

Federalismo Fiscal y Coparticipación

Primer Premio Manuel Belgrano 2008

Gustavo Ferro¹ y Magdalena Aguerre²

Indice

I.	Introducción	2
II.	Marco Teórico	7
II.1.	Enfoque "Normativo": el “Deber ser” de las finanzas públicas federales	7
II.2.	El Enfoque "Positivo" de las finanzas públicas federales	16
III.	Marco histórico.....	19
III.1.	Evolución Temporal del Federalismo Fiscal Argentino	21
III.2.	Primer Período de Coparticipación (1935-46).....	23
III.3.	Segundo Período Coparticipación (1946-58)	24
III.4.	Tercer Período Coparticipación (1959-66).....	24
III.5.	Cuarto Período Coparticipación (1967-72)	25
III.6.	Quinto Período Coparticipación (1973-80)	25
III.7.	Sexto Período Coparticipación (1980-84)	26
III.8.	Séptimo Período Coparticipación (1985-87)	27
III.9.	Octavo Período Coparticipación (1988-89).....	27
III.10.	Noveno Período Coparticipación (1990-2002)	28
III.11.	Décimo Período Coparticipación (2002-....).....	30
III.12.	A modo de balance	30
IV.	Marco institucional	32
IV.1.	Constitución Nacional (con las reformas de 1994).....	32
IV.2.	Provincias: población, extensión y representación política actual.	35
VI.	Incentivos fácticos del sistema	37
V.	Discusión de conclusiones.....	44
VI.	Apéndice: Normativa Vigente	46
VII.	Bibliografía.....	48

¹ Instituto de Economía (FACE) UADE y CONICET. Email: gferro@uade.edu.ar.

² Facultad de Ciencias Económicas (FACE), UADE. E-mail: maguerre@uade.edu.ar.

Resumen

El objetivo del trabajo es efectuar una discusión teórica, histórica e institucional de la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y producir una propuesta de reparto de recursos que tenga sentido económico, pero a la vez sea viable, dadas las restricciones históricas e institucionales.

Se pretende verificar que la distribución actual es caprichosa en términos de lo que la teoría recomienda y que genera incentivos confusos, en materia de eficiencia y de equidad.

Tras el estudio del marco teórico, histórico e institucional, se procede a estimar un sencillo modelo del “cómo si” de la historia: dado el reparto reciente, si se lo utiliza como variable dependiente de un conjunto razonable de ponderadores posibles que abarquen todo el espectro de posibilidades (proporcional, redistributivo y devolutivo), analizar el signo, el valor absoluto de los coeficientes y su significatividad estadística.

Se advierte de los resultados de la econometría, que el sistema es un extraño Robin Hood, que quita a los ricos, pero no necesariamente da a los pobres.

La metodología es novedosa, al inferir los ponderadores “sombra” que subyacen la distribución fáctica de recursos en los últimos años. El enfoque aporta una visión que simplifica el problema y procura ofrecer una respuesta que concilie la buena praxis económica con las restricciones históricas e institucionales.

Se propone congelar en los porcentajes efectivos actuales el reparto primario (Nación-Provincias), en tanto que a nivel secundario (entre Provincias), se sugiere un esquema que parta del nivel absoluto de recursos que las provincias han recibido como un piso y que reparta la recaudación real marginal con una fórmula sencilla y única para todas las transferencias verticales. Tal fórmula se propone que respete la composición aproximada de la canasta de bienes públicos provinciales, por una parte y que use datos censales, por la otra, objetivos respecto de las partes involucradas, a la vez que devuelva una parte de los impuestos recaudados a los distritos con mayor recaudación de impuestos propios para generar un incentivo a la recaudación propia y con ello a la correspondencia fiscal y a la responsabilidad política.

I. Introducción

La reforma constitucional de 1994 ordenó dictar una nueva ley de coparticipación antes de finalizar 1996, hecho que sigue pendiente. Deben diseñarse esquemas de relaciones fiscales interjurisdiccionales incluyendo la forma en que se reparten los impuestos que se recaudan centralizadamente, siguiendo la forma de Coparticipación, y reglar las transferencias entre la Nación y las Provincias.

Las décadas de guerras civiles posteriores a la independencia fueron una tensión entre dos formas alternativas de organización: una confederación de autonomías provinciales y una federación con hegemonía nacional, que fue la tendencia triunfante en tres etapas: 1853, 1860 y 1880 (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Hasta 1890 hubo separación estricta de recursos fiscales y entre 1890 y 1935 concurrencia de hecho. En 1935 se estableció una concurrencia de derecho, con la nacionalización de algunas bases tributarias provinciales a consumos específicos. En los años 1950 se configuró un régimen que rigió hasta 1973 estableciendo la distribución de los tributos, con tres mecanismos diferentes de reparto. Desde 1973 se unificó en una única norma que se convirtió en un sistema único de reparto de transferencias no condicionadas, con criterios objetivos de reparto y por primera vez con coeficientes redistributivos importantes. No hubo régimen entre 1985 y 1987 por falta de acuerdo, y en 1988 se dictó la Ley 23548, vigente pero con múltiples modificaciones.

El régimen de Coparticipación comenzó como un esquema para recaudar algunos impuestos a nivel central y repartir su producido entre las Provincias en 1935. Fue ganando importancia y hoy en día un 70% de las transferencias verticales (Nación-Provincias) están bajo su paraguas. La Coparticipación comprende recursos que son de libre disponibilidad para las Provincias. El restante 30% de dichas transferencias son parches o remiendos legislativos, que detraen fondos y los vuelven a repartir, entre las distintas Provincias, entre la Nación y las Provincias, y entre las Provincias y el sistema previsional, además de un conjunto de transferencias condicionadas, relacionadas básicamente con infraestructura (vivienda, vialidad, obras eléctricas).

Un gráfico famoso en el debate del tema, que ilustra la complejidad del reparto vigente, se conoce como el laberinto de la Coparticipación. Sin embargo, detrás de toda esa confusión, si se disponen los datos en forma matricial de qué dineros se llevó fácticamente cada jurisdicción de ese colectivo de recursos, se halla que desde 2002 a 2008 un 48% aproximado de los recursos tributarios recaudados a nivel federal (no incluye comercio exterior ni aportes y contribuciones a la seguridad social) va a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un 26% se los lleva el Tesoro Nacional, un 24% van para el sistema previsional y el 2% restante se usan con fines de auxilios discrecionales del Poder Central a los fiscos provinciales (Adelantos del Tesoro Nacional y otros ítems menores). Esos porcentajes (Reparto Primario) son el statu quo, dada la correlación de fuerzas de las partes. Del 48% de todo ese dinero que se llevan las provincias, el reparto secundario marca prorrateadores implícitos que tienen baja correlación con variables que den cuenta de necesidad fiscal y de capacidad fiscal de cada distrito. Se entiende por necesidad fiscal, la de proveer bienes públicos que le son propios de la jurisdicción. La capacidad fiscal alude a las posibilidades objetivas de recaudación.

Son recursos exclusivos del Estado Nacional los del comercio exterior, que estaban confinados a magros derechos de importación en los años 1990s y que han recuperado vigor desde el fin de la convertibilidad por la introducción de retenciones a las exportaciones y el simultáneo repunte de los precios internacionales de nuestros exportables, contándose además

como federales los recursos provenientes de aportes y contribuciones a la seguridad social, que también han recibido aire a partir de la estatización del sistema previsional de capitalización a fines de 2008. A su vez, son federales los servicios de la deuda pública (dado que las deudas provinciales fueron absorbidas por la Nación luego de la devaluación) y el sistema previsional (con excepción de los de reparto provinciales no transferidos, que junto con los de reparto y capitalización de sus colegios y consejos profesionales, han ganado jerarquía constitucional desde 1994).

Las Provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (Inmobiliario, Automotor, Sellos e Ingresos Brutos) que les proveen en conjunto y en promedio un 40-50% de sus gastos. En 2002, por ejemplo, unas tres cuartas partes de todos los recursos fiscales eran nacionales, en tanto las provincias y los municipios ejecutaban el 48.6% del gasto total. De allí, que el desbalance vertical fuera del 23% de los recursos, cubiertos con transferencias.

La teoría económica del Federalismo Fiscal estudia la asignación de gastos y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno, la coordinación de decisiones fiscales, transferencias y mecanismos de control de endeudamiento. Los esquemas de coordinación financiera vertical según el grado de autonomía reconocido a los gobiernos locales pueden ser:

- 1) Sistemas tributarios propios, con bases y alícuotas bajo “separación” o “conurrencia” de fuentes.
- 2) Bases y alícuotas fijadas a nivel nacional, con sobretasas cobradas por los gobiernos locales.
- 3) Coparticipación impositiva, centralizando recaudación y distribuyéndola luego.
- 4) Transferencias de libre disponibilidad desde la Nación a las Provincias.
- 5) Transferencias condicionadas, donde monto y destino de los fondos es determinado por el Gobierno Central (Chisari et al, 1995).

En la década de los 1990s, el debate se centraba en los malos incentivos del sistema. Los grandes trazos de la discusión tenían que ver con la ilusión fiscal por parte de los habitantes de las provincias, cuyos gobernantes locales no pagaban costos políticos por recaudar y disfrutaban de las mieles de la popularidad al gastar. La corrección del desbalance vertical era visto como una forma de dar más responsabilidad política a los gobiernos provinciales, al elevar el precio tributario de sus gastos. En la visión anterior, ello llevaría a una moderación en los gastos locales y menor empleo público. El capital aprovecharía las oportunidades de mano de obra barata y abundante en provincias pobres, migrando hacia ellas. En el extremo, las jurisdicciones podrían agruparse en búsqueda de economías de escala, y con el tiempo muchas de las diferencias regionales de desarrollo se diluirían por migraciones internas de capital y trabajo.

Por otra parte, fuera de las consideraciones de eficiencia, la rediscusión del reparto de dinero sobre bases diferentes resolvería notorias inequidades horizontales entre jurisdicciones, donde los recursos coparticipados recibidos por habitante varían mucho entre grupos comparables de Provincias y aún al interior de cada grupo. Debe destacarse la enorme dispersión de los niveles de desarrollo entre jurisdicciones en Argentina. En Argentina el ingreso per cápita de la provincia más rica es 8.6 veces el de la más pobre, en tanto en Canadá es sólo 1,7 veces (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Lo anterior indica un límite objetivo a la descentralización, por las capacidades tributarias y administrativas de cada distrito.

Dicho debate tenía lugar en el contexto de un tipo de cambio real favorable a los no transables respecto de las actividades exportables (que tenían a su vez malos términos de intercambio) y sustitutas de importaciones. Las provincias acumularon deuda y en el peor momento de la crisis emitieron cuasimonedas para solventar sus gastos corrientes. La

devaluación real del tipo de cambio fue más fuerte y duradera de lo esperado por una conjunción de efectos: el país estaba en default, por lo cual no había chances de políticas fiscales expansivas porque no había crédito para el fisco y el sistema bancario estaba inmerso en el corralito con lo cual no eran posibles políticas monetarias expansivas tradicionales. El favorable aumento de los términos de intercambio completa el cuadro. Es decir, que la devaluación licuó gasto corriente y sus circunstancias modificaron por varios años los precios relativos. Las provincias alcanzaron equilibrios presupuestarios, porque sus gastos son intensivos en salarios y sus deudas públicas fueron nacionalizadas y diluidas entre todas las transferencias de ingresos que se produjeron en ese momento. Emergió un período de fuerte crecimiento económico, con un sesgo diferente al de los 1990s, a los exportables (por mejores precios) y a los sustitutos de importaciones (por la protección implícita del tipo de cambio devaluado), tornándose la economía intensiva en mano de obra abaratada en vez de serlo en capital, ahora relativamente encarecido.

Las devaluaciones son fenómenos transitorios, como ya Hume lo marcaba cuando analizaba el mecanismo del flujo de la especie. La continuidad de tipos de cambio devaluados implicaría políticas fiscales restrictivas que acompañaran el proceso y garantizaran bajas tasas de interés para no atraer flujos de capital que pudieran apreciar la moneda. También se requeriría cierta estabilidad de términos de intercambio. Los eventos posteriores a 2002 muestran una tendencia a la revaluación de la moneda en la medida que las políticas públicas se hicieron más expansivas, que el tipo de cambio nominal fue controlado y que la inflación doméstica tomó cierto vuelo. El alto riesgo país ha operado como barrera al ingreso de flujos de capitales.

Lo anterior enmarca el problema. Siguen existiendo cuestiones de eficiencia en la asignación de recursos provinciales y de inequidad horizontal entre provincias. El gasto público per cápita es muy diferente entre jurisdicciones. Aquellas que más se endeudaron en los 1990s recibieron salvatajes nacionales. La fuerza de los hechos hace que valga la pena detenerse en las cuestiones de economía política. Un mejor diseño normativo, que es deseable, debe ser cotejado con el peso político de cada jurisdicción y la historia, que marca el límite de lo posible. De allí que el hilo de Ariadna para salir del laberinto pase, a nuestro entender, por una reforma en el margen, que garantice a las Provincias los recursos actuales en términos absolutos como un piso. La salida del laberinto requiere gradualidad y consensos. Los tratamientos de shocks tienen atractivos normativos, pero como atestiguan los años recientes en Argentina, son reversibles. Los consensos amplios, por trabajosos que parezcan, le proveen mayores propiedades de perdurabilidad a los arreglos. Las instituciones se cimentan a partir de repetición en el tiempo. Desde la disciplina económica se pueden proveer pautas para que dicha reforma en el margen tenga sentido económico y mejore la asignación de recursos y la equidad horizontal entre jurisdicciones.

Dos características centrales de la evolución del federalismo fiscal en la Argentina en el tiempo, han sido la constante descentralización de funciones y la creciente centralización tributaria. Hasta 1934 rigió un federalismo competitivo con mecanismos de transferencias intergubernamentales prácticamente inexistentes y con un alto grado de autonomía fiscal en el nivel subnacional. El gasto nacional casi duplicaba al del conjunto de las provincias, al contar el gobierno nacional con las fuentes tributarias más importantes. Además, existían marcadas divergencias en la oferta de los bienes públicos en cada provincia, dado que debían financiar sus erogaciones con recursos propios. El gobierno central, por mandato constitucional, gozaba de facultades exclusivas y permanentes para gravar al comercio exterior y transitorias (temporales) para hacer tributar impuestos directos. Las provincias mantenían las fuentes tributarias no ligadas al gobierno nacional. Lo anterior estaba en la letra de la Constitución de 1853 (Rez, Capello y

Ponce, 1997). La organización nacional libró a las Provincias del principal ítem de gasto: los ejércitos provinciales. De la Guerra del Paraguay (1864-70) emergería un ejército nacional unificado. Los restantes bienes públicos provinciales, prácticamente inexistentes hasta 1853, crecieron muy lentamente. La Crisis del Treinta motivó la fuerte caída del comercio internacional y por ende de los recursos aduaneros, y el Gobierno Federal se apropió de un conjunto de impuestos a consumos específicos locales, a la vez que introducía nuevos tributos, inclusive el impuesto a la renta (“Réditos”).

A partir de un diseño de transferencias intergubernamentales de fondos con criterios de redistribución territorial, en 1960 se habían nivelado los gastos per cápita de las provincias de diferente nivel de desarrollo (Porto, 2004). En las décadas siguientes, cambió el carácter del régimen hasta converger en uno donde hay poca equidad horizontal entre jurisdicciones y donde no están muy claros los criterios de reparto.

Hay algunos hechos estilizados a partir de períodos de quiebres institucionales y de planes de estabilización que apreciaron el tipo de cambio real. Con respecto al primer fenómeno, los gobiernos no constitucionales fueron en general centralizadores (1966-73 y 1976-83), no funcionando el Congreso ni las autonomías provinciales. En ellos, la Coparticipación se alteró a favor de la Nación y en detrimento de las provincias. Los gobiernos constitucionales devolvieron su rol legislativo al Congreso y las autoridades propias electivas a las provincias. Desde 1973 en adelante hubo elección de Diputados por representación proporcional y se introdujo un piso fijo de representantes por provincia, que hacen que en la práctica, hoy en día, un 57% de la Cámara se elige en proporción a la población y un 43% en forma igualitaria, por el piso de 5 Diputados por Provincia agregado en 1973 y corroborado en 1983. No es casual entonces que desde 1973 y hasta 1976, y desde 1983 en adelante, las administraciones provinciales se hayan expandido, y que la Coparticipación haya beneficiado relativamente a las Provincias en detrimento de la Nación. Respecto de los planes de estabilización que apreciaron el tipo de cambio real, en ambos períodos (últimos años setenta y años noventa) los costos laborales quedaron altos en dólares para los niveles de productividad del país; en las dos experiencias se redujeron impuestos a las nóminas salariales para mejorar la competitividad, lo cual desfinanció el sistema previsional nacional. Tanto en los setenta como en los noventa se transfirieron obligaciones de gasto (muy intensivas en mano de obra) a las provincias (escuelas, obras sanitarias y hospitales). La segunda vez, el sistema previsional estaba mucho más maduro en términos actuariales. Se reformó éste, transfiriendo los aportes personales a capitalización, por lo cual hubo que negociar precoparticipaciones con las Provincias para mantener los pagos en el sistema previsional de reparto. Las transferencias de funciones no tuvieron simultáneos aumentos de recursos coparticipados, sino que hubo compensaciones posteriores con criterios ad hoc. Puede sintetizarse, como hacen Cetrángolo y Jiménez (2004) que los desequilibrios macroeconómicos y el financiamiento del sistema de seguridad social han sido las causas más importantes que impidieron resolver las cuestiones pendientes entre jurisdicciones.

