

01/N.2021  
I24a  
III

44058

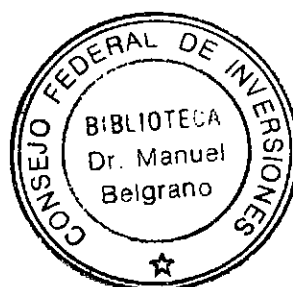
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
FEDERAL DE FUNDACION MEDITERRANEA

ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA  
REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN  
FEDERAL DE IMPUESTOS

INFORME FINAL

*1/11/2002*

Noviembre 2002



# **Índice General**

*Introducción General del Proyecto*

## **Primera Parte**

*Introducción*

*I. Distribución de las potestades fiscales entre niveles de gobierno*

*I.1. Asignación de competencias de gasto*

*I.2 Asignación de potestades tributarias*

*II. Sistemas de coordinación fiscal*

*II.1 Separación de fuentes*

*II.2 Sistema de concurrencia*

*II.3 Cuotas suplementarias*

*II.4 Coparticipación*

*II.5 Sistema de asignaciones globales o transferencias*

*III. Transferencias e implicancias económicas*

*III.1 Justificaciones para las transferencias intergubernamentales*

*III.2 Las transferencias y el gasto de los gobiernos subnacionales*

*III.3 Ilusión fiscal y efecto “papel matamoscas”*

## **Segunda Parte**

*Introducción*

*I. Argentina*

*I.1. Introducción*

*I.2. Distribución de potestades fiscales*

*I.3. Sistema de coordinación financiera*

*I.4. El endeudamiento provincial*

*I.5. Instituciones fiscales*

*II. Australia*

*II.1. Introducción*

*II.2. Distribución de potestades fiscales*

*II.3. Sistema de coordinación financiera*

*II.4. Reforma del sistema de coordinación financiera (2000)*

*II.5. El endeudamiento estadual*

*II.6. Instituciones fiscales*

*III. Canadá*

*III.1. Introducción*

*III.2. Distribución de potestades fiscales*

*III.3. Sistema de coordinación financiera*

*III.4. Transferencias e incentivos fiscales*

*III.5. Endeudamiento provincial*

*III.6. Instituciones fiscales*

*Anexo 1: Principales arreglos institucionales modificatorios y/o complementarios de la Ley N°23.548*

### ***Tercera Parte***

*I. Introducción*

*II. Distribución de potestades tributarias y de gasto*

*III. Masa coparticipable*

*IV. Distribución primaria y secundaria*

*IV.1 Distribución Primaria*

*IV.2 Distribución Secundaria*

*IV.3 Recursos tributarios, masa coparticipable,  
distribución primaria y secundaria*

*V. Análisis de la distribución secundaria de cada proyecto*

*V.1 Propuesta Avelín*

*V.2 Propuesta Pellín*

*V.3 Propuesta Bravo*

*V.4 Propuesta Quinzio-Maranguello*

*V.5 Propuesta Rivas*

*V.6 Propuesta Molinari*

*V.7 Propuesta García*

*V.8 Impacto promedio de las distintas propuestas*

*V.9 Efectos de las propuestas sobre la provincia de Córdoba*

*VI. Aspectos cíclicos y responsabilidad fiscal*

*VII. La transición hacia el nuevo régimen*

*VIII. Regímenes especiales*

*IX. Instituciones federales*

*Anexo: Síntesis de proyectos de ley y/o propuestas de reforma  
del régimen de coparticipación federal de impuestos*

## ***Cuarta Parte***

*I- Introducción*

*II- Federalismo Fiscal Argentino:*

*Un análisis comparativo con Australia y Canadá.*

*III- Lineamientos generales para la reforma del federalismo fiscal argentino*

*III- 1 Marco conceptual: Problemas de incentivos en las decisiones públicas*

*III.2 Federalismo fiscal argentino e incentivos.*

*III.3 Una propuesta integral de reforma*

*III.4 Aspectos considerados en la propuesta*

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**IERAL DE FUNDACION MEDITERRANEA**

**ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA  
REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN  
FEDERAL DE IMPUESTOS**

**Cuarta Parte**

**Noviembre de 2002**

## Índice

I. Introducción .....	3
II. Federalismo Fiscal Argentino: Un análisis comparativo con Australia y Canadá .....	5
II.1 Ingresos por niveles de gobierno .....	6
II.2 Gasto por niveles de gobierno .....	9
II.3 Desequilibrio fiscal vertical .....	10
II.4 Desequilibrio fiscal horizontal .....	12
II.5 Transferencias y nivelación fiscal .....	17
II.5.1 Costo teórico de nivelar en los tres países .....	18
II.5.2 Los sistemas de transferencias en la realidad .....	24
III. Lineamientos generales para la reforma del federalismo fiscal argentino .....	51
III.1 Marco conceptual: Problemas de incentivos en las decisiones públicas .....	51
A. Problemas de Racionalidad .....	53
B. Problemas de Visibilidad .....	54
C. Problemas con la Cantidad y la Intensidad de los Afectados .....	56
D. Problemas con el Espacio .....	57
E. Problemas con el Tiempo .....	59
III.2 Federalismo fiscal argentino e incentivos .....	62
III.3 Una propuesta integral de reforma .....	71
1º) Viabilidad política de la reforma .....	72
2º) Reformas de los sistemas tributarios provinciales .....	73
3º) Descentralización tributaria a provincias .....	74
4º) Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos: .....	75
5º) Creación de un Organismo Fiscal Federal .....	79
6º) Reglas Macrofiscales .....	81
III.4 Aspectos considerados en la propuesta .....	93
III.4.1 Ilusión fiscal en provincias .....	93
III.4.2 Reforma de la masa coparticipable y el régimen de distribución primaria – Una aplicación para el ejercicio fiscal 2001 .....	101
III.4.3 Teoría y práctica del fondo anticíclico .....	107
III.4.4 Una propuesta para mejorar la Distribución Secundaria .....	121
Bibliografía .....	137

