

08199

CATALOGADO



COMITE DIRECTIVO del "Convenio Provincia de Buenos Aires-Consejo Federal Inversiones-Niveles e incrementos de la productividad de los factores asignados por el Sector Público", en adelante el Comite, representado por el Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires, doctor José María DAGUE PASTORE y por el Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, doctor Francisco E. Alvarez, por una parte, y por la otra el doctor Horacio MUZZI MIÑANA, en adelante el locador, domiciliado en la calle 15 esquina Jorge Ill, City Bell, convienen celebrar un contrato de locación de una obra conforme el siguiente articulado:

DEL OBJETO

Artículo 1º: El locador se obliga a realizar un "Análisis del sistema tributario de la Provincia de Buenos Aires- Otros ingresos", conforme el plan y programa de tareas que obran como anexos del presente contrato.

12

DEL PLAZO

Artículo 2º: El plazo de ejecución de las tareas será de ciento cincuenta y tres (153) días hábiles a partir de la fecha de suscripción del presente contrato.

DE LA REMUNERACION

Artículo 3º: El Comité abonará al locador por sus tareas, la suma total de UN MILLON CIENTO CINCUENTA MIL PESOS MONEDA NACIONAL (m\$ñ 1.150.000.-), que se pagará efectiva de la siguiente manera: quinientos mil pesos moneda nacional (m\$ñ 500.000.-) a los noventa y cinco días de firmado y los seiscientos cincuenta mil pesos moneda nacional (m\$ñ 650.000.-) restantes, una vez entregado el trabajo y previa aprobación del mismo por el Comité.

Artículo 4º: La remuneración indicada en el artículo anterior comprenderá la totalidad de los gastos que demande la ejecución de las tareas previstas, cualquiera sea su naturaleza, incluidos los emergentes de remuneraciones de cualquier tipo que el locador deba abonar al personal que afectare al trabajo.

Artículo 5º: El Comité efectuara el primer pago establecido en el artículo 3º (m\$ñ 500.000.-), previa comprobación por parte del Comité del cumplimiento de las tareas según lo especificado en el cronograma de tareas que forma parte

0
N. 23211
N32



del presente contrato, el importe pago, (incluyendo el importe de \$ 650.000.-), el Comité de Fomento de la Provincia de Buenos Aires, con la aprobación expresa e íntegra del Consejo.

III.- DE LA ENTREGA Y DE LA ENTREGA DE LOS EJEMPLARES

Artículo 6º: El locador entregará al Comité la obra en cuatro ejemplares bien engrafados.

Artículo 7º: El Comité, dentro de los quince (15) días siguientes a la entrega del trabajo, deberá aceptarlo o rechazarlo, pudiendo formular observaciones o modificaciones. En caso de silencio, y transcurrido el plazo señalado, se entenderá tácitamente aprobado.

Artículo 8º: El locador, en el supuesto de no finalizar el trabajo y entregar los respectivos ejemplares en el plazo fijado, incurrirá automáticamente en mora, sin necesidad de interpelación previa judicial o extrajudicial alguna. En ese caso, deberá abonar al Comité una multa diaria de CINCO MIL PESOS (QUINIENTA NACIONAL (con 15.000.-) hasta el día que cumpliero su obligación. Dicha suma quedará de propiedad de la Provincia de Buenos Aires y del Consejo Federal de Inversiones por partes iguales en concepto de indemnización, y serán descontadas del pago que el Comité deba oportunamente efectuar al locador.

IV.- DE LA RESCISIÓN

Artículo 9º: El Comité, en la situación prevista en el artículo anterior, podrá rescindir el contrato por culpa del locador, no teniendo éste derecho a formular reclamo alguno.

VI.- DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 11º: El Comité queda facultado para controlar y supervisar el cumplimiento del programa de tareas, pudiendo para ello recurrir a los medios que estime conducentes.

Artículo 12º: El locador queda obligado por un plazo de seis (6) meses a partir de la aprobación de los trabajos, a evacuar cualquier consulta que secrete la obra de Furo realizada por el Comité.

Artículo 13º: La propiedad intelectual de la obra y de los antecedentes que la sirvieron quedará en todo momento en el Consejo Federal de Inversiones.

80



y a la Provincia de Buenos Aires, con la obligación de mantener el autor
caso de publicarse.

Artículo 13º: A todos los efectos de este contrato, el Comité constituye Con-
silio en la calle Alsina 1401, Capital Federal y el locador en el lugar indi-
cado en el acápite del presente.

Artículo 14º: En caso de contienda judicial derivada de este contrato, las
partes se someterán a los tribunales del fuero federal de la Capital Federal.
En prueba de conformidad, se firman tres ejemplares de un mismo tenor y a un
solo efecto, en la ciudad de La Plata a los 13 días del mes de Sep. de 1953.

[Handwritten signatures]

The block contains three handwritten signatures in dark ink. The signature on the left is the most prominent, followed by a smaller one in the center, and a larger, more stylized one on the right.

1. Objetivo de la obra

Contar con un marco cuantificable de referencia, útil para decisiones tanto a nivel del gobierno federal como de los gobiernos provinciales, en lo referente a la distribución de recursos y de funciones entre los dos niveles, dentro del sector público.

2. Programa de tareas

2.1. Cuantificación de los principales rubros de ingresos y gastos del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, en su evolución reciente (cubriendo en lo posible el período desde 1959).

2.2. Análisis desde el punto de vista de la eficiencia global de los distintos sistemas posibles, dentro de ciertas restricciones de orden político dadas, para la distribución de funciones y recursos del sector público entre los niveles federal y provincial, y su comparación con la experiencia argentina.

2.3. Problemas de transición entre la ordenación actual y el o los sistemas aconsejables de acuerdo a 2.2.

(Eau) *Juniper* *Peucedapite*

31 días	61 días	76 días	92 días	123 días	153 días
Estructura y evolución finanzas provinciales	Idem finanzas federales	Fin primera etapa análisis datos	Fin primera etapa análisis datos		Redacción final
Selección de sistemas factibles	Análisis de sistemas	Fin primera etapa análisis sistemas		II.	
		Problemas de transición	Fin primera etapa problemas transición		III.

Información preliminar

ANALISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES - OTROS INGRESOS

Trabajo preparado por el Dr. Horacio
NUÑEZ MIÑANA para el Convenio: Conse
jo Federal de Inversiones - Provin -
cia de Buenos Aires. Participaron en
la preparación de la Parte Primera -
los expertos Cont. Gabriel GUICHON y
Lic. Miguel Angel BOLIVAR.

S U M A R I O

0. INTRODUCCION.

- 0.1 Planteo del Problema.
- 0.2 Antecedentes para Argentina y otros Países.
 - 0.2.1 Antecedentes en la República Argentina.
 - 0.2.2. Antecedentes en el extranjero.
- 0.3 Enfoque del presente Estudio.

1. EXPERIENCIA DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN ARGENTINA.

- 1.0 Introducción.
- 1.1 Estructura del Sector Público en Argentina.
 - 1.1.1 Composición del Sector Público según los tres niveles.
 - 1.1.2 Composición del sector público: Gobierno federal y gobiernos provinciales.
- 1.2 Estructura Funcional del Gasto Público.
 - 1.2.1 Composición funcional del gasto.
 - 1.2.2 Distribución de funciones entre el nivel federal y el nivel provincial.
 - 1.2.3 Cambios de estructura funcional.
- 1.3 Estructura Económica del Gasto Público.
 - 1.3.1 Composición Económica del Gasto Público.
 - 1.3.2 Distribución de Gastos por niveles (clasificación económica).
 - 1.3.3 Cambios en la estructura económica del gasto.
 - 1.3.4 Evolución del gasto (clasificación económica).
- 1.4 Evolución reciente de las Finanzas Federales y Provinciales (1955 - 1969).
 - 1.4.1 Período total (1955-69).
 - 1.4.2 Análisis por sub-períodos.

1.4.2.1 Sub-período 1955-58.

1.4.2.2 Sub-período 1958-61.

1.4.2.3 Sub-período 1961-65.

1.4.2.4 Sub-período 1965-69.

1.5 El Sector Público Provincial: Análisis ulterior.

1.5.1 Estructura del sector público provincial.

1.5.2 Evolución diferenciada por provincias.

1.5.3 Efectos del cambio de los índices de coparticipación federal: 1958 - 1965.

1.5.4 Gasto provincial per cápita: total y por funciones.

1.6 El Régimen de coparticipación de impuestos federales a las provincias.

1.6.1 Estructura del sistema de coparticipación federal.

1.6.2 Evolución del régimen de la Ley 14.788.

1.6.3 Redistribución implícita en el mecanismo de la Ley 14.788.

1.6.4 Participación de recursos provinciales a las Municipalidades.

Apéndice sobre fuentes y metodología

1. Definiciones.

1.1 Ingresos.

1.2 Erogaciones.

1.2.1 Clasificación Económica.

1.2.2 Clasificación Funcional.

2. Fuentes.

2. ANALISIS DE SISTEMAS ALTERNATIVOS FACTIBLES

2.0 Introducción.

2.1 Mecanismos de decisión política vigentes.

2.1.1 Descripción del proceso actual de toma de decisiones.

2.1.2 Funcionamiento del modelo en el pasado reciente.

2.1.3 Crítica del mecanismo actual de toma de decisiones.

Apéndice Algebraico.

2.2 Sistemas de planeamiento del sector público a nivel nacional y regional.

2.2.1 Sistema unitario.

2.2.2 Descentralización de la decisión: Composición -- del gasto.

2.2.3 Descentralización de la decisión: Composición de los recursos.

2.2.4 Descentralización de la decisión: Niveles de gasto y recaudaciones de cada gobierno provincial.

2.2.5 Medidas del Gobierno Federal para alcanzar objetivos del sector público.

2.3 Efectos de sistemas alternativos de aporte federal.

2.3.1 Equilibrio del Gobierno Provincial.

2.3.2 Aporte federal incondicionado.

2.3.3 Aporte federal condicionado (global).

2.3.3.1 Aporte federal proporcional a los recursos provinciales propios.

2.3.3.2 Aporte federal proporcional a los gastos provinciales.

2.3.4 Aporte federal condicionado para gastos provinciales prioritarios.

3. CONCLUSIONES.

O. I N T R O D U C C I O N



0.1 PLANTEO DEL PROBLEMA

El presente estudio está dedicado al estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales, en especial las existentes entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en la República Argentina.

Este problema asume importancia especial para la provincia de Buenos Aires, la cual recibe aproximadamente el 35 por ciento de la coparticipación federal a provincias, representando esta coparticipación un 40 por ciento de sus recursos totales. Para la provincia de Buenos Aires es de interés directo, tanto la fijación del porcentaje de participación correspondiente a las provincias en su conjunto, como la participación dentro del total de provincias. En este último sentido, interesa aquí destacar que los montos recibidos por la provincia de Buenos Aires están por debajo de la proporción en que presuntamente participa en la recaudación de los impuestos coparticipados, significando este hecho una redistribución de ingresos a favor de otras provincias en un importe que puede estimarse del orden de la tercera parte de los recursos que debería recibir aplicando aquel criterio. Si bien se ha aceptado por parte de la provincia esta contribución a la equidad mediante la redistribución de ingresos a favor de las provincias menos desarrolladas, no deja de interesarle la medida en que el régimen de coparticipación existente realmente alcanza ese objetivo.

Este tema también resulta de interés para las provincias en su conjunto y para la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Luego de un período que va desde 1958 hasta

1964, durante el cual los índices de coparticipación se vuelcan en forma progresiva a favor de las provincias, se alcanza un período de estabilización desde 1964 hasta 1966 en dichos índices, registrándose posteriormente una caída en el índice correspondiente a las provincias, el cual en 1967 se reduce desde el 40 al 35 por ciento del total de la recaudación de los recursos coparticipados. En 1968, los índices se modifican nuevamente, esta vez en detrimento de la participación de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que pasa a recibir un 3 por ciento de la recaudación total en lugar del 6 por ciento que venía percibiendo anteriormente.

Todo esto implica que tanto el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires como el Consejo Federal de Inversiones tuvieron interés en efectuar un estudio sobre el tema. El presente trabajo constituye un resultado de dicho interés.

De lo anterior no debe desprenderse que el presente estudio está enfocado unilateralmente para contemplar los intereses de las instituciones que han promovido este trabajo. Se ha puesto especial interés en tratar de estudiar el tema desde un enfoque imparcial, contemplando tanto los objetivos de los gobiernos provinciales como las necesidades tal como son vistas al nivel del gobierno federal. En este sentido, se han tomado en cuenta las tendencias recientemente manifestadas en el país con relación al ordenamiento futuro del régimen institucional en lo referente a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, apuntando especialmente a un fortalecimiento del federalismo, basado sustancialmente en la aplicación del principio de subsidiariedad.

0.2. ANTECEDENTES PARA ARGENTINA Y OTROS PAISES.

El tema bajo examen ha sido objeto de múltiples estudios, tanto desde el punto de vista estrictamente académico, como desde los originados por las necesidades de administración y de legislación, o los que fundamentalmente se refieren a aspectos jurídicos o a describir las situaciones históricamente dadas, tanto para un país como en forma comparativa internacional.

0.2.1. Antecedentes en la República Argentina.

En comparación con lo sucedido en otros países, la bibliografía referente al tema en la República Argentina es relativamente limitada. En este breve resumen, pueden mencionarse los dos trabajos recientes más importantes al respecto, ambos promovidos por el Consejo Federal de Inversiones.

En el estudio dirigido por F. HERSCHEL y J.J. SANTIÉRE, denominado Política Fiscal en la Argentina, se presenta un estudio titulado "Análisis del régimen de participación de las provincias en los impuestos nacionales" realizado por J. MACON (C.F.I., Buenos Aires, 1963, págs. 247-300), el cual representa una primera tentativa valiosa de presentación de los principales problemas.

Posteriormente, y también por iniciativa del Consejo Federal de Inversiones, el profesor Dino JARACH ha preparado un estudio titulado Coparticipación provincial en los impuestos nacionales, tomo II: Régimen federal de unificación y distribución de impuestos (C.F.I., Buenos Aires, 1966, 188 -

págs.). Este trabajo incluye elementos también valiosos, culminando en su tercera parte en un anteproyecto de ley de unificación y distribución de impuestos.

La recopilación de los principales antecedentes legislativos sobre la materia están presentados en el trabajo dirigido por A. CHOUHY denominado Coparticipación provincial en los impuestos nacionales, tomo I: Antecedentes, también preparado para el Consejo Federal de Inversiones (Buenos Aires, 1965, 317 págs.).

Existen otros estudios, a ser usados en el presente trabajo, que se relacionan con el tema en cuestión. A partir de 1960 se publican estudios para ciertas provincias, por un lado bajo la serie Política Fiscal (dirigida por S. ITZCOVICH y M. BRODESONN), y para otras provincias bajo la serie Análisis de las transacciones gubernamentales (dirigida por A. ARNAUDO). Posteriormente, se publican en 1966 los cuatro tomos del trabajo Gastos e ingresos públicos, 1959-1963, dirigido por J. MACON para el Consejo Federal de Inversiones, y en 1968, el volumen Gastos e ingresos públicos, 1964-1965, dirigido por J. MACON y A. LE PERA, también para el Consejo Federal de Inversiones.

0.2.2. Antecedentes en el extranjero.

El problema de las relaciones fiscales intergubernamentales en países de estructura federal tiene una larga tradición en otros países, a la vez que es objeto de estudios intensos en la actualidad al volverse a plantear en forma periódica como asunto candente en el orden político.

En Estados Unidos, en el año 1964, la propuesta -

HELLER-PECHMAN de crear un sistema de coparticipación de impuestos federales a los estados (tal como aparece en el libro de W. HELLER: New Dimensions of Political Economy, Harvard University Press, 1966, cap. 3), ha promovido un renovado interés en el tema, que hasta ahora estaba fundamentalmente dedicado a la operación del mecanismo de subsidios federales condicionados a los gobiernos estatales (matching grants). Una evidencia de este interés está dada por la publicación por parte del Congreso de los Estados Unidos de un masivo estudio de 1.521 páginas en tres volúmenes titulado Revenue Sharing and its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?, preparado por el Joint Economic Committee, Washington, 1967.

En Canadá, las últimas reformas de 1957, 1962 y 1964 siguen siendo debatidas apasionadamente, en especial por sus repercusiones políticas. En Canadá, al contrario de lo ocurrido en Estados Unidos, el sistema tradicional de aporte federal consistía en subsidios incondicionados, habiéndose recientemente cambiado el énfasis hacia el sistema de subsidios condicionados, los cuales representaban en 1955 solamente el 19 por ciento de los pagos federales totales a las provincias, pasando a representar un 72 por ciento del total de dichos pagos en 1965.

El caso de Australia tal vez es el más interesante, pues allí el estudio de estos problemas está prácticamente institucionalizado, con la existencia de una comisión permanente de tres miembros designada por el gobierno federal, - la Grants Commission, encargada de recomendar acerca del volumen de aportes federales a cada estado. Esta comisión se reúne desde 1933 anualmente, estudiando las propuestas presentadas por las provincias, los puntos de vistas de las autoridades

des del gobierno central, y las opiniones técnicas de especialistas imparciales en la materia, recomendaciones que son tenidas en cuenta en la preparación de la política fiscal de cada año. El funcionamiento por un período tan prolongado de esta comisión, ha permitido el acopio de importante información estadística, clarificación de los problemas bajo examen y la elaboración de criterios políticos enmarcados en el uso de instrumentos teóricos relativamente avanzados. Además, en relación a los préstamos realizados por el gobierno central y por los gobiernos estatales, se reúne el consejo de préstamos (Loan Council), el cual desde 1927 fija anualmente, con la composición de miembros representantes de ambos niveles, el uso que cada jurisdicción hará del mercado de capitales.

En Alemania, la Comisión para la Reforma Fiscal (Kommission für die Finanzreform) ha producido en 1966 un voluminoso informe sobre el tema (Gutachter über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1966), que trata extensamente el problema de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Para concluir estas breves referencias, que no pretenden ser exhaustivas sino simplemente demostrativas del grado de interés del tema en los distintos países, existe una creciente literatura sobre los problemas del federalismo en los nuevos países, especialmente en Africa y en Asia, que han adoptado en sus constituciones sistemas de gobierno federal. Puede mencionarse, entre otras, el simposio cuyos trabajos aparecen publicados bajo la dirección de Ursula HICKS: Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Countries, Allen & Unwin, Londres, 1961, 168 págs.

0.3. ENFOQUE DEL PRESENTE ESTUDIO.

El régimen de coparticipación federal, como lo ha ce notar acertadamente la mayoría de los autores sobre el tema, no puede ser tratado en aislamiento, sino que debe ser visto dentro de un contexto general de las relaciones fiscales intergubernamentales. Las transferencias de fondos de un nivel de gobierno a otro, son meramente un instrumento para la consecución de objetivos que trascienden el mero mecanismo de asignación de fondos, y que le dan sentido. Por lo tanto, el estudio del régimen de coparticipación de impuestos inexorablemente conduce a un marco de referencia más amplio.

Por otra parte, en el tema están implicados aspectos relativamente heterogéneos. Existen factores de tipo institucional, que no pueden ser dejados de lado. Los elementos de orden jurídico significan restricciones importantes. Los factores políticos, en la tensión entre el poder central y los poderes relativamente autónomos provinciales, están siempre presentes, tanto en la elaboración de un régimen de coordinación, como en la aplicación efectiva del mismo. Existen importantes experiencias a ser deducidas de la experiencia histórica del propio país, además de las que se pueden extraer de un estudio comparativo para otros países.

La vastedad del tema bajo examen ha obligado, -- pues, a restringir el presente estudio en su cobertura, teniendo en cuenta, por un lado, las limitaciones de recursos y de tiempo que ha tenido el autor del presente informe, así como la necesidad de evitar duplicaciones, explorando aspectos que ya han sido suficientemente estudiados por otros especialistas.



El presente estudio se centra, por lo tanto, en un análisis de los sistemas alternativos de relaciones fiscales intergubernamentales, desde un punto de vista del diseño de un sistema ideal que satisfaga los requisitos de racionalidad social y de compatibilidad interna. Siguiendo el enfoque prospectivo, se trata de imaginar cuál es el sistema que permita lograr simultáneamente los diversos objetivos deseables. En esta etapa, no se toman en cuenta restricciones que puedan existir por el lado del ordenamiento institucional, de los precedentes históricos o de las restricciones jurídicas respecto a ese sistema ideal. Ello no quiere decir que se substituyen esos aspectos, sino que la introducción de esas restricciones adicionales quedan para una etapa posterior. Para los presentes fines, no interesa tanto presentar una solución de compromiso entre el modelo ideal y las restricciones de hecho, sino presentar en su pureza el primero de estos elementos. Esta división del trabajo, se postula, tiene su base en la necesidad, al tomar decisiones de compromiso, de distinguir entre los compromisos adecuados (aquéllos que permiten la viabilidad del sistema sin afectar la esencia del mismo) de los compromisos erróneos (aquéllos que en el deseo de asegurar la factibilidad del sistema, sacrifican la esencia del mismo).

Así planteado el tema, es evidente que lo que pueda juzgarse como sistema ideal depende en forma sustancial de los juicios de valores de quienes tomen la decisión respectiva. A fin de evitar confusiones, conviene dejar aclarado que este tema se diferencia de otros en los cuales se puede llegar a determinar ciertas reglas de decisión óptimas desde el punto de vista estrictamente económico, mostrando luego los costos sociales de sistemas alternativos que se alejan de dicho óptimo. En el presente caso, el modelo ideal mismo de -

pende fundamentalmente de una serie de valoraciones, lo cual impide arribar a un único resultado válido para distintas con
cepciones filosóficas. Aparentemente, este obstáculo signifi-
caría la imposibilidad de avanzar en el estudio racional del
tema. Pero la característica descrita solo significa que no
se ha de arribar a un único sistema racionalmente óptimo, si-
no que solo pueden presentarse las consecuencias racionales -
de distintas decisiones adoptadas respecto a cuestiones con -
trovertidas. Desde ese punto de vista, debe considerarse el -
presente estudio como un mero documento de trabajo, que sirva
de base para discusiones posteriores y eventualmente para la
toma de decisiones sobre los aspectos más importantes del pro
blema. No debe esperarse, pues, del presente estudio, una pro
puesta concreta respecto a variación en los índices de distri
bución de los impuestos, o medidas concretas análogas. La ver
dadera dificultad reside, no en estructurar un sistema técni-
camente perfecto en cuanto a los posibles índices a usar, si-
no una discusión de los principios generales que deben ser re
sueltos por un sistema específico.

En la segunda parte del presente trabajo se pre -
sentan elementos que se consideran útiles para el análisis de
los sistemas alternativos factibles de relaciones fiscales in
tergubernamentales en nuestro país. Pero además de un análi -
sis prospectivo de los sistemas factibles, interesa mostrar -
que los elementos básicos de dichos sistemas son operativos,
y en especial cuantificables. Para ello, y a fin de mostrar -
la relevancia de los conceptos discutidos, se ha preparado la
primera parte del presente estudio, dedicado a presentar en -
forma sistemática los aspectos cuantitativos de la experiencia
histórica reciente en la República Argentina de las magnitu -

des fiscales más importantes del sector público y de sus distintos niveles, especialmente del gobierno federal y de los gobiernos provinciales. Se confía en que la presentación de estas cifras, que por primera vez se disponen en forma sistemática, resulte ilustrativa respecto a las magnitudes en juego y a los cambios recientes operados, y que den al estudio emprendido en la segunda parte una base realista y cuantitativa.

1. EXPERIENCIA DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN ARGENTINA.-

1.0. INTRODUCCION.

Tal como se ha explicado más arriba, en esta primera parte se presenta un análisis cuantitativo de la experiencia reciente de la República Argentina en lo concerniente a las magnitudes de las principales variables fiscales - tanto a nivel del gobierno federal como de los gobiernos provinciales, y del sector público en su conjunto. En primer término, se presenta la estructura del sector público en Argentina (ver capítulo 1.1), a fin de adquirir una idea de la importancia relativa de cada uno de los niveles de gobierno dentro del sector público, a la vez de detectar los importantes cambios ocurridos en los últimos quince años.

En el capítulo 1.2, se analiza la composición funcional del gasto público, tratando de determinar tanto la importancia relativa de los gastos en las distintas funciones para cada uno de los niveles de gobierno y para el sector público, como la diferente participación que cada uno de estos niveles tiene en la satisfacción de las necesidades públicas. Finalmente, se estudian los cambios ocurridos en la estructura del gasto de acuerdo a la clasificación funcional en los últimos quince años.

En el siguiente capítulo (1.3) se presenta información relativa a la estructura del gasto público según la clasificación económica, presentando tanto cortes en el tiempo como cambios a lo largo del período considerado.

En el capítulo 1.4, se presenta un panorama sistemático de la evolución comparada de los distintos rubros fiscales, tanto para el sector público como para el gobierno

- federal y los gobiernos provinciales, en el período 1955 a - 1969 y subperíodos, definidos estos últimos de forma tal que sean estrictamente comparables.

El siguiente capítulo está dedicado a un análisis más detallado de la evolución fiscal de las provincias.- En lugar de considerar las provincias como un conjunto homogéneo, aquí se trata de determinar en qué medida las distintas provincias han evolucionado en forma diferente. Esto es importante debido a que en el período bajo estudio (o en años inmediatamente anteriores), a las catorce provincias tradicionales se agregan ocho provincias nuevas, atribuyéndose ciertas pautas en las variaciones del gasto a la instalación de los flamantes gobiernos provinciales como entidades autónomas. Por otra parte, se trata de determinar la evolución diferencial de la provincia de Buenos Aires con respecto a las otras provincias, dado que dicha provincia representa un porcentaje considerable del total, y por tanto ciertos cambios propios de la provincia de Buenos Aires afectan en forma apreciable los datos del total de provincias.

Finalmente, se presenta en forma muy resumida algunos elementos referentes al régimen actual de división de recursos entre el nivel federal y los niveles provinciales.- Dado que existen excelentes recopilaciones de legislación referida al tema, en este capítulo se trata de ahondar únicamente los aspectos cuantitativos del régimen de división.

1.1 ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN ARGENTINA.-

1.1.1 Composición del Sector público según los tres niveles.-

Aunque en este trabajo el énfasis principal se aplica a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, dejando de lado la existencia del tercer nivel de municipalidades, conviene tener en mente la importancia relativa de los distintos niveles en la Argentina, y su comparación con otros países de estructura federal desde el punto de vista constitucional. Para ello se presenta el Cuadro 1, donde se puede apreciar la importancia relativa de

Cuadro 1. GASTO PUBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO,
ARGENTINA, 1965
(Precios corrientes)

0. SECTOR PUBLICO	<u>662.860.5</u>	<u>100.0</u>
1. Gobierno Federal	<u>396.498.2</u>	<u>59.8</u>
2. Gobierno Provincial	<u>191.475.8</u>	<u>28.9</u>
2.1 Gobierno Provincia de Buenos Aires.	75.043.1	11.3
2.2 Resto Provincias	116.432.7	17.6
3. Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.	<u>27.836.5</u>	<u>4.2</u>
4. Municipios de Provincia	<u>47.050.0</u>	<u>7.1</u>
4.1 Municipios Provincia de Buenos Aires.	17.889.0	2.7
4.2 MUNICIPIOS resto Provincia	29.161.0	4.4

las distintas unidades jurisdiccionales dentro del gasto público. Debido a problemas de ausencia de información y de homogeneidad, se eligió el año 1965 como aquél que permitía dar un cuadro más aproximado de las magnitudes del juego. Debe hacerse notar que todas las cifras se refieren a gastos efectivamente realizados, tal como surge de las respectivas cuentas de inversión una vez realizados los ajustes necesarios. La única excepción es la cifra del rubro 4.2 referente a Municipios de las provincias (excluido los de la provincia de Buenos Aires), para la cual se efectuó una estimación en base a diversos elementos disponibles; de cualquier forma, la importancia de este rubro es tan pequeña que incluso modificaciones de gran dimensión no alterarían sustancialmente los porcentajes de participación de cada nivel en consideración.

Como puede verse en el Cuadro 1, el gobierno federal realiza el 59.8 por ciento de los gastos del sector público total. Los gobiernos provinciales efectúan en conjunto un 28.9 por ciento de los gastos del sector público, representando la provincia de Buenos Aires por sí sola un 11.3 por ciento del total de gastos del sector público. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires efectúa un gasto del orden del 4.2 por ciento del total, en tanto los municipios de las provincias realizan un gasto equivalente al 7.1 por ciento del gasto total. A su vez, los municipios de la Provincia de Buenos Aires representan un 2.7 por ciento del gasto del sector público, significando los municipios de las demás provincias un 4.4 por ciento del total.

El Cuadro 1 permite arribar a algunas conclusiones interesantes. En primer término, queda de manifiesto la importancia de distinguir entre el gasto realizado por el go



bierno federal y el total del gasto del sector público, ya que aquél representa menos del 60 por ciento del total.

En segundo término, se puede comparar la importancia relativa de los tres niveles con lo existente en otros países. Para ello, se presenta en el Cuadro 2 los porcentajes

Cuadro 2. ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO, ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA, INCLUYENDO GASTOS DE DEFENSA
(Por cientos del total)

Niveles	USA (1964)	Argentina (1965)
Gobierno Federal	58	60 /
Gobiernos Estatales (provinciales).	15	29 /
Gobiernos Locales - (municipales).	27	11 /

USA: Break, G., Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, p.3.

relativos de los gastos realizados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos locales en los Estados Unidos de América, comparados con los porcentajes de los mismos niveles en el caso argentino. Los porcentajes de gasto del gobierno federal en ambos países son similares, contradiciendo lo habitualmente supuesto en el sentido de que en la Argentina el gobierno federal representa una proporción excesiva del gasto total, o en otros términos, que el grado de centralización del sector público ha tornado prácticamente ficticio el sistema federal establecido por la Constitución. La gran diferencia aparece en la proporción relati

ve de los niveles inferiores al del gobierno federal, ya que en tanto los gobiernos locales casi duplican la importancia de los gobiernos estatales en los Estados Unidos de América, en la Argentina ocurre exactamente lo inverso, con gobiernos municipales que apenas exceden la tercera parte de los gastos de los gobiernos provinciales.

Pero el panorama cambia radicalmente si tomamos en cuenta que los gastos de defensa representan un porcentaje sustancialmente diferente en ambos países, siendo a su vez - la defensa una función asignada exclusivamente al nivel federal. En el Cuadro 3 se presentan los porcentajes del gasto -

Cuadro 3. ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO, ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA, EXCLUYENDO GASTOS DE DEFENSA
(Por cientos del total)

Niveles	USA (1964)	Argentina (1965)
Gobierno Federal	23	54
Gobiernos Estatales (provinciales).	27	34
Gobiernos Locales - (municipales).	50	12

USA: Break, G., Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, p.3.

público por nivel en Estados Unidos y Argentina, una vez que se excluyen los gastos de defensa. Comparado con la estructura norteamericana, el sector público argentino posee una desmesurada fracción de gobierno federal y una ridícula proporción de nivel municipal, con porcentajes ligeramente superior

res en Argentina para la proporción del gasto total efectuado por los gobiernos intermedios. Por otra parte, como lo indica la Figura 1, en tanto la proporción de gastos por nivel

Figura 1. PIRAMIDES DEL SECTOR PUBLICO, ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA

	U S A (1954)	Argentina (1955)
Gobierno Federal.	23	54
Gobiernos Estatales.	27	34
Gobiernos Locales.	50	12

representa en Estados Unidos una pirámide con una base del 50 por ciento realizado por los gobiernos locales, el 27 por ciento por los gobiernos estatales y el 23 por ciento para el gobierno federal, en la Argentina la pirámide es exactamente invertida, con una base mínima representada por municipios que sólo efectúan un 12 por ciento del gasto total, y una cúspide mayoritaria representada por el gobierno federal asumiendo un 54 por ciento de los gastos totales.

Hasta aquí se viene hablando de la estructura del sector público por niveles en cuanto al gasto. En el Cuadro 4 se presenta una cuantificación de las recaudaciones captadas por los distintos niveles de gobierno, y de las transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

La proporción en que el sector público capta recursos del sector privado está dada en un 77.6 por ciento por el gobierno federal, en tanto los gobiernos provinciales

Cuadro 4. RECURSOS DEL SECTOR PUBLICO Y TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES, ARGENTINA, AÑO 1965

(Precios corrientes)

Niveles	Recaudación bruta		Recursos netos		Transferencias G. Federal a G. Provinciales	Transferencias Gov. Federal a Gov. Provinciales
	millones pesos	%	millones pesos	%		
Gobierno Federal	455.600	77.6	343.879	58.5	- 111.721	-
Gobiernos Provinciales	80.737	13.7	170.574	29.0	+ 102.215	- 12.378
Municipalidad Ciudad Buenos Aires.	17.476	3.0	26.982	4.6	+ 9.506	-
Gobiernos Municipales (Provincias).	33.684	5.7	46.062	7.9	-	+12.378
TOTALES	<u>587.497</u>	<u>100.0</u>	<u>587.497</u>	<u>100.0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>

P.W.
Mun.

recaudan un 13.7 por ciento del total, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires un 3.0 por ciento y los gobiernos municipales (de provincias) un 5.6 por ciento del total. Lógicamente, estos porcentajes son muy diferentes de los recién mostrados en el lado del gasto. Las diferencias son cubiertas por transferencias de fondos. Por un lado, transferencias del gobierno federal a los gobiernos provinciales y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, tanto por coparticipación de impuestos recaudados por el gobierno federal, como por remesas efectuadas por el gobierno federal a las otras jurisdicciones. Por otro lado, los gobiernos provinciales a su vez transfieren fondos a los gobiernos municipales, tanto como participación automática de la recaudación de impuestos propios o de ingresos recibidos como coparticipación federal, como por remesas efectuadas por distintos motivos por los gobiernos provinciales a los gobiernos municipales. Una vez que se toma en cuenta esta red de transferencias, los gobiernos disponen de recursos netos cuya estructura, tal como lo indica el referido cuadro, guarda una estrecha relación con los porcentajes de gastos efectuado por cada jurisdicción.

Puede verse la diferencia entre la importancia de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos provinciales, comparado con las efectuadas por estos últimos a los gobiernos municipales. En tanto el gobierno nacional transfiere un 32 por ciento de sus recursos netos a los gobiernos provinciales (y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires), los gobiernos provinciales solo ceden un 11 por ciento de sus recursos netos a las municipalidades. O, visto desde el lado de la unidad receptora, la ayuda recibida por los gobiernos provinciales representan un 127 por ciento de sus

recaudaciones brutas, en tanto la ayuda recibida por los gobiernos municipales proveniente de las provincias representan solo un 38 por ciento de sus recaudaciones brutas. Esta diferencia en las proporciones de transferencia de fondos del nivel superior al nivel intermedio, y del nivel intermedio al nivel inferior, explican en parte el papel relativamente pequeño que juegan los gobiernos municipales dentro del sector público en la Argentina.

