CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

31327

ANALISIS DEL IMPACTO DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL (A.T.N.) SOBRE LAS FINANZAS PROVINCIALES

INFORME FINAL
PRIMERA PARTE DEL ESTUDIO

N.2021
P26

Dr. Alberto Porto

Bs. As. marzo 1986

DIRECCION: Proyectos

AREA: Organización y Administración Pública

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

AUTORIDADES:

-SECRETARIO GENERAL
Ing. Juan José Ciácera

-DIRECTOR DE PROYECTOS
Ing. Marta Velazquez Cao

-JEFE AREA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA
Lic. Eduardo O. Carenzo

Las opiniones emitidas en el Estudio son de responsabilidad del Autor y no -- comprometen la posición del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES ni de ninguno de sus funcionarios.

CONTENIDO

CAPITULO I - FUNDAMENTACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL

		Pág.Nº
I.1.	Introducción.	8
I.2.	Los Aportes del Tesoro Nacional y las relaciones financieras interjurisdiccionales.	10
I.2.1.	Principales cuestiones vinculadas con el tema.	10
I.2.2.	Justificación económica de la asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno. Organización territorial del Sector Público.	12
I.2.3.	Asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno y transferencias interjurisdiccionales.	23
I.2.4.	Tipos de Aportes.	26
I.2.5.	Un problema de medición vinculado con las transferencias.	27
I.3.	Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales en la Argentina. Distintos Mecanismos.	29
I.3.1.	Gobiernos Locales que reciben transferencias.	29
I.3.2.	Principales mecanismos de transferencias vigentes.	30
I.3.3.	Aspectos cuantitativos.	35

CAPITULO II - ASPECTOS ANALITICOS

		Pág.N°
II.1.	Comparación de los efectos de distintos mecanismos de transferencias de fondos del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales sobre erogaciones y recursos propios. Principales resultados.	43
II.2.	Apéndice al Capítulo II.	48
II.2.1.	Condiciones de equilibrio.	50
II.2.2.	Transferencias intergubernamentales. Caso incondicionado.	53
II.2.3.	Transferencias proporcionales a los gastos provinciales.	57
II.2.4.	Transferencias condicionadas para gastos provinciales prioritarios.	62

ANEXO A LOS CAPITULOS I Y II

FINANZAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Principales características, evolución y variables explicativas.

I - Relaciones Básicas

II - Evolución de mediano plazo

III - Variables explicativas

CAPITULO III - ASPECTOS CUANTITATIVOS

		Pág.N°.
III.1.	Monto de Aportes del Tesoro Nacional	88
III.1.1.	Aportes del T.N. 1967-1984. Distintos períodos significat.	88
III.1.2.	Aportes del T.N.y Coparticipación Federal. 1967-1984	94
III.1.3.	Aportes del T.N. y formación de la masa copartic.de la C.F.	100
III.1.3.1.	Introducción	100
III.1.3.2.	Aspectos conceptuales	100
III.1.3.3.	Aspectos cuantitativos	103
III.1.3.4.	Comentario Final	106
III.1.3.5.	Apéndice.Composición de los R.N. (Coparticipados, No Coparticipados y Déficit) y efectos sobre las variables fiscales provinciales.	107
III.2.	Importancia de los Aportes del Tesoro Nacional en el total de fondos girados a las Provincias por distintos regímenes.	111
III.3.	Relación de los A.T.N. con variables fiscales nacionales	121
III.4.	Relación de los A.T.N. con variables fiscales provinciales	126
III.5.	ANEXO. Informaciones básicas sobre ingresos y gastos públicos del conjunto de gobiernos locales. 1967-1984.	135
III.6.	Distribución entre Provincias. Relación con los Recursos Propios de cada Provincia.	141
III.7.	Distribución entre Provincias. Relación con las erogaciones de cada Provincia.	143
III.8.	Distribución entre Provincias. Relación con la distribución de la Coparticipación Federal. Ley 20.221.	152
III.9.	Distribución entre provincias. Análisis en particular de la distribución Año 1984. Relaciones con otras variables.	161
III.10.	ANEXO. Informaciones sobre distribución de los A.T.N. por Jurisdicciones. 1967-1984.	169
III.11.	Situación en 1985.	182
III.11.1.	Aspectos legales.	182
III.11.2.	Aspectos cuantitativos.	183

CAPITULO IV - RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO 187

CAPITULO I

FUNDAMENTACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL

I.1. Introducción.

Por "aportes del Tesoro Nacional" se entienden diversas transferencias de fondos efectuadas por el Gobierno Nacional a los gobiernos locales, no comprendidas en ninguno de los regímenes de tipo automático (como la coparticipación federal impositiva reglada por la Ley N° 20.221) o derivada de recursos con afectación específica de algún tipo (como la coparticipación vial u otros aportes provenientes del régimen de distribución de los impuestos a los combustibles). Se trata de asignaciones que figuran en el Presupuesto de la Nación, con montos y distribución entre Provincias variables anualmente.

Jurídicamente, la fundamentación de estos aportes tiene su marco dentro de la Constitución Nacional que incluyó entre las funciones del Gobierno Federal (artículo 67°, inc. 8°) la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". Como se dijo en la Convención Constituyente de 1853, "el Gobierno Federal reconoce como uno de los primordiales deberes el igualar el déficit de toda provincia confederada cuya renta no alcanzare a satisfacer sus necesidades interiores" (Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, en Anales de Legislación Argentina, 1852-1880, pp. 10-11). Debe notarse que el proyecto inicial contemplaba subsidios federales de tipo reintegrable, pero esta última condición fue eliminada en la consideración en particular (Anales,op.cit.p.45).

Desde el punto de vista operativo, los aportes del Tesoro Nacional podrían justificarse en razón de una mayor flexibilidad para hacer frente a emergencias y necesidades coyunturales no atendidas por regímenes de ti

po automático que lógicamente tienen mayor rigidez.

Presupuestariamente, se clasifican los aportes del Tesoro Nacional en diversas categorías. Es tradicional la distinción entre aportes reintegrables y aportes no reintegrables, suponiéndose en el primer caso que la ayuda consistiría en préstamos, en tanto en el segundo caso la ayuda sería más directa a través de un subsidio. En la práctica argentina, sin embargo, sobre todo en presencia de alta inflación, los aportes reintegrables han significado de hecho un subsidio, y periódicamente el Gobierno Nacional ha dado de baja en sus activos financieros las obligaciones contraídas por los gobiernos locales con el Tesoro Nacional, sin que se hubiera llegado a reintegros significativos aún en moneda corriente. Por lo tanto, en lo que sigue no se efectuará una discriminación entre ambos tipos de aportes, ya que en la práctica los aportes han terminado siendo no reintegrables.

Otra clasificación presupuestaria habitualmente utilizada distingue los aportes del Tesoro "para financiar erogaciones corrientes" de aquellos "para financiar erogaciones de capital", señalando un grado de condicionalidad de los aportes en cuanto al tipo de erogaciones provinciales financiadas. Según los objetivos del análisis, esta clasificación puede resultar de cierta utilidad.

Desde el punto de vista del flujo de fondos de la Tesorería General de la Nación a los Gobiernos Provinciales, además de las clasificaciones mencionadas (aportes reintegrables y no reintegrables; para financiar erogaciones corrientes y para financiar erogaciones de capital) suelen efectuarse otras de menor importancia para el objetivo de este trabajo ya que su significación es estrictamente contable (p.ej.: Anticipos de Coparticipación; Aportes del ejercicio y de ejercicios anteriores; Atención de obligaciones

avaladas por el Tesoro Nacional; etc.).

Para una correcta interpretación del papel de los Aportes del Tesoro Nacional en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de Gobierno implicados (Nación y Provincias), conviene encuadrarlos dentro de la problemática general del Federalismo Fiscal, tema que constituye el objetivo de la Sección siguiente de este Capítulo.

I.2. Los Aportes del Tesoro Nacional y las relaciones financieras interjurisdiccionales.

I.2.1. Principales cuestiones vinculadas con el tema. 1/

Como introducción al estudio de los Aportes del Tesoro Nacional, resulta útil ubicarlos dentro del marco de las relaciones financieras interjurisdiccionales en un país de estructura política federal. Las distintas cuestiones que intervienen en el análisis del tema pueden agruparse en tres grandes categorías, según el tipo de decisión política a encarar: a) Tamaño del sector gobierno en la economía; b) - distribución de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno; y c) - asignación entre los Gobiernos dentro de cada nivel.

El primer problema se refiere a la asignación de recursos entre la provisión de bienes privados y de bienes públicos para la economía global; la contrapartida de esta decisión de producción de bienes privados versus bienes públicos está dada por su financiamiento, que implicará la a

1/ - En esta Sección y en la siguiente se utilizan resultados obtenidos en H.Nuñez Miñana y A.Porto; (1982) Vol.I; (1983) Vol.I y bibliografía allí citada. Para más detalles consultar esos volúmenes.

signación de recursos financieros al sector privado y al sector Gobierno para respaldar aquella decisión.

Los otros dos problemas están directamente relacionados con el análisis de los aportes recibidos por un Gobierno Provincial, provenientes del Gobierno Federal.

El problema de distribución de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno aparece con precisión en el caso de un país de estructura federal, donde los gobiernos de segundo nivel (las Provincias en la Argentina) tienen autonomía política respecto al gobierno de primer nivel. En el caso Argentino, salvo algunas funciones y algunos recursos asignados en forma exclusiva a un nivel de gobierno (p.ej.: funciones de defensa nacional y de relaciones exteriores e impuestos al comercio exterior, reservadas al gobierno federal), las normas constitucionales dejan un amplio espacio para el surgimiento de facultades concurrentes tanto respecto a las funciones a cumplir como a las fuentes de recursos a utilizar. Incluso en el caso de delimitación exclusiva, ello no impide mecanismos de coordinación financiera: por ejemplo, si bien la recaudación de impuestos aduaneros se atribuye en forma excluyente al gobierno federal, no existe en principio obstáculo para que la recaudación obtenida se distribuya entre los distintos niveles de gobierno (por citar un caso, la Constitución de Australia de 1901 estableció que tres cuartas partes de la recaudación de los tributos federales exclusivos -impuestos aduaneros y sobre las ventas- se distribuirían a los Estados durante un primer período de diez años).

El último tipo de problemas se refiere a la distribución entre los Gobiernos del mismo nivel. Junto con el diseño del tamaño y composición de las erogaciones y recursos de los Gobiernos Locales y del Gobierno Fede-

ral, y de las transferencias financieras requeridas del Gobierno Federal a los gobiernos locales, debe decidirse el tamaño y composición de las erogaciones y recursos de cada Gobierno local y la distribución de los aportes federales entre los Gobiernos Locales.

I.2.2. Justificación económica de la asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno. Organización territorial del Sector Público.

El tema de la asignación de las funciones (y por lo tanto de los gastos) y de los recursos (especialmente de los tributarios) entre niveles de Gobierno ha recibido gran atención en la literatura teórica de las últimas dos décadas. En esta parte sólo se puede efectuar una muy breve reseña de las principales conclusiones a que se ha arribado.

(i) - Organización territorial del Sector Público = la función de asignación de recursos.

1. Forma óptima de proveer distintos bienes públicos.

El centro del análisis ha estado constituído por la rama de las Finanzas Públicas "de servicios", o sea, de la asignación óptima de recursos en la provisión de bienes. Se trata de justificar la asignación de los mismos a diversos niveles de gobierno, sobre la base de las distintas características de los bienes públicos a ser provistos por cada nivel. Si bien la definición originaria de bien público se refiere a la comunidad nacional en su totalidad puede establecerse una jerarquía de bienes públicos

respecto a la dimensión territorial de la comunidad para la cual se presentan dichas características, que no necesariamente coincide con el país en su totalidad. En el caso más simple se supone que el consumo del bien público está rígidamente definido para subconjuntos de población geográficamente delimitados; desde el punto de vista de la eficiencia, esos bienes públicos deberían ser prestados por aquellos gobiernos cuya jurisdicción territorial coincida con la de los beneficiarios del bien: si beneficia a todo el país (defensa o relaciones exteriores) por el Gobierno Federal; si beneficia a un territorio menor, por la Municipalidad; si cae en una categoría intermedia entre los dos casos anteriores, por el Gobierno provincial. El nivel de provisión de cada bien por parte de los distintos gobiernos (nacional, provincial, municipal) será aquel para el cual la suma de las tasas marginales de sustitución para todos los ciudadanos iguale al costo marginal; además, debería fijarse el precio de acuerdo con el principio del beneficio (es decir, cargar a cada consumidor un precio igual a su beneficio marginal).

Debe tenerse presente que el modelo puro justificaría por razones de eficiencia que el sector gubernamental abarcara un gran número de niveles de gobierno, cada uno de ellos con diferente tamaño de área de prestación, ya que en principio el tamaño óptimo sería diferente para cada uno de los bienes públicos, y sólo por coincidencia un cierto tamaño sería igual para varios bienes públicos; en la práctica institucional, el número de niveles de gobierno está limitado a unos pocos (a lo sumo tres o cuatro) de forma que los sistemas efectivamente existentes no se adecuan al modelo normativo. Por otro lado, para un mismo nivel de gobierno (por ejemplo, gobiernos provinciales) el modelo requeriría similar tamaño, cuando en la realidad se encuentran dimensiones muy diferentes, debido a factores históricos

e institucionales de difícil -por no decir imposible- modificación.

Por otra parte, aún cuando no existieran restricciones institucionales, habría un incentivo para reducir el costo derivado de la existencia de un gran número de niveles de gobierno; esos costos son los administrativos del gobierno y los de los ciudadanos que tendrían que participar en las decisiones políticas (elección de autoridades, etc.) de un gran número de jurisdicciones.

Si el consumo del bien público no está fijado rígidamente para subconjuntos de población geográficamente delimitados, como se supuso hasta ahora, el número de personas que consumen el bien es una variable; el tamaño óptimo de las áreas servidas (o tamaño óptimo del grupo para consumir en forma conjunta un bien público) surgirá de comparar las ganancias de la mayor descentralización con sus costos. Estos aspectos se analizan brevemente a continuación.

2. Tamaño óptimo de las áreas servidas (o del grupo que consume conjuntamente el bien público).

2.1. El tamaño óptimo de las áreas servidas por cada gobierno local puede determinarse teóricamente (suponiendo inicialmente igualdad en el ingreso per cápita y en las preferencias de los consumidores y rendimientos constantes a escala) de la interrelación de dos factores básicos: por un lado el costo per cápita del servicio es cada vez menor a medida que el tamaño del grupo aumenta (economías de escala en el consumo); por el otro lado a mayor tamaño del grupo comienzan a aparecer costos de aglomeración. En ausencia de éstos últimos, todos los bienes públicos serían de tipo "nacional"

porque la reducción de costos per cápita del servicio seguiría indefinidamente a medida que el tamaño del grupo aumentara; pero los costos marginales crecientes de aglomeración tienden a poner un límite al tamaño óptimo del grupo.

2.2. Esa tendencia se refuerza una vez que se levanta el supuesto de identidad de preferencias (bienes públicos vs. bienes privados, y entre categorías específicas de bienes públicos). Supóngase un tipo de bien público cuyo consumo se limita a los residentes de una comunidad local. Si la provisión la hiciera el gobierno nacional resultaría un consumo igual en las distintas comunidades y esa igualdad no sería eficiente en la medida en que difieran los gustos de los habitantes de distintas comunidades. En cambio si la previsión de esos bienes se hiciera a nivel local, las diferencias de gustos se reflejarían en distintas cantidades entre las comunidades y esta diferente provisión es eficiente económicamente.

Por consiguiente, a través de la existencia de gobiernos locales, es posible ajustar mejor la oferta de bienes públicos a los diferentes gustos; así una comunidad local que prefiere una mayor cantidad de bienes públicos (a expensas de una menor cantidad de bienes privados) podrá votar un presupuesto (erogaciones y tributos) más alto, en tanto que otra comunidad con preferencia hacia bienes privados podrá votar un presupuesto más reducido (con menores gastos públicos pero también menor presión tributaria). Ello puede lograrse a través de la votación, y reforzarse a través de las migraciones territoriales. El resultado final será la organización de comunidades locales de gustos relativamente homogéneos, donde la mezcla de bienes públicos-bienes privados y la estructura de los bienes públicos provis

tos se adaptará mejor a las preferencias de los consumidores

2.3. El levantamiento del supuesto de la igualdad de los ingresos per cápita obliga a considerar simultáneamente problemas de asignación de recursos (eficiencia) con problemas de distribución del ingreso (equidad). Si inicialmente se acepta el criterio de neutralidad distributiva (territorial) en la operación del Gobierno cada comunidad local estaría adaptando a su (diferente) nivel de ingreso las decisiones respecto a bienes privados vs. bienes públicos, y composición de los bienes públicos por tipos de servicio y niveles de prestación.

2.4. Efectos externos. La existencia e intensidad de efectos externos es una consideración adicional a tener en cuenta para determinar el tamaño óptimo de las áreas servidas. Hasta aquí se supuso que era posible trazar los límites de cada gobierno local de forma de hacerlo coincidir con la zona en que terminan los beneficios del gasto (y la incidencia de los tributos). Como se expuso antes, la delimitación de provincias deviene de un hecho histórico en principio no modificable, de forma que en la práctica -aún aceptando que inicialmente las provincias coincidan con áreas territoriales funcionales desde este punto de vista- la situación actual no necesariamente permite cumplir ese requisito. El resultado arrojaría una falta de eficiencia, pues un gobierno local tenderá a prestar un nivel de servicios inferior al óptimo social (nacional) si parte de los beneficios del mismo se derraman sobre jurisdicciones territoriales vecinas, o a prestar un nivel de servicios superior al óptimo social (nacional) si parte de la incidencia de los tributos provinciales es soportada por otra jurisdicción territorial. Existen en prin

cipio dos soluciones para eliminar este problema: (a) arreglos directos entre las jurisdicciones para las cuales se producen derrames (positivos y negativos) de forma de compensar pecuniariamente estas "externalidades" entre gobiernos locales; esta solución si bien es posible, es institucionalmente dificultosa; o (b) trasladar a un nivel de gobierno superior, que abarque territorialmente tanto las zonas que derraman beneficios (o incidencia) y las que reciben los derrames, de forma de "internalizar" en dicho nivel de gobierno las "externalidades" presentadas. Por lo tanto, este problema tiende a favorecer la prestación del servicio en un nivel más elevado de gobierno y a reducir la importancia relativa de los niveles inferiores.

2.5. Economías de escala en la producción y difusión de costos fijos. La existencia de economías de escala en la provisión del servicio, tiende a favorecer la asignación del mismo a niveles más elevados de gobierno, ya que los costos serían inferiores organizando la prestación en una sola unidad (nacional) que fragmentándola en varias unidades (locales). Si existen costos fijos, estos pueden difundirse entre un número mayor de consumidores si la prestación se concentra en el gobierno nacional. Si bien la existencia de economías de escala y costos fijos son condición necesaria para asignar un servicio al nivel más elevado de gobierno, no son condición suficiente. Para el caso que se analiza, de distribución territorial, es importante tener en cuenta los mayores costos de transporte asociados con la concentración territorial de la provisión de bienes, que pueden llegar a más que compensar las economías derivadas de la mayor escala y la difusión de los costos fijos. Asimismo, es necesario tener en cuenta que gran parte de los servicios prestados por el Gobierno son intensivos en mano de obra, por lo que resulta menos probable la

existencia de significativas economías de escala. En cambio, la mayor cercanía de los contribuyentes al gobierno local implica la posibilidad de evitar costos innecesarios, o de adecuar el tamaño del servicio a las verdaderas necesidades.

3. Prestación de servicios y obtención de recursos.

Si bien la mayor parte del análisis precedente se refiere a la prestación de servicios, también se puede aplicar al lado de la obtención de los recursos. Un problema importante surge cuando del lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso en los niveles inferiores de gobierno, mientras que por el lado de los recursos (motivado en las economías de escala de recaudación, así como en los derrames territoriales de incidencia tributaria) es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno. En tal caso es necesario recurrir a un sistema de compensaciones financieras mediante transferencias de recursos de los niveles superiores de gobierno (p.ej.del gobierno nacional) a los niveles inferiores de gobierno (p.ej. de los gobiernos provinciales); una ventaja que en tal caso se pierde es el de la disciplina financiera, implícita en la decisión simultánea sobre monto del gasto y de los tributos para financiar el gasto.

(ii) - Organización territorial del Sector Público: la función de redistribución del ingreso.

La literatura sobre el tema arriba a la conclusión de que la

función de redistribución del ingreso debe asignarse fundamentalmente al Gobierno Nacional. La redistribución territorial de ingresos puede ser visualizada: (a) Como una consecuencia de la redistribución personal del ingreso, o (b) como un objetivo explícito a alcanzar sin vinculación con la distribución personal.

En el primer caso, la existencia de un sistema tributario progresivo y programas de gastos de tipo redistributivo a nivel nacional, con fines de redistribución de ingresos entre personas, automáticamente tiene efectos de redistribución de ingresos entre regiones. En cambio, a nivel de gobiernos locales, el efecto de redistribución territorial entre regiones se bloquea, ya que cada gobierno local iguala recursos con gastos públicos. Debe tenerse presente que el efecto de redistribución es función del tamaño del sector público nacional: a mayor tamaño del sector público nacional, mayor efecto de redistribución territorial.

En el segundo caso, se postula la necesidad de alcanzar una redistribución territorial sin ninguna vinculación con la redistribución personal del ingreso. Es evidente que, en tal caso, sólo el nivel de gobierno nacional está en condiciones de llevar a cabo esta política, a través de la -- distribución territorial entre Provincias de sus erogaciones y de la incidencia de sus tributos (la redistribución territorial dentro de una Provincia se podría llevar a cabo por el respectivo Gobierno Provincial).

Si solo interesa la redistribución personal del ingreso (sin importar sus efectos territoriales), nuevamente el Gobierno nacional podrá hacerlo más adecuadamente, dado que la efectividad de las políticas implantadas (impuesto-subsidio) depende de la movilidad territorial de las personas; una comunidad local que cobrara impuestos a las personas de altos in-

gresos y distribuyera lo recaudado en subsidios a personas de bajos ingre-- sos, alentaría la salida de las primeras y el ingreso de estas últimas, con la consecuencia de una disminución del ingreso per cápita de la comunidad en cuestión.

(iii) - Organización territorial del Sector Público: la función de estabilización económica.

La función fiscal de estabilización de la economía global también se atribuye preponderantemente al nivel de gobierno nacional. En primer lugar, éste está en condiciones de financiar las medidas de política fiscal requeridas, a través de su compatibilización con la política monetaria (Banco Central) y con la política de la deuda pública (interna y externa). En segundo lugar, las áreas territoriales que dependen de cada gobierno local pueden económicamente concebirse como áreas abiertas (o más abiertas) comparadas con el país como un todo; por lo tanto las filtraciones hacia el "exterior" de la política fiscal de un gobierno local son muy superiores a las que puede experimentar el gobierno nacional. De hecho, la necesidad de los Gobier-- nos locales de equilibrar sus erogaciones y recursos (por ausencia de la posibilidad de financiar déficits a través de la emisión de dinero o del endeudamiento) lleva a éstos a un comportamiento pro-cíclico, debiendo reducir sus erogaciones en períodos de recesión económicas (por la caída de sus recaudaciones propias, e incluso por la reducción de las coparticipaciones recibidas del Gobierno Nacional por la disminución de las recaudaciones brutas de los impuestos nacionales coparticipados) y por el contrario a expandirlos en períodos de expansión económica.

(iv) - Otros criterios.

La provisión de determinados bienes públicos a nivel de distintos gobiernos locales puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de esos bienes. Si en una comunidad se ha descubierto una forma más eficiente de proporcionar ciertos servicios, las autoridades de las comunidades restantes se verán presionadas a adoptar las nuevas técnicas de producción (de mínimo costo, más calidad del servicio, etc.). Al generar fuerzas que promuevan la innovación, un sistema de gobiernos locales puede aumentar la eficiencia dinámica en la asignación.

En un sistema de gobiernos locales, las decisiones de gasto están directamente relacionadas con las de financiamiento, por lo que los residentes estarán en mejor situación para comparar los beneficios con los costos de cada programa.

Desde otros ángulos de análisis, surgen nuevos criterios. Así pueden mencionarse argumentos políticos en favor de una composición del sector público con mayor ponderación de los niveles inferiores de gobierno: reducción de los peligros potenciales a la libertad de los ciudadanos representados por gobiernos centrales cada vez más importantes por el crecimiento del tamaño relativo del sector público; las ventajas políticas de una mayor experiencia directa de gobierno permitida por comunidades más pequeñas, y la formación y reclutamiento de líderes políticos a través de una carrera que comience en los gobiernos de nivel inferior y culmine en el plano nacional; etc.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

J.M. BUCHANAN (1950): *Federalism and Fiscal Equity*, American Economic Review, September.

P.A. SAMUELSON (1954): *The Pure Theory of Public Expenditures*, Review of Economics and Statistics, November.

CH. M. TIEBOUT (1956): *A Pure Theory of Local Government Expenditures*, Journal of Political Economy, October.

J.M. BUCHANAN (1965): *An Economic Theory of Clubs*, Economica, February

H. NUÑEZ MIÑANA (1972): *Federalismo Fiscal y Política Regional: un modelo analítico*, Económica (La Plata), Octubre-Diciembre.

W.E. OATES (1972): *Fiscal Federalism*, Harcout Inc., New York.

R.A. MUSGRAVE and P.B. MUSGRAVE (1980): *Public Finance in Theory and Practice*, Third Edition, Mc Graw-Hill, New York.

H. NUÑEZ MIÑANA y A. PORTO (1982): *Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos y Tamaño del Sector Público Provincial*, C.F.I., Bs.As. Vol. I.

H. NUÑEZ MIÑANA Y A. PORTO (1983): *Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas;* C.F.I., Bs.As., Vol. I.

1.2.3. Asignación de erogaciones y recursos entre niveles de Gobierno y transferencias interjurisdiccionales.

En el punto anterior se analizaron las principales funciones del sector público -asignación eficiente de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica- desde el punto de vista de la organización territorial más adecuada. Un breve exámen del problema de la estabilización económica llevó a la conclusión -aceptada generalmente en la literatura- de la mayor capacidad del nivel superior de Gobierno para cumplirla. Del mismo modo, existen argumentos y consenso en la literatura para asignar al Gobierno Nacional las políticas de distribución del ingreso. Es por razones de asignación eficiente de los recursos que aparecen argumentos económicos en favor del federalismo; y los argumentos se aplican tanto a la prestación de -- los servicios como a la obtención de los recursos.

Como se expuso antes, un problema importante surge cuando del lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso de los niveles inferiores de gobierno, mientras que del lado de los recursos es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno. Se efectuará seguidamente una breve mención de los distintos argumentos y de las implicancias con respecto al tipo de aportes del gobierno nacional a los gobiernos locales.

La fuente más habitual de desequilibrio entre las erogaciones y recursos por niveles de gobierno se puede atribuir al hecho de la mayor centralización de las recaudaciones en comparación con las responsabilidades de erogaciones. Ello se debe a que:

(i) - En gran parte de los tributos modernamente más significativos exis

ten apreciables economías de escala en la recaudación, lo cual según el criterio de eficiencia anteriormente explicado, implica una fuerte asignación de los recursos al nivel federal de gobierno;

(ii) - en otros casos, las consecuencias extrafiscales de la coexistencia de múltiples fiscos locales cada uno de los cuales lleva a cabo su propia política independiente, puede resultar dañina para el conjunto nacional (por ejemplo, la tributación sobre el comercio interprovincial puede restringir la deseable apertura e integración del espacio nacional, lo cual ha llevado a la eliminación de las aduanas interiores y a la unificación en manos federales de las aduanas exteriores);

(iii) - en ciertos tipos de tributos, pueden darse "efectos de derrame" debido a la traslación económica de la carga de impuestos recaudados por un gobierno local sobre residentes en otras jurisdicciones (p. ej.: impuestos internos sobre la producción). Esto podría en principio corregirse a través de compensaciones horizontales entre gobiernos locales, pero las complicaciones prácticas indican la alternativa de encomendar su recaudación a un nivel superior de gobierno que internalice las externalidades territoriales de la recaudación.

Los elementos hasta aquí descriptos responden a la necesidad de asignar tributos al nivel federal de gobierno, que luego deben ser redistribuídos entre los gobiernos locales. Pero además puede surgir la necesidad de asignar fondos federales a los gobiernos locales a fin de cumplir roles específicos del nivel federal de gobierno, como se analizó anteriormente, tales como:

a) - Corrección de los derrames de beneficios: el óptimo social no se alcanza (en relación a la asignación de recursos) cuando un gobierno local efectúa erogaciones que benefician a residentes en otras jurisdicciones, salvo que reciba un aporte (del gobierno federal) que permita "internalizar las externalidades" generadas; caso contrario el nivel de prestación del servicio será inferior al óptimo (p.ej: erogaciones de educación que luego benefician a las Provincias a los cuales emigran los educandos);

b) - Los servicios locales como necesidades preferentes desde el punto de vista del gobierno federal: sea la totalidad de las funciones de los gobiernos locales, o algunas de ellas en particular, pueden ser subsidiadas por el gobierno central para que alcancen un nivel más elevado que el que resultaría de los mecanismos de decisión autónomos de cada gobierno local (p.ej: como forma de proteger grupos minoritarios en cada Provincia que de otra forma no tendrían acceso a los bienes públicos de responsabilidad del gobierno local);

c) - La equiparación de las posiciones fiscales de los diferentes gobiernos locales: de acuerdo a la estructura económica de cada Provincia y a las características de los tributos locales, la capacidad fiscal (de obtener recaudaciones con tributos locales) puede diferir marcadamente entre jurisdicciones; de la misma manera, las erogaciones necesarias para alcanzar determinados objetivos (p.ej: asistencia social) pueden resultar diferentes. Ello lleva a que algunas jurisdicciones podrían mantener altos niveles de prestación de servicios financiados por bajas alícuotas impositivas, en tanto otras ju

risdicciones deberían -en ausencia de mecanismos compensatorios a través de aportes federales a los gobiernos locales- ofrecer niveles reducidos de bienes públicos locales con relativamente altas alícuotas impositivas;

d) - La promoción del desarrollo regional como objetivo nacional: la comunidad nacional puede decidir la promoción de ciertas regiones, sea zonas de antigua raigambre y población cuyo crecimiento económico ha quedado rezagado, sea zonas nuevas que resulta necesario abrir a una explotación más adecuada, o zonas de frontera internacional que por razones geopolíticas se considere necesario promover especialmente.

I.2.4. Tipos de aportes.

Cada uno de los argumentos expuestos en el punto anterior implica distintos criterios de distribución de recursos entre los gobiernos locales. Así pueden distinguirse en principio distintos tipos de aportes:

(a) - El aporte puede ser de libre disponibilidad o condicionado, según que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos en cualquier tipo de erogación, o en una erogación específicamente determinada por el gobierno federal;

(b) - El aporte puede requerir una contrapartida de fondos del propio gobierno local o puede resultar independiente de dicha condición (p.ej: el gobierno federal puede ofrecer una cierta cantidad de pesos por cada peso que destine el gobierno local a determinado

tipo de erogación, como construcción de caminos);

(c) - El aporte puede ser automático (p.ej: como proporción de la recaudación de determinados tributos federales) o discrecional (según montos establecidos anualmente o en forma "ad-hoc").

De acuerdo al objetivo perseguido, puede resultar más conveniente la utilización de cierta clase de aporte. Así, por ejemplo, el argumento de centralización de la recaudación de ciertos impuestos en manos del gobierno federal, implicaría en principio una distribución automática de la recaudación obtenida a los gobiernos locales en proporción a lo soportado por los residentes en cada uno de los respectivos territorios (aportes de libre disponibilidad, sin contrapartida local, distribuídos entre Provincias con criterio "devolutivo"); el argumento de corrección de derrames de beneficios implicaría aportes discrecionales selectivos con contrapartida local de fondos (con diferentes proporciones de contrapartida según Provincias) y el argumento de equiparación fiscal justificaría aportes de libre disponibilidad sin contrapartida local (con asignación redistributiva entre Provincias). En la práctica, otras razones intervienen respecto a estos criterios abstractos recién descriptos, tornando más compleja la decisión respecto al diseño más adecuado de los montos y distribución de los aportes del gobierno federal a los gobiernos locales.

I.2.5. Un problema de medición vinculado con las transferencias.[2/]

La apertura del Sector Público en distintos niveles de gobierno

2/ - Para más detalles y ejemplo numérico ver H.Nuñez Miñana y A.Porto: Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas, C.F.I., Bs.As., 1983, Vol.I.

plantea, entre otros problemas, el de la forma de medición de las erogaciones y los recursos. Así, las erogaciones de cada nivel pueden tomarse bajo dos alternativas: (a) Incluyendo las transferencias efectuadas a otro nivel de gobierno, o (b) excluyendo dichas transferencias. De la misma forma, los recursos de cada nivel de gobierno pueden presentarse: (a) incluyendo las transferencias recibidas de otro nivel de gobierno, o (b) excluyendo dichas transferencias. En el proceso habitual de consolidación de niveles de gobierno, se procede a eliminar las transacciones internas al sector público. Por consiguiente, se cancelan las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales. El gasto del Gobierno Nacional reflejará entonces erogaciones específicas, es decir, netos de transferencias a otros niveles de gobierno; los recursos de las Provincias, a su vez, serán los propios, es decir, netos de transferencias de otros niveles de gobierno.

Sin embargo, este procedimiento habitual de consolidación del sector público, si bien arroja resultados importantes, oculta otros aspectos que también revisten interés. Por el lado de las erogaciones, por ejemplo, puede resultar interesante contar con un enfoque alternativo, cuya fundamentación resulta del siguiente ejmplo extremo: Si todas las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales fueran del tipo condicionado (atadas a la realización de determinado tipo de gasto por parte del gobierno provincial receptor) y discrecional (que el Gobierno Nacional puede a voluntad reducir o aumentar), es más lógico pensar que el importe representado por las transferencias en realidad debería incluírse dentro del "gasto" nacional, ya que la decisión de gastar está en dicho nivel, y el gobierno provincial es un mero ejecutor del gasto sin posibilidad de decisión autónoma. En este caso sería más adecuado para fines de la comparación del tamaño del gasto públi

co por nivel de gobierno incluir las transferencias dentro de las erogaciones del nivel que efectivamente toma la decisión.

Lo anterior constituye un caso extremo en el que la totalidad de las Transferencias del Gobierno Nacional son de tipo discrecional. En el otro extremo, se ubicaría el caso en el que la totalidad de las transferencias son de tipo automático basadas en regímenes no modificables unilateralmente por el Gobierno Nacional. En este caso (como podría ser aproximadamente el del régimen de coparticipación impositiva de la Ley 20.221) se podría adoptar como más representativo el enfoque de las erogaciones según el nivel que efectivamente las ejecuta, ya que las transferencias recibidas por los Gobiernos Provinciales no condicionan la decisión respecto al tipo de gasto a realizar; por lo tanto, el tratamiento de asignar las erogaciones financiadas con transferencias al sector que recibe dichas transferencias puede resultar el más relevante. En la práctica, se pueden visualizar diferentes mecanismos de transferencias nacionales que no caen en ninguno de los puntos extremos, sino que están más cerca de uno o de otro; además, se advierte una mezcla con inclusión simultánea de los casos polares (transferencias absolutamente condicionadas y transferencias absolutamente incondicionadas) y de diversos casos intermedios.

I.3. Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos locales en la Argentina. Distintos mecanismos.

I.3.1. - Gobiernos Locales que reciben transferencias.

En un país de estructura federal, existen distintos niveles de gobierno; en el caso específico de la República Argentina, se pueden distin

guir: (1) El Gobierno Nacional; (2) los Gobiernos de Provincias; (3) el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; (4) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y (5) los Municipios de Provincias. Los dos primeros cuentan con poderes reglados por las Constituciones (Nacional y Provinciales), en tanto que los otros niveles se estructuran por normas legales derivadas (la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego dentro de la esfera del Gobierno Nacional, y los Municipios de Provincias dentro de las del respectivo Gobierno Provincial). Para los fines de este trabajo, se considerarán en general dos niveles de gobierno: el nacional (o central, o federal) constituído por el Gobierno Nacional, y el provincial (o local), que comprende a las 22 Provincias, al Territorio Nacional de Tierra del Fuego y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; ello se debe a que las funciones cumplidas y las fuentes tributarias utilizadas por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son más similares a las de las Provincias que a las de las Municipalidades de Provincias.

I.3.2. Principales mecanismos de transferencias vigentes.

Los principales mecanismos de transferencias de fondos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales son los siguientes:

(i) - Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

. Nace en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el gobierno central y los gobiernos provinciales con el fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización más adecuada de los poderes fiscales de cada uno de los niveles de gobierno; funcionó adecuadamente durante casi me--

dio siglo. Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico (ley -- 20.221/73 y modificatorios), habiéndose llenado el vacío precariamente.

. Se trata de aportes automáticos y de libre disponibilidad.