## **I. Introducción**

El cuarto informe del estudio tiene por objeto principal generar los lineamientos generales para una reforma del federalismo fiscal en Argentina, especialmente en lo que respecta a sus regímenes de transferencias. Para cumplir con tal cometido se presenta un enfoque integral, que comienza a modo de diagnóstico con el análisis de las diferencias centrales de la organización del federalismo fiscal entre Argentina, Australia y Canadá, sigue con la presentación de un marco teórico en la línea con la Teoría de las Decisiones Colectivas para describir los incentivos primarios intervinientes en la adopción de cualquier decisión de tipo pública, para culminar finalmente con la presentación de una propuesta integral de reforma al federalismo fiscal de Argentina.

La inclusión de una comparación entre Argentina, Australia y Canadá se efectúa por las similitudes geográficas, económicas y sociales que esos países presentan, y por el hecho que el tratamiento dado por los dos últimos países al problema de la coordinación fiscal entre niveles de gobierno (junto a sus tradicionales instituciones federales) pueden ayudar a clarificar cuáles son las mejores opciones para la organización del federalismo fiscal en Argentina.

La presentación de un marco teórico para describir los principales incentivos de tipo político intervinientes en la adopción de decisiones públicas tiene por objetivo plantear un punto de partida realista del fenómeno, para enlazar luego esos incentivos con los problemas fiscales identificados en Argentina y así lograr generar una propuesta de reforma viable y efectiva para el federalismo fiscal de tal país.

La propuesta de reforma intenta incluir una solución posible para cada problema identificado, haciendo hincapié en la necesidad de generar un cambio que apunte mayormente a elementos de tipo institucional, especialmente la normativa referida a las transferencias interguber-

namentales y la creación de un organismo fiscal federal que se encargue de encauzar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.



## **II. Federalismo Fiscal Argentino: Un análisis comparativo con Australia y Canadá**

Para extraer conclusiones de la organización del federalismo fiscal en Argentina resulta conveniente comparar sus principales características con las existentes en otros países que cuenten con algunos elementos comunes con aquél caso y que, además, se trate de organizaciones federales con cierta tradición y con la presencia de arreglos e instituciones fiscales claros y relativamente aceptables.

Como se adelantó en el segundo informe parcial, se ha escogido a Australia y Canadá como los mencionados casos *benchmark*, dado que se trata de países con un extenso territorio, fuertes disparidades geográficas y climáticas, una población relativamente escasa y varias similitudes productivas con Argentina. En el plano de la organización del federalismo fiscal también presentan características interesantes para el análisis comparativo: si bien los tres países presentan similar grado de descentralización a provincias por el lado del gasto, Australia (como Argentina) presenta una alta centralización por el lado de los ingresos fiscales.

Un dato también atractivo resulta del hecho que tanto Australia como Canadá (al contrario de Argentina) explicitan claramente cual es el objetivo perseguido con sus sistemas de transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales. Ello seguramente ayudará a evaluar la racionalidad del caso local.

## **II.1 Ingresos por niveles de gobierno**

En materia de asignación de las potestades tributarias y su producido recaudatorio (Cuadro II.1), se destaca en primer lugar la baja participación subnacional y local en Argentina y Australia (alrededor del 20% del total de los tres niveles) con relación a Canadá (56%). Esta diferencia se explica en gran medida por el hecho que sólo en el último país los gobiernos provinciales cuentan con potestades de imposición en materia de ingresos, al punto que un 31% de sus recursos provienen de gravar los ingresos de las personas (un 18% de los recursos consolidados de la Federación).

También se destaca el mayor peso que adquieren los impuestos sobre la propiedad en los recursos subnacionales y locales de Australia y Canadá, a la vez que la importancia que adquiere la imposición general al consumo en las provincias de Argentina, especialmente derivada de su discutido impuesto sobre las transacciones, que aporta un 57% de los ingresos del mencionado nivel de gobierno (Australia no participa de esta fuente de ingresos en tal nivel).

Otro elemento destacable resulta de la inexistencia de impuestos específicos al consumo en las provincias de Argentina, siendo que tal fuente tributaria colabora con alrededor del 5% de los recursos subnacionales y locales en Australia y Canadá.

En resumen, si la intención fuese aumentar el grado de correspondencia fiscal, el nivel subnacional de gobierno en Argentina todavía tiene un trecho importante por recorrer en materia de imposición directa (ingresos personales, propiedad) y en impuestos específicos sobre los

consumos, aunque como contrapartida estaría quizá excedido en el espacio fiscal que ocupa en los impuestos generales sobre el consumo<sup>1</sup>.