En lo que sigue del presente capítulo, se presentarán cifras relativas al sector público excluyendo el nivel inferior, para concentrarse en las relaciones entre los gobiernos federal y provinciales. Ello se debe, tanto a la naturaleza del presente trabajo como a las dificultades de orden estadístico existente, aunque puede apreciarse por el Cuadro 1 que al hablar del sector público como comprendiendo los gastos realizados únicamente por el gobierno federal y los gobiernos provinciales, se está explicando un 88.7 por ciento del total del gasto público. Por otro lado, podría haberse incluido en el presente estudio la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires como un organismo en paridad con los gobiernos provinciales, ya que dicho municipalidad recibe ingresos en concepto de coparticipación federal. Pero las funciones de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires guardan más relación con las funciones de los municipios de provincias que con las funciones asumidas por los gobiernos provinciales: en tanto las funciones de educación y de justicia y seguridad absorben un 34.4 por ciento de los gastos provinciales, las funciones de sanidad y de bienestar social representan un 57.0 por ciento del total de gastos de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, el mismo



sistema de coparticipación imperante ha tomado en cuenta esta diferencia, al establecer índices especiales para el conjunto de provincias por un lado y para la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires por el otro. Sin embargo, y a efectos ilustrativos, se dará en forma fragmentaria datos respecto a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires en comparación con los presentados respecto a las provincias.

1.1.2 Composición del sector público: Gobierno federal y gobiernos provinciales.-

En el Cuadro 5 se presenta la evolución, para años seleccionados, de la participación relativa del gobierno

Cuadro 5. EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL SECTOR PUBLICO POR NIVELES, AÑOS SELECCIONADOS
(Por cientos del total)

Años	Gobierno Federal	Gobierno Provincial
1955	81.8 88.1	18.2
1958	81.0	19.0
1961	69.3	30.7
1965 (E)	66.0	34.0
1965 (P)	64.8	35.2
1969	66.1	33.9

E = ejecución, P = presupuesto.

federal y de los gobiernos provinciales en el gasto del sector público, entendiendo desde ahora como sector público la

suma de estos dos niveles, con exclusión del nivel de municipalidades.

Como puede apreciarse en dicho cuadro, los porcentajes relativos muestran un cambio sustancial en el período que va desde 1958 hasta 1965, donde la participación relativa de los gobiernos provinciales sube desde el 19 por ciento hasta el 34 por ciento del gasto total. En cambio, en el período anterior a 1958 y en el período posterior a 1965 se observa una estabilización de las proporciones relativas. Como se verá más adelante, el período 1958-65 coincide justamente con un cambio sustancial en los índices de coparticipación federal asignados a los gobiernos provinciales, de acuerdo a la ley 14.788, cambio que hacia 1965 ya se había agotado, y que en 1967 incluso se revierte.

Interesará mostrar a continuación los efectos que este cambio estructural en el sector público ha tenido respecto a los distintos componentes del mismo; es decir, en qué medida el hecho de que el gasto de los gobiernos provinciales que anteriormente representaban menos de la cuarta parte de los gastos del gobierno federal, en el término de siete años pasaron a representar la mitad de los mismos, ha influido sobre la composición de los gastos de los gobiernos provinciales y del sector público en su totalidad.

1.2 ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO.-

1.2.1 Composición funcional del gasto.-

En orden a estudiar las funciones que cumplen cada uno de los distintos niveles de gobierno, y la importancia cuantitativa de cada una de dichas funciones, se presenta el Cuadro 6, donde para el año 1965 se puede observar la

Cuadro 6. COMPOSICION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO,
POR NIVELES, AÑO 1965

Funciones	Sector Público		Gobierno Federal		Gobiernos Provinciales	
	%	Orden	%	Orden	%	Orden
Desarrollo Económico	31.0	1	32.5	1	28.0	1
Cultura y Educación	18.2	2	17.0	3	20.7	2
Defensa	11.6	3	17.5	2	-	9
Sanidad	8.5	4	6.6	6	12.1	4
Justicia y Seguridad	8.2	5	5.5	8	13.7	3
Administración General	8.1	6	7.2	4	10.1	5
Bienestar Social	6.5	7	7.2	4	5.2	7
Deuda Pública	5.7	8	6.5	7	4.2	8
Apoyo a los Gobiernos Locales	2.2	9	-	9	6.0	6

importancia cuantitativa de cada función, tanto para el sector público en su totalidad como para el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

Puede notarse que, excepto "defensa" para el gobierno federal y "apoyo a gobiernos locales" para los gobiernos provinciales, todas las demás funciones son concurrentes. Los gastos de defensa, que tomando en cuenta únicamente el gobierno federal insumen un 17.5 por ciento de su gasto total, representan un 11.6 por ciento para el sector público en su conjunto, ya que los gobiernos provinciales no efectúan ningún gasto. Lo mismo sucede con el gasto de "apoyo a gobiernos locales", que si bien significan un 6.0 por ciento para los gobiernos provinciales, en la totalidad del sector público solo suman un 2.2 por ciento (debe recordarse que, para la presente exposición, el sector público excluye a los gobiernos locales).

Para hacer una comparación de la importancia que asume cada función para cada uno de los niveles, se presenta el Cuadro 7 donde se ha eliminado los gastos de "defensa" dentro del gobierno federal y los gastos de "apoyo a gobiernos locales" en el orden provincial, mostrando así únicamente las funciones concurrentes. Puede observarse que el orden de importancia cuantitativa de las funciones de los gobiernos provinciales coincide exactamente con el orden de importancia para el sector público en su totalidad, con la excepción de los gastos en "sanidad" y en "justicia y seguridad" cuyo orden de importancia se invierte. La primer función, por orden de importancia, es la de "desarrollo económico", tanto para el gobierno federal como para los gobiernos provincia--



Cuadro 7. COMPOSICION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO, POR NIVELES, AÑO 1965

(Excluyendo Defensa y Apoyo a los Gobiernos Locales)

Funciones	Sector Público		Gobierno Federal		Gobiernos Provinciales	
	%	Orden	%	Orden	%	Orden
Desarrollo Económico	35.9	1	39.4	1	29.8	1
Cultura y Educación	21.1	2	20.6	2	22.0	2
Sanidad	9.9	3	8.0	5	12.9	4
Justicia y Seguridad	9.5	4	6.6	7	14.6	3
Administración General	9.4	5	8.7	3	10.7	5
Bienestar Social	7.6	6	8.7	3	5.6	6
Deuda Pública	6.6	7	7.9	6	4.5	7

les y por ende para el sector público en su conjunto, aún cuando hay diferencias cuantitativas en el sentido de que el gobierno federal dedica casi un 40 por ciento al mismo, en tanto los gobiernos provinciales le destinan un 30 por ciento de sus gastos totales. En "cultura y educación", los gobiernos provinciales dedican un porcentaje levemente superior al del gobierno federal, aunque en ambos casos esta función ocupa el segundo lugar en orden de importancia. Las diferencias surgen en las funciones siguientes, tales como "sanidad"

(que para los gobiernos provinciales representan un 13 por ciento, en tanto para el gobierno federal solo un 8 por ciento), "justicia y seguridad" (15 por ciento para los gobiernos provinciales y 7 por ciento para el gobierno federal) y "bienestar social" (9 por ciento para el gobierno federal y el 6 por ciento para los gobiernos provinciales).

1.2.2 Distribución de funciones entre el nivel federal y el nivel provincial.-

Estas diferencias en las proporciones relativas de las distintas funciones según los niveles, puede también verse cuando se considera el porcentaje o proporción del gasto total realizado para cada función por los distintos niveles, tal como puede verse en el Cuadro 8.

Dicho cuadro presenta un ordenamiento de las funciones yendo desde las que tienen mayor proporción realizada por los gobiernos provinciales hasta las que son desempeñadas en forma dominante por el gobierno federal. Las funciones que predominantemente son desempeñadas por las provincias (es decir, aquellas en que su participación es superior al promedio), son las de "apoyo a los gobiernos locales" (100 por ciento), "justicia y seguridad" (56 por ciento), "salud" (45 por ciento) y "cultura y educación" (39 por ciento). En cambio, las funciones predominantemente federales son las de "defensa" (100 por ciento), "bienestar social" (73 por ciento) y "desarrollo económico" (69 por ciento). Debe notarse que los gastos en "administración general" absorben un porcentaje superior al promedio para el caso de las provincias, en tanto que los de "deuda pública" son predominante--

Cuadro 8. PROPORCION DEL GASTO TOTAL REALIZADO POR CADA JURISDICCION, POR FUNCIONES, AÑO 1965
(porcentaje del total)

Funciones	Gobierno Federal	Gobiernos Provinciales
Apoyo a los Gobiernos locales	0	100.0
Justicia y Seguridad	43.7	56.3
Sanidad	51.5	48.5
Administración General	58.1	41.9
Cultura y Educación	61.5	38.5
Desarrollo Económico	69.3	30.7
Bienestar Social	72.7	27.3
Deuda Pública	75.2	24.8
Defensa	100.0	0
TOTAL	<u>66.0</u>	<u>14.0</u>

mente realizados por el gobierno federal.

1.2.3 Cambios de estructura funcional.-

Hasta aquí, para describir la distribución de funciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, se ha tomado en cuenta las cifras para el año 1965, que son las más recientes disponibles entre las que reúnen un grado de exactitud y comparabilidad adecuados. Pero interesa determinar si el cuadro trazado para la distribución de fun-

ciones en dicho año es suficientemente representativo. Para ello, se procede a continuación a comparar para el sector público en su totalidad, las estructuras funcionales del gasto, existente en 1958 con respecto a la existente en 1965. Para ello se presenta la información respectiva en el Cuadro 9.

Cuadro 9. CAMBIO DE ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO, SECTOR PÚBLICO, AÑOS 1958 Y 1965

Funciones Sector Público	1 9 6 5		1 9 5 8		Diferencia
	%	Orden	%	Orden	
Desarrollo Económico	31.0	1	48.7	1	- 17.7
Cultura y Educación	18.2	2	12.9	2	+ 5.3
Defensa	11.6	3	10.9	3	+ 0.7
Sanidad	8.5	4	6.8	5	+ 1.7
Justicia y Seguridad	8.2	5	5.2	6	+ 3.0
Administración General.	8.1	6	8.5	4	- 0.4
Bienestar Social	6.5	7	5.0	7	+ 1.5
Deuda Pública	5.7	8	0.8	9	+ 4.9
Apoyo Gobiernos locales.	2.2	9	1.3	8	+ 0.9

Puede apreciarse que, para el sector público en su conjunto, el cambio sustancial en la composición por niveles de gasto ocurrida entre 1958 y 1965 parece no haber afectado fundamentalmente el orden de importancia de las funciones cumplidas. Concretamente, las funciones que ocupan los -

tres primeros ordenes de importancia permanecen invariables - en ambos años, siendo "desarrollo económico", "cultura y educación" y "defensa", en ese orden. Puede observarse que las funciones de "sanidad" y de "justicia y seguridad" suben un lugar en el orden de importancia de las funciones, siendo de recordar que las dos son funciones predominantemente desempeñadas por los gobiernos provinciales. Interesa destacar que los gastos en "administración general" bajan en importancia relativa, pese a que en el nivel de los gobiernos provinciales dicho gasto representa un porcentaje superior al existente en el gobierno federal.

Si en lugar de destacar el orden de las funciones, se mira a las magnitudes cuantitativas de las mismas, se nota un cambio importante en dicho período como consecuencia de una disminución sustancial de la importancia de los gastos de "desarrollo económico" (del 49 por ciento pasa al 31 por ciento) con un aumento en los porcentajes de todas las demás funciones (excepto "administración general" que registra un moderado descenso relativo). Los aumentos más significativos son los de "cultura y educación", que de un 13 por ciento pasan a un 18 por ciento, y los de "justicia y seguridad" que de un 5 por ciento pasan a un 8 por ciento, en tanto los de "sanidad" pasan de un 7 a un 9 por ciento, y los de "bienestar social" de un 5 a un 7 por ciento. El "apoyo a los gobiernos locales", realizado exclusivamente por los gobiernos provinciales, se refuerza al pasar de un 1.3 a un 2.2 por ciento del gasto total del sector público. En conclusión, puede observarse que los cambios en la distribución de funciones del sector público en su conjunto pareciera no haberse afectado apreciablemente por el cambio estructural en

la composición del gasto público por niveles, que en dicho período fue sustancial. Por ejemplo, la función de "defensa", exclusivamente realizada por el gobierno federal, debería haber descendido en términos porcentuales para el sector público en su totalidad, si es que los cambios de porcentajes de distribución funcional del gasto ocurrida en el período se debieran exclusivamente a la menor importancia del gasto federal en el conjunto del sector público, cuando en realidad sucede exactamente lo contrario, ya que dichos gastos suben levemente de un 10.9 a un 11.6 por ciento del gasto del sector público.

Continuando con el estudio de la evolución de los gastos según la clasificación funcional, se presenta el Cuadro 10 donde, para un período más prolongado que el estudiado en el párrafo anterior, se presentan las tasas anuales de crecimiento de los gastos públicos y de los componentes por funciones de dicho gasto, para los niveles federal y provincial y para el sector público en su conjunto.

El gasto público en el período 1955-69 creció a una tasa del 2.7 por ciento anual, con gran diferencia entre el nivel federal, donde solo creció a una tasa del 1.3 por ciento anual, con respecto a lo sucedido con los gobiernos provinciales, cuyo gasto se expandió a una tasa del 7.1 por ciento anual. Dentro del sector público en su totalidad, el rubro que registra mayor aumento es el de la "deuda pública", cuyo importe aumenta en un 8.6 por ciento anual (atribuible a una expansión de la deuda pública federal, ya que los gastos por dicho concepto suben en un 11.4 por ciento para el gobierno federal y en un 2.2 por ciento para los gobiernos provinciales). Continuando en el orden de tasas de crecimiento, aparece el "apoyo a los gobiernos locales", función provincial -

Cuadro 10. EVOLUCION DE LOS GASTOS POR NIVELES, CLASIFICACION
FUNCIONAL, 1955 - 69
 (Tasas anuales de crecimiento)

Funciones	Sector Público	Gobierno Federal	Gobierno Provincial
Deuda Pública	8.6	11.4	2.2
Apoyo Gobiernos locales	7.4	-	7.4
Justicia y Seguridad	5.3	5.8	5.0
Cultura y Educación	5.5	4.8	7.1
Sanidad	4.8	3.6	6.9
Bienestar Social	4.3	2.3	7.8
Administración General	1.0	- 4.2	2.6
Desarrollo Económico	1.3	- 0.8	12.6
Defensa	0.4	0.4	-
TOTAL	<u>2.7</u>	<u>1.3</u>	<u>7.1</u>

que ha crecido a un 7.4 por ciento, prácticamente similar al ritmo de expansión del gasto provincial en su totalidad. Las funciones de "justicia y seguridad" (5 por ciento), "cultura y educación" (6 por ciento), "sanidad" (5 por ciento) y "bienestar social" (4 por ciento) suben a tasas significativamente más altas que el promedio, para el sector público, en tanto los gastos en "administración general" y en "desarrollo económico" suben solamente a un 1 por ciento, y los de "defensa" se mantienen prácticamente constantes, es decir que pierden importancia en términos relativos (ya que del 15 por ciento del gasto de sector público que representaban en 1955 pasan al

10 por ciento en 1969, o dentro del total de gastos del gobierno federal, descienden del 18 por ciento al 15 por ciento respectivamente).

En el nivel federal, aparte de la gran expansión de los gastos por "deuda pública" (11 por ciento), las funciones de "justicia y seguridad" (6 por ciento), "cultura y educación" (5 por ciento), "sanidad" (4 por ciento) y "bienestar social" (2 por ciento), en ese orden, superan a la tasa promedio de aumento del gasto federal que significa un uno por ciento anual, en tanto los gastos de defensa se mantienen prácticamente constantes, y los realizados en las otras funciones ("administración general" y "desarrollo económico") disminuyen en términos absolutos. Debe notarse la acentuada disminución de los gastos de "administración general" en el nivel federal del período (4.2 por ciento anual).

Tornando la atención a lo sucedido en el nivel provincial, puede observarse que la notable expansión del gasto público del 7 por ciento para el período, se volcó principalmente en "desarrollo económico", que creció a una tasa del 13 por ciento anual y en "bienestar social", que creció al 8 por ciento, en tanto "cultura y educación" y "sanidad", junto con "apoyo a gobiernos locales", creció aproximadamente a la misma tasa que el gasto público provincial. Los gastos de "administración general" (3 por ciento) y de "deuda pública" (2 por ciento) crecen en forma notablemente inferior a la expansión del gasto total, aunque a tasas del orden de magnitud de la expansión del gasto del sector público.

La evolución en el gasto público por niveles, que se acaba de presentar, en tanto encierra un período relativa-

mente prolongado como es el de los quince años entre 1955 y 1969, oculta variaciones diferenciales por sub-períodos dentro de dicho período total. Interesa a continuación ver en qué medida los sub-períodos delimitados por el año 1965, (año que señala el fin del proceso de expansión de los coeficientes de coparticipación federal en favor de las provincias) registran diferentes ritmos de evolución. Para ello, se presentan los Cuadros 11 y 12, donde se cuantifican las tasas de crecimiento

Cuadro 11. EVOLUCION DE LOS GASTOS, CLASIFICACION FUNCIONAL:
GOBIERNO FEDERAL, 1955 - 69
 (Tasas anuales de crecimiento)

Funciones	1955-1969	1955-1965	1965-1969
Deuda Pública	11.4	13.8	5.6
Justicia y Seguridad	5.3	5.3	6.9
Cultura y Educación	4.8	5.1	4.2
Sanidad	3.6	1.8	8.2
Bienestar Social	2.3	6.8	- 9.0
Defensa	0.4	- 0.8	3.5
Administración General	- 4.2	- 3.2	- 6.7
Desarrollo Económico	- 0.8	- 4.8	9.1
TOTAL	<u>1.3</u>	- <u>0.5</u>	<u>5.8</u>

to de los gastos, según clasificación funcional, para el gobierno federal y para los gobiernos provinciales, respectivamente.

Al nivel federal, puede observarse (cuadro 11) - que la tasa de crecimiento del uno por ciento para el período 1955 - 1969, oculta el hecho de que el gasto federal bajó (en términos reales) a un ritmo del 0.5 por ciento en el sub-período 1955 - 1965, pasando en el sub-período 1965-69 a expandirse a una tasa del 5.8 por ciento anual, superior incluso a la expansión del gasto provincial en dicho sub-período que solo fue del 4.4 por ciento anual. El cambio más dramático en el último sub-período respecto al sub-período anterior radica en los gastos de "desarrollo económico", los cuales venían bajando a una tasa del 5 por ciento en 1966-65 y que pasan a crecer a una tasa del 9 por ciento anual; los gastos de "defensa" que bajaban en el período anterior a una tasa del uno por ciento anual en tanto en el último sub-período suben a una tasa del 4 por ciento anual y los de "sanidad", que subiendo a una tasa del 2 por ciento anual en el primer sub-período, se expanden en el segundo sub-período al 8 por ciento anual. En sentido inverso, los gastos de "bienestar social", que habían aumentado en el primer sub-período al 7 por ciento anual, en el segundo sub-período decrecen a un ritmo del 9 por ciento anual, en tanto los gastos por concepto de "deuda pública" que se expandían a un 14 por ciento anual en el primer sub-período, ahora crecen al 6 por ciento anual.

En cuanto a lo sucedido en el nivel provincial, - puede observarse (Cuadro 12) que en tanto el gasto público subía a una tasa del 8.0 por ciento anual en el primer sub-período, en el segundo lo hace en un ritmo de solo 4.4 por ciento anual. Los efectos de esta caída en el ritmo de expansión de los gastos provinciales repercuten especialmente en los gastos destinados a "apoyo de gobiernos locales", los cuales

Cuadro 12. EVOLUCION DE LOS GASTOS, CLASIFICACION FUNCIONAL:
GOBIERNOS PROVINCIALES, 1955 - 69 Y SUB-PERIODOS

Funciones	1955-1969	1955-1965	1965-1969
Desarrollo Económico	12.6	14.7	7.3
Bienestar Social	7.8	6.1	12.1
Apoyo Gobiernos locales.	7.2	10.5	- 0.5
Cultura y Educación	7.1	9.5	1.0
Sanidad	6.9	8.3	3.3
Justicia y Seguridad	5.0	5.5	3.8
Administración General	2.6	1.4	5.8
Deuda Pública	2.2	4.4	- 3.2
TOTAL	<u>7.1</u>	<u>8.0</u>	<u>4.4</u>

habiendo crecido a un 11 por ciento anual en el primer sub-período, ahora disminuyen a una tasa del 0.5 por ciento anual, - en tanto los gastos en "desarrollo económico" que crecían a un 15 por ciento en el primer período ahora lo hacen a un 7 por ciento anual. El ritmo de crecimiento de los gastos en las funciones tradicionales de "cultura y educación", "sanidad" y "justicia y seguridad" descienden en forma bastante abrupta, el de "cultura y educación" del 10 al uno por ciento, el de "sanidad" del 8 al 3 por ciento y el de "justicia y seguridad" del 6 al 4 por ciento anual. En cambio, los gastos de "bienestar social" suben su tasa de crecimiento del 6 por ciento al 12 por ciento, y los gastos de "administración gene

ral" se aceleran subiendo de una tasa del 2 por ciento en el primer sub-período a una del 6 por ciento anual en el segundo sub-período.

Los presentes comentarios no agotan los resultados que pueden extraerse de los cuadros hasta aquí presentados. Por ejemplo, del Cuadro 12 puede deducirse que la gran expansión del gasto provincial posibilitado por una alta tasa de crecimiento de los montos recibidos en concepto de coparticipación federal, se han gastado en "desarrollo económico" (tasas de aumento del 15 por ciento), "apoyo a los gobiernos locales" (tasas de aumento del 11 por ciento anual) y en "cultura y educación" (tasas del 10 por ciento anual), en tanto los gastos de "administración general" subían a un ritmo de solo 1.4 por ciento anual. En cambio, en el segundo sub-período, donde el ritmo de expansión del gasto provincial pasa a ser casi de la mitad de la del período anterior, el "apoyo a los gobiernos locales" no se expande más, los gastos de "cultura y educación" suben a la pequeña tasa del uno por ciento anual, en tanto los gastos de "administración general" crecen a un 5.8 por ciento anual.

1.3 ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO.-

1.3.1 Composición Económica del Gasto Público.

En el Cuadro 13 se presenta la estructura comparada del gasto de acuerdo a los rubros de la clasificación económica para los distintos niveles del sector público. El gobierno provincial destina un 28 por ciento de sus gastos a -- gastos de capital, en tanto el gobierno federal solo asigna un 17 por ciento a dichos gastos. Por otra parte, en tanto los -- gobiernos provinciales destinan un 62 por ciento a los gastos de consumo, la proporción de dichos gastos para el nivel federal asciende al 67 por ciento. En cuanto a los gastos de -- transferencia, ellos representan un 16 por ciento de los gastos federales y solo un 10 por ciento de los gastos provinciales.

En total, el sector público destina un 21 por ciento del gasto a gastos de capital, un 66 por ciento a gastos de consumo y un 14 por ciento a gastos de transferencia. Comparando esta situación con la de niveles municipales, puede observarse que los municipios de la provincia de Buenos Aires destinan un 19 por ciento a gastos de capital y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires un 17 por ciento, cifra análoga a la proporción del nivel federal. En cuanto a gastos de consumo, las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires destinan un 77 por ciento de sus gastos totales a dicho rubro, -- en tanto la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires adjudica un 82 por ciento de sus gastos totales a gastos de consumo. Los gastos de transferencia son poco importantes para las Municipalidades: uno por ciento para la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y 3 por ciento para los municipios de la

Cuadro 13. ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO, POR NIVELES
(Porcientos sobre el total de gastos)

	GASTOS CORRIENTES			GASTOS DE CAPITAL
	Total	Consumo	Transfe rencias	
<u>Sector Público (1+2)</u>	<u>79.2</u>	<u>65.5</u>	<u>13.7</u>	<u>20.8</u>
1. Gobierno Federal	83.9	67.4	15.5	17.1
2. Gobiernos Provin- ciales.	72.1	61.9	10.2	27.0
<u>Otros:</u>				
Municipalidad Ciudad Buenos Aires.	82.8	81.5	1.3	17.2
Municipios Provincia Buenos Aires.	80.7	77.4	3.3	19.3

Provincia de Buenos Aires, en comparación con el 10 por ciento absorbido en el nivel provincial y el 16 por ciento en el nivel federal.

1.3.2 Distribución de Gastos por niveles (clasificación económica).-

La distinta estructura económica del gasto por niveles implica que la participación de cada nivel (federal y provincial) en el gasto total difiere según el rubro de que se trate. En el Cuadro 14 se presenta en términos cuantitativos dicha participación, siempre para el año 1965.

Puede observarse que para dicho año, los gobier -

Cuadro 14. PARTICIPACION DE CADA NIVEL EN EL TOTAL DEL GASTO PUBLICO, CLASIFICACION ECONOMICA, 1965
(Porcentajes del total)

	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS PROVINCIALES
0. Erogaciones	66.0	34.0
1. Corrientes	69.1	30.9
1.1 Consumo	67.9	32.1
1.2 Transferencias	74.7	25.3
2. De capital	54.4	45.6

Los provinciales estaban gastando un 46 por ciento de los gastos de capital efectuado por el sector público total, en tanto su participación en los gastos de consumo del sector público era de solamente un 32 por ciento, pagando transferencias por un monto de únicamente un 25 por ciento del realizado por el sector público en su totalidad.

1.3.3 Cambios en la estructura económica del gasto

El análisis precedente se refiere a la situación existente en el año 1965. A continuación se estudia en qué medida dicho año es representativo respecto a la estructura económica del gasto.

En el Cuadro 15, se muestra la evolución de la proporción del gasto total dedicado a gastos de capital para años seleccionados dentro del período 1955-69. Debe hacerse notar -

Cuadro 15. EVOLUCION DE LA PROPORCION DEL GASTO TOTAL EN GASTOS DE CAPITAL, POR NIVELES, AÑOS SELECCIONADOS (porcentajes)

	Sector Público	Gobierno Federal	Gobiernos Provinciales
1955	21.2	20.7	23.7
1958	29.0	30.9	20.6
1961	29.3	28.0	32.2
1965 (E)	20.8	17.1	27.9
1965 (P)	24.8	21.0	31.7
1966	26.8	22.9	33.5
1967	31.0	30.2	32.5
1968	33.3	33.3	33.5
1969	37.1	36.8	37.8

Nota: E = ejecución, P = presupuesto

que los años anteriores a 1965 presentan datos de ejecución, -- en tanto los posteriores a 1965 utilizan datos de presupuesto; para mostrar las diferencias que introduce el paso de una fuente de información a la otra, se vuelca para el año de transición (1965) ambos datos.

Puede observarse que para el sector público en su totalidad, la proporción de gastos de capital fluctúa desde -- 1955 hasta 1965, aumentando primero desde el 21 hasta el 29 -- por ciento (1961), retornando luego al 21 por ciento en 1965. Desde 1965 se opera un cambio sustancial en la proporción de -- gastos de capital, que partiendo en términos presupuestarios -- del 25 por ciento en 1965 sube hasta alcanzar el 37 por ciento en 1969.

Esta evolución es diferente para los distintos niveles. En tanto para el gobierno federal el porcentaje de gastos de capital baja entre 1955 y 1965, (del 21 al 17 por ciento), para el gobierno provincial dicho coeficiente sube (del 24 al 28 por ciento), con máximas de 31 por ciento para el nivel federal en 1958 y 32 por ciento para el nivel provincial en 1961. El período posterior a 1965 registra un avance notable en la proporción de gastos de capital del gobierno federal, la cual del 21 por ciento en 1965 sube hasta el 37 por ciento en 1969, en comparación con el nivel provincial donde la proporción desde el 32 por ciento sube hasta el 38 por ciento.

Comparando la estructura económica inicial (año 1955) con la estructura final (1969), y utilizando el Cuadro 16, puede observarse que para el sector público en su totalidad los gastos de capital suben del 21 al 37 por ciento en detrimento de los gastos de transferencias que bajan del 26 al 11 por ciento, en tanto los gastos de consumo se mantienen en una proporción del 52 por ciento. Para el gobierno federal, la evolución significa un aumento del porcentaje de gastos de capital desde el 21 por ciento en 1955 al 37 por ciento en 1969, a expensas de una reducción de los gastos de transferencias desde el 29 por ciento en 1955 hasta el 12 por ciento en 1969, registrándose un pequeño aumento en los gastos de consumo desde el 50 por ciento en 1955 hasta el 51 por ciento en 1969. En cuanto a los gobiernos provinciales, puede observarse que si bien el aumento de la proporción de gastos de capital es relativamente inferior al caso del gobierno federal, ya que la suba es desde el 24 por ciento hasta el 38 por ciento, ello se logró en gran medida merced a una reducción de --

Cuadro 16. CAMBIO EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO, POR NIVELES: AÑOS 1955 Y 1969 (porcentajes)

	1955	1969	Diferencias
<u>SECTOR PUBLICO</u>			
Consumo	52.4	51.6	- 0.8
Transferencias	26.4	11.3	- 15.1
Capital	21.2	37.1	+ 15.9
<u>I. GOBIERNO FEDERAL</u>			
Consumo	49.9	51.0	+ 1.1
Transferencia	29.4	12.2	- 17.2
Capital	20.7	36.8	+ 16.1
<u>II. GOBIERNOS PROVINCIALES</u>			
Consumo	63.3	52.8	- 10.5
Transferencias	13.0	9.4	- 3.6
Capital	23.7	37.8	+ 14.1

los gastos de consumo que del 63 por ciento pasan al 53 por ciento, en tanto la reducción de los gastos de transferencia es menor (del 13 por ciento pasan al 9 por ciento).

1.3.4 Evolución del gasto (clasificación económica)

Finalmente, se completa esta presentación respecto a la estructura económica del gasto público por niveles con un comentario acerca de las tasas de crecimiento de los distintos

rubros para el período 1955-69 y sub-períodos, de forma análoga a como se lo hizo anteriormente respecto a la clasificación funcional de los gastos públicos.

Como puede observarse en el Cuadro 17, el gasto -- del sector público creció en el período 1955-69 a una tasa del 2.7 por ciento anual. La mayor suba se registra en los gastos de capital, los cuales se expandieron a la tasa del 5.7 por -- ciento, en tanto los gastos de consumo subieron al 3.8 por -- ciento y las transferencias se redujeron a un ritmo del 4.0 -- por ciento anual. Como ya se comentó anteriormente, el gasto -- federal en el período sube a la tasa del 1.3 por ciento anual en tanto el gasto provincial sube al 7.1 por ciento anual. Pue de observarse que en el nivel federal, los gastos de capital -- crecen al 4.4 por ciento anual en tanto los gastos de consumo suben al 2.1 por ciento anual, con una reducción de las trans-- ferencias al ritmo del 6.0 por ciento anual. En cambio, en el nivel provincial, los gastos de capital se expanden a la tasa del 9.7 por ciento anual, subiendo los gastos de consumo a la elevada tasa del 6.1 por ciento anual, con los gastos de trans-- ferencias aumentando al 4.9 por ciento anual.

Estas cifras para el período conjunto ocultan di -- vergencias registradas en los subperíodos. Como muestra el mis-- mo cuadro 17, el gasto total subió a una tasa del 1.6 por cien-- to anual en el sub-período 1955-65, en tanto lo hizo al ritmo del 5.4 por ciento anual en el sub-período 1965-69. Los gastos de capital subieron en el primer sub-período a la tasa del 1.4 por ciento, en tanto en el segundo sub-período crecen en la ex-- plosiva tasa del 16.5 por ciento anual. Los gastos de consumo que en el primer período subieron al 4.9 por ciento anual, en el segundo sub-período suben solamente al 1.3 por ciento anual,

Cuadro 17. EVOLUCION DE LOS GASTOS, CLASIFICACION ECONOMICA,
1955 - 69 y SUB-PERIODOS.-
 (tasas anuales de crecimiento)

Período 1955 - 69

	Sector Público	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales
Erogaciones	<u>2.7</u>	<u>1.3</u>	<u>2.1</u>
1. Corrientes	1.4	- 0.0	6.0
1.1 Consumo	3.8	2.1	6.1
1.2 Transferencias	- 4.0	- 6.0	4.9
2. Capital	5.7	4.4	9.7

I. Sub-período 1955-65

	Sector Público	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales
Erogaciones	<u>1.6</u>	- <u>0.5</u>	<u>8.0</u>
1. Corrientes	1.7	- 0.1	7.6
1.1 Consumo	4.9	2.5	7.9
1.2 Transferencias	- 5.0	- 7.1	5.6
2. Capital	1.4	- 2.4	10.0

II. Sub-período 1965-69

	Sector Público	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales
Erogaciones	<u>5.4</u>	<u>5.8</u>	<u>4.4</u>
1. Corrientes	0.7	0.1	2.0
1.1 Consumo	1.3	1.0	1.8
1.2 Transferencias	- 1.7	- 3.4	3.3
2. Capital	16.5	21.5	9.1

en tanto la reducción de las transferencias, que se operaban a un ritmo del 5.0 por ciento anual en el primer sub-período, solo lo hacen al ritmo del 1.7 por ciento anual en el segundo sub-período.

A su vez, cuando se compara la evolución de los distintos niveles para cada uno de estos sub-períodos, se observan diferencias notables. En el gobierno federal puede notarse que los gastos de capital decrecieron en el primer sub-período a un ritmo del 2.4 por ciento anual, en tanto en el segundo sub-período se expanden al ritmo del 21.5 por ciento anual; los gastos de consumo, que venían creciendo al ritmo de 2.5 por ciento anual en el primer sub-período, ahora lo hacen al 1.0 por ciento anual, en tanto el ritmo de reducción de las transferencias bajan desde el 7.1 por ciento anual del primer sub-período hasta el 3.4 por ciento anual del segundo sub-período. En cuanto al nivel provincial, puede observarse que la caída en el ritmo de expansión del gasto total, que del 8.0 por ciento anual para el primer sub-período desciende hasta el 4.4. por ciento anual del segundo sub-período, no ha afectado mayormente el ritmo de expansión de los gastos de capital (10.0 por ciento anual en el primer sub-período, y 9.1 por ciento anual en el segundo sub-período); ello se logró -- gracias a una reducción violenta en el ritmo de expansión de los gastos de consumo, que siendo del 7.9 por ciento anual en el primer sub-período se ha reducido al 1.8 por ciento anual en el segundo sub-período, es decir un ritmo relativamente -- comparable al de expansión del gasto de consumo del gobierno federal. Por otra parte, las transferencias, si bien fueron crecientes en ambos sub-períodos, en el segundo se expanden a una tasa (3.3/ por ciento anual) inferior a la que lo hacía durante el primer sub-período (5.6 por ciento anual)

En el punto 1.4 se presentarán datos respecto a sub-períodos más cortos que los presentados en el apartado.

1.4. EVOLUCION RECIENTE DE LAS FINANZAS FEDERALES Y

PROVINCIALES (1955-1969)

En lo que sigue se presenta un panorama de la evolución reciente (quince años desde 1955 hasta 1969 inclusive) de las principales variables de las finanzas a nivel federal y a nivel de las provincias en su conjunto. La información pertinente se presenta en los cuadros 18, 19 y 20, al final del capítulo.