La Constitución Nacional reformada en 1994 no varió las potestades tributarias, en tanto se le dio jerarquía constitucional a la figura coparticipación federal de impuestos. El artículo 75 inciso 2, determina mediante “Ley Convenio” la automaticidad en la remisión de los fondos. Tanto la distribución primaria (entre Nación y el conjunto de las Provincias) como la secundaria (entre el colectivo de Provincias) deben realizarse en relación directa a las competencias, servicios y funciones de las provincias, y respetando criterios objetivos de reparto. 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”. El

Senado es Cámara de Origen y la aprobación requiere mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Las transferencias de servicios deben ir acompañadas de partidas que las financien. Por otra parte, se aumentan las atribuciones de la Nación para modificar los impuestos que integran la masa coparticipable.

Ninguna de las leyes de coparticipación, a pesar de tratarse de leyes convenios (donde la adhesión y por lo tanto, también la separación es voluntaria), sin embargo, establecen un mecanismo de denuncia por alguna de las partes, donde si una provincia decidiera separarse del régimen, reasumiría las competencias tributarias que la Nación le reconoce y la Nación dejaría de recaudar en su territorio los impuestos coparticipados (Porto –Coordinador-, 1996).

Para hacer operativo el texto se requiere definir detalles sobre la letra de la Constitución: ¿qué se entiende por “equitativo”? ¿Qué significa “solidario”? ¿Cómo se mide “desarrollo”, “calidad de vida” e “igualdad de oportunidades”?:

Puede convenirse que no hay redundancia en el texto, pudiéndose asimilar “equidad”, en la Constitución al concepto económico de equidad horizontal y “solidaridad” al de equidad vertical. Las tres metas de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, en la jerga de finanzas públicas equivalen a proveer a los ciudadanos un vector de bienes públicos locales. Las provincias tienen a su cargo, en la actual configuración de potestades responsabilidades de gasto en la administración local, en la seguridad pública, la educación primaria y secundaria, la salud, y otros gastos sociales.

El objetivo del trabajo es efectuar una discusión teórica, histórica e institucional de la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y producir una propuesta de reparto de recursos que tenga sentido económico, pero a la vez sea viable, dadas las restricciones históricas e institucionales.

Tras esta Introducción, el capítulo II se ocupa del marco teórico, el III del contexto histórico y el IV del institucional. En el capítulo V se analizan los incentivos fácticos del statu quo y la propuesta alternativa. El capítulo VI contiene las conclusiones.

II. Marco Teórico

II.1. Enfoque "Normativo": el “Deber ser” de las finanzas públicas federales

El enfoque “Normativo” de la temática, orienta en el “buen diseño” de instituciones fiscales subnacionales. Tal punto de vista, se ocupa de teorizar acerca de las funciones de asignación de recursos (provisión de bienes públicos nacionales y subnacionales), la estabilización (nacional) y la de redistribución (nacional). En la visión “Normativa” se debate el tamaño óptimo de la jurisdicción, con criterios de eficiencia económica en el diseño de aquéllas, haciendo abstracción de la historia, la geografía, las diferencias étnicas y la política.

Los roles del Estado que reconoce la literatura sobre las finanzas públicas, a partir de Musgrave, son:

1. Provisión de bienes públicos y su financiamiento (Rama de Asignación),
2. Política macroeconómica anticíclica (Rama de Estabilización),
3. Políticas redistributivas del ingreso (Rama de Redistribución).

Los bienes públicos son aquéllos de exclusión difícil (físicamente imposible o prohibitivamente onerosa), y consumo no rival (o conjunto), no financiables por el mecanismo de mercado. Requieren un mecanismo coercitivo de imposición. Una categoría próxima son los bienes donde el mercado falla en su provisión por problemas de apropiabilidad o indivisibilidad (por externalidades tecnológicas, economías de escala, derechos de propiedad no definidos, recursos de propiedad común, etcétera). En algunos casos, la provisión de los bienes públicos puede ser delegada al sector privado; sus características intrínsecas en muchos casos lo permiten. También existen los llamados bienes meritorios (o preferentes), donde la ciudadanía juzga apropiado el concurso estatal para que sea efectuada una provisión diferente a la que el mercado da lugar (Musgrave y Musgrave, 1992).

Tabla 1: Taxonomía de los bienes

	Excluible	No Excluible
Consumo Rival	Privado puro	Públicos locales (Head 1962)
Consumo No Rival	Clubes (Buchanan 1965)	Públicos Puros (Samuelson 1955)

Fuente: Dagnino Pastore (2007)

La política macroeconómica anticíclica incluye aquellas acciones sobre el nivel de actividad y el empleo internos, el equilibrio del sector externo y la estabilidad del nivel de precios. El endeudamiento local tiene una finalidad de equidad intergeneracional, al distribuir la carga de la inversión pública entre generaciones. En tanto, el endeudamiento nacional atiende a dicha meta y a la estabilización del ciclo (Porto, 2004). En tanto, las políticas redistributivas tienen que ver con juicios éticos sobre la distribución que genera el sistema de organización económica vigente.

La moneda única y un sistema arancelario de escala nacional determinan la centralización de la política macroeconómica anticíclica. Como una jurisdicción subnacional tiene completa apertura hacia las otras, los multiplicadores regionales de políticas expansivas propias tendrían altas filtraciones hacia otros distritos. La distribución del ingreso también debe serlo. Una jurisdicción subnacional que ejecutara una política más redistributiva que el promedio, "atraería los pobres y ahuyentaría a los ricos", respecto a las restantes jurisdicciones de un país. Los

sistemas de seguridad social también funcionan mejor a nivel centralizado, por promediar mejor riesgos individuales de mortalidad e invalidez y lograr economías de escala (Musgrave y Musgrave, 1992).

Samuelson (1955) conceptualizó los bienes públicos, su condición de provisión eficiente, el fallo del mercado que entrañan y la necesidad de su provisión centralizada. Tiebout (1956), mostró que existen bienes públicos locales, con consumo circunscripto geográficamente. La defensa nacional es un típico bien público nacional; la recolección domiciliar de residuos, beneficia primordialmente a los vecinos de la jurisdicción donde se realiza. En muchos casos, los límites no son tan nítidos, y aparecen externalidades entre regiones. De esta manera, los bienes públicos se diferencian por el ámbito territorial en el que se producen los beneficios. Son nacionales la defensa, las relaciones diplomáticas y la estabilización macroeconómica. Son locales el alumbrado público o el cuidado de los parques. La cantidad eficiente de bienes públicos locales variará entre jurisdicciones dada las diferencias de preferencias de los agentes (Porto, 2004). La movilidad territorial de los usuarios de bienes públicos locales sería la forma de revelación de las preferencias sobre éstos, en el modelo de Tiebout. Los usuarios irían migrando en busca de la mejor provisión y/o el menor costo en tributos, y con ello nacería un mecanismo (cuasi)competitivo, que salva en parte el fallo de provisión que tienen los bienes públicos en tanto tales, por la ausencia de un mecanismo voluntario confiable de revelación de preferencias.

Dado que algunos bienes públicos tienen naturaleza y alcance locales, circunscriptas geográficamente, un país puede organizarse como una federación, manteniendo nacionalmente las ramas musgravianas de Estabilización y Redistribución, y separando la de Asignación entre jurisdicciones, de modo que centralmente se provean bienes públicos nacionales y regionalmente bienes públicos locales.

El federalismo fiscal estudia las implicancias fiscales de la descentralización de decisiones políticas de imposición, gasto, transferencias entre jurisdicciones y coordinación fiscal, en países federales. La principal razón económica para la autonomía local es alentar la responsabilidad local o rendición de cuentas local. El cociente entre recursos propios y el nivel de gastos (correspondencia fiscal media) da una medida del apartamiento de la jurisdicción de la correspondencia perfecta (Porto, 2004). La descentralización simultánea de responsabilidades de gasto y de financiamiento tiene como ventajas la correspondencia fiscal o rendición de cuentas ("accountability", también traducida como "imputabilidad" o "auditabilidad") y la responsabilidad política. Los límites a la descentralización los dan las posibilidades fiscales de las jurisdicciones subnacionales, la capacidad administrativa, y las economías de escala en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos. Los costos fijos, los de tomar decisiones colectivas y los de administración ponen un límite mínimo al número de gobiernos locales (Porto, 2004).

El argumento económico normativo en favor de la descentralización puede basarse en una visión ex ante y una visión ex post. La visión ex ante es la de Oates, y la ex post es la de Tiebout (Tanzi, 1996). Oates, refiere Tanzi (1996), entiende por descentralización económica cualquier política no uniforme geográficamente, implementada por instituciones políticamente centralizadas o no. Políticas centrales espacialmente no uniformes, pueden interactuar con instituciones explícitamente descentralizadas en lo fiscal. No todos los bienes públicos tienen similares características espaciales. Además, diferentes áreas tienen distintas preferencias por bienes públicos. Igualmente, podrían tenerse tantas jurisdicciones como bienes públicos. Y desde el punto de vista de política, siempre será más eficiente económicamente proveer localmente los bienes públicos locales. Ello porque, si se uniformiza la provisión de un bien público que es

valorado heterogéneamente entre jurisdicciones, habrá subprovisión o sobreprovisión según como se ubique la jurisdicción respecto a la media (Tanzi, 1996). En cuanto a la eficiencia económica, hay dos conceptos relacionados: eficiencia intrajurisdiccional (maximizar la función de bienestar de cada comunidad) y eficiencia interjurisdiccional (asignación eficiente de las personas y el capital entre las distintas jurisdicciones), lo cual implica un tamaño óptimo de la jurisdicción: a mayor tamaño, menor adaptación a las preferencias de los ciudadanos, pero mayor internalización de externalidades interjurisdiccionales. El tamaño eficiente resulta donde el costo medio de provisión de los bienes es mínimo. Hay distintos tamaños óptimos según el bien público (efecto zoológico) y niveles de variedad crecientes con la población.

Si se fijan las fronteras geográficas y el número de jurisdicciones con arreglo al criterio anterior, con los cambios en gustos y tecnología irán variando también. Aún las funciones de estabilización y redistribución pueden recibir distinta ponderación entre miembros de una federación. Como se mencionó, en el modelo de Tiebout, la descentralización provee una forma de revelación de preferencias, con la movilidad personal, ausente en los bienes públicos nacionales. En la visión de Brennan y Buchanan (1990), que conciben al sector público como un Leviathan, la competencia entre jurisdicciones a la Tiebout constituye un freno o restricción significativa para el poder tributario. La competencia puede ser tanto tributaria como de gasto público. En este último caso, hay efectos de emulación competitiva. En los modelos de Leviathan, la descentralización introduce competencia respecto al monopolio de oferta centralizado, e induce la caída del "excedente" que el Estado pretende para uso discrecional. Tal "excedente" resulta de la diferencia entre recaudación tributaria y la parte mínima compatible con las restricciones constitucionales que destinará a financiar gastos en beneficios de toda la comunidad. La competencia fiscal entre jurisdicciones puede reemplazar restricciones constitucionales explícitas (Porto, 1990).

La descentralización también permite la experimentación en la provisión del producto. Ello habilita a optar sobre la base de mayor conocimiento de alternativas, aciertos y errores.

Brennan y Buchanan (1990), afirman que se ha prestado poca atención a la secesión, al producirse el establecimiento de una nueva unidad política que proveerá bienes públicos a aquellos que defeccionan de la unidad original. La secesión no es un evento imposible, ocurriendo en variadas formas, como incorporación de un conjunto de ciudadanos a una jurisdicción existente, como un municipio o casos más extremos como independencia de gobiernos existentes. Aún cuando las secesiones exitosas no son frecuentemente observables en la práctica, la existencia de presiones secesionistas puede ejercer efectos sobre el comportamiento de los gobiernos.

En Brennan y Buchanan (1990) se supone que la gente tiene derechos constitucionales a la secesión que pueden tener costos para ejercitar. Tal derecho pone restricciones sobre la coalición distributiva gobernante ("Sharing Coalition"). Su capacidad de extraer excedentes fiscales está potencialmente restringida de forma análoga a los residentes de Tiebout. La coalición distributiva gobernante, se entiende en sentido amplio, como incluyendo todos los grupos exitosos en obtener transferencias netas del gobierno. Estos por su actividad política, pueden redistribuir riqueza de otros grupos menos organizados o menos efectivos en la acción política. Pero aún un grupo subrepresentado, políticamente pasivo o indiferente, presenta un potencial de secesión literal o figurativamente, mediante evasión o quita de colaboración a las instituciones fiscales. El gobierno se supone proveedor monopolista de bienes públicos. Dada una tasa mínima de imposición, que alcance justo para financiar la producción de bienes públicos, el gobierno procurará maximizar el excedente, de modo de usar el poder de imposición para

transferir ingresos en su favor. Se suponen impuestos proporcionales al ingreso para todos los ciudadanos, que los excedentes son repartidos igualitariamente entre los miembros de la coalición distributiva gobernante, y que quienes están fuera no reciben nada. Los individuos en cualquier grupo pueden secesionar, formar una unidad política y proveerse sus propios bienes públicos.

Alesina y Spolaore (1995), estudian la determinación en equilibrio del número de jurisdicciones políticas, en diferentes regímenes, ambientes económicos y grados de integración. Se concentran en el trade off entre los beneficios de jurisdicciones amplias con economías de escala y los costos en la heterogeneidad de poblaciones grandes y diversas. Concluyen que con democratización hay posibles secesiones, sin un apropiado esquema distributivo, en equilibrio, se observa un ineficientemente grande número de “países”, y el número de jurisdicciones de equilibrio es creciente con el grado de integración económica. También estudian los efectos en bienestar de la integración económica y el libre comercio cuando el número de países es endógeno.

En años recientes algunos países se han desintegrado (URSS y Yugoslavia) y han proliferado los movimientos autonomistas o secesionistas. A la vez, se vivió la reunificación alemana y el proceso de unidad europea, que puede derivar en alguna forma de integración política. Es decir conviven las tendencias separatistas con procesos de integración económica. Los procesos de secesión han tenido lugar en países de reciente democratización. Alesina y Spolaore (1995) se preguntan:

- 1) ¿Qué tamaño y número de naciones resultaría de un proceso democrático en el cual secesiones y unificaciones se permiten libremente?
- 2) ¿Qué propiedades de bienestar se derivan del tamaño y número de naciones de equilibrio?
- 3) ¿Qué relación existe entre tamaño y número de naciones e integración económica?
- 4) ¿Aumenta o disminuye la mayor integración el tamaño de equilibrio de las naciones?
- 5) ¿Qué implicaciones de bienestar tiene el mayor nivel de integración cuando el número de naciones es endógeno?
- 6) ¿Qué tamaño y número de naciones resultaría de la acción de dictadores maximizadores de rentas? ¿Y en el caso democrático?

El modelo reconoce la diversidad de causas actuantes en los procesos reales, geográficos, históricos, culturales, étnicos, ideológicos, militares, políticos y económicos. Se centra en el trade off específico entre los beneficios de las economías de escala y los costos de homogeneizar poblaciones heterogéneas. El trabajo enfatiza, respecto a aportes previos, aspectos de optimalidad y estabilidad del número de países de equilibrio en diferentes entornos políticos y económicos.

La coincidencia de dimensiones geográficas y culturales antecede de la consideración de minorías étnicas o culturales. Para simplificar se comenzó con una distribución arbitraria de preferencias y localización geográfica, estudiándose el proceso de ajuste y la formación de países. No se ha modelado el rol de los tratados militares y del gasto militar. Este favorece la concentración en países grandes de alto potencial militar. Se ha simplificado en extremo al bien público que provee el gobierno. Una respuesta al trade off entre economías de escala y heterogeneidad, puede hallarse en un esquema de gobierno descentralizado. Pueden conservarse en manos del gobierno central actividades donde las economías de escala son especialmente importantes, y delegar a jurisdicciones locales actividades donde las diferencias en preferencias individuales son menos importantes. El análisis de Alesina y Spolaore (1995), lleva a colegir que

dentro de países, aquellos con dictaduras tendrían menor grado de descentralización. Diferencias en el ingreso de la gente, en adición a diferencias en preferencias, serán cruciales respecto del grado de heterogeneidad en la población que determine el tamaño de equilibrio y el número de países.

El tamaño óptimo de la jurisdicción es una variable a determinar (tamaño de los "clubes" de Buchanan), obedeciendo a la congestión en consumo, diferencias en gustos y/o ingresos, distancia entre centros de producción y de consumo, externalidades interjurisdiccionales, productividad marginal decreciente de la jurisdicción en la provisión del bien público por la existencia de factores fijos, costo de la toma de decisiones colectivas.

Respecto a la congestión en el consumo, el tamaño de la jurisdicción será óptimo, suponiendo impuestos de suma fija por habitante, cuando la disminución del impuesto por habitante por la inclusión de un habitante adicional se compense exactamente con el aumento de costo causado por la mayor congestión ("piscina del club"; ésta es un bien público, no rival en el consumo, hasta que se congestiona; por ende hay un número óptimo de socios del club). En torno a las diferencias en gustos y/o ingresos, el tamaño de la jurisdicción será tanto menor, cuanto mayores sean las diferencias (Porto, 2004).