**Cuadro II.1**  
**Fuentes tributarias por niveles de gobierno**

País		Argentina		Australia		Canadá	
Impuestos		En % nivel	En % consolidado	En % nivel	En % consolidado	En % nivel	En % consolidado
Nivel Federal	A los ingresos de sociedades	13.3	11.0	20.0	15.0	8.7	3.8
	A los ingresos de personas físicas	7.9	6.5	55.0	42.6	50.9	22.4
	A las nóminas salariales y S.S.	18.8	15.6	2.3	1.7	15.3	6.7
	A la propiedad (1)	8.2	6.8	-	-	-	-
	Al consumo general	31.6	26.2	10.3	8.0	15.1	6.7
	Al consumo específico	14.1	11.7	9.2	7.2	5.2	2.3
	Al comercio exterior	3.7	3.0	2.5	1.9	2.7	1.2
	Otros	2.4	2.0	0.7	0.6	2.1	0.9
	<b>Total nivel federal</b>	<b>100.0</b>	<b>82.8</b>	<b>100.0</b>	<b>77.7</b>	<b>100.0</b>	<b>44.0</b>
Nivel Estadual (5)	A los ingresos de sociedades	-	-	-	-	3.9	2.2
	A los ingresos de personas físicas	-	-	-	-	31.4	17.6
	A las nóminas salariales y S.S.	s/d	s/d	20.4	4.6	7.9	4.4
	A la propiedad (2)	33.2	5.7	63.4	14.1	25.9	14.5
	Al consumo general	56.7	9.8	-	-	16.0	9.0
	Al consumo específico	-	-	4.9	1.1	6.6	3.7
	Regalías por recursos (3)			-	-	4.5	2.5
	Otros (4)	10.2	1.8	11.3	2.5	3.8	2.1
	<b>Total nivel estadual</b>	<b>100.0</b>	<b>17.2</b>	<b>100.0</b>	<b>22.3</b>	<b>100.0</b>	<b>56.0</b>
<b>Consolidado</b>			<b>100.0</b>		<b>100.0</b>		<b>100.0</b>

Nota: (1) En el caso de Argentina se compone principalmente de Impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios y de Impuesto sobre Bienes Personales. (2) En el caso de Australia incluye impuesto a los bienes inmuebles, impuestos a los sellos, impuestos a las instituciones financieras, impuesto a los automotores e impuesto a las franquicias empresarias. En el caso de Argentina incluye Impuesto sobre la propiedad inmueble, impuesto de Sellos e Impuesto Automotor (3) En el caso de Argentina, si bien las regalías no se clasifican como ingresos tributarios, representan una fuente de recursos importante para el consolidado provincial, alcanzando el 10,7% de los recursos tributarios propios en el año 2000 (4) En el caso de Australia incluye impuestos a los juegos de azar y otros. (5) Incluye gobiernos locales en el caso de Australia y Canadá.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Otro análisis interesante de realizar es la medición del grado de concentración de las fuentes tributarias por niveles de gobierno en los tres países. Para ello se utilizará el Índice de Herfindhal-Hirschman (IHH), usualmente utilizado como medida del nivel de concentración de un determinado mercado. Dicho índice puede tomar un valor entre 0 y 1. Mientras más atomizado esté un mercado, más competencia existe en el mismo y el índice tiende a cero. Por el contrario, se aproxima a 1 mientras

<sup>1</sup> Con mayor razón si atendemos a la calidad de su imposición general sobre los consumos, dado la existencia del muy criticado impuesto sobre los ingresos brutos.

menor sea el número de firmas y exista mayor disparidad entre las participaciones relativas de estas últimas en el mercado.

El IHH puede utilizarse también para medir la concentración de la recaudación tributaria y permitir comparaciones interjurisdiccionales<sup>2</sup>. En este caso, pueden hacerse dos lecturas respecto al valor alcanzado por el IHH. Un valor alto (mayor concentración) es preferible desde el punto de vista que muy posiblemente se trate de un sistema tributario simple, con pocos impuestos y/o con escasos impuestos importantes (desde el punto de vista de su producido recaudatorio), lo cual simplifica las tareas al fisco y a los contribuyentes. Por el contrario, un IHH bajo (menor concentración) estaría indicando la presencia de muchos impuestos y/o la ausencia de impuestos con alta participación en la recaudación total, lo cual es inconveniente desde la óptica de la simplicidad y los costos de administración y cumplimiento, pero puede ser preferible en términos de la diversificación del riesgo en las fuentes tributarias<sup>3</sup>.

Como se observa en el Gráfico II.1, Australia y Canadá presentan índices similares, de alrededor de 0,35 a nivel federal y entre 0,15 y 0,20 en gobiernos subnacionales y locales, mientras que Argentina una situación totalmente opuesta: baja concentración a nivel federal (0,19) y relativamente alta en provincias (0,36). Este último guarismo indicaría una estructura tributaria provincial relativamente simple en el último país, aunque más expuesta a los *shocks* externos.

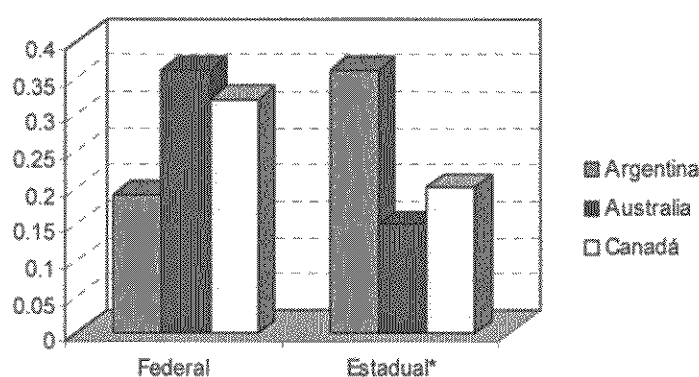
---

<sup>2</sup> En este caso el índice surge de la suma del cuadrado de la participación relativa de cada impuesto en la recaudación total. Es decir,

$$HHI = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{R_i}{RT} \right]^2$$

<sup>3</sup> La existencia de muchos impuestos de similar importancia y que recaen sobre fuentes tributarias diversas puede otorgar más estabilidad a la recaudación tributaria.

**Gráfico II.1**  
**Concentración de la recaudación tributaria (IHH)**



\* Incluye gobiernos locales en los casos de Australia y Canadá.

Fuente: IERAL de Fundación mediterránea.