1.4.1. Período total (1955-69)

En primer término se presenta los principales resultados respecto a todo el período cubierto por los tres lustros. Como marco de referencia se debe tener presente que el producto bruto interno en dicho período creció en términos reales a una tasa del 3.3 por ciento anual.

El gasto del sector público (sin tener en cuenta municipalidades) aumentó en el período a una tasa del 2.7 por ciento anual, moderadamente inferior a la de expansión del producto. Sin embargo, la evolución de los dos niveles de gobierno aquí estudiados difiere dramáticamente. El gobierno federal incrementa sus gastos a la tasa del 1.3 por ciento anual, en tanto los gobiernos provinciales suben su gasto a la elevada tasa del 7.1 por ciento anual. Cabe aclarar que (como se verá en 1.5) si se eliminara del dato correspondiente al total de provincias la influencia de la incorporación de nuevas provincias, ocurrida durante el período, dicha tasa solo bajaría en menos de un punto, quedando en el 6.3 por ciento de

incremento anual.

Los recursos del sector público crecieron en dicho período a la tasa del 3.3 por ciento, similar a la del producto bruto y por ende superior a la del gasto público. Pero es solamente el gobierno nacional el nivel en el cual los recursos, que crecieron a una tasa del 2.6 por ciento anual, excede al aumento de los gastos (1.3 por ciento anual), ya que las provincias subieron sus recursos a la tasa del 5.8 por ciento anual, inferior al ritmo de aumento del gasto (que fue del 7.1 por ciento anual).

Interesa conocer si esta notable expansión relativa del sector provincial fue financiada principalmente por una expansión de sus recursos propios o por un aumento en la coparticipación federal. Los recursos corriente del gobierno nacional (netos de coparticipación federal) subieron a una tasa del 1.7 por ciento. Como estos ingresos se consideran netos del pago por coparticipación federal, interesa calcular cuál fue el ritmo de aumento de los ingresos del gobierno nacional en sentido bruto, es decir comprendiendo los montos que luego se coparticiparon a las provincias, ya que dicho monto bruto refleja exactamente las consecuencias de las decisiones de política fiscal (aumento o disminución de las tasas impositivas, desgravaciones, moratorias, grado de evasión fiscal, etc.) adoptadas a nivel federal. Hecho el ajuste correspondiente, se obtiene que en los últimos quince años los recursos corrientes del gobierno nacional, incluyendo coparticipación federal, han



subido a una tasa del 2.6 por ciento anual, aún inferior al ritmo de incremento del producto bruto (3.3 por ciento anual).

Los recursos corrientes de los gobiernos provinciales subieron a una tasa del 6.8 por ciento anual. El gran incremento está reflejado en el aumento de los importes recibidos como coparticipación federal, los cuales crecieron a una tasa del 8.0 por ciento anual, en tanto los recursos propios subieron a una tasa del 4.0 por ciento anual. Debe notarse que la recaudación propia provincial (4.0 por ciento anual) creció mucho más rápidamente que la recaudación del gobierno nacional en términos brutos (2.6 por ciento anual). Parte de este incremento refleja la incorporación de nuevas provincias, pero aún eliminando dicha influencia que sobreestima el ritmo de aumento en $\frac{1}{2}$ punto, los recursos propios provinciales (de las provincias antiguas) suben a una tasa del 3.5 por ciento anual, significativamente más alta que la de aumento de los recursos brutos nacionales (2.6 por ciento anual). Es interesante notar que el ritmo de incremento de los recursos provinciales propios excede el de expansión del producto bruto, denotando un aumento en el "esfuerzo fiscal" de las provincias vis-à-vis el gobierno nacional.

Ahora se estudiará la forma en que el diferente ritmo de aumento global en el gasto de los dos sectores se traduce en diferencias respecto a los rubros de la estructura económica del gasto público. El gobierno nacional aumenta los gastos de consumo en un 2.1 por ciento anual y reduce las transferencias a un ritmo de 6.0 por ciento anual, en tanto aumenta sus

gastos de capital a una tasa del 4.4 por ciento anual. Los gobiernos provinciales, si bien aumentan el consumo al elevado ritmo del 6.1 por ciento anual, aumentan las transferencias a una velocidad del 4.9 por ciento anual, en tanto expanden sus gastos de capital a la alta tasa del 9.7 por ciento anual.

En resumen, el cambio operado durante el período en el régimen de coparticipación federal, que ha arrojado un aumento en los montos recibidos por las provincias a tasa del 8.0 por ciento anual (6.7 por ciento anual para las provincias antiguas) en los últimos quince años, trajo como consecuencia una expansión en el gasto público provincial del 7.1 por ciento anual (6.3 para las provincias antiguas), en tanto los recursos propios provinciales aumentaban a una tasa del 4.0 por ciento anual (3.5 para las provincias antiguas) superior al ritmo de avance de los ingresos corrientes brutos (incluyendo coparticipación) del gobierno nacional que subieron al 2.6 por ciento anual. Esta notable expansión del gasto provincial (del 7.1 por ciento anual) comparado con la expansión del gasto del gobierno federal (del 1.3 por ciento anual), permitió a las provincias subir su consumo a una tasa del 6.1 por ciento, aumentar las transferencias (en lugar de la reducción operada en las transferencias del gobierno federal) al tiempo de expandir el gasto de capital por parte de las provincias a una tasa del 9.7 por ciento en comparación con el aumento de los gastos de capital del gobierno federal que subieron a la tasa del 4.4 por ciento. Todas estas cifras deben verse en relación a la tasa del producto bruto interno que en el período ha subido a un ritmo del 3.3 por ciento anual.

1.4.2. Análisis por sub-períodos

Interesa ahora ahondar el análisis, distinguiendo distintos sub-períodos dentro del período total de quince años cuyos resultados se acaban de ver. Para eso se ha distinguido cuatro sub-períodos, eligiendo años de pico en la actividad económica global a fin de no perturbar los resultados con factores de carácter cíclico. Se distinguen los siguientes cuatro sub-períodos: desde 1955 hasta 1958, desde 1958 hasta 1961, desde 1961 hasta 1965, y desde 1965 hasta 1969.

1.4.2.1. Sub-período 1955-58

Este sub-período registra un deterioro en la situación financiera del sector público, ya que los gastos suben a una tasa del 5.6 por ciento anual en tanto los recursos disminuyen en una tasa del 1.6 por ciento anual. Debe tenerse presente que en el período el producto bruto sube al ritmo del 4.8 por ciento anual, el mayor de todos los sub-períodos. El deterioro es más pronunciado en el caso de los gobiernos provinciales, ya que sus recursos disminuyen aproximadamente en la misma proporción que los recursos netos del gobierno federal en tanto expanden sus gastos a una tasa del 7.2 por ciento, notablemente superior al del gasto del gobierno federal (5.3 por ciento). Dicha situación se acentúa si se tiene en cuenta que la coparticipación recibida por las provincias subió a una tasa del 2.1 por ciento en tanto los recursos propios recaudados por los gobiernos provinciales bajaron a una tasa del 7.2 por ciento anual (a ser comparado con el ritmo de reducción de los recursos corrientes brutos del Gobierno Federal del 1.2 por ciento). También notable es la distorsión en la composición del gasto público por parte



de los gobiernos provinciales, ya que la expansión del gasto global del 7.2 por ciento anual se concentra en aumentos de gastos de consumo a una tasa del 10 por ciento anual, aumentando los gastos de capital solamente en un 2.4 por ciento anual, comparado con el gobierno federal que sube su gasto de capital a una tasa del 20.4 por ciento anual comparado con una disminución del 1.4 por ciento anual en sus gastos de consumo.

1.4.2.2. Sub-período 1958-61

En este sub-período, el producto bruto interno sube a una tasa del 2.9 por ciento anual. Este sub-período está caracterizado por el impacto del cambio en los índices de coparticipación federal que asigna en forma progresiva una mayor proporción a las provincias, y por ende una menor proporción al gobierno nacional. Es así que los importes recibidos por las provincias en concepto de coparticipación de los impuestos federales suben a una tasa del 19.2 por ciento, la mayor en todo el período considerado, y probablemente la más alta de toda la historia de las relaciones financieras intergubernamentales en la Argentina.

Es interesante notar que los gobiernos provinciales aumentaron la recaudación de sus recursos propios en un 13.9 por ciento anual (comparado con un aumento del producto bruto del 2.9 por ciento anual). Los recursos corrientes del gobierno federal disminuyeron en un 3.5 por ciento anual, pero si se tiene en cuenta el impacto de la pérdida ocasionada por la coparticipación, y a efectos de comparar el esfuerzo fiscal nacional con el provincial, interesa saber que los ingresos corrientes brutos del gobierno nacional (incluyendo coparticipación) disminuyeron en este período a la tasa del 0.5 por ciento anual (nuevamente, a ser comparado con la ex-

pansión del producto bruto del 2.9 por ciento anual).

Este gran aumento de los recursos provinciales tanto por coparticipación como por incremento de sus recursos propios, permitieron una expansión del gasto provincial a una tasa del 13.5 por ciento anual, en tanto el gobierno federal reducía su gasto en términos reales a una tasa del 8.7 por ciento anual, con lo cual el gasto público total (excluyendo municipalidades) se redujo en términos absolutos a un ritmo del 3.1 por ciento anual en el período. La situación financiera del sector público mejoró en el período, ya que los recursos aumentaron al 3.8 por ciento anual en tanto los gastos disminuyeron al 3.1 por ciento anual.

Interesa notar que el extraordinario aumento del gasto público provincial (13.5 por ciento anual) se orientó hacia la expansión del consumo (7.5 por ciento) y de las transferencias (10.0 por ciento anual), a ritmo inferior al de aumento de los recursos propios (13.9 por ciento anual), en tanto la inversión creció abruptamente al ritmo del 31.9 por ciento anual (comparado con la reducción de los gastos de capital del gobierno nacional en un 12.3 por ciento anual).

1.4.2.3. Sub-período 1961-65

Este sub-período ofrece características diferentes. El producto bruto crece al 2.6 por ciento anual. El gasto público sube a una tasa del 2.2 por ciento en tanto los recursos suben al 1.3 por ciento anual. Este desequilibrio obedece al comportamiento del nivel federal, donde los recursos bajan a una tasa del 0.6 por ciento anual en tanto el gasto federal sube a una tasa del 1.0 por ciento anual, ya que en el nivel provincial al aumento de recursos (5.6 por ciento anual) excede a la expansión de gastos (4.9 por ciento anual).

En este período los aportes federales por coparticipación suben a una tasa del 5.6 por ciento, en tanto los recursos propios provinciales aumentan al 2.3 por ciento anual, (inferior ahora al ritmo de avance del producto bruto) y los recursos corrientes del gobierno nacional (netos de coparticipación) suben a una tasa de 0.4 por ciento anual, en tanto los recursos brutos del gobierno nacional (incluyendo coparticipación) suben a una tasa del 1.4 por ciento anual (comparado con la expansión del producto del 2.6 por ciento anual). La diferencia en la expansión del gasto, que es del 1.0 para el gobierno nacional y del 4.9 para el gobierno provincial, no radica en el gasto de consumo donde ambos niveles expanden sus gastos a la misma elevada tasa del 6.6 por ciento anual, sino en que las provincias expanden sus gastos de transferencia a una tasa de 6.7 por ciento anual en tanto el gobierno federal reduce sus transferencias en un 2.3 por ciento anual, y en que los gobiernos provinciales aumentan sus gastos de capital en un 1.6 por ciento anual en tanto el gobierno federal reduce sus gastos de capital en una tasa del 22 por ciento anual.

1.4.2.4. Sub-período 1965-69

Este sub-período presenta una expansión del producto bruto interno de 3.3 por ciento anual, con un aumento de recursos del sector público del 8.7 por ciento anual y un aumento del gasto público del 5.4 por ciento anual. En ambos niveles se observa una expansión de los recursos superior a la del gasto: en tanto el gobierno federal sube sus recursos a una tasa del 10.5 y sus gastos a una tasa del 5.8, las provincias suben sus recursos a una tasa del 5.9 y sus gastos a una tasa de 4.4 por ciento anual. Si bien los índices de coparticipación se mueven desfavorablemente a las provincias, éstas reciben un

monto que crece a una tasa del 6.4 por ciento, como consecuencia de un aumento en las recaudaciones brutas del gobierno nacional, las cuales suben a una tasa del 8.7 por ciento anual (a comparar con el aumento del producto bruto del 3.3 por ciento anual). Las provincias aumentan sus recursos propios a una tasa que ahora supera a la expansión de los importes recibidos por coparticipación, ya que dicha tasa de aumento de recursos propios alcanza al 7.2 por ciento anual. El mayor ritmo de expansión del gasto federal (5.8 por ciento anual) comparado con el gasto público provincial (4.4 por ciento anual) se traduce únicamente en el mayor crecimiento de los gastos de capital, que para el nivel federal sube a un ritmo del 21.5 por ciento anual en tanto que para el nivel provincial loses del 9.1 por ciento anual; los gastos de consumo provinciales suben a una tasa mayor (1.8 por ciento anual) a la del gobierno federal (1.0 por ciento anual), en tanto el gobierno nacional reduce las transferencias a un ritmo de 3.4 por ciento anual a diferencia de los gobiernos provinciales que las siguen aumentando a un 3.3 por ciento anual.

CUADRO 18 - EVOLUCION DE LOS GASTOS Y DE LOS RECURSOS DEL SECTOR PUBLICO, POR NIVELES

(Tasas anuales de crecimiento)

	1955-69	1955-58	1958-61	1961-65	1965-69	1967-68	1968-69
PRODUCTO BRUTO INTERNO	<u>3.3</u>	<u>4.8</u>	<u>2.9</u>	<u>2.6</u>	<u>3.3</u>	<u>4.8</u>	<u>7.0</u>
GASTO: Total	<u>2.7</u>	<u>5.6</u>	<u>-3.1</u>	<u>2.2</u>	<u>5.4</u>	<u>-5.7</u>	<u>2.5</u>
Gobierno Nacional	1.3	5.3	-8.7	1.0	5.8	-3.7	1.1
Gobierno Provincial	7.1	7.2	13.5	4.9	4.4	-9.6	5.4
RECURSOS: Total	<u>3.3</u>	<u>-1.6</u>	<u>3.8</u>	<u>1.3</u>	<u>8.7</u>	<u>-2.1</u>	<u>4.0</u>
Gobierno Nacional	2.6	-1.7	0.4	-0.6	10.5	1.3	2.0
Gobierno Provincial	5.8	-1.4	14.1	5.6	5.9	-8.3	8.1

(Tasas anuales de crecimiento)

	1955-69	1955-58	1958-61	1961-65	1965-69	1967-68	1968-69
GASTOS: Total	<u>2.7</u>	<u>5.6</u>	<u>-3.1</u>	<u>2.2</u>	<u>5.4</u>	<u>-5.7</u>	<u>2.5</u>
Gobierno Nacional	1.3	5.3	-8.7	1.0	5.8	-3.7	1.1
Gobierno Provincial	7.1	7.2	13.5	4.9	4.4	-9.6	5.4
-Consumo: Total	<u>3.8</u>	<u>1.4</u>	<u>0.3</u>	<u>6.6</u>	<u>1.3</u>	<u>-9.7</u>	<u>2.6</u>
Gobierno Nacional	2.1	-1.4	1.1	6.6	1.0	-10.9	3.8
Gobierno Provincial	6.1	10.0	7.5	6.5	1.8	-1.4	0.3
-Transferencias: Total	<u>-4.0</u>	<u>3.4</u>	<u>-21.5</u>	<u>0.4</u>	<u>-1.7</u>	<u>-5.5</u>	<u>-24.0</u>
Gobierno Nacional	-6.0	3.7	-26.6	-2.3	-3.4	3.1	-28.1
Gobierno Provincial	4.9	-0.3	10.0	6.7	3.3	-25.3	-10.5
-Capital: Total	<u>5.7</u>	<u>17.0</u>	<u>-2.7</u>	<u>-6.7</u>	<u>16.5</u>	<u>1.1</u>	<u>14.5</u>
Gobierno Nacional	4.4	20.4	-12.3	-11.5	21.5	5.6	12.2
Gobierno Provincial	9.7	2.4	31.9	1.2	9.1	-7.0	18.9
PRODUCTO BRUTO INTERNO	<u>3.3</u>	<u>4.8</u>	<u>2.9</u>	<u>2.6</u>	<u>3.3</u>	<u>4.8</u>	<u>7.0</u>



(Tasas anuales de crecimiento)

	1955-69	1955-58	1958-61	1961-65	1965-69	1967-68	1968-69
PRODUCTO BRUTO INTERNO	<u>3.3</u>	<u>4.8</u>	<u>2.9</u>	<u>2.6</u>	<u>3.3</u>	<u>4.8</u>	<u>7.0</u>
RECURSOS: Total	<u>3.3</u>	<u>-1.6</u>	<u>3.8</u>	<u>1.3</u>	<u>8.7</u>	<u>-2.1</u>	<u>4.0</u>
Gobierno Nacional	2.6	<u>-1.7</u>	0.4	<u>-0.6</u>	10.5	1.3	2.0
Gobierno Provincial	5.8	<u>-1.4</u>	14.1	5.6	5.9	<u>-8.3</u>	8.1
-Corrientes: Total	<u>3.0</u>	<u>-1.3</u>	<u>1.2</u>	<u>2.6</u>	<u>8.7</u>	<u>-6.8</u>	<u>1.5</u>
Gobierno Nacional: Netos	1.7	<u>-1.5</u>	<u>-3.5</u>	0.4	9.2	<u>-6.4</u>	<u>-2.0</u>
Brutos	2.6	<u>-1.2</u>	<u>-0.5</u>	<u>1.4</u>	8.7	<u>-5.3</u>	<u>-1.1</u>
Gobierno Provincial:	6.8	<u>-0.2</u>	14.8	5.1	8.2	<u>-7.5</u>	8.4
-Propios	4.0	<u>-7.2</u>	13.9	2.3	7.2	<u>-13.4</u>	3.0
-Coparticipación	8.0	2.1	19.2	5.6	7.0	<u>-0.8</u>	2.7
-Otras remesas Gobierno Nac.	(x)	(x)	<u>-9.2</u>	23.4	(x)	<u>-10.6</u>	(x)
-Capital: Total	<u>11.3</u>	<u>-23.3</u>	<u>92.6</u>	<u>-7.1</u>	<u>10.5</u>	<u>110.7</u>	<u>30.8</u>
Gobierno Nacional	21.8	<u>-14.8</u>		<u>-11.3</u>	25.0	425.2	41.6
Gobierno Provincial	<u>-5.0</u>	<u>-29.5</u>	<u>-15.7</u>	29.5	<u>-13.3</u>	<u>-16.9</u>	<u>3.1</u>

(x) Los datos disponibles no son estrictamente comparables.



1.5 - EL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL: ANÁLISIS ULTERIOR.

Hasta este momento se ha procedido bajo el supuesto de que el sector público provincial constituye un todo absolutamente homogéneo, a fin de contraponer la conducta observada por el nivel provincial con respecto a lo sucedido en el nivel federal. Solo ocasionalmente se han hecho algunos distinguos, tal como el de presentar datos para las provincias de nominadas antiguas, pero ya es tiempo ahora de presentar más detalles acerca de la estructura y la evolución comparadas -- del sector público provincial y de sus componentes, cada una de las provincias. La información al respecto es relativamente compleja de manejar, ya que se trata de veintidos jurisdicciones separadas, de forma que los resultados presentados en los dos primeros puntos del presente capítulo (1.5.1. y 1.5.2) tratan de captar en términos relativamente simples los rasgos más dominantes de la situación.

Posteriormente, en el tercer apartado (1.5.3), se presenta un estudio de las recaudaciones provinciales propias, las cuales en el período de rápido incremento de los montos -- en concepto de coparticipación federal han subido a una tasa sorprendentemente alta, tanto en términos absolutos como respecto a lo ocurrido con los recursos brutos del gobierno nacional.

Finalmente, en el último apartado (1.5.4), se presenta una comparación de los niveles del gasto provincial per cápita, tanto en términos totales como con respecto a algunas funciones específicas, mostrando el grado de diferencia existente en la dotación de servicios públicos (por habitante) según las jurisdicciones políticas de que se trate.

1.5.1 Estructura del sector público provincial.

Como un primer paso para estudiar la estructura del nivel provincial, conviene tomar en cuenta tres grupos de provincias. Por un lado, las provincias que aquí se denominan como "nuevas", que son las ocho provincias cuya creación se produce en la década de los años 50. Los primeros años posteriores al otorgamiento de jerarquía provincial a un ex-territorio nacional significa cambios en el gasto totalmente atípicos, ya que la nueva provincia necesita inicialmente estructurar los cuadros principales de la administración pública, e efectuar inversiones en edificios públicos, etc.. Ello obliga a tratar de separar la influencia de lo ocurrido en estas provincias nuevas con respecto a las otras catorce provincias tradicionales, de ahora en adelante denominadas provincias antiguas.

Por otra parte, se impone considerar, dentro de estas provincias antiguas, a la provincia de Buenos Aires por separado, debido al peso predominante que tiene dentro del grupo, al igual que el papel especial que asume dentro del presente estudio, y constatar su comportamiento con el resto de provincias antiguas.

En el Cuadro 21 se presenta un conjunto de índices para valorar la importancia relativa de cada uno de estos grupos. En cuanto a población, puede verse que las provincias nuevas solo representan un 10 por ciento del total, en tanto el 90 por ciento habita las provincias antiguas. A su vez, la provincia de Buenos Aires representa un 40 por ciento del total, y las demás provincias antiguas el 50 por ciento restante.

En cuanto al gasto provincial, en 1965 la provincia de Buenos Aires representaba un 39 por ciento del total, las otras provincias antiguas un 48 por ciento, y las provincias nuevas un 13 por ciento del total. En otros términos, el gasto provincial per cápita de la provincia de Buenos Aires, es similar al promedio, en tanto que el gasto per cápita de las provincias nuevas excede el promedio y el de las otras -- provincias antiguas está por debajo del promedio.

Cuadro 21. ESTRUCTURA DE LAS PRINCIPALES VARIABLES FISCALES

PROVINCIALES POR JURISDICCION.

(Porcentajes del total)

	Provincia Bs. As.	Otras Prov. antiguas.	Total Prov. antiguas.	Provincias nuevas	Total Provincias
Población (1960)	34,7	50	89.8	10.2	100.0
Producto bruto (1953)	45.0	45.4	90.4	9.6	100.0
Gasto total(1965)	39.5	47.7	87.2	12.8	100.0
Recursos propios (1965)	44.0	47.1	91.1	8.9	100.0
Coparticipación federal (1965)	35.1	50.1	85.2	14.8	100.0
Otras remesas nacionales(1965)	3.9	72.7	76.6	23.4	100.0

Los distintos grupos financian su gasto provin - cial de diferente forma. La provincia de Buenos Aires recauda recursos propios en una proporción del 44 por ciento, superior a la proporción de población total, y del mismo orden de magnitud de su participación en el producto bruto interno

del total de provincias (45 por ciento). En cambio, recibe coparticipación federal en una proporción de solo el 35 por ciento del total, es decir, que el monto recibido de coparticipación federal per cápita es inferior al promedio. Además, debe tenerse en cuenta que la provincia de Buenos Aires recibe muy escasa ayuda federal en concepto de otras remesas nacionales, las cuales en 1965 representaban solo el 4 por ciento del total de aporte federal dentro de las provincias.

Las otras provincias antiguas efectúan un 48 por ciento del gasto total, recaudan en concepto de recursos propios un 47 por ciento del total (aunque generan sólo el 45 por ciento del producto bruto), recibiendo un 50 por ciento de la coparticipación federal total y un 73 por ciento de las otras remesas nacionales. En cambio, las provincias nuevas, efectúan un 13 por ciento del gasto total, solo recaudan el 9 por ciento de los recursos propios totales (generando el 10 por ciento del producto bruto), en tanto reciben un 15 por ciento de la coparticipación federal y un 23 por ciento de las otras remesas nacionales.

Interesa estudiar a continuación si la situación presentada en 1965 con los índices del Cuadro 21 se ha mantenido constante durante el período bajo estudio. Para ello, se ha preparado con respecto al indicador del gasto provincial, una información para años seleccionados que se presenta en el Cuadro 22.

Puede observarse que la provincia de Buenos Aires prácticamente no experimenta cambios en la participación total entre los años 1955 a 1965, años en los cuales dicha provincia insumía un 40 por ciento del gasto provincial total. Sin embargo, puede observarse que la proporción disminu

yó dentro del período, alcanzando un 36 por ciento en 1961, antes de que, por aplicación de los nuevos datos de población que surgieron en el Censo Nacional de Población de 1960 (el cual mostró que las cifras de población de la provincia de Buenos Aires que se usaban anteriormente en la fijación de los índices de coparticipación subestimaban la verdadera magnitud demográfica) el porcentaje de coparticipación federal recibido por la provincia de Buenos Aires aumentara sustancialmente, permitiendo ello una expansión relativa del gasto tal como aparece entre 1961 y 1965. En cambio, el período 1965-69 muestra una visible pérdida relativa de importan-

Cuadro 22. EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL GASTO PROVINCIAL, POR JURISDICCIONES. 1955 a 1969.

(Porcentajes del total)

	Provincia Bs. As.	Otras Prov. antiguas	Total Prov. antiguas	Provincias nuevas	Total Provinc.
1955	40.1	55.6	95.7	4.3	100.0
1958	41.4	50.1	91.5	8.5	100.0
1961	36.4	51.4	87.8	12.2	100.0
1965 (E)	39.5	47.7	87.2	12.8	100.0
1965 (P)	41.5	45.5	87.0	13.0	100.0
1969	37.2	48.6	85.8	14.2	100.0

E = ejecución, P = presupuestado

cia de la provincia de Buenos Aires respecto al gasto provincial total, motivado en el estancamiento en términos constantes del gasto provincial para la provincia de Buenos Aires en dicho período, a diferencia de la notable expansión del gasto de las demás provincias, tal como se verá más adelante.

Por otro lado, las provincias nuevas aumentan su participación notablemente desde 1955 hasta 1965, pasando de un 4 por ciento hasta el 13 por ciento, para los años límite. Debe notarse que este aumento refleja, no solamente el ritmo de expansión más rápido del gasto de las provincias nuevas registradas en 1955, sino que fundamentalmente expresan la incorporación de nuevas provincias, no existentes en 1955. Con posterioridad, el período 1965-69 refleja un relativo estancamiento en el coeficiente de participación de las provincias nuevas con respecto al total del gasto provincial, alcanzando al mismo un 14 por ciento para el año 1969.

Por su parte, las demás provincias antiguas registran una pérdida relativa en el período 1955 a 1965, en donde pasan de representar un 56 por ciento a significar solo un 48 por ciento del total del gasto provincial, repuntando luego desde 1965 a 1969 al pasar, en términos presupuestarios, de representar un 46 por ciento a significar un 49 por ciento del gasto provincial total.

Estos cambios en la composición del sector público provincial pueden verse también desde otro lado, estudiando las diferentes tasas de crecimiento dentro del período de los distintos grupos de provincias aquí tratado. Para ello, se ha preparado el Cuadro 23, donde puede observarse con respecto al gasto la expansión notable de las provincias nuevas, para todo el período 1955-69, del 16 por ciento anual, en tanto en las provincias antiguas el gasto creció un 6 por ciento anual, con un crecimiento igual en la provincia de Buenos Aires. Comparando por períodos, puede observarse la notable desaceleración que registra el crecimiento del gasto de las provincias nuevas, el cual se expandía en 1955-65 a una tasa del



20 por ciento anual, creciendo desde 1965 a la fecha a una tasa del 6 por ciento anual no muy diferente de la tasa de crecimiento del 4 por ciento anual que registra el gasto provincial total. Por otra parte, puede observarse lo sucedido con respecto a la expansión del gasto de la provincia de Buenos Aires, que en el primer subperíodo superaba el 8 por ciento, en tanto en los últimos cuatro años ha crecido a una tasa de menos del dos por ciento anual.

Cuadro 23. EVOLUCION COMPARADA DE LAS PRINCIPALES VARIABLES FISCALES PROVINCIALES, POR JURISDICCION, 1955 - 1969 Y SUBPERIODOS.

(tasas anuales de crecimiento)

	1955 - 69	1955 - 65	1965 - 69
<u>GASTOS</u>			
Total Provincias	<u>7.1</u>	<u>8.3</u>	<u>4.4</u>
- Nuevas	16.4	20.5	6.3
- Antiguas	6.3	7.1	4.1
(Provincia Buenos Aires)	6.3	8.1	1.6
<u>RECURSOS PROPIOS</u>			
Total Provincias	<u>4.0</u>	<u>2.8</u>	<u>7.1</u>
- Nuevas	15.2	19.5	4.5
- Antiguas	3.5	2.0	7.4
(Provincia Buenos Aires)	2.3	0.2	7.7
<u>COPARTICIPACION FEDERAL</u>			
Total Provincias	<u>8.0</u>	<u>8.5</u>	<u>6.9</u>
- Nuevas	27.3	34.0	10.7
- Antiguas	6.7	6.9	6.3
(Provincia Buenos Aires)	6.7	8.2	2.9

Tomando todo el período 1955-69, puede observarse que el ritmo de aumento de los recursos propios fué inferior para todos los grupos al ritmo de expansión de los importes - recibidos como coparticipación federal. Por ejemplo, las provincias antiguas recibieron coparticipación federal en montos que crecían al 6,7 por ciento, en tanto sus recursos propios subieron a la tasa del 3.5 por ciento anual; para la provincia de Buenos Aires, puede verse que, aumentando su coparticipación al mismo ritmo que el de todas las provincias antiguas (6.7 por ciento anual), sin embargo quedó retrasada en la recaudación de recursos propios, que solo aumentaron a un ritmo del 2.3 por ciento anual para la provincia de Buenos Aires, - comparado con un 3.5 por ciento anual para todas las provincias antiguas.

Tomando sub-períodos delimitados por el año 1965, puede observarse la gran diferencia que registra el último -- sub-período con respecto a lo ocurrido en el decenio anterior. Para las provincias antiguas, la coparticipación federal crece en un 6.3 por ciento anual en lugar de un 6.9 por ciento a anual, en tanto la recaudación por recursos propios sube ahora al 7.4 por ciento, en contraste con el decenio anterior en -- que crecía al 2 por ciento anual. Puede observarse, que gran parte de este cambio puede atribuirse a lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires, donde el ritmo de incremento de la coparticipación federal se desaceleró, pasando del 8.2 por ciento registrado en 1955-65 hasta el 2.9 por ciento de los últimos cuatro años, en tanto los recursos propios, que crecieron solo al 0.2 por ciento anual en el decenio previo, ahora lo - han hecho a la alta tasa del 7.7 por ciento anual. En cambio, para las provincias nuevas, el ritmo de aumento de la coparti

cipación federal sigue siendo relativamente alto (11 por ciento), en comparación con la expansión de sus recursos propios (5 por ciento anual).

1.5.2 Evolución diferenciada por provincias.

En el presente apartado se presenta información - desagregada por provincias, cubriendo tres variables importantes: la tasa de crecimiento del gasto total, la de crecimiento de los recursos propios y la de los importes recibidos como coparticipación federal. Se han agrupado las provincias en tres grupos: las provincias grandes, el resto de provincias - antiguas y las provincias nuevas.

La información referente a las provincias grandes se presenta en el Cuadro 24. Puede verse que el ritmo de expansión del gasto en todo el período 1955-69 fue máximo en -- Córdoba con un 9 por ciento, siguiendo luego Mendoza con un 7 por ciento, Buenos Aires y Santa Fé con un 6 por ciento y Tucumán con un 5 por ciento. Este ritmo relativamente rápido de crecimiento del gasto de las provincias grandes del 6 por ciento (comparado con la expansión del producto bruto interno en el período, que alcanzó el 3.3 por ciento anual) fue financiado por una expansión de la coparticipación federal (6.6 por - ciento) a un ritmo superior al de crecimiento del gasto (6.4 por ciento) en tanto el crecimiento de los recursos propios (3.3 por ciento) quedaba rezagado respecto a dicha expansión del gasto. Sin embargo, no aparece clara ninguna correlación entre alto crecimiento de la coparticipación y bajo crecimiento de los recursos propios, si se toma en cuenta la desagre-gación por provincias. Para las tres provincias más grandes -

puede verse que la provincia de Córdoba, que registra la más alta tasa de expansión de la coparticipación federal es también la que expande más rápidamente sus recursos propios.

Cuadro 24. EVOLUCION DE LOS RUBROS FISCALES MAS IMPORTANTES, PROVINCIAS GRANDES, 1955 - 69.-
(tasas de crecimiento)

	Erogaciones	Recursos Propios	Coparticipación
1. BUENOS AIRES	6.3	2.3	6.7
2. SANTA FE	6.4	2.9	5.6
3. CORDOBA	9.2	8.2	7.7
4. MENDOZA	6.7	9.9	4.3
5. TUCUMAN	5.2	- 4.8	5.8
TOTAL	<u>6.4</u>	<u>3.3</u>	<u>6.6</u>

Con respecto a las otras provincias antiguas, puede verse la información respectiva en el Cuadro 25. Las tasas de crecimiento del gasto provincial son relativamente uniformes, estando situadas entre el 8 por ciento para Corrientes y el 5 por ciento para Entre Rios, con un promedio de aumento del 6 por ciento. Respecto a la coparticipación, en cambio, registra diferencias en su crecimiento que van desde un máximo del 12 por ciento anual para Corrientes hasta un mínimo del 5 por ciento para San Juan con un promedio de expansión del 7 por ciento. En lo referente al aumento de los recursos propios, puede observarse que está situado alrededor de un 6 al 7 por ciento anual, excepto algunas provincias, en espe-

cial los casos de La Rioja y Santiago del Estero en los cuales el monto de recursos propios baja en precios constantes.

Cuadro 25. EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES FISCALES,
OTRAS PROVINCIAS ANTIGUAS, 1955 - 69.
(tasas anuales de crecimiento)

	Erogaciones	Recursos Propios	Coparticipación
1. ENTRE RIOS	5.0	5.7	5.6
2. JUJUY	5.1	6.9	10.9
3. SAN JUAN	3.1	7.2	4.6
4. SAN LUIS	8.1	6.9	6.4
5. SALTA	5.8	6.1	8.8
6. CORRIENTES	8.5	7.2	12.2
7. LA RIOJA	6.5	5.7	6.7
8. SANTIAGO DEL ESTERO	7.1	3.7	5.3
9. CATAMARCA	6.9	8.1	7.8
TOTAL	<u>6.0</u>	<u>4.9</u>	<u>7.2</u>

Puede observarse que aquí tampoco hay correlación estrecha entre provincias con alta tasa de crecimiento de la coparticipación y baja tasa de crecimiento de los recursos propios, o viceversa. Por ejemplo, las provincias donde los recursos propios bajan en términos absolutos son aquellas



cuyas tasas de crecimiento de la coparticipación federal está entre las mínimas para este grupo de provincias.