. Reciben participación las 22 Provincias; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego perciben fondos cedidos de la parte correspondiente al Gobierno Nacional.

(ii) - Régimen de Coparticipación Vial.

. Nace en 1932; en la actualidad existen dos mecanismos de distribución de fondos a los gobiernos locales: (a) El Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad; y (b) El Fondo Provincial de Caminos. El Impuesto sobre los Combustibles líquidos es el que realiza el mayor aporte para la formación de los dos Fondos a través de un sistema de afectaciones sumamente complicado; con la recaudación total se efectúa una primer asignación entre: Fondo de los Combustibles, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte y Tesoro Nacional; a su vez, el Fondo de los Combustibles, se distribuye de la siguiente manera: 48 % para el Fondo Nacional de Vialidad; 17 % para los Fondos Provinciales de Caminos; y 35 % para el Fondo Nacional de la Energía. El Fondo Nacional de Vialidad se divide a su vez en: Fondo I (65 % del F.N.V.), para gastos directamente realizados por la Dirección Nacional de Vialidad y Fondo II (35 % del F.N.V.) que se destina a coparticipación Vial. Además del Impuesto sobre los Combustibles los Impuestos sobre los Lubricantes y sobre las Cubiertas colaboran en la formación del Fondo Nacional de Vialidad y del Fondo Nacional Complementario de Vialidad, respectivamente (el 65% del F.N.C.V. se destina a la Dirección Nacional de Vialidad y el 35 % res--

tante al Fondo II que se distribuye entre los Gobiernos Locales).

. Se trata de aportes automáticos y condicionados (financia-- miento de gastos e inversiones viales).

. En los Fondos Provinciales de Caminos coparticipan las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; en el Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad solo coparticipan las 22 Provincias.

(iii) - Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

. Fué creado en 1972 con la finalidad de hacer frente a las necesidades de vivienda de aquel sector de la sociedad con ingresos que ..." no le permiten cubrir el costo de la vivienda y del dinero del financiamiento". Los aportes del FONAVI son reintegrables por parte de los Gobiernos Locales.

. Se trata de aportes discrecionales y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones en vivienda).

. Los asigna el Gobierno Nacional a las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra -- del Fuego.

(iv) - Seguridad Social.

. Sistema de asignación de fondos a los Gobiernos Locales entre Octubre de 1980 y fines de 1984. Su finalidad era compensar el impacto financiero de la eliminación de los aportes patronales a las cajas de previsión (también se eliminaron los aportes patronales para el FONAVI); los fondos se

deducían de la masa coparticipable de la Ley 20.221 (deducción que constituía una "pre-coparticipación").

. Se trata de aportes automáticos (en función de los gastos en personal) y condicionadas (pago de jubilaciones y pensiones).

. Coparticipan las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

(v) - Fondo de Desarrollo Regional (F.D.R.)

. Creado en 1973 (Ley 20.221) tiene como objetivo "... financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país...". El F.D.R. constituye una continuidad del Fondo de Integración Territorial (F.I.T.) creado en 1967 como compensación (parcial) por la reducción del contingente asignado a las Provincias por el régimen de la Ley 14.788 (Réditos, Ventas, etc.).

. Se trata de aportes discrecionales (pese a que el espíritu de la Ley 20.221/73 era otro) y condicionados.

. Coparticipan las Provincias.

(vi) - Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.).

Los A.T.N. están previstos en la Constitución Nacional que los contempla expresamente en el art° 67° inc. 8.

. Se trata de aportes discrecionales y que pueden ser condicionados o no condicionados.

. Son asignados por el Gobierno Nacional a las 24 Jurisdicciones Locales.

(vii) - Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (F.E.D.E.I.).

. Se creó por Ley 15.336; los recursos del F.E.D.E.I. provienen: (a) El 10 % del Fondo Nacional de la Energía (F.N.E.); y (b) el 20 % del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (F.N.E.E.). Como el F.N.E.E. se forma con el 30 % del F.N.E. y el 100 % del recargo al precio de la electricidad, el F.E.D.E.I. se alimenta en definitiva de: (a) el equivalente al 16 % del F.N.E.; y (b) el 20 % del recargo al precio de la electricidad. Es administrado por la Secretaría de Energía y Combustibles.

. Se trata de aportes discrecionales (reintegrables y no reintegrables) y condicionados a obras eléctricas.

. Son asignados a las 22 Provincias y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

(viii) - Regalías.

. Legisladas por la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67; la Ley las fija en el 12 % del producido de los hidrocarburos extraídos en bocas de pozo. Los valores fijados oficialmente para los petróleos crudos en "boca de pozo" constituyen la base de cálculo de las Regalías.

. Son aportes de libre disponibilidad y automáticas.

. Las perciben las Provincias en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los yacimientos.

. Existen también las regalías nucleares y las hidroeléctricas, de menor importancia cuantitativa.

I.3.3. Aspectos cuantitativos. 3/

En la sección I.2. de este Capítulo se expusieron distintos argumentos que justificaban la necesidad de asignar fondos federales a los gobiernos locales; cada argumento implica distintos criterios de distribución, habiéndose distinguido principalmente entre (ver punto I.2.4.): (a) de libre disponibilidad o condicionados a la financiación de un determinado tipo de gasto; (b) automáticos o discrecionales. Los mecanismos descriptos en el punto I.3.2. anterior serán ahora cuantificados para algunos años seleccionados, clasificados en base a los atributos recién mencionados.

AÑO 1950

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	11,6	2,9	14,5	77,1
Discrecionales	4,3	--	4,3	22,9
Total	15,9	2,9	18,8	--
%	84,6	15,4	--	100,0

3/ - Información provisoria sujeta a revisión. No se incluyen las Regalías ni el FEDEI; su inclusión no afectaría los resultados. Todos los Aportes del Tesoro Nacional se clasificaran como de libre disponibilidad.

AÑO 1960

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	259,4	25,0	284,4	94,4
Discrecionales	16,8	--	16,8	5,6
Total	276,2	25,0	301,2	-.-
%	91,7	8,3	-.-	100,0

AÑO 1970

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	2.181	233	2.414	84,3
Discrecionales	449	-.-	449	15,7
Total	2.630	233	2.863	-.-
%	91,9	8,1	-.-	100,0

AÑO 1975

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	26.645	3.935	30.580	29,1
Discrecionales	70.574	3.862	74.436	70,9
Total	97.219	7.797	105.016	-.-
%	92,6	7,4	-.-	100,0

AÑO 1979

(miles de millones de pesos corrientes)

	Libre Dispon.	Condicionados	$\sum$	%
Automáticos	5.017	364	5.381	73,4
Discrecionales	401	1.545	1.946	26,6
$\sum$	5.418	1.909	7.327	-.-
%	73,9	26,1	-.-	100,0

AÑO 1981

(miles de millones de pesos corrientes)

	Libre Dispon.	Condicionados	$\sum$	%
Automáticos	13.208	3.985	17.193	60,8
Discrecionales	7.197	3.890	11.087	39,2
$\sum$	20.405	7.875	28.280	-.-
%	72,1	27,8	-.-	100,0

AÑO 1982

(millones de $a. de Junio de 1984)

	Libre Dispon.	Condicionados	$\sum$	%
Automáticos	76.357	33.668	110.025	65,5
Discrecionales	25.999	31.830	57.829	34,5
$\sum$	102.356	65.498	167.854	-.-
%	61,0	39,0	-.-	100,0

AÑO 1983

(millones de $a. de Junio de 1984)

	Libre Dispon.	Condicionados	$\sum$	%
Automáticos	54.707	37.848	92.555	37,9
Discrecionales	129.488	22.235	151.723	62,1
$\sum$	184.195	60.083	244.278	-.-
%	75,4	24,6	-.-	100,0

AÑO 1984

(millones de $a. de Junio de 1984)

	Libre Dispon.	Condicionados	$\sum$	%
Automáticos	63.881	55.528	119.409	44,4
Discrecionales	109.746	39.579	149.325	55,6
$\sum$	173.627	95.107	268.734	-.-
%	64,6	35,4	-.-	100,0

La información presentada permite arribar a algunas conclusiones de importancia:

(a) - En 1950, 1960 y 1970 predominan los aportes de libre disponibilidad (entre el 85 % y el 90 % del total, aproximadamente) y automáticos (entre el 80 % y el 95 %, aproximadamente).

(b) - En 1975 se mantiene el porcentaje histórico en cuanto a la libre disponibilidad (93 %), pero los aportes discrecionales representan más del 70 % (debido a la crisis financiera del sector público en general y del nivel local en particular, que obligó a la asignación de fuertes sumas en concepto de A.T.N.). Se trata de un año claramente atípico.

(c) - En 1979 -antes de la reforma tributaria y del sistema de coparticipación de 1980, que tuvo pleno impacto en 1981- los aportes discrecionales habían alcanzado a representar un cuarto del total, habiéndose incrementado su participación porcentual debido al F.D.R. y FONAVI; los aportes condicionales también alcanzaron a la cuarta parte del total, explicado también por el F.D.R. y el FONAVI.

(d) - Las observaciones correspondientes a 1981 y 1982 muestran otro -- cambio significativo en el tipo de aportes: aumenta la importancia relativa de los aportes discrecionales (entre un tercio y dos quintos del total) y de los condicionados (entre algo menos de un tercio y dos quintos del total). En el primer caso, porque a los ya mencionadas F.D.R. y FONAVI se agregaron los A.T.N. que experimentaron un crecimiento significativo; en el segundo caso se agregaron (al F.D.R. y FONAVI) los aportes para Seguridad Social.

(e) - En 1983 y 1984 aparece otro cambio de importancia dado que se ele

va notablemente la importancia relativa de los aportes discrecionales (entre el 55 % y el 62 %, aproximadamente) debido al fuerte crecimiento de los A.T.N.

La conclusión que puede obtenerse de los datos presentados es la siguiente: a lo largo del tiempo se han modificado significativamente los tipos de aportes del gobierno federal a los gobiernos provinciales. Las alternativas abiertas a los gobiernos locales para disponer de los aportes recibidos se han ido recortando, aumentando la participación de los aportes condicionados en desmedro de los aportes de libre disponibilidad. La estabilidad y predecibilidad para los gobiernos locales también ha disminuido al aumentar los aportes discrecionales en desmedro de los automáticos. Por lo expresado en la Sección I.2. (punto I.2.5.) las erogaciones atendidas con aportes discrecionales y condicionados parecería lógico considerarlas más un "gasto nacional" que un "gasto provincial", ya que la decisión de gastar está en el nivel nacional; los aportes con estas dos características -inexistentes hasta 1972- han aumentado significativamente su participación en el total.

CAPITULO II

ASPECTOS ANALITICOS

Comparación de los efectos de distintos mecanismos de transferencias de fondos del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales sobre erogaciones y recursos propios.

II.1. Comparación de los efectos de distintos mecanismos de transferencias de fondos del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales sobre erogaciones y recursos propios. Principales resultados. 1/

Se vió en el Capítulo anterior que una forma de clasificar las transferencias intergubernamentales de fondos surgía de considerar la posibilidad abierta al gobierno que recibía el aporte en cuanto a su asignación; así pueden distinguirse los aportes de libre disponibilidad y los aportes condicionados, según que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos para cualquier tipo de erogación, o para una erogación específica, determinada por el gobierno federal (o algún otro tipo de condición como se verá más adelante). Estos dos tipos de aportes tienen distintos efectos sobre el nivel de las erogaciones y recursos propios de los gobiernos locales.

Supóngase una determinada comunidad que destina una parte de los recursos a su disposición, a la provisión de bienes y servicios ofrecidos por el gobierno local, que en adelante se denominará gasto público, y la otra parte a bienes y servicios privados, ahorro, pago de impuestos a otros niveles de gobierno, etc., que en adelante se denominará gasto privado. Para financiar el gasto público se supone que la comunidad tiene como única alternativa recaudar impuestos en la jurisdicción, por un monto igual al del gasto público total.2/ Se supone que el precio relativo entre los bienes públi

1/ - En el texto se presentan en forma resumida los principales resultados, sin una demostración analítica rigurosa. El análisis detallado, con exposición gráfica y demostraciones matemáticas, se efectúa en el Apéndice a este capítulo.

2/ - Para simplificar, se omite considerar la posibilidad de financiar parte del gasto público con endeudamiento. El efecto de las transferencias intergubernamentales se analiza más adelante.

cos y los privados no varía, de modo que la única variable que puede experimentar cambios e influir en los niveles de gasto público y privado es el -- producto bruto interno de la jurisdicción 3/. Si ambos grupos de bienes son superiores (o sea varían en el mismo sentido que el PBI) ante un incremento en el PBI de la comunidad, aumentará tanto el gasto público como el gasto - privado.

Los recursos a disposición de la comunidad pueden aumentar por incrementos en el PBI (antes analizados) o por la asignación de transferencias por parte del nivel superior de gobierno; estas transferencias pueden ser de libre disponibilidad o condicionadas. Supóngase que se establece un sistema de aportes de libre disponibilidad, o sea, que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos para cualquier destino, incluyendo la posibilidad de asignarlos a distintos tipos de erogaciones o, inclusive, a disminuir los recursos propios. La comunidad dispone ahora para gastar no solo el ingreso generado internamente (el PBI) sino también las transferencias. La asignación de los fondos recibidos del gobierno nacional es similar a la de un crecimiento del PBI: si los dos grupos de bienes son superiores aumentará tanto el gasto público como el gasto privado; esto implica, a su vez, que la comunidad destina una parte del aporte a disminuir la recaudación tributaria propia (de modo de posibilitar el incremento del gasto privado).

Si el aporte es condicionado el análisis es algo más complejo. Supóngase un aporte condicionado al nivel del gasto público local; o sea que a mayor gasto público local, mayor será el nivel de aportes. La comunidad vi

---

3/ - Se supone igual al ingreso de la comunidad.

sualizará esta forma de aportes como un cambio en el precio relativo entre gasto público y gasto privado: consumir más bienes públicos significa mayores aportes y, por consiguiente, un abaratamiento relativo de esos bienes. Como lo analiza usualmente la teoría de la demanda se estará en presencia de un efecto sustitución que tiende a incrementar el gasto público y a disminuir el gasto privado; también se incrementará la recaudación tributaria local. Como consecuencia del aporte existirá también un efecto ingreso, -- puesto que una misma combinación de bienes es ahora más barata por la disminución del precio del bien público; la baja del precio del bien público tiene, para la comunidad, un efecto equivalente a un incremento en el ingreso real y esto tenderá a aumentar el consumo de ambos bienes si se mantiene el supuesto de que los dos grupos de bienes son superiores. Un resultado no ambiguo del efecto total es que el gasto público aumentará. Lo que ocurra con el gasto privado y, por consiguiente, con la recaudación tributaria propia no puede determinarse con exactitud; si los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso el gasto privado disminuirá y la recaudación propia aumentará; en este caso, el gasto público aumentará en una magnitud superior a la del aporte del gobierno nacional. 4/

El último tipo de aporte que se analizará es el aporte condi-- cionado a la realización de un determinado tipo de gasto por parte del go-- bierno local. O sea, el gobierno federal está dispuesto a realizar un aporte al gobierno local igual a una proporción del gasto público que efectúe el gobierno local en rubros específicos considerados gastos prioritarios. La elec

4/ - Los resultados serían similares si el aporte está condicionado a la recaudación tributaria propia; o sea, a mayor recaudación propia, mayores aportes.

ción es ahora entre tres variables: gasto público prioritario, gasto público no prioritario y gasto privado. En primer lugar corresponde analizar la elección entre gasto público total y gasto privado; si su supone que la estructura del gasto público (entre prioritarios y no prioritarios) permanece constante, la introducción del sistema de aportes condicionados significará, como en el caso anterior, que los bienes públicos son relativamente más baratos que los bienes privados; el resultado será similar al obtenido antes: si los dos bienes son superiores y los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso aumentarán tanto el gasto público total como la recaudación de impuestos provinciales propios. Para lo que sigue se supondrá que este es el resultado normal. En una segunda etapa se analizará la composición del gasto público local, dado el aumento total de dicho gasto público según el resultado anterior y teniendo en cuenta que al existir aportes para gastos públicos prioritarios, éstos gastos se han abaratado relativamente a los no prioritarios. Existirán en operación nuevamente los efectos sustitución e -- ingreso. El efecto sustitución tenderá a incrementar el gasto público prioritario (que es el relativamente más barato) y a disminuir el no prioritario (que es el relativamente más caro) 5/; el efecto ingreso (que se origina en la baja del precio de los gastos prioritarios) tiende a aumentar el consumo de ambos bienes. Suponiendo que los gastos públicos prioritarios y no prioritarios son sustitutos y no complementos (como se lo ha hecho hasta el mo-

5/ - En el Apéndice se realiza un tratamiento más riguroso admitiendo la posibilidad de distintas relaciones de sustitución y/o cumplementariedad entre los bienes privados, bienes públicos prioritarios y bienes públicos no prioritarios.

mento) y que ambos son superiores, el gasto público prioritario aumentará por la vía de ambos efectos; en cambio, como los dos efectos van para lados opuestos, no puede concluirse con exactitud sobre la dirección del cambio del gasto público no prioritario; si dominan los efectos sustitución el gasto no prioritario disminuirá.

En conclusión, si todos los bienes son sustitutos y superiores, la introducción de un sistema de aportes condicionados a la realización de gastos públicos prioritarios tendrá los siguientes efectos: aumentará el gasto público prioritario en exceso del monto del aporte federal, siendo la diferencia financiada tanto por aumento de los recursos tributarios propios como por una reducción de los gastos provinciales no prioritarios; el gasto público total aumentará y el gasto privado disminuirá.

II.2. APENDICE AL CAPITULO II.[6/]

6/ - (Ver página siguiente).

6/ -

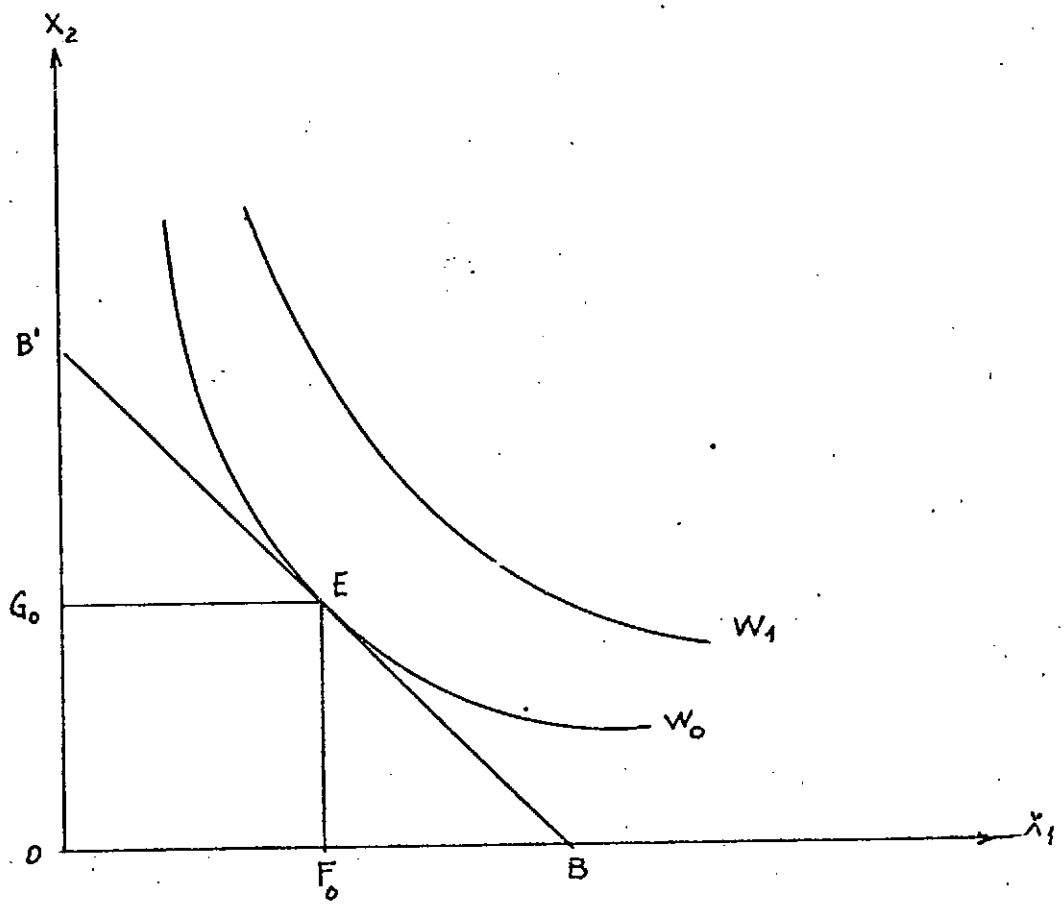
Es habitual realizar el análisis de los efectos de las transferencias intergubernamentales sobre el gasto público y las recaudaciones propias de los Gobiernos Provinciales utilizando el modelo simple de elección de un consumidor individual o suponiendo la existencia de curvas de indiferencia de la comunidad. Si los miembros de la comunidad toman sus decisiones fiscales colectivas por la regla de la mayoría simple, puede demostrarse que una transferencia intergubernamental (condicionada o no condicionada) al gobierno local tiene el mismo efecto que transferencias efectuadas a los miembros individuales de la misma. Una transferencia no condicionada es equivalente a un conjunto de transferencias a los miembros de la comunidad realizadas en proporción a los pagos de impuestos al gobierno local. Una transferencia condicionada a gastos o recaudación propia es equivalente a una disminución de impuestos locales a cada contribuyente, en la misma proporción que la del aporte condicionado (sobre gastos o recaudaciones).

II.2.1. Condiciones de equilibrio.

En el caso más simple se supone que la autoridad local (provincial o municipal en el caso argentino) tiene como objetivo maximizar el bienestar social que depende del nivel del gasto público X_2 y del nivel del gasto privado (X_1). En el gráfico N° 1 la curva W_0 une puntos que implican combinaciones de gasto público y gasto privado que son indiferentes desde el -- punto de vista de quien toma decisiones dentro del gobierno local. Si se eligen las unidades físicas de medida adecuadas, y en tanto se mantengan cons-- tantes 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.

GRAFICO N° 1

EQUILIBRIO DEL GOBIERNO LOCAL



Por otro lado, el gobierno local tiene la posibilidad de captar recursos del sector privado para financiar su gasto público, posibilidad gráficada por la recta BB'. El segmento OB mide el monto total de gasto privado que se haría en caso de no existir gobierno local alguno. La pendiente de la recta BB' es de 45° indicando la forma en que el monto total OB de posibilidades de gasto queda convertido en gasto privado por un lado y en impuestos pagados al gobierno local por el otro. Como existe la restricción de

que el gobierno local no puede tener déficit, el gasto público necesariamente debe igualarse a los recursos locales, y de allí la pendiente de la recta BB'.

Dados estos dos elementos, el mapa de bienestar social por un lado y la recta de presupuesto por el otro lado, el gobierno local maximizará el bienestar 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 ($OG_0 = EF_0$).

Analíticamente el problema consiste en maximizar ,

$$W = W(X_1, X_2)$$

sujeta a la restricción

$$Y = X_1 + X_2$$

formando la función auxiliar

$$L = W(X_1, X_2) + \lambda (Y - X_1 - X_2)$$

e igualando a cero las derivadas parciales con respecto a X_1, X_2 e Y , se obtienen las condiciones de primer orden,

$$\frac{\partial L}{\partial X_1} = W_1 - \lambda = 0 \qquad (1)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X_2} = W_2 - \lambda = 0 \qquad (2)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = Y - X_1 - X_2 = 0 \qquad (3)$$

La condición de segundo orden para un máximo requiere que

$$\Delta = \begin{vmatrix} W_{11} & W_{12} & -1 \\ W_{21} & W_{22} & -1 \\ -1 & -1 & 0 \end{vmatrix} > 0 \qquad (4)$$

Resolviendo (1) a (3) se obtienen,

$$X_1^* = X_1^* \quad (Y)$$

$$X_2^* = X_2^* \quad (Y)$$

II.2. Transferencias intergubernamentales. Caso incondicionado.

Supóngase ahora que el nivel superior de gobierno entrega a la unidad política local un aporte global por una suma determinada, independiente de la conducta del gobierno local.

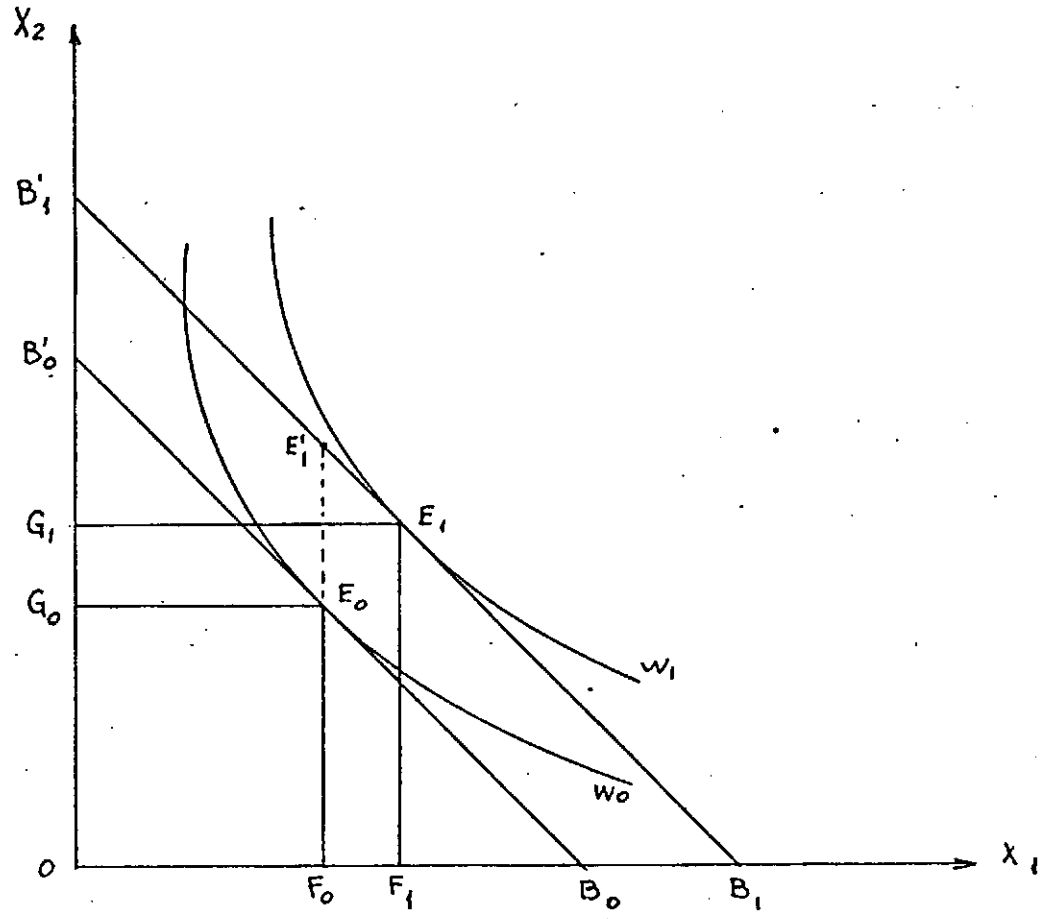
La nueva situación puede representarse en el Gráfico N° 2. La recta de presupuesto que anteriormente era B_0 B'_0 ahora se desplaza hacia la derecha situándose en la nueva recta B_1 B'_1, recta que también tiene una pendiente de 45°pues la restricción de ausencia de déficit (computando como ingresos del gobierno local 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 local se translada desde el punto E_0 hasta el punto E_1.

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

GRAFICO N° 2

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES. CASO INCONDICIONADO



tanto los recursos propios recaudados por el gobierno local han disminuído en esa misma cantidad F_0 F_1 (en tanto la recaudación propia era anteriormente 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 recaudaciones propias, siendo las sumas de ambas cantidades igual al monto del aporte federal (G_0 G_1 + F_0 F_1 = B_0 B_1).

Este resultado, que el monto de la transferencia no se gasta íntegramente en un aumento del gasto público sino que una parte se revierte al sector privado vía una reducción de los impuestos propios, depende del supuesto adoptado en el Gráfico N° 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 comunidad prefiere asignar una cierta proporción a incrementar el gasto público y otra a incrementar el gasto privado. De suponer una diferente forma de la función de bienestar social, tal como es vista por el gobierno local el resultado anterior no se obtendría. Por ejemplo, si la elasticidad ingreso del gasto privado fuera igual a cero, el nuevo punto de equilibrio E_1 caería en la continuación vertical del segmento E_0 F_0 y por lo tanto se obtendría un aumento del gasto público provincial exactamente igual al monto del aporte federal. Si los bienes privados fueron bienes inferiores para la comunidad en cuestión, se obtendría que el monto de gasto público local aumentaría por encima del importe de la ayuda federal, siendo la diferencia financiada por un incremento en los impuestos propios. Otras situaciones especiales pueden obtenerse en caso de suponer que la elasticidad ingreso del gasto público 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 excede al monto del aporte federal, con una caída en el gasto público local.

La restricción presupuestaria de la comunidad asume ahora la forma

$$Y + T = X_1 + X_2$$

o sea, el ingreso generado dentro de la comunidad (Y) más los aportes del nivel superior de gobierno (T) debe ser igual a la suma del gasto público y el gasto privado. A su vez, el Gobierno Provincial debe cumplir con su restricción presupuestaria que viene dada por

$$X_2 = R + T$$

o sea, el gasto público debe ser igual a la recaudación impositiva del gobierno local (R) más los aportes del gobierno nacional.

Las condiciones de primer y segundo orden para un máximo se obtiene a partir de la función auxiliar,

$$L = W(X_1, X_2) + \lambda \left[Y + T - X_1 - X_2 \right]$$

resultando,

$$\frac{\partial L}{\partial X_1} = W_1 - \lambda = 0 \qquad (5)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X_2} = W_2 - \lambda = 0 \qquad (6)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = Y + T - X_1 - X_2 = 0 \qquad (7)$$

$$\Delta = \begin{vmatrix} W_{11} & W_{12} & -1 \\ W_{21} & W_{22} & -1 \\ -1 & -1 & 0 \end{vmatrix} > 0 \qquad (8)$$

que son exactamente iguales a las del punto anterior con excepción de la mo

//

dificación de la restricción. Resolviendo (5) a (7) se obtienen,

$$X_1^* = X_1^*(Y,T)$$

$$X_2^* = X_2^*(Y,T)$$

Derivando el sistema de ecuaciones de primer orden con respecto a T (ó Y) y resolviendo se obtienen

$$\frac{\partial X_1}{\partial T}\left(=\frac{\partial X_1}{\partial Y}\right) = -\frac{\Delta_{31}}{\Delta} \gtreqless 0$$

$$\frac{\partial X_2}{\partial T}\left(=\frac{\partial X_2}{\partial Y}\right) = -\frac{\Delta_{32}}{\Delta} \gtreqless 0$$

Si los dos bienes son superiores, las expresiones anteriores serán positivas.

II.2.3. Transferencia proporcional a los gastos provinciales.

Supóngase que el gobierno federal decide, como forma de aporte a los gobiernos provinciales, entregar α pesos por cada peso gastado por el gobierno provincial. En este caso (véase Gráfico N°3) el gobierno provincial estará sujeto a dos tipos de efectos. 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 gastara el monto total

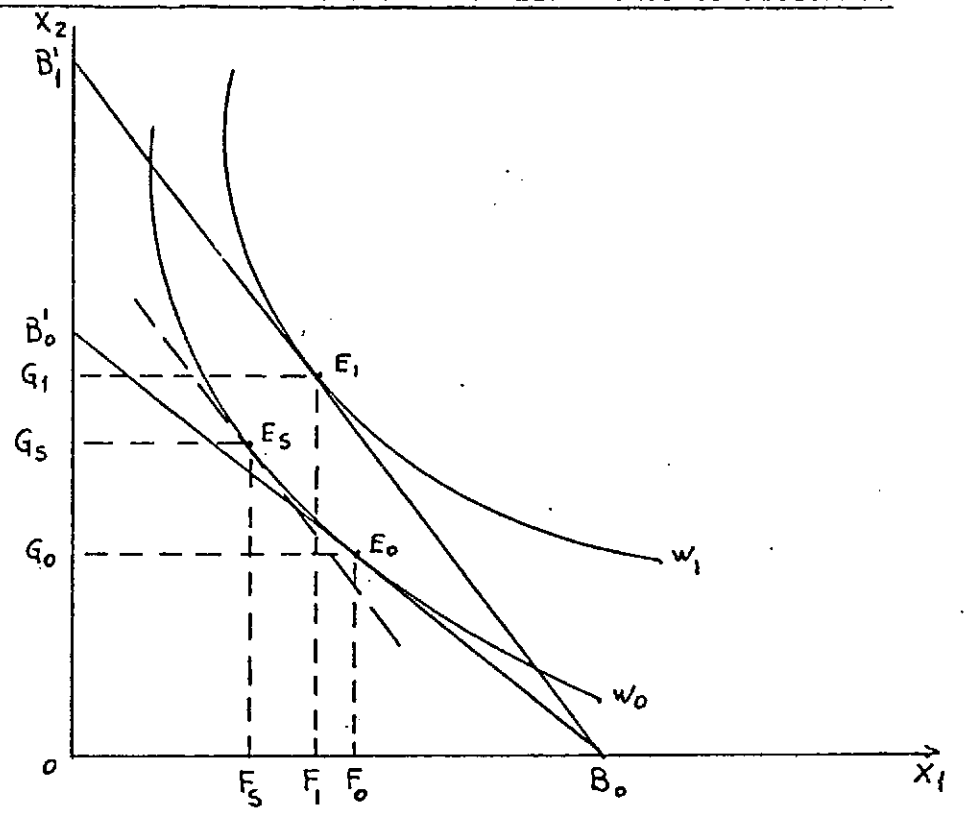
//

disponible OB'_0, recibiría del gobierno federal un aporte igual a una fracción de dicho gasto ($OB_0 = OB'_0$). Por otro lado si el gobierno provincial no gastara nada, es decir si se situara en el punto B_0, el aporte federal sería nulo.

De la anterior situación E_0, con un monto de gasto público OG_0 y un montode gasto privado OF_0, se pasa a una nueva situación E_1 en el que el gasto público provincial sube hasta OG_1 en tanto el gasto privado baja a OF_1 lo que implica que el monto de los impuestos provinciales sube de F_0 B_0 a F_1 B_0.

GRAFICO N° 3

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES - CASO CONDICIONADO



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. Se explorará con más detalle la situación para determinar los factores que producen este 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, 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_0 a E_s como consecuencia de un efecto sustitución provocado por el abaratamiento relativo de los bienes públicos con respecto a los bienes privados, abaratamiento producido por el hecho de que el gobierno federal está financiando al gobierno provincial en proporción a sus gastos. 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_0 a OG_s y el gasto privado disminuye de OF_0 a OF_s; la recaudación propia aumenta de $F_0 B_0$ a $F_s B_0$. En un segundo paso, manteniendo el precio relativo dado por la pendiente de $B_0 B'_1$, el gobierno provincial recibe una suma en concepto de aporte que lo traslada del punto E_s al punto E_1, determinado por la tangencia de la curva de indiferencia W_1 con la recta de presupuesto del gobierno provincial $B_0 B'_1$. El paso de E_s a E_1 refleja un efecto ingreso similar al analizado en el Gráfico N° 2, con aumento del gasto público igual a $G_s G_1$ y del gasto privado de $F_s F_1$ (igual a la reducción de la recaudación propia). El resultado final respecto al gasto público, suponiendo que ambos

bienes son superiores como se lo hizo en el punto anterior, 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.

Otros resultados se obtendrán 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.

Puede demostrarse que se obtienen resultados similares a los de este punto (aporte federal, en proporción al gasto público) si el aporte federal se efectúa en proporción a la recaudación propia del gobierno provincial.