## II.2 Gasto por niveles de gobierno

La participación de los distintos niveles de gobierno en la ejecución del gasto público parte de una primera característica distintiva entre los tres países: Argentina y Australia presentan prácticamente igual participación a nivel subnacional y local (45%), mientras que Canadá se ubica con un nivel de descentralización marcadamente superior (gobiernos provinciales y locales se encargan de un 64% del gasto consolidado de la federación).

Tal característica se halla explicada casi en su totalidad por el mayor grado de descentralización fiscal existente en el último país señalado en las finalidades Salud, Educación y Bienestar Social, en las cuales tienen destino una porción mayoritaria de las de por sí importantes transferencias federales con asignación específica.

Vale destacar, también, la importancia de los gastos por deudas en Canadá y Argentina, en todos los niveles, especialmente en el nivel central de gobierno en este último país. Es para notar que ambos países cuentan con escasos instrumentos institucionales para contener el endeudamiento público.

**Cuadro II.2**  
**Composición del gasto público por niveles de gobierno**

País		Argentina		Australia		Canadá	
Gastos		En % nivel	En % consolidado	En % nivel	En % consolidado	En % nivel	En % consolidado
Nivel Federal	Bienestar social	42.6	23.4	46.7	25.9	37.3	13.4
	Salud	14.0	7.7	13.2	7.3	5.3	1.9
	Defensa y seguridad	6.8	3.8	9.3	5.2	10.0	3.6
	Educación y cultura	5.6	3.1	8.5	4.7	4.0	1.4
	Servicios de la deuda	20.5	11.3	7.9	4.4	23.7	8.6
	Vivienda	0.0	0.0	1.3	0.7	1.3	0.5
	Transporte y comunicaciones	1.7	0.9	0.7	0.4	2.4	0.9
	Otros(1)	8.7	4.8	12.5	6.9	16.0	5.7
	<b>Total nivel federal</b>	<b>100.0</b>	<b>55.0</b>	<b>100.0</b>	<b>55.4</b>	<b>100</b>	<b>36.0</b>
Nivel Estadual (2)	Bienestar social	8.0	3.6	5.7	2.5	15.6	10.0
	Salud	11.1	5.0	20.1	9.0	21.8	13.9
	Defensa y seguridad	8.6	3.9	8.3	3.7	5.2	3.3
	Educación y cultura	31.0	13.9	26.6	11.9	22.6	14.4
	Vivienda	3.1	1.4	6.9	3.1	0.8	0.5
	Transporte y comunicaciones	s/d	s/d	11.9	5.3	5.9	3.8
	Servicios de la deuda	5.2	2.4	5.1	2.3	12.5	8.0
	Otros(1)	33.0	14.8	15.3	6.8	15.8	10.1
	<b>Total nivel estadual</b>	<b>100.0</b>	<b>45.0</b>	<b>100.0</b>	<b>44.6</b>	<b>100.0</b>	<b>64.0</b>
<b>Consolidado</b>			<b>100.0</b>		<b>100.0</b>		<b>100.0</b>

Nota: (1) En el caso de Australia incluye gasto en agricultura, pesca y forestación, energía y combustibles, minería, manufactura y construcción, servicios públicos generales, entre otros conceptos. En Canadá incluye Desarrollo económico, Relaciones externas y otros. En Argentina incluye administración general, justicia y gasto público en servicios económicos (excl. Transporte y comunicaciones). (2) Incluye gobiernos locales en el caso de Australia y Canadá.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**II.3 Desequilibrio fiscal vertical**

Las divergencias en la participación en ingresos y egresos consolidados por parte de los tres niveles de gobierno es más notoria (y similar) en Argentina y Australia. Ambos países presentan prácticamente la misma foto en lo que a desequilibrio fiscal vertical se refiere: el nivel federal recauda poco más del 70% de los recursos netos de transferencias y eroga alrededor del 50% del gasto consolidado, el nivel provincial recauda y gasta aproximadamente un 20% y 40% del consolidado, respectivamente, mientras que los gobiernos locales recaudan alrededor del 5% y gastan entre 7% y 9% del consolidado (Cuadro II.3). Canadá, en cambio, no presenta desequilibrio fiscal vertical a

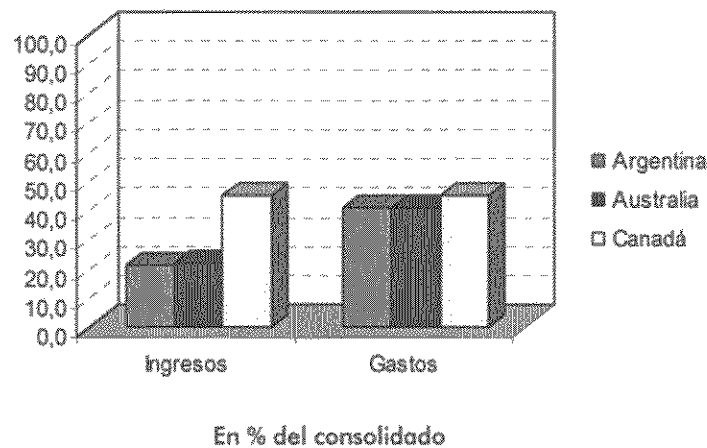
nivel provincial (recauda y eroga un 45% del consolidado)<sup>4</sup>, pero sí (y muy amplio) a nivel local, en que dichos gobiernos gastan un 19% y recaudan un 11% del consolidado. Esto es, en este último país las transferencias federales a las provincias son derivadas prácticamente en su totalidad<sup>5</sup> a financiar a los gobiernos locales.

**Cuadro II.3**  
**Participación en ingresos y egresos por niveles de gobierno**

País	Federal		Estadual		Local	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
Argentina	74.0	50.0	21.0	41.0	5.0	9.0
Australia	72.0	52.0	22.0	41.0	6.0	7.0
Canadá	44.0	36.0	45.0	45.0	11.0	19.0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos oficiales.