Con respecto a las provincias nuevas, interesa -- destacar la desaceleración del crecimiento de los gastos públicos, ya que expandiéndose a muy elevadas tasas porcentuales a poco tiempo de instalarse como unidades autónomas, luego baja su tasa de crecimiento hasta niveles relativamente -- normales. En el Cuadro 26 puede observarse que el gasto de estas provincias nuevas creció en el sub-período 1958-61 a una tasa promedio del 28 por ciento anual, en tanto en el siguiente

Cuadro 26. EVOLUCION DEL GASTO DE LAS PROVINCIAS NUEVAS,
POR SUB-PERIODOS.-
(tasas anuales de crecimiento)

	1958 - 61	1961 - 65	1965 - 69
1. CHACO	22.7	2.9	- 1.5
2. LA PAMPA	28.7	- 0.7	10.7
3. MISIONES	15.0	2.9	7.1
4. CHUBUT	52.0	2.1	10.5
5. FORMOSA	21.4	11.2	2.2
6. NEUQUEN	30.0	14.5	7.4
7. RIO NEGRO	32.3	12.4	26.6
8. SANTA CRUZ	44.1	10.8	2.4
TOTAL	<u>27.7</u>	<u>5.9</u>	<u>6.3</u>

te sub-período de 1961 a 1965, las provincias que primero alcanzaron vida independiente se expanden a tasas relativamente

bajas, no superiores al 3 por ciento, persistiendo con tasas de más del diez por ciento de crecimiento únicamente las provincias de Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz. Finalmente, el último sub-período 1965-69 registra una tasa promedio de expansión del gasto de las provincias nuevas estabilizado en el 6 por ciento anual que se había dado en el sub-período 1961-1965.

Tomando el período 1958-69 en conjunto, puede observarse (Cuadro 27) que las provincias que primero alcanzaron su vida independiente (Chaco y La Pampa, y Misiones luego)

Cuadro 27. EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES FISCALES PARA LAS PROVINCIAS NUEVAS, 1958 - 69.-
(tasas anuales de crecimiento)

	Gastos	Recursos Propios	Coparticipación
1. CHACO	6,2	4,1	9,6
2. LA PAMPA	10,9	14,8	6,9
3. MISIONES	7,6	11,7	12,5
4. CHUBUT	17,1	29,7	9,6
5. FORMOSA	10,7	22,2	9,7
6. NEUQUEN	15,9	13,8	13,5
7. RIO NEGRO	22,7	19,4	14,3
8. SANTA CRUZ	15,9	2,1	23,2
TOTAL	<u>11,7</u>	<u>11,0</u>	<u>11,8</u>

registran tasas de crecimiento del gasto cercanas o inferiores al 10 por ciento, en oposición a las provincias nuevas -- que solo más tarde alcanzaron su presente status, las cuales en el período crecen a más del 10 por ciento anual. En cuanto a la coparticipación, se expande desde un ritmo máximo del 23 por ciento para Santa Cruz hasta un mínimo del 7 por ciento -- para La Pampa. Los recursos propios suben a tasas relativamente elevadas con excepción de Chaco (4 por ciento) y Santa -- Cruz (2 por ciento). Debe mencionarse que los gastos, coparticipación federal y recursos propios de las provincias nuevas en su conjunto crecen a aproximadamente el mismo ritmo del 11 ó 12 por ciento anual.

1.5.3 Efectos del cambio de los índices de coparticipación federal: 1958 - 1965.

Como se ha expuesto más arriba, el período 1958 - 1965 registra una notable variación en los índices de coparticipación federal, los cuales se movieron significativamente -- en favor de las provincias. Interesa, pues, dedicar cierta atención al análisis en profundidad de este período, a efectos de observar la reacción de las unidades provinciales ante la afluencia de mayores recursos por la vía de la coparticipación federal.

En el Cuadro 28 se presentan las tasas anuales de crecimiento en dicho período de las variables fiscales más importantes para los distintos niveles de gobiernos, y los agrupamientos de provincias que se han estudiado anteriormente. -- Las conclusiones de dicho cuadro son sumamente interesantes. En primer término, puede observarse que la transferencia adicional de fondos desde el nivel federal al nivel provincial -- no implicó una expansión en el gasto del sector público en su

conjunto, si bien incrementó levemente la recaudación total del sector público. Este estancamiento del gasto total implicó una reducción en términos constantes del gasto federal (reducción que se operó a la tasa del 3 por ciento anual) en tanto el gasto provincial se expande notablemente (a la tasa de casi el 9 por ciento anual). La única diferencia en la expansión del gasto se registra entre las provincias antiguas (8 por ciento) y las provincias nuevas (15 por ciento), éstas úl

Cuadro 28. EVOLUCION DE VARIABLES FISCALES IMPORTANTES, POR NIVELES Y GRUPOS DE PROVINCIAS, 1958 - 65.-

(tasas anuales de crecimiento)

	Gastos Totales	Ingresos corrientes brutos. (a)	Coparticipación federal
Prov. Buenos Aires	7.9	4.3	13.7
Resto Prov. Antiguas	7.9	8.9	9.6
Total Prov. Antiguas	7.9	6.5	11.0
Provincias Nuevas	15.0	15.1	12.1
Total Provincias	<u>8.8</u>	<u>7.2</u>	<u>11.2</u>
Gobierno Federal	- <u>3.0</u>	<u>0.6</u>	<u>11.2</u>
Sector Público	- <u>0.1</u>	<u>1.5</u>	-

timas en su etapa de aceleración del gasto como consecuencia del proceso analizado en el punto anterior (1.5.2). En cambio, dentro de las provincias antiguas, el ritmo de evolución es similar para la provincia de Buenos Aires y para el resto de provincias antiguas.

(a) Provincias: Recursos corrientes propios (excluye coparticipación federal); Gobierno Federal: Recursos corrientes brutos (incluye coparticipación federal)

En segundo lugar, es interesante observar que el período registra una expansión del orden del 11 por ciento anual en los montos entregados por el gobierno nacional a las provincias en concepto de coparticipación federal. Este ritmo fue ligeramente superior para las provincias nuevas que para las provincias antiguas, debiendo observarse que en este último grupo, los importes recibidos por la provincia de Buenos Aires crecieron a una tasa apreciablemente mayor (14 por ciento anual) que para el resto de las provincias antiguas (10 por ciento anual). Ello se debió fundamentalmente a la utilización del Censo Nacional de Población del año 1960 en el cómputo de los importes asignados a cada provincia, según ya se explicó anteriormente.

Finalmente, con respecto a la captación de recursos por cada uno de los niveles, es de interés observar que pese a la gran expansión de los importes recibidos como coparticipación federal, los ingresos propios captados por las provincias crecieron a una tasa del 7 por ciento, en tanto los ingresos corrientes brutos del gobierno nacional quedaban prácticamente estancados a precios constantes. En este esfuerzo fiscal realizado por las provincias, debe destacarse que los recursos de las provincias nuevas subieron a la tasa del 15 por ciento anual (lo cual probablemente refleje bajos niveles de recaudación en el año inicial) en tanto las provincias antiguas, en su conjunto, aumentaron su recaudación propia en el 7 por ciento anual. Finalmente debe notarse la gran divergencia entre la Provincia de Buenos Aires, cuyas recaudaciones propias subieron al 4 por ciento anual, respecto a las demás provincias antiguas, cuyas recaudaciones se expandieron al 9 por ciento anual. La idea, que ha tenido moderada difusión, en el sentido de que el aumento de coparticipación fede

* Cfr. HINRICHS, H.H., "Lessons of the Argentine Revenue Sharing Experience", en Joint Economic Committee, Revenue Sharing and its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?, Washington, 1967, vol. I, pp. 562-91.

ral tiene como resultado una reducción en el ritmo de aumento de las recaudaciones propias provinciales, tal vez se deba al comportamiento en este período de la Provincia de Buenos Aires, la cual habiendo recibido proporcionalmente mayor cantidad de coparticipación federal, registra índices de crecimiento de los recursos propios notablemente inferior al resto de las provincias. Pero debe observarse que aún para la Provincia de Buenos Aires la expansión de los recursos propios han sido del orden del 4 por ciento anual, notablemente superior al crecimiento del producto bruto en el período.

Para profundizar la explicación del notable incremento de los recursos propios en este período, se presenta el Cuadro 29, donde se analiza el crecimiento de cada una de las fuentes de recaudaciones provinciales para el total de provincias antiguas, eliminando para no perturbar el análisis el grupo de provincias nuevas, cuyo comportamiento ya ha sido analizado anteriormente.

Al tomar el período 1959-65, como el año base registra una baja cíclica en las recaudaciones, la tasa del período resulta relativamente más alta que la anotada para el período 1958-65, alcanzando para los ingresos propios de las provincias antiguas la tasa del 9.6 por ciento anual. Puede observarse las tasas de crecimiento relativamente elevadas del impuesto sobre actividades lucrativas (7 por ciento), del impuesto sobre actos jurídicos (9 por ciento) y del impuesto sobre inmuebles (9 por ciento), que habitualmente se consideran como relativamente rígidos, constituyendo los recursos tributarios más importantes de las provincias. Únicamente las tasas alcanza una recaudación inferior en pesos constantes al final del período considerado, en tanto algunos rubros como

impuestos sobre energía y combustibles (23 por ciento anual) y los impuestos específicos sobre la producción agropecuaria y minera (38 por ciento anual) alcanzan incrementos considerables, si bien deben tenerse en cuenta que en estos dos últimos casos, la recaudación en el año base fue relativamente poco importante, para constituirse en recursos apreciables recién hacia 1965.

Cuadro 29. EVOLUCION DE LOS RECURSOS PROPIOS DE LAS PROVINCIAS ANTIGUAS, 1959 - 1965.

	Tasa anual	En millones de pesos de 1968	
	Crecimiento 1959-1965	Recaudación 1959	Recaudación 1965
INGRESOS PROPIOS	9.6	68.950	120.315
Impuesto s/Activ. Lucrat.	6.9	16.102	24.016
" s/ Actos Jurídicos	8.8	12.550	20.896
Producido de Empresas y Juegos Azar	8.3	9.690	15.429
Impuesto s/ Inmuebles	9.2	9.475	15.954
Otros	12.0	5.290	10.441
Impuesto s/ Vehículos	7.5	3.795	5.857
Tasas	- 1.0	3.713	3.492
Impuesto s/ Energía y Combustibles	23.5	3.400	11.974
Impuesto s/ Transmisión Gratuita de Bienes	7.5	2.949	4.550
Impuesto s/ Espectáculos Públicos y Juegos Azar	5.6	1.054	1.462
Impuesto Específico Producción Agrop. y Minera	37.5	932	6.244

En términos marginales, y tal como puede apreciarse en el Cuadro 30, las fuentes de recaudación más importantes para las provincias antiguas en el período fueron el impuesto sobre energía y combustible, cuyo aumento significó un 17 por ciento del total; el impuesto sobre actos jurídicos -- con un 16 por ciento y el impuesto sobre actividades lucrativas con un 15 por ciento, representando estos tres impuestos prácticamente la mitad de la expansión de las recaudaciones propias provinciales.

Cuadro 30. IMPORTANCIA DE CADA FUENTE EN EL INCREMENTO TOTAL DE LOS INGRESOS PROPIOS, 1959 - 1965.-

Incremento debido a	Porcentaje del incremento total
1. S/Energía y Combustibles	16.6
2. S/Actos Jurídicos	16.2
3. S/Actividades lucrativas	15.3
4. S/Inmuebles	12.6
5. Producido Empresas	11.1
6. Específicos S/Produc. Agropecuarios.	10.3
7. Otros	9.9
8. S/Vehículos	4.0
9. S/Transmisión Gratuita de Bienes.	3.2
10. S/Espectáculos	0.8

Nota: Se excluyen tasas, cuya recaudación disminuyó en pesos constantes.

Para contrastar lo ocurrido con las recaudaciones de nivel provincial con respecto de lo sucedido a nivel federal, se ha elaborado el Cuadro 31, donde se comparan para el período 1959-65 las tasas de crecimiento de los distintos tipos de recursos tributarios.

Cuadro 31. EVOLUCION COMPARADA DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS, POR NIVELES Y TIPOS DE RECURSOS, 1959 - 1965.-
(tasas anuales de crecimiento)

	Sector Público	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales
RECURSOS TRIBUTARIOS	<u>10.4</u>	<u>10.3</u>	<u>10.7</u>
I. S/ Ingresos	5.8	5.8	-
II. S/ Patrimonio	10.5	15.0	8.5
III. S/ Producción, Consumo y Transacc.	9.6	9.2	11.8
IV. S/ Comercio Exterior	25.4	25.4	-

Los recursos tributarios en dicho período se expanden a una tasa relativamente elevada del 10 por ciento, - con pequeñas diferencias entre el nivel nacional y el nivel provincial. Debe notarse que la discrepancia entre esta alta tasa de expansión de los recursos tributarios de gobierno nacional, y la baja tasa de expansión de los ingresos corrientes brutos del gobierno nacional que aparece en el Cuadro 28, se debe, además de a la diferencia de período cubierto (siendo 1959 un año de recaudaciones bajas por motivos cíclicos), al hecho de que la importancia relativa de los recursos no tributarios disminuyó sustancialmente en el período estudiado.

En el mismo Cuadro 31 puede observarse la expansión relativamente baja de los impuestos sobre ingresos, que en su totalidad son captados por el gobierno nacional, no teniendo las provincias impuestos de este tipo. En cuanto al incremento de las recaudaciones por impuestos sobre el patrimonio, debe notarse que dichos impuestos representan una proporción -- muy pequeña del total de los recursos tributarios del gobierno nacional, por lo cual la alta tasa mostrada puede deberse a variaciones en magnitud absoluta relativamente poco significativas. En cambio, para los gobiernos provinciales, dicha -- fuente constituye más de la cuarta parte de sus recaudaciones tributarias, comportándose satisfactoriamente en el período -- considerado. En cuanto a los impuestos de tipo indirecto (sobre la producción, consumo y transacciones), que son los más importantes en términos relativos para cada uno de los niveles, crecen a una tasa del 12 por ciento para las provincias antiguas y del 9 por ciento para el gobierno nacional. Finalmente, debe subrayarse la notable expansión de las recaudaciones de impuestos sobre el comercio exterior, exclusivos del -- gobierno nacional, que se expandieron en el período bajo estudio a una tasa sumamente elevada.

En el Cuadro 32, se presenta la importancia que -- cada recurso tiene en el total de recursos tributarios del -- respectivo nivel. Puede observarse que en el año 1965, para -- el sector público en su conjunto los impuestos sobre ingresos representaban solamente la cuarta parte de sus recursos tributarios totales, en tanto los impuestos de tipo indirecto alcanzaban al 50 por ciento del total y los impuestos sobre comercio exterior al 18 por ciento del total.

En el caso del gobierno nacional, los impuestos --

de tipo indirecto representan un 47 por ciento del total y -- los impuestos sobre comercio exterior un 22 por ciento con es casa significación de impuestos sobre el patrimonio y con recaudaciones de impuestos sobre ingresos del 30 por ciento del total. En cambio, los gobiernos provinciales no tienen impues tos sobre ingresos ni sobre el comercio exterior, descansando un 72 por ciento de sus recaudaciones tributarias en los im - puestos indirectos (sobre producción, consumo y transacciones) y un 28 por ciento de impuestos sobre el patrimonio.

Cuadro 32. IMPORTANCIA DE CADA RECURSO EN EL TOTAL, POR NIVELES, año 1965.

	Sector Público	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales
I. S/ Ingresos	25.1	29.8	-
II. S/ Patrimonio	6.9	2.8	28.5
III. S/ Producción. Consumo y Transacciones	49.6	46.6	71.5
IV. S/ Comercio Ext.	18.4	21.8	-

En resumen, puede observarse que en un período de alto incremento en los montos recibidos en concepto de coparticipación federal, las provincias, pese a contar con fuentes re lativamente más inelásticas que las alcanzables por el gobierno federal, realizaron un notable esfuerzo tributario en término de la expansión de las recaudaciones totales y de cada una de sus fuentes de recursos significativas.

1.5.4 Gasto provincial per cápita: total y por funciones.

Para completar este análisis del sector público provincial, se trata de contestar a la siguiente pregunta: -- ¿existen diferencias marcadas respecto al nivel de servicios prestados por las distintas provincias a sus habitantes?.

En lo que va de la presentación estadística, implícitamente se ha aceptado que las sumas monetarias de gastos puede tomarse como un indicador aproximado de los servicios efectivamente recibidos por los habitantes de las distintas jurisdicciones. En un análisis más profundo, debería indagarse acerca de las diferencias de productividad, los distintos precios de los insumos, la calidad de los servicios suministrados, etc., factores que no están comprendidos en el relevamiento estadístico presentado hasta el momento. Para concluir con este análisis por provincias, se presenta el Cuadro 33, donde se intenta medir los servicios prestados por habitantes por las distintas provincias.

Para ello, y a fin de no considerar las 22 jurisdicciones y por ende complicar la presentación, se ha elegido dos grupos de provincias. El Grupo I comprende las provincias consideradas como más ricas, que simultáneamente son las más grandes en términos de producto y población: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. En el Grupo II se presentan las cinco provincias que figuran entre las de ingreso per cápita más bajo, y en el orden respectivo: Formosa, San Luis, La Rioja, Santiago del Estero y finalmente Catamarca.

Puede observarse en el Cuadro 33 que el nivel de servicios recibidos por habitante por parte de los gobiernos provinciales, medidos por los gastos efectuados, no difieren.

sustancialmente para los dos grupos, ya que el nivel de servicios recibidos por habitante para el Grupo II es inferior en solo un 4 por ciento al recibido por habitante en el Grupo I. Debe hacerse notar, para apreciar el efecto igualador del

Cuadro 33. GASTO PROVINCIAL PER CAPITA, PROVINCIAS SELECCIONADAS, 1965.

	TOTAL	Adminis. General	Sanidad	Cult.y Educ.	Desarr. Econom.	Bienest. Social
<u>GRUPO I</u>	14.106 14.110	1.509	2.275	4.404	5.114	807
Buenos Aires	14.194	1.535	2.662	4.684	4.335	978
Santa Fé	12.122 12.134	1.271	1.570	4.360	4.413	519
Córdoba	15.866	1.657	1.508	3.362	8.894	445
<u>GRUPO II</u>	13.507	2.538	2.275	2.553	5.114	1.027
Formosa	14.768	3.671	1.929	1.553	5.531	2.084
San Luis	21.078	2.627	3.688	3.311	10.513	940
La Rioja	19.277	4.553	3.542	2.984	7.120	1.079
Sgo. del Est.	8.616	1.198	1.702	2.547	2.267	902
Catamarca	13.667	3.418	1.852	2.543	5.549	305

sistema actual de coparticipación federal, que permite estos niveles relativos del gasto provincial, que el promedio de ingreso per cápita de las provincias del Grupo II es exactamente la mitad del promedio de ingreso per cápita de las provincias del Grupo I, pese a lo cual los habitantes de las provincias -

del Grupo II reciben aproximadamente el mismo nivel de servicios provinciales que los habitantes del Grupo I.

Se nota en el Cuadro 30 la circunstancia de que existen diferencias marcadas entre las provincias de cada uno de los grupos. Por ejemplo, la provincia de San Luis o la provincia de La Rioja tienen un gasto provincial per cápita notablemente superior al de cualquiera de las tres provincias más ricas, en tanto la provincia de Santiago del Estero tiene un gasto provincial per cápita inferior en un tercio al promedio del Grupo II al cual pertenece. Desde ese aspecto, la obtención de igualdad de oportunidades entre habitantes de distintas provincias, si bien parece lograrse comparando el bloque de provincias más ricas y el bloque de provincias más pobres, no se alcanza si se comparan provincias dentro de cada uno de estos bloques.

Por otro lado, cabe acotar que el panorama ofrece diferencias cuando se consideran distintas funciones específicas prestadas por el gobierno provincial. Los servicios de "salud" y "desarrollo de la economía" presentan gastos provinciales per cápita iguales entre los dos grupos de provincias. En cambio en los gastos en "cultura y educación" puede notarse una notable disparidad, ya que el gasto per cápita en este rubro efectuado por el conjunto de provincias del Grupo II no alcanza al 60 por ciento del nivel alcanzado por las provincias del Grupo I. Probablemente la explicación de esta disparidad deba atribuirse a la mayor existencia de escuelas financiadas directamente por el gobierno nacional en las provincias más pobres.

En lo referente a gastos de bienestar social, y como sería lógico esperar, el gasto per cápita realizado por

los gobiernos de las provincias pobres es más elevado que el realizado por las provincias ricas.

Para terminar, debe señalarse la notable disparidad en el gasto en concepto de "administración general", - donde las provincias más pobres tienen un costo superior en más de un 70 por ciento al costo por habitante de las provincias ricas.

Conviene observar que los comentarios efectuados anteriormente, comparando el gasto per capita del grupo de -- provincias más pobres respecto al de provincias más ricas, oculta el hecho de que estos gastos per cápita oscilan aprecia**ble**mente dentro de cada uno de estos grupos. Por ejemplo, el gasto por habitante (en 1965) de "administración general" oscilaba entre un máximo para La Rioja de cuatro mil quinientos pesos y un mínimo para Santiago del Estero de mil doscientos pesos, lo cual refleja la disparidad entre el gasto total per capita de diez y nueve mil pesos para La Rioja contra ocho -- mil pesos para Santiago del Estero. Lo mismo puede observarse con respecto a las discrepancias entre las provincias del Grupo I, donde Santa Fé tiene un gasto per cápita inferior a lo a priori esperado, con situación inversa para Córdoba que registra un nivel superior al que su ingreso per cápita permitiría suponer.

1.6 EL REGIMEN DE COPARTICIPACION DE IMPUESTOS FEDERALES A LAS PROVINCIAS.

En el presente capítulo, se expone un resumen del sistema actualmente vigente para la distribución del producido de ciertos impuestos recaudados por el gobierno nacional, una parte del cual es distribuido a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Como se hizo notar en la introducción (punto 0.2), existen buenas obras de consulta con respecto a los detalles de régimen de coparticipación federal para los distintos impuestos, y la evolución del mismo en el tiempo, especialmente la publicación dirigida por A. CHOUHY -- allí mencionada. Aquí solo se trata de resumir los rasgos salientes de la estructura del actual sistema.

1.6.1 Estructura del sistema de coparticipación federal.

El régimen de coparticipación federal actualmente vigente en la República Argentina se estructura fundamentalmente en base a tres grupos de impuestos:

(a) Ley 14.788 y sus modificaciones: este régimen es el más antiguo, pues se inicia en 1935, y ha ido creciendo en cobertura a lo largo del tiempo. Rige la coparticipación de la recaudación de los siguientes impuestos: réditos, emergencia, ganancias eventuales, incremento patrimonial (anteriormente beneficios extraordinarios), revaluación de activos, ventas, venta de valores mobiliarios y a la exportación de producción agropecuaria. Para comodidad de exposición, en lo que sigue se denominará "Ley 14.788", o para recordar brevemente los principales rubros cubiertos, réditos y ventas. Como puede verse en el Cuadro 34, este conjunto constituyó en 1968 un 70 por ciento de la recaudación efectiva total.

Cuadro 34. RECAUDACION EFECTIVA TOTAL Y DISTRIBUCION DE IMPUESTOS COPARTICIPADOS, 1968.

	TOTAL		Ley 14.788		Ley 14.390		Ley 14.060	
	miles mill. \$	%	miles mill. \$	%	miles mill. \$	%	miles mill. \$	%
	TOTAL	440.9	100.0	307.9	100.0	106.8	100.0	26.2
Nación	261.1	59.2	190.4	61.8	57.6	53.9	13.1	50.
Provincias	171.5	38.9	109.2	35.5	49.2	46.1	13.1	50.
Munic. ciud.Bs.As.	8.2	1.9	8.2	2.7	-	-	-	-
otros	0.1	0.0	0.1	0.0	-	-	-	-
Prov. Buenos Aires	59.2	-	34.9	-	16.7	-	7.6	-
% Prov. Bs:As. s/ Total Provincias	-	34.5	-	32.0	-	33.9	-	57.
% Prov. Bs. As. s/ TOTAL	-	13.4	-	11.4	-	15.6	-	28.

(b) Ley 14.390 y sus modificaciones: rige la coparticipación de los siguientes impuestos: internos unificados, a adicional a los aceites lubricantes, y compra y transferencia de automotores. La recaudación del conjunto de impuestos com prendidos bajo la Ley 14.390 alcanzó en 1968 al 24 por ciento del total.

(c) Ley 14.060: rige el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes, recaudado por el gobierno nacional y coparticipado a las provincias en proporción a la radicación económica de los bienes sujetos a impuestos. Este impuesto, que en realidad se aproxima al sistema de coparticipación

pura (distribución del impuesto cuya recaudación está unificada en proporción a lo pagado por los residentes de cada jurisdicción) representa un 6 por ciento del total de impuestos coparticipados.

Además de estos impuestos, que se consideran como los básicos para el régimen de coparticipación, existen otros impuestos cuya recaudación tiene afectación específica, figurando entre sus destinos los gobiernos provinciales en una cierta proporción. Por ejemplo, el impuesto a los combustibles (Ley 17.597) establece que la recaudación por dicho impuesto se destina al Fondo de Combustibles, fondo que se distribuye en la siguiente forma: Fondo Nacional de Vialidad: 48.0 por ciento; fondos provinciales de caminos: 14.5 por ciento; fondo especial para provincias: 2.5 por ciento; y Fondo Nacional de la Energía: 35.0 por ciento. Otro ejemplo lo constituye el impuesto adicional a la compra y transferencia de automotores (Ley 16.656 y modificatorias), cuyo producido se distribuye de la siguiente forma: 25 por ciento a Vialidad Nacional y 75 por ciento a Nación y Provincias según el régimen de la Ley 14.390, arriba reseñado. Si bien estos impuestos presentan problemas similares a los más arriba explicados, en cuanto asignan automáticamente una cierta proporción de la recaudación a las provincias, tienen características propias en cuanto también asignan en forma automática una fracción de las recaudaciones por dichos impuestos a reparticiones dentro de gobierno nacional (Vialidad Nacional, Dirección Nacional de la Energía, etc.).

El Cuadro 34 permite observar la diferente participación de las provincias en el total recaudado por cada uno de los grupos de impuestos coparticipados excluyendo los im -

puestos de tipo específico recién mencionado. Puede verse que las provincias reciben un 50 por ciento del producido del impuesto Ley 14.060 (sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes), en tanto reciben un 46 por ciento del conjunto de impuestos agrupados en la Ley 14.390 (impuestos internos unificados, etc.), en tanto del grueso de la recaudación que está cubierta por los impuestos agrupados por la Ley 14.788 (réditos, ventas, etc.) solo reciben el 36 por ciento del total. - El promedio de participación de las provincias en la recaudación total de impuestos coparticipados (una vez más, excluyendo los impuestos específicos), alcanza al 39 por ciento del total para el año 1968, variando dicha proporción anualmente de acuerdo a la importancia relativa que los impuestos cubiertos por las distintas leyes tienen en cada año concreto.

En el Cuadro 35, puede observarse en qué medida - cada impuesto es importante en el conjunto de la recaudación recibida por cada nivel de gobierno. Por ejemplo, para los gobiernos provinciales, los impuestos agrupados en la Ley 14.788 representan un 64 por ciento de la recaudación total recibida en concepto de coparticipación, en tanto los impuestos de la Ley 14.390 representan un 29 por ciento del mismo, y la Ley 14.060 un 8 por ciento del total de coparticipaciones recibidas. Para el gobierno nacional, en cambio, la Ley 14.788 representa un 73 por ciento de todos los impuestos recibidos en concepto de coparticipación federal. Para la Provincia de Buenos Aires, puede observarse que la participación que tiene el producido de la Ley 14.788 es de solo un 58 por ciento del total en concepto de coparticipación federal, representando las otras dos leyes un porcentaje mayor para la Provincia de Buenos Aires que para el total del sector público.

En lo que sigue, se analizará en detalle el sistema que comprende la coparticipación prevista por la Ley 14.788 y complementarias, la cual tradicionalmente se ha considerado como "la" coparticipación federal. Sin embargo, debe observarse que los otros regímenes representan en su conjunto un 30 - por ciento del total de importes recibidos por las provincias en concepto de coparticipación de los impuestos de las tres leyes mencionadas, además de los otros impuestos de tipo específico que tienen cierta similitud a estos impuestos coparticipados.

Cuadro 35. IMPORTANCIA DE CADA REGIMEN DE COPARTICIPACION, POR NIVEL DE GOBIERNO, 1968.

	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Provincial.	Provincia Bs. As.
Ley 14.788	69.8	72.9	63.7	58.4
Ley 14.390	24.2	22.1	28.7	28.7
Ley 14.060	5.9	5.0	7.6	12.8
Total	100.0 444	100.0	100.0	100.0 444

1.6.2 Evolución del régimen de la Ley 14.788.

Como se ha mencionado más arriba, la Ley 14.788 y complementarias ha sido considerado como el pivote fundamental del sistema de coparticipación federal en la Argentina. Los impuestos comprendidos en dicha Ley figuran entre los más importantes en recaudación total.

El origen del sistema de coparticipación federal -



se remonta a la introducción, durante la crisis de 1930, del impuesto a los réditos y del impuesto a las transacciones (luego convertido en impuesto a las ventas), los cuales previeron, en oportunidad de extenderse su vigencia a partir del 1º de enero de 1935, una participación del producido de dichos impuestos a las provincias. De esta forma se intentaba obviar el problema institucional planteado por la restricción constitucional para el nivel federal respecto a la asignación de los impuestos directos a la jurisdicción provincial, con excepción de situaciones de emergencia, y a la concurrencia de facultades impositivas para los impuestos indirectos. Simultáneamente con estas leyes, se aprueba la ley de unificación de impuestos internos, con la cual se buscaba evitar los problemas creados por el uso por parte de ambos niveles de la potestad impositiva respecto a impuestos indirectos, dando origen al régimen actualmente conocido como de la Ley 14.390.

En el Cuadro 36 se presenta la evolución de los índices de distribución de la recaudación de los impuestos comprendidos actualmente en la Ley 14.788, desde el año 1935 hasta el presente.

Puede observarse en dicho cuadro, que han existido los siguientes períodos en cuanto a los índices de coparticipación:

(a) desde 1935 hasta 1946 inclusive: el gobierno nacional recibía un 82.5 por ciento del total, y el resto (17.5 por ciento) se destinaba a las provincias y a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires;

(b) desde 1947 hasta 1956 inclusive: otro período de estabilidad de los índices, recibiendo el gobierno nacional dos puntos y medio menos que en el período anterior;

Cuadro 36. DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS DE LA LEY 14.788
(REDITOS, VENTAS, ETC.), 1935 - 1969.

Años	Gobierno Nacional	Municipalidad. ciud. Bs.As.	Gobiernos Provinciales
Desde 1935 hasta 1946 inclusive.	82.5	← 17.5 →	
Desde 1947 hasta 1955 inclusive.	79.0	← 21.0 →	
1956	79.0	4.3	16.7
1957	77.4	4.3	18.3
1958	77.4	4.3	18.3
1959	66.0	6.0	28.0
1960	64.0	6.0	30.0
1961	62.0	6.0	32.0
1962	60.0	6.0	34.0
1963	58.0	6.0	36.0
1964	54.0	6.0	40.0
1965	54.0	6.0	40.0
1966	54.0	6.0	40.0
1967	59.2	5.3	35.5
1968	61.8	2.7	35.5
1969	61.8	2.7	35.5

(c) período 1957 a 1958: 1a incorporación de provincias nuevas modifica nuevamente el porcentaje de participa-

ción del gobierno nacional, que se reduce en 1.6 por ciento;

(d) período desde 1959 a 1964: este es el período que mayor modificación arroja en los índices de coparticipación, ya que el porcentaje de las provincias sube desde el 18.3 por ciento en 1958 hasta el 36 por ciento en 1963, haciéndose primero en forma abrupta (del 18.3 en 1958 al 28 por ciento en 1959) debido a la introducción de nuevas provincias, y luego en forma gradual, a razón de dos puntos por año hasta 1963 inclusive. En 1964, la renovación de régimen de la Ley 14.788 (por Ley 16.453) sube el porcentaje de provincias al 40 por ciento del total.

(e) desde 1964 a 1969: en este último período, los índices de coparticipación se fijan anualmente, por sucesivas leyes que prorrogan el régimen de la Ley 14.788 en lo esencial, excepto eventuales cambios en los porcentajes de recaudación total atribuido a las distintas jurisdicciones. Para 1965 (Ley 16.653) y 1966 (Ley 16.877) los porcentajes se mantienen constantes, en tanto que en 1967 (Ley 17.129) el gobierno nacional sube su participación del 54 al 59.2 por ciento del total, en detrimento de las provincias que del 40 bajan al 35.5 por ciento, y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que del 6 bajan al 5.3 por ciento del total. En 1968, por Ley 17.578, vuelve a aumentar el porcentaje de gobierno nacional, que sube al 61.8 por ciento del total, en detrimento de la participación de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires que del 5.3 por ciento baja al 2.7 por ciento, manteniéndose constante la proporción recibida por las provincias en el 35.5 por ciento anual. Finalmente, a fines de 1968 se resuelve prorrogar para 1969 los índices vigentes, manteniéndose en los niveles fijados para 1968.

1.6.3 Redistribución implícita en el mecanismo de la Ley 14.788.

El sistema estructurado por la Ley 14.788 implica distribuir el monto total de coparticipación asignado a las -- provincias entre cada una de ellas, conforme a la ponderación de cuatro índices que pesan en forma igual: población, gastos provinciales totales, recursos provinciales propios y partes -- iguales.

Los índices respectivos, que han ido variando en -- el tiempo conforme a los cambios en los datos de población a -- doptados, así como los referentes a los gastos provinciales y a los recursos propios provinciales (con extensa discusión a -- cerca de qué rubros debían incluirse o excluirse en estos últi -- mos conceptos), implican una gran transferencia interprovin -- cial de ingreso. Interesa medir, por un lado el monto total de las cantidades atribuidas a transferencias interprovinciales, y por otro lado los beneficiarios de dichas transferencias.

Un primer método de medir las transferencias im -- plícitas en los actuales índices de coparticipación, está vol -- cada en los Cuadros 37 y 38. La idea básica ha sido la siguien -- te: suponer que, desde el punto de vista de la redistribución territorial de ingresos, sería neutro un sistema en el cual ca -- da provincia recibiera una coparticipación de impuestos recau -- dados por el gobierno federal en estricta proporción a la mag -- nitud del aporte de sus residentes a la recaudación total del impuesto. No existiendo datos fehacientes respecto a la magni -- tud de impuestos pagados por residentes en cada una de las pro -- vincias, solo queda suponer que dicha magnitud es proporcional al producto bruto interno por provincias (Cuadro 34) o, en for -- ma más simple, a la población (Cuadro 35).

Si el criterio de neutralidad en cuanto a la redistribución territorial de ingresos está dado por una distribución de la recaudación de impuestos según la base imponible (que a su vez se supone estrictamente proporcional al producto bruto interno provincial), se tendrían los resultados en cuanto a transferencias implícitas que registra el Cuadro 37.