La provisión de un bien público por un nivel de gobierno local puede beneficiar a residentes de otras jurisdicciones vecinas que no pagan por ello. Las externalidades interjurisdiccionales o efectos derrame (*spillovers*) constituyen un argumento en favor de la centralización del gasto, actuando en sentido contrario a las diferencias en los gustos. Para mantener la descentralización y corregir las ineficiencias de las externalidades, se pueden diseñar transferencias compensatorias entre jurisdicciones (Porto, 2004). Por el lado de la producción, la productividad marginal decreciente en la provisión de bienes públicos en una jurisdicción debido a la existencia de factores fijos, tiende a limitar su tamaño óptimo. Dada la canasta óptima entre bienes privados y públicos, y habiendo que determinar el tamaño óptimo de la jurisdicción, un aumento en aquél permite aumentar el consumo del bien público (función de producción creciente), pero cae el nivel máximo de consumo per cápita del bien privado (producto marginal decreciente) (Porto, 1990). Para alcanzar la meta de una política fiscal que contribuya dentro de su alcance a la estabilidad de precios y de los precios relativos, tendiente a generar un clima propicio para la inversión y el crecimiento, el instrumento apropiado es una estabilidad del gasto una vez alcanzado un nivel coherente con los objetivos de eficiencia, equidad y crecimiento (FIEL, 1993). Lo anterior es conocido en la literatura como suavización tributaria ("*tax smoothing*"). Fijado el nivel de gasto, habrá fluctuación cíclica de la recaudación. El endeudamiento en períodos deficitarios y su cancelación en los superavitarios es la recomendación normativa.

Dos aspectos de las finanzas públicas descentralizadas, dificultan una política fiscal anticíclica única y coordinada: las recaudaciones propias de las jurisdicciones locales y transferencias de recursos federales sensibles al ciclo económico, y el acceso irrestricto al endeudamiento. En otros países se valora la estabilidad en el ciclo de las bases tributarias de los gobiernos locales que tienen como fuentes de recursos los impuestos a la propiedad con valuaciones fijas, e impuesto a la renta con sus rezagos naturales. Las restricciones al endeudamiento complementan lo anterior.

Una primera fundamentación de las transferencias gubernamentales la da la diferencia entre la descentralización de gastos y de impuestos. Economías de escala en la recaudación pueden aconsejar centralizarla, en tanto, por diferencias de gustos puede convenir descentralizar el gasto. Hay subaditividad en la función de costos de recaudar impuestos, ello es un argumento

de eficiencia para la centralización tributaria y la coparticipación de recursos de ese fondo común. (Porto, 2004). Las transferencias se denominan devolutivas si el importe percibido por cada jurisdicción es exactamente igual a lo recaudado en la misma, no implicando redistribución entre jurisdicciones. Pueden ser, por otra parte, de libre disponibilidad o condicionadas (categóricas) a alguna aplicación específica (Stiglitz, 2000). Una segunda justificación para las transferencias, son las diferencias en la base tributaria de cada jurisdicción. Se extiende a regiones el principio de equidad horizontal (trato igual a los iguales), aplicado comunmente a individuos: la provisión de bienes públicos locales debería efectuarse en base a necesidades, en tanto que el financiamiento debería atender a la capacidad contributiva, según tal criterio. La principal crítica, es que la equidad entre regiones puede implicar trato desigual a las personas iguales: pobres de distritos ricos dejarían de percibir en beneficio de ricos de jurisdicciones pobres.

Las "necesidades fiscales" pueden diferir entre jurisdicciones, siendo otra fuente de transferencias. Se ha visto que las transferencias pueden originarse en diferencias en la "capacidad fiscal", como en la "necesidad fiscal". El diseño de la forma que asuman depende del objetivo buscado. Las diferentes formas de transferencia tienen distinto costo para el gobierno central y distinto efecto sobre el bienestar de la comunidad local (Porto, 2004). La situación fiscal puede entonces definirse de dos formas:

- 1) Como relación entre capacidad y necesidad,
- 2) Como relación entre actuación y esfuerzo fiscal (Musgrave y Musgrave, 1992).

Las transferencias intergubernamentales se justifican por tres razones: compensar desequilibrios verticales, compensar desequilibrios horizontales, compensar efectos derrame (spillovers) entre jurisdicciones. Las primeras dos formas deben ser no condicionadas, en tanto la tercera debe condicionarse al gasto público en el bien que la origina.

La capacidad de una jurisdicción para cumplir con sus obligaciones fiscales (su situación fiscal), depende de su base imponible (su capacidad), en relación con los gastos que se requieren para prestar servicios públicos (sus necesidades).

Las transferencias entre jurisdicciones pueden justificarse mediante alguno o varios de los siguientes argumentos:

- 1) Diferencias entre niveles eficientes de descentralización de recursos y de gastos.
- 2) Diferencias de capacidad o necesidad fiscal.
- 3) Objetivos de equidad específica, como ciertos niveles mínimos de prestaciones.
- 4) Externalidades intergubernamentales (Porto, 2004).

Si se excluye el "esfuerzo tributario", el concepto de equidad se vuelve menos nítido al analizar transferencias redistributivas. Las jurisdicciones que realizan el menor esfuerzo serían recompensadas respecto a las que más se han esforzado. El esfuerzo tributario subnacional adicional y una mayor participación política local, son ingredientes para que un proceso de descentralización eleve la eficiencia o la equidad (Porto, 2004).

Entre los criterios de equidad, hay una tradición que se centra en el principio del beneficio (recibido por el gasto público), y otra en la capacidad de pago (del contribuyente). El principio del beneficio tiene como ventaja vincular el gasto y la imposición. Como desventaja operativa no es aplicable a bienes públicos puros, por no revelar el público sus preferencias (disposición a pagar por el bien). En algunos casos es posible su aplicación, como en la provisión de ciertos bienes públicos locales, donde hay potencial congestión, y la posibilidad de exclusión es, aunque limitadamente, aplicable. Tal criterio excluye las consideraciones redistributivas, y supone que estas deben tratarse en otra parte del proceso presupuestario (Musgrave y Musgrave, 1992).

El principio de la capacidad de pago, permite incluir consideraciones distributivas, pero aísla la imposición del gasto. Este principio exige una distribución de la capacidad de carga, de acuerdo con criterios de equidad horizontal y vertical. La primera definición implica que los contribuyentes con igual capacidad de pago, deberían contribuir por igual; en tanto la segunda, que contribuyentes situados en distintas escalas de capacidad de pago, deberían contribuir en forma diferente. La capacidad de pago debería medirse en forma abarcativa: ocio, consumo presente y futuro. Si se limita a incluir renta, debe computar todas las formas, independientemente de fuentes y usos (Musgrave y Musgrave, 1992). Los criterios de equidad en la distribución del ingreso, tanto horizontales (trato igual a los iguales), como verticales (trato desigual a los desiguales), centralizan el análisis en el individuo o familia y no en un ámbito geográfico.

La literatura centra la distribución en el individuo, no en las jurisdicciones geográficas. Son puntos de vista alternativos sobre lo que constituye un estado justo de distribución, en la clasificación presentada por Musgrave y Musgrave (1992):

- 1) Criterios basados en la dotación: a) Recibir lo que uno puede ganar en el mercado, b) Recibir lo que uno podría ganar en el mercado competitivo, c) Recibir sólo la renta del trabajo, d) Recibir lo que podría ganar en un mercado competitivo en igualdad de puntos de partida.
- 2) Criterios utilitaristas: a) Maximizar el bienestar social, b) Maximizar el bienestar medio.
- 3) Criterios igualitarios: a) Se iguala el bienestar, b) Se maximiza el bienestar del grupo de renta más baja, c) La equidad categórica exige la provisión en especie.
- 4) Criterios mixtos: a) Se establece un límite inferior de bienestar, rigiendo la regla de dotación por encima del mismo, b) Se ajusta la dotación, de acuerdo con las valoraciones de bienestar social.

En muchos países no hay un contrato claro entre jurisdicciones, se delegan funciones sin financiamiento, los incentivos llevan a las jurisdicciones a gastar por encima o imponer por debajo de lo necesario, las restricciones presupuestarias subnacionales son relativamente débiles, la calidad de la información es baja y los sistemas presupuestarios son inadecuados. La descentralización se presta entonces para que haya “depredación” de los “recursos comunales” (como es vista la recaudación del gobierno central), y tengan lugar las consiguientes externalidades que implica la exportación de impuestos. Si los recursos no están disponibles ex ante, terminan estándolo ex post cuando se endosa la deuda local al gobierno central y son escasas las posibilidades políticas de éste de rechazarla (Tanzi, 1996).

Si las bases tributarias se asignan con exclusividad a las jurisdicciones subnacionales en los impuestos de mayor potencial, y se retienen a nivel central responsabilidades de gasto de difícil control (deuda pública, sistema previsional, bienes públicos nacionales), se crea un problema de inestabilidad macroeconómica potencial. Las fuentes tributarias pueden compartirse. En tal caso, las jurisdicciones que comparten retienen autonomía, aunque limitada al accionar de la otra.

En torno a las potestades tributarias ejercidas por jurisdicciones subnacionales en el mundo, hay experiencias diversas, ligadas a la realidad de cada país. Suele ocurrir que los principios de buena tributación pasan a un segundo plano. Una forma de delegar es transferir bases tributarias y que las jurisdicciones subnacionales paguen un porcentaje al poder central. Tal opción, de concentración de potestades tributarias en el nivel subnacional, obstaculiza las políticas redistributivas y estabilizadoras del poder central. Puede fragmentar el sistema

impositivo y proveer incentivos al descuido de la recaudación que puede ser compartida con el gobierno central (FIEL, 1993)

Una opción inversa es centralizar la recaudación y repartir los fondos, en este caso, compartiendo todos los impuestos o algunos especificados. Le da más estabilidad a los gobiernos en sus fuentes de ingresos y otorga libertad al gobierno central para diseñar el sistema tributario. Como desventaja, este sistema destruye el concepto de “precio tributario” del gasto público (correspondencia fiscal): las decisiones de gastos conllevan un costo específico expresado a través de los impuestos pagados (Tanzi, 1996).

Una tercera opción de descentralización tributaria es reservar impuestos para cada jurisdicción, y si se lo requiere, complementarlo con transferencias del poder central. Se pueden delegar las tasas tributarias, o permitir sobretasas locales. Cuando se delegan bases tributarias se debe permitir libertad en las alícuotas. La correspondencia fiscal implicará la medición del costo y el beneficio de aumentar las alícuotas. La delegación será tanto más conveniente cuanto menor importancia otorguen las jurisdicciones subnacionales a la redistribución y la estatización. Ello porque, caso contrario, podrían entorpecer las políticas del gobierno central. Si además las bases tributarias son móviles, conviene dejarlas en manos centrales. Por último, consideraciones de economías de escala, desalientan la descentralización de ciertos tributos. Compartir impuestos resta autonomía, elimina la competencia tributaria y la correspondencia fiscal, la legislación y administración independiente, por otra parte complica y duplica esfuerzos.

Hay criterios establecidos de separación de fuentes tributarias. Los impuestos a exportaciones e importaciones deben quedar en manos nacionales, para impedir la aparición de aduanas interiores. Aquellos sobre tierra y demás propiedad inmueble que recaen sobre bases inmóviles, es recomendable hacerlos recaudar por autoridades subnacionales. El impuesto a la propiedad, en buena medida, impone los beneficios de los servicios públicos (capitalizados en el valor de la propiedad). Como problema práctico, si la tierra o la propiedad están muy concentrados en pocas manos, es menos probable que se transformen en buena fuente de ingresos locales, por la presión que soportan las autoridades locales para generar exenciones, o la superposición lisa y llana de la autoridad política con los que poseen mayoritariamente la propiedad sobre la base imponible potencial

Los recursos naturales también son inmóviles, pero se recomienda su centralización para evitar el desigual desarrollo local. Pueden reconocerse regalías a las jurisdicciones subnacionales, como es la práctica en las provincias argentinas. Impuestos a las ventas sobre consumos específicos o bases más amplias a nivel minorista pueden ser descentralizados, limitando la dispersión de alícuotas entre jurisdicciones vecinas. Bases utilizadas en la práctica son combustibles, alcohol, autos, hoteles y servicios públicos. Los impuestos al valor agregado, con mecanismo de crédito, con devolución o exención de las exportaciones y cobro sobre importaciones, no es conveniente delegarlos. La aplicación del principio de destino requiere controles fronterizos (caros y engorrosos), por la jurisdicción que impone. El IVA centralizado se ha impuesto a nivel internacional por claras ventajas administrativas. El caso de Brasil ilustra sobre la inconveniencia de delegar a nivel subnacional (Piffano, 1999).

Los impuestos al ingreso de jurisdicción nacional pueden abarcar todos o parte de los ingresos. Los últimos pueden usarse a nivel local. En tanto, los que abarcan todas las fuentes y jurisdicciones donde se obtienen, requieren ser centralizados. Los requerimientos informativos y la evasión potencial son altos. La presencia de alícuotas progresivas con fines distributivos se suma a todo lo anterior para justificar la centralización. El impuesto al ingreso de las empresas

debe centralizarse y si se permiten recargos subnacionales, debe hacerse bajo coordinación central.

El enfoque normativo de Federalismo Fiscal establece que las funciones de estabilización y redistribución deben centralizarse, tal como se mencionó anteriormente, y que los impuestos que graven bases tributarias móviles, que en un esquema descentralizado podrían generar arbitrajes no deseados, como el IVA, y los eminentemente redistributivos, como progresivos al ingreso, corresponden ser asignados al gobierno central. Lo anterior coloca en el gobierno central impuestos de alta flexibilidad. Por ser los de gran recaudación, implican superávits estructurales centrales y déficits locales que deben ser financiados con transferencias (Piffano, 1995). La eficiencia desaconseja el uso de bases tributarias móviles o de fuerte oscilación cíclica en jurisdicciones subnacionales, lo que limita la posibilidad de financiarlas con recaudación propia proveniente de impuestos al consumo o a la renta (Porto, 2004).

No obstante los postulados de la teoría normativa, es usual encontrar países donde impera un mayor federalismo fiscal y donde los impuestos basados en la capacidad de pago están primeramente asignados a jurisdicciones subnacionales. En parte se justifica por la dificultad de los gobiernos centrales de localizar a los individuos, investigar sus bienes o hábitos de consumo, en el caso de impuestos personales, o investigar bienes en el caso de los impuestos reales (Piffano, 1995).

Las dos tablas siguientes, ilustran en forma esquemática sobre los aspectos teóricos de la descentralización de un conjunto de impuestos. La primera tabla establece criterios de carácter teórico, en tanto la segunda se centra en analizar impuestos que existen o se han propuesto en el caso argentino.

Tabla 2: Asignación de recursos tributarios

Criterio	Bases tributarias móviles	Bases tributarias no móviles	Recursos naturales
Eficiencia económica	Nacional	Local	Nacional
Equidad (principio del beneficio)	Nacional/Local	Local	Nacional
Equidad (principio de capacidad de pago)	Nacional	Local	Nacional

Fuente: Porto (2004).

Tabla 3: Cuestiones relacionadas con la descentralización de la imposición en casos concretos

Impuesto	Problemas Técnicos al descentralizar	Requisitos para Eventual Descentralización
Ingresos proporcional	Transferencia de bases imponible. Más fácil con renta laboral.	Base imponible uniforme. Gravar el trabajo localmente
Ingresos progresivo	Migración de las bases. Guerras tributarias	Difícil de descentralizar
IVA tipo consumo	Acuerdo multilateral para distribuir por consumo en destino	Base imponible uniforme. Compensación entre jurisdicciones.
Ventas minoristas	Guerras tributarias. Contrabando fronterizo	Base imponible uniforme.
Consumos específicos	Guerras tributarias. Contrabando fronterizo	Base imponible uniforme.
Ventas en cascada	Sesgo antiexportador. Guerras tributarias.	Base imponible uniforme. Compensación entre jurisdicciones.
Inmobiliarios y otra propiedad	No	Mínimos

Tasas por servicio	No	Ninguno
--------------------	----	---------

Fuente: FIEL (1993)

II.2. El Enfoque "Positivo" de las finanzas públicas federales

La escuela de las decisiones colectivas³, aplica las herramientas del análisis económico al entendimiento de los problemas de las ciencias políticas. En esta concepción el votante es un cliente de los dirigentes políticos, quienes tratan de atraerlo o seducirlo “vendiéndole” ideas o promesas. Buchanan, según Petrei (1995), procura eliminar cualquier vestigio de una visión orgánica del Estado⁴: para él y su escuela un ente público no se comporta como una entidad diferente de los individuos que la componen. El sistema político representativo funciona con cuatro categorías de actores: los votantes, los políticos, los burócratas y los grupos de interés, cada uno con funciones de utilidad propias. Cada grupo controla algo y está dispuesto a dar algo o todo lo que controla para conseguir sus objetivos. La teoría de las finanzas públicas ha sido construída mirando a las fallas del mercado e ignorando las fallas de los procesos políticos. La teoría de las decisiones colectivas se fija más en las fallas del proceso político y abstrae las fallas del mercado. En el primer caso se tiene como referencia un modelo ideal de asignación de recursos; en el segundo se comparan los procesos políticos con un ideal de instituciones democráticas (Petrei, 1995).