**Gráfico II.2**  
**Participación estadual en ingresos y gastos**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

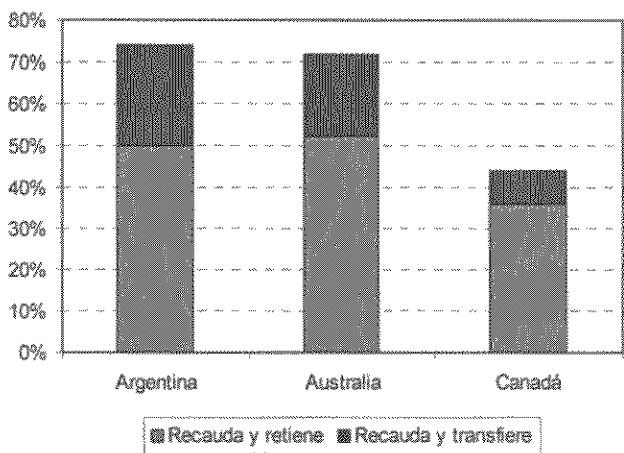
Argentina y Australia cuentan, por lo tanto, con sectores públicos subnacionales fuertemente dependientes de las transferencias federales (Gráficos II.2 y II.3), con lo cual la forma que toman éstas resulta de

<sup>4</sup> Atento a que las erogaciones de los gobiernos provinciales se computan netas de transferencias a gobiernos locales.

<sup>5</sup> Al menos para el consolidado de provincias.

fundamental importancia para evaluar el comportamiento fiscal esperado de tales jurisdicciones en los mencionados países<sup>6</sup>.

**Gráfico II.3**  
**Gobierno Federal y transferencias\***  
En % del ingreso total del consolidado



\* A los efectos de simplificar el análisis se supone que el ingreso es igual al gasto a nivel consolidado, es decir, que no hay déficit fiscal.  
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**II.4 Desequilibrio fiscal horizontal**

Las disparidades en las variables económicas, sociales y demográficas entre provincias de un determinado país derivan en lo que se conoce como desequilibrio fiscal horizontal, que muestra básicamente la situación de desventaja en que se encuentran las provincias más rezagadas para obtener recursos propios de las mismas fuentes tributarias y con similares tasas impositivas que las aplicadas por el resto de jurisdicciones, con el objeto de brindar similares niveles de bienes públicos a sus habitantes. Esta situación deriva frecuentemente en la existencia de transferencias federales con el objeto de nivelar o igualar la situación fiscal subnacional (o local).

<sup>6</sup> Aspecto que se evaluará luego en el presente informe.



**Cuadro II.4**  
**Producto Bruto Geográfico Per Cápita**

Concepto	Argentina	Australia	Canadá
Promedio país (simple)	7.248*	33.178**	35.177***
Desviación estándar	5.159	5.428	12.160
Coefficiente de variación	71%	16%	35%
Mínimo	2.740	24.062	24.715
Máximo	24.440	40.808	71.394
Relación Máximo / Mínimo	8,9	1,7	2,9
20% mayor / 20% menor	4,6	1,5	2,0

\* En pesos corrientes (2001). Equivalentes a US\$ 7.248 en 2001.

\*\*En dólares australianos corrientes (2000). Equivalentes a US\$18.248.

\*\*\* En dólares canadienses corrientes (2001). Equivalentes a US\$ 22.710 en 2001.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

A los efectos de comparar el desequilibrio horizontal entre gobiernos subnacionales, una variable económica clave es el PBG por habitante en los tres países bajo análisis. A este respecto, en las provincias Argentinas se verifica, además de valores absolutos decididamente menores, una heterogeneidad marcadamente mayor que en Australia y Canadá, habida cuenta que el coeficiente de variación en el primer país más que duplica a los del resto. A su vez, la relación entre la provincia de mayor y la de menor ingreso per cápita es de casi nueve veces en Argentina, mientras que sólo de 1,7 y 2,9 veces en Australia y Canadá, respectivamente.

Otra variable importante de analizar por su impacto en los desequilibrios fiscales horizontales es la Densidad Poblacional. En este aspecto, los tres países se presentan como de baja densidad: 2,5 hab/Km<sup>2</sup> en Australia, 3,1 en Canadá y 13,0 en Argentina (9,6 si se incluye la Antártida). Pero existen diferencias muy relevantes a nivel de gobiernos subnacionales: Argentina presenta un alto coeficiente de variación, con una relación entre valor máximo y mínimo de aproximadamente 17000 (Cuadro II.5). No obstante, si por sus especiales características se excluyen del análisis los

territorios y las capitales de federación<sup>7</sup>, los guarismos entre países se acercan notablemente, aunque sigue siendo Argentina más densamente poblada que los otros dos países (Cuadro II.6).

**Cuadro II.5**  
**Densidad demográfica (personas por Km²), año 2001**

Concepto	Argentina	Australia	Canadá
Promedio país	13,0	2,5	3,1
Desviación estándar	2.823,0	47,8	7,9
Coefficiente de variación	21.666%	1.889%	255%
Mínimo	0,8	0,1	0,0
Máximo	13.843	136,3	24,5
Relación Máximo / Mínimo	17.125	919	1.816
20% mayor / 20% menor	1.395	175	497

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cuadro II.6**  
**Densidad demográfica (personas por Km²)**  
Excluyendo Territorios y Capital

Concepto	Argentina	Australia	Canadá
Promedio país	12,0	3,0	5,1
Desviación estándar	14,0	8,0	7,9
Coefficiente de variación	120%	267%	154%
Mínimo	0,8	0,8	1,3
Máximo	59,3	21,2	24,5
Relación Máximo / Mínimo	73,4	28,1	18,6
20% mayor / 20% menor	17,3	12,8	13,4

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En materia de indicadores sanitarios se compara la tasa de mortalidad infantil entre países, donde como es de esperar Argentina presenta una media entre provincias (18,2 por mil) sustancialmente mayor que en Australia y Canadá (5,8 y 7,1 respectivamente), aunque sí resulta sorpresivo el menor coeficiente de variación del primer país. Esto es, Argentina presenta un

<sup>7</sup> En el caso que constituyen jurisdicciones asimilables a las subnacionales, como es el caso en Argentina y Australia.

panorama general mucho más preocupante en este indicador y el problema es compacto entre provincias.