Analíticamente, el único cambio se produce en la forma de la restricción presupuestaria del gobierno que asume ahora la forma siguiente,

$$X_2 = R + T$$

y como,

$$T = \alpha X_2$$

se puede reescribir.7/

$$X_2 (1 - \alpha) = R$$

7/ - Si el aporte federal fuera proporcional a la recaudación propia, la restricción presupuestaria se expresaría como $R + T = X_2$; como $T = \gamma R$, sería: $R = \frac{1}{1+\gamma} X_2$. Puede demostrarse que $\alpha = \frac{\gamma}{1+\gamma}$

$$X_2 (1 - \alpha) = R$$

La función auxiliar es:

$$L = w(X_1 X_2) + \lambda \left[Y - X_1 - (1-\alpha) X_2 \right]$$

siendo las condiciones de primer orden,

$$\frac{\partial L}{\partial X_1} = W_1 - \lambda = 0 \qquad (9)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X_2} = W_2 - (1-\alpha)\lambda = 0 \qquad (10)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = Y - X_1 - (1-\alpha) X_2 = 0 \qquad (11)$$

El cumplimiento de la condición de segundo orden requiere que

$$\Delta = \begin{vmatrix} W_{11} & W_{12} & -1 \\ W_{21} & W_{22} & -(1-\alpha) \\ -1 & -(1-\alpha) & 0 \end{vmatrix} > 0 \qquad (12)$$

Resolviendo (9) a (11) se obtienen,

$$X_1^* = X_1^*(Y, \alpha)$$
$$X_2^* = X_2^*(Y, \alpha)$$

Derivando las condiciones de primer orden con respecto a α y resolviendo se obtienen,

$$\frac{\partial X_1}{\partial \alpha} = -\frac{\lambda \Delta_{21}}{\Delta} - X_2 \frac{\Delta_{31}}{\Delta} \gtreqless 0$$

$$\frac{\partial X_2}{\partial \alpha} = -\frac{\lambda \Delta_{22}}{\Delta} - X_2 \frac{\Delta_{32}}{\Delta} \gtreqless 0$$

En las expresiones anteriores los efectos sustitución tienen signo no ambiguo por tratarse de dos bienes (solo puede ser sustitutos),

$$-\lambda \frac{\Delta_{21}}{\Delta} = -\lambda \frac{(1-\alpha)}{\Delta} < 0$$

$$-\lambda \frac{\Delta_{22}}{\Delta} = \frac{\lambda}{\Delta} > 0$$

El signo de los efectos ingreso depende de si los bienes son inferiores o superiores,

$$-X_2 \frac{\Delta_{31}}{\Delta} = X_2 \frac{\partial X_1}{\partial Y} \gtreqless 0$$

$$-X_2 \frac{\Delta_{32}}{\Delta} = X_2 \frac{\partial X_2}{\partial Y} \gtreqless 0$$

II.2.4. Transferencia condicionada para gastos provinciales prioritarios.

Ahora se analiza 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.

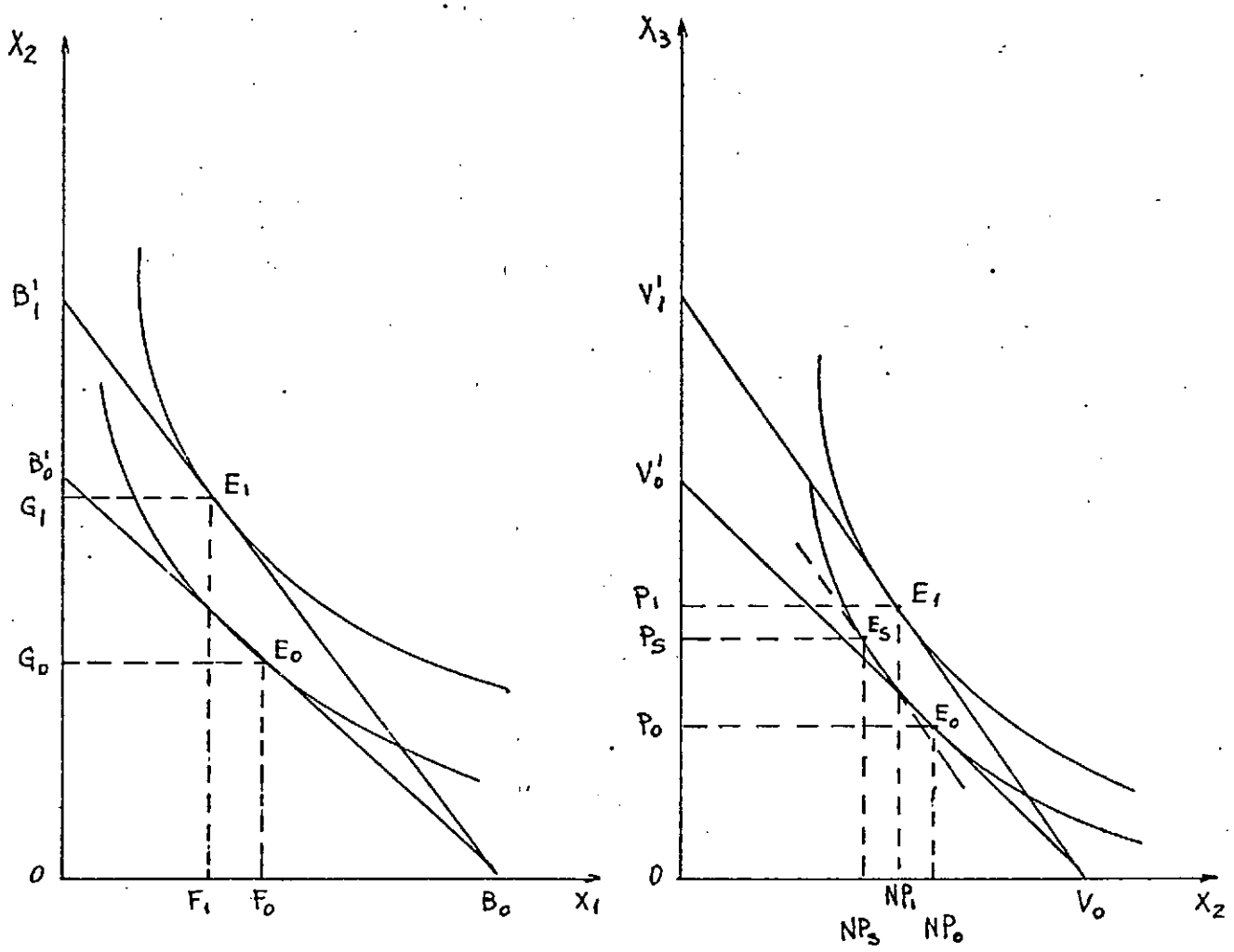
Desde el punto de vista analítico, este caso resulta más complicado pues debe fijarse simultáneamente tres variables: gastos privados (X_1), gastos públicos no prioritarios (X_2) y gastos públicos prioritarios (X_3). A continuación se exponen en forma simple los efectos que este sistema de ayuda federal 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 el Gráfico N° 4.a. 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 $B_0 F_1$). Para lo que sigue se supondrá que se obtiene este resultado normal.

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 no prioritarios ha cambiado. En el Gráfico N° 4.b. 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 bienestar 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, señalda gráficamente por la recta $V_0 V'_0$, de pendiente igual a la unidad.

GRAFICO N° 4

APORTE FEDERAL CONDICIONADO A GASTOS PRIORITARIOS



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 la siguiente: si el gobierno provincial inicialmente dedicara la totalidad de sus gastos a bienes públicos no prioritarios (-- punto V_0), su nueva posibilidad de gasto 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'o), 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 es similar a la planteada en el caso de aporte federal condicionado global, donde ahora el cambio de precios relativos se opera entre los bienes prioritarios y los no prioritarios, en tanto anteriormente el cambio se operaba en el precio relativo entre los bienes públicos y los bienes privados. Nuevamente se dará la operación de dos efectos; un efecto sustitución que lleva la situación del punto inicial E_0 al punto intermedio E_s, y un efecto ingreso que lleva desde E_s 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.

Analíticamente, debe modificarse la forma de la restricción presupuestaria del Gobierno, que ahora se expresa en la forma siguiente,

$$R + T = X_2 + X_3$$

$$T = \beta \; X_3$$

$$R = X_2 + (1 - \beta) \; X_3$$

La función auxiliar de Lagrange es

$$L = W(X_1, X_2, X_3) + \lambda \left[Y - X_1 - X_2 - (1-\beta) X_3 \right]$$

siendo las condiciones de primer orden

$$\frac{\partial L}{\partial X_1} = W_1 - \lambda = 0 \qquad (13)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X_2} = w_2 - \lambda = 0 \qquad (14)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X_3} = w_3 - (1-\beta)\lambda = 0 \qquad (15)$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = Y - X_1 - X_2 - (1-\beta) X_3 = 0 \qquad (16)$$

El cumplimiento de la condición de segundo orden requiere que

$$\Delta = \begin{vmatrix} w_{11} & w_{12} & w_{13} & -1 \\ w_{21} & w_{22} & w_{23} & -1 \\ w_{31} & w_{32} & w_{33} & -(1-\beta) \\ -1 & -1 & -(1-\beta) & 0 \end{vmatrix} < 0$$

y los menores principales orlados (Δ_{11}, Δ_{22} y Δ_{33}) mayores que cero.

Resolviendo (13) a (16) se obtienen

$$X_i^* = X_i^*(Y, \beta) \qquad i = 1,2,3$$

Derivando las condiciones de primer orden con respecto a β y resolviendo se obtiene,

$$\frac{\partial X_1}{\partial \beta} = -\lambda \frac{\Delta_{31}}{\Delta} - X_3 \frac{\Delta_{41}}{\Delta} \gtreqless 0$$

$$\frac{\partial X_2}{\partial \beta} = -\lambda \frac{\Delta_{32}}{\Delta} - X_3 \frac{\Delta_{42}}{\Delta} \gtreqless 0$$

$$\frac{\partial X_3}{\partial \beta} = -\lambda \frac{\Delta_{33}}{\Delta} - X_3 \frac{\Delta_{43}}{\Delta} \gtreqless 0$$

Los únicos determinantes con signo definido son Δ_{33} y Δ; esto significa que siempre que exista un incremento en los aportes nacionales para gastos prioritarios -vía modificación de β -, éstos aumentarán por efecto sustitución. Los signos de Δ_{3i} (i= 1,2) dependen de las relaciones de sustitución o complementariedad que existan entre los bienes X_1 y X_3 y

entre X_2 y X_3 (debe recordarse que al menos uno de ellos debe ser sustituto y que la relación de sustitución debe ser dominante). El signo de Δ_{4i} (i= 1,2,3) (determinante que es igual a $\frac{\partial X_i}{\partial Y}$ (i = 1,2,3)) depende de si los bienes son inferiores o superiores.

Si como se supuso antes todos los bienes son sustitutivos y superiores, y los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso, aumentará la cantidad de gasto público prioritario y disminuirá tanto el gasto público no prioritario como el gasto privado (o sea, aumentará la recaudación impositiva).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

J.M. HENDERSON (1968): *Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis*, *The Review of Economics and Statistics*, May.

H. NUÑEZ MIÑANA (1969): *Relaciones Fiscales Intergubernamentales en la Argentina*, Inst. Inv. Económicas, F.C.E., U.N.L.P.

A. PORTO (1969): *Determinantes y Variación de los Gastos de los Gobiernos Municipales*, *Económica* (La Plata), Sept.-Diciembre.

W.E.OATES (1972): *Fiscal Federalism*, Harcout Inc., New York.

J. BERLINSKI (1973): "El Proceso de Ajuste de las Finanzas Provinciales en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Octubre-Diciembre.

ANEXO A LOS CAPITULOS I Y II

ANEXO

FINANZAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES (*)

Principales características, evolución y variables explicativas.

(*) - Para más detalles ver: Alberto Porto: "Finanzas Provinciales. Análisis Comparativo", trabajo presentado en las XVIII Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Septiembre 1985.

I - RELACIONES BASICAS

En este Anexo se ha elaborado la información disponible considerada más significativa para apreciar las principales características y la evolución de mediano plazo de las finanzas de los Gobiernos Locales. En el Cuadro N° 1 se presentan para 1960, 1970 y 1980 las erogaciones totales y los recursos propios, en valores constantes per cápita; en el Cuadro N° 2 se incluye, para los mismos años, el cálculo del porcentaje de las erogaciones totales financiadas con recursos propios; finalmente, en el Cuadro N° 3 se presentan los datos de erogaciones y recursos propios en términos del P. B.I. que, por razones de disponibilidad de información homogénea, se limita a los años 1970 y 1980; en todos los casos los cálculos se efectuaron para las veinticuatro jurisdicciones. 1/

1/ - Se incluyen las 22 Provincias, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Para el agrupamiento de los gobiernos locales ver H. Nuñez Miñana: "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina; Resultados Preliminares", Documento Interno N° 10, Inst. Invest.Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 1972.

II - EVOLUCION DE MEDIANO PLAZO

El repaso de la información permite apreciar una gran diversidad de comportamiento; en forma resumida la evolución entre 1970 y 1980 puede sintetizarse como sigue,

GOBIERNOS PROVINCIALES	(22 Jurisdicciones)		
1970	Observación más alta	Observación más baja	Promedio 24 jurisdic.
Erogaciones/PBI (%)	33,9 (La Rioja)	7,62 (Bs.As.)	8,54
Recursos propios/PBI (%)	10,80 (S.Cruz)	1,82 (La Rioja)	4,17
Erogaciones per capita ($ 1960)	200,11 (S.Cruz)	35,40 (Bs.As.)	44,16
Recursos propios per capita ($ 1960)	85,68 (S.Cruz)	3,72 (La Rioja)	21,60
Recursos propios/Erogaciones (%)	63,0 (Bs.As.)	5,4 (La Rioja)	48,9
1980			
Erogaciones/PBI (%)	65,16 (La Rioja)	11,88 (Córdoba)	13,81
Recursos Propios/PBI (%)	9,28 (Bs.As.)	2,51 (Chubut)	6,57
Erogaciones per capita ($ 1960)	317,6 (S.Cruz)	55,80 (Bs.As.)	72,90
Recursos propios per capita ($ 1960)	41,23 (Mendoza)	11,89 (S.Estero)	34,68
Recursos propios/Erogaciones (%)	62,4 (Bs.As.)	8,8 (La Rioja)	47,6

En primer lugar debe destacarse que el sector público provincial ha experimentado un crecimiento notable entre 1970 y 1980, tanto si se consideran las variables (erogaciones y recursos propios) en relación conel PBI, como en valores constantes per capita; para el conjunto de jurisdicciones el crecimiento fue de alrededor del 60 % 2/-3/. No hubo diferencias significativas en el crecimiento de las erogaciones y los recursos propios; en 1970 los recursos propios financiaban el 48,9 % de las erogaciones totales provinciales, relación que disminuyó al 47,6 % en 1980 (Cuadro N° 2).

Un segundo aspecto a destacar es el de las grandes diferencias que existen entre las provincias. En 1980, la relación promedio -para el conjunto de jurisdicciones- entre las erogaciones totales y el PBI, fué del 13,8 %; la distancia entre el valor más alto (La Rioja: 65,2 %) y el más bajo (Córdoba: 11,9 %) fue de 4,5 veces, Menor, pero igualmente importante, fue la distancia (2,7 veces) entre los valores extremos de la relación

2/ - Equivale a una tasa acumulativa anual cercana al 5 %. Los crecimientos fueron: erogaciones totales/PBI = 61,7 %; recursos propios/PBI = 57,6 %; erogaciones totales en valores constantes per capita = 65,1 %; recursos propios en valores constantes per capita = 60,1 %.

3/- El crecimiento del sector público provincial ha sido superior al del gobierno nacional (excluído empresas públicas): para 1950-1979 las erogaciones per capita consolidadas (nación-provincias), en valores constantes, crecieron al 1,7 % anual acumulativo; el crecimiento fue menor para las erogaciones nacionales (1,1 % anual) y sensiblemente mayor para las provinciales (2,9 % anual).

entre los recursos propios y el PBI (Buenos Aires: 9,3 %; Chubut: 2,5 %; Promedio: 6,6 %). Magnitudes similares muestran las distancias relativas entre las erogaciones totales y los recursos propios ambos en valores constantes per capita. El apartamiento entre los valores extremos es mayor para la proporción de las erogaciones totales financiadas con recursos propios: -- frente a un promedio del 47,6 %, Buenos Aires exhibe el mayor valor con el 62,4 % y La Rioja el menor con el 8,8 %. Las disparidades anotadas en las distintas magnitudes para la situación en 1980 también se presentan al considerarlas dinámicamente a través de los cambios que experimentaron entre 1970 y 1980.

De la observación de los datos a nivel de cada jurisdicción surge un tercer aspecto de importancia debido a su significación para las finanzas públicas provinciales, cual es el de las relación entre los recursos propios y las erogaciones totales. Solo cinco de las veinticuatro jurisdicciones financian con sus recursos propios más de la mitad de las erogaciones totales; de las diez y nueve restantes, dos provincias financian un tercio de las erogaciones, en seis jurisdicciones la relación disminuye a alrededor de un cuarto, en cinco se ubica en el orden de un quinto del total, siendo inferior a ese valor la relación registrada en las seis jurisdicciones restantes. Siendo tan notable la participación de los recursos de jurisdicción nacional en el financiamiento de las erogaciones, debe esperarse que influya decisivamente en explicar el comportamiento comparativo de las erogaciones y recursos propios.

III - VARIABLES EXPLICATIVAS

En el punto anterior se detectaron importantes diferencias en las erogaciones totales y recursos propios de las distintas jurisdicciones. Esas diferencias pueden ser "explicadas" en base a dos variables: el Producto Bruto Interno de cada jurisdicción (como variable sustituta del ingreso disponible de la comunidad) y las transferencias que reciben del nivel de gobierno nacional. 4/ De las estimaciones econométricas surgen los siguientes resultados, 5/ -6/

$$\log \frac{G}{P} = 0{,}438 - 0{,}237 \log \frac{PBI}{P} + 0{,}622 \log \frac{Tr}{p}$$

/ 3,398/ /-1,274/ /3,710/

// 6,638// //2,256II

$R^2 = 0{,}63$

4/- El modelo en el que se basan estas estimaciones es el presentado en el Apéndice al Capítulo II.

5/- Las estimaciones econométricas se efectuaron para todas las jurisdicciones y para el subconjunto resultante de excluir las de Baja Densidad. En el texto se presentan solo los resultados de estas últimas regresiones. Los cálculos se efectuaron en base a series expresadas en valores corrientes.

6/- En todas las regresiones el valor entre barras corresponde al estadístico "t" para la hipótesis nula de que el coeficiente de la variable independiente es igual a cero; entre barras dobles el valor del mismo estadístico para la hipótesis de valor igual a la unidad del coeficiente; el coeficiente correspondiente a la variable explicativa es la elasticidad con respecto al PBI per capita del gasto público per capita; R^2 es el coeficiente de explicación.

$$\log \frac{RP}{P} = -\ 1{,}197 \quad + \quad 0{,}880 \quad \log \frac{PBI}{P} \quad - \quad 0{,}367 \quad \log \frac{Tr}{P}$$

/-11,310/ /-9,943/ /-2,671/

// 0,784// // 5,754//

$R^2 = 0{,}82$

De los signos de las variables independientes resulta que el gasto público provincial per capita es mayor al pasar a provincias con menor PBI per capita y mayores transferencias per capita; en cambio, la recaudación propia per capita es mayor al pasar a provincias con PBI per capita mayor y transferencias per capita menores.

Si se considera como variable a ser explicada el porcentaje de financiación de erogaciones con recursos propios ($\frac{RP}{GP}$; ver Cuadro N° 2) se obtiene el siguiente resultado para 1980,

$$\log \frac{RP}{GP} = 0{,}37 \quad - \quad 0{,}992 \quad \log \frac{Tr}{P} \quad + \quad 1{,}11 \quad \log \frac{PBI}{P}$$

/2,573/ /-5,305/ /5,338/

//10,653// //0,528//

$R^2 = 0{,}87$

La estimación mejora ya que ahora se explica el 87 % de la variación entre jurisdicciones de la relación $\frac{RP}{GP}$. Los coeficientes (que son elásticidades) indican que al pasar a Provincias con transferencias per capita mayores el porcentaje de erogaciones financiadas con recursos propios es menor; en cambio es mayor en jurisdicciones con mayor producto bruto interno per capita. Los valores de los coeficientes indican que las variaciones serían aproximadamente proporcionales.

C U A D R O N° 1

EROGACIONES Y RECURSOS PROPIOS, PER CAPITA, EN MONEDA CONSTANTE: AÑOS 1960, 1970 Y 1980.

(EN PESOS DE 1960 POR HABITANTE)

COLUMNA I. EROGACIONES PROVINCIALES PER CAPITA EN MONEDA CONSTANTE, 1960.

COLUMNA II. EROGACIONES PROVINCIALES PER CAPITA EN MONEDA CONSTANTE, 1970.

COLUMNA III. EROGACIONES PROVINCIALES PER CAPITA EN MONEDA CONSTANTE, 1980.

COLUMNA IV. RECURSOS PROVINCIALES PROPIOS PER CAPITA, EN MONEDA CONSTANTE 1960.

COLUMNA V. RECURSOS PROVINCIALES PROPIOS PER CAPITA, EN MONEDA CONSTANTE 1970.

COLUMNA VI. RECURSOS PROVINCIALES PROPIOS PER CAPITA, EN MONEDA CONSTANTE 1980.

FUENTE: Elaborado en base a datos del Consejo Federal de Inversiones y del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Deflactor: índice combinado (2/3 precios al consumidor; 1/3 precios mayoristas-nivel general).

CONJUNTO GOBIERNOS LOCALES	23,60	44,16	72,90	12,46	21,60	34,68
I. AVANZADAS	22,62	40,70	62,78	14,78	24,44	40,06
1. MUNIC. CIUDAD BS. AS.	20,45	45,70	82,61	16,88	35,02	69,94
2. PROVINCIA DE BUENOS AIRES	22,11	35,40	55,80	14,59	22,31	34,71
3. SANTA FE	20,39	44,81	68,52	11,53	20,51	35,29
4. CORDOBA	26,56	41,54	59,70	13,77	21,27	31,97
5. MENDOZA	31,21	62,42	71,62	18,61	27,22	41,23
II. BAJA DENSIDAD	36,78	103,19	156,54	17,08	35,84	31,07
1. CHUBUT	35,61	92,31	134,94	28,76	34,17	24,13
2. SANTA CRUZ	110,90	200,11	317,63	52,72	85,68	34,21
3. LA PAMPA	39,02	85,37	159,95	12,19	24,00	38,10
4. RIO NEGRO	22,11	94,86	112,93	5,52	34,38	26,11
5. NEUQUEN	27,43	86,68	151,04	13,27	23,93	34,05
6. TERRIT. NAC. TIERRA DEL FUEGO	n/d	214,85	315,92	n/d	57,14	72,96
III. INTERMEDIAS	24,68	44,60	82,77	7,01	13,89	23,00
1. SAN JUAN	31,68	55,94	124,00	7,71	14,35	25,08
2. SAN LUIS	38,54	55,05	120,56	11,17	10,37	20,42
3. ENTRE RIOS	23,64	46,58	73,60	7,35	19,23	26,18
4. TUCUMAN	19,69	37,12	59,49	5,26	11,43	20,92

///

///

5. SALTA	24,23	40,34	88,25	7,29	9,92	21,02
IV. REZAGADAS	24,50	45,91	91,16	3,98	8,00	16,79
1. LA RIOJA	29,54	69,12	158,40	0,75	3,72	13,92
2. CATAMARCA	38,15	63,44	126,50	3,46	6,51	15,29
3. CORRIENTES	30,78	47,20	77,63	4,91	8,74	19,64
4. JUJUY	24,89	47,20	100,51	6,42	9,38	20,22
5. MISIONES	22,25	39,71	72,40	4,55	7,18	15,79
6. CHACO	21,64	38,38	90,11	4,29	10,15	19,66
7. SANTIAGO DEL ESTERO	18,53	40,71	76,05	2,85	5,41	11,89
8. FORMOSA	17,93	55,42	116,31	1,63	9,91	13,24

C U A D R O N° 2

RECURSOS PROVINCIALES PROPIOS COMO PORCENTAJE DE LAS EROGACIONES PROVINCIALES. (EN %)

COLUMNA I. AÑO 1960

COLUMNA II. AÑO 1970

COLUMNA III. AÑO 1980.

FUENTE: Elaborado en base a datos del Consejo Federal de Inversiones.

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES	52,8	48,9	47,6
I. AVANZADAS	65,3	60,0	63,9
1. CAPITAL FEDERAL	82,5	76,7	84,5
2. PROVINCIA DE BUENOS AIRES	65,9	63,0	62,4
3. SANTA FE	56,5	45,8	51,5
4. CORDOBA	51,8	51,1	53,5
5. MENDOZA	59,6	43,6	57,5
II. BAJA DENSIDAD	46,4	34,8	19,8
1. CHUBUT	80,8	37,0	17,8
2. SANTA CRUZ	47,5	42,8	10,8
3. LA PAMPA	31,2	28,1	23,8
4. RIO NEGRO	25,0	36,3	23,1
5. NEUQUEN	48,4	27,6	22,5
6. TERRIT. NAC. DE TIERRA DEL FUEGO	n/d	26,9	23,1
III. INTERMEDIAS	28,4	31,1	27,8
1. SAN JUAN	24,3	25,6	20,2
2. SAN LUIS	29,0	18,8	17,0
3. ENTRE RIOS	31,1	41,3	35,6
4. TUCUMAN	26,7	30,7	35,1
5. SALTA	30,1	24,6	23,8
IV. REZAGADAS	16,2	17,4	18,4
1. LA RIOJA	2,5	5,4	8,8
2. CATAMARCA	9,1	10,2	12,1

///

///

3. CORRIENTES	16,0	18,5	25,3
4. JUJUY	25,8	19,9	20,1
5. MISIONES	20,4	18,0	21,8
6. CHACO	19,8	26,5	21,8
7. SANTIAGO DEL ESTERO	15,4	13,3	15,7
8. FORMOSA	9,1	17,9	11,4

CUADRO N° 3.

EROGACIONES PROVINCIALES Y RECURSOS PROPIOS PROVINCIALES EN RELACION AL PRODUCTO BRUTO INTERNO PROVINCIAL: 1970 Y 1980.

(EN PORCENTAJES)

COLUMNA I. EROGACIONES PROVINCIALES SOBRE P.B.I. 1970.

COLUMNA II. EROGACIONES PROVINCIALES SOBRE P.B.I. 1980.

COLUMNA III. RECURSOS PROPIOS SOBRE P.B.I. 1970.

COLUMNA IV. RECURSOS PROPIOS SOBRE P.B.I. 1980.

FUENTE: C.F.I. y Secretaría de Hacienda de la Nación.-

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES	8,54	13,81	4,17	6,57
I. AVANZADAS	6,88	10,72	4,13	6,85
1. CAPITAL FEDERAL	3,77	5,63	2,89	4,76
2. PROVINCIA DE BUENOS AIRES	7,62	14,87	4,80	9,28
3. SANTA FE	8,87	11,98	4,06	6,17
4. CORDOBA	10,91	11,88	5,58	6,36
5. MENDOZA	12,36	13,78	5,39	7,93
II. BAJA DENSIDAD	18,30	23,10	6,36	4,58
1. CHUBUT	12,71	14,07	4,70	2,51
2. SANTA CRUZ	25,23	35,77	10,80	3,85
3. LA PAMPA	16,20	29,07	4,55	6,92
4. RIO NEGRO	19,97	25,81	7,24	5,96
5. NEUQUEN	21,36	22,44	5,90	5,06
6. TERRITORIO NAC. TIERRA DEL FUEGO	26,08	21,70	7,02	5,02
III. INTERMEDIAS	13,20	21,75	4,11	6,04
1. SAN JUAN	21,37	37,88	5,48	7,66
2. SAN LUIS	12,90	29,49	2,43	5,00
3. ENTRE RIOS	12,24	18,87	5,05	6,71
4. TUCUMAN	10,93	13,97	3,36	4,91
5. SALTA	13,82	26,78	3,40	6,58
IV. REZAGADAS	18,99	31,17	3,31	5,74
1. LA RIOJA	33,90	65,16	1,82	5,74

///

///

2. CATAMARCA	31,71	39,36	3,24	4,75
3. CORRIENTES	16,22	20,50	3,00	5,19
4. JUJUY	15,46	27,05	3,07	5,44
5. MISIONES	16,57	29,53	2,99	6,44
6. CHACO	17,46	31,19	4,62	6,81
7. SANTIAGO DEL ESTERO	19,76	30,92	2,63	4,84
8. FORMOSA	24,93	60,41	4,46	6,88

CAPITULO III

ASPECTOS CUANTITATIVOS

III.1. MONTO DE APORTES DEL TESORO NACIONAL

III.1.I - APORTES DEL TESORO NACIONAL 1967 -1984. DISTINTOS PERIODOS SIGNIFICATIVOS.

A modo de introducción al análisis de los aspectos cuantitativos del tema de los Aportes del Tesoro Nacional se ha recopilado, en primer lugar, información sobre el monto total de estos aportes para el período 1967-1984 (Cuadro N° 1, Gráfico N° 1).

Una primer observación es que estos aportes muestran grandes fluctuaciones a lo largo del período; en valores constantes, frente a un promedio de 254 millones de pesos de 1960 en los 18 años considerados, el valor máximo alcanzó a 932 millones (1975) y el mínimo a 41 millones (1968).

Para comparar con otras variables (fiscales y relativas a la economía en su conjunto) y para analizar la distribución entre jurisdicciones, puede resultar de utilidad distinguir algunos sub-períodos significativos; así, se tiene:

Período I : 1967-1969, con niveles mínimos de aportes del Tesoro Nacional;

Período II : 1970-1972, con niveles crecientes de aportes, motivados fundamentalmente por la equiparación salarial del sector público;

Período III : 1973-1976, con niveles máximos; en 1975 se registra el valor más alto de toda la serie;

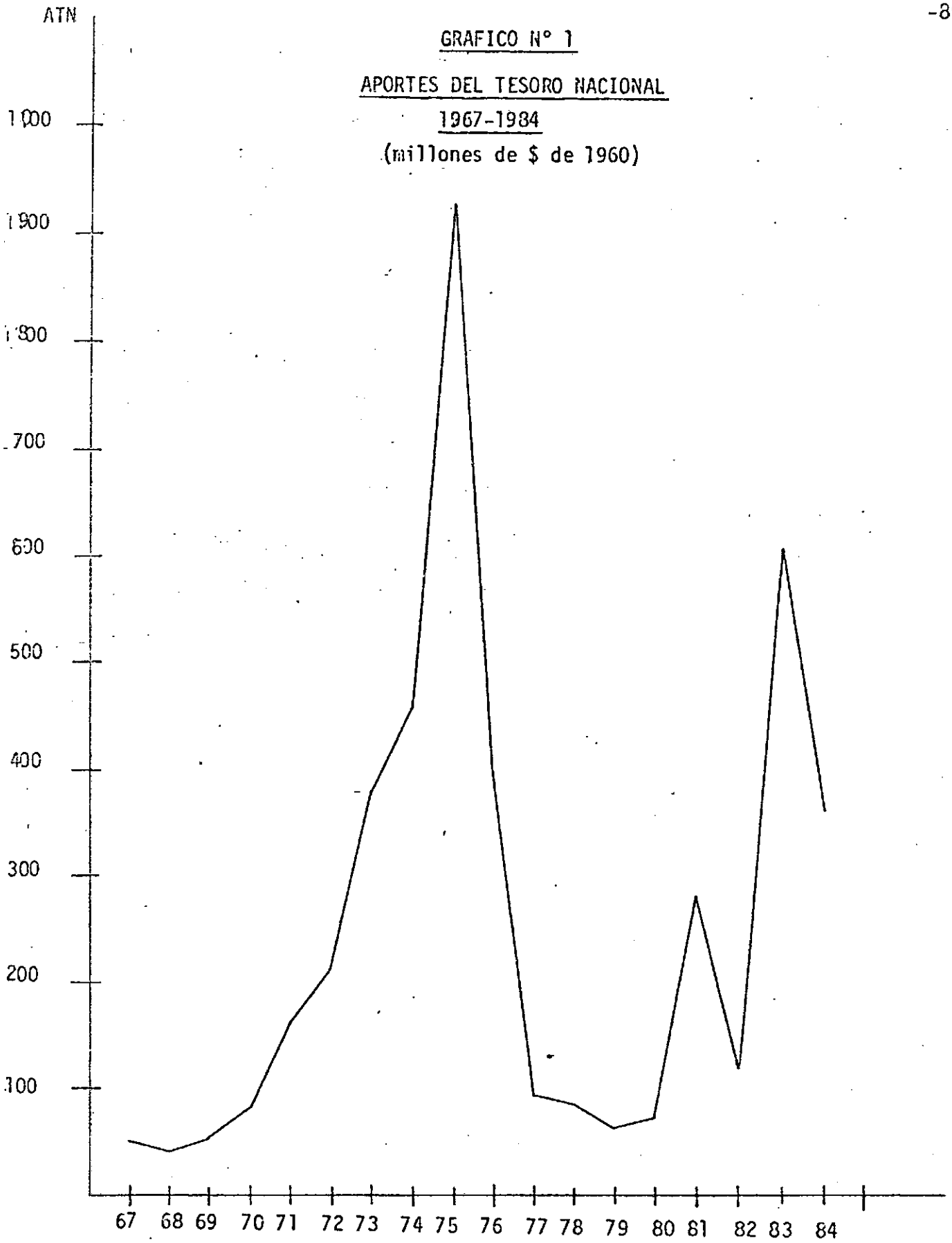
Período IV : 1977-1978, con reducción significativa de los aportes del Tesoro Nacional;

GRAFICO N° 1

APORTES DEL TESORO NACIONAL

1967-1984

(millones de $ de 1960)



FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro N° 1.

Período V : 1979-1980, con bajos niveles de aportes (este período es, por el nivel de los aportes, similar al de 1967-1969);

Período VI : 1981-1982, de aportes fuertemente crecientes en 1981 (casi 3,5 veces superiores al promedio del período anterior) y decrecientes en 1982 (a algo menos de la mitad de los de 1981, aunque casi duplicando los valores de 1979-1980);

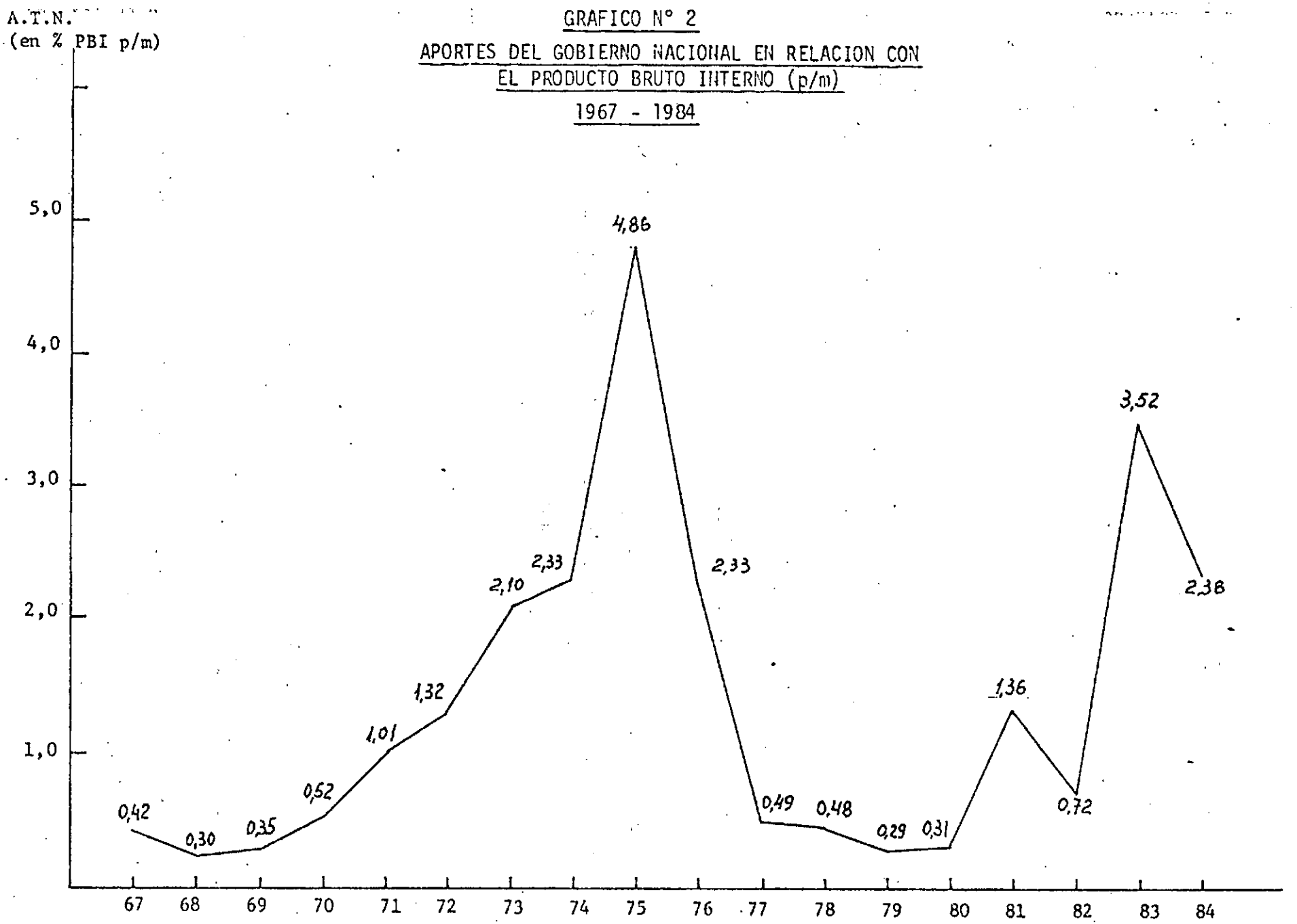
Período VII : 1983-1984, nuevamente dentro de los niveles máximos (promedio 83-84: 533 millones de pesos de 1960; promedio período III, 1973-1976: 545 millones de la misma moneda).