El enfoque teórico hasta ahora presentado, permite una visión de la hacienda pública subnacional "normativa", en el sentido de que guía el buen diseño, sobre la base que la teoría indica. Complementario, a nuestro entender (antes que alternativo), es el denominado enfoque "positivo" del federalismo fiscal. Se deja de suponer “ilusión fiscal”, conocimiento por los políticos de las preferencias de los ciudadanos y ajuste a éstas de sus actos, y que los burócratas responden a las decisiones de los políticos, fundadas a su vez en las preferencias de los ciudadanos.

El gobierno representativo puede ser analizado desde la óptica del "Problema del Principal y el Agente". La "Relación de Agencia" es una en la que un delegado ("agente") actúa en nombre de otro ("Principal"), quien delega. Se introduce una doble relación principal-agente, entre ciudadanos y políticos, y entre éstos y los burócratas. En esas relaciones, hay problemas por intereses contrapuestos y asimetría de información (en su variedad de “acción oculta”). La información es costosa, y desde la óptica individual puede no justificarse aumentar la precisión de la oferta de información sobre temas amplios, con beneficios difusos para el individuo. Los intereses sectoriales organizados, en cambio, tienen fuertes incentivos a poseer superior información. De allí que los políticos o burócratas pueden tender a beneficiar a grupos de presión sin que el promedio de los "Principales" lo perciba (Tommasi, 1996).

El "Problema de la Acción Colectiva", ilustra el fallo del mercado en la producción de bienes públicos; también se lo denomina el "Problema de los Recursos Comunes" (Common Pool Problem), denotando que cuando existen bienes públicos, hay incentivos individuales a actuar como polizón (Free Rider) y no contribuir a su financiamiento, dada la ausencia de rivalidad en el

³ Hay dos niveles de análisis: modelos de democracia directa (Social Choice) y de democracia representativa (Public Choice).

⁴ Las visiones sobre el Estado pueden agruparse en dos grandes vertientes: la organicista y la mecanicista. En el primer caso, el individuo tiene una “función” que cumplir en el todo de la comunidad y se subordinan sus intereses a ésta. En la visión mecanicista, el Estado es sólo una maquinaria creada por consenso entre individuos para proveerse bienes públicos comunes, como mínimo, seguridad física y administración de justicia.

consumo. Aplicado a la coparticipación impositiva, las entidades subnacionales tienen incentivo a sobredimensionar su participación en recursos cuyos costos de producción no se internalizan (cobro de impuestos). El “Problema de la Representación” (Principal-Agente), se basa en una brecha de intereses originada en dificultades informativas. Los problemas de Acción Colectiva y de Representación, sin embargo, se refuerzan mutuamente (Tommasi, 1996). Alguna literatura considera mejor el comportamiento de la Relación de Agencia, en niveles más descentralizados de gobierno, recomendando esta visión, la delegación de facultades allí donde la vinculación entre Principal y Agente es más próxima (Porto, 2004). El Problema de los Recursos Comunes, en este caso, se funda en la disociación de las decisiones de gasto y recaudación, originadas en las transferencias intergubernamentales. Si se percibe que parte de los gastos locales será financiado por no residentes, las transferencias bajan el costo “percibido” de los servicios públicos locales, y crece el tamaño del sector público local más allá de lo óptimo cuando la autoridad local cosecha los frutos (votos) y no eroga los costos (cobro de tributos). El efecto es independiente de la forma que adopte la transferencia, aunque varía la intensidad según su diseño. Por otro lado, en la evaluación de decisiones de gasto público, pueden sobreestimarse los beneficios en relación a los costos, al poder trasladarse parte de éstos a otras jurisdicciones. Habrá “sobreproducción” de bienes públicos locales, en tanto la externalidad favorable a la jurisdicción así lo permita. Este modelo de ilusión fiscal (los ciudadanos no perciben los costos del gobierno subnacional, más que parcialmente, ya que parte de sus recursos vienen de fuera de la jurisdicción), sin embargo, presenta dos inconvenientes: no distingue entre situaciones ex ante y ex post. Alguien paga el gasto efectivamente realizado y distintas formas de cerrar la brecha repercuten en forma diferente sobre las variables fiscales y el nivel de bienestar. Tampoco hay aprendizaje: de los desfases entre situaciones ex ante y ex post, no hay ajuste en la conducta (Porto, 2004).

Instituciones apropiadas, pueden corregir el sesgo del sistema, por ejemplo, a través de una constitución política que establezca reglas. Una constitución política es un “contrato incompleto” que especifica procedimientos para tomar decisiones y para otorgar representación a personas que deben hacerlo. Pero no se especifica el contenido de tales decisiones. Las elecciones y la separación de poderes son las formas de control y disciplinamiento ante desviaciones. La separación de poderes requiere un adecuado diseño para que se cumpla la meta antes mencionada. Un mal diseño puede acarrear un problema de recursos comunales (Persson, Roland y Tabellini, 1996).

Bird (1995) sugiere que el paradigma apropiado para entender las relaciones fiscales interjurisdiccionales, es uno de regateo entre Principales no necesariamente iguales, de “Diplomacia Federal-Provincial”. El papel de los gobiernos no se limita a la entrega de servicios: parte es manejar conflictos y la forma de hacerlo es con la política distributiva. El enfoque del Federalismo Fiscal tradicional, asume un esquema Principal-Agente. Una perspectiva alternativa de Finanzas Federales presta mayor atención al análisis institucional de la realidad y considera interacciones entre iguales como el modelo básico. Aún economistas trabajando en la tradición de Elección Pública han discutido el diseño de instituciones fiscales federales primeramente desde la perspectiva normativa de su habilidad de restringir la presunta rapacidad de sus clases políticas.

Para los modelos de Leviathan, el gobierno se comporta como un monopolista, y la competencia en los mercados políticos es una restricción inoperante debido a la ignorancia racional de los votantes, y la incertidumbre y ciclos presentes en la regla de la mayoría. Suponen que el objetivo primario del gobierno es la maximización del ingreso para su uso discrecional.

Ante la inoperancia de la competencia política, sugieren restricciones constitucionales sobre las fuentes de imposición, la expansión de la deuda pública y la creación de dinero (Brennan y Buchanan, 1990).

En la literatura hay mayor consenso acerca de cómo deben repartirse las responsabilidades de gasto entre las distintas unidades de gobierno para optimizar la provisión de bienes públicos, que sobre la asignación de impuestos. Las ganancias de mayor descentralización del gasto son mayores si se las acompaña por una adecuada descentralización en materia impositiva. En la mayoría de los países existe un grado de descentralización del gasto mayor que de los impuestos, requiriéndose transferencias verticales para cerrar la brecha. Las condicionadas (delegación) tienen efectos ingreso y sustitución, las incondicionadas (devolución) sólo efecto ingreso.

La descentralización puede ser por delegación o por devolución. En el primer caso el gobierno central actúa como principal y los subnacionales como agentes. Puede haber de parte de éstos conducta de riesgo moral, si existen asimetrías informativas. Bajo devolución, los gobiernos locales no sólo ejecutan las políticas públicas, sino que también poseen efectiva autoridad para decidir las. La devolución destaca los valores políticos de autonomía y rendición de cuentas, como también las ganancias de eficiencia. Los gobiernos subnacionales dejan de ser agentes del gobierno central, y pasan a serlo del electorado local. En caso de delegación, prima la función de utilidad del gobierno central y en la de devolución las funciones locales de bienestar.

En el enfoque normativo se supone que las funciones de gasto y tributación son relativamente poco costosas de variar, que las cuestiones distributivas se focalizan en los individuos y son dominadas por el gobierno central, y que el mantenimiento de un "mercado común nacional" es un requisito sine qua non. Esto lleva a un análisis Principal-Agente, Nación-Provincias, e implica limitar el acceso subnacional a fuentes tributarias, y hacer condicionales las transferencias. La perspectiva de Finanzas Federales es en cambio, de negociación entre iguales. Las dificultades de los economistas en tratar con el enfoque de Finanzas Federales, están en que no hay un único conjunto de hechos estilizados que cuenten la historia. Las federaciones difieren en número de jurisdicciones, población y actividad económica, rentas per cápita, riqueza de recursos naturales, origen histórico: agrupación o delegación; pacífico o violento, geografía compacta o dispersa, grado de homogeneidad en términos de lenguaje, grupos étnicos, mitos culturales unificadores, la medida en que las fronteras internas coinciden con la heterogeneidad de alguna de esas dimensiones, representación política de los intereses regionales en la estructura central. "La federación puede entenderse mejor en términos de los problemas para los cuales ha constituido históricamente respuestas variables. Si se entienden los problemas, queda más claro el entendimiento de la estructura" (Bird, 1995). Aún cuando en la comparación, cada país federal es único, la significación de cada componente particular de su sistema federal puede entenderse sólo en un contexto abarcativo. Las recomendaciones políticas deberían relacionarse al entendimiento de la racionalidad del sistema intergubernamental existente y su capacidad para el cambio si este es aceptado o tiene posibilidades de implementación exitosa. Otra lección del estudio de la diversidad existente, es que en definitiva lo que importa, más que la naturaleza precisa de las soluciones técnicas son los procesos y procedimientos a través de los cuales se alcanzarán sus soluciones (Bird, 1995).

Tanzi (1996), sugiere distinguir entre descentralización fiscal y administrativa. En el primer caso, las jurisdicciones subnacionales tienen poderes tributarios y responsabilidades legalmente establecidas de gasto. Son ejemplos de países federales como Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Nigeria y Suiza. La descentralización

administrativa existe cuando el grueso de los impuestos se cobran centralmente, pero se asignan fondos a través de jurisdicciones subnacionales que actúan como agentes del gobierno central, con pautas definidas de gasto.

Se argumenta que la descentralización lleva a menores sectores públicos en los países donde es practicada. Brennan y Buchanan (1990) predicen que los gobiernos subnacionales intentarán evitar presiones competitivas a la Tiebout, coludiendo entre sí o con el gobierno central. La cesión de facultades de imposición con carácter exclusivo o tasas impositivas uniformes entre jurisdicciones van en tal dirección. El reparto de potestades tributarias, según aquéllos autores, va contra el propósito que entienden primario de la descentralización, cual es crear competencia entre gobiernos subnacionales. Ehdaie (1994) examina con datos de treinta países el efecto de la descentralización fiscal sobre el tamaño del sector público. Encuentra que la simultánea descentralización de poderes de imposición y gasto del gobierno nacional, ejerce una negativa (y significativa) influencia en el tamaño global del sector público. Además, el hecho de compartir ingresos con las decisiones de imposición concentradas en el gobierno nacional, elimina la influencia negativa de la descentralización de los poderes de gasto. Tales resultados empíricos sugieren que los países que tienen como objetivo un menor sector público, pero sólo descentralizan sus poderes de gasto, deberían hacer lo propio con decisiones de imposición.

Contra los modelos de Leviathan se esgrimen las economías de escala en el consumo de los bienes públicos no congestionables. La principal argumentación económica para descentralizar se basa en consideraciones de eficiencia en la asignación. Argumentos políticos son si la población no es homogénea o si grupos étnicos, raciales, culturales, lingüísticos, etcétera, que valoran su autonomía por razones tanto económicas como extraeconómicas, están distribuidos regionalmente como en Rusia, Canadá o Bélgica. Estados Unidos es multirracial, pero las diferencias étnicas no coinciden con las regiones, aunque varíe entre éstas la densidad de los grupos. Quebec, Flandes o Chechenia son entidades culturales, étnicas, religiosas o lingüísticas donde las diferencias están regionalmente distribuidas. La descentralización puede requerirse para conservar la unidad de una federación. En sociedades autoritarias, la conservación de la unidad puede forzar el intento de centralizar. Por su parte, en sociedades democráticas, los argumentos políticos y económicos convergen en favor de la descentralización.

Otra cuestión práctica es que en la mayoría de los países, las jurisdicciones subnacionales son fruto de la historia. Cuanto menor es la correspondencia de entidades políticas reales con la eficiente configuración a que daría lugar una descentralización basada en una asignación económica de los bienes públicos, menores son las ventajas económicas potenciales de la descentralización. La jurisdicción económicamente eficiente puede ser muy variable. El cambio tecnológico y la mayor movilidad geográfica de la población, modifican el carácter de los bienes públicos demandados por la gente. Algunos se tornan obsoletos, otros nuevos surgen. Cuando se incrementa la movilidad crecen las externalidades interjurisdiccionales. Estas pueden salvarse con requisitos de reciprocidad, más factibles si los servicios son estándar entre regiones. La descentralización debería entonces ser flexible en el tiempo.

III. Marco histórico

Las jurisdicciones subnacionales en la Argentina son actualmente 23 Provincias (divididas en Municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también conocida como la Capital Federal. La Nación, desde la unificación nacional, posterior a las guerras civiles que

siguieron a la independencia, se dividía en 14 Provincias y la Capital Federal⁵. Los Territorios Nacionales (gobernados desde el Poder Federal), abarcaban las actuales provincias patagónicas, La Pampa, Chaco, Formosa y Misiones, así como el desaparecido Territorio Nacional de Los Andes. En la década de los cincuenta se provincializaron todos los Territorios Nacionales, a excepción de Tierra del Fuego, que continuó siéndolo hasta 1990. En agosto de 1951, los Territorios de Chaco y la Pampa fueron convertidos en Provincias (con los nombres de Presidente Perón y Eva Perón, que conservaron hasta 1955). Misiones fué provincializada en 1953, y Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz en junio de 1955. Tierra del Fuego fué provincializada en abril de 1990, abarcando su jurisdicción las Islas del Atlántico Sur ocupadas por el Reino Unido, y el Territorio Antártico que reclama Argentina.

Tabla 4: Provincias y fecha de creación

Provincia y año de creación			
GCBA	1994	MENDOZA	1820
BUENOS AIRES	1820	MISIONES	1953
CATAMARCA	1821	NEUQUEN	1955
CHACO	1951	RIO NEGRO	1955
CHUBUT	1955	SALTA	1821
CORDOBA	1820	SAN JUAN	1820
CORRIENTES	1821	SAN LUIS	1820
ENTRE RIOS	1821	SANTA CRUZ	1955
FORMOSA	1955	SANTA FE	1815
JUJUY	1834	SANTIAGO DEL ESTERO	1820
LA PAMPA	1951	TIERRA DEL FUEGO	1990
LA RIOJA	1820	TUCUMAN	1821

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004).

En Argentina, la regla general es que las Provincias han delegado funciones en la Nación y conservan todas aquéllas no delegadas. Las características del régimen municipal son privativas de las Provincias. Cada nivel de gobierno posee amplias facultades para planificar, ejecutar y financiar decisiones de gasto; para legislar, recaudar y administrar impuestos, y para reglamentar las actividades privadas. Los recursos de los Municipios en Argentina, provienen en parte de fuentes propias, y en parte de transferencias provinciales que incluyen en muchos casos, esquemas de coparticipación. Estos contemplan un porcentaje de coparticipación primaria

⁵ La Real Ordenanza de Intendentes de 1782, dividió el Virreinato del Río de la Plata en ocho Intendencias o Provincias, tres de las cuales, Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán, estaban en el actual territorio argentino. Las restantes eran La Paz, Potosí, Charcas, Cochabamba (Bolivia), y Asunción (Paraguay). Además existían como parte del Virreinato, los gobiernos de Moxos (norte de Bolivia), Chiquitos (Chaco paraguayo-boliviano y actual provincia de Formosa), Misiones (Paraguay oriental, actual provincia de Misiones y occidente de los estados del sur de Brasil), y Montevideo (Uruguay). De la Intendencia de Buenos Aires se desmembraron las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe (también incluía Chaco, La Pampa y la Patagonia Argentina y las Islas Malvinas). Córdoba del Tucumán dió origen a Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, y Salta del Tucumán a Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero. Trece ciudades se convirtieron en otras tantas provincias homónimas, la número catorce fue Entre Ríos que se estructuró a partir de cinco partidos. La ciudad de Buenos Aires fue federalizada en 1880. Luego se le adicionaron los partidos de Flores y Belgrano, llegando a los límites actuales. En 1994 se la dotó de autonomía.

inferior al vigente a nivel nacional, y en general, con menor sesgo distributivo, con un criterio devolutivo o relacionado a la población objetivo de programas sociales. Los recursos propios municipales provienen de tasas por servicios y sobretasas de impuestos provinciales (Ingresos Brutos e Inmobiliario).

III.1. Evolución Temporal del Federalismo Fiscal Argentino

Desde el virreinato hasta la crisis financiera de 1890 el sistema fiscal argentino se asentaba en la aduana y en menor medida los salarios y las ventas, con alta ineficiencia administrativa. En la década de 1820 se formaron las catorce provincias alrededor de las ciudades más importantes. En el período de las guerras civiles hubo separación total de las fuentes tributarias y los recursos en el período se destinaron básicamente al sostenimiento de los ejércitos provinciales. Tras la organización nacional y la reincorporación de la provincia de Buenos Aires⁶, se nacionalizó la aduana, principal fuente de recursos y se eliminaron las aduanas interiores. La unificación del ejército regular quitó a las Provincias su fuente principal de gastos. Además los primeros empleos públicos creados (maestros, profesores, jueces) se distribuyeron principalmente en el interior del país. Entre 1860-1930 el país gozó de pleno empleo casi continuo y no hubo creación numerosa de empleo público provincial. Además, los inmigrantes iban principalmente de la ciudad al campo, con salarios reales estables o crecientes. El crecimiento económico proveyó nuevas fuentes fiscales. El gasto público creció en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX (educación, defensa, obras públicas, puertos y salud pública).