**Cuadro II.7**  
**Mortalidad Infantil (‰)**

Concepto	Argentina	Australia	Canadá
Promedio país	18,2	5,8	7,1
Desviación estándar	4,7	2,3	3,4
Coefficiente de variación	26%	40%	47%
Mínimo	7,8	4,2	4,6
Máximo	29,0	11,7	17,9
Relación Máximo / Mínimo	3,7	2,8	3,9
20% mayor / 20% menor	2,1	2,1	2,4

Argentina (1999), Australia (2000), Canadá (1996).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Cuadro II.8**  
**Población sin Secundario Completo**

Concepto	Argentina(1)	Australia(2)	Canadá(3)
Promedio país	58,4%	36,1%	37,8%
Desviación estándar	3,8%	6,4%	5,3%
Coefficiente de variación	6,5%	17,9%	14,0%
Mínimo	52,5%	21,8%	27,5%
Máximo	69,9%	45,5%	45,4%
Relación Máximo / Mínimo	1,3	2,1	1,6
20% mayor / 20% menor	1,2	1,5	1,4

(1) Año 2002, sobre población mayor a 15 años (2) Año 2001, sobre población mayor a 15 años. (3) Año 1996, sobre población mayor a 15 años.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Respecto al capital humano, Argentina tiene una mayor proporción de población con secundario incompleto (58,4%) (Cuadro II.8), con una situación bastante homogénea entre las distintas provincias que lo conforman. Esta última apreciación se sustenta en el coeficiente de variación que muestra este indicador para Argentina, relativamente bajo respecto a los otros dos países, y en el valor que arroja la relación máximo/mínimo (jurisdicción con máxima proporción de población sin secundario completo frente a jurisdicción con

mínima proporción de población sin secundario completo) de 1,3 frente a los 2,1 de Australia y 1,6 de Canadá.

Como se adelantó, las disparidades fiscales horizontales en los indicadores económicos y sociales repercuten en lo fiscal. Resulta especialmente interesante comparar lo que ocurre con los recursos fiscales propios per cápita recolectados por provincias, pues ello muestra aproximadamente la capacidad fiscal de esas jurisdicciones<sup>8</sup>. A este respecto, Argentina cuenta con una heterogeneidad muy superior con relación al resto de países (Cuadro II.9), como era de esperar, dado que el coeficiente de variación de su más notorio determinante, el PBG per cápita, también resultaba altamente superior en aquél país. Es interesante notar que la disparidad regional argentina en materia de recursos fiscales subnacionales propios es tal que la jurisdicción de mayor recaudación recolecta 27,5 veces lo que recauda la de menor recaudación (en términos per cápita). Esta relación es de 1,6 y de 3,4 en los casos de Australia y Canadá, respectivamente.

**Cuadro II.9**  
**Recursos fiscales propios por habitante**

Concepto	Argentina	Australia	Canadá
Promedio país (simple)	508*	2.772**	4.233***
Desviación estándar	524	357	1.079
Coeficiente de variación	103%	13%	25%
Mínimo	73	2.288	1.859
Máximo	2.000	3.639	6.260
Relación Máximo / Mínimo	27,5	1,6	3,4
20% mayor / 20% menor	10,8	1,4	2,0

\* Dato correspondiente a 2000, en pesos corrientes. Equivalente a US\$508 en 2000.  
 \*\* Dato correspondiente al ejercicio fiscal 1999/2000. Equivalente a US\$1.661.  
 \*\*\*Dato correspondiente a 1999, en dólares canadienses corrientes. Equivalentes a US\$ 2849 en dicho año.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

<sup>8</sup> Bajo el supuesto de similares estructuras tributarias y niveles de eficiencia en la recaudación fiscal.

## II.5 Transferencias y nivelación fiscal

En los sistemas de transferencias fiscales entre niveles de gobierno suelen existir dos objetivos fundamentales: a) Compensar una brecha fiscal vertical, dada por la mayor concentración de potestades de gasto que tributarias en un nivel determinado de gobierno (normalmente el subnacional y/o local); b) Compensar una brecha fiscal horizontal, cuando los gobiernos receptores de las transferencias presentan alta heterogeneidad geográfica, demográfica, económica y social, y por ende fiscal.

Si el objetivo es solamente el (a), suele ser suficiente con un sistema de transferencias de tipo devolutivo, es decir, que cubra la brecha vertical en función del aporte que cada jurisdicción receptora hace a la masa impositiva de la jurisdicción otorgante (ese aporte podría sintetizarse a través de la participación en el PIB total). En estos casos el sistema de transferencias<sup>9</sup> tiene como principal propósito la armonización tributaria entre niveles de gobierno, que de acuerdo a la teoría tradicional de las finanzas públicas permite ganar en eficiencia económica y minimizar los costos para el fisco y el contribuyente.