Cuadro 37. REDISTRIBUCION DE INGRESOS IMPLICITOS EN LOS ACTUALES INDICES DE COPARTICIPACION:

(Ley 14.788):

METODO I - CRITERIO PRODUCTO BRUTO

Transferencias desde:

1. Buenos Aires (6)	30%
2. Santa Fe (4)	28%
3. Córdoba (8)	14%
4. Mendoza (5)	2%

Transferencias hacia:

1. La Rioja (19)	300%
2. Catamarca (22)	260%
3. Santa Cruz (1)	257%
4. Neuquén(11)	240%
5. Formosa (15)	171%
6. San Luis (17)	157%
7. Misiones (21)	108%
8. Jujuy (12)	92%
9. Salta (17)	88%
10. San Juan (14)	75%
11. Río Negro (7)	62%
12. Corrientes (18)	60%
13. Santiago del Estero (20)	56%
14. Chubut (2)	50%

15. La Pampa (3)	36%
16. Chaco (10)	28%
17. Entre Ríos (9)	15%
18. Tucumán (13)	14%

La Provincia de Buenos Aires contribuye a la redistribución de ingresos en un 30 por ciento del monto total de la coparticipación que debería recibir en caso de aplicarse el criterio neutro de distribuir lo recaudado por coparticipación federal entre las provincias según el producto bruto interno generado en dicha provincia. Santa Fe contribuiría a la redistribución de ingresos con un 28 por ciento de lo que le correspondería recibir, Córdoba con un 14 por ciento y Mendoza con un 2 por ciento, respectivamente.

Siguiendo con el criterio del producto bruto interno como forma de distribuir la coparticipación federal, puede observarse que provincias reciben transferencias en este proceso implícito de redistribución territorial de ingresos, y en qué magnitud relativa. La Rioja y Catamarca aparecen entre las provincias más beneficiadas en sentido relativo, ya que reciben, respectivamente, el 300 por ciento y el 260 por ciento de lo que deberían recibir por coparticipación pura. Como puede observarse en el cuadro 37, en general la redistribución de ingresos tiene cierta relación con el nivel de producto per cápita, habiéndose expresado para cada provincia (con la cifra que figura entre paréntesis) el rango que ocupa la provincia en cuanto al producto per cápita, a partir de Santa Cruz, cuyo producto bruto interno per cápita es el más alto de todas las provincias, hasta Catamarca que ocupa el último lugar en cuanto al producto bruto interno per cápita. Debe hacerse notar, en relación a esto último, que el producto bruto per cá-

pita en realidad no mide exactamente el ingreso per cápita percibido por los residentes de la provincia, habiendo diferencias notables en el caso de provincias en las cuales pesan apreciablemente actividades que generan ingresos para propietarios au sentistas, tales como el petróleo o la ganadería extensiva.

Sin embargo, pueden observarse ciertas disparidades con respecto a un criterio de asignación de la redistribución de ingresos en forma proporcional al nivel de desarrollo de cada provincia. Por ejemplo, Santiago del Estero recibe sólo un 56 por ciento de lo que le correspondería en concepto de redistribución de ingresos, en tanto Jujuy, Salta o San Juan, indudablemente con mayor nivel de desarrollo que Santiago del Estero, reciben proporciones apreciablemente mayores. Lo mismo puede decirse de Tucumán, que aparece recibiendo ingresos, o Santa Cruz, con el producto bruto per cápita más alto para las provincias y que recibe una de las proporciones más altas de redistribución de ingresos del total.

Si en lugar de usar el producto bruto interno como representante de la contribución que cada provincia hace al total de las recaudaciones de impuestos coparticipados, se toma como criterio la población, se tienen los resultados en cuanto a redistribución implícita de ingresos en sentido territorial descripta por el Cuadro 38.

Cuadro 38. REDISTRIBUCION DE INGRESOS IMPLICITOS EN LOS
ACTUALES INDICES DE COPARTICIPACION:

(Ley 14.788):

METODO I - CRITERIO POBLACION

Transferencias desde:

1. Buenos Aires (6)	21%
2. Córdoba (8)	21%

3. Santa Fe (4)	15%
4. Santiago del Estero (20)	11%
5. Tucumán (13)	11%

Neutros:

1. Chaco (10)	0
2. Entre Ríos (9)	0

Transferencias hacia:

1. Santa Cruz (1)	733%
2. Neuquén (11)	183%
3. Chubut (2)	175%
4. La Pampa (3)	111%
5. La Rioja (19)	100%
6. Río Negro (7)	91%
7. Formosa (16)	90%
8. Catamarca (22)	80%
9. San Luis (16)	80%
10. Jujuy (12)	64%
11. San Juan (14)	33%
12. Salta (17)	25%
13. Misiones (21)	19%
14. Mendoza (5)	12%
15. Corrientes (18)	3%

En principio, adoptar como criterio de neutralidad la población significa ya introducir cierto grado moderado de redistribución de ingreso per cápita, ya que las provincias más ricas aportarán a la masa de recaudaciones proporcionalmente más que las provincias pobres.

Eso explica que ahora, el número de provincias que contribuyen en la redistribución de ingresos, sea mayor: no sólo Buenos Aires, con un 21 por ciento de lo que le corres-



pondería de acuerdo a la población, Córdoba con el mismo importe y Santa Fe con un importe algo menor (15 por ciento), sino que también las provincias de Santiago del Estero, que aporta un 11 por ciento de lo que le correspondería en concepto de coparticipación, y Tucumán con el mismo importe. Por supuesto, no deja de ser una anomalía del presente mecanismo el hecho de que Santiago del Estero, que ocupa el vigésimo lugar (sobre 22) en la escala de producto bruto per cápita, e indiscutiblemente una de las provincias más pobres, aparezca como provincia que contribuye a financiar la redistribución implícita de ingresos.

Aparecen ahora dos nuevas provincias, que aplicando el criterio de población, ni reciben ni aportan al mecanismo de transferencias interprovinciales: Chaco y Entre Ríos.

Las provincias que más reciben en términos proporcionales en concepto de redistribución de ingreso del presente sistema de coparticipación serían (siempre para el criterio de la población) las provincias de Santa Cruz (que recibe más de siete veces lo que debería en concepto de población) y de Neuquén y Chubut (que reciben casi el doble). Entre las otras provincias que reciben transferencias, se registra la anomalía de Mendoza, provincia relativamente rica (quinto en el orden de producto bruto per cápita) que aparece recibiendo transferencias por un importe del 12 por ciento de lo que le correspondería de seguir el criterio estricto de población, en tanto Corrientes, provincia reconocidamente merecedora de recibir una apreciable redistribución de ingresos a su favor, sólo recibe un 3 por ciento en concepto de redistribución.

Existe un segundo método para medir la redistribución territorial de ingresos implícita en el actual sistema de coparticipación. Este método consiste en suponer que la entrega

de fondos por parte del gobierno federal a las provincias, que actualmente se realiza, obedece a dos propósitos: por un lado, una estricta participación en el producido de impuestos recaudados en cada provincia, a medir de acuerdo a la población, y una segunda masa de dinero, que obedece a la necesidad de redistribuir territorialmente ingresos, redistribución que implica que la provincia que se considera más rica no recibe nada en concepto de redistribución de ingreso.

Cuadro 39. REDISTRIBUCION TERRITORIAL DE INGRESOS

METODO II

Por cada mil millones de pesos de recaudación de impuestos coparticipados:

784. 3 millones se asignan a las provincias en proporción a la base imponible en cada jurisdicción (coparticipación "cu-ra")
215. 7 millones se usan para fines de redistribución territorial del ingreso (excluyendo Provincia de Buenos Aires) en los siguientes importes per cápita:

1. Santa Cruz	\$	384
2. Neuquén	\$	99
3. Chubut	\$	95
4. La Rioja	\$	75
5. La Pampa	\$	70
6. Río Negro	\$	58
7. San Luis	\$	56
8. Catamarca	\$	53
9. Formosa	\$	52
10. Jujuy	\$	44
11. San Juan	\$	29
12. Salta	\$	25

13. Mendoza	_____	\$ 17
14. Misiones	_____	\$ 16
15. Chaco	_____	\$ 13
16. Corrientes	_____	\$ 13
17. Entre Ríos	_____	\$ 12
18. Santiago del Estero	_____	\$ 8
19. Tucumán	_____	\$ 6
20. Santa Fe	_____	\$ 4
21. Córdoba	_____	\$ 0.25

Tomando dicho criterio, y tal como puede verse en el Cuadro 39, se llega a la conclusión que, de acuerdo al actual sistema de coparticipación, por cada mil millones de pesos de recaudación de impuestos coparticipados, el gobierno nacional entrega setecientos ochenta y cuatro millones a las provincias en concepto de devolución a cada provincia de los importes efectivamente recaudados en cada jurisdicción (coparticipación "pura"), en tanto una masa equivalente a doscientos diez y seis millones se distribuyen a las provincias en concepto de redistribución territorial de ingresos, excluyéndose a la provincia de Buenos Aires de recibir suma alguna en dicho concepto por considerársela la provincia más rica.

A su vez, la asignación de estos aportes en concepto de redistribución de ingresos, una vez que se dividen por provincias y se computan en relación a la población, arroja los aportes per cápita en concepto de redistribución que figuran en dicho Cuadro 39.

Como puede verse, las provincias surianas son las que ocupan los puestos más altos en la redistribución de ingresos per cápita, tal como ha sido definida más arriba: Santa Cruz recibe 384 pesos per cápita (por cada mil millones de

pesos coparticipados a las provincias) y Neuquén y Chubut cerca de 100 pesos. En el otro extremo de la escala aparecen las provincias que prácticamente no reciben nada en concepto de redistribución de ingresos, tales como Córdoba (\$ 0,25 per cápita), Santa Fe (\$ 4 per cápita) y Tucumán (\$ 6 per cápita).

Puede notarse una vez más, aplicando este método de medir la redistribución implícita del ingreso, que los actuales índices de coparticipación no reflejan exactamente la idea de redistribución conforme a patrón definido alguno. Por ejemplo, Mendoza, como provincia relativamente rica, aparece recibiendo el triple en términos per cápita que Santiago del Estero, o San Juan más del doble que lo recibido por Corrientes.

1.6.4. Participación de recursos provinciales a las Municipalidades

Para cerrar este panorama informativo respecto a la división de recursos entre distintos niveles de gobierno, resulta interesante mostrar en qué medida las provincias, que a menudo reclaman una mayor participación en los impuestos recaudados por el gobierno nacional, a su vez participan a sus propios municipios de las recaudaciones provinciales, sean propias o en concepto de coparticipación de impuestos federales. La información pertinente para 1965 está volcada en el Cuadro 40.

Cuadro 40. PARTICIPACION DE RECURSOS DE PROVINCIAS A MUNICIPIOS - 1965

<u>PROVINCIAS</u>	<u>COEFICIENTE DE PARTICIPACION</u>
1. Río Negro	14.2
2. Santa Fe	12.3

<u>PROVINCIAS</u>	<u>COEFICIENTE DE PARTICIPACION</u>
3. Neuquén	9.3
4. Corrientes	7.5
5. La Pampa	7.2
6. San Luis	6.6
7. Santiago del Estero	6.6
8. La Rioja	6.4
9. Entre Ríos	6.2
10. Catamarca	6.2
11. Mendoza	5.9
12. Buenos Aires	5.3
13. Misiones	5.0
14. Córdoba	4.1
15. Tucumán	3.9
16. Jujuy	3.9
17. Salta	3.8
18. Chubut	3.4
19. Chaco	3.0
20. Formosa	2.8
21. San Juan	1.8
22. Santa Cruz	1.7
Total	<u>5.9</u>

Nota: "Coeficiente de participación" = $\frac{\text{Participación a Municipios}}{\text{Total recursos corrientes}} \times 100$

El promedio de provincias entrega un 5.9 por ciento de sus recursos corrientes totales (propios y coparticipados) a sus municipalidades. La Provincia de Buenos Aires no está lejos del promedio, entregando un 5.3 por ciento de sus recursos corrientes totales a sus propios municipios. Pero la dispersión de los porcentajes de participación de recursos provinciales a los municipios es bastante amplia, como puede observarse en el Cuadro 40, donde las provincias han sido ordenadas según la magnitud de la participación que dan a sus municipios.

Es interesante notar que no hay correlación estricta entre el monto del ingreso per cápita provincial o la proporción que las remesas nacionales de todo origen representan respecto a su ingreso total, con el volumen relativo de aporte a los municipios. Entre provincias que reciben de un 80 a un 90 por ciento de sus ingresos como remesas del gobierno nacional, se encuentran Corrientes, San Luis, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca, con porcentajes de participación a los municipios mayor que el promedio nacional, en tanto que de las provincias que figuran en dicho rango de importancia de remesas nacionales respecto a los recursos provinciales, sólo Formosa participa a sus municipalidades menos que el promedio de todas las provincias. Entre las provincias grandes, Santa Fe distribuye un 12 por ciento de sus recursos corrientes, en tanto Buenos Aires distribuye un 5 por ciento, Córdoba un 4 por ciento y Mendoza un 6 por ciento.

PARTE PRIMERA - Apéndice sobre fuentes y metodología

1. DEFINICIONES.

La información de los ingresos y gastos del Sector Público incluye por lo general al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Provinciales; algunos cuadros abarcan también los Gobiernos Municipales.

El Gobierno Nacional comprende los ingresos y gastos de Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados.

El Gobierno Provincial incluye los recursos y gastos de las provincias, excluyendo la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Las clasificaciones utilizadas en el estudio son las siguientes:

- (a) Para los Ingresos: clasificación económica
- (b) Para las Erogaciones { clasificación económica
 { clasificación funcional

1.1 INGRESOS.

Los recursos del Gobierno Nacional se clasifican en Corrientes y de Capital. Por lo general figuran netos de la participación de impuestos (Ley 14.788, 14.390 y 14.060) a provincias y Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires con excepción de aquellos cuadros donde se especifica que se trata de "Recursos Brutos", donde sí se suma a los ingresos corrientes la participación mencionada.

Los recursos denominados "Aportes de Seguridad So-

cial" no se han considerado como ingresos en el Sector Público.

Los ingresos de los Gobiernos Provinciales se clasifican en Corrientes y de Capital; los primeros a su vez se subdividen en Propios, del Régimen de Coparticipación Federal y Otras Remesas del Gobierno Nacional.

Los recursos propios incluyen tanto los tributarios como los no tributarios, recaudados por el Gobierno Provincial. Dentro del Régimen de Coparticipación Federal se incluyen todos aquellos ingresos que son recaudados por el Gobierno Nacional y participados a las provincias:

- (a) Ley 14.788 y sus modificaciones
- (b) Ley 14.390 y sus modificaciones
- (c) Ley 14.060
- (d) Impuestos específicos: que son Impuesto a los Combustibles; a los Lubricantes, cubiertas y compra y transferencia de automotores; Gravámen sobre la producción agraria exportada; e Impuesto a las apuestas de carreras.

Las otras Remesas del Gobierno Nacional incluyen todos los aportes adicionales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales.

Los recursos de capital incluyen fundamentalmente el Uso del Crédito, Reembolso de Créditos y Ventas de Activo Fijo.

1.2 EROGACIONES.

1.2.1 Clasificación Económica.

Las erogaciones clasificadas económicamente se clasifican en Corrientes y de Capital. Los gastos corrientes a su vez se subdividen en Consumo y Transferencias.

Dentro de Consumo se incluyen los gastos en personal

y en bienes y servicios no personales. Las remuneraciones abarcan el salario efectivamente percibido más las retenciones al personal y las contribuciones patronales a las Cajas de Previsión Social.

Las transferencias incluyen los intereses y gastos de la deuda pública y las transferencias al Sector Público y Privado. Las transferencias al Sector Público abarcan las que en concepto de participación de impuestos se transfieren a los Gobiernos Locales.

Del total de transferencias se deducen los pagos de previsión social a fin de eliminar la duplicación en el cómputo de las cifras.

Las erogaciones de capital incluyen: la inversión financiera (aportes de capital, préstamos y reservas); la inversión física (bienes y trabajos públicos); la amortización de la deuda pública y las transferencias de capital.

1.2.2 Clasificación Funcional.

Esta clasificación se desagrega en las siguientes funciones:

- (1) Administración General: que incluye conducción ejecutiva, administración fiscal, control fiscal, legislación, asuntos exteriores y culto.
- (2) Justicia y Seguridad: Justicia; policía interior, de fronteras y marítima y reclusión y corrección.
- (3) Sanidad: incluye salud pública y servicios sanitarios.
- (4) Cultura y Educación: cultura y educación elemental, media y técnica y superior y universitaria.
- (5) Desarrollo de la Economía: incluye suelo, riego, desagüe y drenaje; agricultura, ganadería

y recursos naturales no minerales; energía y combustibles; canteras y minas; industrias; turismo, transporte ferroviario, infraestructura vial; otros medios de transporte; comunicaciones; comercio y almacenaje y seguros y finanzas.

- (6) Bienestar Social: seguridad social; vivienda; asistencia social e información y esparcimiento.
- (7) Deuda Pública: servicio de la deuda pública incluido intereses y su amortización.
- (8) Apoyo a los Gobiernos Locales: transferencias a municipios tanto en concepto de participación de impuestos como de aportes no reintegrables.
- (9) Defensa: incluye ejército, armada y aeronáutica.
- (10) Fondo de Integración Territorial: incluye los aportes no reintegrables de la Nación a las provincias.

Cabe agregar que algunos de estos conceptos sólo tienen vigencia para el Gobierno Nacional y otros únicamente para los Gobiernos Provinciales.

2. FUENTES

Los datos estadísticos fiscales se refieren al período 1955-69 o sub-períodos dentro de dicho período. Se han utilizado como fuentes los datos de ejecución para el período 1955-65 y de presupuesto para 1965-69, tanto a nivel del gobierno federal como de los gobiernos provinciales.

A nivel federal, la fuente estadística utilizada ha sido las publicaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, con los ajustes necesarios para su comparabilidad con los datos provinciales, tal como se indica más arriba. En cuanto a los gobiernos provinciales, se ha utilizado las publicaciones del Consejo Federal de Inversiones mencionadas en el último párrafo del punto 0.2.1., ajustándose las ci-

fras para conformarse a las definiciones enunciadas más arriba. La ausencia de datos para la provincia de Buenos Aires con anterioridad a 1959 obligó a compilar los datos pertinentes en el ministerio de Economía de dicha provincia.

Los datos de población utilizados tienen el siguiente origen: para 1960, el Censo Nacional de Población, y para 1965, estimación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En cuanto al dato del producto bruto interno por provincias (1953) se utilizó el cálculo efectuado por: GRUPE, H. y otros, Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina, Consejo Federal de Inversiones - Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1962, tomo II, Cuadro no. 64.

2. ANALISIS DE SISTEMAS ALTERNATIVOS FACTIBLES.-

2.0. INTRODUCCION.--

La parte segunda de este estudio está dedicado a presentar materiales que pueden resultar de utilidad para visualizar las decisiones más importantes a ser adoptadas respecto al diseño de un sistema que regule en forma orgánica las relaciones intergubernamentales en la esfera fiscal. Estos materiales deben ser considerados, no como elementos dogmáticos a ser aceptados en forma mecánica, sino como un planteo de alternativas, cada una de las cuales satisface en mayor o menor medida el conjunto de finalidades en cierta forma conflictivas que pueden requerirse del sistema de su funcionamiento.

En el primer capítulo (2.1) se presenta un análisis de los mecanismos de decisión política vigentes, describiendo el proceso actual de toma de decisiones, y presentando una breve crítica de dicho mecanismo actual.

En el siguiente capítulo (2.2) se estudian modelos alternativos de relaciones intergubernamentales en forma pura. Se inicia el análisis con un sistema institucional totalmente unitario, que se toma como punto de partida, para luego complicar el modelo introduciendo otras unidades de decisión de nivel inferior (gobiernos provinciales), con creciente autonomía de decisión, primero con respecto a la composición del gasto, luego con respecto a la composición de los recursos, y finalmente con respecto a los niveles de gasto y recursos de cada gobierno provincial. El modelo pudiera seguirse complicando, con la introducción de alternativas de decisión incluso más amplias, tal como la posibilidad de cada gobierno provincial de recurrir al mercado de capitales como



forma de cubrir una brecha entre los niveles de gastos y de recursos corrientes, en competencia con el gobierno federal que también trata de recurrir a dicho mercado de capitales, pero no se presenta explícitamente ese modelo más complicado por considerar que, por el momento, dicha situación es poco relevante para la situación argentina de corto plazo. Por otra parte, no resultaría difícil incorporar esta complejidad adicional a los modelos estudiados.

Finalmente, en el último capítulo (2.3), se presenta un análisis teórico de los efectos de sistemas alternativos de aporte federal sobre las principales variables de decisión de los gobiernos provinciales, estudiándose, no solamente el sistema de aportes globales incondicionados, sino también los sistemas de aportes condicionados al total del gasto provincial, al total de los recursos propios provinciales, o a gastos provinciales específicos.

2.1. MECANISMOS DE DECISION POLITICA VIGENTES.-

En el presente capítulo se expone un esquema elemental que permite estudiar el mecanismo de decisiones en la fijación de la política fiscal del sector público en un marco institucional de dos niveles de decisión que operan en forma relativamente autónoma. Luego se describe, utilizando dicho esquema, el proceso actual de decisión, ilustrando lo ocurrido tanto a fines de 1966 y 1967 como a fines de 1968. Por último se enumeran algunas críticas al proceso actual de toma de decisiones como introducción al problema tratado en los capítulos posteriores.

2.1.1. Descripción del proceso actual de toma de decisiones.-

Como punto de partida para el presente estudio se ha construido un modelo sumamente elemental de las principales variables del sector público tomando como objetivo fundamental el estudio de una situación en que coexisten dos niveles relativamente autónomos de decisión: un nivel superior, denominado en adelante "Gobierno Federal", y otro nivel inferior, denominado "Gobiernos Provinciales". Por el momento se ignorará el hecho de que estos gobiernos provinciales constituyen a su vez una pluralidad de sujetos de decisión relativamente autónomos, con fines de simplicidad en el análisis; para propósitos prácticos, se estaría suponiendo que todos los gobiernos provinciales constituyen un frente unificado, como por ejemplo a través de la Secretaría de Gobierno de la Nación o el Consejo Federal de Inversiones vis-à-vis al Gobierno Federal corporizado como unidad de decisión en v.g. la Se-

cretaría de Hacienda de la Nación.

Debe hacerse notar que este modelo puede aplicarse mutatis mutandis al problema Gobierno Provincial versus Gobiernos Municipales, o en un modelo más complicado abandonar los dos niveles yendo a un sistema de tres niveles.

En el apéndice del presente capítulo se describe en forma algebraica el modelo completo. En lo que sigue se -- presentan las conclusiones del análisis de forma que puedan -- ser rápidamente captadas.

Los principales supuestos para convertir el modelo general en una descripción del proceso actual son los siguientes:

- (i) Se supone que los gobiernos provinciales no pueden tener déficit; ésta es una regla de juego que describe lo sucedido recientemente y que estructuralmente pareciera ser aconsejable. De esta forma el déficit del Sector Público consolidado coincide con el déficit del Gobierno Federal.
- (ii) Se elimina la posibilidad del uso del crédito público en ambos niveles. La introducción de esta variable a nivel federal, para adecuar el modelo a los problemas del futuro no ofrece complicaciones, en tanto que la imposibilidad del uso de crédito público (al menos en magnitudes de cierta importancia) por parte de las provincias pareciera ser otra regla de juego realista para el futuro -- en el mediano plazo.
- (iii) En el actual ordenamiento se supone que las magnitudes correspondientes al Sector Público consolidado no son variable de decisión de ningún centro

decisional. Por ejemplo, el gasto total no está fijado por ninguna unidad de decisión explícitamente, sino que resulta de la suma de decisiones independientes del Gobierno Federal (gasto federal) y de los Gobiernos Provinciales (gastos provinciales).

- (iv) Se supone que del total recaudado por recursos coparticipados, una cierta fracción alfa se destina a los gobiernos provinciales y la fracción restante (uno menos alfa) queda como recurso coparticipado del Gobierno Federal. Esta variable alfa jugará un papel importante en el análisis posterior.
- (v) Para simplificar aún más el análisis se supone que las decisiones se toman respecto de las cantidades globales, y no respecto a las divisiones de dichas cantidades globales. Por ejemplo se fija el nivel de gasto federal en lugar de fijarse los gastos federales por cada función o actividad (clasificación funcional) o según si son gastos corrientes o de capital (clasificación económica).

Con estos supuestos, el esquema de análisis queda simplificado a tal punto que puede mostrarse gráficamente. -- Ver Fig. 1.

En dicha figura salta a la vista que las principales magnitudes a considerar son por un lado los gastos totales, por otro lado los recursos totales, y la brecha entre unos y otros constituida por el déficit federal. En un sistema ideal parecería lógico que en la secuencia de decisiones el primer paso consista en que alguna unidad decisional fije los

GASTOS

RECURSOS

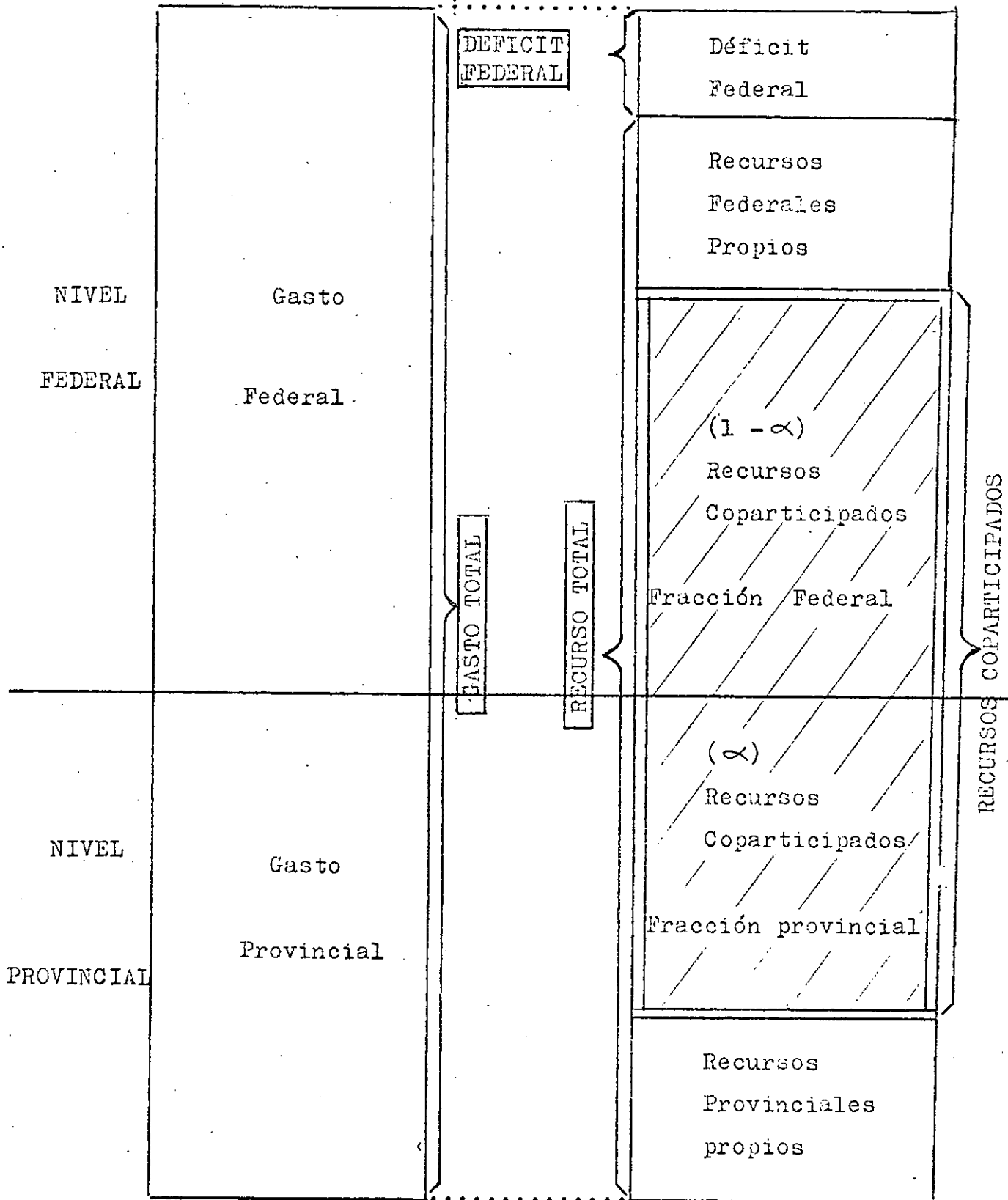


Fig. 1.- Esquema simple del proceso de decisión actual.

niveles de esas tres variables (gasto total, recurso total, déficit federal) sujeta a una restricción (gasto total igual a recurso total más déficit federal). En una segunda etapa se fijaría la composición del gasto (gasto federal y gastos provinciales) y la composición de los recursos (recursos federales propios, recursos provinciales propios, recursos coparticipados totales y la fracción alfa) sujetos a las correspondientes restricciones que aseguran por un lado que la suma de los componentes iguala a la magnitud total, y por el otro sujeto a la condición de que el gasto provincial sea igual a la suma de los recursos provinciales propios y de la fracción alfa de los recursos coparticipados.

Sin embargo en el sistema tal como actualmente -- funciona puede observarse dos pasos en la secuencia de decisiones:

(i) Decisiones a nivel federal: La unidad decisional a este nivel puede operar cinco variables:

- (a) Gasto Federal,
- (b) Déficit Federal,
- (c) Recursos Federales propios,
- (d) Recaudación total por recursos coparticipados, y
- (e) Valor de alfa;

sujeto a una restricción: gasto federal menos recursos federales igual a déficit federal.

(ii) Decisiones a nivel de las provincias: Fijada la recaudación total por recursos coparticipados y la fracción alfa (ambos instrumentos de política del nivel federal) solo quedan fijar dos magnitudes:

- (f) Gasto provincial y

(g) Recursos provinciales propios; sujetos a una restricción: gasto provincial igual a recursos provinciales propios más recursos coparticipados.

Es decir que a este nivel solo queda aceptar el gasto provincial como dato y fijar en consecuencia los recursos provinciales propios, o viceversa aceptar como dato los recursos provinciales propios y por lo tanto ajustar el nivel del gasto provincial, o una combinación de ambas variables con sujeción a la restricción mencionada.

2.1.2. Funcionamiento del modelo en el pasado reciente.

En los procesos de decisión relativos a los ejercicios de 1967 y 1968 se pudo observar claramente la situación descrita anteriormente. El órgano de decisión a nivel federal tendió a imponer como regla de juego el criterio de que los gobiernos provinciales no pueden tener déficit, a excepción de cierto número pequeño de situaciones especiales. El Gobierno Federal tendió a fijar, usando criterios particulares para cada caso las siguientes variables: el nivel del gasto federal, el máximo admisible de déficit y la recaudación probable de recursos propios y de los recursos coparticipados. Dada esta forma de plantear el problema, quedó como variable de ajuste el valor de alfa (fracción provincial de los recursos coparticipados). El resultado final puede verse en la variación registrada en los coeficientes de distribución de los rubros más importantes de recursos coparticipados (ley 14.788: réditos, ventas, ganancias eventuales, etc.)

Es decir, el Gobierno Federal tomó un 5 por cien-

to de las provincias en 1967 y un 3 por ciento de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires en 1968, luego de un período de tres años de estabilidad de los coeficientes.

Valores de Alfa		
	Excluye MCBS	Incluye MCBS
1964	0.40	0.46
1965	0.40	0.46
1966	0.40	0.46
1967	0.35	0.41
1968	0.35	0.38

Respecto a los índices para el año 1969 puede señalarse que a fines de 1968, en oportunidad de discutirse los presupuestos de los gobiernos federal y provinciales, hubo una fuerte presión en el sentido de seguir usando el coeficiente alfa como variable de ajuste anual. Los argumentos al respecto, son ilustrativos del razonamiento que tiende a imperar en el estudio de la cuestión enfocada desde el nivel federal y merecen ser reproducidos, usando exactamente los mismos términos con que fueron reseñados en un borrador del presente capítulo redactado a la fecha de la toma de la respectiva decisión:

"Respecto al proceso que se vislumbra en la fijación de las variables para el ejercicio 1969, puede enunciarse tentativamente la situación que comienza a plantearse tal como puede ser vista a nivel federal.

"El gasto federal será una magnitud difícil de contraer, tanto en la parte de gastos corrientes (tal como lo

indicó la experiencia reciente), como en el monto de inversiones, esta última variable función de la política general de estímulo del proceso de capitalización. El monto máximo admisible del déficit federal responderá probablemente a criterios de política económica general, y muy especialmente estará determinado por las necesidades de la política de estabilización. La recaudación por recursos federales propios señala a priori la posibilidad de una reducción violenta, por el efecto fiscal de una reducción en los impuestos de comercio exterior. Las recaudaciones totales en concepto de recursos coparticipados difícilmente permitan esperar una expansión de magnitud significativa: no sólo las recaudaciones efectivas de 1968 están por debajo de las inicialmente estimadas, sino que la presión adicional por el otorgamiento de excepciones y rebajas de tasas señalan la situación antes descrita. Todo apunta, pues, a que la unidad de decisión de nivel federal una vez más vuelque su atención al factor alfa como elemento de ajuste. El nivel federal intentará sustituir impuestos cíclicamente perversos (retenciones a las exportaciones, cuya recaudación disminuye cuando suben los precios internos) por impuestos de tipo permanente tales como los comprendidos en los recursos coparticipados.

" Las provincias por lo tanto enfrentan para 1969 la posibilidad de que el valor de alfa sea una vez más alterado en el sentido descendente. Si los recursos coparticipados totales evolucionan de acuerdo a lo prima facie previsto, las provincias una vez más se enfrentarán con la necesidad de realizar ajustes, sea aumentando las recaudaciones por recursos propios provinciales, sea cortando el nivel del gasto provincial".

2.1.3. Crítica del mecanismo actual de toma de decisiones.-

De lo expuesto anteriormente se deduce la existencia de dos importantes deficiencias del sistema actual de toma de decisiones en la política fiscal.