En el período 1900-1934, antes de la centralización tributaria y los regímenes de coparticipación, las Provincias participaban con entre 25 y 30% de la recaudación impositiva total. Los gastos provinciales tuvieron una gran estabilidad en su participación (Porto, 2004). Respecto de los impuestos, hasta 1890 hubo separación de fuentes: la Nación gravaba el Comercio Exterior y las Provincias, consumos específicos, mediante los llamados "Impuestos Internos" (en Capital Federal y Territorios Nacionales, los "Internos", los recaudaba la Nación). En 1865, el 94,6% de los recursos fiscales nacionales provenían del comercio exterior. En 1895, aún eran el 74,3% del total, bajando a 60,2% en 1920, y a 59,3% en 1930 (FIEL, 1993).

Con la crisis de 1890 comenzó a expandirse el cobro de impuestos indirectos nacionales a todo el país, antes limitado exclusivamente a la Capital Federal y a los Territorios Nacionales. Por ello se dice que entre 1890 y 1934 hay concurrencia de recaudación de "Internos" entre Nación y Provincias (Porto, 2004).

La crisis de 1890 generó que los impuestos aduaneros se pagaran en oro y que se crearan los impuestos internos a nivel nacional (ya existían a nivel provincial). Finalmente, en 1895 el gobierno nacional se hizo cargo de las deudas de las provincias. En 1931, los ingresos del gobierno nacional estaban compuestos por derechos aduaneros (46%) e impuestos internos (16%) (Batalla, 1997). La práctica de compartir recaudación centralizada se inició en 1932, con transferencias nacionales de asignación específica a vialidad. Antes las transferencias del fisco federal a los fiscos provinciales habían sido muy poco importantes respecto al gasto total presupuestado. La primera Ley de Coparticipación de Impuestos data de 1935.

⁶ En el período previo a Caseros, la Confederación ha sido calificada por Escudé (2008), como una "Constelación de Provincias". Argentina consiguió evitar el destino de las Provincias Unidas de Centro América en el Siglo XIX o de Yugoslavia más recientemente.

Porto (2004), ha organizado en etapas el federalismo fiscal argentino. Su taxonomía incluye diez períodos, al que aquí se agrega el undécimo, comprendiendo el período actual, desde la crisis de 2002. La Tabla reseña cada etapa.

Tabla 5: Etapas del Federalismo Fiscal Argentino desde la organización nacional

Etapas	Período	Caracterización
Federalismo Competitivo sin Coparticipación	1853-1934	Amplia disparidad de bienes públicos provinciales entre jurisdicciones. Reducido tamaño de los estados provinciales
Primer Período Coparticipación	1935-1946	Modernización del sistema tributario. Régimen de distribución con reglas claras.
Segundo Período Coparticipación	1947-1958	Nuevas provincias en el período. Se invierte la importancia relativa entre impuestos internos (criterio devolutivo) y otros (distribución por población)
Tercer Período Coparticipación	1959-66	Cambio escalonado a favor de las provincias. Nuevos prorrateadores: en vez de recaudación de impuestos coparticipados en cada jurisdicción (conflictivo, usado para parte de los impuestos), se usó por cuartos población, gastos provinciales, recursos provinciales y partes iguales.
Cuarto Período Coparticipación	1967-72	Se mantienen los criterios de reparto secundario, pero la Nación recupera 4% de la masa coparticipable.
Quinto Período Coparticipación	1973-79	Sistema único para repartir todos los recursos coparticipados. Partes iguales a Nación y Provincias. Margen para ATN. Distribución secundaria 65% por población, 25% por brecha de desarrollo y 10% por dispersión de población.
Sexto Período Coparticipación	1980-84	Eliminación de aportes patronales (1980-84). Precoparticipaciones para el sistema previsional.
Séptimo Período Coparticipación	1985-87	Período sin Ley, con distribución exclusiva por ATN. Convenios transitorios mientras se negociaba nueva Ley.
Octavo Período Coparticipación	1988-89	Intento de vuelta a la normalidad con un régimen transitorio que terminó siendo duradero.
Noveno Período Coparticipación	1990-2002	Reducción de aportes patronales (1991-2005). Precoparticipaciones. Compromisos de suma fija. Jerarquía constitucional a la Coparticipación. Salvataje financiero de las Provincias en 2002.
Décimo Período Coparticipación	2002-...	Laberinto de Coparticipación. Cierta estabilidad desde 2002 en adelante. Ley nueva pendiente.

Fuente: Porto (2004).

Tal como se mencionó anteriormente, al federalismo competitivo sin coparticipación siguen los diez períodos de coparticipación. Lo que varía en cada etapa es el alcance (impuestos comprendidos), la proporción que se destina a la Nación y a las Provincias así como los prorrateadores con que se asignan los fondos entre las provincias. La Tabla siguiente ilustra sobre el particular.

Tabla 6: Evolución de la distribución primaria y secundaria

Período	Leyes e Impuestos incorporados	Nación	Provincias y ciudad de Buenos Aires	Prorrateadores
1935-46	12139 (Impuestos Internos Unificados 1935-54), 12143 (Ventas) y 12147 (Réditos)	82.5	17.5	Ley 12139: Recaudación del impuesto en cada jurisdicción, Población. Leyes 12143 y 12147: Población, Gastos Provinciales, Recaudación del impuesto en cada jurisdicción.

1947-58	12956 (Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios) 14060 (Sustitutivo de la Transmisión Gratuita de Bienes)	79.0	21.0	Población, Gastos Provinciales, Recursos Provinciales, Recaudación del impuesto en cada jurisdicción, Inversa de la Población
1959	14788	66.0	34.0	Población, Gastos Provinciales, Recursos Provinciales, Partes iguales.
1960	(Todos los anteriores)	64.0	36.0	
1961		62.0	38.0	
1962		60.0	40.0	
1964-66		54.0	46.0	
1967		59.2	40.8	
1968-72		61.9	38.1	
1973-80	20221	46.7	53.3	Población, Brecha de desarrollo, Dispersión de Población.
1981-84	(Tierras Aptas para Explotación Agropecuaria, Regularización Patrimonial, Divisas, Parque Automotor, Valores Mobiliarios, Aceites Lubricantes, futuros indirectos que estableciera la Nación, los de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación)	48.5	51.5	
1988-...	23548 (Todos los nacionales existentes o por crearse exceptuando: derechos de importación y exportación, aquellos con distribución prevista en otros régimenes, con afectación específica al momento de la norma, los cuales cumplido su objetivo, se incorporarían al esquema)	43.34	57.66	No explícito. Toma ponderadores anteriores para el 48.5%, y valúa en 8,16% las transferencias de funciones realizadas en el período.

Fuente: Cetrángolo y Jiménez, 2004.

III.2. Primer Período de Coparticipación (1935-46)

Corresponde a los gobiernos de Justo, Ortiz, Castillo y de la Revolución de 1943. Desde el 1 de enero de 1935 comenzó a centralizarse alguna recaudación en la Nación, y a coparticiparse a las Provincias. Por un lado se legisló la coparticipación de Impuestos Internos, y

por el otro, de los Impuestos a Ventas, Réditos y otros tributos relacionados, cuya creación se originó en la Crisis del Treinta.

Los Impuestos Internos reemplazaron similares de origen provincial. En 1934, se dictó la Ley 12.139, de unificación de Impuestos Internos (los nacionales habían sido creados en 1891). Cada Provincia embolsaría durante 1935 un 110% del promedio de la recaudación total que hubiera percibido entre 1929 y 1933, incluyendo los conceptos cubiertos antes por impuestos al consumo provincial. Desde 1936, a cada Provincia se le deduciría un 10% de lo que correspondía, hasta llegar a 1944. Esa deducción acumulada se repartiría según la población correspondiente al último censo nacional de esa época, que era el de 1914. La Ley 12.143 creó un Impuesto a las Ventas, de carácter nacional, en una etapa. En tanto, la Ley 12.147 prorrogó la vigencia del Impuesto a los Réditos establecido por la Ley 11.682. Este se repartiría hasta el 31-12-38, un 82,5% para la Nación y un 17,5% para la Capital Federal y las Provincias. En el período crecieron en importancia en el financiamiento provincial, los recursos nacionales. Las provincias recibieron 30,6% de la recaudación coparticipable en 1935. y 19,6% en 1946 (Promedio del período: 24,9%) (FIEL, 1993).

III.3. Segundo Período Coparticipación (1946-58)

Comprende a las presidencias de Perón y a la Revolución de 1955. En 1947 se sancionó la Ley 12.956, de *Distribución de Impuestos Nacionales*, por medio de la cual se incorporó al Régimen de Coparticipación el Impuesto a los Beneficios Extraordinarios. Estos se distribuirían anualmente y hasta 1955, 79% para la Nación y 21% para la Capital y las Provincias.

. El porcentaje destinado a las Provincias, pasó de 17,5% a 21%, pero en simultáneo se provincializaron ocho Territorios Nacionales, cuyos recursos, antes nacionales, se trasladaron a las nuevas provincias. Adicionalmente, se establecieron criterios explícitos para la distribución secundaria. Un punto importante es que se introdujo un concepto expresamente distributivo, como lo es el indicador inverso de población⁷.

Los Impuestos Internos Unificados que a principios de los cincuenta se distribuían 68,8% para la Nación, cayeron a 58,3% y 54% con el paso de la década. La coparticipación secundaria de estos impuestos, también seguía una regla propia que mayoritariamente distribuía por población⁸.

En 1951 se incorporó al régimen un impuesto nacional, sustitutivo del gravamen provincial, a la transmisión gratuita de bienes. La distribución se efectuaría en proporción al promedio de las recaudaciones registradas durante los últimos 2 años en cada jurisdicción, en concepto del impuesto sustituido.

Así, la participación de las Provincias en el total de recursos coparticipados creció de un 24% en 1947, a un 39% en 1958 (promedio del período, 26,4%) (FIEL, 1993).

III.4. Tercer Período Coparticipación (1959-66)

⁷ Un 9,5% del monto de distribución secundaria se repartía en relación inversamente proporcional a la población.

⁸ Con respecto a la distribución secundaria, el 98% se repartiría en función de la población de cada provincia y de su producción de artículos gravados con impuestos internos, y el 2% restante en relación inversa con el monto por habitante.

Se trata de las presidencias de Frondizi, Guido e Illia. La Ley 14.788 de 1959 legisló la participación uniforme para los impuestos a los Réditos, Ventas, Ganancias Eventuales y a los Beneficios Extraordinarios en un proceso gradual que aumentó sustantivamente los recursos provinciales. La coparticipación primaria quedó: 36% para las Provincias, 6% para la Capital Federal, 58% para la Nación. Las Provincias que en 1956 se llevaban el 36,5% del total recaudado por los distintos regímenes, pasaron al 46,2% de dicha base (FIEL, 1993). Con respecto a la distribución secundaria, un 25% se repartiría de acuerdo a la población de cada provincia, un 25% de acuerdo con los recursos percibidos por cada una, otro 25% de acuerdo con el monto de los gastos realizados por cada provincia, y el 25% restante por partes iguales entre todas ellas.

III.5. Cuarto Período Coparticipación (1967-72)

Es el período histórico conocido como la Revolución Argentina, presidencias de Onganía, Levingston y Lanusse. En 1967, se reformó el cuadro vigente a 1966, donde en referencia a los números anteriores, la Nación había perdido 4% a manos de las Provincias. Los porcentajes para 1967 fueron: 35,46% para las Provincias, 5,32% Capital Federal, 59,22% Gobierno Nacional, y para 1968, 35,46% Provincias, 2,66% Capital Federal, 61,88% Nación (FIEL, 1993).

III.6. Quinto Período Coparticipación (1973-80)

Corresponde al gobierno peronista de 1973-76 y la primera etapa del régimen militar que le siguió. En 1973 se dictó una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. La Ley 20.221/73 tenía como objetivos:

- 1) Reducir la dependencia de las Provincias respecto del Tesoro Nacional, ante los déficit provinciales provocados por la equiparación salarial de los empleados provinciales y municipales con los nacionales (Dagnino Pastore, 2007).
- 2) Reconocer un trato diferencial a las Provincias con menores recursos, para garantizar la igualdad, en términos de prestación de servicios públicos, para todos los habitantes.
- 3) Simplificar la administración y el contralor del sistema, así como el mecanismo de distribución.

Se incluían todos los tributos sujetos a Coparticipación en un mismo régimen. La Ley debía regir hasta 1980. El 48,5% de la masa coparticipable iba automáticamente a la Nación, igual porcentaje a las Provincias y 3% restante al Fondo de Desarrollo Regional, destinado a financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, conforme a lo establecido por el artículo 16 de la ley. La distribución secundaria se efectuaba: 65% en proporción a la población, 25% en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada Provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la Provincia no perteneciera a la señalada área, un 10% para las Provincias que no tuvieran densidad de población mayor al promedio del conjunto de provincias y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada Provincia y dicho promedio.

La determinación de la brecha de desarrollo se hacía en base a un Índice de Desarrollo, que surgía mediante el promedio aritmético simple de Calidad de vivienda, según surgiera del Censo Nacional de Viviendas, grado de educación de los recursos humanos y automóviles por

habitante, según el último Censo Nacional de Población. La Nación se sujetaba a repartir los impuestos futuros que se establecieran gravando consumos, actos o contratos. De la fracción correspondiente a la Nación, giraría 1,8% a la Municipalidad de Buenos Aires, y 0,2% a Tierra del Fuego.

Entre 1977 y 1980 se inició el proceso de transferencias de responsabilidades de gasto de servicios públicos hacia las provincias, especialmente en el área de empresas públicas (obras sanitarias, distribución de energía eléctrica, etc.), salud, educación pre-primaria⁹ y primaria¹⁰. Sin embargo, las provincias no recibieron recursos adicionales a cambio de hacerse cargo de esos servicios.

Como resultado, la Nación perdió 22% de participación en la coparticipación primaria, en favor de las Provincias. Las Avanzadas aumentaron su participación en 10%, las Intermedias 37%, las Rezagadas 52% y las de Baja Densidad en 46% (FIEL, 1993). A raíz del traslado de responsabilidades de gasto social a las Provincias, el gasto provincial superó el 50% del gasto público total, y lo mismo ocurrió a nivel del empleo público. Adicionalmente, en 1974 se había creado el IVA, reemplazando a los Impuestos a las Ventas, Beneficios Eventuales y Actividades Lucrativas.

III.7. Sexto Período Coparticipación (1980-84)

Abarca los años finales del Proceso y la llegada al poder de Alfonsín. A fines de 1980 se decidió reducir los impuestos al trabajo, disminuyendo los aportes patronales, compensándolos con aumento y generalización del IVA, incremento de impuestos internos a cigarrillos, y aumento de precios de combustibles. Se complementaba el paquete con el mantenimiento de recursos federales a las Provincias al año 1979, y se procuraba una mejora en el control de la evasión.

Para la compensación de recursos perdidos por la Seguridad Social, se introdujo un deducción sobre la incrementada masa de recursos, susceptibles de coparticipación ("Precoparticipación"). También se eliminaron varios impuestos con afectación específica de carácter no coparticipable (FIEL, 1993). Adicionalmente, la Ley de Presupuesto 22.451 de 1981, eliminó la Coparticipación a la Capital Federal¹¹. El conjunto de los cambios introducidos, ocasionaron que el 40,4% de todo lo recaudado fuera coparticipado en 1981. Como consecuencia creció el autofinanciamiento con recursos propios por parte de las Provincias. A su vez, se transfirieron a éstas escuelas, hospitales, obras sanitarias locales y redes de distribución del mismo carácter (FIEL, 1993).

La reforma tributaria de 1980, al utilizar parte del IVA para financiar la seguridad social, provocó una disminución en el coeficiente de distribución de los llamados impuestos coparticipados del 50,5%, al 26,9% en 1981-82, al 21,5% en 1983, y al 24,4% en 1984, año en que caducó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Las Provincias tuvieron aumentos de gastos por las transferencias de servicios, y caída de recursos propios desde 1982 por la crisis económica. Tuvo lugar una sustitución de aportes nacionales automáticos y legalmente establecidos, por aportes discrecionales crecientes. Con la aceleración inflacionaria, cayó la

⁹ El 83% de la oferta pública estaba bajo responsabilidad provincial (FIEL, 1993).

¹⁰ El 92% de la oferta pública estaba bajo responsabilidad provincial (FIEL, 1993).

¹¹ Dos años mas tarde, en 1983, a través de la Ley N° 22.770 se restituyó la transferencia de fondos en concepto de coparticipación a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, estableciéndose nuevamente en un 1,8%.

participación de las Provincias en la masa coparticipable y el porcentaje de gastos financiados con recaudación propia. En 1983, los aportes del Tesoro superaron los recursos propios provinciales y los federales coparticipados. En 1984 se reinstituyeron el FONAVI y los aportes patronales (FIEL, 1993).