El objetivo (b), en cambio, supone efectuar transferencias para compensar diferencias en *capacidad y/o necesidad fiscal*. El PBG per cápita de una jurisdicción puede resultar una buena guía de su capacidad fiscal (a menor PBG p/c menor capacidad para generar recursos tributarios), aunque dicha variable también podría aceptarse como indicativa de su necesidad fiscal (a menor PBG p/c mayor necesidad por ciertos gastos que coadyuvan a la convergencia en el desarrollo económico, como la educación y la infraestructura, o al estado sanitario de la población, como la salud). Otros

---

<sup>9</sup> Normalmente sistemas de participación en impuestos recaudados por otro nivel de gobierno.

indicadores de la necesidad fiscal pueden ser el tamaño de la población (por los costos fijos y las economías de escala) la densidad poblacional (por las economías de escala y el efecto de la mayor extensión del territorio), la estructura etaria de la población (para ciertos rangos de edades se necesita mayor gasto en educación, para otros en salud), etc.

### **II.5.1 Costo teórico de nivelar en los tres países**

Como se verá luego, los tres países presentan características disímiles con relación al método seguido para intentar nivelar fiscalmente a los gobiernos subnacionales. Canadá atiende básicamente a la *capacidad fiscal*, Australia contempla también la *necesidad fiscal* y Argentina no explicita el mecanismo, aunque por sus efectos empíricos se infiere que otorga alta importancia a la densidad poblacional, variable que estaría en alguna medida ligada a la necesidad fiscal.

Si el sistema de nivelación fiscal seguido por un país es de tipo *neto*, en el sentido que el nivel federal de gobierno otorga transferencias compensatorias a las jurisdicciones subnacionales que no alcanzan un determinado estándar<sup>10</sup>, entonces el costo fiscal de la nivelación dependerá de lo disímil que resulten las capacidades y/o necesidades fiscales entre aquéllas; en otras palabras, dependerá de sus desequilibrios horizontales.

Por ello, un ejercicio interesante resulta de aplicar un mismo sistema (teórico) de equiparación fiscal a los tres países bajo análisis (diferente al existente en cualquiera de ellos en particular). A tales efectos, aquí se supone que el sistema de transferencias federales intenta nivelar la capacidad fiscal

---

<sup>10</sup> A diferencia de un sistema de nivelación *bruto*, en que se deja a todas las jurisdicciones en igual nivel de capacidad fiscal, lo cual implica redistribuir recursos *entre* las mismas provincias o estados.

entre jurisdicciones, utilizando como variable *proxy* de ésta a la recaudación propia por habitante<sup>11</sup>. Esto es, el gobierno federal de cada uno de los tres países compensa con transferencias a las jurisdicciones subnacionales de manera que se alcance alguno de los siguientes objetivos: a) Que ninguna provincia presente menores recursos que el promedio ponderado de los recursos propios del conjunto; b) Que ninguna provincia presente menores recursos que el promedio de los recursos propios del 20% de las jurisdicciones mejor posicionadas.

Para "dimensionar" el costo de la nivelación de tipo (a) o (b), luego se divide el monto teórico necesario de transferencias en cada caso ya sea por el total de los recursos propios de las jurisdicciones de ese país o por el total de los recursos que realmente son transferidos a las provincias en los mismos<sup>12</sup>.

Al aplicar el comentado ejercicio teórico al caso argentino surge una primera sorpresa (ver Gráfico II.4): Entre las provincias "a compensar" se encontrarían Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, junto a todo el norte del país. De otro modo, las provincias que no serían compensadas según este método teórico serían todas las patagónicas más parte de Cuyo (San Luis y Mendoza) y la CABA, esto es, un grupo de provincias que, salvo en el último y peculiar caso, presentan algunas características que se repiten en algunos de sus integrantes: ubicación al centro y sur del país, existencia de importantes recursos fiscales derivados de regalías por recursos naturales, baja densidad poblacional y/o existencia de regímenes de promoción industrial<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Tal aseveración implica una serie de supuestos "fuertes": Que los sistemas tributarios son similares en todas las jurisdicciones subnacionales de cada país (impuestos aplicados, bases imponibles, alícuotas, etc.), que existen similares tasas de evasión, etc.

<sup>12</sup> No obstante, este último indicador presenta el problema que el monto total real de transferencias a los gobiernos subnacionales se encuentra influenciado por la magnitud del desequilibrio vertical en cada país, no sólo por las divergencias horizontales.

<sup>13</sup> Este último factor es importante en los casos de San Luis y Tierra del Fuego, en que la participación del sector industrial en sus PBG resulta significativa.

El costo del primer tipo de nivelación teórica (que nadie cuente con menos recursos totales que el promedio) resultaría equivalente a un 21% de los recursos propios provinciales o a un 17% de los recursos realmente transferidos a provincias en 2000 (Gráfico II.5). Si se pretendiese compensar fiscalmente para que ninguna jurisdicción reciba menores recursos que el 20% mejor posicionada, entonces los costos de la nivelación subirían notablemente: equivaldrían a un 258% y 207% de los recursos propios provinciales y de los recursos realmente transferidos a provincias en 2000, respectivamente.

En el análisis referido a Australia y Canadá (Gráficos II.6 a II.9), en cambio, los costos de la nivelación teórica resultan pronunciadamente menores. En el primer caso, el costo en términos de los recursos propios provinciales es de alrededor del 2,8% y 14,7%, si se pretende nivelar con relación al promedio general o del 20% de jurisdicciones mejor posicionadas, respectivamente. En Canadá, a su vez, tales guarismos serían de aproximadamente 5% y 12%.