En primer lugar, se puede verificar la inconveniencia de efectuar cambios anuales del coeficiente alfa como forma de ajustar desniveles en el nivel federal. Para apreciar las indeseables repercusiones que las fluctuaciones en alfa ejercen sobre el marco de incertidumbre con que operan los gobiernos provinciales, véase el caso de una provincia típica que presenta los siguientes rubros aproximados:

Recursos

Coparticipados	70
Propios	30
	<hr/>
	100

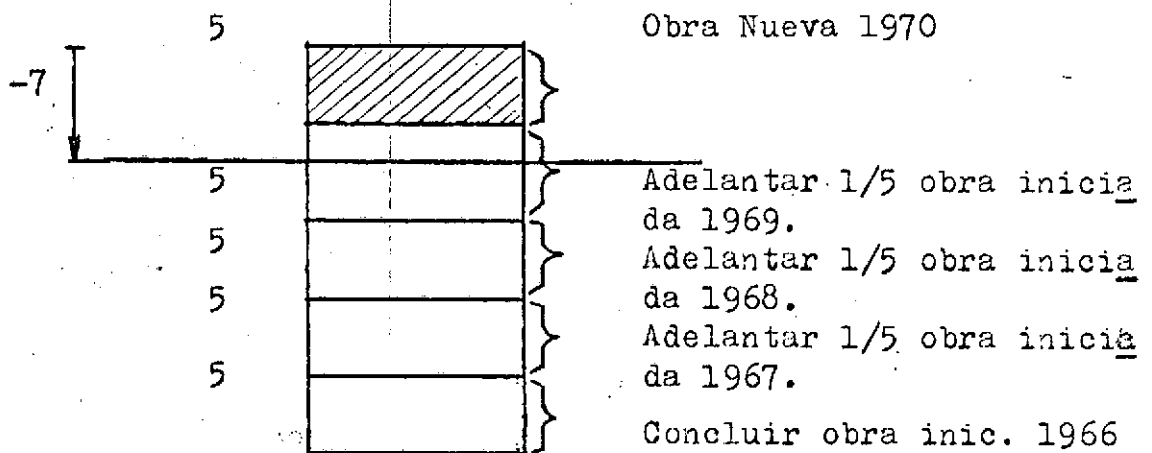
Gastos

G. Corrientes y bienes . .	75
Plan de Trabajo Público. .	25
	<hr/>
	100

Si alfa disminuye en un 10 por ciento (una caída de alfa en 3 ó 4 puntos), los recursos de coparticipación disminuirán en 7 unidades. Para períodos muy cortos, la recaudación por recursos propios puede considerarse bastante rígida, al igual que el monto de los gastos de funcionamiento. De modo que muy probablemente la reacción típica del gobierno pro-

vincial, enfrentado a último momento con un corte en la coparticipación en 7 unidades, sea contraer en aproximadamente la misma magnitud su Plan de Trabajos Públicos.

Pero a su vez si suponemos que la duración media de la obra pública provincial es de unos cinco años, tendríamos que el plan de obras públicas inicialmente proyectado de 25 unidades comprende:



En conclusión este corte de último momento de 7 unidades en la financiación de los gastos de capital significaría no solamente no iniciar ninguna obra en 1970, sino además detener parte de las obras en curso de ejecución.

Este simple ejemplo ilustra claramente la conveniencia de que el coeficiente alfa mantenga su valor por un período de mediano plazo -del orden de los 5 años- para así introducir mayor certidumbre en la planificación provincial de sus obras públicas. Todo ello sin desconocer que el valor del coeficiente alfa pudiera ser ajustado en correspondencia con cambios estructurales, tales como la transferencia de funciones del nivel federal al nivel provincial.

En segundo término, de la exposición precedente surge la necesidad de que en una instancia primera alguna uni

dad de decisión (o el conjunto de unidades de decisión) fije los objetivos del sector público consolidado en término de las variables totales, siguiendo luego el proceso de decisión respecto a los componentes tanto del lado de los gastos como de recursos.



Apéndice Algebraico

En lo que sigue se presentará en términos algebraicos el modelo usado en el texto, modelo que simplifica el problema real para visualizar claramente el mecanismo de toma de decisiones al nivel federal en comparación con la toma de decisiones al nivel de los gobiernos provinciales tomados en conjunto. En un modelo más complejo deben tomarse como unidades de decisión relativamente independientes cada uno de los gobiernos provinciales por separado, así como la discriminación por provincias de los gastos y de los recursos federales (véase 2.2.).

Esquemáticamente las variables usadas con las siguientes: (ver cuadro adjunto)

I - GOBIERNO FEDERAL

<u>G a s t o s</u>	<u>R e c u r s o s</u>
GF_a = Gastos Federales en función <u>a</u> (gastos concurrentes)	RF_m = Recursos Federales en impuestos <u>m</u> (recursos federales coparticipados).
GF_b = Gastos Federales en función <u>b</u> (gastos federales exclusivos)	RF_n = Recursos Federales en impuestos <u>n</u> (recursos federales propios)
<hr/> GF = Gastos Federales	<hr/> RF = Recursos Federales

II - GOBIERNOS PROVINCIALES

GP_a = Gastos Provinciales en función <u>a</u> (gastos concurrentes)	RP_m = Recursos Provinciales en impuestos <u>m</u> (recursos provinciales coparticipados)
GP_c = Gastos Provinciales en función <u>c</u> (gastos provinciales exclusivos)	RP_n = Recursos Provinciales en impuestos <u>n</u> (recursos provinciales propios)
<hr/> GP = Gastos Provinciales	<hr/> RP = Recursos Provinciales

III - SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

GT_a = Gastos Totales en función <u>a</u>	RT_m = Recursos Totales en impuestos <u>m</u>
GT_b = Gastos Totales en función <u>b</u>	RT_n = Recursos Totales en impuestos <u>n</u>
GT_c = Gastos Totales en función <u>c</u>	RT_n = Recursos Totales en impuestos <u>n</u>
<hr/> GT = Gastos Totales	<hr/> RT = Recursos Totales

Usando estos símbolos, pueden escribirse las siguientes ecuaciones:

Nivel Federal

$$(1) GF = RF + DF,$$

donde DF representa el déficit del gobierno federal.

$$(2) GF = GFa + GFb,$$

indicando la distribución del gasto federal según función.

$$(3) RF = RFm + RFn,$$

mostrando la estructura de los recursos federales.

$$(4) RFm = (1 - \alpha) RTm,$$

donde α es la fracción de la recaudación por recursos coparticipados que se asigna a las provincias, significando por lo tanto $(1 - \alpha)$ la fracción de dicha recaudación total que se atribuye el gobierno federal.

Nivel Provincial

$$(5) GP = RP,$$

debido a que se ha supuesto que los gobiernos provinciales deben equilibrar sus presupuestos, es decir, que no existen déficits provinciales.

$$(6) GP = GPa + GPc,$$

mostrando la composición del gasto provincial.

$$(7) RP = RPM + RPN,$$

que indica la estructura de los recursos provinciales

$$(8) RPM = \alpha RTm,$$

donde el parámetro α tiene el significado atribuido en la ecuación (4).

Magnitudes totales

$$(9) \text{ GT} = \text{RT} + \text{DT},$$

donde DT es el déficit total del sector público consolidado.

$$(10) \text{ GT} = \text{GF} + \text{GP}$$

$$(11) \text{ RT} = \text{RF} + \text{RP}$$

$$(12) \text{ DT} = \text{DF}$$

Estas doce ecuaciones son las relevantes para la descripción del sistema actual, donde las magnitudes totales no son variables de decisión. En un modelo diferente, donde la secuencia de decisiones se iniciara por la fijación de los componentes de las magnitudes totales, deberían incluirse en el modelo éstas otras ocho ecuaciones:

$$(13) \text{ GT} = \text{GT}_a + \text{GT}_b + \text{GT}_c$$

$$(14) \text{ GT}_a = \text{GF}_a + \text{GP}_a$$

$$(15) \text{ GT}_b = \text{GF}_b$$

$$(16) \text{ GT}_c = \text{GP}_c$$

$$(17) \text{ RT} = \text{RT}_m + \text{RT}_n + \text{RT}_{\tilde{n}}$$

$$(18) \text{ RT}_m = \text{RF}_m + \text{RP}_m$$

$$(19) \text{ RT}_n = \text{RF}_n$$

$$(20) \text{ RT}_{\tilde{n}} = \text{RP}_{\tilde{n}}$$

Desde ahora en adelante nos concentraremos en el modelo de ecuaciones (1) a (12).

En primer término se observa que las seis ecuaciones (1), (5), (9), (10), (11), y (12) no son independientes. Por ejemplo, dados las cinco primeras mencionadas ecuaciones se deduce que DT es igual a DF, es decir, la ecuación

(12). Por lo tanto podemos eliminar una de esas 6 ecuaciones; para nuestros fines es conveniente elegir para su eliminación la ecuación (9).

Una vez eliminada la ecuación (9), la variable DT figura solamente en una ecuación (ecuación (12)), y por lo tanto podemos excluir simultáneamente la ecuación (12) y la variable DT.

La simplificación adicional se obtiene sustituyendo la ecuación (4) en la ecuación (3) (eliminando así la variable RF_m) y la ecuación (8) en la ecuación (7) (eliminando la variable RP_m).

Para describir el proceso actual, donde las variables totales no son variables de decisión sino que resultan a posteriori de la suma de las variables federales y provinciales que sí son variables de decisión, podemos también eliminar las ecuaciones (10) y (11), por lo que el sistema final queda reducido a un modelo de las siguientes 6 ecuaciones:

$$\begin{aligned} (1) \quad GF &= RF + DF \\ (2) \quad GF &= GF_a + GF_b \\ (3) \quad RF &= (1 - \alpha) RT_m + RF_n \\ (5) \quad GP &= RP \\ (6) \quad GP &= GP_a + GP_c \\ (7) \quad RP &= \alpha RT_m + RP_n \end{aligned}$$

Este sistema de 6 ecuaciones presenta 13 variables: $GF, RF, DF, GF_a, GF_b, \alpha, RT_m, RF_n, GP, RP, GP_a, GP_c, RP_n$. Por lo tanto pueden fijarse valores a 7 de dichas variables, quedando determinado por el sistema los valores de las otras 6 variables (incógnitas).

Sustituyendo la ecuación (3) en la ecuación (1) - (por lo cual se elimina la variable RF) y la ecuación (7) en

la ecuación (5) (eliminando la variable RP) se obtiene el siguiente modelo aún más compacto:

$$(1) \text{ GF} = (1 - \alpha) \text{RT}_m + \text{RF}_n + \text{DF}$$

$$(2) \text{ GF} = \text{GF}_a + \text{GF}_b$$

$$(5) \text{ GP} = \alpha \text{RT}_m + \text{RP}_{\tilde{n}}$$

$$(6) \text{ GP} = \text{GP}_a + \text{GP}_c$$

que es un modelo de 4 ecuaciones con 11 variables (las listadas anteriormente excepto RF y RP).

Este modelo de 4 ecuaciones resulta particularmente interesante para su aplicación en el sistema actual si se interpretan las variables GF_a , GF_b , GP_a , GP_c como clasificación del gasto en sentido económico, es decir, gastos federales corrientes y de capital y gastos provinciales corrientes y de capital respectivamente, pues es razonable admitir que algunas de esas variables sean rígidas o que evolucionen de acuerdo a cierto comportamiento a largo plazo (los gastos corrientes), en tanto otras variables pueden ser materia de decisión, con relativa amplitud, o resulten variables de ajuste del sistema (gastos de capital). Pero para simplificar aún más el modelo y dado que a esas variables se les ha asignado la notación correspondiente a la clasificación funcional, clasificación que para el caso pareciera no ser de relevancia en los procesos de decisión estudiados, se procede a eliminar dichas variables desagregadas, y por lo tanto las ecuaciones (2) y (6), del análisis posterior.

Por lo tanto queda el siguiente sistema como resultado final de los distintos supuestos adoptados:

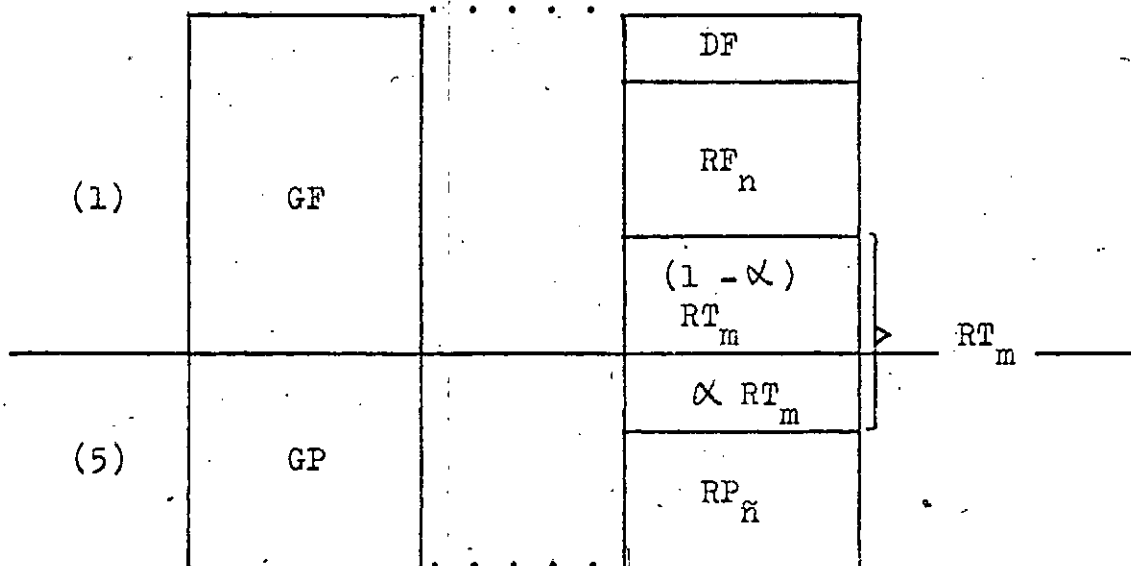
$$(1) \text{ GF} = (1 - \alpha) \text{RT}_m + \text{RF}_n + \text{DF}$$

$$(5) \text{ GP} = \alpha \text{RT}_m + \text{RP}_{\tilde{n}}$$

es decir un sistema de 2 ecuaciones con 7 variables, o sea un modelo con 5 grados de libertad.

Este modelo puede gráficamente representarse de la siguiente forma, que constituye la base del gráfico usado en el texto:

Ecuación:



Como se explica en el mismo texto, a nivel federal tiende a considerarse como magnitudes exógenamente fijadas las siguientes: GF, DF, RF_n, RT_m, por lo cual la quinta variable (α) queda como incógnita del sistema formado por una ecuación (ecuación (1)) y una incógnita (α). Para los gobiernos provinciales, que operan con la ecuación (5), la situación se convierte en tomar como datos las variables RT_m y α, y por tanto elegir entre combinaciones de GP y RP_n que satisfagan dicha ecuación (5).

2.2. SISTEMAS DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL.-

En el presente capítulo se trata de presentar modelos ideales de mecanismos de toma de decisiones con respecto a las variables del sector público, yendo desde una situación extrema de sistema completamente unitario (sección 2.2.1) hasta sistemas más complejos donde aparecen unidades de decisión de nivel inferior (en este caso, gobiernos provinciales) dotadas de cierta autonomía de decisión, primero con respecto a la composición del gasto (sección 2.2.2.), luego respecto a la composición de la recaudación (sección 2.2.3.), y por último con autonomía de decisión tanto en la composición del gasto y de la recaudación como en la fijación del nivel del gasto y de la recaudación total, con la restricción de alcanzar presupuestos equilibrados (sección 2.2.4.). Finalmente, se -- presenta un análisis de las posibilidades de intervención del gobierno federal para modificar las decisiones adoptadas por los niveles inferiores (sección 2.2.5.).

2.2.1. Sistema unitario.

El mecanismo de toma de decisiones en un sistema totalmente unitario, es decir, donde existe un único centro de decisión, es el sujeto del análisis tradicional de las finanzas públicas. En dicho análisis, solo por excepción se -- consideran los aspectos regionales, lo cual en realidad es -- el interés principal de la siguiente exposición. Como intere -- sa presentar el modelo únicamente como punto de partida del desarrollo posterior, solo se presentará explícitamente un --

modelo sumamente simple de mecanismo de decisión para las variables del sector público en un sistema completamente unitario, con especial énfasis en los aspectos regionales.

En este modelo, la única unidad de decisión existente maneja las variables del sector público total en forma directa. Por lo tanto, las variables relevantes están indicadas en el siguiente cuadro 1:

A. G A S T O S

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Función a	GT_{a1}	GT_{a2}	. . .	GT_a
Función b	GT_{b1}	GT_{b2}	. . .	GT_b
Función c	GT_{c1}	GT_{c2}	. . .	GT_c
T O T A L	GT_1	GT_2	. . .	GT

B. R E C U R S O S

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Impuesto m	RT_{m1}	RT_{m2}	. . .	RT_m
Impuesto n	RT_{n1}	RT_{n2}	. . .	RT_n
Impuesto ñ	$RT_{ñ1}$	$RT_{ñ2}$. . .	$RT_{ñ}$
T O T A L	RT_1	RT_2	. . .	RT

Cuadro 1 - Sistema unitario.-

En el Cuadro 1 se sigue utilizando la misma notación que fué introducida anteriormente (véase Apéndice Algebraico al capítulo 2.1), con la única excepción de los sub-índices numéricos, que indican en qué medida cada uno de los gastos se efectúan en la región o provincia correspondiente a dicho índice, o los recursos son pagados por residentes en cada uno de dichas jurisdicciones. Por ejemplo, GT_{a_1} indican los gastos del sector público en la función a efectuados en la provincia 1, y GT_1 simboliza el gasto del sector público realizado en la provincia 1.

El proceso de decisión puede ser visto como consistente en cinco etapas, sean explícitas o implícitas:

(a) Fijación del gasto total y de los recursos totales:

El punto de partida lógico sería una decisión respecto al nivel del gasto del sector público (GT) por un lado y a la financiación de dicho gasto sea a través de los recursos (RT) o a través del déficit (GT-RT). Esta decisión, como es bien sabido, depende de una serie de factores sobre los cuales han sido escritos extensos libros sobre finanzas: su relación con la actividad económica global, la justicia distributiva, la eficiente asignación de recursos, el grado de intervención del Estado en la economía, etc.. No es el objeto del presente párrafo profundizar sobre esta etapa, sino tener presente esta decisión como la primera de la secuencia de decisiones a adoptar.

(b) Estructura del gasto público, por función:

Fijado el nivel absoluto del gasto público, el siguiente paso lógico consiste en desagregar dicho monto de acuerdo a distintos criterios. Para los pre-

sentes fines, el más natural de los procesos de desagregación consiste en la toma de decisiones respecto al nivel a alcanzar por cada una de las funciones a ser desempeñadas por el gobierno, lo cual involucraría tomar una decisión - sobre la columna de la extrema derecha del Cuadro 1. A. Es decir, partiendo del gasto total (GT), se trataría de asignar dicho monto entre las distintas funciones a, b, c, etc fijando finalmente los niveles del gasto público en la función a (GTa), en la función b (GTb), etc.. Esta etapa, no solamente es perfectamente factible de realizar, sino que incluso ha podido adoptarse en los últimos años, al comen- zarse a presentar los presupuestos del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales clasificados los gastos de a cuerdo a un criterio funcional. Es de hacer notar que so- bre esta etapa también se ha discutido extensamente respec- to a los criterios a ser utilizados, pero para los fines - del presente estudio podemos suponer que estas decisiones ya han sido tomadas por razones independientes de la dis- tribución regional.

(c) Distribución regional del gasto público en cada función:

Una vez adoptada la decisión respecto al monto a ser gastado en cada una de las funciones del go- bierno, la próxima etapa consistiría en decidir explícita- mente acerca de la distribución espacial de los gastos en cada una de las funciones. En un modelo en el cual no se a signe especial importancia al elemento espacial, esta ta- rea sería dejada en manos de cada uno de los responsables del respectivo sector. Por ejemplo, una vez adoptada la de- cisión respecto al nivel del gasto total en educación, lue



go debería distribuirse la suma total en cada una de las jurisdicciones según las necesidades educacionales presentadas por la población de cada una de esas provincias, para lo cual se tomaría en cuenta el criterio del sector respectivo. Lo mismo ocurriría respecto a la distribución regional de los gastos en salud pública, una vez fijado su monto global: dicha distribución dependería de criterios específicos respecto a las necesidades sanitarias de las distintas regiones.

En esta etapa de decisión pueden utilizarse los criterios extensamente estudiados en la teoría económica espacial acerca de la localización de las actividades productivas. Si bien no hay antecedentes de un uso explícito de estos criterios, en realidad puede considerarse al gobierno como un productor de servicios públicos a ser prestados desde una o varias plantas, cuya localización y nivel de actividad depende de varios factores, tales como la ubicación del mercado (en general será coincidente con la población, o con los grupos específicos de población que utilicen dichos servicios públicos), con la ubicación de los insumos, con ventajas de transporte, con la existencia de economías de escala, con la existencia de economía de aglomeración, etc. Aun los gastos de defensa nacional, que a priori parecerían ser los más difíciles de distribuir según criterios económicos, son susceptible de análisis de acuerdo a estos criterios; en el caso de los Estados Unidos, un estudio al respecto ha mostrado que la distribución de los gastos de defensa no depende tanto de consideraciones estratégicas puras, sino de la tecnología de las industrias de armamentos.

Por ejemplo, en el caso más simple en que pueda suponerse que los insumos son ubicuos (es decir, que dichos insumos existen en distintas localidades alternativas a los mismos costos, por lo cual su presencia no introduce ventajas comparativas para ninguna localidad) se demuestra que si la tecnología es tal que la actividad presenta escasas economías de escala o que el transporte es muy caro, conviene distribuir la actividad en un gran número de pequeñas plantas en estrecha correlación con la distribución de la población a ser servida por dicha actividad (orientación al mercado). Tal sería el caso, en el sector de educación, de los jardines de infantes; en el caso de salud pública, los dispensarios elementales, o en el caso de la justicia, los juzgados de paz. En el otro extremo tenemos actividades que presentan grandes economías de escala con relación al transporte relativamente barato, en cuyo caso conviene producir el servicio en relativamente pocas plantas, con un nivel de producción en cada planta relativamente alto, y distribuyendo desde cada planta los servicios (es decir, obligando a los usuarios a trasladarse hasta una localidad donde está instalada una de estas plantas). Por ejemplo, en el caso de educación, con las universidades; en el caso de salud pública de los grandes policlínicos con especialidades, o en el caso de la justicia con las cámaras de apelación.

Un problema mucho más complicado que los anteriores consiste en las decisiones de distribución espacial de inversiones en infraestructura, tales como transportes, energía, teléfonos, agua. El problema reside en que las decisiones de localización de estas actividades

influyen a su vez sobre las decisiones de localización de las actividades productivas generales, lo cual implica la operación de un mecanismo multiplicador, a ser tenido en cuenta explícitamente al tomar decisiones de esta índole.

Un factor que resultará decisivo para el razonamiento posterior, reside en la posibilidad de que las decisiones respecto a la distribución regional de actividades no se efectúen de acuerdo a un criterio de estricta equidad, sino que aparezcan distorsionadas por preferencias espaciales. Por ejemplo, si se supone que la autoridad de decisión por estar localizada en la capital, - prefiere sistemáticamente localizar las actividades de servicios públicos en la capital o en sus cercanías en lugar de ubicar las actividades lejos de la capital, ello implicaría la conveniencia de tratar de encontrar un mecanismo corrector a este desvío. En realidad, uno de los principales argumentos para la coexistencia de distintos niveles de decisión, se basa fundamentalmente en la confianza de que los niveles de decisión inferiores, por estar en mayor cercanía de los usuarios finales de los servicios públicos, tratarán en cierta forma de evitar las distorsiones a que puede llegar un sistema estrictamente unitario por esta razón.

Un resultado importante de la forma de operar por etapas de este proceso de decisión que se está describiendo, consiste en el hecho de que los niveles de gasto público en cada una de las jurisdicciones no resulta de la toma de decisión específica al respecto, si no que aparece como resultado de la suma de los distintos gastos públicos por cada función a ser realizados en di -

cha jurisdicción. Es decir, que los montos totales GT_1 , GT_2 , etc. no aparecen como incógnitas en el proceso, sino como mero resultado de las decisiones tomadas primero respecto al vector GT_a , GT_b , etc. y luego respecto a cada uno de los vectores en que se descompone este nivel de gasto por cada función, tal como el vector GTA_1 , GTA_2 , etc. en el caso de GTA . Esto significa, por un lado, que no hay garantías de que el resultado a que se arribe por este procedimiento conforme un criterio de equidad territorial global, ya que según los distintos niveles atribuidos al gasto total en cada función, y a la característica de distribución de cada uno de estos gastos por función, el resultado final de gasto público por jurisdicción variará. Por otro lado, tampoco está asegurado que la composición funcional del gasto público en cada jurisdicción guarde el equilibrio correspondiente, ya que bien pudiera ser que el gasto en educación en la provincia 1 fuera relativamente inferior y el gasto en salud pública en la provincia 1 relativamente superior a lo que sería deseable dado el gasto total en la provincia 1. Este es un argumento a favor de una descentralización de las decisiones respecto al gasto, permitiendo a una unidad de decisión inferior (en el caso, el gobierno de la provincia 1) efectuar sustituciones en el gasto según funciones a fin de alcanzar el óptimo deseado.

(d) Estructura de los recursos totales por fuente:

El proceso que se describe en los puntos (b) y (c) respecto al gasto, puede ahora repetirse respecto a los recursos. En una primera etapa, se trata -

ría de asignar el monto total a recaudar RT según las distintas fuentes impositivas (RT_m , RT_n , etc.). Este problema también ha sido discutido extensamente en la literatura, dependiendo el resultado de la interacción de diversos factores tales como el grado de presión tributaria relativa admisible, los efectos sobre la distribución de los recursos, los efectos sobre la distribución del ingreso, los efectos respecto a la estabilidad de la economía en su aspecto cíclico, etc. Para los fines de la presente exposición, no se entrará a profundizar los criterios que pueden ser utilizados al respecto.

(e) Distribución por jurisdicciones de la recaudación de cada uno de los impuestos:

Finalmente, se trata de determinar la distribución de la recaudación de cada uno de los impuestos, cuyo nivel se haya fijado en la etapa anterior (por ejemplo, la asignación de RT_m) entre las distintas jurisdicciones (determinar RT_{m1} , RT_{m2} , etc.). Habitualmente esta etapa no se efectúa en forma explícita. Técnicamente, el problema a considerar ha sido tratado bajo el rubro de incidencia impositiva, en este caso respecto a la incidencia territorial, y las conclusiones a que se han arribado arrojan un considerable margen de dudas con respecto a la existencia de criterios específicos para resolver esta cuestión. El teorema clásico respecto a que los impuestos indirectos se trasladan hacia adelante (es decir, que son pagados por los consumidores) en tanto los impuestos directos no pueden trasladarse (es decir, son soportados por los contribuyentes iniciales) serviría como criterio para la asignación de la incidencia de impuestos desde el ángu-



lo espacial, pero dicho teorema ha sido sometido a considerable debate, y solo puede utilizarse como una primera aproximación.

Una vez adoptadas las decisiones cuantitativas - como resultado de esta secuencia de etapas de decisión, queda implícita una red de transferencias de fondos interjurisdiccionales como consecuencia de estas decisiones por el lado del gasto y por el lado de los recursos. Una provincia determinada recibirá una transferencia neta de fondos si el -- gasto total asignado a la provincia supera el monto de recursos recaudados desde esa provincia (si GT_1 es mayor que RT_1 , el monto de transferencias recibidas por la provincia 1 es igual $GT_1 - RT_1$), en tanto si el gasto total en la provincia es inferior al recurso total recaudado en la provincia, dicha provincia estaría aportando fondos para esta redistribución interregional, en el importe dado por la diferencia entre esos dos rubros (si GT_2 es menor que RT_2 , la provincia 2 sufriría una redistribución en favor de otras provincias, aportando en dicho concepto la suma $GT_2 - RT_2$). Si el gasto total es igual al recurso total, es decir en ausencia de déficit o superavit, la suma algebraica de estas transferencias interregionales debe ser igual a cero. En caso de existir déficit o superávit, debe considerarse entre los montos para el cálculo de las transferencias interregionales, la incidencia territorial de estos déficit o superavit del gobierno central.

La existencia de transferencias de fondo interregionales implícitas como consecuencia de la operación del sector público en forma diferenciada en las distintas jurisdicciones, plantea el problema de la equidad espacial. La --

cuestión a considerar reside en la deseabilidad o no de una correlación entre las decisiones adoptadas en la etapa (c) -- respecto a la distribución territorial del gasto público, -- con respecto a las decisiones a que se arriba en la etapa -- (e) respecto a la distribución territorial de las recaudaciones.

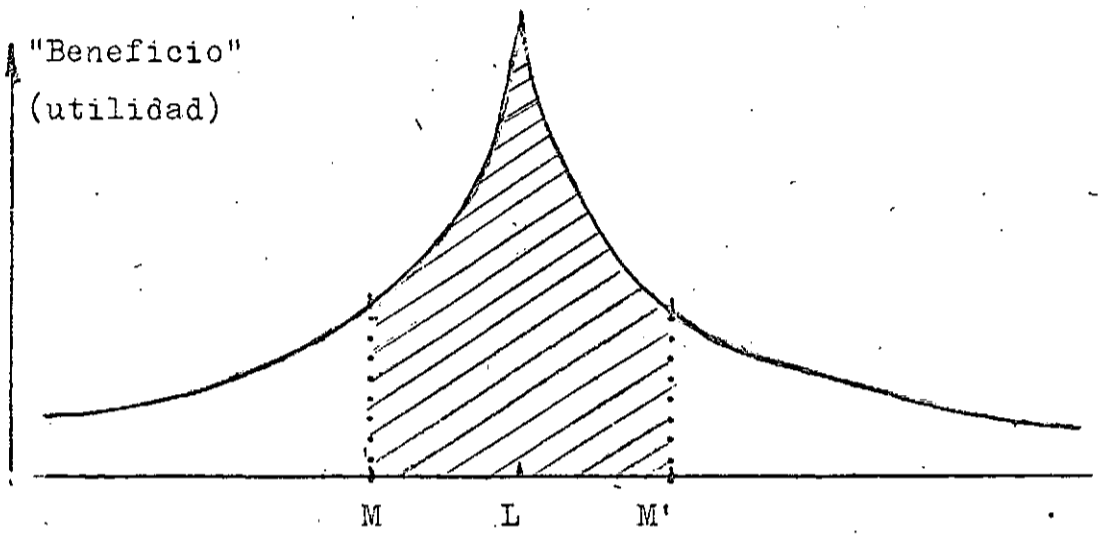
En el caso más simple tendríamos un gasto público que se realiza totalmente fuera del país, es decir que no influye en ninguna de las jurisdicciones, financiado por un impuesto de tipo progresivo. Tal sería el caso del gasto en relaciones exteriores. En este caso, dicho servicio podría ser considerado como un bien estrictamente colectivo, que beneficia por igual a todos los habitantes del país, y que debe ser financiado también por todos los habitantes del país en función de su capacidad contributiva. Existiendo un sistema tributario de tipo progresivo, esto implicaría una redistribución espacial por el lado de los impuestos, ya que las jurisdicciones con ingreso per cápita más alto pagarían proporcionalmente una mayor parte del impuesto total. En este caso, si bien las distintas jurisdicciones pagan distinta proporción de su ingreso, podría afirmarse que existe equidad espacial, en estricta correspondencia con la equidad en sentido de distribución personal del ingreso implicado por dicho impuesto progresivo.

La cuestión se complica cuando el gasto público se realiza dentro del país, en cuyo caso influye la localización específica de dicho gasto público en relación a la equidad espacial. El caso más simple sería aquel en que existe determinantes completamente rígidas de la localización del gasto, por el cual si bien cierta provincia recibe una pro -

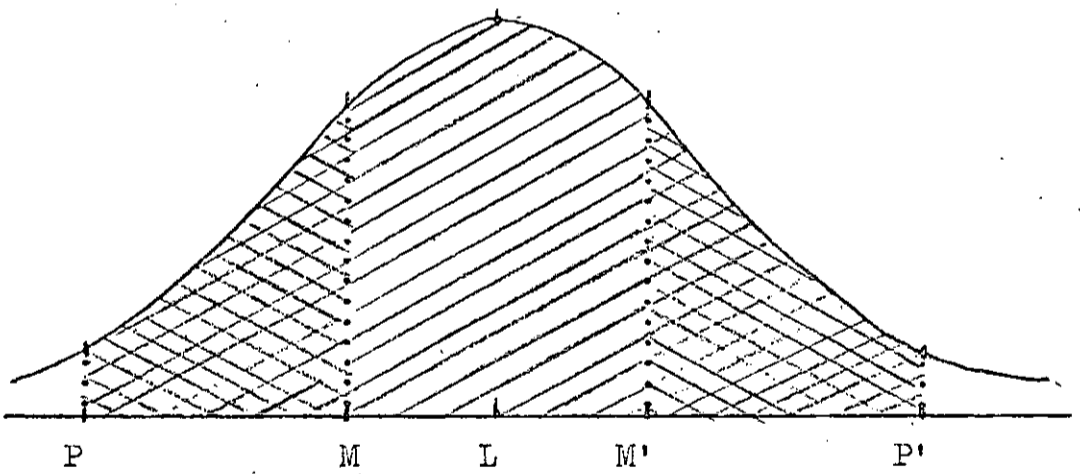
porción relativamente mayor que otras del gasto público, no puede afirmarse a priori que se viola el principio de equidad espacial. Por ejemplo, el hecho de que las regiones fronterizas exijan una radicación de personal militar mayor que otras zonas, si bien beneficia a dichas regiones fronterizas, no puede considerarse estrictamente como un desequilibrio -- respecto a la equidad espacial, de la misma manera que la localización de la explotación petrolífera en zonas donde están situados los mejores yacimientos petrolíferos no implica a priori un favoritismo especial respecto a esas áreas.

El problema alcanza su máxima complejidad cuando la distribución espacial del gasto público no está sujeta a factores rígidos, sino que depende de las decisiones del gobierno. En este caso, los distintos criterios seguidos por el gobierno para la distribución territorial de los servicios públicos trae aparejado distintos efectos sobre el bienestar de los grupos humanos según las jurisdicciones. El problema alcanza su máxima expresión cuando el quantum de la utilidad del consumo del servicio público pasa a depender de la ubicación geográfica de las personas. Por ejemplo, podría argumentarse que los beneficios del gasto en educación se distribuyen entre todas las personas de la colectividad, pero de acuerdo a dónde esté situada la escuela respectiva, el beneficio recibido será mayor para los residentes en la localidad en que se instala la escuela y será menor para los residentes de otras localidades, ya que los beneficios de la educación prestada en la escuela son solamente indirectos para estos últimos. Esto puede representarse diagramáticamente tal como se visualiza en la Fig. 1. En el eje de abscisas se representa el punto L, donde se localiza la unidad de servicio

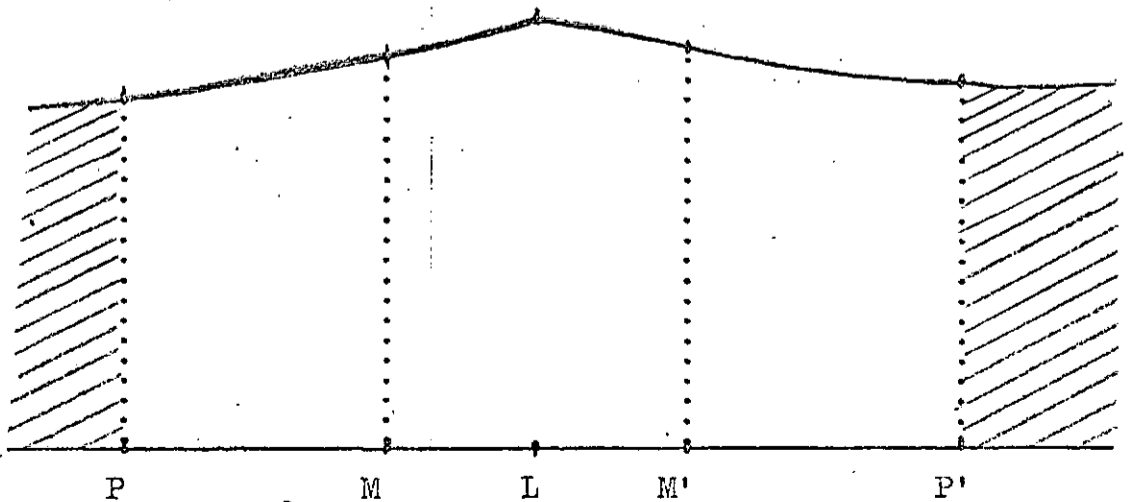
público, y a ambos lados de dicho punto se vuelcan distancias respecto a dicho punto. El eje de ordenadas se mide el beneficio que reciben los habitantes, el cual depende de la distancia que separa la residencia de los habitantes del lugar donde está localizado el servicio público. En el gráfico 1 (a) -



(a) Servicio "municipal"



(b) Servicio "provincial"



(c) Servicio "nacional"

Fig. 1- Impacto espacial del gasto público.-

se observa que el servicio público presta beneficios que están concentrados espacialmente en torno al punto L y sus adyacencias; este servicio tendría características de servicio municipal, en tanto beneficia principalmente a los habitantes de L. El caso contrario está representado en el gráfico 1 (c), donde puede observarse que el nivel de beneficio obtenido por el gasto público decrece muy lentamente con la distancia que separa a la persona del centro L donde se presta el servicio; se trataría en este caso de un servicio de tipo nacional, en tanto los niveles de beneficio recibido por distintas personas dentro del país son aproximadamente equivalentes. El gráfico 1 (b) simboliza un caso intermedio donde el servicio prestado arroja beneficios no solamente para los habitantes en torno al centro L, sino también a los que habitan en una franja cercana a L, descendiendo luego los beneficios abruptamente a partir de cierto punto P; en este caso - podría pensarse que este servicio asume características de tipo intermedio, o provincial, siempre que las provincias tomen forma que cubra aproximadamente la distancia PP'. En este caso el nivel de beneficios de los habitantes de la Municipalidad de L (ubicados en el segmento MM') es relativamente similar al de los demás habitantes de la provincia PP', pero radicalmente superiores a los beneficios de los habitantes del resto del país, con lo cual este servicio público podría considerarse como de tipo provincial.