En el Gráfico N° 2 se presentan los A.T.N. expresados en términos del Producto Bruto Interno a precios de mercado; la evolución de esta relación es similar a la antes comentada para los A.T.N. en valores constantes.

GRAFICO N° 2

APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON EL PRODUCTO BRUTO INTERNO (p/m)

1967 - 1984



—ATN como % del PBI p/m (ambas en valores corrientes). Datos del PBI p/m: BCRA y Secretaría de Hacienda; para 1967-1969 se empalmó la última serie publicada por el BCRA con la nueva serie respetando las variaciones anuales de la serie vieja.

CUADRO N° 1

EVOLUCION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL A LOS GOBIERNOS LOCALES, Y COMPARACION CON LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA. EN VALORES CONSTANTES *.

1967 - 1984

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación.

* - En base al índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios.

Años	Aportes T.N. (en mill.$ corrientes) (I) 1/	Aporte T.N. (en mill. $ de 1960) (II)	Coparticipac. a Provincias (mill. $ 1960) (III) 2/	Aporte T.N. a Provincias / Copart.a Prov. en %(IV)=(II) (III)	A.T.N. + Cap.Fed.
1967	232,2	53,5	367,7	14,6	421,2
1968	193,7	40,7	381,0	10,7	421,7
1969	260,8	52,2	409,4	12,8	461,6
1970	458,1	81,1	385,9	21,0	467,0
1971	1.271,7	164,5	351,6	46,8	516,1
1972	2.748,0	212,7	290,5	73,2	503,2
1973	7.469,7	377,1	413,4	91,2	790,5
1974	11.403,2	464,7	587,4	79,1	1.052,1
1975	70.574,1	931,9	361,3	257,9	1.293,2
1976	175.579,2	407,3	474,5	85,8	881,8
1977	101.253,0	95,1	776,8	12,2	871,9
1978	247.973,0	90,8	705,9	12,9	796,7
1979	399.604,0	57,7	692,5	8,3	750,2
1980	864.536,0	69,2	841,1	8,2	910,3
1981	7.447.489,0	280,9	521,7	53,8	802,6
1982	10.904.450	122,9	361,0	34,0	483,9
1983	24.801	609,0	264,7	230,1	873,7
1984	128.559	457,7	247,0	185,3	704,7

1/ - 1967-1982: millones $ Ley 18.188; 1983-1984: millones $a.

2/ - Provincias, M.C.Bs.As. y Terr.Nac.Tierra del Fuego; excluye seguridad social y FONAVI (desde la reforma de 1980).

III.1.2- APORTES DEL TESORO NACIONAL Y COPARTICIPACION FEDERAL - 1967-1984.

A partir de 1969 y hasta 1975 los Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.) son fuertemente crecientes (Gráficos N°s. 1 y 2) por distintas razones, entre las que merecen destacarse:

(a) - la equiparación salarial en las Provincias (1971-1972) que significó un importante crecimiento de los gastos en personal, que debieron financiarse con apoyo del Gobierno Nacional;

(b) - la caída de la coparticipación federal hasta 1972 por reducción de la recaudación bruta de los impuestos coparticipados (23 % en valores reales entre 1970 y 1972); esta disminución se originó en la aceleración inflacionaria a partir de 1970 (de aproximadamente el 14 % anual en 1970 al 64 % anual en 1972) con un sistema tributario caracterizado por importantes rezagos que erosionaban la recaudación real;

(c) - la caída en la recaudación propia de los gobiernos provinciales por la misma razón expuesta en el punto anterior; la disminución entre 1970 y 1972 fue del orden del 25 % en valores reales (similar a la disminución de la recaudación bruta de impuestos coparticipados);

(d) - la notable expansión del gasto provincial en 1973 y 1974 (el -- gasto real de 1974 fue superior al de 1972 en un 65 %), que creció en proporción muy superior a la recaudación propia (46 % entre 1972 y 1974);

(e) - la explosión inflacionaria de 1975, que deterioró significativamente las recaudaciones nacionales de impuestos coparticipados y las recaudaciones provinciales, por las razones expuestas en (b) y (c); se sumo a nivel

provincial la sustitución de los impuestos a las actividades lucrativas por los impuestos de patentes, de muy bajo rendimiento fiscal.

El crecimiento de los A.T.N. en el período 1969-1975 estuvo acompañado de disminuciones en la coparticipación federal entre 1969 y 1972 y entre 1974 y 1975 (Gráfico N° 3); en cambio, la coparticipación aumentó en 1973 y 1974 por recuperación de la recaudación real y por la reforma del régimen, que aumentó significativamente el contingente asignado a los Gobiernos provinciales (del 38,7 % al 48,5 %).

La relación entre la evolución de los A.T.N. y la coparticipación federal es muy clara a partir de 1975 (Gráficos N°s. 3 y 4); desde esa fecha se observa lo siguiente:

(a) - en 1975 se registra el valor máximo de los A.T.N. con un bajo nivel de coparticipación federal;

(b) - entre 1976 y 1980 se produce una drástica reducción de los A.T.N. en valores constantes unida a un notable crecimiento de la coparticipación federal; los datos más importantes se resumen seguidamente:

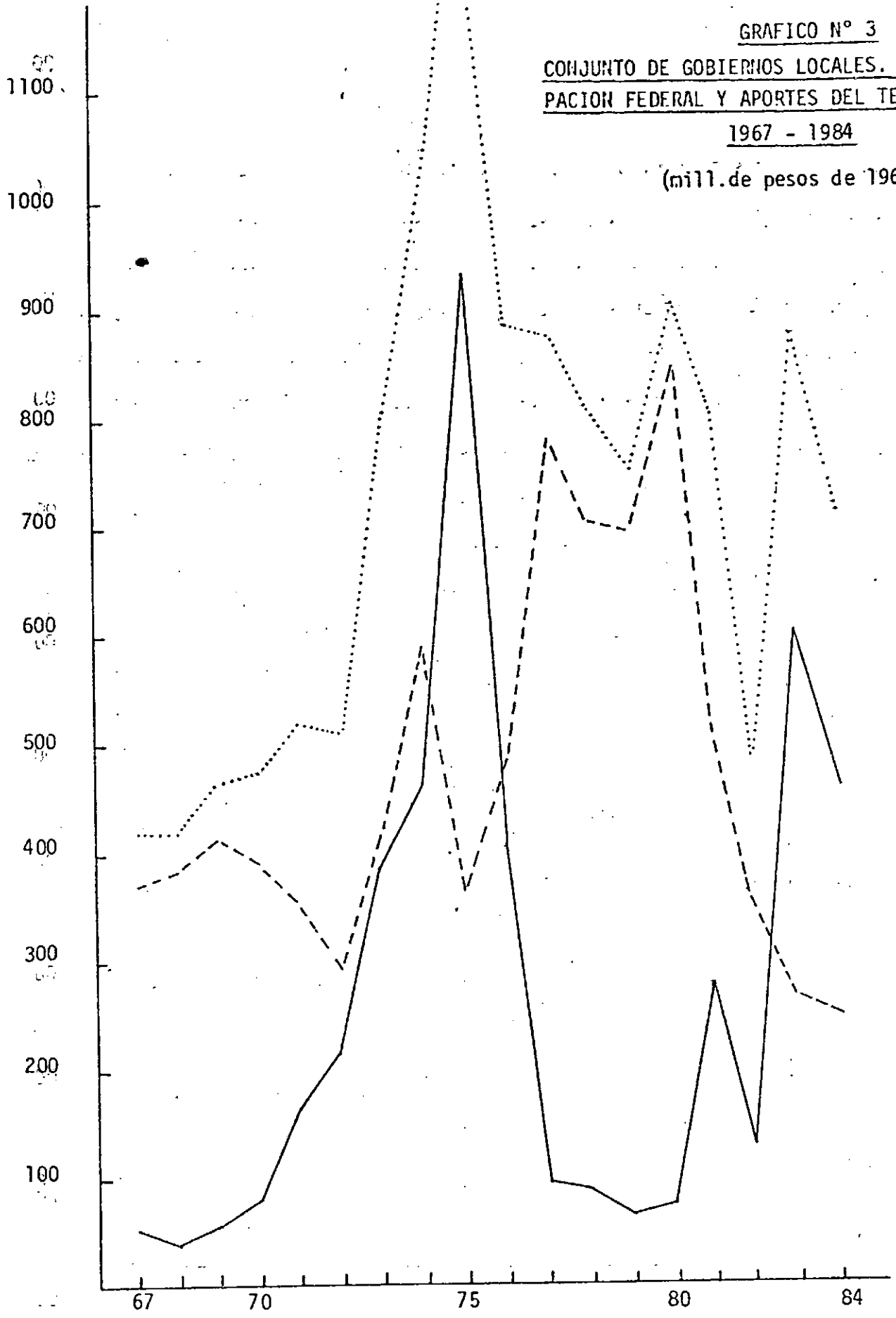
	Período 1976-1980		
	A.T.N. (1)	Cap.Fed. (2)	Total (1) + (2)
	millones $ 1960		
1. Valor Máximo	407	841	910
2. Valor Mínimo	58	475	750
3. Promedio	144	698	842
4. Máximo / Mínimo	7,02	1,77	1,21

GRAFICO N° 3

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES. COPARTICIPACION FEDERAL Y APORTES DEL TESORO NACIONAL

1967 - 1984

(mill.de pesos de 1960)



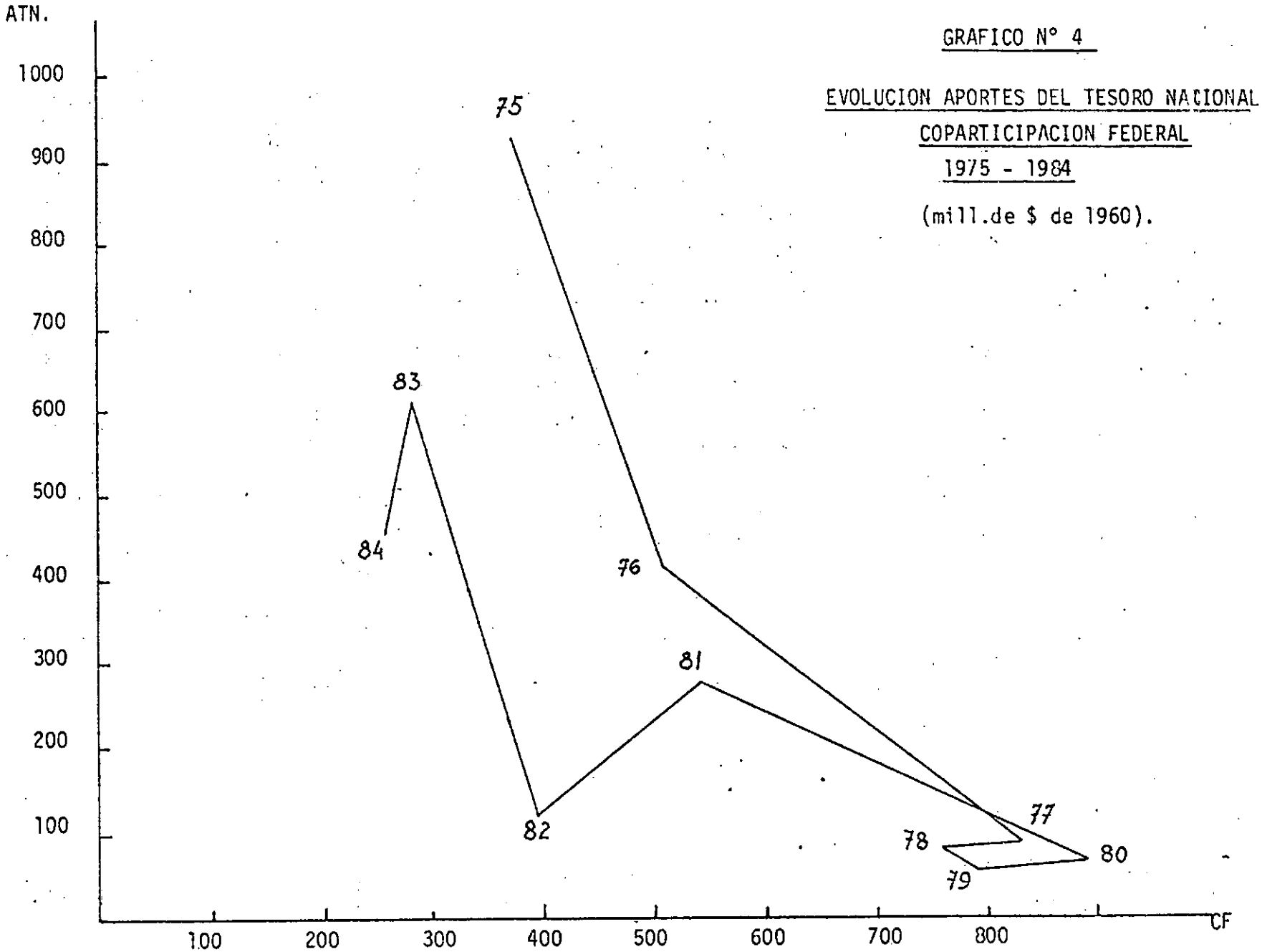
——— Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.)
- - - - Coparticipación Federal (C.F.)
..... ATN + CF.

FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro 1.

GRAFICO N° 4

EVOLUCION APORTES DEL TESORO NACIONAL
COPARTICIPACION FEDERAL
1975 - 1984

(mill.de $ de 1960).



FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro N° 1.

La relativa estabilidad de los valores totales (ATN + Cap.Fed.) indica que el crecimiento de la Coparticipación Federal compensó aproximadamente la disminución de los A.T.N.

(b) - entre 1981 y 1984 se produce una fuerte reducción de la coparticipación federal unida a un notable incremento en los A.T.N; los datos más significativos son los siguientes:

	Período 1981-1984		
	A.T.N. (1)	Cap.Fed. (2)	Total (1) + (2)
1. Valor Máximo	609	522	874
2. Valor Mínimo	123	247	484
3. Promedio	368	349	716
4. $\frac{\text{Máximo}}{\text{Mínimo}}$	4,95	2,11	1,81

Inversamente a lo que ocurrió en el período anterior, ahora el crecimiento de los A.T.N. en valores constantes compensó (aproximadamente) la disminución de la coparticipación federal.

Para el período 1975-1984 se obtuvo la siguiente relación estadística entre A.T.N. y coparticipación federal (C.F.), en valores constantes,

$$A.T.N. = \underset{/4,618/}{823} - \underset{/-3,083/}{0,91}\ CF$$

$$R^2 = 0,54$$

que confirma la asociación negativa entre las dos variables y las variaciones (aproximadamente) compensadoras (100 pesos de disminución en la coparticipa--

ción federal originarían un aumento de 91 pesos en los A.T.N.).

Esta evolución inversa de A.T.N. y Coparticipación Federal detectada a partir de 1975 es de gran importancia para el objetivo de este trabajo por lo que será analizada con más detalle en la sección siguiente.

III.1.3 - APORTES DEL TESORO NACIONAL Y FORMACION DE LA MASA COPARTICIPABLE DE LA COPARTICIPACION FEDERAL.

III.1.3.1. Introducción

En la sección anterior se detectó a partir del1975 una clara relación inversa entre la evolución de los A.T.N. y la coparticipación federal (C.F.); en 1976-1980 el importante aumento de la C.F. estuvo acompañado de una significativa caída compensadora de los A.T.N.; en 1981-1984 crecieron los A.T.N. y se redujo notablemente la C.F.

Esta evolución de los A.T.N., especialmente su papel compensador de las fluctuaciones de la C.F., puede explicarse por algunas características del régimen de coparticipación de impuestos nacionales que se examinarán a continuación.

III.1.3.2. Aspectos conceptuales

El tema de la coparticipación impositiva tiene varias dimensiones; la primera es la distribución primaria que puede subdividirse en: a) - la decisión sobre el conjunto de tributos que forman la masa coparticipable; y b) - el porcentaje de esa masa que se asigna al conjunto de gobiernos provinciales; la segunda es la distribución secundaria, o sea, una vez definido el contingente provincial, con que prorrateadores se distribuye entre los gobiernos locales. Este punto se ocupa de uno de los aspectos referidos a la distribución primaria, el de la formación de la masa coparticipable; se de-

//

muestra que la masa coparticipable depende de múltiples factores de decisión unilateral del Gobierno Nacional; como la coparticipación impositiva influye directamente en las variables fiscales provinciales, tanto la provisión de bienes públicos provinciales como la presión tributaria provincial terminan dependiendo de aquellos factores de decisión unilateral del Gobierno Nacional.

Un breve inventario de los factores de decisión unilateral del Gobierno Nacional que afectan la "mezcla" de los recursos nacionales (coparticipados, no coparticipados y déficit fiscal) es el siguiente:

(a) - la introducción o eliminación, y los cambios en la estructura (alícuotas, bases imponibles, deducciones, etc.) de los tributos no coparticipados; el aumento de los no coparticipables significa una reducción de la recaudación efectiva de los coparticipables respecto a la recaudación que se hubiera obtenido sin tal incremento;

(b) - el déficit del Gobierno Nacional que significa también una reducción en la recaudación efectiva de impuestos coparticipables (suponiendo ahora que la recaudación de no coparticipables se mantiene constante) respecto a la recaudación potencial que se hubiera obtenido de no incurrir en el mismo;

(c) - además, la "mezcla" puede variar por cambios referidos a los tributos coparticipados. La Nación fija, a través de sus leyes impositivas, los elementos que conforman la estructura de cada uno de los impuestos coparticipados: bases imponibles, alícuotas, etc. La evolución efectiva de las variables económicas, al afectar los valores alcanzados por las bases imponibles así definidas, establecen en cada período la recaudación potencial de los im

puestos coparticipados. No toda la recaudación potencial se convierte en recaudación efectiva, por dos grandes grupos de causas: a) - por la existencia y operación, reglada exclusivamente por el Gobierno Nacional, de las desgravaciones, exenciones, deducciones, moratorias, condonaciones, etc.; b) - por el margen de evasión fiscal efectivamente registrado.

En conclusión puede observarse que la recaudación efectiva de impuestos coparticipados es afectada por una serie de causas influídas unilateralmente por la Nación, que los gobiernos locales no tienen bajo su control total o parcial, pese a ser partes del sistema.

Cuando el Gobierno Nacional financia sus gastos con mayor participación de recursos no coparticipados (comercio exterior, combustibles, etc) o con déficit fiscal, la masa coparticipable disminuye; como de esa masa las Provincias reciben un porcentaje fijo (48,5 % según la Ley 20.221/73), los importes recibidos del Gobierno Nacional disminuyen; las alternativas abiertas a los gobiernos locales son: (a) - reducir los gastos; y/o (b) - aumentar las recaudaciones propias. La existencia de rigideces conspira contra la posibilidad de ese ajuste. Como se vió antes, al agravarse los problemas fiscales provinciales, el Gobierno Nacional concurre a paliar la situación con A.T.N. Como estos aportes son también de asignación unilateral por el Gobierno Nacional, agregan otro factor distorsionante -en este caso no solo en cuanto a la inestabilidad del monto global a distribuir, sino también en cuanto a la distribución entre las distintas provincias.

III.1.3.3. Aspectos cuantitativos

La composición entre recursos coparticipados (Ley 20.221) y no coparticipados registra variaciones significativas año a año, indicando una falta de estabilidad en la "mezcla" de ambos tipos de recursos. En el período 1970-1984 la relación entre ingresos coparticipados y no coparticipados dentro de los ingresos tributarios de la Tesorería General de la Nación experimentó importantes fluctuaciones: de casi dos tercios del total en 1970 disminuye a algo más de dos quintos en 1975 para alcanzar un porcentaje similar al de la primer observación el año 1979; a partir de 1980 se produce un importante decrecimiento llegado a poco más de un cuarto del total en 1984. -- Dentro de los recursos no coparticipados de la Tesorería General de la Nación, los impuestos sobre el comercio exterior muestran importantes fluctuaciones, derivadas de que dichos impuestos han sido utilizados en la experiencia argentina contemporánea dentro de esquemas de política económica global con finalidades extrafiscales, y más concretamente, como compensación de políticas cambiarias alternativas; dado que la totalidad de estos impuestos, por características constitucionales, son exclusivos del Gobierno Nacional, estas fluctuaciones repercuten sobre el cambio en la mezcla entre recursos del Gobierno Nacional coparticipados vs. no coparticipados. En el deterioro de la relación coparticipados/no coparticipados ha influído -especialmente desde 1981- la creciente importancia -- del Excedente del Impuesto sobre los Combustibles [1/] que se destina en su totalidad al Tesoro Nacional.

1/ - Un análisis detallado del tema del Impuesto sobre los Combustibles puede consultarse en "Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos y el Tamaño del Sector Público Provincial", Vol. IV, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Abril de 1982.

El financiamiento de los gastos nacionales con recursos provenientes del Uso del Crédito (incluyendo el financiamiento vía Banco Central), que constituye lo que en esta sección se ha denominado "déficit", también -- forma parte del esquema global de política económica (con importantes repercusiones fiscales) y muestra una alta variabilidad en el tiempo. En el período 1970-1984, la "Necesidad de financiamiento" de la Administración Nacional varió entre el 0,59 % del Producto Bruto Interno a precios de mercado en --- 1970 y el 12,85 en 1983 (ver Cuadro N° 2).

El total de erogaciones de la Tesorería General de la Nación financiado con recursos coparticipados ha variado significativamente en el período 1970-1984; el valor máximo corresponde a 1970 con el 52 % y el mínimo a 1975 con algo menos del 10 % (Cuadro N° 2).

CUADRO N° 2

FINANCIAMIENTO DE LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION

RELACIONES CUANTITATIVAS

1970 - 1984

Años	Recursos Tributarios de la Tesorería General de la Nación			Necesidad de Financiamiento de la Administración Nacional (en % del PBI p/m)	Financiamiento de Erogaciones totales de la T.G.N. con recursos coparticipables (%)
	Coparticipados % Total	Combustibles % Total	Comercio Exterior % Total		
1970	65,8	3,1	23,5	0,59	52,1
1971	59,7	5,8	27,1	2,11	40,1
1972	52,4	4,6	35,6	2,52	32,8
1973	48,2	6,5	35,7	5,79	21,3
1974	49,4	13,5	28,5	5,98	23,8
1975	41,8	13,8	34,5	11,61	9,8
1976	54,3	0,3	38,4	8,45	21,8
1977	65,4	6,1	20,4	3,39	43,4
1978	65,2	11,3	15,3	2,72	41,3
1979	66,8	4,0	19,6	1,35	38,0
1980	62,6	3,8	23,9	2,47	38,2
1981	44,6	18,9	28,0	4,86	38,1
1982	38,8	24,7	29,2	3,89	40,9
1983	30,2	23,3	42,8	12,85	17,6
1984	27,3	38,1	32,5	5,56	20,5

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

III.1.3.4. Comentario final

A la luz de las consideraciones precedentes resulta claro y deseable dar la mayor estabilidad posible a los recursos de los gobiernos locales provenientes de la coparticipación federal de impuestos. Se acepta que una parte de la inestabilidad es propia (y hasta puede resultar deseable si se debe a la actuación como estabilizador automático) del sistema tributario nacional y forma parte de las "reglas del juego" que deben aceptar los gobiernos locales a través de las Leyes-Convenio de Coparticipación; pero debe enfatizarse la necesidad de eliminar la inestabilidad que proviene de medidas de política económica decididas unilateralmente por el gobierno Nacional y que tienen impacto sobre las variables fiscales nacionales, difundiéndose luego los efectos a los gobiernos provinciales sin que estos tengan otros instrumentos para compensarlos que no sea alterando los niveles de sus gastos y/o recursos propios. Si por rigideces estos ajustes no pueden realizarse, el Gobierno Nacional debe acudir a los A.T.N. para paliar los problemas financieros de las Provincias.

III.1.3.5. Apéndice

Composición de los Recursos Nacionales (Coparticipados, No Coparticipados y Déficit) y efectos sobre las variables fiscales provinciales.

1 - Recursos y Gastos de los Gobiernos Provinciales sin A.T.N.

Sean

RP = recursos propios de los gobiernos provinciales;

C = recursos de origen nacional (recursos de coparticipación);

GP = gastos provinciales

Se supone que GP ha sido ajustado de modo de satisfacer óptimamente las necesidades de bienes públicos de las jurisdicciones locales; del mismo modo, dado C, que para los gobiernos locales constituye una variable exógena, se supone que se fijan las bases imponibles y alícuotas de los tributos provinciales que producen el mínimo de distorsiones.

La restricción presupuestaria delos gobiernos locales puede escribirse,

$$GP = RP + C \qquad (1)$$

suponiéndose, por simplicidad, que no puede existir ni déficit ni superávit.

2 - Recursos del Gobierno Nacional

La restricción presupuestaria del gobierno nacional puede expresarse,

$$GN = R = (1 - \alpha)RC + RNC + D \qquad (2)$$

donde,

GN = Gastos nacionales;

R = recursos nacionales totales;

RC = recursos coparticipados;

RNC = recursos no coparticipados;

D = déficit fiscal financiado por el Banco Central (o, más en general, por el uso neto del crédito público); y

α = participación porcentual de los gobiernos locales en el total de recursos coparticipados ($o < \alpha < 1$).

Si el gasto nacional (igual a los recursos nacionales totales) permanece fijo, hallando el diferencial total de (2) y completando tasas de cambio resulta,

$$Y_1 \frac{dRC}{RC} + Y_2 \frac{dRNC}{RNC} + (1 - Y_1 - Y_2) \frac{dD}{D} = 0$$

y reordenando

$$\frac{dRC}{RC} = -\frac{1}{Y_1} \left(Y_2 \frac{dRNC}{RNC} + (1 - Y_1 - Y_2) \frac{dD}{D} \right) \qquad (3)$$

siendo,

$$Y_1 = \frac{RC}{R}(1-\alpha)$$

$$Y_2 = \frac{RNC}{R}$$

La expresión (3) indica la posibilidad de sustitución entre los distintos tipos de recursos por parte del Gobierno Nacional.

Interesa analizar dos casos:

a) - $\frac{dD}{D} > 0$, o sea, un mismo nivel de gasto se financia con mayor déficit fiscal; en este caso si $\frac{dRNC}{RNC} = 0$, se produce una disminución

de los recursos coparticipados igual a

$$\frac{dRC}{RC} = -\frac{1}{y_1}\left(1 - y_1 - y_2\right)\frac{dD}{D}$$

b) - $\frac{dRNC}{RNC} > 0$, o sea, un mismo nivel de gasto se financia con mayores recursos no coparticipados; en este caso si $\frac{dD}{D} = 0$, se produce una disminución de los recursos coparticipados igual a

$$\frac{dRC}{RC} = -\frac{1}{y_1}\, y_2\, \frac{dRNC}{RNC}$$

3. Impacto sobre las finanzas provinciales

Diferenciando totalmente (1) y completando tasas de cambio se obtiene,

$$\frac{dGP}{GP} = \beta\frac{dRP}{RP} + (1-\beta)\frac{dC}{C} \qquad (4)$$

donde

$$\beta = \frac{RP}{GP}$$

Pero

$$C = \alpha\, RC$$

y

$$\frac{dC}{C} = \frac{dRC}{RC} \qquad (5)$$

Utilizando (3) y (5), (4) puede escribirse,

$$\frac{dGP}{GP} = \beta\frac{dRP}{RP} - \frac{(1-\beta)}{y_1}\left(y_2\frac{dRNC}{RNC} + (1-y_1-y_2)\frac{dD}{D}\right) \qquad (6)$$

de donde resulta que los gastos y/o ingresos propios provinciales deben variar cuando se modifica la recaudación de impuestos nacionales no coparticipados y/o el déficit fiscal nacional.

Si $\frac{dGP}{GP} = 0$, de (6) surge que los recursos propios provinciales deben incrementarse cuando aumenta la recaudación de impuestos nacionales no coparticipados y/o el déficit fiscal;

Si $\frac{dRP}{RP} = 0$, de (6) surge que los gastos provinciales deben disminuir cuando aumenta la recaudación de impuestos no coparticipados y/o el déficit fiscal.

Las relaciones analizadas son suficientes para ilustrar el modo en que las variables fiscales provinciales (gastos y/o recursos propios) dependen crucialmente de decisiones unilaterales del Gobierno Nacional en cuanto a la forma de financiar sus propios gastos (a través de recursos coparticipados, no coparticipados o déficit fiscal).

4 - Recursos y Gastos de los Gobiernos Provinciales. Con A.T.N.

Si existen A.T.N. la ecuación (1) debe reescribirse en la forma siguiente

$$GP = RP + C + ATN \qquad (1')$$

Diferenciando y completando tasas de cambio se obtiene

$$\frac{dGP}{GP} = a.\ \frac{dRP}{RP} + b\ \frac{dC}{C} + (1-a-b)\ \frac{dATN}{ATN} \qquad (7)$$

Si por existencia de rigideces $\frac{dGP}{GP} = \frac{dRP}{RP} = 0$, entonces

$$\frac{dATN}{ATN} = \frac{-b}{(1-a-b)}\ \frac{dc}{c} < 0 \qquad (8)$$

y los ATN variarán en sentido inverso a la coparticipación federal. Este efecto (expuesto en este Apéndice en forma analítica) ha estado presente entre 1976 y 1984 como se mostró antes.

III.2. IMPORTANCIA DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL EN EL TOTAL DE FONDOS GIRADOS A LAS PROVINCIAS POR DISTINTOS REGIMENES.

Como se expuso en el Capítulo I (punto I.3.2.) existen en la Argentina distintos regímenes de aportes del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales; los principales mecanismos son: (i) Coparticipación Federal de Impuestos; (ii) Coparticipación Vial; (iii) Fondo Nacional de la Vivienda; (iv) Seguridad Social; (v) Fondo de Desarrollo Regional; (vi) Aportes del Tesoro Nacional; (vii) Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior; (viii) Regalías. La información cuantitativa detallada para el período 1972-1984, se vuelca en el Cuadro N° 3; los aportes se han clasificado 2/ : (a) - en función de las alternativas abiertas a los Gobiernos Locales en: (a.1.) de libre disponibilidad; y (a.2.) condicionados; (b) en función de la forma de determinación por parte del Gobierno Nacional en: (b.1.) automáticos; y (b.2.) discrecionales. La estructura porcentual de los aportes se presenta en los Cuadros N°s. 4 y 5 y en los Gráficos N°s. 5 a 7.

Para el período 1972-1984 se aprecia un crecimiento de los aportes condicionados en el total; particularmente desde 1975 (cuando representaron el mínimo de la serie con el 7,9 %), hasta alcanzar el 25 % - 30 % del total a partir de 1981. En cuanto a la clasificación según la forma de determinación, luego de la gran participación de los aportes discrecionales en 1975 (debido a la crisis del sector público en general y del sector público provin-

2/ - En algunos casos hubo dificultades para clasificar los rubros, pero los montos implicados no alteran las conclusiones (fundamentalmente "Otros Aportes").

cial en particular) se estabilizan en alrededor de un cuarto del total en 1977-1980, para aumentar significativamente su participación con posteriori dad, llegando a representar casi el 60 % del total en 1984.

Los aportes con los atributos de discrecionales y condicionados -que según lo expuesto en el Capítulo I, punto I.2.5., constituyen más bien un "gasto nacional"- han aumentado su participación en el total re presentando entre el 14 % y el 19 % en 1977-1984. Según el criterio del punto I.2.5. alrededor del 9 % (1984) del gasto total de los Gobiernos Locales debería considerarse, en realidad, como "gasto nacional".

A lo largo del período 1972-1984 los A.T.N. tuvieron una -- participación muy fluctuante (Gráfico N° 8): luego del pico de 1975 (57,7 % del total) disminuyeron a valores muy bajos en 1977-1980, crecieron su parti cipación en 1981-1982 (18 % en 1981 y 15 % en 1982) y se aproximaron a dos quintos del total de aportes en 1983 (41 %) y 1984 (38,7 %). Con respecto a la relación de los A.T.N. con la C.F. se aprecia lo siguiente: crecimiento en 1972-1975, llegando en este último año a un valor igual a 2,21 (o sea, por cada 100 pesos de C.F. se recibían -por el conjunto de Gobiernos Locales- -- 221 pesos de ATN); luego se reduce notablemente en 1977-1980, con un valor - inferior a 0,10 (o sea, por cada 100 pesos de CF se recibían (promedio de todas las jurisdicciones) menos de 10 pesos de A.T.N.). La relación aumenta en 1981-1984; en 1983-1984 se aproxima a la proporción de 2 a 1 (por cada 100 pesos de C.F. propiamente dicha se recibieron 190 pesos de ATN en 1983 y 193 pesos en 1984).

CUADRO N° 3

DISTINTOS MECANISMOS DE APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS LOCALES

1972 - 1984

En valores corrientes *

Año	A U T O M A T I C O S						
	Libre Disponibilidad			Condicionados			
	Coparticip. Federal	Regalías	Sub-Total	Seguridad Social	Coparticipac. Vial	Sub-Total	Total
1972	3.754	242	3.996	--	521	521	4.517
1973	8.189	428	8.617	--	979	979	9.596
1974	14.414	1.268	15.682	--	1.686	1.686	17.368
1975	27.362	2.683	30.045	--	3.449	3.449	33.494
1976	204.546	10.486	215.032	--	18.763	18.763	233.795
1977	826.892	25.792	852.684	--	47.896	47.896	900.580
1978	1.928.329	118.188	2.046.517	--	156.745	156.745	2.203.262
1979	4.796.248	300.159	5.096.407	--	351.337	351.337	5.447.744
1980	10.510.211	564.634	11.074.845	--	681.606	681.606	11.756.451
1981	13.832.296	1.315.318	15.147.614	2.607.300	1.433.072	4.040.372	19.187.986
1982	32.050.500	7.285.000	39.335.500	7.548.500	3.560.000	11.108.500	50.444.000
1983	10.782	4.505	15.287	4.132	2.170	6.302	21.589
1984	69.387	29.200	98.587	26.116	16.819	42.935	141.522

* - 1972-1982: Millones de pesos Ley 18.188
1983-1984: Millones de pesos argentinos.

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación (datos no publicados de cuentas provinciales).

CUADRO N° 3 (cont.)

DISTINTOS MECANISMOS DE APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS LOCALES

1972 - 1984

En valores corrientes *

Año	DISCRECIONALES								TOTAL
	Libre Disponibilidad			Condicionados				TOTAL	
	Aportes del Tes.Nacion.	Otros Aportes **	Total	Fondo Des. Regional	FO.NA.VI	FEDEI	Sub-Total		
1972	2.163	332	2.495	365	--	37	402	2.899	7.414
1973	6.858	722	7.580	498	--	36	534	8.114	17.710
1974	11.689	991	12.680	435	827	50	1.312	13.992	31.360
1975	60.383	6.036	66.419	1.030	3.372	380	4.782	71.201	104.695
1976	182.925	10.246	193.171	10.553	26.187	2.205	38.945	232.116	465.911
1977	81.099	31.855	112.954	44.096	70.810	5.821	164.823	277.777	1.178.357
1978	191.143	57.533	248.676	88.734	365.059	18.039	471.832	720.508	2.923.770
1979	326.586	123.898	450.484	209.814	1.026.040	37.266	1.273.120	1.723.604	7.171.348
1980	801.963	376.669	1.178.632	590.564	2.266.496	96.248	2.953.308	4.131.940	15.888.391
1981	5.814.652	1.448.327	7.262.979	909.529	4.717.007	184.169	5.810.705	13.073.684	32.261.670
1982	11.521.000	2.706.000	14.227.000	1.890.000	10.061.000	279.000	12.238.000	26.465.000	76.909.000
1983	20.512	1.696	22.208	694	5.357	175	6.226	28.434	50.023
1984	133.763	23.398	157.161	4.148	40.378	2.818	47.344	204.505	346.027

* - 1972-1982: Millones de pesos Ley 18.188
1983-1984: Millones de pesos argentinos.

** - Clasificados provisionalmente como discrecionales y de libre disponibilidad.

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación (datos no publicados de cuentas provinciales).