III.8. Séptimo Período Coparticipación (1985-87)

Epoca que coincide con el apogeo y deterioro de Alfonsín. Al vencer a fines de 1984 el régimen de Coparticipación sin ser reemplazado, no hubo régimen legislado entre 1985-87, siendo implementados en su lugar aportes del Tesoro. Estos recursos alcanzaron altos niveles y con ello creció el gasto, el empleo y los salarios provinciales. Los recursos federales en 1986 fueron del 55% de los gastos provinciales (FIEL, 1993). La etapa es muy compleja para las finanzas públicas argentinas. Por caso, las regalías petroleras, en época de precios regulados, se liquidaban como un porcentaje de su precio internacional. La imposición federal recurrió a tributos de excepción, fuerte recurso al comercio exterior y a los combustibles. Diversos regímenes promocionales erosionaron la base imponible en el período. En torno al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), para vivienda social, creado en los años setenta y financiado durante los años ochenta con tributos sobre el trabajo, no funcionó como fondo, ya que los ingresos por las viviendas financiadas no compensaron los préstamos otorgados. La Coparticipación Vial, para la construcción de carreteras y mantenimiento de las Direcciones Provinciales de Vialidad, un segundo tipo de transferencias condicionadas del período, proveniente de impuestos a los combustibles, lubricantes y cubiertas, se prorrateaba conforme al consumo de combustible por jurisdicciones. El Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), afectado a obras energéticas y financiamiento de las Empresas Provinciales de Electricidad, se formaba con ingresos del Impuesto a los Combustibles, al Gas Natural y a la Energía Eléctrica. Hasta 1988 no hubo régimen de coparticipación, y en su lugar proliferaron transferencias condicionadas como las aquí referidas y recursos de libre disponibilidad.

III.9. Octavo Período Coparticipación (1988-89)

Incluye el último año de Alfonsín y el primero de Menem. La Ley 23.548, de Coparticipación Federal de Impuestos, fué dictada en 1988. Se negoció luego de la derrota electoral de la UCR a manos del PJ en 1987. Según ella, la masa coparticipable se integra con el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales, existentes o a crearse, con la excepción de los derechos de exportación e importación, aquéllos cuya distribución entre la Nación y las Provincias está 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 promulgarse la Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino (los más relevantes son los fondos de la Seguridad Social); y 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.

La distribución primaria establecida, destinaba 42,34% a la Nación, 54,66% a las Provincias adheridas (por lo menos 34% de todos los recursos federales), el 2% para el recupero del nivel relativo de las Provincias de Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén

(0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%). El 1% fué adjudicado para el fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). Estos atienden emergencias y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y se asignan vía Ministerio del Interior en forma discrecional. La Nación, de la parte que le correspondía, debía entregar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la cual no podía ser inferior a la suma transferida en 1987.

El 56,66% de los recursos coparticipables para las Provincias, se originó del 48,5% vigente desde 1973, más el 8,16% de impacto estimado de las transferencias de servicios de educación, salud, etcétera, producidas en los años setenta y ochenta (Porto, 1990). Respecto a la distribución secundaria, se abandonó todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución los cuales se estipularon basándose en la distribución del período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades y el poder de negociación de cada jurisdicción.

A la Ley 23.548, se adicionó el decreto 2456/90 incorporando a Tierra del Fuego, llevando la coparticipación primaria al 57,05%. Las precoparticipaciones redujeron el coeficiente efectivo de distribución primaria al 47,9% en 1994.

III.10. Noveno Período Coparticipación (1990-2002)

Comprende las presidencias de Menem, De la Rúa e interinos, hasta la llegada al gobierno de Duhalde. Económicamente se solapa con la época de la Convertibilidad. Tan pronto como dictada, la Ley registró correcciones y agregados. Así, la Ley 23.562 estableció un Fondo para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales que se nutría de un impuesto del 8% sobre precio de venta de los cigarrillos, y otro del 2,2% sobre intereses de depósitos a plazo fijo, así como un tercero de 7,5% sobre la transferencia de títulos valores. Benefició a Provincias del Noroeste, con déficits presupuestarios, y fue derogada en 1992. La modificación y prórroga de la Ley 22.916 para atender gastos provenientes de catástrofes naturales, se nutría de un impuesto del 2% sobre intereses sobre depósitos a plazo fijo. Sus beneficiarios eran Mendoza (con casi un tercio del total, por ser zona sísmica), y diez Provincias más en igualdad de condiciones. En agosto de 1991, una fracción del impuesto a los combustibles (4,5%) que se destinaba a Seguridad Social, se orientó al FONAVI, en tanto el impuesto a los salarios del 5% que financiaba al FONAVI fué a hacerlo a la Seguridad Social. Además, el 1,1% de la recaudación del IVA fué a los sistemas provinciales de seguridad social.

A fines de 1991, se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de los servicios educativos que todavía quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente educación secundaria) y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), algunos hospitales y programas sociales a los gobiernos provinciales y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El Poder Ejecutivo Nacional justificó el proceso de descentralización afirmando que las provincias contaban con una mayor dotación de recursos financieros a raíz de la Ley N° 23.548 del año 1988. Adicionalmente, se sostuvo que de esta manera las provincias harían un manejo más eficiente y racional de dichos recursos, ya que la administración, ejecución y control del gasto estarían en un nivel de gobierno más próximo a los usuarios.

El 12 de agosto 1992 las Provincias aceptaron la firma del Primer Pacto Fiscal Federal, reglamentado por la Ley 24.130, donde acordaron una serie de cuestiones de ordenamiento de sus relaciones fiscales, comenzando a regir el 1 de septiembre de 1992.

Comprendía entre otros puntos:

- Un acuerdo sobre el financiamiento del Sistema Previsional Nacional y otros gastos operativos, afectándose a ese fin el 15% de la masa coparticipable.

- Creación del Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales por \$43,8 millones, como suma fija mensual.

- Garantía de ingreso mensual mínimo de libre disponibilidad, proveniente de los recursos del régimen de la Ley 23.548 (neto de las afectaciones de transferencias de servicios educativos y de salud establecidos por la Ley 24.049), de \$ 725 millones mensuales. Desde enero de 1994 se elevó a \$ 740 millones.

- Descentralización a las Provincias de recursos afectados, el más importante, FONAVI.

El titulado "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", o Pacto Federal Fiscal de 1992, se prorrogó un año más tarde mediante el "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" (Decreto 1807/93) o Segundo Pacto Federal Fiscal de 1993. Este contenía directivas sobre las políticas fiscales provinciales a la vez que desgravaba parcialmente el trabajo con un criterio regionalmente distintivo.

La reducción de los aportes patronales se instrumentó vía el Decreto 2609 del 24-12-93. Tal reducción se hizo a partir de un mapa basado en distancia a la Capital Federal y a índices de pobreza, y la reducción iba del 30 al 80%. Abarcaba la producción primaria, industrial, de construcción, turismo e investigaciones científicas y tecnológicas. La reducción era efectiva en tanto las jurisdicciones eximieran a tales sectores de Ingresos Brutos o programaran su eliminación antes del 30-06-95.

El Pacto, acordaba la derogación del Impuesto a los Sellos a toda la operatoria financiera y de seguros institucionalizada, destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción, hasta lograr su desaparición, la derogación de Impuestos Provinciales específicos que gravaran la transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica, incluso los que recayeran sobre la autogeneración, y servicios sanitarios.

Se dispuso la modificación del Impuesto a los Ingresos Brutos, proponiendo la exención de la producción primaria, manufacturera, financiera, servicios y construcción. Como fin último, la idea del gobierno nacional era reemplazar Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas minoristas.

El Pacto aceptó la transferencia a la Nación de las Cajas Previsionales Provinciales, de las Provincias que adhirieran al nuevo *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones* a implementarse. El cumplimiento del Pacto fue dispar. La ciudad de Buenos Aires y algunas provincias transfirieron sus sistemas previsionales, derogaron Sellos y modificaron Ingresos Brutos. Nunca se implementó el Impuesto a las Ventas Minorista de carácter provincial.

En 1994, se incorporó a la letra de la Constitución el régimen de Coparticipación, estableciendo los criterios para la sanción de la Ley Convenio y mandando dictar una nueva antes de 1996.

A principios del año 2000 entró en vigencia el *Compromiso Federal* suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobernadores de las Provincias, instrumentado con la Ley N° 25.235. Se prorroga por el plazo de dos años la vigencia del *Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales*¹², suscripto en el año 1992, y toda norma vigente a la fecha que creara o distribuyera impuestos entre la Nación y las Provincias, siempre que con anterioridad no se

¹² Ley 24.130 correspondiente al 1er Pacto Fiscal.

sancione la ley de Coparticipación Federal acorde a lo dispuesto por el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

Hasta tanto no se sancionare dicha ley, la masa de fondos a coparticipar se seguiría distribuyendo conforme a lo dispuesto en la Ley N° 23.548 y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución de impuestos entre la Nación y las provincias. También se estipuló una suma única y global anual equivalente a \$ 1.350 millones a girar por todo concepto a las provincias, independientemente del nivel de recaudación de impuestos. De esta manera los nuevos impuestos, inclusive los que debieran tener carácter de coparticipables, o el aumento de la recaudación que generara el Estado Federal, sería para su propio financiamiento. En caso de caer la recaudación, como efectivamente sucedió, la Nación debería endeudarse para hacer frente al monto comprometido.

Asimismo, se estableció que los recursos a transferir a las provincias durante el año 2001, se calcularían en base al promedio de lo recaudado en concepto de ingresos coparticipables en los años 1998, 1999 y 2000, pero a su vez, la Nación garantizaba una transferencia mínima mensual de \$ 1.364 millones.

A comienzos del año 2001 entró en vigencia el *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal*, instrumentado por la Ley N° 25.400. Allí las partes firmantes ratificaron los términos del *Compromiso Federal* del año 2000, Ley N° 25.235. A través de este nuevo acuerdo, se estableció que la Nación asistiría a las provincias con dificultades financieras a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), también las partes convinieron la difusión de sus cuentas fiscales, presupuestos, ejecución, deuda y la proyección de sus servicios mediante sistemas informáticos. Además se estableció que la documentación producida en el ámbito nacional y provincial tendría el carácter de información pública pudiendo acceder cualquier institución o persona, se tendería a lograr que los Municipios adhieran al acuerdo, y se convino que las remuneraciones de los funcionarios y empleados públicos deberían ser proporcionales, tendiendo a eliminar en las provincias las cláusulas automáticas de ajuste salarial.

III.11. Décimo Período Coparticipación (2002-...)

Es el período en que gobiernan Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner. Luego de la devaluación de 2002, se abandonaron las sumas fijas y se reemplazaron por los prorrateadores vigentes más el 30% del nuevo impuesto a los créditos y débitos bancarios. También se federalizaron las deudas provinciales, a la par que se afectaba hasta el 15% de recursos coparticipados para el pago del servicio de las deudas reestructuradas. Entre 2002 y 2003 se acordó en forma bilateral con todas las provincias retornando al esquema de distribuciones automáticas y por coeficientes y colocándole un tope al pago de las deudas en un 15% de los recursos coparticipados.

III.12. A modo de balance

Se advierte en la primera tabla de esta subsección que hasta 1970 había un balance vertical entre jurisdicciones. En los años más recientes, de casi autofinanciarse en 1970, las provincias financian con recursos propios sólo la mitad de sus erogaciones. Sus funciones han crecido fuertemente en educación y salud. Esto último se aprecia en la otra tabla de esta subsección, que

da cuenta que entre salud, educación y bienestar social se van más de la mitad de los gastos provinciales.

Tabla 7: Desbalance vertical

Año	Recursos Nación	Gastos Nación	Recursos Provincias	Gastos Provincias	Recursos Municipios	Gastos Municipios
1961	69.3	72.1	24.7	21.0	6.0	6.8
1970	67.4	66.6	28.0	27.5	4.5	5.8
1984	68.1	64.5	27.6	30.9	4.3	4.5
1993	75.7	52.0	19.0	37.2	5.3	10.8
2000	76.6	52.6	18.5	37.9	5.5	9.5
2002	74.4	51.4	19.7	38.6	5.9	10.0

Fuente: Cetrángolo y Jiménez, 2004

Tabla 8: Cambios en la composición de la canasta de bienes públicos provinciales

Rubro de gastos	Participación en 1959	Participación en 2001
Administración	20.6%	24.7%
Seguridad	10.8%	8.6%
Desarrollo de la Economía	24.0%	7.5%
Salud	16.1%	12.4%
Educación	17.0%	30.0%
Bienestar social	9.0%	9.8%
Resto	2.5%	7.0%

Fuente: Porto (2004)

IV. Marco institucional

Se efectúa a continuación, una reseña de lo que atañe al sistema federal, y a las cuestiones que aquí se discuten.

IV.1. Constitución Nacional (con las reformas de 1994)

Artículo 1: Establece el régimen federal.

Artículo 4: Fuentes de recursos nacionales.

Artículo 5: Funciones de las provincias.

Artículo 9: Prohíbe las aduanas interiores.

Artículo 10, 11 y 12: Libertad de tráfico interjurisdiccional.

Artículo 13: Criterios para la creación de nuevas provincias.

Artículo 39: Sobre la Iniciativa Popular: “...no serán objeto de Iniciativa Popular los proyectos referidos a ... tributos,[y] presupuesto...”.

Artículo 44: Poder Legislativo bicameral, Senado representando a las Provincias y Diputados al pueblo de la Nación.

Artículo 45: Composición de la Cámara de Diputados en línea a la población de cada distrito.

Artículo 52: Cámara de origen Diputados para contribuciones y reclutamiento de tropas.

Artículo 54: Composición del Senado en forma igualitaria por cada Provincia y la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 75: Atribuciones del Congreso:

Inciso 1: “*Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación*”.

Inciso 2: “*Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

Una ley-convenio sobre la base de acuerdo entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley-convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y la provincia interesada o la

Ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Inciso 3: *“Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.*

Inciso 4: *“Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación”.*

Inciso 5: *“Disponer el uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional”.*

Inciso 6: *“Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.*

Inciso 7: *“Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.*

Inciso 8: *“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.*

Inciso 9: *“Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.*

Inciso 10: *“Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes y crear o suprimir aduanas”.*

Inciso 11: *“Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación”.*

Inciso 19: *“...promover políticas diferenciales que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...”*

Artículo 85: *“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación y rechazo de las cuentas de percepción e impresión de los fondos públicos”.

Artículo 87: Desempeño de Poder Ejecutivo por el Presidente.

Artículo 94: Elección directa en doble vuelta del Presidente.

Artículo 99: Atribuciones del Presidente.

Inciso 10: *“Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.”*

Artículo 100: Composición del gabinete y atribuciones del jefe de gabinete.

Inciso 6: “Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”.

Inciso 7: “Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto Nacional”.

Artículo 121: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

Artículo 122: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”.

Artículo 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Artículo 124: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos originarios existentes en su territorio”.

Artículo 125: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y tratados de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

Artículo 126: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultades de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal, ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando cuenta luego al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros”.

Artículo 129: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, El Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

Disposiciones transitorias:

Cuarta: Composición del Senado hasta el 2001, confirma mandatos vigentes y establece completar el tercer senador por provincia hasta el año 2001 elegidos por la legislatura de cada provincia.

Quinta: Ese año se elegirá todo el cuerpo en forma directa, tres por provincia correspondiendo dos a la mayoría y uno a la minoría siguiente, durarán seis años en sus cargos y serán renovables por tercios, sobre base provincial, bianualmente.

Sexta: *Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigentes a la sanción de esta reforma, y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.*

La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias. (Corresponde al artículo 75, inciso 2)”.

IV.2. Provincias: población, extensión y representación política actual.

La Tabla siguiente sintetiza el área en kilómetros cuadrados, la población según el último Censo, la densidad, la representación política en el Congreso de cada distrito, el porcentaje de población que cada uno tiene sobre el total y la proporción que cada uno detenta en la Cámara de Diputados.

Tabla 9: Provincias: población, extensión y representación política actual.

Provincia	Población en miles de habitantes (Censo 2001)	Area en miles de Km2	Densidad	Senado	Diputados	% sobre población total	% representa ción en Diputados
GCBA	2776	0.2	13880.7	3	25	7.66%	9.73%
BUENOS AIRES	13827	307.5	45.0	3	70	38.13%	27.24%
CATAMARCA	334	102.6	3.3	3	5	0.92%	1.95%
CHACO	984	99.6	9.9	3	7	2.71%	2.72%
CHUBUT	413	224.6	1.8	3	5	1.14%	1.95%
CORDOBA	3066	165.3	18.6	3	18	8.46%	7.00%
CORRIENTES	930	88.1	10.6	3	7	2.57%	2.72%
ENTRE RIOS	1158	78.7	14.7	3	9	3.19%	3.50%
FORMOSA	486	72.0	6.8	3	5	1.34%	1.95%
JUJUY	611	53.2	11.5	3	6	1.69%	2.33%
LA PAMPA	299	143.4	2.1	3	5	0.83%	1.95%
LA RIOJA	289	89.6	3.2	3	5	0.80%	1.95%

MENDOZA	1579	148.8	10.6	3	10	4.36%	3.89%
MISIONES	965	29.8	32.4	3	7	2.66%	2.72%
NEUQUEN	474	94.0	5.0	3	5	1.31%	1.95%
RIO NEGRO	552	203.0	2.7	3	5	1.52%	1.95%
SALTA	1079	155.4	6.9	3	7	2.98%	2.72%
SAN JUAN	620	89.6	6.9	3	6	1.71%	2.33%
SAN LUIS	367	76.7	4.8	3	5	1.01%	1.95%
SANTA CRUZ	196	243.9	0.8	3	5	0.54%	1.95%
SANTA FE	3000	133.0	22.6	3	19	8.28%	7.39%
SANTIAGO DEL ESTERO	804	136.0	5.9	3	7	2.22%	2.72%
TIERRA DEL FUEGO	101	20.5	4.9	3	5	0.28%	1.95%
TUCUMAN	1338	22.5	59.5	3	9	3.69%	3.50%
TOTAL	36260	2778.0	13.1	72	257	100.00%	100.00%

Fuente: INDEC.