Como criterio para resolver el problema de la equidad espacial, podría sostenerse que un mecanismo que asegurara que los beneficiarios del servicio público soportan sus costos sería de absoluta neutralidad. Concretamente, si el servicio es de tipo municipal, la mayor parte del gasto -

demandado por el servicio público debería ser financiado con impuestos recaudados de los habitantes del propio municipio, en tanto si el servicio es de tipo provincial o nacional, una parte del mismo debería ser financiada por impuestos pagados por los habitantes de otros municipios de la provincia o de las demás provincias, respectivamente. Claro está que este principio de neutralidad no es necesariamente el más adecuado desde el punto de vista de objetivos alternativos de política económica. Si como objetivo explícito se persigue lograr una cierta redistribución del ingreso en sentido personal, este criterio de neutralidad de financiación de los servicios públicos significaría desigualdades desde el punto de vista del nivel de prestaciones de servicios públicos en sentido espacial, ya que habría una correlación directa entre el nivel de ingreso per cápita de la comunidad, y el nivel de dichos servicios públicos, lo cual podría estar en oposición a otro criterio de tratar de lograr cierta igualdad en los niveles de servicios públicos disponibles para todos los habitantes del país. Lo mismo podría afirmarse respecto a otro criterio alternativo cual es el de la promoción diferencial, donde se trataría de estimular la prestación de ciertos servicios públicos en zonas específicas seleccionadas como puntas de lanzas o polos de crecimiento diferencial.

2.2.2. Descentralización de la decisión: Composición del gasto.-

Supongamos ahora que se admite la existencia de unidades de decisión de nivel inferior, a las cuales se les fija el monto total de gasto público, pero se las autoriza a distribuir dicho monto de gastos de acuerdo a los criterios libremente elejidos por cada una de dichas unidades de nivel inferior.

En este modelo, es necesario distinguir por un lado el nivel federal y por otro lado el nivel de los gobiernos provinciales, siendo la suma de ambos el sector público en sentido consolidado. En la notación del Cuadro 2, existe

A. G A S T O S

SECTOR PUBLICO (consolidado)

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Función a	GT_{a1}	GT_{a2}	. . .	GT_a
Función b	GT_{b1}	GT_{b2}	. . .	GT_b
Función c	GT_{c1}	GT_{c2}	. . .	GT_c
T O T A L	GT_1	GT_2	. . .	GT

I. GOBIERNO FEDERAL

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Función a	GF_{a1}	GF_{a2}	. . .	GF_a
Función b	GF_{b1}	GF_{b2}	. . .	GF_b
T O T A L	GF_1	GF_2	. . .	GF

II. GOBIERNOS PROVINCIALES

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Función a	GP_{a1}	GP_{a2}	. . .	GP_a
Función b	GP_{b1}	GP_{b2}	. . .	GP_b
T O T A L	GP_1	GP_2	. . .	GP

Cuadro 2 - Composición del gasto.-

un gobierno federal que toma decisiones respecto a los gastos federales, primero distribuyéndolos según las funciones (GFa, GFb, etc.) y luego fraccionando los montos asignados a cada una de las funciones según la jurisdicción en las cuales se efectúan (por ejemplo, el monto total de gasto federal en la función a, GFa, es distribuido entre las provincias según -- GFa1, GFa2, etc.). Hasta aquí rige lo que se comentaba en el modelo anterior respecto a decisiones de una única unidad de decisión central. Pero ahora existen otras unidades de decisión, los gobiernos provinciales, los cuales también pueden hacer gastos cuyo total es GP_1 para la provincia 1, GP_2 para la provincia 2, etc. Estos gastos totales son fijados por el nivel federal, pero los gobiernos provinciales están autorizados a distribuir ese monto total de acuerdo a las funciones. Por ejemplo, la provincia 1 puede aumentar o disminuir el gasto en la función a (GPa_1) en tanto esté dispuesta a -- disminuir algunos de los otros gastos a efectos de mantener el monto total autorizado en el nivel GP_1 fijado por el gobierno federal. Finalmente, la suma de los gastos realizados por el gobierno federal y por los gobiernos provinciales se vuelcan en la parte del cuadro encabezada como sector público consolidado, de tal forma que el gasto total (GT) del sector público es igual al gasto total del gobierno federal (GF) más el total de gastos de los gobiernos provinciales (GP).

Como el gobierno central fija tanto el monto del gasto público que realiza en cada una de las jurisdicciones -- (GF_1 , GF_2 , etc.) como el monto total de gastos provinciales (GP_1 , GP_2 , etc.), los montos de gastos del sector público en cada provincia (GT_1 , GT_2 , etc.) quedan determinados por decisión irrevisible del gobierno central. En cambio, la compo

sición funcional de los gastos ahora queda determinada por - las decisiones del gobierno federal con las modificaciones - introducidas por decisiones de los gobiernos provinciales. - El gobierno federal, por ejemplo, decide invertir el monto - GF_a en la función a, pero el monto total gastado por el sector público en la función a (GT_a) depende del juego de decisiones adoptados por cada uno de los gobiernos provinciales (GP_a es la suma de GP_{a1} , GP_{a2} , etc.), lo cual indica que la composición del gasto del sector público ahora depende no so lamente de las decisiones del gobierno federal, sino de las modificaciones introducidas a esa decisión básica por cada u no de los gobiernos provinciales. Cuanto mayor sea el gasto provincial (GP) respecto al gasto total del sector público - (GT), mayor será la probable desviación entre las decisiones originariamente adoptadas por el gobierno federal y la es - tructura que finalmente adoptará el sector público consolida do.

El gobierno federal ahora tiene dos opciones: -- (1) puede tratar de lograr los niveles que desea para el sec tor público, con lo cual tendrá que adoptar medidas compensa torias en su propio gasto ante cambios en los niveles de gas to de los gobiernos provinciales, o tratar de influir en las decisiones de los gobiernos provinciales a través de ciertos mecanismos (que luego se estudiarán), o por el contrario (2) puede respetar las diferencias introducidas por el juego de decisiones de los gobiernos provinciales respecto a los re - sultados que inicialmente se deseaban obtener, siendo esta - última solución la más compatible con la idea de otorgar una mayor autonomía a los gobiernos provinciales, autonomía que lógicamente se concretará en diferencias en las estimaciones respecto a la composición del gasto a ser adoptadas por cada uno de los gobiernos provinciales.



Debe hacerse notar que la diferencia entre el gasto de todos los gobiernos provinciales (GP) y el monto total de las recaudaciones provinciales (RP), en caso de ser positiva, indica una transferencia de fondos recibida por los go- - biernos provinciales por parte del gobierno federal, la cual estará contrabalanceada por la diferencia entre los gastos fe- - derales (GF) y los recursos federales (RF) si es que el sec - tor público en su totalidad está balanceado ($GT = RT$).-

En este caso existen dos tipos de transferencias interregionales de ingresos por la acción del gobierno fede - ral: a la transferencia implícita representada por las dife - rencias entre los gastos del gobierno federal y el origen del recurso para financiarlos (para la provincia 1, por ejemplo, la diferencia $GF_1 - RF_1$), ahora se agrega la diferencia entre el monto total de gasto autorizado para cada provincia (para la provincia 1, GP_1) y el monto de los recursos totales a ser recaudados por dicha provincia (RP_1), lo cual puede conside - rarse como una transferencia de fondos explícita a ser efec - tuada financieramente mediante un aporte monetario.

2.2.3. Descentralización de la decisión: Composición de los recursos.

Supongamos ahora que las unidades de decisión de nivel inferior (gobiernos provinciales en este caso) gozan de libertad en el sentido de recaudar sus impuestos en fuentes alternativas, pero bajo la restricción de recaudar un monto total a ser fijado por el gobierno federal. En la notación del Cuadro 3, el gobierno federal toma decisiones no so

B. R E C U R S O S

SECTOR PUBLICO (consolidado)

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Impuesto m	RT_{m1}	RT_{m2}	. . .	RT_m
Impuesto n	RT_{n1}	RT_{n2}	. . .	RT_n
Impuesto ñ	$RT_{ñ1}$	$RT_{ñ2}$. . .	$RT_{ñ}$
T O T A L	RT_1	RT_2	. . .	RT

I. GOBIERNO FEDERAL

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Impuesto m	RF_{m1}	RF_{m2}	. . .	RF_m
Impuesto n	RF_{n1}	RF_{n2}	. . .	RF_n
T O T A L	RF_1	RF_2	. . .	RF

II. GOBIERNOS PROVINCIALES

	En 1	En 2	. . .	TOTAL
Impuesto m	RP_{m1}	RP_{m2}	. . .	RP_m
Impuesto ñ	$RP_{ñ1}$	$RP_{ñ2}$. . .	$RP_{ñ}$
T O T A L	RP_1	RP_2	. . .	RP

Cuadro 3 - Composición de los recursos.

lamente sobre los montos a recaudar por el mismo gobierno federal por tipo de impuesto y con incidencia en cada una de las jurisdicciones (sub-cuadro 1 derecha) sino que también fija las magnitudes a ser recaudadas por cada uno de los gobiernos provinciales (RP_1 para el gobierno de la provincia 1, etc.). De esta forma, el gobierno federal podrá controlar la distribución de la recaudación total por jurisdicciones ($RT_1, RT_2, \text{etc.}$).

Por analogía a lo que sucedía en el modelo anterior respecto al gasto, aquí se ve claramente que la distribución de la carga impositiva del sector público según tipos de impuesto ($RT_m, RT_n, \text{etc.}$) está determinada no solamente por la política fijada por el gobierno federal al respecto (RF_m, RF_n), sino también por las decisiones adoptadas por cada uno de los gobiernos provinciales, lo cual reflejará distintas preferencias con respecto a la distribución de la carga tributaria implícita en los distintos tipos de impuestos usados. Al igual que en el caso anterior, el gobierno federal podrá optar por respetar estas divergencias creadas por el accionar de los gobiernos provinciales, o tratar de eliminar dichas influencias a través de políticas compensatorias en los niveles de las variables manejadas directamente por el gobierno federal, o a través de medidas destinadas a inducir conductas de los gobiernos provinciales en la línea deseada.

2.2.4. Descentralización de la decisión: Niveles de gasto y recaudaciones de cada gobierno provincial.

En este modelo, se supone que los gobiernos provinciales no solamente están autorizados para variar la composición de los gastos provinciales o la estructura de la recaudación de recursos, sino que además pueden variar el ni -

vel del gasto público provincial, con la restricción de que el monto de gasto provincial debe igualar al monto total de los recursos recaudados por la provincia, es decir que no incurra en déficit. En un planteo alternativo y menos rígido, se podría suponer que esta obligación de balancer los gastos con los recursos propios es obligatoria en el margen, pero que el gobierno provincial está autorizado a incurrir en un cierto déficit (u obligado a alcanzar un cierto superávit), siendo la diferencia una asignación global otorgada por el gobierno federal (o una contribución global demandada por el gobierno federal de la provincia con superávit); en este caso, la fijación del monto de estas asignaciones es variable dependiente de decisiones del gobierno federal.

Este modelo es el que más se aproxima a las condiciones vigentes en el funcionamiento de las relaciones financieras entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales en la República Argentina, en tanto pueda seguirse su poniendo que las posibilidades de uso de crédito por parte de los gobiernos provinciales (excepto algunas provincias) continuará en el futuro siendo de escasa magnitud.

En este caso, y usando la notación introducida anteriormente, el gobierno de cada provincia puede no solamente alterar la estructura del gasto público (por ejemplo para la provincia 1, cambiar la distribución de GP_1 entre GP_{1a} , GP_{1b} , etc.) y cambiar la composición de los recursos recaudados por la provincia (asignar RP_1 entre RP_{1a} , RP_{1b} , etc.) sino que ahora puede aumentar o disminuir el monto total de gasto público provincial (GP_1) siempre que varíe en la misma magnitud el monto total recaudado por la provincia (RP_1), o para plantearlo en forma inversa, puede aumentar o

disminuir las recaudaciones totales (RP_1) con la obligación de ajustar en forma correlativa el nivel de gasto público total (GP_1).

Esta mayor libertad otorgada a los gobiernos -- provinciales introduce como resultado que la divergencia entre las decisiones adoptadas por el gobierno federal y los resultados alcanzados por las variables del sector público puede ~~aparecer~~ no solamente en la composición del gasto público o en la estructura de las recaudaciones del sector público, sino también en el monto total del gasto público y en el monto total de la presión tributaria del sector público -- respecto al sector privado. Es decir, las decisiones autónomas provinciales pueden ahora distorsionar los objetivos perseguidos por el gobierno federal en cuanto a la magnitud del sector público y la presión impositiva del sector público en su totalidad.

2.2.5. Medidas del Gobierno Federal para alcanzar objetivos del sector público.

El último de los modelos presentados pone de manifiesto el conflicto existente entre las decisiones adoptadas por el gobierno federal, por un lado, y los resultados -- respecto a los niveles a alcanzar por el sector público en su conjunto por el otro lado. Si el sector público provincial es relativamente importante dentro del sector público -- total, el gobierno federal, responsable de la política económica nacional, y para el presente caso de la política fiscal, puede verse en una situación en la cual las medidas por él a adoptadas son anuladas, o incluso invertidas, por la decisión autónoma del conjunto de unidades de gobierno inferior, resultando disparidades en los niveles de las variables del --

sector público respecto a las metas originariamente perseguidas por el gobierno federal.

Ante esta situación, se presentan varias alternativas para el gobierno federal. Una primera alternativa sería la de respeto absoluto de las autonomías provinciales, limitándose el gobierno federal a tomar sus medidas con absoluta independencia de las decisiones adoptadas por los gobiernos provinciales. Aún cuando desde un punto de vista global esta alternativa pareciera ser la menos razonable de todas, de hecho es la que más se aproxima a describir la conducta de las relaciones fiscales intergubernamentales en los países que han adoptado sistemas federales de gobierno.

En una alternativa que introduce mayores posibilidades para el gobierno federal en cuanto a alcanzar objetivos del sector público, el gobierno federal trataría de explorar por anticipado la conducta a adoptar por los gobiernos provinciales, tomando dicha conducta como dato para fijar sus propias variables de forma de alcanzar los niveles de las variables del sector público por él deseadas. Esta alternativa introduce la posibilidad de juegos de estrategia por parte de los gobiernos provinciales. Por ejemplo, si el gobierno de la provincia l piensa que el gobierno federal se propone alcanzar un monto del gasto del sector público en dicha provincia por un importe GF_l dado, será de su interés tratar de reducir el máximo del gasto público (GP_l) contando con que el gobierno federal compensará la reducción en dicho gasto a través de un incremento en el gasto federal efectuado en dicha provincia (GF_l); el gobierno provincial de l se beneficiará a través del hecho de que la reducción del gasto público provincial GP_l podrá permitir un alivio en el monto

de los impuestos a recaudar RP_1 , lo cual políticamente resulta interesante para dicha unidad de decisión. Este peligro se acrecienta para el caso de gastos para funciones específicas, ya que si un gobierno provincial sabe de antemano qué programas el gobierno federal considera prioritarios, tratará de reducir los gastos de la provincia en ese rubro dedicando las economías así logradas a otros rubros, siempre contando con que el gobierno federal no permitirá que el nivel del gasto en esa función caiga por debajo del objetivo deseado.

Este juego de estrategias planteado por la última alternativa analizada, conduce a otra alternativa en la cual el gobierno federal se sienta a la mesa junto a los gobiernos provinciales para tratar de fijar de común acuerdo una política fiscal para el sector público en su totalidad, y una distribución de los niveles a alcanzar por cada rubro del sector público según sus niveles federal o provincial. Si bien esta alternativa pareciera ser la más adecuada para contemplar la coordinación de decisiones de entes autónomos, pareciera engorrosa desde un punto de vista político por lo numeroso de las unidades de decisión a ser coordinadas. Además, este mecanismo significaría plantear periódicamente difíciles problemas respecto a la distribución de funciones entre los niveles, los rendimientos potenciales de los tributos a recaudar por cada jurisdicción, las proporciones de evasión fiscal, las diferencias de tasas impositivas entre provincias, los niveles de productividad de cada nivel, los precios de los insumos pagados por cada nivel, etc.

Una alternativa más modesta partiría de la toma de decisiones de cada gobierno provincial como dato, estu-

diando posteriormente las disparidades entre los gastos provinciales en cada rubro que sería deseable desde el punto de vista del sector público en su conjunto, y los gastos efectivos realizados por la provincia en dicho rubro. En cada caso concreto, se discutiría la posibilidad de permitir la existencia de márgenes entre ambos conceptos, como precio a pagar por el respeto a las autonomías provinciales, o por el contrario la necesidad de compensar total o parcialmente dicha disparidad actuando a través de las causas que mueven a la unidad de decisión provincial a fijar un gasto provincial diferente al que se considera óptimo desde el punto de vista de las autoridades nacionales. Una vez fijadas las causas, el gobierno federal trataría de usar instrumentos adecuados para obtener la corrección deseada.

En lo que sigue se enumerarán las principales razones que justificarían una intervención del gobierno federal en las decisiones de los gobiernos provinciales a través de sistemas a ser estudiados posteriormente:

(1) Redistribución territorial del ingreso: La introducción de gobiernos provinciales, sobre todo si su gasto significa una proporción apreciable del sector público total, introduce un debilitamiento al efecto de redistribución territorial del ingreso que sería alcanzado por la acción del gobierno central en caso de representar este último la única unidad de decisión del sector público. - Esto se ve claramente en el caso límite en el cual únicamente existieran gobiernos provinciales con la obligación de balancear sus presupuestos. Ello significaría -- que cada provincia tendría un nivel de gasto público igual al monto de los recursos obtenidos en la propia pro

vincia, con una redistribución territorial nula; por lo tanto se introduciría una gran disparidad en los niveles del gasto público per cápita entre las distintas provincias los cuales estarían totalmente correlacionados con los niveles de ingreso per cápita de las distintas provincias, si se supone que los montos de recaudación de cada provincia representan una misma proporción del ingreso provincial respectivo.

(2) Cobertura de los beneficios externos de los gastos provinciales: Las provincias efectúan gastos cuyo beneficio es recibido no solamente por los residentes en dicha provincia sino por los residentes en otras provincias. En la medida en que esto sea significativo (y los casos de educación y de salud pública son relevantes al respecto) un sistema por el cual cada provincia debe financiar sus gastos introduce la posibilidad de que dichos gastos se realicen en un nivel inferior al óptimo desde el punto de vista social. Para alcanzar dicho óptimo social, sería necesario que el gobierno federal, como representante de los beneficiarios residentes fuera de la jurisdicción de la provincia, asumiera la responsabilidad del financiamiento parcial de dichos gastos, en cuyo caso los niveles del gasto provincial respectivo se incrementaría hasta alcanzar dicho óptimo social.

(3) Contingencias de corto plazo: Las economías provinciales, cuya estructura señala un mayor grado de concentración de la actividad productiva en menos rubros -- que la que presenta el país en su conjunto, sufren fluctuaciones más acentuadas que las que debe enfrentar el gobierno nacional para el caso del país en su totalidad.

Estas fluctuaciones afectan las recaudaciones propias del gobierno provincial respectivo, a la vez que señalan la necesidad de gastos diferenciales como efecto compensador. En la medida que estas contingencias son realmente de corto plazo, y que en el largo plazo son compensadas por movimientos inversos, las necesidades de ayuda de los gobiernos provinciales podrían satisfacerse a través de fondos rotativos disponibles para las provincias que en cada momento estén afectadas por estas contingencias.

(4) Cambios estructurales: En este caso, las necesidades fiscales de un gobierno provincial surgen como consecuencia de la obligación de incrementar gastos o reducir impuestos a efectos de conseguir un cambio en la estructura de la economía provincial. En la medida en que sea un cambio estructural auténtico, significará una -- suerte de inversión por única vez, que será acompañada -- en el futuro por un aumento del ingreso provincial y por lo tanto de las recaudaciones propias provinciales que -- permitan compensar ese esfuerzo inicial. Si los cambios estructurales se presentan para las distintas provincias en forma compensada, un fondo rotativo del tipo mencionado en el párrafo anterior pudiera ser la solución a esta necesidad.

(5) Divergencia entre los gobiernos federal y provinciales respecto a la evaluación de las necesidades sociales: Los motivos hasta aquí expuestos pueden surgir incluso aunque exista una completa identificación entre -- las funciones de bienestar social vistas por las unidades de decisión tanto de nivel federal como provinciales. Pero no siempre existe esta identificación total respecto a la valoración de las necesidades de bienes colecti-



vos vis-à-vis la necesidad de bienes privados, ni respecto al orden de prioridades de las distintas necesidades de servicios públicos. En un sistema federal, con autoridades provinciales que no son designadas por el gobierno central sino que responden a mecanismos de elección popular de la propia jurisdicción, es natural que las autoridades provinciales puedan diferir tanto entre sí como con respecto a las autoridades federales con relación a la valuación mencionada precedentemente. Esta circunstancia puede traducirse, sea en una diferencia de puntos de vista respecto a la distribución de funciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, como respecto a las funciones a ser desempeñadas por el sector público y a la ponderación relativa de las distintas necesidades a ser cubiertas por el mismo sector público. Esta tensión entre la necesidad de alcanzar cierta uniformidad por parte del sector público a nivel de todo el país, y la conveniencia de respetar cierto margen de diferencias en la evaluación de los distintos niveles de gobierno, son cruciales para el sistema federal; de no reunirse el primer requisito, queda amenazada la integridad nacional y el sistema pasa a ser de confederación de estados con máxima autonomía, en tanto de no respetarse la segunda condición, el sistema pasa a ser unitario. El justo equilibrio que idealmente está representado por el sistema federal, implica un cierto compromiso entre las dos posiciones extremas. Por lo tanto, por un lado el gobierno federal debe permitir un cierto margen de discrepancia entre las provincias que reflejen la diferencia de valoraciones desde el punto de vista polí-

tico adoptadas por las autoridades de cada jurisdicción en respuesta a los distintos matices de cada comunidad provincial. Pero por otro lado, el gobierno federal puede tratar de poner un tope a las discrepancias admisibles, cuando estén amenazados ciertos principios de integridad nacional. Por ejemplo, como lo hace la Constitución Argentina, puede exigirse como condición de la autonomía provincial el cumplimiento de ciertas funciones mínimas tales como la educación primaria y la administración de justicia, o yendo hacia aspectos cuantitativos, el gobierno federal puede aspirar a fijar niveles mínimos respecto a las posibilidades de educación o de salud pública a las cuales todo habitante del país, por el solo hecho de serlo, debe tener oportunidad de tener acceso. En cumplimiento de estos objetivos, el gobierno federal puede verse obligado a intervenir para modificar los resultados a que autónomamente pueden arribar las unidades de decisión provincial.

A continuación se presentan los instrumentos de intervención que puede usar el gobierno federal para los fines mencionados anteriormente.

(a) Aportes globales incondicionados: el gobierno federal, en este caso, pone a disposición de cada gobierno provincial ciertas sumas anuales para ser gastadas por el gobierno provincial sin ninguna restricción. El caso más extremo sería aquél en que los aportes globales aparecen fijados en forma automática a través de sistemas de índices que vinculen dichos aportes con el monto de recaudación de algunos ó de todos los impuestos recaudados por el gobierno federal. En el otro extremo, esta-



ría un sistema donde los aportes son fijados, discrecionalmente en forma anual. Este tipo de instrumentos tiene su justificación en el caso de aportes federales por razón de redistribución territorial del ingreso, ya que corrige la desigualdad de los gobiernos provinciales para prestar servicios públicos, pero sin restringir la autonomía del gobierno provincial respecto al gasto de sus propios recursos, permitiendo al gobierno provincial el máximo de flexibilidad en cuanto a la sustitución de un tipo de gastos por otros. Desde el punto de vista de la estabilidad de decisiones para los gobiernos provinciales, y a efectos de evitar al máximo los factores de favoritismo en -- que puede incurrirse al tener que decidir en forma anual respecto a los aportes al ser recibidos por cada gobierno provincial, posee indudables ventajas el sistema automático de fijación del monto global y de los aportes correspondientes a cada una de las jurisdicciones.

(b) Aportes condicionados: En este caso, el gobierno federal se declara dispuesto a financiar parcialmente ciertos programas específicos (según detalles más o menos amplios) emprendidos por cualquier gobierno provincial, dentro de los objetivos prioritarios fijados por el gobierno federal; el resto de la financiación del programa corre a cargo de cada gobierno provincial. Este sistema puede operar sin tope máximo (cada gobierno provincial puede recibir cantidades indefinidas de dinero según cual sea el nivel del gasto) o con topes máximos (en cuyo caso la financiación parcial por parte del gobierno federal se interrumpe una vez alcanzado cierto monto total de la ayuda federal). Este sistema es recomendado por la doctrina

para intervenciones de gobierno federal del tipo reseñado anteriormente como cobertura de beneficios externos de -- los gastos provinciales, pues estimula al gobierno provincial a expandir el gasto en dichos rubros hasta alcanzar el óptimo social. En la medida en que los porcentajes de aporte federal varíen según la provincia que lo recibe -- (dentro de un mismo programa), también puede alcanzarse el objetivo de redistribución, si bien en forma indirecta. De la misma forma, este sistema puede usarse para los casos de divergencia entre las valoraciones del gobierno federal y de los gobiernos provinciales respecto a los gastos a ser realizados por el sector público. Es interesante hacer notar, que, contrariamente a lo ocurrido en los países federales más importantes como resultado de su evolución histórica, en la República Argentina este sistema no ha sido aún utilizado en escala apreciable.

(c) Aportes específicos: En este caso, el gobierno federal entrega a la provincia respectiva un aporte -- que cubre totalmente un cierto programa a ser realizado. En cierta forma, este sistema podría ser considerado como caso límite de los aportes condicionados, con un porcentaje del cien por ciento a cargo del gobierno federal, y la correlativa necesidad de un racionamiento de los fondos disponibles por el gobierno federal en cuanto al tipo de programas a ser financiados con este aporte. En la experiencia argentina reciente, el sistema creado por el Fondo de Integración Territorial sería un ejemplo de este -- sistema de aportes específicos. En este caso, se alcanza el máximo de intervención federal, ya que la decisión respecto al tipo de gastos y el nivel del gasto a realizarse

corren por cuenta del gobierno federal, si bien la ejecución corresponde al gobierno provincial respectivo. Por supuesto, en la medida en que las decisiones federales -- parten de la presentación de requerimientos por parte de los respectivos gobiernos provinciales, la mayor o menor diligencia de estos últimos para aprovechar este sistema puede tener resultados en el volumen de aportes recibidos por el respectivo gobierno provincial.

(d) Ótros instrumentos de intervención: Existen otros instrumentos, de efecto no tan directo como los aportes federales reseñados anteriormente, pero que pueden ser aquí tratados en cuanto hacen a las relaciones fiscales intergubernamentales.

(d₁) Distribución de fuentes impositivas: El gobierno federal puede asignar mayores recursos a los gobiernos provinciales a través de la asignación de fuentes impositivas a ser usadas exclusivamente por las provincias, o en el caso de impuestos de tipo concurrente, a través de un uso menos intensivo del impuesto federal, a fin de posibilitar un aumento correlativo en las tasas del impuesto provincial concurrente. Los efectos de dicha medida, respecto a los fondos disponibles por las provincias, son de tipo indirecto, ya que el resultado final depende de la decisión de cada gobierno provincial respecto a usar o no, o a usar en mayor o menor medida, un impuesto atribuido exclusivamente al gobierno provincial o el impuesto concurrente cuya tasa es rebajada por parte del gobierno federal.

(d₂) Desgravación federal de impuestos pagados a gobiernos provinciales: Este instrumento tiene efectos a-

nálogos al caso anterior, pero representa un tipo de intervención aún más indirecta, ya que sus efectos finales dependen de la estructura concreta del sistema impositivo federal y del sistema impositivo de cada provincia en particular.

(d₃) Recaudación unificada: La coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales con respecto a la administración tributaria puede presentar diversos matices, yendo desde un intercambio de informaciones y de asistencia técnica por parte de la administración tributaria federal a las administraciones tributarias provinciales, hasta llegar a la recaudación completamente unificada y en función de un sistema tributario único, determinado por el gobierno federal, administración tributaria única, declaración de contribuyente única, control y fiscalización única, etc. Lógicamente, la autonomía provincial queda reducida en cuanto a las posibilidades de una política tributaria independiente cuanto más se acerque esta coordinación al sistema de recaudación única con un sistema tributario único. Por otra parte, la posibilidad de aplicar ciertas normas uniformes entre todas las provincias contribuye a evitar la guerra impositiva entre las provincias (carrera de desgravaciones impositivas entre los gobiernos provinciales deseosos de atraer industrias o contribuyentes a su jurisdicción, sustrayéndolos a otras jurisdicciones con tasas más altas o sistemas de control más rigurosos). El sistema de recaudación unificada puede estar basado en la distribución de la recaudación entre las jurisdicciones provinciales en proporción al monto pagado por los contribuyentes residentes en

cada una de las jurisdicciones, pero la existencia de este mecanismo facilita la introducción de modalidades de aportes globales, o redistribución entre las provincias, cuando el monto a ser asignado a cada provincia se desvía del que le correspondería según el criterio de la proporción de impuestos pagados por los residentes en dicha jurisdicción.

2.3. EFFECTOS DE SISTEMAS ALTERNATIVOS DE APOORTE FEDERAL.

En el presente capítulo se presenta como marco de referencia un análisis elemental de los efectos que sobre las decisiones de los gobiernos provinciales tienen formas alternativas de arreglos fiscales por parte del gobierno federal.

Para el presente análisis se supone que existe un sistema federal de gobierno en el sentido de que ciertas unidades de gobierno de nivel inferior (en este caso concreto, los gobiernos provinciales) gozan de libertad en materia fiscal, pudiendo subir o bajar las tasas de impuestos, crear o suprimir impuestos, aumentar o reducir el gasto público, sustituir unos gastos por otros, etc. Para simplificar el análisis suponemos que los gobiernos provinciales no pueden recurrir al uso del crédito. Esto permite eliminar del análisis algunas complicaciones referentes a decisiones vinculadas a períodos futuros respecto al período presente.

2.3.1. Equilibrio del Gobierno Provincial.

En el caso más simple suponemos que la autoridad provincial tiene perfectamente definido como objetivo la maximización de la utilidad social. También conoce la forma de dicha función de utilidad social, la cual depende de dos elementos: el nivel del gasto público o gubernamental (G) y el nivel del gasto privado o de las familias (F). En su representación gráfica (ver Fig. 1) la curva W une puntos que implican combinaciones de niveles del gasto público (G) y del gasto privado (F) que son indiferentes desde el punto de vista de quien toma decisiones dentro del gobierno provincial. Si se eligen las unidades físicas de medida adecuadas, y en tanto se mantengan los precios relativos de los bienes públicos y de los bienes privados, en cada eje se representan no solo

las cantidades de bienes sino también los gastos en términos monetarios efectuados en cada uno de dichos bienes. Es decir, el eje de ordenadas representa no solo las cantidades físicas del gasto público sino también el equivalente monetario de dichos gastos.

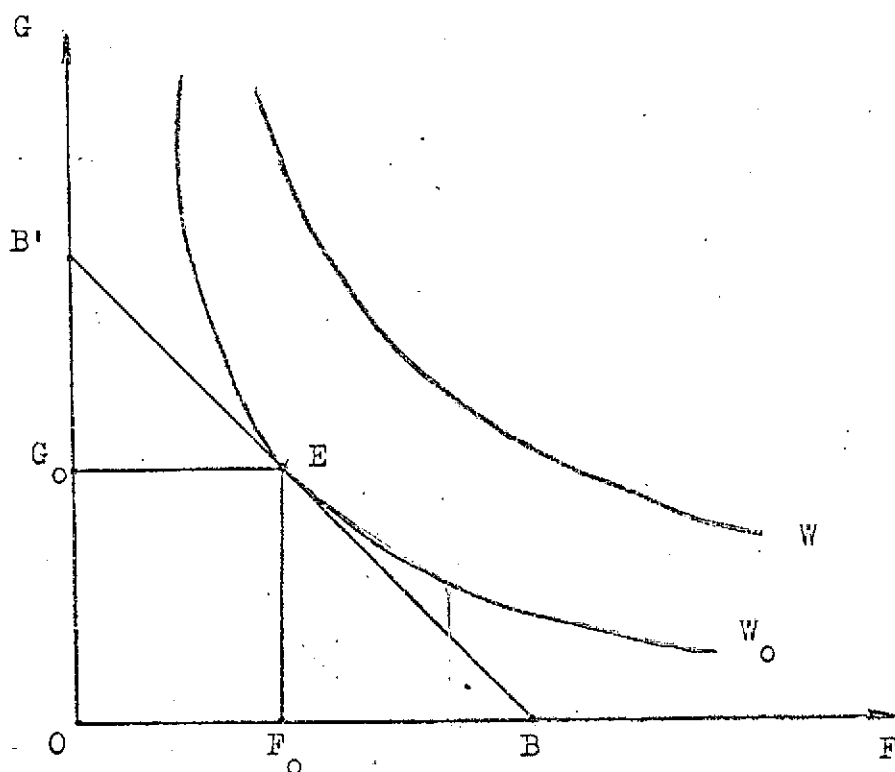


Fig. 1 - Equilibrio del Gobierno Provincial.