ESTRUCTURA DE LOS APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS LOCALES

1972 - 1984

-En porcentajes-*

Año	AUTOMATICOS							DISCRECIONALES								TOTAL GENERAL
	Libre Disponibilidad			Condicionados				Libre Disponibilidad			Condicionados					
	Cop.Fed	Regal.	Sub-Total	S.Soc	Cop. Vial	Sub-Total	Total	A.T.N.	Otros	Total	F.D.R.	FONAVI	FEDEI	Sub-Total	Total	
1972	50,6	3,3	53,9	-	7,0	7,0	60,9	29,2	4,5	33,7	4,9	-	0,5	5,4	39,1	100,0
1973	46,2	2,4	48,6	-	5,5	5,5	54,1	38,7	4,1	42,8	2,8	-	0,2	3,0	45,8	100,0
1974	46,0	4,0	50,0	-	5,4	5,4	55,4	37,3	3,1	40,4	1,4	2,6	0,2	4,2	44,6	100,0
1975	26,1	2,6	28,7	-	3,3	3,3	32,0	57,7	5,8	63,4	1,0	3,2	0,4	4,6	68,0	100,0
1976	43,9	2,3	46,2	-	4,0	4,0	50,2	39,3	2,2	41,5	2,3	5,6	0,5	8,4	49,8	100,0
1977	70,2	2,2	72,4	-	4,1	4,1	76,4	6,9	2,7	9,6	3,7	6,0	0,5	14,0	23,6	100,0
1978	66,0	4,0	70,0	-	5,4	5,4	75,4	6,5	2,0	8,5	3,0	12,5	0,6	16,1	24,6	100,0
1979	66,9	4,2	71,1	-	4,9	4,9	76,0	4,6	1,7	6,3	2,9	14,3	0,5	17,8	24,0	100,0
1980	66,2	3,6	69,7	-	4,3	4,3	74,0	5,0	2,4	7,4	3,7	14,3	0,6	18,6	26,0	100,0
1981	42,9	4,1	47,0	8,1	4,4	12,5	59,5	18,0	4,9	22,5	2,8	14,6	0,6	18,0	40,5	100.0
1982	41,7	9,5	51,1	9,8	4,6	14,4	65,6	15,0	3,5	18,5	2,5	13,1	0,3	15,9	34,4	100,0
1983	21,6	9,0	30,6	8,3	4,3	12,6	43,2	41,0	3,4	44,4	1,4	10,7	0,3	12,4	56,8	100,0
1984	20,1	8,4	28,5	7,5	4,9	12,4	40,9	38,7	6,7	45,4	1,2	11,7	0,8	13,7	59,1	100,0

* - Elaborado en base a datos del Cuadro N° 3. Las sumas pueden no ser exactas por redondeos.

CUADRO N° 5

ESTRUCTURA DE LOS APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS LOCALES

1972 - 1984

De libre disponibilidad y condicionados; ATN en relación a la Coparticipación Federal

(en porcentajes) *

Año	Libre Disponibilidad (%)	Condicionados (%)	A.T.N. / Cop. Fed. (%)
1972	87,6	12,4	57,6
1973	91,4	8,5	83,7
1974	90,4	9,6	81,1
1975	92,1	7,9	220,7
1976	87,7	12,4	89,4
1977	82,0	18,1	9,8
1978	78,5	21,5	9,9
1979	77,4	22,7	6,8
1980	77,1	22,9	7,6
1981	69,5	30,5	42,0
1982	69,6	30,3	35,9
1983	75,0	25,0	190,2
1984	73,9	26,1	192,8

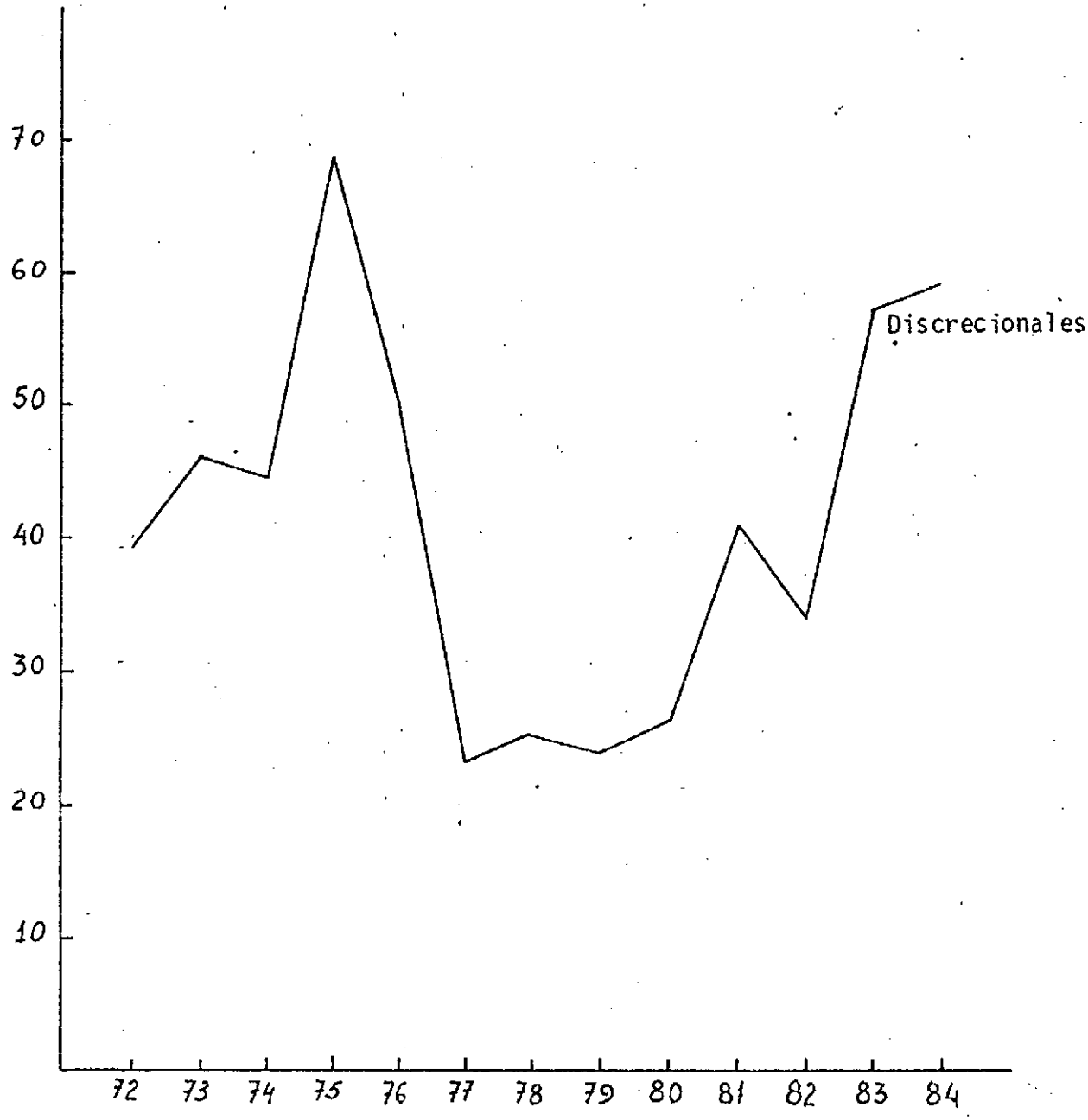
* - Elaborado en base a datos de los Cuadros N° 3 y 4.

GRAFICO N° 5

PARTICIPACION DE LOS APORTES DISCRECIONALES EN EL TOTAL

1972 - 1984

(en porcentajes) (*)



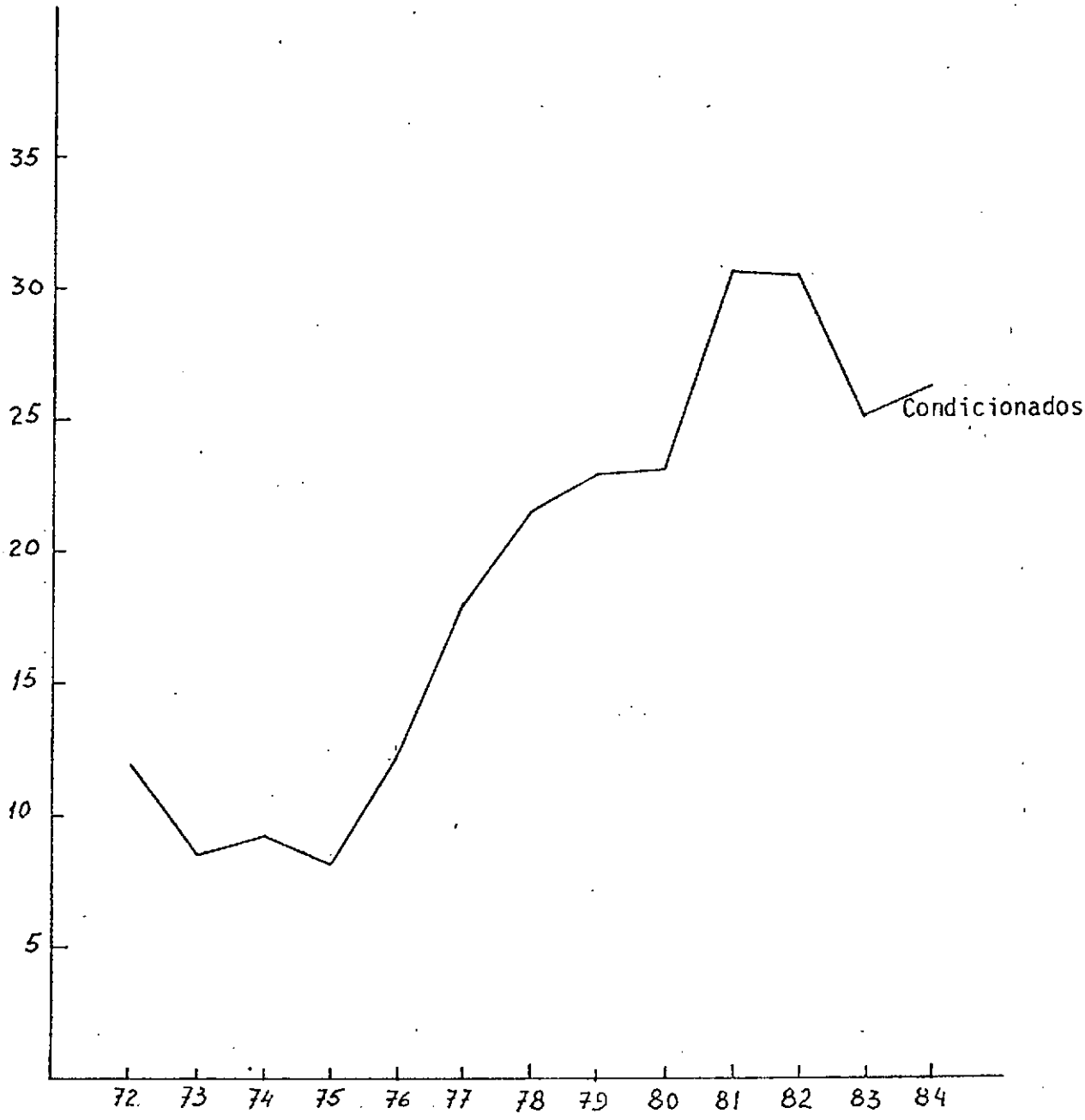
(*) - En base a datos del Cuadro N° 4.

GRAFICO N° 6

PARTICIPACION DE LOS APORTES CONDICIONADOS EN EL TOTAL

1972-1984

(en porcentajes) (*)



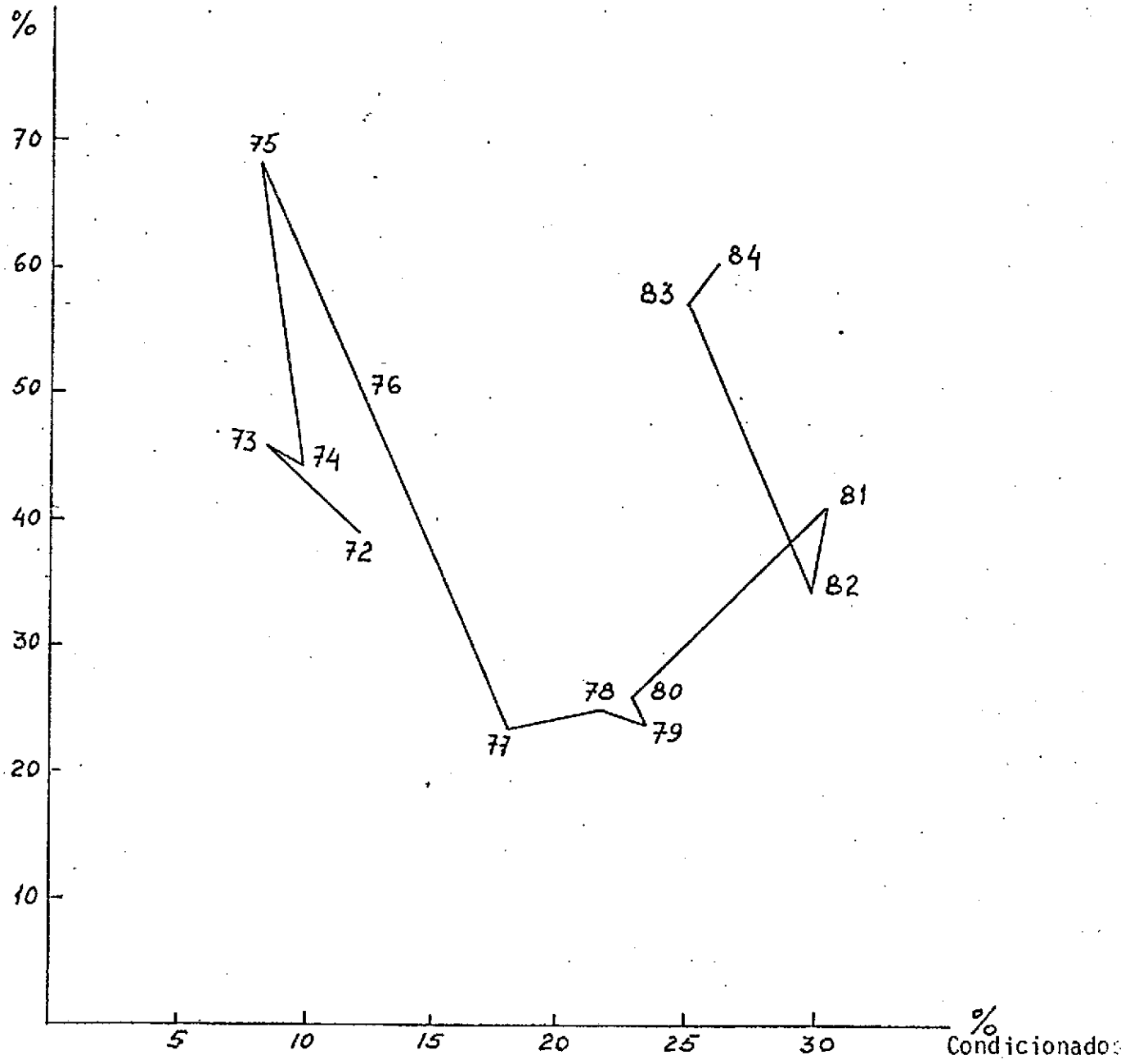
(*) - Elaborado en base a datos del Cuadro N° 4.

GRAFICO N° 7

APORTES DISCRECIONALES Y CONDICIONADOS. PARTICIPACION EN EL TOTAL

1972 - 1984

(en porcentajes) (*)



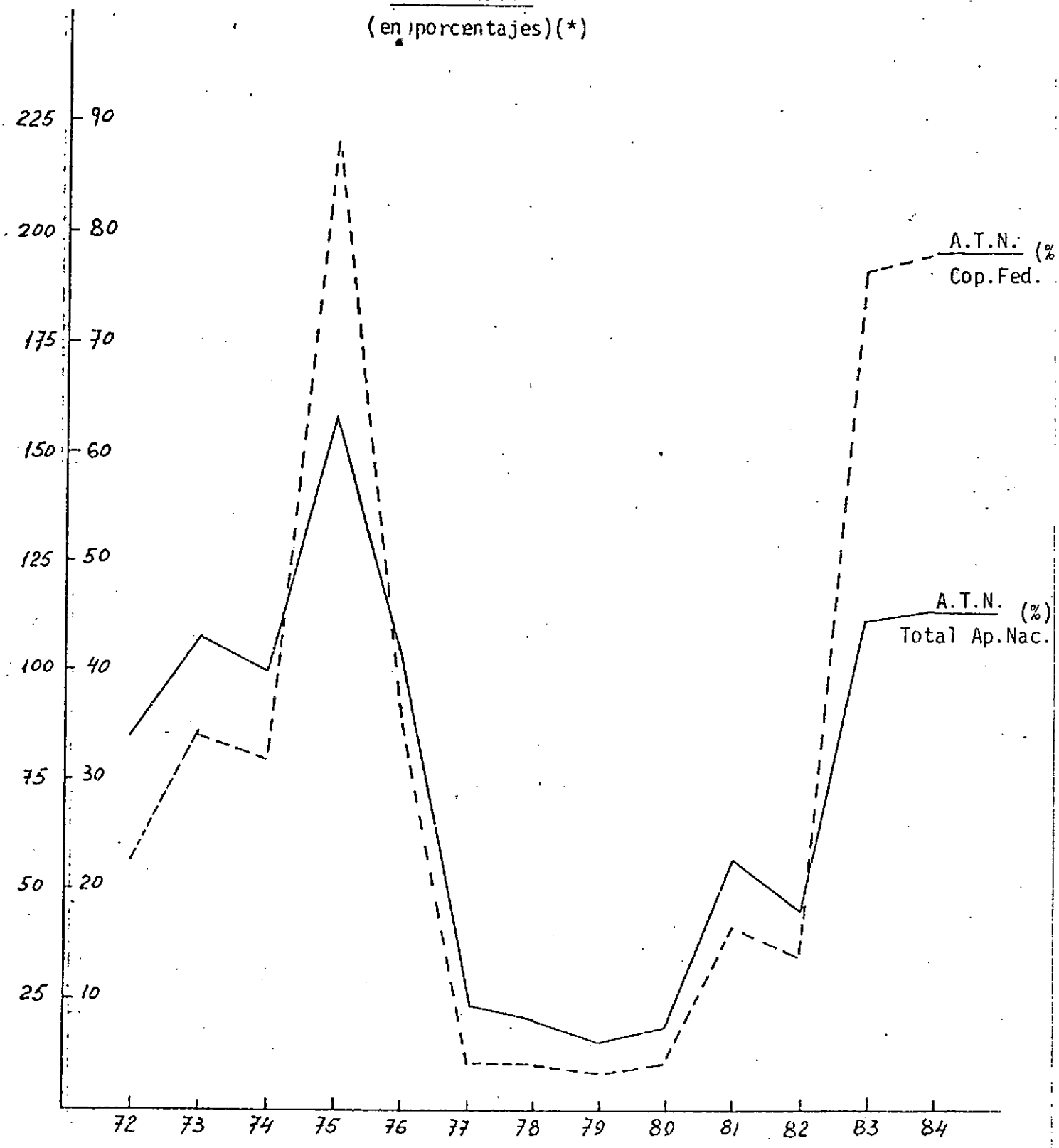
(*) - Elaborado en base a datos de los Cuadros N° 4 y 5.

GRAFICO N° 8

A.T.N. EN RELACION CON EL TOTAL DE APORTES NACIONALES Y CON LA COPARTICIPACION FEDERAL

1972 - 1984

(en porcentajes)(*)



(*) - Elaborado en base a datos de los Cuadros N° 4 y 5.

III.3. RELACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL CON VARIABLES FISCALES NACIONALES.

Las relaciones de los A.T.N. con las erogaciones totales, las erogaciones corrientes, los pagos de transferencias y los ingresos corrientes de la Tesorería General de la Nación (Cuadro N° 6; Gráficos N°s. 9 y 10) confirman las características ya visualizadas al analizar la relación con otras variables; estas características pueden resumirse sintéticamente como sigue:

(a) - los A.T.N. constituyen un rubro de gran importancia cuantitativa para la Tesorería General de la Nación;

(b) - muestran grandes fluctuacione s año a año;

(c) - se diferencian claramente distintos períodos; entre 1970 y 1984 se distinguen 1970-1972 de aportes crecientes en relación al resto de las variables (excepto necesidad de financiamiento de la Tesorería); 1973-1976 de niveles máximos; 1977-1978 de aportes decrecientes; 1979-1980 de niveles mínimos; 1981-1982 de aportes nuevamente crecientes; y 1983-1984 de aportes en niveles máximos.

Lo expuesto puede apreciarse en forma resumida con las relaciones siguientes,

	A.T.N. en relación con			
	EROGACIONES			Ingresos Corrientes
	Totales	Corrientes	Transferenc	
Valor más alto	35,0	37,3	65,1	125,4
Valor más bajo	3,5	3,9	8,3	4,2
Promedio (simple)	13,8	16,5	35,1	30,4

La relación entre los A.T.N. y la Necesidad de financiamiento de la Tesorería General de la Nación ha sido distinta a las anteriores: la tendencia es decreciente entre 1970 y 1980 y creciente entre ese año y -- 1984. Como dentro del primer período (1970-1980) los ATN crecieron notable-- mente entre 1970 y 1975, la relación decreciente ATN/Nec. de financiamiento implica que la necesidad de financiamiento creció más rápidamente; entre 1975 y 1980 la necesidad de financiamiento disminuyó más rápido que los ATN. A diferencia del período anterior, entre 1980 y 1984 los ATN crecieron más rápido que la Necesidad de financiamiento (Gráfico N° 10).

CUADRO N° 6

A.T.N. EN RELACION CON EROGACIONES, INGRESOS Y NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO DE LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION

(en porcentajes

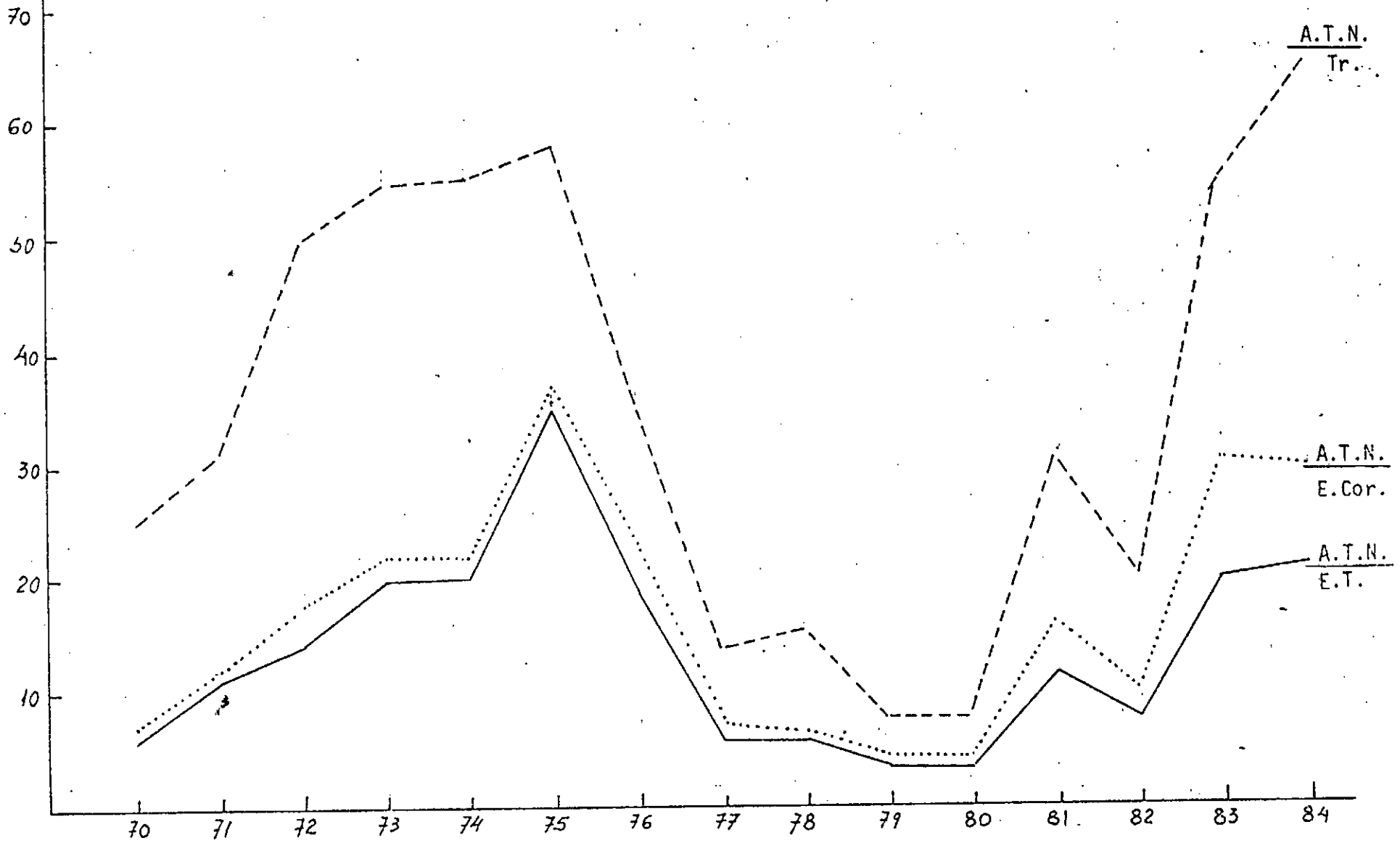
Año	A.T.N. en relación con					
	Erogaciones de la Tesorería General de la Nación				Ingresos Corrientes de la T. G.N.	Necesidad de financiamiento de la T.G.N.
	Totales	Corrientes	De Capital	Transferencias		
1970	6,0	6,5	75,0	25,5	6,7	72,7
1971	11,3	12,3	143,4	31,3	14,8	49,6
1972	15,5	18,4	97,0	49,7	20,3	67,5
1973	19,7	22,2	173,6	54,8	38,5	41,9
1974	20,0	22,0	217,7	55,1	38,6	42,9
1975	35,0	37,3	565,5	57,7	125,4	48,8
1976	19,1	22,7	118,6	35,5	41,6	35,7
1977	5,6	6,9	29,9	14,2	7,4	24,9
1978	5,7	6,6	39,9	16,1	7,1	33,2
1979	3,5	3,9	39,2	8,3	4,2	17,1
1980	3,5	4,0	51,7	8,3	5,1	11,0
1981	12,4	15,6	131,5	30,7	22,2	28,8
1982	8,1	10,0	124,3	19,5	12,2	25,2
1983	20,1	30,5	158,2	55,0	67,1	30,1
1984	21,5	29,3	1.458,2	65,1	44,8	42,9

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Todos los datos básicos se obtuvieron de la Planilla del Movimiento de Fondos de la Tesorería General de la Nación.

GRAFICO N° 9

A.T.N. EN RELACION CON LAS EROGACIONES TOTALES, EROGACIONES CORRIENTES Y TRANSFERENCIAS DE LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION - 1970 - 1984

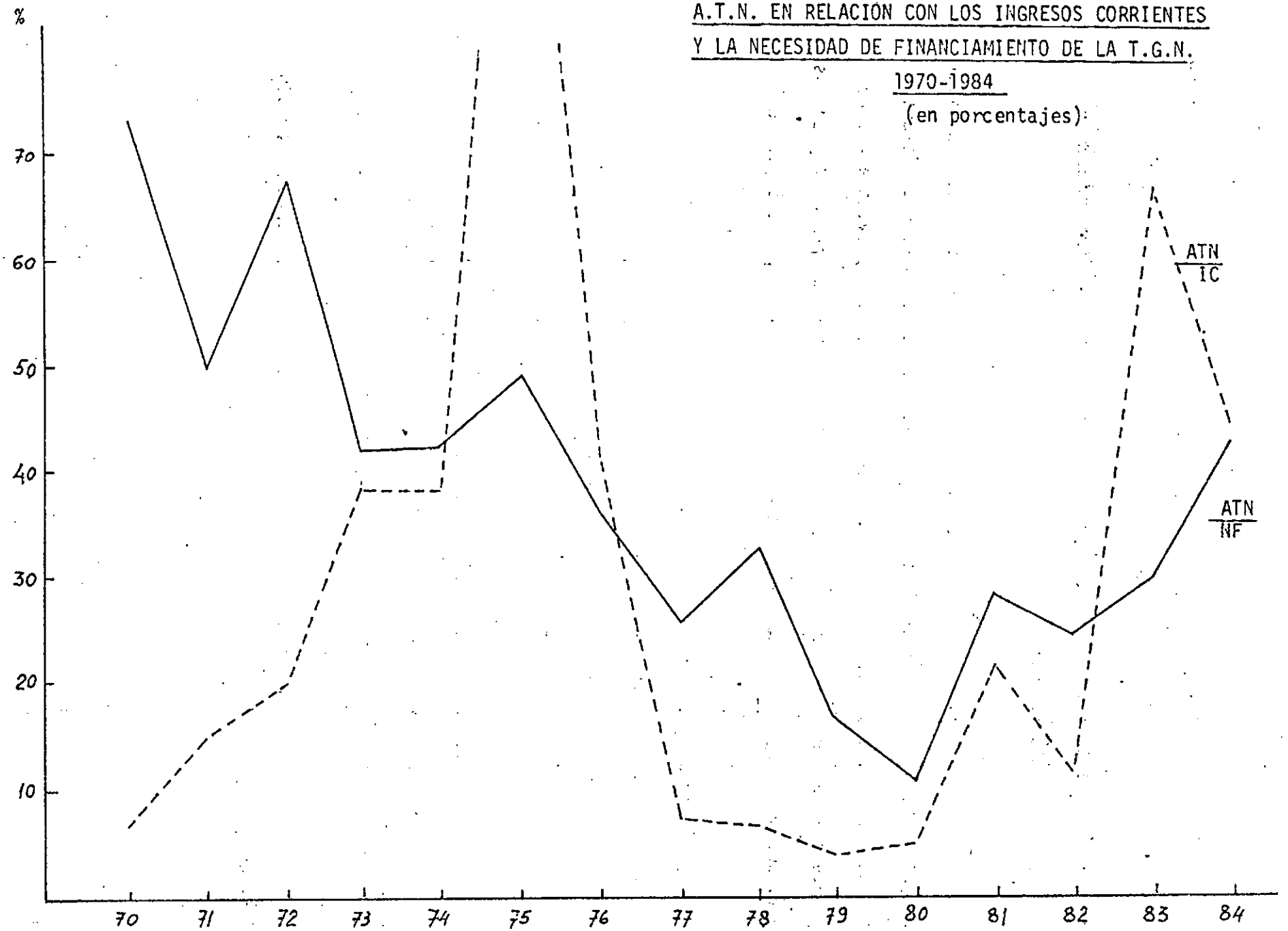
(en porcentajes)



ATN/Erogaciones Totales; ——— ATN/Erogaciones Corrientes ..... A.T.N./Transferencias – – – –

FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro N° 6.

A.T.N. EN RELACION CON LOS INGRESOS CORRIENTES
Y LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO DE LA T.G.N.
1970-1984
(en porcentajes)



ATN/Ingresos Corrientes;---- ATN/Nec.Financieras.——

FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro N° 6.

III.4. RELACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL CON VARIABLES FISCALES PROVINCIALES.

Medidas alternativas de la importancia de los A.T.N. a nivel del conjunto de Gobiernos Locales -de gran significación para este Estudio- se obtienen relacionando los A.T.N. con variables fiscales provinciales. Las relaciones básicas más significativas se presentan en el Cuadro N° 7 y en los Gráficos 11 y 12, en los que se calcularon los A.T.N. como porcentajes de:

(a) - erogaciones de los Gobiernos Locales;

(a.1.) erogaciones totales;

(a.2.) erogaciones corrientes;

(a.3.) erogaciones de capital;

(b) - recursos de los Gobiernos Locales;

(b.1.) recursos propios;

(b.2.) recursos totales de jurisdicción nacional.

La relación entre A.T.N. y erogaciones puede apreciarse sintéticamente como sigue,

	Valor más alto	Valor más bajo	Promedio (1967-1984; en base a series en valores constantes)
	(en porcentajes)		
A.T.N./erogaciones totales	48,5	2,7	16,0
A.T.N./erogaciones corrientes	63,5	3,8	22,7
A.T.N./erogaciones de Capital	298,5	8,6	54,4

Para el período 1967-1984 los A.T.N. financiaron en promedio el 16 % de las erogaciones totales de los Gobiernos Locales, el 22,7 % de las erogaciones corrientes y más de la mitad de las erogaciones de capital (54,4 %). Las grandes fluctuaciones detectadas en puntos anteriores para el monto total de A.T.N. y su relación con otras variables, también se visualizan en este caso con valores máximos del 48,5 %, 63,5 % y 298,5 % para las erogaciones totales, corrientes y de capital y mínimos del 2,7 %, 3,8 % y 8,6 %, respectivamente. La clasificación en períodos realizada en la Sección III.1.1., también aparece con claridad para la relación A.T.N.erogaciones (Gráfico N° 11).

Con respecto a la relación A.T.N.-recursos, el resumen de la situación es,

	Valor más alto	Valor más bajo	Promedio (1967-1984; en base a series en valores constantes)
	(en porcentajes)		
A.T.N.- recursos propios	298,5	5,7	41,3
A.T.N.- recursos totales de jurisdicción nacional	73,6	5,5	30,0

Para el período 1967-1984 los A.T.N., representaran el 41,3 % de los recursos propios y el 30 % del total de recursos de jurisdicción nacional. Los valores máximos fueron 298,5 % y 73,6 % y los mínimos 5,7 % y -- 5,5 %, respectivamente. Nuevamente los períodos antes descriptos en cuanto a importancia de los A.T.N. aparecen con claridad (Gráfico N° 12).

En conclusión: los A.T.N. financian una proporción importante de las erogaciones del conjunto de Gobiernos Provinciales; para el período 1967-1984 los promedios fueron 16 % para las erogaciones totales; 22,7 % para las erogaciones corrientes y 54,4 % para las erogaciones de capital; la significación es también muy importante para los recursos: 41,3 % en promedio pa-

ra los recursos propios y 30 % para el total de recursos de jurisdicción nacional. Los valores anuales muestran fuertes fluctuaciones año a año. Para las cinco relaciones analizadas se mantiene la clasificación por períodos realizada utilizando otras variables: 1967-1969, de bajos niveles; 1970--1972 con relaciones crecientes; 1973-1976, con niveles máximos; 1977-1978 de reducción de las relaciones; 1979-1980 de niveles mínimos; 1981-1982, con relaciones crecientes; y 1983-1984, nuevamente con valores máximos ó -- próximas a los máximos.

CUADRO N° 7

APORTES DEL TESORO NACIONAL

RELACION CON VARIABLES FISCALES PROVINCIALES

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES 1967-1984

(en %)

	APORTES DEL TESORO NACIONAL EN RELACION A:				
	Erogaciones Provinciales			Ingresos Provinciales	
	Totales	Corrientes	De Capital	De Juris.Pcial	De Jur.Nac. (Totales)
1967	5,8	8,3	19,6	12,4	13,1
1968	4,1	6,1	12,9	8,0	9,1
1969	4,6	7,0	13,3	9,2	10,4
1970	6,8	10,1	20,4	13,8	15,6
1971	13,6	19,7	44,1	31,6	30,2
1972	18,2	26,6	57,4	49,4	39,1
1973	25,7	34,1	103,7	81,2	44,7
1974	23,7	31,3	96,9	72,6	41,3
1975	48,5	63,5	204,4	298,5	73,6
1976	28,7	43,7	83,1	101,8	42,3
1977	5,3	9,1	13,0	12,4	9,7
1978	4,7	7,3	13,5	9,5	9,7
1979	2,8	4,1	8,6	6,0	5,5
1980	2,7	3,8	9,1	5,7	6,9
1981	11,7	16,3	40,9	29,9	23,0
1982	8,0	10,7	31,7	19,0	14,2
1983	33,3	43,3	136,3	109,3	49,4
1984	24,2	30,8	102,6	82,3	37,1

FUENTE: Elaborado en base a datos del Consejo Federal de Inversiones y Secretaría de Hacienda de la Nación. Los datos de A.T.N. se obtuvieron de la Planilla de Movimiento de Fondos. Los datos de erogaciones y recursos propios se obtuvieron de H.Nuñez Miñana y A.Porto: "Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas" (hasta 1980) y Secretaría de Hacienda (1980-1984); en base a esta información se rectificaron algunos datos de 1972-1980.