VI. Incentivos fácticos del sistema

Los fondos coparticipados que perciben las Provincias en Argentina, no se consideran nacionales, sino que se han concentrado por conveniencia su recaudación. La distribución es automática, sin pasar por el presupuesto nacional, y la coparticipación no abarca todos los impuestos nacionales. Existen fondos específicos y transferencias discrecionales. El tratamiento entre Provincias varía, recibiendo muy diferente coparticipación por habitante, por PBI per cápita y por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o cualquier otro indicador social similar (Porto, 1996). Tales disparidades, ocasionan diferencias sobre:

- Igualdad territorial de oportunidades de provisión de bienes públicos provinciales.
- Igualdad territorial de niveles de desarrollo y producto por habitante.
- Crecimiento del sector público provincial (Porto, 1990).

El sistema de coparticipación ha tendido a volverse crecientemente redistributivo entre Provincias (de las Avanzadas, a las Intermedias, de Baja Densidad y a las Rezagadas¹³). Hasta la Ley 20.221 que rigió entre 1973 y 1984, los porcentajes de distribución secundaria surgían tanto de indicadores de "necesidad fiscal", como de "capacidad fiscal". En 1988-89, se consolidaron los índices del período 1985-87 en el cual no existía régimen de coparticipación, y parece haberse perdido toda referencia a indicadores objetivos. Si se incluyen los ATN, la dispersión crece. Además, contando las transferencias condicionadas (FONAVI, Coparticipación Vial, FEDEI, etcétera), la redistribución crece más aún.

¿Cómo se distribuye el dinero hoy en día? Sabemos cuánto va a cada distrito, pero no hay criterios objetivos y transparentes, sino el solapamiento de los prorrateadores de la Ley 21.223 de 1973 (que tenía una fórmula objetiva), los toma y daca de los años 1984 a 1987, las precoparticipaciones de los 1990s y los acuerdos posteriores a la crisis de 2002. Es decir, se derivan de situaciones iniciales que han cambiado, de situaciones de hecho y de negociaciones políticas que cristalizaron en acuerdos.

Si se dispone en una matriz las jurisdicciones intervinientes en el reparto (en las filas 23 provincias, GCBA, Nación, Sistema de Seguridad Social, ATN y otros) y se disponen las asignaciones de recursos por cada Ley y régimen particular, así como las transferencias condicionadas en las columnas¹⁴, se tiene una matriz de 28 por 19. Lo que se hizo fue sumar por

¹³ La clasificación se debe a Núñez Miñana (citado en Porto, 1990) y las provincias comprendidas son:

Avanzadas: Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

Rezagadas: La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

Intermedias: San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y Salta.

Baja Densidad: Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego.

¹⁴ Las columnas corresponden respectivamente a: Ley 23548, Ley 24049, Obras de Infraestructura Basica Social - Impuesto a las Ganancias, Excedente Conurbano Bonaerense - Impuesto a las Ganancias, Ley 24699 - Impuesto a las Ganancias, Ley 24699 - Impuesto a los Bienes Personales, Ley 23966 art 30 - Impuesto a los Bienes Personales, Ley 23906 - Impuesto sobre los activos - Fondo Educativo, Art 5 punto 2 Impuesto a los Combustibles Liquidos - Ley 23966 y 24699 - Obras de Infraestructura, Impuesto a los Combustibles Liquidos - Ley 23966 y 24699 - Vialidad Provincial, Impuesto a los Combustibles Liquidos - Ley 23966 y 24699 - F.E.D.E.I., Impuesto a los Combustibles Liquidos - FO.NA.VI., Régimen Energía Eléctrica - Ley 24065 - Fondo para compensar tarifa eléctrica, Régimen Energía Eléctrica - Ley 24065 - Transferencias a Empresas de Energía Eléctrica, Régimen Energía Eléctrica - Ley 24065 - F.E.D.E.I., Fondo Compensador Desequilibrios, Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes - Ley 24977 - Art 59 inc A, Ley 26075 Financiamiento Educativo.

filas, en una sola columna el total de cada jurisdicción, recibido entre 2002 y 2008 por todo concepto.

En la Tabla se observa cómo se distribuyó el acumulado de recursos entre 2002 y 2008.

Tabla 10: Distribución del acumulado de recursos entre 2002 y 2008
(Coparticipación, Precoparticipaciones y Transferencias Condicionadas)

Jurisdicción	Recursos acumulados 2002-2008 (miles de pesos)	% sobre total de recursos	% sobre total de recursos girados a las provincias
BUENOS AIRES	54264868		20.70%
CATAMARCA	6850300		2.61%
CÓRDOBA	22316145		8.51%
CORRIENTES	9682259		3.69%
CHACO	12495297		4.77%
CHUBUT	4468026		1.70%
ENTRE RIOS	12406752		4.73%
FORMOSA	9134935		3.48%
JUJUY	7365029		2.81%
LA PAMPA	4875421		1.86%
LA RIOJA	5294002		2.02%
MENDOZA	10717570		4.09%
MISIONES	8775122		3.35%
NEUQUEN	4731804		1.80%
RIO NEGRO	6485358		2.47%
SALTA	9996690		3.81%
SNA JUAN	8431176		3.22%
SAN LUIS	5826674		2.22%
SANTA CRUZ	4464163		1.70%
SANTA FE	22868688		8.72%
SANTIAGO DEL ESTERO	10445371		3.98%
TUCUMAN	12100695		4.61%
TIERRA DEL FUEGO	3378096		1.29%
GCBA	4830859		1.84%
PROVINCIAS+GCBA	262205301	47.28%	100.00%
NACION	149211462	26.91%	
SEGURIDAD SOCIAL	135330811	24.40%	
ATN	7746333	1.40%	
EXCEDENTE PROVINCIAS	53685	0.01%	
TOTAL RECURSOS	554547592	100.00%	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Economía

La distribución primaria implícita del cuadro es 47,28% para las Provincias y el GCBA, 26,91% para la Nación y 24,4% para el sistema previsional. El restante 1,41% fueron a ATN y a una cuenta llamada Excedente Provincias que funcionó solamente en 2002. Como el sistema

previsional fue nacionalizado en 2008, los prorratores primarios implícitos se resumen en 47,28% Provincias, 1,41% ATN y 51,31% para la Nación.

El primer consenso podría ser respetar esos ponderadores de distribución primaria con el piso de la suma fija más alta alcanzada (que corresponde a 2008). De acuerdo a lo que ilustra la Tabla siguiente, los fondos transferidos por la Nación a las Provincias por todo concepto, deberían ser \$ 69.267 millones o el 47,28% de esa masa, la cifra mayor.

Tabla 11: Distribución anual de recursos por todo concepto (2002 a 2008)

Jurisdicción	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BUENOS AIRES	3054270	4427531	6010778	7199839	8655258	11119166	13798027
CATAMARCA	329829	504572	729735	898039	1107944	1454062	1826120
CÓRDOBA	1016568	1623007	2378286	2929692	3615382	4756649	5996561
CORRIENTES	454441	708477	1029544	1267195	1567042	2060398	2595163
CHACO	564236	894022	1321180	1637402	2027557	2674355	3376545
CHUBUT	237223	359476	495590	587477	714662	923461	1150138
ENTRE RIOS	584178	915825	1325757	1629091	2006119	2632608	3313173
FORMOSA	430996	665103	969036	1195982	1479063	1944808	2449949
JUJUY	355168	547674	789300	967413	1190363	1558389	1956723
LA PAMPA	247599	371378	525263	640504	787464	1023476	1279738
LA RIOJA	262711	398026	566921	694598	854931	1117084	1399732
MENDOZA	510487	795091	1146386	1413873	1738545	2265382	2847806
MISIONES	422277	651175	934075	1150940	1419847	1857663	2339145
NEUQUEN	244361	364903	510754	621113	761082	989048	1240542
RIO NEGRO	319638	483004	693673	851184	1046816	1370315	1720727
SALTA	473354	733323	1064765	1309001	1617839	2125839	2672570
SNA JUAN	400765	614742	899531	1106236	1365758	1790210	2253935
SAN LUIS	289687	433053	630311	761102	936979	1228037	1547506
SANTA CRUZ	255839	354468	482955	594202	718624	919364	1138711
SANTA FE	1058797	1680143	2445278	3009973	3702902	4856273	6115322
SANTIAGO DEL ESTERO	491568	761014	1107811	1367053	1688821	2224365	2804738
TUCUMAN	565124	885025	1289479	1588749	1958627	2573919	3239773
TIERRA DEL FUEGO	189772	270897	368831	444044	539973	696315	868264
GCBA	138172	318701	524065	646210	802747	1064227	1336736
PROVINCIAS+GCBA	12897057	19760628	28239304	34510912	42304344	55225412	69267644
NACION	6920834	10936309	15863553	19465366	24089320	31827067	40109014
SEGURIDAD SOCIAL	6065171	9553643	14403415	17868824	22044726	28971638	36423395
ATN	341063	562279	837412	1041405	1266528	1640573	2057073
EXCEDENTE PROVINCIAS	53685	0	0	0	0	0	0
TOTAL RECURSOS	26277810	40812859	59343684	72886506	89704918	117664690	147857125

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

La suma fija sufriría la erosión de la inflación de mantenerse en términos nominales. Se sugiere incorporarle cada período anual el X% de ajuste por inflación del período anterior,

consensuando entre las partes el indexador, su metodología y el organismo responsable de cálculo. Llamando a la masa coparticipable M, el criterio es:

$$1) \text{ Recursos para las Provincias en } t = \text{MAX}[0,4727 * Mt, \$ 69.267 \text{mm} * X\% * \text{inflación } t-1]$$

La indexación incompleta colocaría un incentivo tendencial a la desaparición en el muy largo plazo de la suma fija. El excedente de recursos debe ser coparticipado por fórmula en el espíritu de la Ley 20.221, reconociendo la estructura de gastos de las que las Provincias son responsables.

$$2) \text{ Monto a Repartir por Fórmula en } t = (0.4727 * Mt) - (\$ 69.267 \text{mm} * X\% * \text{inflación } t-1)$$

La estructura de gastos de las Provincias incluye un cuarenta por ciento aproximado de los gastos en concepto de funcionamiento, deuda pública y servicios económicos y un sesenta por ciento aproximado de educación, salud, previsión y otro gasto social. Dentro del primer cuarenta por ciento se incluye seguridad, justicia y ambos conjuntos tienen implícitas las transferencias a los Municipios.

La econometría del “como sí” de la historia es curiosa. Se hizo la regresión entre los coeficientes de reparto efectivos implícitos en el año 2008 (variable REC), con ciertos parámetros objetivos que agotan el espectro de posibilidades. En realidad, pueden inventarse los prorratores que la imaginación del legislador sea capaz de crear¹⁵, pero a los fines analíticos, los criterios para transferir recursos pueden agruparse en redistributivos, proporcionales y regresivos. Hechas las agrupaciones, dentro de cada grupo habrá prorratores que están altamente correlacionados entre sí. El prorrator proporcional por excelencia es la población. Redistributivos sería cualquiera que otorgara proporcionalmente mayores recursos donde hay mayores carencias (analfabetismo, vivienda inconveniente, mortalidad infantil, pobreza, etcétera). Regresivos serían los que devolvieran recursos en proporción a la contribución al total, presumiblemente mayor cuanto más elevado el nivel de riqueza o producción local. Otro requerimiento de “calidad” del prorrator es que no sea manipulable por una de las partes. Se sugieren tres, uno de cada subconjunto.

- 1) La población del distrito según el último Censo Nacional de Población y Vivienda. La población es un criterio proporcional o neutral de reparto. Tiende a igualar. No puede calificárselo de “devolutivo”, dado que la población es heterogénea entre distritos por la gran disparidad local de desarrollo entre jurisdicciones. Finalmente, el dato es censal, relevado en el mismo momento, con la misma metodología y por el mismo organismo nacional. Se lo normalizó estableciendo el porcentaje de población de cada jurisdicción respecto al total nacional. Esa variable se llamó POB. Se usaron los datos del Censo de 2001.
- 2) La proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), también de datos censales. Este criterio es progresivo. La proporción es más elevada que el promedio en las provincias del Noroeste y del Noreste, así como en el Conurbano Bonaerense. Allí están concentrados los pobres argentinos. Las provincias centrales

¹⁵ Porto (2004) analiza multitud de posibles prorratores y utiliza el análisis de factores que para replicar la matriz de correlación de las variables originales, empleando una cantidad de factores comunes menor al número de variables originales. Ello permite agrupar a las variables según su correlación, identificando unos pocos factores subyacentes que brindan similar información que un número mayor de indicadores. Aquí se preserva esa lógica, sin emplear el método, pero deliberadamente escogiendo un ponderador de cada tipo.

están un escalón abajo, y la Patagonia tiene mejores indicadores. Este indicador tiene las mismas virtudes que el anterior en tanto es censal y no manipulable por los interesados. También se tomó el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, como porcentaje del total nacional. La variable fue designada como NBI. Se usaron los datos del Censo de 2001.

- 3) La recaudación en cada distrito de impuestos provinciales, como indicador de la capacidad fiscal. Ello da idea de la capacidad contributiva de cada distrito, a iguales alícuotas y bases imponibles y con la misma administración tributaria a cargo. Este criterio, si se usara para distribuir representaría al prorratador devolutivo más puro, en ausencia de datos de PBG provincial actualizados¹⁶. Esta variable tampoco es manipulable y le introduce un poderoso incentivo a recaudar a las jurisdicciones, a mejorar sus catastros, actualizar valuaciones y uniformar alícuotas en los impuestos móviles. Todo ello redundaría en mayor recaudación propia y mayores recursos nacionales en consecuencia. Se llevó a porcentajes sobre el total nacional. Esta variable se denominó PRO. Se usaron los datos de 2007.

La variable dependiente de la regresión fue el prorratador secundario implícito que en cada jurisdicción tienen los recursos recibidos en 2008. Es importante destacar, que la correlación entre el acumulado de recursos 2002-2008 y del propio año 2008 es de 0,9995.

La regresión del “cómo sí” dice que el reparto de REC se basó en una constante con un poco más del 2% de los recursos, que estuvo en relación directa con POB y en una medida menor en relación con los NBI. Sin embargo, la primera variable resulta significativa al 99%, pero la segunda no lo es (es decir, que el coeficiente medio tiene una altísima desviación estándar). En tanto, PRO exhibe un signo negativo y es altamente significativa. Todo el modelo lo es y la proporción de la varianza explicada por el modelo es del 95%.

Tabla 12: Regresión de REC contra NBI, POB y PRO.

Source	SS	df	MS	Number of obs = 24		
Model	.03302254	3	.011007513	F(3, 20) =	141.22	
Residual	.001558959	20	.000077948	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.9549
				Adj R-squared	=	0.9482
Total	.034581499	23	.001503543	Root MSE	=	.00883

rec	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
nbi	.0903301	.1651697	0.55	0.591	-.2542078	.434868
pob	.6565305	.1811302	3.62	0.002	.2786995	1.034362
pro	-.2510375	.0577266	-4.35	0.000	-.3714531	-.1306219
_cons	.0210074	.0022758	9.23	0.000	.0162602	.0257545

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Debería estar altamente correlacionado con la recaudación de impuestos nacionales en el distrito, pero hay anomalías. La AFIP incluye en la Ciudad de Buenos Aires a la división de grandes contribuyentes nacionales. Además, muchos contribuyentes de las provincias, por diferentes razones, escoge la ciudad capital como su domicilio fiscal. Lo anterior distorsiona todos los porcentajes imputados a las provincias de recaudación de impuestos nacionales.

Se está en presencia entonces de un reparto que otorga 2% de los recursos en forma igualitaria (es decir el 48% del total¹⁷), que reparte por población, pero compensa por recaudación y no sigue una lógica definida por pobreza. Extraño Robin Hood, que le quita a los ricos y no necesariamente le da a los pobres.

Está clara la necesidad de modificar los incentivos del sistema, de cambiar el signo de PRO para que sean premiadas las provincias que más recaudan, pero adjudicándole un peso bajo a este criterio para poder responder al mandato de ser equitativos y solidarios como indica la Constitución para estructurar el sistema. Con el mismo criterio, darle sentido al reparto por NBI como orientador de los recursos para los pobres, allí donde los pobres están. El criterio de NBI combina vivienda inconveniente, educación, salud y pobreza por ingresos. Donde es alto el indicador hay necesidad revelada de gasto social.

Por último, el criterio proporcional de población tiene sentido en tanto concepto de equidad categórica de disposición de bienes públicos relativos a la administración, la justicia y la seguridad, que guardan proporcionalidad con la población.

Supongamos que pudiera corregirse la forma en que se reparte y se fuera a prorratadores fundados en indicadores de capacidad y necesidad fiscal como los enunciados. La necesidad de usar como cámara de origen al Senado, como es de representación igualitaria, da cuenta que ningún distrito estaría dispuesto a perder recursos. Indefectiblemente, el punto de partida debe ser mantener como piso la mayor suma fija absoluta recibida, y acordar una fórmula para el reparto del excedente. Ese pareció ser el camino seguido por los Pactos Fiscales I y II y el Compromiso Federal de 1999. El piso de ingresos aseguraría tranquilidad a las provincias y allanaría el camino para consensuar una fórmula de reparto. Dicho piso garantizado debe serlo en términos reales, lo que requiere otro consenso acerca del indexador a utilizar. Se propone que los aumentos reales de recaudación (lo marginal) se repartan entre las Provincias con acuerdo a una fórmula de datos objetivos.