Por otro lado, el gobierno provincial tiene la posibilidad de captar recursos del sector privado para financiar su gasto público, posibilidad graficada por la recta BB'. El segmento OB mide el monto total de gasto privado que se haría en caso de no existir gobierno provincial alguno. La pendiente de la recta BB' es de 45° indicando la forma en que el mon

to total OB de posibilidades de gasto queda convertido en el gasto privado efectivo por un lado y los impuestos pagados al gobierno provincial por el otro. Como existe la restricción - de que el gobierno provincial no puede tener déficit, el gasto público necesariamente debe igualarse a los recursos provinciales, y de allí la pendiente de la recta BB'.

Dados estos dos elementos, el mapa de utilidad total por un lado y la recta de presupuesto por el otro lado, - el gobierno provincial maximizará la utilidad social si fija un nivel del gasto público igual a OG_0 ; y un nivel del gasto privado igual a OF_0 , recaudando impuestos por un monto de F_0B que es igual al monto del gasto público ($OG_0 = EF_0$).

En términos analíticos el problema consiste en -- maximizar $W = W(G, F)$ sujeto a: $G + F = \bar{F}$. De donde $G = \bar{F} - F$ es la recta de presupuesto con pendiente igual -1.

2.3.2. Aporte federal incondicionado.

Supongamos ahora que el gobierno federal entrega a la provincia un aporte global por una suma determinada, independiente de la conducta del gobierno provincial respectivo.

La nueva situación puede verse en la Fig. 2. La recta de presupuesto que anteriormente era $B_0 B'_0$ ahora se -- desplaza hacia la derecha situándose en la nueva recta $B_1 B'_1$, recta que también tiene una pendiente de 45° pues la restricción de ausencia de déficit (computando como ingresos provinciales los ingresos propios y el aporte federal) permanece inalterable. El monto monetario del aporte federal es igual a $B_0 B_1$ (también igual, por construcción, a $B'_0 B'_1$).

La nueva situación de equilibrio del gobierno provincial se traslada desde el punto E_0 hasta el punto E_1 . --

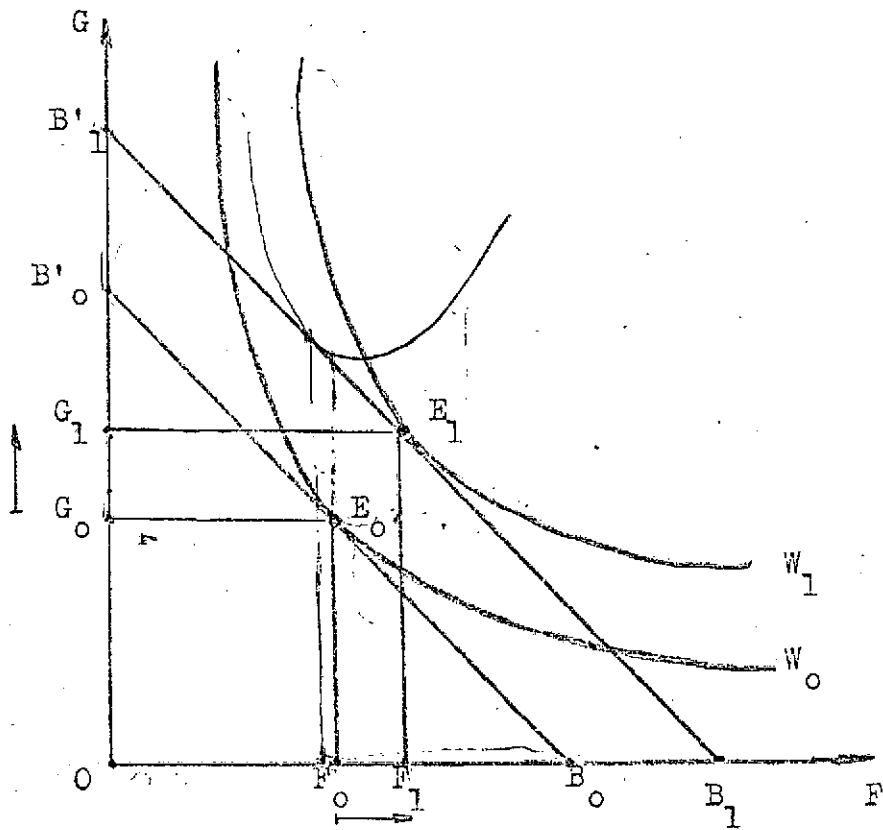


Fig. 2 - Aporte Federal incondicionado.

Es decir el gasto público se ha incrementado en la cantidad - $G_0 G_1$ en tanto el gasto privado ha aumentado en la cantidad - $F_0 F_1$, y por lo tanto los recursos propios recaudados por el gobierno provincial han disminuido en esa misma cantidad $F_0 F_1$ (en tanto la recaudación propia provincial anteriormente era igual a $F_0 B_0$, la recaudación posterior a la recepción del aporte federal cae a la cantidad $F_1 B_0$). En otros términos, el efecto "normal" de un aporte federal incondicionado, consiste en un aumento del gasto público y una disminución de las re -

caudaciones propias provinciales, siendo las sumas de ambas cantidades igual al monto del aporte federal ($G_0 + F_0 = G_1 + F_1 = B_0 + B_1$).

Este resultado, de que el monto de la transferencia federal no se gasta íntegramente en un aumento del gasto público provincial, sino que una parte se revierte al sector privado vía una reducción de los impuestos propios provinciales, depende del supuesto adoptado en la Fig. 2 de que tanto los bienes públicos como los bienes privados tienen una elasticidad ingreso mayor que cero, es decir que ante un aumento de la posibilidad de gasto total, la colectividad prefiere dedicar una cierta proporción a incrementar el gasto público y otra cierta proporción a incrementar el gasto privado. De suponer una diferente forma de la función de utilidad social, - tal como es vista por el gobierno provincial, el resultado anterior no se obtendría. Por ejemplo, si la elasticidad ingreso del gasto privado fuera igual a cero, el nuevo punto de equilibrio B_1 caería en la continuación vertical del segmento $A_0 B_0$; y por lo tanto se obtendría un aumento del gasto público provincial exactamente igual al monto del aporte federal. Si los bienes privados fueran bienes "inferiores" para la colectividad en cuestión, se obtendría que el monto de gasto público provincial aumentaría por encima del importe de la ayuda federal, siendo la diferencia financiada por un incremento en los impuestos propios provinciales. Otros casos especiales pueden obtenerse en caso de suponer que la elasticidad ingreso del gasto público a la colectividad es cero (reducción de impuestos igual al monto del aporte federal, con gasto público provincial invariable) o elasticidad ingreso del gasto público negativo (la reducción de impuestos propios provinciales excede al monto del aporte federal, con una caída en el gasto público provincial).



Entre otros colcrarios de este resultado, regre -
sando ahora al caso "normal", podemos mencionar el hecho de -
que si el dinero representado por el aporte federal hubiera -
sido gastado en incrementar el gasto federal, o alternativa -
mente, si el aporte federal puede hacerse gracias a una reduc -
ción similar en el gasto federal, el mero hecho de la existen -
cia de aportes incondicionados significa un cambio en la im -
portancia del sector público versus el sector privado en la e -
conomía global.

2.3.3. Aporte Federal Condicionado (global).-

Supongamos ahora que el aporte federal depende -
del comportamiento del gobierno provincial. Los casos más sim -
ples serían: (a) el aporte federal es una proporción fija de
los recursos propios provinciales, o (b) el aporte federal es
estrictamente proporcional al gasto público provincial.

2.3.3.1. Aporte federal proporcional a los recur - sos provinciales propios:

Supongamos que el gobierno federal decide, como
forma de apoyar la actividad de los gobiernos provinciales, -
entregar, por cada peso recaudado por el gobierno provincial,
 α pesos como aporte federal a dicho gobierno provincial. En
tal caso (véase Fig. 3) el gobierno provincial estará sujeto
a dos tipos de presiones. En dicha figura, la existencia del
nuevo sistema de ayuda federal se refleja en una rotación de
la recta $B_0 B'_0$ que se convierte ahora en la recta $B_0 B'_1$. El
segmento $B'_0 B'_1$ es una fracción α del segmento OB'_0 , ya que
si el gobierno provincial recaudara el monto total disponible

por el sector privado OB'_0 , recibiría del gobierno federal un aporte igual a una fracción de dicha recaudación ($OB_0 = OB'_0$). Por otro lado si el gobierno provincial no recaudara nada, es decir si se situara en el punto B_0 , el aporte federal sería nulo.

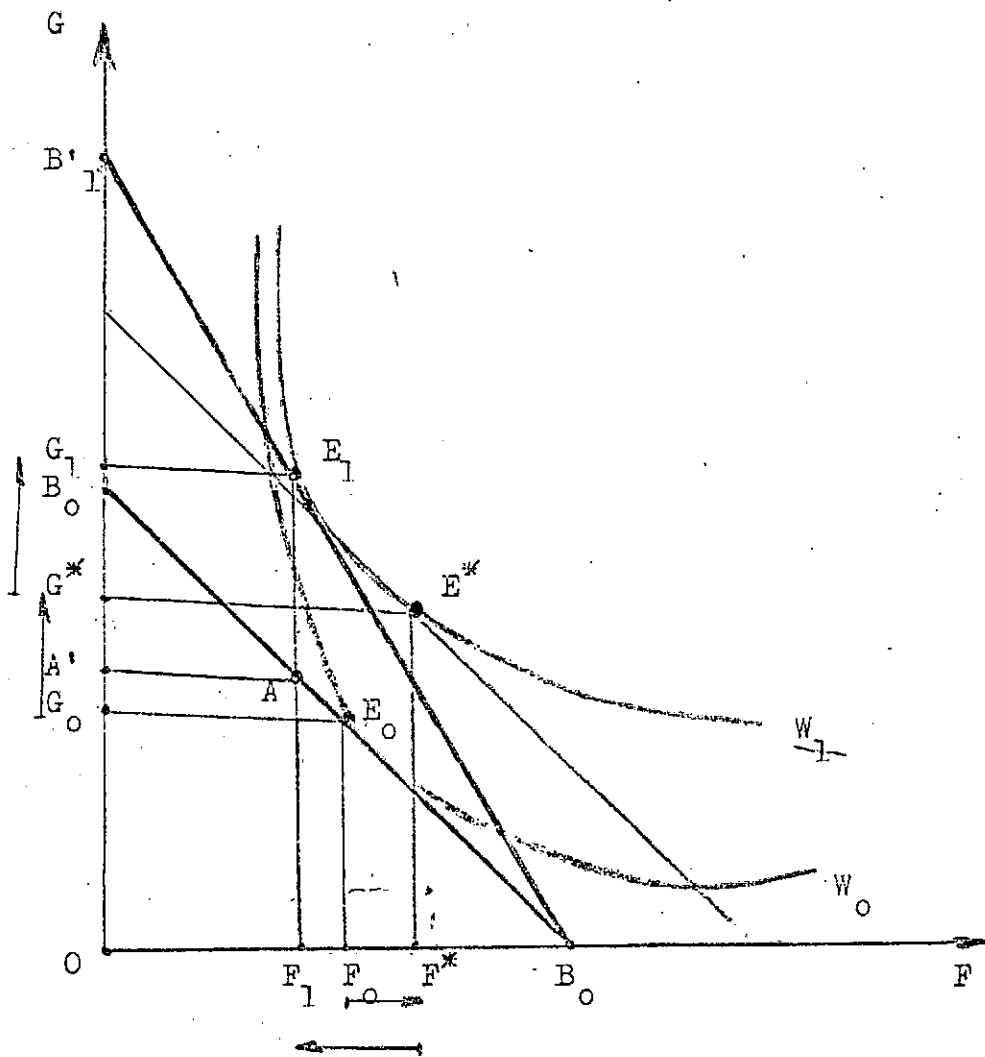


Fig. 3 - Aporte federal condicionado (global).
Caso "normal".-

De la anterior situación E_0 , con un monto de gasto público OG_0 y un monto de gasto privado OF_0 , se pasa a una nueva situación E_1 en que el gasto público provincial sube hasta OG_1 en tanto el gasto privado baja a OF_1 , lo cual implica que

el monto de los impuestos provinciales sube de $F_0 B_0$ a $F_1 B_0$.

Este resultado (que el gasto provincial subirá -- más que el importe del aporte federal, siendo cubierta la diferencia por un incremento en los impuestos propios provinciales) contrasta con el resultado obtenido en el caso anterior de aportes incondicionados. Por lo tanto vale la pena explorar en qué medida la situación descrita en la Fig. 3 puede considerarse como normal, y qué factores juegan para producir ese resultado.

Se puede imaginar el paso de la anterior situación E_0 a la nueva situación E_1 como consistente en dos etapas. En el primer paso, suponiendo que el precio relativo de los dos bienes (público y privado) aún no ha variado como consecuencia del sistema de aporte condicionado, y que el gobierno provincial recibe una suma global, se volvería a la situación planteada anteriormente, pasando el gobierno del punto E_0 al punto E^* , donde E^* está determinado por la tangencia de la curva de indiferencia W_1 (nivel de utilidad social del punto de equilibrio final E_1) con respecto a una recta paralela a $B_0 B'_0$ (es decir, de pendiente unitaria). Esta primer etapa reflejaría un "efecto ingreso" similar al estudiado en el punto 2.3.2 con aumento del gasto provincial igual a $G_0 G^*$ y una reducción en el monto de los impuestos provinciales igual a $F_0 F^*$.

En un segundo tiempo, y tomando en cuenta que el precio relativo de los bienes públicos y privados ha cambiado para el gobierno provincial (la pendiente de la curva $B'_1 B_0$ es distinta a la de $B'_0 B_0$) el gobierno se desplaza desde E^* a E_1 como consecuencia de un "efecto sustitución" provocado por el abaratamiento relativo de los bienes públicos con res-

pecto a los bienes privados, abaratamiento introducidos por el hecho de que el gobierno federal está subvencionando al gobierno provincial en proporción a sus recaudaciones propias. Como consecuencia de este abaratamiento relativo de los bienes públicos respecto de los bienes privados (desde el punto de vista del gobierno provincial), el gasto público sube de OG^* a OG_1 en tanto los recursos provinciales propios suben desde OF^* a OF_1 reflejando el menor costo relativo de recaudar impuestos como consecuencia del aporte federal.

El resultado final respecto al gasto público, suponiendo que ambos bienes son superiores como se lo hizo en el punto 2.3.2 arriba, es que como consecuencia de ambos efectos, "sustitución" e "ingreso", el gasto público aumentará. En cambio el efecto final sobre las recaudaciones provinciales es ambiguo, ya que si bien el "efecto sustitución", es indiscutiblemente favorable a un aumento de los impuestos provinciales, el "efecto ingreso" operará en sentido inverso, en el sentido de que una menor restricción presupuestaria traerá aparejado una baja en la presión tributaria. Podemos suponer para nuestro análisis posterior que el "efecto sustitución" es superior al "efecto ingreso", de forma que las recaudaciones provinciales aumentarán como consecuencia de la ayuda federal condicionada.

En la Fig. 4 puede observarse los distintos resultados a que se puede llegar con distintas hipótesis con respecto al carácter de bienes inferiores o superiores de los bienes públicos o privados, por un lado, y por otro respecto a los diferentes tamaños relativos de los efectos "ingreso" y "sustitución".

La situación 1, es la que se ha considerado re-

cién como normal: el gasto provincial sube, los impuestos provinciales suben, y por tanto la ayuda federal induce a un aumento del gasto público provincial mayor que su mismo importe.

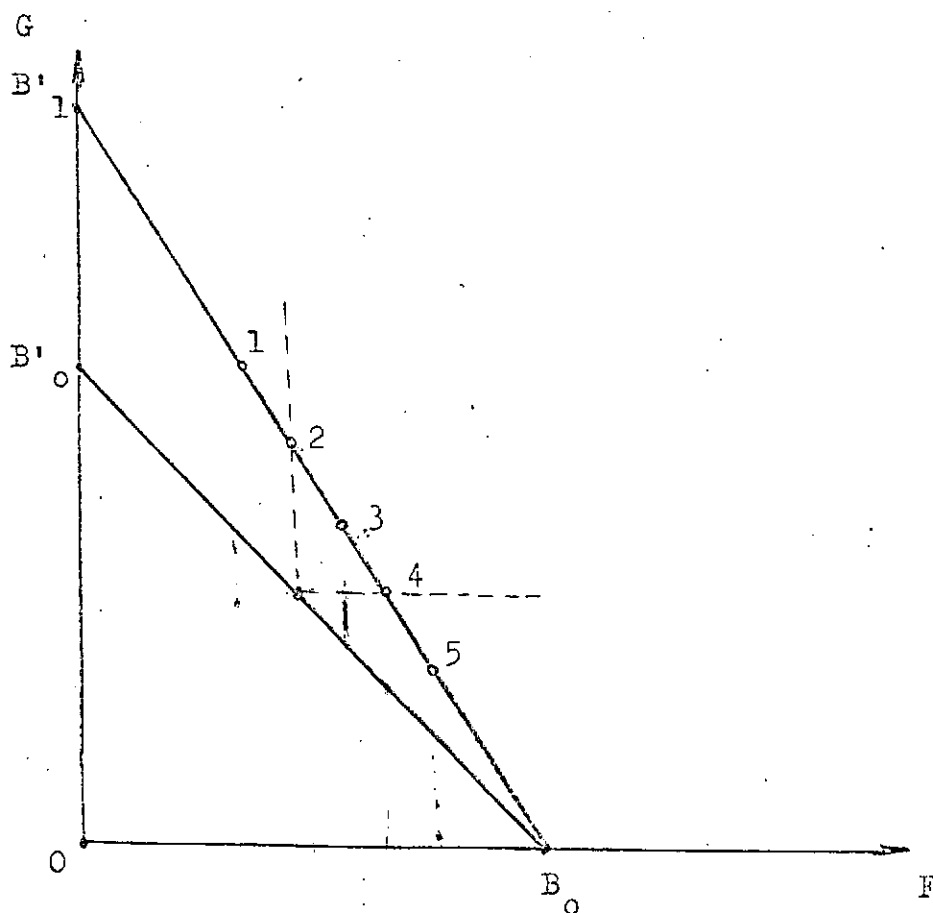


Fig. 4 - Aporte federal condicionado (global):
Casos alternativos.-

El punto 2 significa una situación en la cual los impuestos - propios permanecen constantes y por lo tanto la expansión del gasto público es financiada exclusivamente por el aporte federal. En el punto 3 se observa una reducción de impuestos, que absorbe parte del aporte federal, siendo la otra parte destinada a aumentar el gasto provincial. El punto 4 significa que



el gasto provincial permanece totalmente inalterado y todo el aporte federal se destina única y exclusivamente a aliviar la situación de los contribuyentes provinciales. Finalmente, la situación 5 señala una reducción en los impuestos mayor que el monto de la ayuda federal, siendo financiada la diferencia por una reducción del gasto público provincial. En lo que sigue se considerará como "normal" la situación señalada por el punto 1.

Análíticamente, este modelo implica sustituir la anterior restricción del presupuesto por una nueva ecuación: $G = R + \alpha R$ de donde se obtiene que $G = (1 + \alpha) \bar{F} - (1 + \alpha)E$; es la ecuación de la nueva recta de presupuesto $B_0 B'_1$, con pendiente igual a $1 + \alpha$ en términos absolutos.

2.3.3.2. Aporte federal proporcional a los gastos provinciales.-

En este caso, el gobierno federal está dispuesto a aportar una cierta suma β por cada peso que el gobierno provincial gaste. El análisis puede llevarse a cabo en forma enteramente similar al caso anterior, incluso usando la misma Fig. 3.

Análíticamente, la restricción sería ahora $G=R+\beta G$, de donde se deduce que la ecuación de la nueva recta de presupuesto es $G = \frac{1}{1-\beta} \bar{F} - \frac{1}{1-\beta} F$. Por lo tanto, y no habiendo aportes federales incondicionados, puede demostrarse la relación existente entre α y β , ya que $\alpha = \frac{\beta}{1-\beta}$. Por ejemplo si $\alpha = 100\%$, $\beta = 50\%$.

Interesa mencionar que dentro del sistema actual de coparticipación federal, existen dos elementos que operan en forma algo similar al aporte federal que estamos analizen-

do. Una cuarta parte de la coparticipación según Ley 14.778 - se distribuye en proporción a la importancia que el gasto provincial tenga respecto al gasto de todas las provincias en su conjunto, en tanto otra cuarta parte se distribuye en relación a la importancia de los recursos propios de cada provincia respecto a los recursos provinciales totales. Por tanto - un aumento en la participación relativa del gasto público de una provincia respecto al gasto de todas las provincias tiene un efecto similar a un aumento de β , en tanto un aumento en la participación relativa de los recursos propios de una provincia respecto al total de recursos provinciales significa un desplazamiento de α .

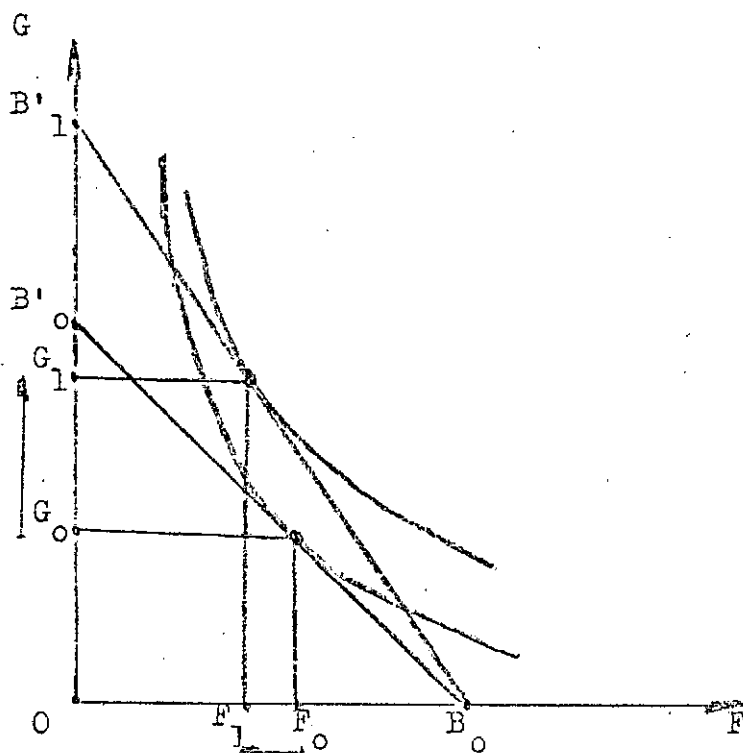
2.3.4. Aporte federal condicionado para gastos provinciales prioritarios.-

Ahora se estudia un sistema más complejo, en el cual el gobierno federal está dispuesto a realizar un aporte a cada gobierno provincial igual a una proporción β de los gastos públicos realizados por cada gobierno provincial en rubros específicos que para el gobierno federal representan gastos prioritarios.

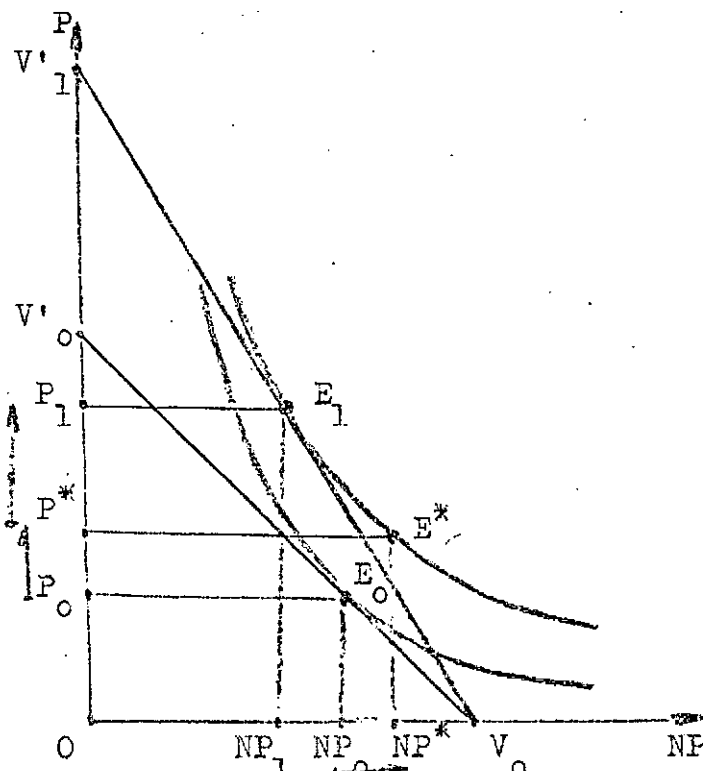
Desde el punto de vista analítico, este caso resulta más complicado, pues debe fijarse simultáneamente tres variables: gastos privados (F), gastos públicos prioritarios (P) y gastos públicos no prioritarios (NP). Como es bien sabido, esto significa que la representación gráfica ahora resulta insuficiente para expresar en un solo diagrama todos los resultados. A continuación se exponen los efectos que este sistema de ayuda federal tendría con respecto al nivel de los impuestos provinciales, al nivel de los gastos públicos -

totales y a la estructura del gasto provincial según sean gastos prioritarios o no prioritarios desde el punto de vista -- del gobierno federal.

En primer término el gobierno provincial se encuentra ahora frente a la alternativa del gasto público en su conjunto versus el gasto privado. Si se supone que la composición del gasto público permanece constante, la introducción del nuevo sistema significará que los bienes públicos son ahora relativamente más baratos respecto a los bienes privados. En la Fig. 5a. se repite el resultado al que se arribara en el análisis anterior. En el caso "normal", esta primera etapa significaría un aumento del gasto público provincial en su conjunto (de OG_0 a OG_1) y un aumento de los impuestos propios provinciales (de $B_0 F_0$ a $B_1 F_1$). Para lo que sigue se supondrá que se obtiene este resultado "normal".



(a) Gasto público vs. privado.



(b) Gasto público prioritario vs. no prioritario.

Fig. 5 - Aporte federal condicionado a gastos prioritarios.

En una segunda etapa, se trata de determinar la composición del gasto público provincial, dado el aumento global en dichos gastos de acuerdo al resultado obtenido en la primera etapa, y teniendo en cuenta que los precios relativos de los bienes públicos prioritarios vis-à-vis los bienes públicos no prioritarios ha cambiado. En la Fig. 5b, se vuelca en el eje de abscisas la cantidad de bienes públicos no prioritarios, y en el de ordenadas la cantidad de bienes públicos prioritarios. Inicialmente, la composición del gasto público provincial estaba dada por el punto E_0 , resultado de un gasto igual a OP_0 en bienes públicos prioritarios, y un gasto igual a ONP_0 en bienes públicos no prioritarios. Este punto E_0 era el resultado de maximizar la función de utilidad social respecto a los bienes públicos prioritarios por un lado, y no prioritarios por el otro, sujeto a la restricción dada por el monto total del gasto público disponible, señalada gráficamente por la recta $V_0 V'_0$, de pendiente igual a la unidad.

La introducción del nuevo sistema de aporte federal implica que la recta de presupuesto $V_0 V'_0$, gira en torno al punto V_0 hasta ubicarse en su nueva posición graficada en la recta $V_0 V'_1$. La explicación de la posición de la nueva recta es clara: si el gobierno provincial inicialmente dedica la totalidad de sus gastos a bienes públicos no prioritarios (punto V_0), sus nuevas posibilidades de gastos permanecería inalterable; de ahí la rotación en torno al punto V_0 . Por otra parte, si el gobierno provincial originariamente gastara la totalidad de su presupuesto en bienes prioritarios (punto V'_0), la expansión del gasto total sería máxima como consecuencia de la introducción del nuevo sistema de aporte federal a los bienes públicos prioritarios, desplazándose la posibilidad de gasto hasta el punto V'_1 .

Esta situación, tal como la Fig. 5b sugiere, es similar a la planteada en el caso de aporte federal condicionado global (comparar Fig. 5b con Fig. 3), donde ahora el cambio de precios relativo se opera en los bienes prioritarios vis-à-vis los bienes no prioritarios, en tanto anteriormente el cambio se operaba en el precio relativo de los bienes públicos vis-à-vis los bienes privados. Nuevamente se dará la operación de dos efectos, uno de "ingreso" que lleva la situación del punto inicial E_0 al punto intermedio E^* , y un efecto "sustitución" que lleva del punto intermedio E^* hasta el punto final E_1 . Suponiendo que los bienes públicos prioritarios y no prioritarios son sustitutivos y no complementarios (tal como se ha supuesto hasta el presente en forma implícita) y que ambos bienes no son inferiores, se observa que el gasto público prioritario aumentará, como consecuencia de ambos efectos, "ingreso" y "sustitución". En cambio el efecto sobre el gasto público no prioritario es ambiguo: si bien el efecto "sustitución" opera claramente en sentido de una reducción de los gastos públicos no prioritarios, el efecto "ingreso" opera en la dirección contraria, ya que el gobierno provincial, como consecuencia del nuevo sistema de aporte federal, cuenta con fondos adicionales, parte de los cuales gastará en el aumento del gasto público no prioritario. El efecto final respecto al gasto público no prioritario depende de la magnitud de ambos efectos.

En conclusión, siempre manteniendo los supuestos de que todos los bienes son superiores, y que los efectos "ingreso" son relativamente poco importantes respecto a los efectos "sustitución", se puede concluir que el sistema de aporte federal condicionado a gastos prioritarios tendrá como

consecuencia un aumento de los gastos públicos prioritarios - en exceso del monto del aporte federal, siendo la diferencia financiada tanto por un aumento de los impuestos propios provinciales como por una reducción de los gastos provinciales - no prioritarios.

3. CONCLUSIONES



El régimen de coparticipación de impuestos federales, iniciado en 1935, y que a lo largo de sus casi 35 años de vigencia ha experimentado modificaciones relativamente sustanciales, merece un estudio más profundo que el que hasta el momento ha recibido. Los pagos por coparticipación federal ascendieron en 1968 a más de ciento ochenta mil millones de pesos, representando casi la mitad (48 por ciento) de los ingresos totales de las provincias. A su vez, el gasto provincial representa más de una tercera parte del gasto público.

A partir de 1964, el conjunto de impuestos coparticipados más importantes (Ley 14.788 y complementarias) viene siendo prorrogado en forma anual, lo cual significa que a fin de cada año, se plantea nuevamente el problema de los índices de coparticipación. Ello ha traído como resultado, no solamente la introducción de un cierto monto de incertidumbre con respecto al planeamiento financiero de las provincias para el mediano plazo, sino también que los debates se centran principalmente sobre el aspecto fiscalista, en el cual el gobierno nacional aspira a que las provincias no den déficit, e incluso a reducir el aporte federal, en tanto las provincias aspiran a aumentar dichos aportes, rigiéndose por otra parte en sus decisiones fiscales tales como la política del gasto, política salarial, política impositiva, etc. en forma totalmente unilateral.

El presente estudio sugiere como conclusión la necesidad de enfocar el régimen de coparticipación federal dentro de un mecanismo de toma de decisiones y de planeamiento del sector público consolidado, diseñando un sistema que sea flexible para adecuarse a situaciones imprevistas, pero por el otro lado con cierta base de permanencia, que permita planificar a los gobiernos provinciales en el mediano plazo.

En el diseño de este sistema, deben distinguirse dos problemas totalmente diferentes: por un lado, la distribución de funciones entre el gobierno federal y los gobier-nos provinciales, y por el otro lado las decisiones acerca de la redistribución territorial del ingreso.

I. Distribución de funciones

Una decisión básica adoptada respecto a las relaciones intergubernamentales consiste en la decisión referente a la distribución de funciones a ser realizadas por cada ni-vel. Por supuesto, no se trata de una separación totalmente rígida, según la cual cada nivel debería limitarse a desempeñar ciertas funciones exclusivas, pero sí se puede avanzar en el sentido de distinguir los campos de acción en el cual cada uno de los niveles presenta ventajas comparativas.

El nivel federal podría responsabilizarse de las siguientes funciones:

(a) Funciones exclusivas: tales como defensa, relaciones exteriores, etc..

(b) Funciones como responsable del sec-
tor público consolidado: atribuido al nivel federal el lide-
razgo del sector público consolidado, le competiría a dicho
nivel las siguientes funciones generales:

1. Investigación e información;
2. Planeamiento y coordinación;
3. Corrección de resultados y régimen de incentivos;
4. Demostración experimental, pruebas piloto, etc.;
5. Asistencia técnica.

(c) Funciones predominantemente realizadas por el gobierno federal: serían aquellas que, de acuerdo al análisis del presente estudio, indicarían ventajas comparativas para el nivel federal, incluyendo la recaudación unificada de ciertos impuestos técnicamente complejos.

(d) Redistribución territorial de ingresos: a ser fijada explícitamente por el nivel federal en cuanto representante de la colectividad nacional, e instrumentado a través de la distribución territorial del gasto federal, una vez tenido en cuenta el impacto territorial de las recaudaciones federales, y vía aporte diferencial a provincias.

En cuanto al nivel provincial, pudieran distinguirse las siguientes funciones:

(a) Funciones específicas: todas aquellas en las cuales no existan claras ventajas comparativas para el gobierno federal.

(b) Funciones como responsable de coordinación con las municipalidades: las mismas analizadas bajo el rubro (b) para el nivel federal, pero ahora para las provincias respecto a los municipios.

Finalmente, debería decidirse acerca del rol a cumplir por los municipios, los cuales en la estructura argentina tienen un peso relativo insignificante en comparación con el que ocupan en otros países de estructura federal.

II. Volumen de gasto

Para determinar los volúmenes de gasto requerido por los distintos niveles, aparte de las decisiones acerca de

distribución de funciones y de la magnitud de cada una de esas funciones a ser alcanzada, debe tenerse en cuenta:

- (a) Productividad del sector público en cada uno de los niveles;
- (b) Política salarial, de compras, etc.;
- (c) Calidad del servicio público prestado.

En esta etapa, serán necesarios análisis acerca del comportamiento relativo de los dos niveles de gobierno, sobre el cual existe relativamente pocos estudios e información básica.

III. Financiamiento

Así delimitados los niveles de gasto a ser alcanzado por las provincias, el próximo paso se referiría a las fuentes de financiamiento de dichos gastos. Para ello, deben tomarse decisiones acerca de estos puntos:

- (a) Fuentes de impuestos provinciales: sistema tributario vigente, nivel de las tasas impositiva, grado de evasión, rendimiento de una estructura tributaria normalizada;
- (b) Coparticipación de impuestos recaudados por el gobierno federal;
- (c) Ayuda federal para casos específicos;
- (d) Programas especiales (fondo de integración territorial, transferencias de funciones en educación y salud pública, etc.);
- (e) Uso del mercado de capitales por parte de los gobiernos provinciales.

Como puede apreciarse, el régimen concreto de coparticipación federal de impuestos debería depender de las decisiones adoptadas respecto a una serie de variables que conforman un marco de referencia más extenso.