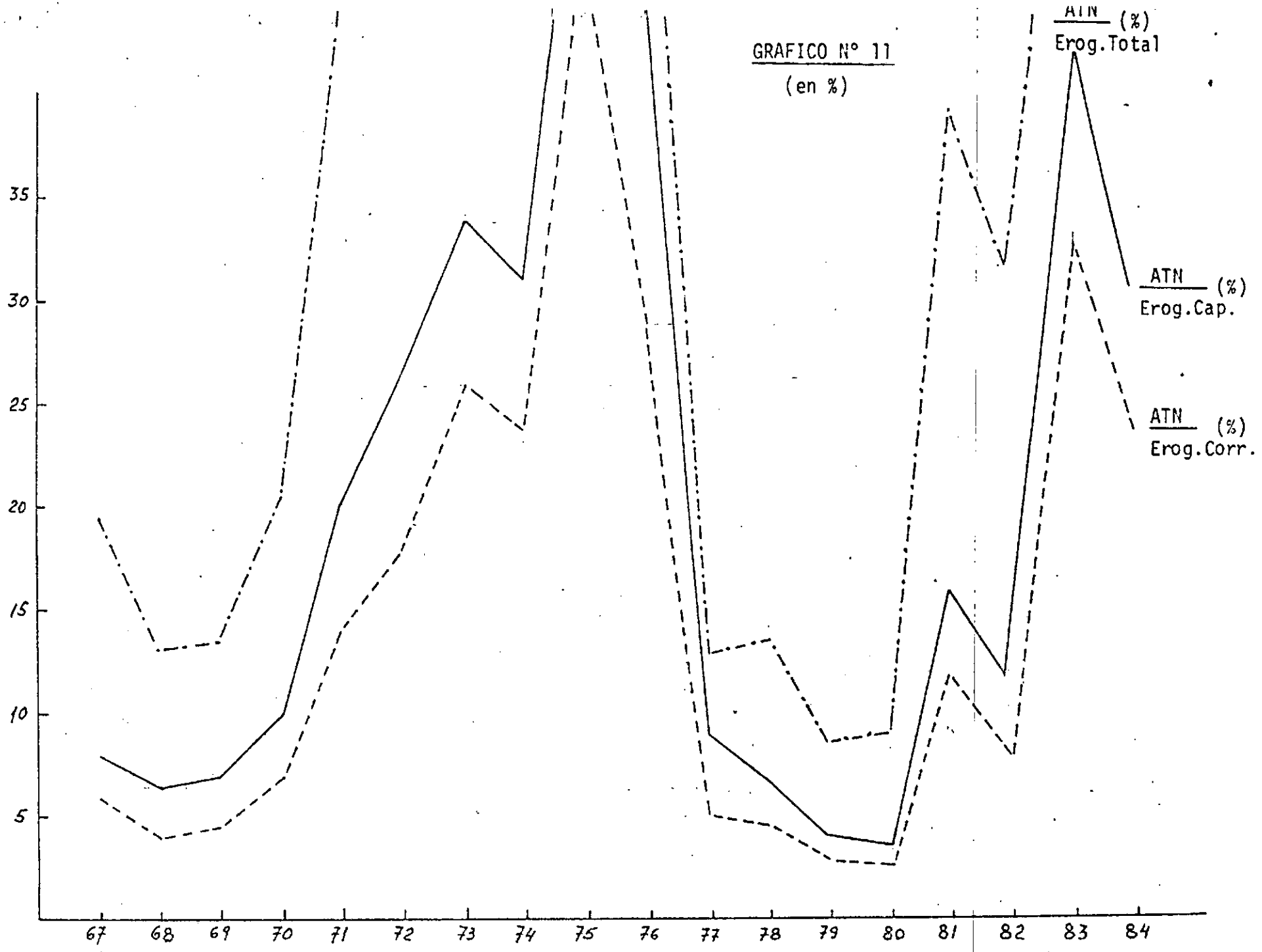
GRAFICO N° 11

APORTES DEL TESORO NACIONAL

RELACION CON LAS EROGACIONES PROVINCIALES

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES

1967 - 1984



FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro N° 7.

GRAFICO N° 12

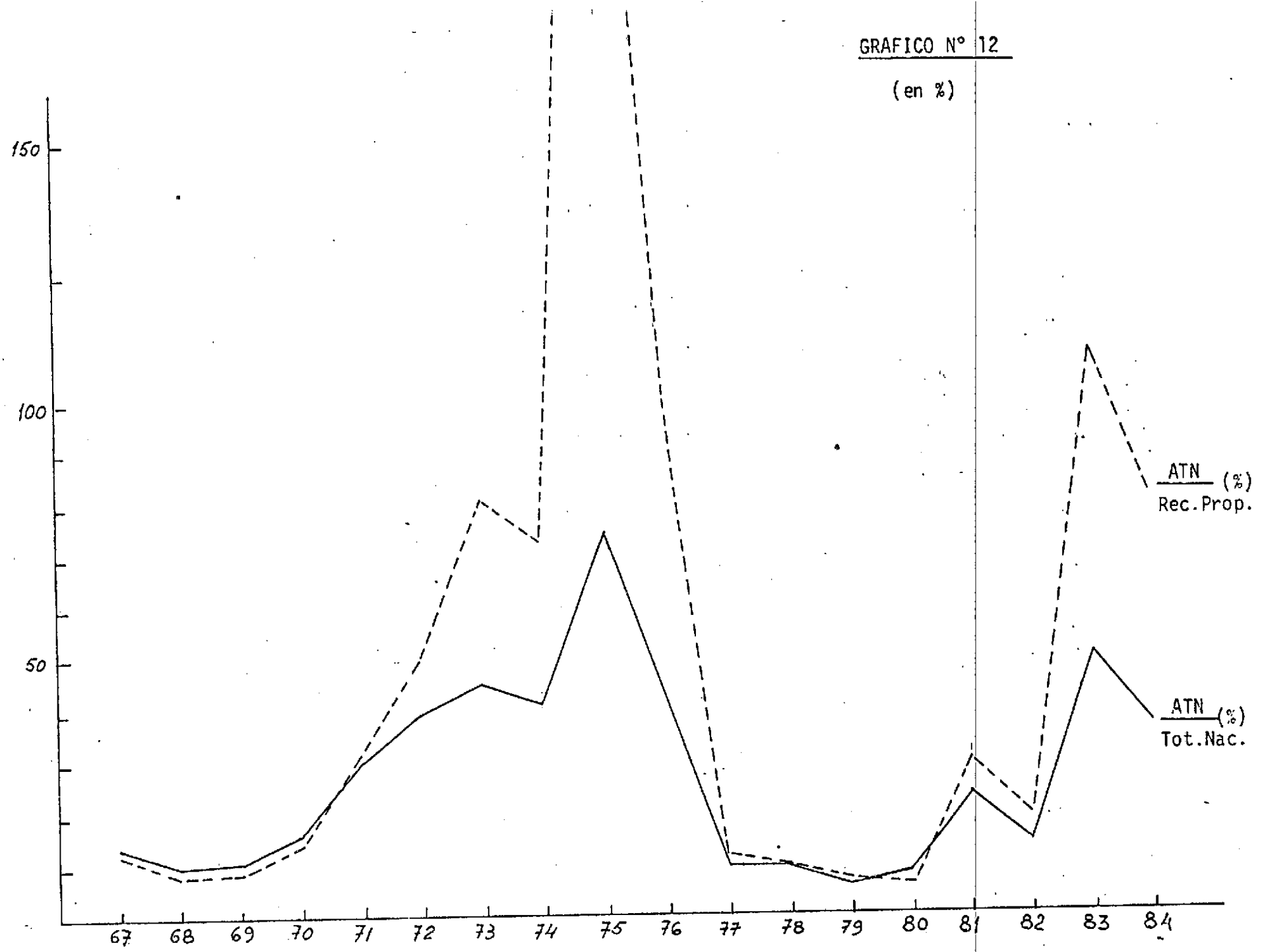
APORTES DEL TESORO NACIONAL

RELACION CON LOS RECURSOS FISCALES PROVINCIALES

CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES - 1967-1984

GRAFICO N° 12

(en %)



FUENTE: Elaborado en base a dstos del Cuadro N° 7.

III.5. ANEXO

INFORMACIONES BASICAS SOBRE INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS DEL CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES

1967 - 1984

CUADRO N° 8

INGRESOS Y EROGACIONES DEL CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES(*)

1959 - 1984

En valores corrientes (**)

(*) - Comprende las 22 Provincias, la M.C.B.A. y el T.N.T.F.
FUENTE: Consejo Federal de Inversiones y Secretaría de Hacienda de la Nación.

(**) - 1959 - 1982: Millones de pesos ley 18.188.
1983 - 1984: Millones de pesos argentinos.

Año	I N G R E S O S				E R O G A C I O N E S		
	Totales	Juris.Pcial.	Juris.Nac.	Cop.Federal	Totales	Corrientes	De Capital
1959	308,2	147,7	148,6	132,5	318,9	236,2	83,0
1960	517,3	256,9	255,7	238,9	486,5	329,1	157,9
1961	695,3	343,6	343,6	319,7	728,6	480,2	248,2
1962	783,8	379,5	389,6	366,2	919,3	652,2	266,7
1963	1.013,0	512,3	440,3	431,5	1.141,1	813,7	327,1
1964	1.427,8	699,3	548,1	522,8	1.541,1	1.110,9	430,8
1965	2.108,1	930,6	968,9	959,0	2.291,0	1.662,9	628,3
1966	2.887,5	1.304,6	1.365,6	1.358,5	3.257,9	2.306,9	951,0
1967	3.897,5	1.879,8	1.771,2	1.759,4	3.983,3	2.799,7	1.183,5
1968	4.733,9	2.433,7	2.129,7	1.996,1	4.677,5	3.173,3	1.503,5
1969	5.578,8	2.834,3	2.519,1	2.239,2	5.698,3	3.743,8	1.954,4
1970	6.555,3	3.319,4	2.928,8	2.409,3	6.786,5	4.543,9	2.242,2
1971	8.602,7	4.018,8	4.211,3	3.017,8	9.339,8	6.456,7	2.883,1
1972	13.613,2	5.565,7	7.028,6	4.232,9	15.111,2	10.344,6	4.786,4
1973	26.893	9.196	16.710	8.972	29.082	21.877	7.206
1974	44.216	15.702	27.581	15.162	48.148	36.385	11.763
1975	124.225	23.640	95.842	30.043	145.643	111.110	34.534
1976	599.030	172.557	414.703	214.116	612.799	401.634	211.165
1977	1.890.947	818.746	1.047.777	857.027	1.894.158	1.117.054	777.103
1978	5.278.518	2.608.840	2.546.013	2.074.392	5.257.604	3.414.770	1.842.834
1979	14.486.230	6.701.727	7.283.456	5.274.530	14.407.001	9.747.078	4.659.923
1980	28.009.122	15.205.650	12.583.736	10.577.762	31.956.554	22.464.612	9.491.942
1981	60.069.399	24.867.952	32.431.528	16.439.596(1)	63.905.013	45.680.428	18.224.585
1982	134.251.000	57.314.000	76.909 000	39.599.000(1)	136.610.000	102.205.000	34.405.000
1983	73.615	22.693	50.169	14.914(1)	74.457	57.255	18.202
1984	531.018	156.261	346.402	95.503(1)	531.018	417.570	125.304

(1) - Incluye Seguridad Social: 1981: 2.607.300 - 1982: 7.548.500
1983: 4.132 - 1984: 26.116

CUADRO N° 9

INGRESOS Y EROGACIONES DEL CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES (*)

1959 - 1984

En valores constantes (**)

(*) - Comprende las 22 Provincias, la M.C.B.A. y el T.N.T.F.

(**) - Los datos en valores corrientes son los del Cuadro N° 8. Los valores están expresados en pesos Ley 18.188 de 1960; deflactor: 2/3 precios al consumidor; 1/3 precios mayoristas-nivel general.

Año	I N G R E S O S				E R O G A C I O N E S		
	Totales	J.Provincial	J. Nacional	C.Federal	Totales	Corrientes	Capital
1959	378,6	181,4	182,6	162,8	391,8	290,2	102,0
1960	517,3	256,9	255,7	238,9	486,5	329,1	157,9
1961	621,4	307,1	307,1	285,7	651,1	429,1	221,8
1962	549,6	266,1	273,2	256,8	644,7	457,4	187,0
1963	559,7	283,0	243,3	238,4	630,4	449,6	180,7
1964	638,8	312,9	245,2	233,9	689,7	497,0	192,8
1965	742,8	327,9	341,4	337,9	807,3	585,9	221,4
1966	795,2	359,3	376,1	374,1	897,2	635,3	261,9
1967	838,0	404,2	380,8	378,3	856,4	602,0	254,5
1968	891,3	458,2	401,0	375,8	880,7	597,5	283,1
1969	980,6	498,2	442,8	393,6	1.001,6	658,1	343,5
1970	1.013,2	513,0	452,7	372,4	1.048,9	702,3	346,6
1971	976,8	456,3	478,2	342,7	1.060,5	733,1	327,4
1972	942,4	385,3	486,5	293,0	1.046,0	716,1	329,9

Año	INGRESOS				EROGACIONES		
	Totales	J.Provincial	J. Nacional	C. Federal	Totales	Corrientes	Capital
1973	1.185,8	405,4	736,8	395,6	1.282,3	964,6	317,7
1974	1.586,0	563,2	989,3	543,8	1.727,0	1.305,1	421,9
1975	1.559,7	296,8	1.203,3	377,2	1.828,6	1.395,0	433,6
1976	1.340,5	386,1	928,0	479,1	1.371,3	898,8	472,5
1977	1.583,3	685,6	877,3	717,6	1.586,0	935,3	650,7
1978	1.659,0	819,9	800,2	652,0	1.652,4	1.073,2	579,2
1979	1.774,3	892,1	820,8	646,0	1.764,6	1.193,8	570,7
1980	1.770,5	961,1	795,4	668,6	2.020,0	1.420,0	600,0
1981	1.846,5	764,2	996,7	505,2	1.952,0	1.404,8	547,2
1982	1.433,2	611,9	821,0	422,8	1.458,4	1.091,1	367,3
1983	1.748,8	539,0	1.191,8	354,3	1.768,7	1.360,1	432,4
1984	1.776,6	522,8	1.159,0	319,5	1.776,6	1.397,1	419,2

III.6. DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS. RELACION CON LOS RECURSOS PROPIOS DE CADA PROVINCIA.

Como se analizó en el Capítulo III, Sección III.4., para el período 1967-1984 la relación entre los A.T.N. y la recaudación propia correspondiente al conjunto de Gobiernos Locales fue, en promedio del 41,3 %, con un máximo del 298,5 % (1975) y un mínimo de 5,7 % (1969).

Para el análisis a nivel de Jurisdicciones se ha seleccionado el año 1984 por ser el último ejercicio, por haber constituído los A.T.N. una fuente de financiamiento de gran importancia para los Gobiernos Locales y por haber sido la base para el Presupuesto Nacional 1985 en lo relativo a coparticipación federal y A.T.N. La información de A.T.N. es la que surge de la Planilla de Movimiento de Fondos de la Tesorería General de la Nación (Cuadro N° 10).

A nivel del conjunto de Jurisdicciones la relación entre A.T.N. y recursos propios fue del 69,7 % (o sea, por cada 100 pesos de recaudación propia se recibieron 69,7 pesos de A.T.N.).El escalonamiento por grupos de jurisdicciones es claro,

	Relación ATN/Recursos Propios (%)
. Conjunto de Gobiernos Locales	69,7
. Avanzadas	33,1
. Baja Densidad	128,2
. Intermedias	183,6
. Rezagadas	338,1

En los grupos de Intermedias y Rezagadas, todas las Juris-

//

dicciones recibieron A.T.N. en magnitudes que superaron a los recursos propios; el valor más bajo correspondió a Salta (125 %) y los más altos a La Rioja (614 %), Formosa (602 %) y Catamarca (567 %). En las Jurisdicciones de Baja Densidad solo Chubut (42 %) y Tierra del Fuego (43 %) exhiben relaciones inferiores al promedio. En las Avanzadas las únicas con valores inferiores al promedio son la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (14 %) y la Provincia de Buenos Aires (19 %); siguen luego Santa Fe (87 %), Mendoza (91 %) y Córdoba, que es la única dentro del grupo que supera el cien -- por cien (recibió 128 pesos de A.T.N. por cada 100 pesos de recursos propios).

III.7. DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS. RELACION CON LAS EROGACIONES DE CADA PROVINCIA.

1. Erogaciones totales

Para el período 1967-1984 y para el conjunto de jurisdicciones, la relación entre A.T.N. y erogaciones totales fue del 16 % con un valor máximo de 48,5 % (1975) y un mínimo de 2,7 % (1969).

En 1984 los A.T.N. financiaron un cuarto de las erogaciones totales del conjunto de Gobiernos Provinciales; por grupos de Jurisdicciones los valores fueron los siguientes,

	Relación ATN/Erogaciones totales (%)
. Conjunto Gobiernos Locales	24,9
. Avanzadas	18,0
. Baja Densidad	16,8
. Intermedias	35,8
. Rezagadas	39,6

En las Avanzadas el menor valor se registra en Buenos Aires (11 %) seguida de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (14,4 %), Mendoza (21,5 %), Córdoba (28,4 %) y Santa Fé (30,5 %). En los de Baja Densidad son muy bajos los valores de Tierra del Fuego (5,1 %), Chubut (6,7 %) y Santa Cruz (8,1 %); es inferior al promedio el de Neuquén (18,3 %), próximo al promedio el de Río Negro (23,5 %) y solo supera el valor promedio el de la

Provincia de La Pampa (34,2 %).

En las Intermedias todas las Jurisdicciones exhiben valores superiores al promedio que se escalonan desde el mínimo del 27,8 % en Salta al máximo del 46 % en San Juan. También todas las Rezagadas se ubican en valores por encima del promedio desde el mínimo de 32,2 % en Misiones hasta el máximo del 46,1 % en Catamarca.

2. Erogaciones Corrientes

Las relaciones antes comentadas para las erogaciones totales se mantienen aproximadamente para las erogaciones corrientes. Para el conjunto de Jurisdicciones la relación A.T.N./erogaciones corrientes, en 1984, fue del 30,8 % con los siguientes valores por grupos:

	Relación ATN/Erogaciones Corrientes (%)
Conjunto Gobiernos Locales	30,8
Avanzadas	20,6
Baja Densidad	25,4
Intermedias	44,8
Rezagadas	53,7

Todas las Provincias de los Grupos Intermedias y Rezagadas muestran valores superiores al promedio; el ordenamiento dentro de las Avan

zadas se mantiene sin cambios con respecto al de las erogaciones totales; en las de Baja Densidad existe un solo cambio de orden (Tierra del Fuego) con respecto al de las erogaciones totales.

3. Erogaciones de Capital

La relación A.T.N./erogaciones de capital fue, en 1984, del 116,6 % a nivel del conjunto de Jurisdicciones, con los siguientes valores por grupos:

	Relación A.T.N./erogaciones de capital (%)
Conjunto Gobiernos Locales	116,6
Avanzadas	117,3
Baja Densidad	46,3
Intermedias	162,2
Rezagadas	139,9

Debido a la mayor variabilidad en el comportamiento de las erogaciones de capital, la relación presenta algunos desvíos con respecto a las dos anteriores. No obstante, todas las Intermedias exhiben valores superiores al promedio y solo una (Misiones) entre las Rezagadas muestra un valor inferior al promedio. Debe destacarse que en solo siete Jurisdicciones

los A.T.N. fueron inferiores al total de gastos de capital (Tierra del Fuego 7,7 %; Santa Cruz 19,5 %; Chubut 20,5 %; Neuquén 50,2 %; Río Negro -- 90,7 %; Buenos Aires 81,9 % y Mendoza 93,9 %).

CUADRO N° 10

A.T.N. EN RELACION CON RECURSOS PROPIOS Y

EROGACIONES A NIVEL DE JURISDICCIONES (*)

(*)FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda (Erogaciones y Recursos Propios de cada provincia de las cuentas provinciales; A.T.N. de la Planilla de Movimiento de Fondos de la Tesorería).

	Valores corrientes - Año 1984 - Millones de $a.				
	Recursos Propios (1)	Erogaciones totales (2)	Erogaciones corrient.(3)	Erogaciones Capital (4)	A.T.N. (5)
CONJUNTO GOBIERNOS LOCALES	184.548	516.038	417.570	110.258	128.559
I. AVANZADAS	149.376	274.744	239.365	42.131	49.415
1. Munic. Ciudad Buenos Aires	40.775	40.438	35.949	5.559	5.833
2. Buenos Aires	73.492	128.081	113.999	17.214	14.098
3. Santa Fé	14.793	42.232	37.002	6.260	12.888
4. Córdoba	14.975	41.334	34.445	7.904	11.721
5. Mendoza	5.341	22.659	17.970	5.194	4.875
II. BAJA DENSIDAD	7.733	58.847	38.965	21.403	9.913
1. Chubut	1.456	9.218	6.422	3.010	618
2. Santa Cruz	610	11.382	6.991	4.706	919
3. La Pampa	1.529	8.227	5.604	2.773	2.813
4. Río Negro	1.763	12.735	9.758	3.298	2.990
5. Neuquén	1.844	12.795	8.522	4.677	2.346
6. T.N.T. del Fuego	531	4.490	1.668	2.939	227

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación. Datos de erogaciones y recursos: no publicados; datos de A.T.N.: obtenidos del Movimiento de Fondos de la Tesorería General de la Nación.

	Valores corrientes - Año 1984 - Millones de $a.				
	Recursos Propios (1)	Erogaciones totales (2)	Erogaciones corrient.(3)	Erogaciones Capital (4)	A.T.N. (5)
III. INTERMEDIAS	15.242	78.295	62.475	17.252	27.991
1. San Juan	1.955	13.568	10.106	3.591	6.237
2. San Luis	788	8.162	6.133	2.211	3.374
3. Entre Ríos	4.953	20.278	16.069	4.636	7.550
4. Tucumán	3.547	18.272	15.506	3.144	5.823
5. Salta	3.999	18.015	14.661	3.670	5.007
IV. REZAGADAS	12.197	104.152	76.765	29.472	41.240
1. La Rioja	509	7.462	5.512	2.086	3.124
2. Catamarca	749	9.218	6.967	2.469	4.246
3. Corrientes	2.435	15.524	11.811	3.993	5.313
4. Jujuy	2.273	11.599	9.224	2.579	4.329
5. Misiones	1.705	15.259	9.623	5.943	4.906
6. Chaco	2.274	17.528	12.851	5.100	7.548
7. Santiago del Estero	1.257	14.225	11.244	3.251	5.784
8. Formosa	995	13.337	9.533	4.057	5.990

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación - Datos de erogaciones y recursos: no publicados; datos de A.T.N.: obtenidos del Movimiento de Fondos de la Tesorería General de la Nación.

	RELACIONES PORCENTUALES			
	(5)/(1)	(5)/(2)	(5)/(3)	(5)/(4)
CONJUNTO GOBIERNOS LOCALES	69,7	24,9	30,8	116,6
I. AVANZADAS	33,1	18,0	20,6	117,3
1. Munic. Ciudad Buenos Aires	14,3	14,4	16,2	104,9
2. Buenos Aires	19,2	11,0	12,4	81,9
3. Santa Fé	87,1	30,5	34,8	205,9
4. Córdoba	127,8	28,4	34,0	148,3
5. Mendoza	91,3	21,5	27,1	93,9
II. BAJA DENSIDAD	128,2	16,8	25,4	46,3
1. Chubut	42,4	6,7	9,6	20,5
2. Santa Cruz	150,7	8,1	13,1	19,5
3. La Pampa	184,0	34,2	50,2	101,4
4. Río Negro	169,6	23,5	30,6	90,7
5. Neuquén	127,2	18,3	27,5	50,2
6. T.N.T. del Fuego	42,7	5,1	13,6	7,7

	RELACIONES PORCENTUALES			
	(5)/(1)	(5)/(2)	(5)/(3)	(5)/(4)
III - INTERMEDIAS	183,6	35,8	44,8	162,2
1. San Juan	319,0	46,0	61,7	173,7
2. San Luis	428,2	41,3	55,0	152,6
3. Entre Ríos	152,4	37,2	47,0	162,9
4. Tucumán	164,2	31,9	37,6	185,2
5. Salta	125,2	27,8	34,2	136,4
IV. REZAGADAS	338,1	39,6	53,7	139,9
1. La Rioja	613,8	41,9	56,7	150,2
2. Catamarca	566,9	46,1	60,9	172,0
3. Corrientes	218,2	34,2	45,0	133,1
4. Jujuy	190,5	37,3	46,9	167,9
5. Misiones	287,7	32,2	51,0	82,6
6. Chaco	331,9	43,1	58,7	148,0
7. Santiago del Estero	460,1	40,7	51,4	177,9
8. Formosa	602,0	44,9	62,8	147,6

III.8. DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS. RELACION CON LA DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION FEDERAL. LEY 20.221.

En 1983 los A.T.N. representaron el equivalente al 190 % de la coparticipación federal propiamente dicha (excluído Seguridad Social); en 1984 esa equivalencia había aumentado al 193 %. Valores tan altos no se alcanzaban desde 1975, año en el que la relación fue del 221 %. No solo han alcanzado ese alto nivel relativo, sino que la evolución desde 1979 ha sido creciente: 6,8 % en 1979, 7,6 % en 1980, 42 % en 1981, 35,9 % en 1982 y los mencionados 190 % y 193 % de 1983 y 1984, respectivamente. Esta Sección continúa con el análisis en detalle de la distribución de los A.T.N. entre los Gobiernos Locales. Dentro del período 1967-1984 se seleccionaron algunos años para un análisis con mayor profundidad: (a) 1968, de relativa normalidad en las finanzas provinciales y bajos niveles de aportes del Tesoro Nacional; (b) 1972, año de déficit para los gobiernos provinciales y crecientes niveles de A.T.N.; (c) 1977, nuevamente con bajos niveles de aportes; y 1982-1984 de altos y crecientes niveles, en particular en 1983 y 1984, debido a la crisis financiera de los gobiernos provinciales (la crisis de las finanzas provinciales está originada en múltiples causas entre los que pueden mencionarse la alta y creciente inflación, transferencia de servicios de la Nación a las Provincias, limitación de las facultades tributarias provinciales hasta 1983, reforma tributaria nacional de 1980 y su impacto sobre los montos coparticipados, etc.). Para cada uno de estos años se ha procedido a comparar la distribución entre jurisdicciones de los A.T.N. con la correspondien

te distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos.[3/] (Cuadro N° 11).

En 1968 a los grupos de provincias Intermedias y Rezagadas les correspondió proporcionalmente más del doble del porcentaje que les correspondió por Coparticipación Federal; a las de Baja Densidad un 75 % más. En cambio, al grupo de las Avanzadas solo se le asignó porcentualmente el equivalente a algo menos del 14 % del porcentaje de C.F. Estos resultados muestran significativas variaciones dentro de cada grupo; por ejemplo, varias Provincias dentro de los grupos favorecidos no recibieron aportes o lo hicieron en proporciones relativamente pequeñas; dentro de las Avanzadas ninguna superó el 75 % de la proporción que le correspondió por C.F.

En 1972 los tres grupos de Jurisdicciones no avanzadas recibieron asignaciones porcentuales de A.T.N. superiores en un 80 % - 90 % a lo que les hubiera correspondido según los porcentajes de la C.F.; las Avanzadas solo el equivalente al 42 % de la C.F. Todas las Provincias de aquellos tres grupos, si bien recibieron A.T.N. en magnitudes variables, participaron en el total de A.T.N. en proporciones muy superiores a los que les correspondió en la C.F. A su vez, en el grupo de las Avanzadas, si bien en promedio recibieron solo el equivalente al 42 % de la C.F., las situaciones fueron muy distintas: en un extremo se ubica la Municipalidad de la Ciudad

(3) - La comparación siguiente es entre el porcentaje de participación en el total de A.T.N. y el porcentaje de participación en el total de la distribución secundaria de la C.F. Los montos distribuídos por A.T.N. difieren marcadamente de las correspondientes a C.F. como se vió antes.

de Buenos Aires (sin aportes) y la Provincia de Buenos Aires (equivalentes al 15 % de la C.F.) y en el otro extremo se encuentra Mendoza con participación en los aportes que supera en un 27 % la participación en la C.F.

En 1977, en otro contexto de las finanzas provinciales, se observa que el grupo de las Intermedias participa proporcionalmente un 34 % más que en la C.F., las Rezagadas un 72 % más y las de Baja Densidad un 139 % más; en cambio, las Avanzadas reciben solo el equivalente al 35 % de la participación en la C.F. En las Avanzadas, ninguna llega a percibir el equivalente a dos tercios del porcentaje que le corresponde en la C.F.

El año 1982, nuevamente con crisis en las finanzas provinciales, muestra que las Intermedias reciben A.T.N. en proporción que duplica el porcentaje que les corresponde en la C.F. y las Rezagadas la superan en un 140 % (la participación en los A.T.N. equivale a 2,4 veces la participación en la C.F.); en las de Baja Densidad la participación en los A.T.N. es equivalente al 52 % de la participación en las C.F. y en las Avanzadas al 17 %. En el grupo de las Avanzadas, ninguna Jurisdicción llega a recibir A.T.N. en proporción equivalente a un tercio del porcentaje de la C.F.

Los años 1983 y 1984 son de profunda crisis de las finanzas provinciales. Con ligeras variantes, se trata de situaciones similares, por lo que se comentará en detalle el panorama del año 1984. Las Jurisdicciones Intermedias recibieron proporcionalmente 32 % más de A.T.N. comparados con la C.F.; las Rezagadas 47 % más; las de Baja Densidad el equivalente al 85 % de la participación en los A.T.N. y las Avanzadas menos de tres cuartos de la participación en la C.F. Dentro de las Intermedias y Rezagadas todas las

jurisdicciones recibieron proporcionalmente más por A.T.N. que por C.F.; en los de Baja Densidad percibieron A.T.N. en menor proporción que la C.F. Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En las Avanzadas se destaca el caso de Buenos Aires cuya participación fue equivalente al 41 % del porcentaje que le corresponde en la C.F.; en este grupo, en 1984 además de Buenos Aires solo Mendoza tuvo una participación en los A.T.N. inferior a la de la C.F.

De lo expuesto surgen las siguientes conclusiones:

(i) - En todos los años considerados la distribución de los A.T.N., es más redistributiva que la C.F. (reciben más A.T.N. per cápita las Jurisdicciones Intermedias y Rezagadas -y en algunos años las de Baja Densidad- con cargo a las Avanzadas);

(ii) - en años de A.T.N. relativamente bajos se acentúa el carácter redistributivo de los A.T.N. entre grupos de Provincias (p.ej.: 1968-1972-1977-1982); cuando los montos de A.T.N. son globalmente significativos. la redistribución a nivel de grupos de Jurisdicciones se atenúa (1975-1983-1984), -- aunque sigue siendo mayor que la implícita en la C.F.

En la Sección siguiente se analizará en particular la situación en 1984 por ser el último año y por haber sido la base para la distribución en el año 1985.

CUADRO N° 11

DISTRIBUCION ENTRE JURISDICCIONES DE A.T.N. Y C.F. Y RELACIONES

1968-1972-1977 y 1982 a 1984 (*)

(*) - FUENTE: A.T.N.: Planilla de Movimiento de Fondos de la Tesorería General de la Nación.

C.F.: H.Nuñez Miñana y A.Porto:"Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas", Vol. V.

	1968			1972			1977		
	A.T.N.	C.F.	ATN/CF (%)	A.T.N.	C.F.	ATN/CF (%)	A.T.N.	C.F.	ATN/CF (%)
III. INTERMEDIAS	33,2	14,7	225,9	26,5	14,6	181,5	22,1	16,5	133,9
1. San Juan	9,8	2,4	408,3	5,9	2,4	245,8	5,5	2,4	229,2
2. San Luis	4,9	1,4	350,0	3,0	1,4	214,3	4,3	1,7	252,9
3. Entre Ríos	6,6	4,0	165,0	5,4	3,9	138,5	6,2	4,4	140,9
4. Tucumán	9,0	3,8	236,8	7,2	3,7	194,6	2,6	4,4	59,1
5. Salta	2,9	3,1	93,5	5,0	3,2	156,3	3,5	3,6	97,2
IV. REZAGADAS	45,3	18,4	246,2	33,7	17,9	188,3	37,7	21,9	172,1
1. La Rioja	15,8	1,2	1316,7	3,2	1,2	266,7	4,7	1,6	293,8
2. Catamarca	11,8	1,3	907,7	3,7	1,4	264,3	3,6	1,8	200,0
3. Corrientes	-	4,5	0,0	5,4	3,9	138,5	4,4	3,6	122,2
4. Jujuy	0,3	2,2	13,6	4,0	2,5	160,0	5,5	2,1	261,9
5. Misiones	0,7	2,7	25,9	4,3	2,4	179,2	2,6	2,8	92,9
6. Chaco	-	2,9	0,0	3,9	2,7	144,4	9,3	4,0	232,5
7. Santiago del Estero	16,2	2,2	736,4	6,1	2,3	265,2	3,8	3,8	100,0
8. Formosa	0,5	1,4	35,7	3,1	1,4	221,4	3,8	2,2	172,7

	1968			1972			1977		
	A.T.N.	C.F.	ATN/CF (%)	A.T.N.	C.F	ATN/CF (%)	A.T.N.	C.F	ATN/CF (%)
CONJUNTO GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	8,0	58,9	13,6	24,8	59,5	41,7	18,5	52,2	35,4
1. Munic. Ciudad Buenos Aires	---	4,6	0,0	---	4,7	0.0	0.0	3,6	0,0
2. Buenos Aires	0,4	32,6	1,2	4,9	32,8	14,9	5,9	26,9	21,9
3. Santa Fé	6,6	8,9	74,2	7,8	8,7	89,7	5,3	8,7	60,9
4. Córdoba	---	7,8	0,0	5,5	8,0	68,8	5,2	8,5	61,2
5. Mendoza	1,0	5,0	20,0	6,6	5,2	126,9	2,1	4,5	46,7
II. BAJA DENSIDAD	13,5	7,7	175,3	15,0	7,9	189,9	21,7	9,1	238,5
1. Chubut	1,4	1,6	87,5	3,9	1,6	243,8	3,2	1,8	177,8
2. Santa Cruz	2,1	1,8	116,7	3,3	1,6	206,3	5,8	1,4	414,3
3. La Pampa	3,4	1,4	242,9	1,9	1,5	126,7	3,4	1,7	200,0
4. Río Negro	0,8	1,6	50,0	3,0	1,7	176,5	6,0	2,2	272,7
5. Neuquén	3,2	1,3	246,2	2,4	1,3	184,6	2,5	1,6	156,3
6. T.N. Tierra del Fuego	2,6	---	---	0,5	0,3	166,7	0,8	0,4	200,0

	Indices CF 1973-79	1982		1983		1984	
		ATN	ATN/CF (%)	ATN	ATN/CF (%)	ATN	ATN/CF (%)
CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	52,2	9,1	17,4	46,0	88,1	38,4	73,6
1. Munic. Ciudad Buenos Aires	3,6	1,0	27,8	5,5	152,8	4,5	125,0
2. Buenos Aires	26,9	1,8	6,7	13,4	49,8	11,0	40,9
3. Santa Fé	8,7	2,5	28,7	9,4	108,0	10,0	114,9
4. Córdoba	8,5	2,5	29,4	6,7	78,8	9,1	107,1
5. Mendoza	4,5	1,3	28,9	11,0	244,4	3,8	84,4
II. BAJA DENSIDAD	9,1	4,7	51,6	9,1	100,0	7,7	84,6
1. Chubut	1,8	0,2	11,1	1,0	55,6	0,5	27,8
2. Santa Cruz	1,4	0,0	0,0	0,4	28,6	0,7	50,0
3. La Pampa	1,7	2,6	152,9	1,3	76,5	2,2	129,4
4. Río Negro	2,2	0,9	40,9	4,3	195,5	2,3	104,5
5. Neuquén	1,6	1,0	62,5	2,0	125,0	1,8	112,5
6. T.N. Tierra del Fuego	0,4	0,0	0,0	0,1	25,0	0,2	50,0

	Indices CF 1973-79	1982		1983		1984	
		ATN	ATN/CF (%)	ATN	ATN/CF (%)	ATN	ATN/CF (%)
CONJUNTO DE GOBIERNOS LOCALES (cont.)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
III. INTERMEDIAS	16,5	33,6	203,6	18,8	113,9	21,8	132,1
1. San Juan	2,4	10,5	437,5	4,0	166,7	4,9	204,2
2. San Luis	1,7	4,7	276,5	1,7	100,0	2,6	152,9
3. Entre Ríos	4,4	7,4	168,2	4,8	109,1	5,9	134,1
4. Tucumán	4,4	3,8	86,4	4,9	111,4	4,5	102,3
5. Salta	3,6	7,2	200,0	3,4	94,4	3,9	108,3
IV. REZAGADAS	21,9	52,6	240,2	26,1	119,2	32,1	146,6
1. La Rioja	1,6	4,7	293,8	1,9	118,8	2,4	150,0
2. Catamarca	1,8	5,5	305,6	2,1	116,7	3,3	183,3
3. Corrientes	3,6	5,2	144,4	3,2	88,9	4,1	113,9
4. Jujuy	2,1	5,1	242,9	2,8	133,3	3,4	161,9
5. Misiones	2,8	4,7	167,9	3,0	107,1	3,8	135,7
6. Chaco	4,0	11,3	282,5	4,9	122,5	5,9	147,5
7. Santiago del Estero	3,8	8,8	231,6	4,7	123,7	4,5	118,4
8. Formosa	2,2	7,3	331,8	3,5	159,1	4,7	213,6

III.9. DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS - ANALISIS EN PARTICULAR DE LA DISTRIBUCION AÑO 1984 - RELACIONES CON OTRAS VARIABLES.

En esta Sección se analiza en particular la situación en 1984. Para los Gobiernos Provinciales, en el Cuadro N° 12 se vuelcan los porcentajes que corresponden a cada jurisdicción en:

(a) - Población - Censo Nacional de 1980.

(b) - Distribución Secundaria - Ley 20.221, con prorroteadores del Censo Nacional de 1980.

(c) - Aportes del Tesoro Nacional - 1984.

(d) - Coparticipación Federal Ley 20.221 (distribución secundaria) + A.T.N. - 1984.