Si se respeta la estructura de costos de las provincias y se va a un 60% del reparto incremental por NBI, un 30% por población y un 10% por recaudación, se tendría un balance razonablemente fundado entre prorratadores distributivos, proporcionales y regresivos, que daría recursos para el gasto social y la administración y pondría incentivos adecuados a la recaudación propia en cada distrito. Recuérdese que este reparto es para los incrementos reales de la masa coparticipable. Con un crecimiento real de la recaudación del 5% anual acumulativo, en 14 años se duplicaría la masa coparticipable inicial y se estaría distribuyendo la mitad por suma fija (se supone que no hubo inflación) y la mitad por la nueva fórmula. Con cada censo deberían revisarse los ponderadores POB y NBI, en tanto PRO se sugiere usar datos anuales para ir incorporando en la fórmula los progresos en la recaudación.

Tabla 13: Obtención de los prorratadores de la propuesta

Jurisdicción	POB	PRO	NBI	30% PB+ 10% PRO + 60% NBI
GCBA	0.0766	0.2276	0.0335	0.0658
BUENOS AIRES	0.3813	0.3799	0.3407	0.3568
CATAMARCA	0.0092	0.0044	0.0112	0.0099
CHACO	0.0271	0.0097	0.0510	0.0397

¹⁷ Es notable la coincidencia con otro número semejante. Una cámara, el Senado da representación igualitaria a todas las provincias (4,16% de los votos a cada una). La otra, Diputados, otorga un piso de 5 votos por Provincia sobre 257. El 47% de los votos son repartidos así igualitariamente, y el 53% restante en proporción a la población.

CHUBUT	0.0114	0.0152	0.0099	0.0109
CÓRDOBA	0.0846	0.0665	0.0621	0.0693
CORRIENTES	0.0257	0.0078	0.0417	0.0335
ENTRE RIOS	0.0319	0.0235	0.0319	0.0311
FORMOSA	0.0134	0.0036	0.0257	0.0198
JUJUY	0.0169	0.0054	0.0276	0.0222
LA PAMPA	0.0083	0.0096	0.0048	0.0063
LA RIOJA	0.0080	0.0029	0.0093	0.0083
MENDOZA	0.0436	0.0345	0.0380	0.0393
MISIONES	0.0266	0.0146	0.0410	0.0341
NEUQUEN	0.0131	0.0229	0.0125	0.0137
RIO NEGRO	0.0152	0.0138	0.0154	0.0152
SALTA	0.0298	0.0069	0.0534	0.0416
SAN JUAN	0.0171	0.0179	0.0169	0.0171
SAN LUIS	0.0101	0.0090	0.0090	0.0093
SANTA CRUZ	0.0054	0.0100	0.0032	0.0045
SANTA FE	0.0828	0.0128	0.0694	0.0678
SANTIAGO DEL ESTERO	0.0222	0.0688	0.0395	0.0373
TIERRA DEL FUEGO	0.0028	0.0083	0.0022	0.0030
TUCUMAN	0.0369	0.0244	0.0502	0.0436

Fuente: Elaboración propia.

El criterio NBI presenta una aparente desventaja: los indicadores de carencia no son atemporales; cada época trae consigo necesidades y carencias "socialmente intolerables", es decir, habría un problema de vejez en las canastas de necesidades que requeriría periódicas revisiones. En el largo plazo se plantea otro punto. Si las provincias obtienen dinero en función de las NBI y gastan para solucionarlas, se estaría premiando en el tiempo con recursos no a las que más NBI eliminaron sino a las que las conservan. Se requeriría entonces una transición en el largo plazo donde el peso de ese indicador fuera cayendo en relación con los otros dos.

V. Discusión de conclusiones

El objetivo del trabajo es efectuar una discusión teórica, histórica e institucional de la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina y producir una propuesta de reparto de recursos que tenga sentido económico, pero a la vez sea viable, dadas las restricciones históricas e institucionales.

Hace trece años debió dictarse, por mandato en disposición transitoria de la Constitución Nacional reformada en 1994, una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que reemplace la de 1988 y el conjunto de parches y remiendos que se le agregaron después y transformaron el sistema en un laberinto. Dicha ley no ha sido dictada, y el debate está en estado de latencia. El régimen comenzó en 1935, abarcando proporcionalmente pocos recursos y siendo mayormente devolutivo. Actualmente comprende el 70% de las transferencias verticales (el 30% restante es condicionada), que cubren aproximadamente la mitad de los gastos del colectivo de provincias (pero hasta los tres cuartos en casos puntuales). Si se examinan los recursos repartidos entre 2002 y 2004, agrupando todas las transferencias y omitiendo los detalles de cuánto establece cada criterio, se halla que del 100% transferido, el 48% fue a las provincias, el 26% a la Nación, el 24% al sistema previsional y el 2% fue para uso discrecional de la Nación en casos puntuales de asistencia financiera a las jurisdicciones. Se recuerda que fuera de los recursos que se coparticipan, la Nación dispone como propios los de la seguridad social y el comercio exterior, y las provincias tienen ingresos tributarios propios provenientes de impuestos patrimoniales, a las ventas en cascada y a la certificación de transacciones.

El sistema vigente ha sido criticado por su eficiencia (incentivos) y su inequidad horizontal (ciudadanos iguales en ingreso y riqueza de distritos distintos tienen un trato diferente en lo que respecta a oferta de bienes públicos provinciales, medida globalmente por el gasto per cápita. El sistema alienta la búsqueda de rentas a través del proceso político, desincentiva el esfuerzo fiscal propio y crea ilusión fiscal en los votantes, que no enfrentan en todas las jurisdicciones los mismos “precios tributarios” de los servicios públicos provinciales.

Se pretendió verificar que la distribución actual es caprichosa en términos de lo que la teoría recomienda y que genera incentivos confusos, en materia de eficiencia y de equidad. A tal fin, tras el estudio del marco teórico, histórico e institucional, se procedió a estimar un sencillo modelo del “cómo si” de la historia: dado el reparto reciente, si se lo utiliza como variable dependiente de un conjunto razonable de ponderadores posibles que abarquen todo el espectro de posibilidades (proporcional, redistributivo y devolutivo), analizar el signo, el valor absoluto de los coeficientes y su significatividad estadística.

Se advierte de los resultados de la econometría, que el sistema es un extraño Robin Hood, que quita a los ricos, pero no necesariamente da a los pobres. Castiga a las jurisdicciones que efectúan mayor esfuerzo fiscal propio, es proporcional a la población en la práctica con buena parte de los recursos, pero redistribuye de un modo extraño entre los pobres: algunos pobres, ubicados en algunas provincias, tienen mejor trato que otros ciudadanos tan pobres como ellos ubicados en otras jurisdicciones.

La metodología es novedosa, al inferir los ponderadores “sombra” que subyacen la distribución fáctica de recursos en los últimos años. El enfoque aporta una visión que simplifica el problema y procura ofrecer una respuesta que concilie la buena praxis económica con las restricciones históricas e institucionales. Estas últimas no son menores y ayudan a explicar la dilación en la resolución de la agenda legislativa. También creemos que en muy buena medida

explican los extraños “ponderadores implícitos”. Hay quienes lograron negociar mejor en el pasado.

La solución requiere la construcción de consensos amplios y una solución que cambie el reparto en el margen, pero respete niveles absolutos garantizados de transferencias verticales. Este último criterio parece el único que permite la unanimidad de distritos conformes que pide la Carta Magna.

Se propone congelar en los porcentajes efectivos actuales el reparto primario (Nación-Provincias), en tanto que a nivel secundario (entre Provincias), se sugiere un esquema que parta del nivel absoluto de recursos que las provincias han recibido como un piso y que reparta la recaudación real marginal con una fórmula sencilla y única para todas las transferencias verticales. Tal fórmula se propone que respete la composición aproximada de la canasta de bienes públicos provinciales, por una parte y que use datos censales, por la otra, objetivos respecto de las partes involucradas, a la vez que devuelva una parte de los impuestos recaudados a los distritos con mayor recaudación de impuestos propios para generar un incentivo a la recaudación propia y con ello a la correspondencia fiscal y a la responsabilidad política.

VI. Apéndice: Normativa Vigente

[LEY 23.548.](#) Coparticipación Federal de Impuestos.
[LEY 23.906.](#) Impuesto sobre los Activos.
[LEY 23.966.](#) Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.
[LEY 24.049.](#) Transferencia de Servicios Educativos.
[LEY 24.065.](#) Régimen de la Energía Eléctrica.
[LEY 24.130.](#) Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.
[Decreto 1807/1993.](#) Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.
[LEY 24.443.](#) Ley de Emergencia Social - Ciudades de Rosario y Santa Fe.
[LEY 24.464.](#) Sistema Federal de la Vivienda.
[LEY 24.699.](#) Modificatoria del Regimen de Ganancias, Combustibles y Bienes Personales.
[Decreto 280/1997.](#) Impuesto al Valor Agregado .
[Decreto 649/1997.](#) Impuesto a las Ganancias .
[LEY 25.067.](#) Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.
[LEY 25.082.](#) Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
[DECRETO 518/1998.](#) Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.
[LEY 25.413.](#) Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.

Normativa de Interés

[Ley 25.235.](#) Compromiso Federal.
[Ley 25.400.](#) Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.
[DECRETO 1584/01.](#) Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.
[Ley 25.570.](#) Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Otras Leyes de Interés en la Relación Fiscal Nación - Provincias

[Ley 24.133.](#) Saneamiento Financiero entre la Nación y las Provincias.
[Ley 24.145.](#) Federalización de Hidrocarburos.
[Ley 24.154.](#) Modificación de los Artículos 2º y 5º de la Ley 24.133.
[Ley 25.917.](#) Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.
[Decreto 1731/2004.](#) Reglamentación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Referencias Constitucionales Para la Nueva Ley de Coparticipación

[Ley 24.133.](#) Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Decretos que ratifican los Convenios de Transferencia del Sistema de Previsión Social

[328/95](#) CATAMARCA
[868/96](#) JUJUY
[503/96](#) LA RIOJA
[362/96](#) MENDOZA
[721/96](#) RIO NEGRO

[71/96](#) SALTA
[363/96](#) SAN JUAN
[63/97](#) SAN LUIS
[327/95](#) SGO. ESTERO
[1572/98](#) TUCUMAN
[868/96](#) MCBA

Endeudamiento provincial

[Resolución 1.075/93.](#) Mecanismo al que deberán ajustar todo acto, contrato, gestión o negociación de créditos que originen determinadas obligaciones de Pago. Alcances.
[DECRETO 684/95.](#) Sector Público no Financiero-Endeudamiento.
[RESOLUCIÓN 277/95.](#) Obligaciones en Moneda Extranjera.
[RESOLUCION 731/95.](#) Ofertas de Financiamiento Internacional.
[RESOLUCION 1.090/98](#) Banco Central de la República Argentina COMUNICACION "A" 282.
[DECRETO 1579/02.](#) Régimen de Conversión de la Deuda Pública Provincial.

VII. Bibliografía

- Aizenman, Joshua (1994). "On the Need for Fiscal Discipline in a Union". Working Paper # 4656. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research : February.
- Alesina, Alberto y Enrico Spolaore (1995). "On the Number and Size of Nations". Working Paper # 5050. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research : March.
- Atkinson y Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill. Nueva York.
- Batalla, Pablo (1997). "La economía política del federalismo fiscal en Argentina". En Pablo Batalla, Ernesto Rezk, Marcelo Capello y Carlos Ponce (1997). "La economía política del federalismo fiscal en Argentina". Premio Fulvio Salvador Pagani 1996. Córdoba : Fundación Arcor-Eudecor.
- Bayoumi, Tamim y Michael Klein (1995). "A Provincial View of Capital Mobility". Working Paper # 5115. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research : May.
- Bird, Richard (1995). "Fiscal Federalism and Federal Finance". En 28as Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre: FCE-UNC y CPCE de Capital Federal.
- Boadway, Robin (1979). *Public Sector Economics*. Winthrop Publishers. Cambridge.
- Boadway, Robin; Sandra Roberts and Anwar Shah (1994a). "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reforms in Developing Countries". Policy Research Working Paper 1385. Washington, November: The World Bank.
- Boadway, Robin; Sandra Roberts and Anwar Shah (1994b). "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies : A Federalism Perspective". Policy Research Working Paper 1259. Washington, February: The World Bank.
- Brennan, Geoffrey y James Buchanan (1990). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, James (1965). "An Economic Theory of Clubs". *Economica*.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL 84. Santiago, diciembre.
- Dagnino Pastore, José María (2007). *Economía Pública*. Colección de Ensayos. Editorial de la Universidad Católica Argentina (EDUCA).
- Escudé, Carlos (2008). *Apuntes sobre los orígenes del nacionalismo territorial argentino*. Documento de Trabajo 388, Universidad del CEMA. Buenos Aires, noviembre.
- Chisari, Omar; Oscar Libonatti; Mario Salinardi; Horacio Piffano; Fernando Navajas, Laura Persoglia; Guido Porto y Pablo Sanguinetti (1995). "Propuesta para un sistema Tributario Federal". Cuadernos de Economía N° 3. La Plata, enero: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina". Revista de la CEPAL 84.
- CIPPEC (2005). "La coparticipación en su laberinto". Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal. Septiembre.
- Ehdaie, Jaber (1994). "Fiscal Decentralization and the Size of Government. An Extension with Evidence from Cross-Country Data". Policy Research Working Paper 1387. Washington, December: The World Bank.
- FIEL (1993). *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina*. FIEL-CEA Ediciones Manantial. Buenos Aires.
- Hommes, Rudolf (1996). "Conflicts and Dilemmas of Decentralization". En Annual World Bank Conference of Development Economics 1995. Edited by Michael Bruno and Boris Plekovic. Washington: World Bank.

- López Murphy, Ricardo (Editor) (1995). La descentralización fiscal en América Latina : Problemas y perspectivas. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Buenos Aires : FIEL-BID.
- Ma, Jun (1997). "Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries : Lessons for Developing Countries". Policy Research Working Paper 1822. Washington, World Bank : October-December.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Sexta Edición. Madrid: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1996). "Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes". En Annual World Bank Conference of Development Economics 1995. Edited by Michael Bruno and Boris Plekovic. Washington: World Bank.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1996a). "Federal Fiscal Constitutions : Risk Sharing and Moral Hazard". *Econometrica* 64, N0. 3.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1996b). "Federal Fiscal Constitutions : Risk Sharing and Redistribution". *Journal of Political Economy* 104, N0. 5. Chicago : University of Chicago Press : October.
- Persson, Torsten, Gerard Roland y Guido Tabellini (1996). "Separation of Powers and Accountability : Towards a Formal Approach to Comparative Politics". Seminar Paper N0. 612. Stockholm, Institute for International Economic Studies, August.
- Petrei, A. Humberto (1995). "Musgrave y Buchanan : un intento de conciliación". 28 Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba : UNC.
- Piffano, Horacio (1995). "Federalismo normativo, centralismo tributario y distribución primaria". En 28as Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre: FCE-UNC y CPCE de Capital Federal.
- Piffano, Horacio (1999). El IVA subnacional. Reunión Annual AAEP, UNR.
- Porto, Alberto (1990). Federalismo fiscal. El caso argentino. Instituto Di Tella. Editorial Tesis.
- Porto, Alberto, Coordinador (1996). "Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos". Cuadernos de Economía N° 15. La Plata, abril: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Porto, Alberto (1999). Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos. Documento de Trabajo Nro. 17. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto (2004). Disparidades regionales y federalismo fiscal. EDULP. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1996). "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence of Argentina". Mimeo. ITDT, Buenos Aires.
- Prud'homme, Rémy (1996). "Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes. En Annual World Bank Conference of Development Economics 1995. Edited by Michael Bruno and Boris Plekovic. Washington: World Bank.
- Prud'homme, Rémy (1995). "The Dangers of Decentralization". The World Bank Research Observer, volume 10, number 2. Washington, World Bank : August.
- Rezk, Ernesto (1995). "Federal Finance in the Argentine, Germany and Brazil". En 28as Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre: FCE-UNC y CPCE de Capital Federal.
- Rezk, Ernesto, Marcelo Capello y Carlos Ponce (1997). "La economía política del federalismo fiscal en Argentina". En Pablo Batalla, Ernesto Rezk, Marcelo Capello y Carlos Ponce (1997). "La economía política del federalismo fiscal en Argentina". Premio Fulvio Salvador Pagani 1996. Córdoba : Fundación Arcor-Eudecor.

- Rosen, Harvey (2008). Hacienda pública. Séptima edición. Madrid: McGraw Hill.
- Saiegh, Sebastián y Mariano Tomassi (1998). "Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional y Universidad de San Andrés. Victoria, Mimeo.
- Stiglitz, James (2000). Economía del sector público. Editorial Antoni Bosch. Tercera Edición. Barcelona.
- Tanzi, Vito (1996). "Fiscal Federalism and Decentralization: a Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". En Annual World Bank Conference of Development Economics 1995. Edited by Michael Bruno and Boris Plekovic. Washington: World Bank.
- Tiebout, Charles (1956). "A Pure Theory of Local Government Expenditures". Journal of Political Economy. October.
- Wildasin, David (1996). "Comment on 'Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects' by Vito Tanzi". En Annual World Bank Conference of Development Economics 1995. Edited by Michael Bruno and Boris Plekovic. Washington: World Bank.