La coparticipación per capita, relativa al conjunto de Provincias igual a 100, es creciente al pasar de las Jurisdicciones Avanzadas (índice = 72) a las Intermedias (índice = 133) y a las Rezagadas (índice = 169), alcanzando el máximo en las de Baja Densidad (índice = 194). El valor más bajo corresponde a Buenos Aires (índice = 65) que percibe un 35 % menos que el promedio, y el más alto a Santa Cruz (índice = 302) que percibe un 202 % más que el promedio y un 365 % más que Buenos Aires. (Cuadro N° 13).

Los A.T.N. per capita (1984) son muy superiores a la coparticipación per capita -ambos en relación al promedio- en las Jurisdicciones Intermedias y en las Rezagadas; en las Avanzadas y en las de Baja Densidad son inferiores a la coparticipación per capita, pero con distintas si--

tuaciones a nivel de Jurisdicciones. El valor más bajo corresponde a Buenos Aires (índice = 25) que percibe, en términos per capita un 75 % menos que el promedio; el valor más alto corresponde a Catamarca (índice = 431) que percibe un 331 % más que el promedio y un 16,2 veces más que Buenos Aires.

La comparación de las columnas (1) y (2) del Cuadro N° 13 confirma el resultado de que los A.T.N. acentúan fuertemente la redistribución entre las Provincias.

La columna (3) muestra los aportes por coparticipación más A.T.N., en términos per capita, en relación al promedio del conjunto de jurisdicciones. Por ser un promedio ponderado de los dos regímenes, resulta una redistribución entre Provincias muy superior a la de la distribución secundaria de la Ley 20.221 aunque inferior a la de los A.T.N.

Confrontando los porcentajes de distribución secundaria de la Ley 20.221 y las que resultan de la C.F., más los A.T.N. se aprecia que les correspondió una participación inferior en CF+ATN a las siguientes jurisdicciones:

	% de distribución		
	Ley 20.221	CF+ATN	Diferencia
. Buenos Aires	28,25	16,59	11,66
. Mendoza	4,27	3,93	0,34
. Chubut	1,96	0,95	1,01
. Santa Cruz	1,39	0,96	0,43
. Río Negro	2,57	2,49	0,08
. Salta	4,19	4,11	0,08
			13,6

Estas seis Jurisdicciones resignaron 13,6 % del total distribuído por C.F. + A.T.N. en favor de las diez y seis Provincias restantes. El 86 % de ese total fue aportado por Buenos Aires.

CUADRO N° 12

DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS DE

CF, ATN y CF + ATN Y COMPARACION

CON LA POBLACION

FUENTE: Secretaría de Hacienda: datos de cuentas provinciales (no publicadas); las sumas pueden no ser exactas por redondeos.

	Población 1980	Dist.Secundaria Ley 20221(1980)	A.T.N. 1984	Cop.Federal + ATN 1984
CONJUNTO GOBIERNOS PROVINCIALES	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	67,75	48,87	34,86	39,50
1. Buenos Aires	43,47	28,25	10,78	16,59
2. Santa Fé	9,86	8,19	10,45	9,69
3. Córdoba	9,63	8,16	9,86	9,29
4. Mendoza	4,79	4,27	3,77	3,93
II. BAJA DENSIDAD	4,85	9,41	7,83	8,39
1. Chubut	1,05	1,96	0,44	0,95
2. Santa Cruz	0,46	1,39	0,70	0,96
3. La Pampa	0,83	1,66	2,35	2,12
4. Río Negro	1,53	2,57	2,45	2,49
5. Neuquén	0,98	1,83	1,89	1,87

	Población 1980	Dist.Secundaria Ley 20221 (1980)	A.T.N. 1984	Cop.Federal + ATN 1984
III. INTERMEDIAS	12,89	17,13	23,49	21,40
1. San Juan	1,86	2,58	5,15	4,29
2. San Luis	0,86	1,69	3,02	2,58
3. Entre Ríos	3,63	3,83	6,26	5,44
4. Tucumán	3,89	4,84	5,01	4,98
5. Salta	2,65	4,19	4,05	4,11
IV. REZAGADAS	14,51	24,59	33,91	30,72
1. La Rioja	0,66	1,70	2,54	2,26
2. Catamarca	0,83	1,96	3,58	3,05
3. Corrientes	2,65	3,76	4,13	4,00
4. Jujuy	1,64	2,47	3,46	3,14
5. Misiones	2,36	3,47	4,65	4,26
6. Chaco	2,81	4,55	6,08	5,57
7. Santiago del Estero	2,38	4,26	4,54	4,34
8. Formosa	1,18	2,42	4,93	4,10

CUADRO N° 13

CF, ATN y CF + ATN PER CAPITA

CONJUNTO DE PROVINCIAS = 100

	Aportes C.F. y A.T.N. per capita Indices Conjunto Provincias = 100		
	C.F. Ley 20.221	A.T.N. 1984	CF + ATN 1984
CONJUNTO PROVINCIAS	100	100	100
I. AVANZADAS	72	51	58
1. Buenos Aires	65	25	38
2. Santa Fé	83	106	98
3. Córdoba	85	102	96
4. Mendoza	89	79	82
II. BAJA DENSIDAD	194	161	173
1. Chubut	187	42	90
2. Santa Cruz	302	152	209
3. La Pampa	200	283	255
4. Río Negro	168	160	163
5. Neuquén	187	193	191
III. INTERMEDIAS	133	182	166
1. San Juan	139	277	231
2. San Luis	197	351	300
3. Entre Ríos	106	172	150
4. Tucumán	124	129	128
5. Salta	158	153	155
IV. REZAGADAS	169	234	212
1. La Rioja	258	385	342
2. Catamarca	236	431	367
3. Corrientes	142	156	151
4. Jujuy	151	211	191
5. Misiones	147	197	181
6. Chaco	162	216	198
7. Santiago del Estero	179	191	182
8. Formosa	205	418	347

III.10. DISTRIBUCION ENTRE PROVINCIAS - RELACION CON EL PRODUCTO BRUTO INTERNO DE CADA JURISDICCION.

Si se toma como patrón de comparación la participación de cada Jurisdicción en el Producto Bruto Interno del conjunto se obtiene otra relación significativa (Cuadro N° 14). El resumen de la situación a nivel de grupos de jurisdicciones es el siguiente:

	Participación porcentual	
	PBI	ATN
. Avanzadas	78,8	38,4
. Baja Densidad	5,6	7,7
. Intermedias	8,3	21,8
. Rezagadas	7,1	32,1

Todas las Rezagadas tienen una participación en los A.T.N. muy superior a la que les corresponde en el P.B.I.; para el grupo en su conjunto los valores son 32,1 % en A.T.N. y 7,1 % en el P.B.I., con una relación igual a 4,5 veces. También todas las Intermedias tienen mayor participación en los A. T.N. que en el P.B.I., siendo los valores para el grupo 21,8 % y 8,3 %, respectivamente, con una relación igual a 2,6. En las de Baja Densidad solo Chubut tiene una participación en los A.T.N. inferior a la del P.B.I.; para

todo el grupo los valores son, respectivamente 7,7 % y 5,6 %, con una relación igual a 1,4. En las Avanzadas Santa Fé y Córdoba tienen participaciones en los A.T.N., superiores a los del P.B.I.; en Mendoza es inferior la correspondiente a los A.T.N.; en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires se observan valores notablemente inferiores para la participación en los A.T.N. comparados con los del P.B.I.; para el grupo, los valores son 38,4 % y 78,8 %, con una relación igual a 0,49.

CUADRO N° 14

DISTRIBUCION DE LOS A.T.N. Y PARTICIPACION EN

EL P.B.I. p/m.(*)

(*) - A.T.N.: Información 1984 - Fuente: Secretaría de Hacienda (datos no publicados de cuentas provinciales).

P.B.I.: Estructura en valores corrientes de 1980. Fuente: Calculada en base a datos del Consejo Federal de Inversiones.

	Part.en el PBI del conjunto 1980 (%)	Part.en los ATN 1984 (%)
CONJUNTO GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0
I. AVANZADAS	78,8	38,4
1. Munic. Ciudad Buenos Aires	29,2	4,5
2. Buenos Aires	27,5	11,0
3. Santa Fé	9,5	10,0
4. Córdoba	8,2	9,1
5. Mendoza	4,2	3,8
II. BAJA DENSIDAD	5,6	7,7
1. Chubut	1,6	0,5
2. Santa Cruz	0,6	0,7
3. La Pampa	0,7	2,2
4. Río Negro	1,1	2,3
5. Neuquén	1,1	1,8
6. T.N.T. del Fuego	0,2	0,2
III. INTERMEDIAS	8,3	21,8
1. San Juan	1,0	4,9
2. San Luis	0,5	2,6
3. Entre Ríos	2,4	5,9
4. Tucumán	2,8	4,5
5. Salta	1,4	3,9
IV. REZAGADAS	7,1	32,1
1. La Rioja	0,2	2,4
2. Catamarca	0,4	3,3
3. Corrientes	1,6	4,1
4. Jujuy	1,0	3,4
5. Misiones	0,9	3,8
6. Chaco	1,3	5,9
7. Santiago del Estero	0,9	4,5
8. Formosa	0,3	4,7

III.10. ANEXO

INFORMACIONES SOBRE DISTRIBUCION

DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL POR JURISDICCIONES

1967 - 1984

CUADRO N° 15

DISTRIBUCION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL, POR PROVINCIAS Y GRUPOS DE PROVINCIAS, 1967 - 1984

1967-1982: En Millones de pesos Ley 18.188 corrientes

1983-1984: En Millones de pesos argentinos corrientes

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación. ("Movimiento de la Tesorería General de la Nación").

X. TOTAL GOBIERNOS LOCALES	1967	1968	1969	1970	1971	1972
I. AVANZADAS	21,3	15,4	21,9	55,6	226,0	682,8
1. Cap. Federal	-	-	-	-	-	-
2. Prov.Bs.Aires	-	0,7	-	-	40,0	135,0
3. Santa Fé	14,0	12,7	20,9	2,1	37,9	214,4
4. Córdoba	-	-	1,0	30,5	70,9	150,7
5. Mendoza	7,3	2,0	-	23,0	77,2	182,7
II. BAJA DENSIDAD	32,2	26,2	49,7	108,9	182,6	411,4
1. Chubut	8,7	2,8	6,2	20,9	44,3	107,0
2. Santa Cruz	6,0	4,0	5,1	11,0	32,9	89,7
3. La Pampa	8,4	6,5	13,3	24,5	36,7	53,1
4. Río Negro	2,8	1,6	7,7	28,6	27,2	83,7
5. Neuquén	3,8	6,2	6,6	13,7	31,2	65,8
6. T.del Fuego	2,5	5,1	10,8	10,2	10,3	12,1
III. INTERMEDIAS	71,1	64,4	99,2	108,3	361,7	727,5
1. San Juan	9,6	19,0	15,9	22,8	85,2	162,5
2. San Luis	12,9	9,5	15,4	24,7	62,2	81,0
3. Entre Ríos	17,0	12,8	26,9	10,8	65,4	148,7
4. Tucumán	25,8	17,5	27,9	27,3	88,3	198,5
5. Salta	5,8	5,6	13,1	22,7	60,6	136,8
IV. REZAGADAS	107,6	87,7	90,0	185,3	501,4	926,3
1. La Rioja	26,2	30,7	16,0	27,3	60,3	88,6
2. Catamarca	19,5	22,9	25,7	27,8	63,3	100,8
3. Corrientes	12,2	-	3,7	19,5	62,8	147,7
4. Jujuy	8,5	0,5	-	7,7	54,7	110,0
5. Misiones	0,9	1,3	7,8	27,1	56,5	118,0
6. Chaco	8,1	-	1,4	9,7	43,7	106,2
7. S. del Estero	17,5	31,3	34,5	50,7	102,6	168,1
8. Formosa	14,7	1,0	0,9	15,5	57,5	86,9
TOTALES	232,2	193,7	260,8	458,1	1.271,7	2.748,0

X. TOTAL GOBIERNOS LOCALES	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I. AVANZADAS	3.174,3	5.252,7	41.344,1	86.267,2	18.756,0	47.171,0
1. Cap. Federal	-	837,9	7.867,8	11.897,5	-	29.583,0
2. Prov.B.Aires	1.460,7	1.630,6	17.640,8	36.181,5	6.008,0	2.440,0
3. Santa Fé	644,9	909,7	5.762,3	16.143,4	5.331,0	6.633,0
4. Córdoba	499,0	1.018,4	6.012,5	12.816,4	5.274,0	7.617,0
5. Mendoza	569,7	856,1	4.060,7	9.228,4	2.143,0	898,0
II. BAJA DENSIDAD	852,6	1.095,7	5.595,7	23.671,9	21.961,0	44.804,0
1. Chubut	151,6	164,7	795,0	2.953,6	3.191,0	4.647,0
2. Santa Cruz	254,5	335,6	1.202,2	3.587,6	5.900,0	8.666,0
3. La Pampa	79,6	125,1	836,5	3.268,2	3.446,0	4.068,0
4. Río Negro	216,4	233,9	1.467,8	9.414,1	6.090,0	10.661,0
5. Neuquén	126,6	202,9	1.118,8	3.723,0	2.567,0	15.375,0
6. T.del Fuego	23,9	33,5	175,4	725,4	767,0	1.387,0
III. INTERMEDIAS	1.664,5	2.237,6	11.479,9	29.614,3	22.353,0	71.793,0
1. San Juan	401,9	530,7	3.126,4	5.548,9	5.549,0	17.196,0
2. San Luis	201,2	316,2	1.008,2	3.820,3	4.400,0	13.694,0
3. Entre Ríos	333,7	404,1	2.736,6	7.067,7	6.251,0	27.487,0
4. Tucumán	473,6	616,9	3.665,1	8.360,2	2.644,0	5.100,0
5. Salta	254,1	369,7	1.943,6	4.817,2	3.509,0	8.316,0
IV. REZAGADAS	1.778,3	2.817,2	12.154,4	36.025,8	38.183,0	84.205,0
1. La Rioja	196,7	369,2	1.368,6	4.479,7	4.783,0	19.182,0
2. Catamarca	170,4	293,1	1.293,6	3.275,5	3.670,0	11.524,0
3. Corrientes	381,5	542,9	1.740,1	6.493,0	4.410,0	2.313,0
4. Jujuy	289,2	444,7	1.636,7	5.860,7	5.614,0	5.161,0
5. Misiones	162,1	218,8	1.239,8	2.122,3	2.597,0	5.477,0
6. Chaco	158,4	182,4	1.663,5	5.448,2	9.442,0	11.341,0
7. S.del Estero	274,3	563,1	2.181,6	5.718,4	3.805,0	20.161,0
8. Formosa	145,7	203,0	1.030,5	2.628,0	3.862,0	9.046,0
TOTALES	7.469,7	11.403,2	70.574,1	175.579,2	101.253,0	247.973,0

X. TOTAL GOBIERNOS LOCALES	1979	1980	1981	1982	1983	1984
I. AVANZADAS	8.825,0	23.728,0	1.712.221	992.820	11.398	49.415
1. Cap. Federal	500,0	21.482,0	109.865	112.827	1.373	5.833
2. Prov.B.Aires	1.248,0	-	305.313	196.997	3.310	14.098
3. Santa Fé	5.008,0	132,0	363.522	273.675	2.319	12.888
4. Córdoba	1.910,0	2.114,0	167.710	268.290	1.662	11.721
5. Mendoza	159,0	-	765.811	141.031	2.734	4.875
II. BAJA DENSIDAD	61.338,0	152.193,0	627.203	511.835	2.256	9.913
1. Chubut	7.666,0	35.848,0	104.263	24.461	241	618
2. Santa Cruz	6.740,0	9.065,0	33.934	458	96	919
3. La Pampa	13.080,0	25.450,0	116.236	278.293	321	2.813
4. Río Negro	15.927,0	47.321,0	230.377	102.249	1.072	2.990
5. Neuquén	17.896,0	34.259,0	125.355	106.339	493	2.346
6. T.del Fuego	29,0	250,0	17.038	35	33	227
III. INTERMEDIAS	132.832,0	240.114,0	1.470.886	3663.326	4.670	27.991
1. San Juan	46.320,0	111.748,0	633.695	1141.745	1.010	6.237
2. San Luis	26.130,0	75.264,0	220.957	520.000	416	3.374
3. Entre Ríos	41.230,0	5.600,0	179.453	804.683	1.200	7.550
4. Tucumán	2.782,0	5.441,0	176.632	410.038	1.203	5.823
5. Salta	16.370,0	42.061,0	260.129	786.860	841	5.007
IV. REZAGADAS	196.609,0	448.501,0	3.637.199	5736.469	6.477	41.240
1. La Rioja	32.262,0	67.353,0	194.977	517.209	478	3.124
2. Catamarca	28.770,0	66.851,0	224.116	602.095	512	4.246
3. Corrientes	12.551,0	30.760,0	366.014	562.235	790	5.313
4. Jujuy	15.120,0	47.988,0	217.912	556.495	688	4.329
5. Misiones	22.122,0	34.978,0	172.325	511.350	748	4.906
6. Chaco	11.759,0	57.278,0	1.749.024	1230.269	1.225	7.548
7. S.del Estero	40.087,0	65.844,0	362.754	957.807	1.155	5.784
8. Formosa	33.938,0	77.449,0	350.077	799.009	881	5.990
TOTALES	399.604,0	864.536,0	7.447.489	10904.450	24.801	128.559

CUADRO N° 16

DISTRIBUCION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL,

POR PROVINCIAS Y GRUPOS DE PROVINCIAS. 1967-1984

-En porcentajes del Total-

FUENTE: Elaborado en base a los datos del Cuadro N° 15.

X. TOTAL GOBIERNOS LOCALES	1967	1968	1969	1970	1971	1972
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	9,2	8,0	8,4	12,1	17,8	24,8
1. Cap.Fed. MCBA	-	-	-	-	-	-
2. P.Bs.Aires	-	0,4	-	-	3,1	4,9
3. Santa Fé	6,0	6,6	8,0	0,4	3,0	7,8
4. Córdoba	-	-	0,4	6,7	5,6	5,5
5. Mendoza	3,2	1,0	-	5,0	6,1	6,6
II. BAJA DENSIDAD	13,9	13,5	19,1	23,8	14,4	15,0
1. Chubut	3,8	1,4	2,4	4,6	3,5	3,9
2. Santa Cruz	2,6	2,1	2,0	2,4	2,6	3,3
3. La Pampa	3,6	3,4	5,1	5,4	2,9	1,9
4. Río Negro	1,2	0,8	3,0	6,2	2,1	3,0
5. Neuquén	1,7	3,2	2,5	3,0	2,5	2,4
6. T.del Fuego	1,0	2,6	4,1	2,2	0,8	0,5
III. INTERMEDIAS	30,6	33,2	38,0	23,7	28,4	26,5
1. San Juan	4,1	9,8	6,1	5,0	6,7	5,9
2. San Luis	5,5	4,9	5,9	5,4	4,9	3,0
3. Entre Ríos	7,3	6,6	10,3	2,3	5,1	5,4
4. Tucumán	11,1	9,0	10,7	6,0	6,9	7,2
5. Salta	2,5	2,9	5,0	5,0	4,8	5,0
IV. REZAGADAS	46,3	45,3	34,5	40,4	39,4	33,7
1. La Rioja	11,3	15,8	6,1	6,0	4,7	3,2
2. Catamarca	8,4	11,9	9,9	6,1	5,0	3,7
3. Corrientes	5,2	-	1,4	4,2	4,9	5,4
4. Jujuy	3,7	0,3	-	1.7	4,3	4,0
5. Misiones	0,4	0,7	3,0	5,9	4,5	4,3
6. Chaco	3,5	-	0,5	2,1	3,4	3,9
7. S.del Estero	7,5	16,2	13,2	11,0	8,1	6,1
8. Formosa	6,3	0,5	0,4	3,4	4,5	3,1

X. TOTAL GOBIERNOS LOCALES	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	42,5	46,1	58,6	49,1	18,5	19,0
1. Cap.Fed.(MCBA)	-	7,4	11,1	6,8	-	11,9
2. P.Buenos Aires	19,6	14,3	25,0	20,6	5,9	1,0
3. Santa Fé	8,6	8,0	8,2	9,2	5,3	2,7
4. Córdoba	6,7	8,9	8,5	7,3	5,2	3,1
5. Mendoza	7,6	7,5	5,8	5,2	2,1	0,3
II. BAJA DENSIDAD	11,4	9,6	7,9	13,5	21,7	18,1
1. Chubut	2,0	1,4	1,1	1,7	3,2	1,9
2. Santa Cruz	3,4	2,9	1,7	2,0	5,8	3,5
3. La Pampa	1,1	1,1	1,2	1,9	3,4	1,6
4. Río Negro	2,9	2,1	2,1	5,4	6,0	4,3
5. Neuquén	1,7	1,8	1,6	2,1	2,5	6,2
6. T.del Fuego	0,3	0,3	0,2	0,4	0,8	0,6
III. INTERMEDIAS	22,3	19,6	16,3	16,9	22,1	29,0
1. San Juan	5,4	4,7	3,0	3,2	5,5	6,9
2. San Luis	2,7	2,8	1,4	2,2	4,3	5,5
3. Entre Ríos	4,5	3,5	3,9	4,0	6,2	11,1
4. Tucumán	6,3	5,4	5,2	4,8	2,6	2,1
5. Salta	3,4	3,2	2,8	2,7	3,5	3,4
IV. REZAGADAS	23,8	24,7	17,2	20,5	37,7	33,9
1. La Rioja	2,6	3,2	1,9	2,5	4,7	7,7
2. Catamarca	2,3	2,5	1,8	1,9	3,6	4,6
3. Corrientes	5,1	4,8	2,5	3,7	4,4	0,9
4. Jujuy	3,9	3,9	2,3	3,3	5,5	2,1
5. Misiones	2,2	1,9	1,7	1,2	2,6	2,2
6. Chaco	2,1	1,6	2,4	3,1	9,3	4,6
7. S.del Estero	3,7	5,0	3,1	3,3	3,8	8,1
8. Formosa	1,9	1,8	1,5	1,5	3,8	3,7

X. TOTAL GOBIERNOS LOCALES	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	2,2	2,7	23,0	9,1	46,0	38,4
1. Cap.Fed.(MCBA)	0,1	2,5	1,5	1,0	5,5	4,5
2. Prov.Bs.Aires	0,3	-	4,1	1,8	13,4	11,0
3. Santa Fé	1,3	-	4,9	2,5	9,4	10,0
4. Córdoba	0,5	0,2	2,2	2,5	6,7	9,1
5. Mendoza	-	-	10,3	1,3	11,0	3,8
II. BAJA DENSIDAD	15,4	17,6	8,4	4,7	9,1	7,7
1. Chubut	1,9	4,1	1,4	0,2	1,0	0,5
2. Santa Cruz	1,7	1,1	0,4	-	0,4	0,7
3. La Pampa	3,3	2,9	1,6	2,6	1,3	2,2
4. Río Negro	4,0	5,5	3,1	0,9	4,3	2,3
5. Neuquén	4,5	4,0	1,7	1,0	2,0	1,8
6. T.del Fuego	-	-	0,2	-	0,1	0,2
III. INTERMEDIAS	33,2	27,8	19,7	33,6	18,8	21,8
1. San Juan	11,6	12,9	8,5	10,5	4,0	4,9
2. San Luis	6,5	8,7	2,9	4,7	1,7	2,6
3. Entre Ríos	10,3	0,7	2,4	7,4	4,8	5,9
4. Tucumán	0,7	0,6	2,4	3,8	4,9	4,5
5. Salta	4,1	4,9	3,5	7,2	3,4	3,9
IV. REZAGADAS	49,2	51,9	48,9	52,6	26,1	32,1
1. La Rioja	8,1	7,8	2,6	4,7	1,9	2,4
2. Catamarca	7,2	7,7	3,0	5,5	2,1	3,3
3. Corrientes	3,1	3,6	4,9	5,2	3,2	4,1
4. Jujuy	3,8	5,6	3,0	5,1	2,8	3,4
5. Misiones	5,5	4,0	2,3	4,7	3,0	3,8
6. Chaco	3,0	6,6	23,5	11,3	4,9	5,9
7. S.del Estero	10,0	7,6	4,9	8,8	4,7	4,5
8. Formosa	8,5	9,0	4,7	7,3	3,5	4,7

III.11. SITUACION EN 1985

1. Aspectos legales

El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos surgió en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, con el fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización más adecuada de los poderes tributarios de cada uno de los niveles de Gobierno; con sucesivas modificaciones el régimen funcionó adecuadamente durante casi medio siglo. En la última parte del Gobierno anterior, ante el inminente vencimiento de la Ley Convenio 20.221/73, que operaba el 31 de diciembre de 1983, se llevaron a cabo negociaciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales sin que se llegara a ningún acuerdo. El problema fue trasladado al Gobierno Constitucional (el Gobierno anterior prorrogó la vigencia de la Ley 20.221 hasta el 31/12/1984) que desde su asunción ha debido afrontar una situación de permanente conflicto, aún no resuelta; durante 1984 y 1985 el problema de la coparticipación federal (y los A.T.N., por su estrecha vinculación) adquirió una importancia similar, tanto desde el punto de vista político como del económico-financiero, al de las políticas salarial, cambiaria, monetaria, etc.

Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico; por primera vez desde hace cincuenta años la Argentina carece, desde el 1° de Enero de 1985, de una norma legal que regule las relaciones financieras -

entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Hasta la sanción del Presupuesto Nacional el vacio se llenó precariamente aunque sin sustento jurídico ni institucional, a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina para seguir distribuyendo diariamente entre las Provincias fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipados. Con la sanción del Presupuesto Nacional se regulariza la situación; todos los fondos ingresan al Tesoro Nacional y la asignación a las Provincias se hace por la vía del Presupuesto. En 1985 ha desaparecido la Coparticipación Federal; todos los fondos girados a las Provincias son Aportes del Tesoro Nacional.

2. Aspectos Cuantitativos

Los prorrateadores de los A.T.N., que surgen de la asignación hecha en el Presupuesto Nacional para el año 1985, comparados con los de 1984 y los de la Ley 20.221, se incluyen para los gobiernos provinciales en el Cuadro N° 17.

Surge claro del Cuadro que la distribución entre Provincias en 1985 refleja la distribución de A.T.N. más C.F. de 1984, con muy ligeras modificaciones. Los comentarios efectuados en las secciones anteriores para 1984 son, pues, válidos para 1985.

CUADRO N° 17

SITUACION AÑO 1985 Y COMPARACION CON 1984 Y CON LA

LEY 20.221

(porcentajes de participación de los Gobiernos Provinciales) (*)

(*) - Las sumas pueden no ser exactas por redondeos.

CONJUNTO GOBIERNOS LOCALES	Ley 20221 100,00	ATN + CF.1984 100,00	A.T.N. 1985 100,00
I. AVANZADAS	48,87	39,50	41,22
1. Prov. de Bs.Aires	28,25	16,59	17,54
2. Santa Fé	8,19	9,69	9,99
3. Córdoba	8,16	9,29	9,56
4. Mendoza	4,27	3,93	4,13
II. BAJA DENSIDAD	9,41	8,39	8,15
1. Chubut	1,96	0,95	1,09
2. Santa Cruz	1,39	0,96	1,10
3. La Pampa	1,66	2,12	2,04
4. Río Negro	2,57	2,49	2,63
5. Neuquén	1,83	1,87	1,29
III. INTERMEDIAS	17,13	21,40	20,80
1. San Juan	2,58	4,29	3,67
2. San Luis	1,69	2,58	2,49
3. Entre Ríos	3,83	5,44	5,31
4. Tucumán	4,84	4,98	5,17
5. Salta	4,19	4,11	4,16
IV. REZAGADAS	24,59	30,72	29,81
1. La Rioja	1,70	2,26	2,25
2. Catamarca	1,96	3,05	3,00
3. Corrientes	3,76	4,00	4,03
4. Jujuy	2,47	3,14	3,06
5. Misiones	3,47	4,26	3,59
6. Chaco	4,55	5,57	5,43
7. Santiago del Estero	4,26	4,34	4,50
8. Formosa	2,42	4,10	3,95

CAPITULO IV

RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

CAPITULO I. FUNDAMENTACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL

1. Por "aportes del Tesoro Nacional" se entienden diversas transferencias de fondos efectuadas por el Gobierno Nacional a los gobiernos locales, no comprendidas en ninguno de los regímenes de tipo automático (como la coparticipación federal impositiva reglada por la Ley N° 20.221) o derivada de recursos con afectación específica de algún tipo (como la coparticipación vial u otros aportes provenientes del régimen de distribución de los impuestos a los combustibles). Se trata de asignaciones que figuran en el Presupuesto de la Nación, con montos y distribución entre Provincias variables anualmente. Jurídicamente, la fundamentación de estos aportes tiene su marco dentro de la Constitución Nacional que incluyó entre las funciones del Gobierno Federal (artículo 67°, inc. 8°) la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos "ordinarios".

2. En el exámen de las principales funciones del sector público -asignación eficiente de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica- desde el punto de vista de la organización territorial más adecuada, se concluye que la función de estabilización económica debe asignarse al nivel superior de gobierno por su mayor capacidad para cumplirla. Del mismo modo, existen argumentos y consenso en la literatura para asignar al Gobierno Nacional las políticas de distribución del ingreso. Es por razones de asignación eficiente de los recursos que aparecen argumentos económicos en favor del federalismo; y los argumentos se aplican tanto

a la prestación de los servicios como a la obtención de los recursos.

3. Un problema importante surge cuando del lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso de los niveles inferiores de gobierno, mientras que del lado de los recursos es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno.

4. Para compensar las diferencias entre erogaciones y recursos a nivel de los gobiernos Provinciales, el Gobierno Nacional efectúa aportes; esos aportes se asignan con distintos criterios según los argumentos que los justifiquen. Así pueden distinguirse distintos tipos de aportes:

(a) - El aporte puede ser de libre disponibilidad o condicionado, según que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos en cualquier tipo de erogación, o en una erogación específicamente determinada por el gobierno federal;

(b) - el aporte puede requerir una contrapartida de fondos del propio gobierno local o puede resultar independiente de dicha condición (p.ej: el gobierno federal puede ofrecer una cierta cantidad de pesos por cada peso que destine el gobierno local a determinado tipo de erogación, como construcción de caminos);

(c) - el aporte puede ser automático (p.ej: como proporción de la recaudación de determinados tributos federales) o discrecional --

(según montos establecidos anualmente o en forma "ad-hoc").

De acuerdo al objetivo perseguido, puede resultar más conveniente la utilización de cierta clase de aporte. Así, por ejemplo, el argumento de centralización de la recaudación de ciertos impuestos en manos del gobierno federal, implicaría en principio una distribución automática de la recaudación obtenida a los gobiernos locales en proporción a lo soportado por los residentes en cada uno de los respectivos territorios (aportes de libre disponibilidad, sin contrapartida local, distribuídos entre Provincias con criterio "devolutivo"); el argumento de corrección de derrames de beneficios implicaría aportes discrecionales selectivos con -- contrapartida local de fondos (con diferentes proporciones de contrapartida según Provincias) y el argumento de equiparación fiscal justificaría apor-- tes de libre disponibilidad sin contrapartida local (con asignación redis-- tributiva entre Provincias). En la práctica, otras razones intervienen respecto a estos criterios abstractos recién descriptos, tornando más compleja la decisión respecto al diseño más adecuado de los montos y distribución de los aportes del gobierno federal a los gobiernos locales.

5. En un país de estructura federal, existen distintos niveles de gobierno; en el caso específico de la República Argentina, se -- pueden distinguir: (1) El Gobierno Nacional; (2) los Gobiernos de Provincias; (3) el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; (4) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y (5) los Municipios de Provincias. Los

dos primeros cuentan con poderes reglados por las Constituciones (Nacional y Provinciales), en tanto que los otros niveles se estructuran por normas legales derivadas (la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego dentro de la esfera del Gobierno Nacional, y los Municipios de Provincias dentro de las del respectivo Gobierno Provincial). Para los fines de este trabajo, se considerarán en general dos niveles de gobierno: el nacional (o central, o federal) constituído -- por el Gobierno Nacional, y el provincial (o local), que comprende a las 22 Provincias, al Territorio Nacional de Tierra del Fuego y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; ello se debe a que las funciones cumplidas y las fuentes tributarias utilizadas por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son más similares a las de las Provincias que a las de las Municipalidades de Provincias.

6. Los principales mecanismos de transferencias de fondos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales son los siguientes:

6.1. Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Nace en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el gobierno central y los gobiernos provinciales con el fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización más adecuada de los poderes fiscales de cada uno de los niveles de gobierno; funcionó adecuadamente du

rante casi medio siglo. Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico (Ley 20.221/73 y modificatorias), habiéndose llenado el vacío precariamente.

. Se trata de aportes automáticos y de libre disponibilidad.

. Reciben participación las 22 Provincias; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego perciben fondos cedidos de la parte correspondiente al Gobierno Nacional.

6.2. Régimen de Coparticipación Vial.

. Nace en 1932; en la actualidad existen dos mecanismos de distribución de fondos a los gobiernos locales: (a) El Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad; y (b) El Fondo Provincial de Caminos. El Impuesto sobre los Combustibles líquidos es el que realiza el mayor aporte para la formación de los dos Fondos a traves de un sistema de afectaciones sumamente complicado; con la recaudación total se efectúa una primer asignación entre: Fondo de los Combustibles, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte y Tesoro Nacional; a su vez, el Fondo de los Combustibles, se distribuye de la siguiente manera: 48 % para el Fondo Nacional de Vialidad; 17 % para los Fondos Provinciales de Caminos; y 35 % para el Fondo Nacional de la Energía. El Fondo Nacional de Vialidad se divide a su vez en: Fondo I (65 % del F.N.V.), para gastos directamente realizadas por la

Dirección Nacional de Vialidad y Fondo II (35 % del F.N.V.) que se destina a coparticipación Vial. Además del Impuesto sobre los Combustibles los Impuestos sobre los Lubricantes y sobre las Cubiertas colaboran en la formación del Fondo Nacional de Vialidad y del Fondo Nacional Complementario de Vialidad, respectivamente (el 65 % del F.N.C.V. se destina a la Dirección Nacional de Vialidad y el 35 % restante al FONDO II que se distribuye entre los Gobiernos Locales).

. Se trata de aportes automáticos y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones viales).

. En los Fondos Provinciales de Caminos coparticipan las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; en el Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad solo coparticipan las 22 Provincias.

6.3. Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

. Fue creado en 1972 con la finalidad de hacer -- frente a las necesidades de vivienda de aquel sector de la sociedad con ingresos que ..."no le permiten cubrir el costo de la vivienda y del dinero del financiamiento". Los aportes del FONAVI son reintegrables por parte de los Gobiernos Locales.

. Se trata de aportes discrecionales y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones en vivienda).

. Los asigna el Gobierno Nacional a las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

6.4. Seguridad Social.

. Sistema de asignación de fondos a los Gobiernos Locales entre Octubre de 1980 y fines de 1984. Su finalidad era compensar el impacto financiero de la eliminación de los aportes patronales a las cajas de previsión (también se eliminaron los aportes patronales para el FONAVI); los fondos se deducían de la masa coparticipable de la Ley 20.221 (deducción que constituía una "pre-coparticipación").

. Se trata de aportes automáticos (en función de los gastos en personal) y condicionados (pago de jubilaciones y pensiones).

. Coparticipan las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

6.5. Fondo de Desarrollo Regional (F.D.R.)

. Creado en 1973 (Ley 20.221) tiene como objetivo "... financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país...". El F.D.R. constituye una continuidad del Fondo de Integración Territorial (F.I.T.) creado en 1967 como compensación (parcial) por la reducción del contingente asignado a las Provincias por el régimen de la Ley 14.788 (Réditos, Ventas, etc.).

. Se trata de aportes discrecionales (pese a que el espíritu de la Ley 20.221/73 era otro) y condicionados.

. Coparticipan las Provincias.

6.6. Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.)

. Los A.T.N. están previstos en la Constitución Nacional que los contempla expresamente en el artículo 67° inc.8.

. Se trata de aportes discrecionales y que pueden ser condicionados o no condicionados.

. Son asignados por el Gobierno Nacional a las 24 Jurisdicciones Locales.

6.7. Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (F.E.D.E.I.)

. Se creó por Ley 15.336. Los recursos del FEDEI provienen: (a) El 10 % del Fondo Nacional de la Energía (F.N.E.); y (b) el 20 % del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (F.N.E.E.), como el F.N.E.E. se forma con el 30 % del F.N.E. y el 100 % del recargo al precio de la electricidad, el FEDEI se alimenta en definitiva de: (a) el equivalente al 16 % del F.N.E.; y (b) el 20 % del recargo al precio de la electricidad. Es administrado por la Secretaría de Energía y Combustibles.

. Se trata de aportes discrecionales (reintegrables y no reintegrables) y condicionados a obras eléctricas.

. Son asignados a las 22 Provincias y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

6.8. Regalías.

. Legisladas por la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67; la ley las fija en el 12 % del producido de los hidrocarburos extraídos en bocas de pozo. Los valores fijados oficialmente para los petróleos crudos en "boca de pozo" constituyen la base de cálculo de las Regalías.

. Son aportes de libre disponibilidad y automáticos.

. Los perciben las Provincias en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los yacimientos.

. Existen también las regalías nucleares y las hidroeléctricas, de menor significación cuantitativa.

7. A lo largo del tiempo (1950-1984) se han modificado significativamente los tipos de aportes del gobierno federal a los gobiernos provinciales. Las alternativas abiertas a los gobiernos locales para disponer de los aportes recibidos se han ido recortando, aumentando la participación de los aportes condicionados en desmedro de los aportes de libre disponibilidad. La estabilidad y predecibilidad para los gobiernos locales también ha disminuído al aumentar los aportes discrecionales en desmedro de los automáticos.

CAPITULO II. ASPECTOS ANALITICOS - COMPARACION DE LOS EFECTOS DE DISTINTOS MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS DEL TESORO NACIONAL A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES SOBRE EROGACIONES Y RECURSOS PROPIOS.

8. Si se establece un sistema de aportes de libre disponibilidad, o sea, que el gobierno local puede utilizar los fondos recibidos para cualquier destino, incluyendo la posibilidad de asignarlos a -- distintos tipos de erogaciones o, inclusive, a disminuir los recursos propios, la comunidad dispondrá para gastar no solo el ingreso generado internamente (el PBI) sino también las transferencias. La asignación de los fondos recibidos del gobierno nacional es similar a la de un crecimiento del PBI: si los dos grupos de bienes son superiores aumentará tanto el gasto público como el gasto privado; esto implica, a su vez, que la comunidad -- destina una parte del aporte a disminuir la recaudación tributaria propia (de modo de posibilitar el incremento del gasto privado).

9. El gobierno federal puede realizar aportes condicionados al nivel del gasto público local; o sea que a mayor gasto público local, mayor será el nivel de aportes. La comunidad visualizará esta forma de aportes como un cambio en el precio relativo entre gasto público y gasto privado: consumir más bienes públicos significa mayores aportes y, por consiguiente, un abaratamiento relativo de esos bienes. Como lo analiza

usualmente la teoría de la demanda se estará en presencia de un efecto sustitución que tiende a incrementar el gasto público y a disminuir el gasto privado; tambien se incrementará la recaudación tributaria local. Como consecuencia del aporte existirá también un efecto ingreso, puesto que una -- misma combinación de bienes es ahora más barata por la disminución del -- precio del bien público; la baja del precio del bien público tiene, para la comunidad, un efecto equivalente a un incremento en el ingreso real y esto tenderá a aumentar el consumo de ambos bienes si se mantiene el supuesto de que los dos grupos de bienes son superiores. Un resultado no ambiguo del efecto total es que el gasto público aumentará. Lo que ocurra con el gasto privado y, por consiguiente, con la recaudación tributaria propia no puede determinarse con exactitud; si los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso el gasto privado disminuirá y la recaudación propia aumentará; en este caso, el gasto público aumentará en una magnitud superior a la del aporte del gobierno nacional. Si el aporte está condicionado al nivel de -- los recursos propios del Gobierno Provincial, el análisis es similar.

10. El gobierno federal puede, alternativamente o conjuntamente con los sistemas anteriores, establecer aportes condicionados a la realización de un determinado tipo de gasto por parte del gobierno local. O sea, el gobierno federal está dispuesto a realizar un aporte al gobierno local igual a una proporción del gasto público que efectúe el go-- bierno local en rubros específicos considerados gastos prioritarios. La elección es ahora entre tres variables: gasto público prioritario, gasto --

público no prioritario y gasto privado. En primer lugar corresponde analizar la elección entre gasto público total y gasto privado; si se supone -- que la estructura del gasto público (entre prioritarios y no prioritarios) permence constante, la introducción del sistema de aportes condicionados significará, como en el caso anterior, que los bienes públicos son relativamente más baratos que los bienes privados; el resultado será similar al obtenido antes: si los dos bienes son superiores y los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso aumentarán tanto el gasto público total como la recaudación de impuestos provinciales propios. Para lo que sigue se supondrá que este es el resultado normal. En una segunda etapa se analizará la composición del gasto público local, dado el aumento total de dicho -- gasto público según el resultado anterior y teniendo en cuenta que al existir aportes para gastos públicos prioritarios, éstos gastos se han abaratado relativamente a los no prioritarios. Existirán en operación nuevamente los efectos sustitución e ingreso. El efecto sustitución tenderá a incre-- mentar el gasto público prioritario (que es el relativamente más barato) y a disminuir el no prioritario (que es el relativamente más caro); el efecto ingreso (que se origina en la baja del precio de los gastos prioritarios) tiende a aumentar el consumo de ambos bienes. Suponiendo que los gastos públicos prioritarios y no prioritarios son sustitutos y no complementos (como se lo ha hecho hasta este momento) y que ambos son superiores, el gasto público prioritario aumentará por la vía de ambos efectos; en cambio, como los dos efectos van para lados opuestos, no puede concluirse con exactitud sobre la dirección del cambio del gasto público no prioritario; si dominan

los efectos sustitución el gasto no prioritario disminuirá.

En conclusión, si todos los bienes son sustitutos y superiores, la introducción de un sistema de aportes condicionados a la realización de gastos públicos prioritarios tendrá los siguientes efectos: aumentará el gasto público prioritario en exceso del monto del aporte federal, siendo la diferencia financiada tanto por aumento de los recursos tributarios propios como por una reducción de los gastos provinciales no prioritarios; el gasto público total aumentará y el gasto privado disminuirá.

CAPITULO III - ASPECTOS CUANTITATIVOS

11. Los Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.) muestran grandes fluctuaciones a lo largo del tiempo; en valores constantes, frente a un promedio de 254 millones de pesos de 1960 en los 18 años considerados 1967-1984, el valor máximo alcanzó a 932 millones (1975) y el mínimo a 41 millones (1968).

12. Dentro del período 1967-1984 pueden distinguirse los siguientes sub-períodos significativos:

Período I: 1967-1969, con niveles mínimos de aportes del Tesoro Nacional;

Período II: 1970-1972, con niveles crecientes de aportes, motivados fundamentalmente por la equiparación salarial del sector público;

Período III: 1973-1976, con niveles máximos; en 1975 se registra el valor más alto de toda la serie;

Período IV: 1977-1978, con reducción significativa de los aportes del Tesoro Nacional;

Período V: 1979-1980, con bajos niveles de aportes (este período es, por el nivel de los aportes, similar al de 1967-1969);

Período VI: 1981-1982, de aportes fuertemente crecientes en 1981 (casi 3,5 veces superiores al promedio del período anterior) y decrecientes en 1982 (a algo menos de la mitad de los de 1981, aunque casi duplicando los valores de 1979-1980);

Período VII: 1983-1984, nuevamente dentro de los niveles máximos (promedio 83-84: 533 millones de pesos de 1960; promedio período III, 1973-1976: 545 millones de la misma moneda).

13. Para el período 1975-1984 se obtuvo la siguiente relación estadística entre A.T.N. y coparticipación federal (C.F.), en valores constantes,

$$\text{A.T.N.} = \underset{|4{,}618|}{823} - \underset{|-3{,}083|}{0{,}91}\ \text{C.F.}$$

$$R^2 = 0{,}54$$

que significa la existencia de asociación negativa entre las dos variables y que las variaciones son (aproximadamente) compensadoras (100 pesos de -- disminución en la coparticipación federal originarían un aumento de 91 pesos en los A.T.N.).

14. Cuando el Gobierno Nacional financia sus gastos con mayor participación de recursos no coparticipados (comercio exterior, combustibles, etc.) o con déficit fiscal, la masa coparticipable disminuye; como de esa masa las Provincias reciben un porcentaje fijo (48,5 % según la Ley 20.221/73), los importes recibidos del Gobierno Nacional disminuyen; las alternativas abiertas a los gobiernos locales son: (a) reducir los gastos; y/o (b) aumentar las recaudaciones propias. La existencia de rigideces conspira contra la posibilidad de ese ajuste. Como se vió en el punto anterior al agravarse los problemas fiscales provinciales, el Gobierno Nacional concurre a paliar la situación con A.T.N. Como estos aportes son también de asignación unilateral por el Gobierno Nacional, agregan otro factor distorsionante -en este caso no solo en cuanto a la inestabilidad del monto global a distribuir, sino también en cuanto a la distribución entre las distintas provincias.

15. Los aportes se han clasificado: (a) en función de las alternativas abiertas a los Gobiernos Locales en: (a.1.) de libre disponibilidad; y (a.2.) condicionados; (b) en función de la forma de determinación por parte del Gobierno Nacional en: (b.1.) automáticos; y (b.2.) -- discrecionales. Para el período 1972-1984 se aprecia un crecimiento de los aportes condicionados en el total; particularmente desde 1975 (cuando representaron el mínimo de la serie con el 7,9 %), hasta alcanzar el 25 % - 30 % del total a partir de 1981. En cuanto a la clasificación según la forma de determinación, luego de la gran participación de los aportes discrecionales

en 1975 se estabilizan en alrededor de un cuarto del total en 1977-1980, para aumentar significativamente su participación con posterioridad, llegando a representar casi el 60 % del total en 1984. Los aportes con los atributos de discrecionales y condicionados han aumentado su participación en el total representando entre el 14 % y el 19 % en 1977-1984; los gastos efectuados con estos aportes deberían considerarse como un "gasto nacional" (9 % del gasto total de los gobiernos provinciales en 1984).

16. A lo largo del período 1972-1984 los A.T.N. tuvieron una participación muy fluctuante: luego del pico de 1975 (57,7 % del total) disminuyeron a valores muy bajos en 1977-1980, crecieron su participación en 1981-1982 (18 % en 1981 y 15 % en 1982) y se aproximaron a dos quintos del total de aportes en 1983 (41 %) y 1984 (38,7 %). Con respecto a la relación de los A.T.N. con la C.F. se aprecia lo siguiente: crecimiento en 1972-1975, llegando en este último año a un valor igual a 2,21 (o sea, por cada 100 pesos de C.F. se recibían -por el conjunto de Gobiernos Locales- 221 pesos de A.T.N.); luego se reduce notablemente en 1977-1980, con un valor inferior a 0,10 (o sea, por cada 100 pesos de C.F. se recibían (promedio de todas las jurisdicciones) menos de 10 pesos de A.T.N.). La relación aumenta en 1981-1984; en 1983-1984 se aproxima a la proporción de 2 a 1 (por cada 100 pesos de C.F. propiamente dicha se recibieron 190 pesos de A.T.N. en 1983 y 193 pesos en 1984).

17. Las relaciones de los A.T.N. con las erogaciones

totales, las erogaciones corrientes, los pagos de transferencias y los ingresos corrientes de la Tesorería General de la Nación confirman las características ya visualizadas al analizar la relación con otras variables; estas características pueden resumirse sintéticamente como sigue:

(a) los A.T.N. constituyen un rubro de gran importancia cuantitativa para la Tesorería General de la Nación;

(b) muestran grandes fluctuaciones año a año;

(c) se diferencian claramente distintos períodos; entre 1970 y 1984 se distinguen 1970-1972 de aportes crecientes en relación al resto de las variables (excepto necesidad de financiamiento de la Tesorería); 1973-1976 de niveles máximos; 1977-1978 de aportes decrecientes; 1979-1980 de niveles mínimos; 1981-1982 de aportes nuevamente crecientes; y 1983-1984 de aportes en niveles máximos.

18. Los A.T.N. financian una proporción importante de las erogaciones del conjunto de Gobiernos Provinciales; para el período 1967-1984 los promedios fueron 16 % para las erogaciones totales, 22,7 % para las erogaciones corrientes y 54,4 % para las erogaciones de capital; la significación es también muy importante para los recursos: 41,3 % en promedio para los recursos propios y 30 % para el total de recursos de jurisdicción nacional. Los valores muestran fuertes fluctuaciones año a año. Para las cinco relaciones analizadas se mantiene la clasificación por pe-

ríodos realizada utilizando otras variables.

19. A nivel del conjunto de jurisdicciones la relación entre A.T.N. y recursos propios (1984) fue del 69,7 % (o sea, por cada 100 pesos de recaudación propia se recibieron 69,7 pesos de A.T.N.). El escalamiento por grupos de jurisdicciones es claro,

	Año 1984 Relación A.T.N./Recursos Propios (%)
. Conjunto de Gobiernos Locales	69,7
. Avanzadas	33,1
. Baja Densidad	128,2
. Intermedias	183,6
. Rezagadas	338,1

En los grupos de Intermedias y Rezagadas, todas las Jurisdicciones recibieron A.T.N. en magnitudes que superaron a los recursos propios; el valor más bajo correspondió a Salta (125 %) y los más altos a La Rioja (614 %), Formosa (602 %) y Catamarca (567 %). En las Jurisdicciones de Baja Densidad solo Chubut (42 %) y Tierra del Fuego (43 %) exhiben relaciones inferiores al promedio. En las Avanzadas las únicas con valores inferiores al promedio son la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

(14 %) y la Provincia de Buenos Aires (19 %); siguen luego Santa Fé (87 %), Mendoza (91 %) y Córdoba, que es la única dentro del grupo que supera el cien por cien (recibió 128 pesos de A.T.N. por cada 100 pesos de recursos propios).

20. En 1984 los A.T.N. financiaron un cuarto de las erogaciones totales del conjunto de Gobiernos Provinciales; por grupos de Jurisdicciones los valores fueron los siguientes,

	Año 1984 Relación A.T.N./Erogaciones totales (%)
. Conjunto Gobiernos Locales	24,9
. Avanzadas	18,0
. Baja Densidad	16,8
. Intermedias	35,8
. Rezagadas	39,6

En las Avanzadas el menor valor se registra en Buenos Aires (11 %) seguida de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (14,4 %), Mendoza (21,5 %), Córdoba (28,4 %) y Santa Fé (30,5 %). En las de Baja Densidad son muy bajos los valores de Tierra del Fuego (5,1 %), Chubut (6,7 %) y Santa Cruz (8,1 %); es inferior al promedio el de Neuquén (18,3 %),

próximo al promedio el de Río Negro (23,5 %) y solo supera el valor promedio el de la Provincia de La Pampa (34,2 %).

En las Intermedias todas las Jurisdicciones exhiben valores superiores al promedio que se escalonan desde el mínimo del 27,8 % en Salta al máximo del 46 % en San Juan. También todas las Rezagadas se ubican con valores por encima del promedio desde el mínimo de 32,2 % en Misiones hasta el máximo del 46,1 % en Catamarca.

21. Del análisis de la evolución comparada de los A.T.N. y la Coparticipación Federal se obtuvieron las siguientes conclusiones:

(i) - la distribución de los A.T.N. es más redistributiva que la C.F. (reciben más A.T.N. per capita las jurisdicciones Intermedias y Rezagadas -y en algunos años las de Baja Densidad- con cargo a las Avanzadas);

(ii) - en años de A.T.N. relativamente bajos se acentúa el carácter redistributivo de los A.T.N. entre grupos de Provincias (p.ej: 1968-1972-1977-1982); cuando los montos de A.T.N. son globalmente significativos la redistribución a nivel de grupos de jurisdicciones se atenúa aunque sigue siendo mayor que la implícita en la C.F.

22. Del análisis de la situación en 1984 se obtuvieron los siguientes resultados:

que les correspondió una participación inferior en CF + ATN a las siguientes jurisdicciones:

	% de distribución		
	Ley 20.221	CF+ATN	Diferencia
. Buenos Aires	28,25	16,59	11,66
. Mendoza	4,27	3,93	0,34
. Chubut	1,96	0,95	1,01
. Santa Cruz	1,39	0,96	0,43
. Río Negro	2,57	2,49	0,08
. Salta	4,19	4,11	0,08
			13,6

Estas seis jurisdicciones resignaron 13,6 % del total distribuído por C.F. + A.T.N. en favor de las diez y seis Provincias restantes. El 86 % de ese total fue aportado por Buenos Aires.

23. Si se toma como patrón de comparación la participación de cada jurisdicción en Producto Bruto Interno del conjunto se obtiene otra relación significativa. El resumen de la situación a nivel de grupos de jurisdicciones es el siguiente,

(i) - La coparticipación per cápita, relativa al conjunto de Provincias igual a 100, es creciente al pasar de las Jurisdicciones Avanzadas (índice = 72) a las Intermedias (índice = 133) y a las Rezagadas -- (índice = 169), alcanzando el máximo en las de Baja Densidad (índice = 194) El valor más bajo corresponde a Buenos Aires (índice = 65) que percibe un 35 % menos que el promedio, y el más alto a Santa Cruz (índice = 302) que percibe un 202 % más que el promedio y un 365 % más que Buenos Aires.

(ii) - Los A.T.N. per cápita (1984) son muy superiores a la coparticipación -ambos en relación al promedio- en las Jurisdicciones Intermedias y en las Rezagadas; en las Avanzadas y en las de Baja Densidad son inferiores, a la coparticipación per cápita, pero con distintas situaciones a nivel de jurisdicciones.

(iii) - Los A.T.N. acentúan fuertemente la redistribución entre las Provincias.

(iv) - Los aportes por coparticipación más A.T.N., en términos per cápita, al constituir un promedio de los dos regímenes, dan lugar a una redistribución entre Provincias muy superior a la de la distribución - secundaria de la Ley 20.221 aunque inferior a la de los A.T.N.

(v) - Confrontando los porcentajes de distribución secundaria de la Ley 20.221 y los que resultan de la C.F. más los A.T.N. se aprecia

	Participación porcentual	
	PBI (1980)	ATN (1984)
. Avanzadas	78,8	38,4
. Baja Densidad	5,6	7,7
. Intermedias	8,3	21,8
. Rezagadas	7,1	32,1

24. Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico en materia de Coparticipación Federal de Impuestos; por primera vez desde hace cincuenta años la Argentina carece, desde el 1° de Enero de 1985, de una norma legal que regule las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Hasta la sanción del Presupuesto Nacional el vacío se llenó precariamente aunque sin sustento jurídico ni institucional, a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina para seguir distribuyendo diariamente entre las Provincias fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipados. Con la sanción del Presupuesto Nacional se regulariza la situación; todos los fondos ingresan al Tesoro Nacional y la asignación a las Provincias se hace por la vía del Presupuesto. En 1985 ha desaparecido la Coparticipación Federal; todos los fondos girados a las Provincias son Aportes del Tesoro Nacional.

25. La distribución entre Provincias en 1985 refleja la distribución de A.T.N. más C.F. de 1984, con muy ligeras modificaciones. Los comentarios efectuados en el punto 22 anterior para 1984 son, pues, válidos para 1985.

COMENTARIOS FINALES Y SUGERENCIAS—1/ APORTES DEL TESORO NACIONAL Y COPARTICIPACION FEDERAL.

26. El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos surgió en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, con el fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización más adecuada de los poderes tributarios de cada uno de los niveles de Gobierno.

27. El régimen funcionó adecuadamente -con algunas situaciones críticas de corta duración de naturaleza exógena al régimen como, por ejemplo, la crisis del Sector Público de 1975- hasta 1980. En esos cuarenta y cinco años se fueron introduciendo modificaciones en la dis

1/ - Las sugerencias revisten caracter preliminar y deberían profundizarse -incluyendo los aspectos cuantitativos- en la Segunda Etapa de este Estudio.

tribución primaria (en favor de los Gobiernos Provinciales) y en la distribución secundaria (en general, en favor de las Provincias de menor desarrollo económico-social). Los criterios que orientaron esas modificaciones -- fueron, en general, aceptados tanto por el Gobierno Nacional como por los Gobiernos Provinciales.

28. Con la sanción de la Ley Convenio 20.221/73 culminó una etapa de perfeccionamiento del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: se simplificó el sistema al unificarse los distintos regímenes vigentes hasta 1972 (regímenes de "impuestos directos" a los réditos, ventas, ganancias eventuales, etc.; de impuestos internos unificados; y del impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes); se explicitaron claramente los objetivos del régimen; las Provincias alcanzaron una vieja aspiración expresada en diversas oportunidades, cual fue la equiparación de coparticipación con el Gobierno Nacional (previa deducción del 3 % para el Fondo de Desarrollo Regional, coparticipaban con el 48,5 % el Gobierno Nacional y con el restante 48,5 % el conjunto de Gobiernos Provinciales); otros aspectos de importancia estaban referidos a la Cobertura del Régimen (para evitar los conflictos que durante muchos años originó la creación de cada impuesto nacional sobre si correspondía incluírlo o no en la masa coparticipable), Obligaciones de las Provincias (detallando minuciosamente la prohibición de establecer impuestos análogos a los nacionales coparticipados y los impuestos provinciales excluídos de la prohibición) y creación de la Comisión Federal de Impuestos.

29. A partir de la sanción de la Ley 20.221/73 se introdujeron a la misma distintas modificaciones que reflejaban las variaciones ocurridas en el período en la legislación impositiva nacional y su repercusión sobre las facultades tributarias provinciales (la más importante es la que tuvo vigencia a partir del 1-1-1975 al incorporarse al sistema tributario nacional el Impuesto al Valor Agregado y prohibirse a las Provincias utilizar los ingresos brutos como base imponible de los Impuestos sobre las Actividades Lucrativas: esta modificación quedó sin efecto a partir del 1-1-1976). La variación de los criterios a lo largo del tiempo fue cancelando los cambios legislados, volviendo a fines de 1979, prácticamente al esquema inicial.

30. Debe destacarse especialmente que al constituírse el Congreso Nacional en 1973 se presentaran distintos proyectos, referidos fundamentalmente a cambios en la distribución secundaria, pero ninguno de ellos se convirtió en legislación positiva.

31. La crisis del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos se inicia con las Leyes 22.293 y 22.294, sancionadas en 1980, que significaron una profunda modificación de las reglas de funcionamiento como consecuencia de la reforma tributaria nacional consistente (fundamentalmente) en la eliminación de los Aportes Patronales para las Cajas de Jubilaciones y el FONAVI y la generalización del Impuesto al Valor Agregado. Los fondos necesarios para afrontar los pagos de prestaciones de Seguridad

Social y FONAVI se deducían del monto total de impuestos de la Ley 20.221, previo a la distribución entre el Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales y F.D.R. El impacto de esta reforma estuvo centrado en la distribución primaria. El 48,5 % del total recaudado que percibieron las Provincias según la Ley 20.221 entre 1973 y 1979 (con la excepción de 1975) se redujo drásticamente a alrededor del 42 % en 1982-1983 y al 36 % en 1984, incluyendo las remesas por Seguridad Social y FONAVI; la coparticipación federal propiamente dicha (o sea, descontados Seguridad Social y FONAVI), resultó, obviamente, más baja.

32. La reforma de 1980, decidida unilateralmente por el Gobierno Nacional, alteró notablemente el régimen de coparticipación federal siendo sus principales efectos cualitativos los siguientes: pérdida de simplicidad; pérdida de automaticidad; inestabilidad jurídica. En cuanto a los efectos cuantitativos de la reforma, ya se mencionó en el punto anterior la modificación de la distribución primaria en contra de los Gobiernos Provinciales.

33. Los efectos de la reforma de 1980 originaron una carrera legislativa tendiente a subsanar los múltiples problemas creados a los Gobiernos Provinciales, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. A cinco años de la reforma se ha vuelto, con pocas variantes, a la situación inicial (la alícuota de las contribuciones patronales de previsión social ha sido la ex-

cepción más importante, pues se ha fijado en el 50 % de la vigente antes de la reforma de 1980).

34. El claro perjuicio provocado a los Gobiernos Locales llevó a estos a presentar un arsenal de argumentos tendientes a revertir la situación en cuanto a la distribución primaria Los Gobiernos Provinciales enfatizaron que, además del perjuicio causado por la reforma de 1980, sus finanzas se veían deterioradas como consecuencia de: (a) la no coparticipación del Excedente del Impuesto sobre los Combustibles; (b) la transferencia de servicios nacionales; (c) la limitación de las facultades tributarias, especialmente en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos; (d) el impacto sobre la masa coparticipable de los regímenes nacionales de -- Promoción Industrial; y (e) los reembolsos y reintegros de impuestos, decididos por el Gobierno Nacional, que se deducen de la recaudación del Im-- puesto al Valor Agregado.

35. La situación de conflicto no pudo ser resuelta; como el vencimiento de la vigencia de la Ley 20.221 se producía el 31-12-1983, fue prorrogada por un año por el Gobierno saliente, en vísperas de la instalación del Gobierno Constitucional y ante la previsión de que los lapsos de que iba a disponer este último eran insuficientes, atendiendo al tiempo que necesariamente requiere la tramitación parlamentaria en el Gobierno Nacional y la adhesión de cada una de las legislaturas provinciales.

36. Durante todo el año 1984 se estudió adicionalmente el tema y se negoció la prórroga o sustitución de la Ley 20.221. Se efectuaron numerosas reuniones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, varias reuniones a nivel de Ministros de Economía Provinciales y del Secretario de Hacienda de la Nación, algunas reuniones de Gobernadores con Ministros Nacionales (Economía e Interior) e incluso reuniones con el Presidente de la Nación. El tema -por sus implicancias políticas y económico-financieros- alcanzó una importancia similar a la de las políticas monetaria, cambiaria, salarial, etc. Pese al tiempo transcurrido y a la conciencia unánime de la necesidad de arribar a algún acuerdo, finalmente terminó el año y se operó la caducidad del régimen legal básico para las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales; actualmente, por primera vez en cincuenta años, la Argentina carece de una norma institucional que regule estas relaciones.

37. Hasta la sanción del Presupuesto Nacional 1985 el vacío se llenó precariamente aunque sin sustento jurídico ni institucional, a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina para seguir distribuyendo diariamente entre las Provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipados. Con la sanción del Presupuesto Nacional se regulariza la situación; todos los fondos ingresan al Tesoro Nacional y la asignación a las Provincias se hace por la vía del Presupuesto. En 1985 ha desaparecido la Coparticipación Federal; todos los fondos girados a las Provincias son Aportes del Tesoro Nacional.

38. Como conclusión general de lo expuesto puede expresarse:

(a) - El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos funcionó adecuadamente durante cuarenta y cinco años (desde su nacimiento en 1935 hasta la reforma de 1980). Con la sanción de la Ley 20.221/73 culminó una larga etapa de ajustes en el régimen tendientes a su perfeccionamiento; con esta ley las Provincias alcanzaron una vieja aspiración en cuanto a distribución primaria: coparticipar por partes iguales con el Gobierno Nacional; el funcionamiento hasta 1980 revela que no existían grandes divergencias en cuanto a la distribución secundaria;

(b) - La reforma de 1980 afecta al régimen esencialmente en lo referente a la distribución primaria, perjudicando notablemente a los Gobiernos Provinciales. A poco de sancionada, el propio Gobierno Nacional toma conciencia de los efectos de la reforma y se suceden, una a otra, modificaciones tendientes a amortiguarlos. Las discusiones llevadas a cabo con vistas a la renovación del régimen por parte del Gobierno anterior, fracasaron. Tampoco tuvieron éxito durante los dos últimos años las gestiones del actual Gobierno. El profundo desequilibrio del Sector Públi

co alejó aún más la posibilidad de un acuerdo razonable; un efecto indeseado de la crisis de las finanzas públicas provinciales fué que comenzaran a mezclarse los problemas y lo que se originó en una alteración de la distribución primaria (principal consecuencia de la reforma de 1980) llevó a un replanteo total del régimen, incluyendo los aspectos de distribución primaria y secundaria, con los consiguientes conflictos entre los propios Gobiernos Provinciales.

39. Como consecuencia de la reforma de 1980 los Gobiernos Provinciales se ven notablemente perjudicados; se agregaron luego los problemas originados en la sustitución de tributos nacionales coparticipados por no coparticipados y déficit fiscal nacional, caída de la presión tributaria provincial, etc., que agravaron la situación. El Gobierno Nacional tuvo que recurrir con A.T.N. a paliar la crisis de las finanzas públicas provinciales. Desde 1975 a 1984 se observa una clara relación inversa entre A.T.N. y C.F.: a menor C.F. mayores A.T.N. y viceversa. Los A.T.N. han fluctuado en forma aproximadamente compensadora de las variaciones de la C.F., amortiguando significativamente las fluctuaciones de la masa conjunta de C.F. más A.T.N.

40. Los A.T.N. pasaron de representar entre el 7,5 % y el 10 % de la C.F. en el cuatrienio 1977-1980, al 42 % en 1981, al

36 % en 1982 y fueron equivalentes a poco menos del doble de la C.F. en 1983 y 1984 (las relaciones fueron 190,2 % y 192,8 %, respectivamente; o sea, por cada 100 pesos de C.F., el conjunto de Gobiernos Provinciales recibió casi 200 pesos de A.T.N.). Como el monto total de los A.T.N. y su distribución entre jurisdicciones son discrecionales, se desarticuló totalmente el régimen de la Ley 20.221; el Gobierno nacional aporta globalmente una suma similar pero el sistema es más complejo, no automático, menos estable y más conflictivo. Cabe destacar que en la experiencia histórica anterior solo se alcanzaron valores similares (a los de 1983-1984) para la relación A.T.N./C.F. en 1975 (221 %), pero la distribución entre jurisdicciones se aproximaba a la de la distribución secundaria de la C.F.

41. De lo expuesto surge con claridad que necesario y urgente un replanteo de las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. La preponderancia de los A.T.N. en 1983-1984 y la transformación de la totalidad de aportes en A.T.N. en 1985 ha hecho que las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales se tornaran altamente inestables, complejas, discrecionales y conflictivas.

42. La magnitud comparativa de los A.T.N. y la C.F. en 1983 y 1984 hace necesario encarar una solución integral que comprenda los dos regímenes. En la búsqueda de la solución debería tenerse en cuenta:

(a) que debe ponerse fin a las sustanciales alteraciones que se han sucedido año a año y aún dentro de cada período anual; la carrera de modificaciones, con las consiguientes reuniones, conflictos, etc., entre 1980 y 1985, revelan los efectos perjudiciales de esta práctica (ajena por otra parte al régimen de coparticipación federal hasta 1980);

(b) que la situación ha llegado a ser de una gravedad tal que difícilmente puedan conciliarse los intereses del Gobierno Nacional y del conjunto de Gobiernos Provinciales (distribución primaria) y entre los Gobiernos Provinciales (distribución secundaria) en una solución definitiva, de modo de sancionar un régimen que funcione a partir de 1986 por un largo período;

(c) los puntos (a) y (b) anteriores sugieren sancionar un régimen con una vigencia de (p.ej.) cinco años; dada la caótica situación creada desde la reforma de 1980 hasta la actualidad se sugiere que el nuevo régimen contemple una transición hacia la normalidad de las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales; la transición podría efectuarse (p.ej) en los tres primeros años de funcionamiento del nuevo régimen. En los dos últimos año el régimen de coparticipación funcionaría plenamente sin otros ajustes.

43. Sugerencias preliminares para la Formación de la masa coparticipable. La masa coparticipable debe ser lo más estable posible (ya sea en valores constantes, en términos del producto bruto interno, etc.). Un elemento importante de inestabilidad ha sido el cambio en la mezcla de los recursos nacionales en "coparticipados", "no coparticipados" y "déficit", decidida unilateralmente por el Gobierno Nacional. Con la política adoptada por el Gobierno Nacional de eliminar el déficit fiscal (al menos con referencia a la proporción histórica) desaparece un elemento generador de inestabilidad en la mezcla. Con la política nacional de disminuir la importancia relativa de los impuestos sobre el comercio exterior se reducirá la significación de otro de los factores de inestabilidad de la mezcla. Para cerrar el esquema debería incorporarse a la masa coparticipable la totalidad del Excedente del Impuesto sobre los Combustibles, que seguirá jugando un papel de importancia en el sistema tributario nacional. Sería deseable darle estabilidad a ese Excedente, excepto en lo que sea consecuencia de fluctuaciones en la actividad económica. El Gobierno Nacional debería asumir el compromiso de coparticipar todo otro impuesto o sustituto de impuesto (p.ej: el ahorro obligatorio) que se establezca en el futuro.

Como fórmula de transición podría, por el período inicial de (p.ej.) tres años, agregarse a los impuestos enumerados por la Ley 20.221/73, la totalidad del Excedente de Combustibles y dejar al Gobierno Nacional la exclusividad de algún (os) recurso (s) de emergencia (fijado(s) taxativamente) como, p.ej: el ahorro obligatorio.

44. Sugerencias preliminares sobre Distribución Primaria.

Se sugiere mantener, para el año 1986, 2/ la coparticipación por partes iguales 3/ entre el Gobierno Nacional y el Conjunto de Gobiernos Provinciales (48,5 % para cada una de las partes) y mantener el Fondo de Desarrollo Regional (3 %) pero solo si se cambia la mecánica de funcionamiento, respetándose el espíritu de la ley de creación (a tal fin deberán arbitrarse los medios para la participación del Consejo Federal de Inversiones u otro/s organismo/s provincial/es). De su parte el Gobierno Nacional debería ceder un porcentaje para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego (como ha ocurrido desde los orígenes de la C.F.).

Esta propuesta compatibiliza los intereses del Gobierno Nacional y del conjunto de Gobiernos Provinciales. Si la distribución primaria se volcara muy fuertemente en favor de los Gobiernos Provinciales (como ocurría en algunas propuestas elaboradas en los últimos tres años), el Gobierno Federal perdería interés por los recursos coparticipados y se le

---

2/ - Complementada con un sistema automático de A.T.N. (automático tanto en cuanto al monto global a distribuir como en cuanto a la distribución entre jurisdicciones). Ver el punto 46.

3/ - Ver el punto 46 siguiente.

crearía un incentivo para inclinarse hacia distintas formas de recursos no coparticipados; esta práctica debe desalentarse a través de reglas del juego claras y razonables. Como contrapartida el Gobierno Nacional debería mantener su compromiso de minimizar el financiamiento deficitario y el proveniente de los impuestos sobre el Comercio Exterior (que, excluído Combustibles, serían los factores de mayor importancia en alterar la "mezcla" de los recursos nacionales).

45. Sugerencias preliminares sobre Distribución Secundaria.

Antes de formular una propuesta conviene recordar:

(a) que la crisis del régimen de coparticipación federal de impuestos se originó en un problema de distribución primaria y no de distribución secundaria; ésta apareció en escena al frustarse los intentos de solución al problema original y agravarse la situación de las finanzas públicas provinciales por distintos motivos;

(b) que durante 1973-1979 no afloraron grandes divergencias sobre la distribución secundaria, lo que lleva a pensar que los criterios y prorrateadores de la Ley 20.221, eran aceptados y considerados razonables; sobre este punto conviene tener en cuenta dos aspectos: (i) la Ley 20.221 implica una importante redistribución interprovincial; (ii) toda redistribución tiene un límite, o sea, no puede continuar avanzando indefinidamen-

te; si la redistribución continuara avanzando, llegaría un momento en que las jurisdicciones perjudicadas tendrían claros incentivos para abandonar el régimen.

Se propone -para evitar todo conflicto- mantener el régimen que funcionó entre 1973 y 1979, con las únicas modificaciones que resultan de utilizar los datos del Censo Nacional de 1980 (y los datos no censales requeridos, a la misma fecha). Existen varios aspectos que se podrían mejorar, pero se sugiere postergarlos hasta la próxima reforma, de modo de no iniciar una discusión que podría desatar un conflicto que paralizaría la sanción del nuevo régimen de coparticipación federal.

46. A.T.N. complementarios de la C.F. Los A.T.N. jugarían un papel central como mecanismo de transición. Un porcentaje (adicional al 48,5 % de la C.F.) a determinar de la masa coparticipable (si fuera del 8 % se llegaría entre A.T.N. complementarios de la C.F. y C.F. propiamente dicha a la participación reclamada por los Gobiernos Provinciales) se asignaría a los Gobiernos locales con el carácter de A.T.N. complementarios de la coparticipación federal. La asignación entre Provincias se haría contemplando la situación existente en 1985 y la participación que le corresponde a cada jurisdicción en concepto de C.F.; los prorrateadores de los A.T.N. complementarios de la C.F. se incluirían en la Ley a sancionarse.

Estos A.T.N. desaparecerían luego de un período de transición (p.ej.: de tres años); la masa coparticipable liberada al perder importancia estos aportes se agregaría al mecanismo de la C.F. con la dis-

tribución primaria correspondiente. A modo de ejemplo, si los A.T.N. complementarios fueran el 8 % de la masa coparticipable, al finalizar la -- transición la distribución sería: Provincias: 52,5 %; Nación 44,5 %; F.D.R. 3 %.

47. Régimen normal de A.T.N. Estos A.T.N. seguirían existiendo tanto durante la transición, como luego de la normalización del régimen de C.F. Su fundamentación jurídica está dada por el artículo 67° inciso 8 de la Constitución Nacional. Operativamente se justifican por la mayor flexibilidad para hacer frente a emergencias y necesidades coyunturales no atendidas por regímenes automáticos. Bajo condiciones normales estos A.T.N. no deberían superar alrededor del 10 % de la C.F. (como ocurrió en 1967-1969 y 1977-1980). Serían destinados a enfrentar situaciones imprevistas (inundaciones, sequías, etc.) sobre la base de igualdad de -- trato a todas las jurisdicciones.