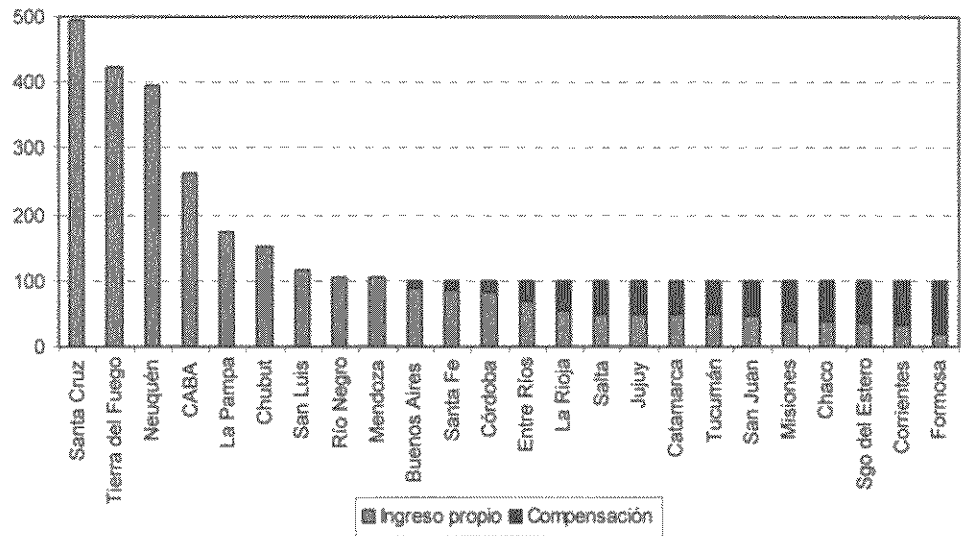
Cuando se trata del costo de nivelar en términos de los recursos realmente transferidos a provincias, por su parte, Canadá llevaría las de perder, aunque en esta medición no debe perderse de vista un elemento muy importante: las transferencias realmente realizadas a los gobiernos subnacionales de un país no sólo tratan de compensar desequilibrios horizontales, sino también verticales. De tal modo, dado que Canadá presenta menor desequilibrio vertical que el resto de países analizados, el ejercicio de nivelación teórica aparece como más costoso a este respecto, pero en todo caso se trata de un problema con el “denominador” de la relación.

En resumen, dado el mayor desequilibrio horizontal existente en las jurisdicciones subnacionales de Argentina, el esfuerzo de cualquier plan de



nivelación normalmente deberá resultar más costoso en dicho país, con relación a la situación existente en Australia y Canadá (Gráfico II.10).

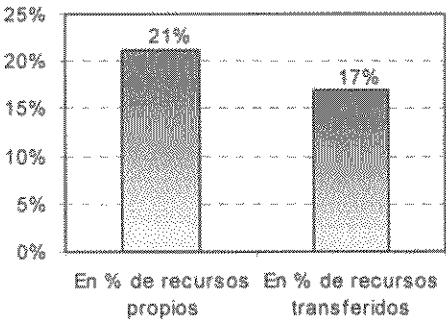
**Gráfico II.4**  
**Argentina: Compensación necesaria para nivelar a los Estados en**  
**ingresos fiscales propios per cápita\***  
 En índices base 100= ingreso propio per cápita promedio jurisdicciones



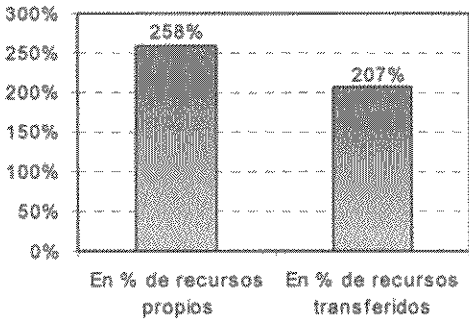
\* Con datos del ejercicio fiscal 2000.  
 Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

**Gráfico II.5**  
**Argentina: Compensación necesaria para nivelar a los Estados en**  
**ingresos fiscales propios per cápita\***  
 En términos de recursos propios y transferidos totales reales

Objetivo 1: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del total de jurisdicciones

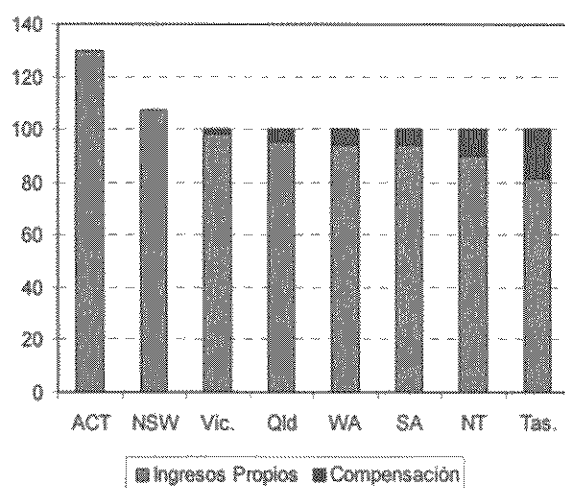


Objetivo 2: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del 20% de jurisdicciones con más ing. propios



\* Con datos del ejercicio fiscal 2000.  
 Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

**Gráfico II.6**  
**Australia: Compensación necesaria para nivelar a los Estados en**  
**ingresos fiscales propios per cápita\***  
 En índices base 100= ingreso propio per cápita promedio jurisdicciones



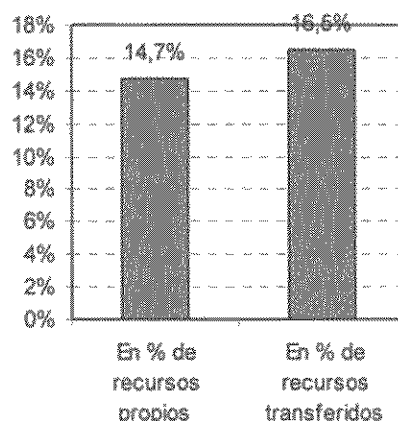
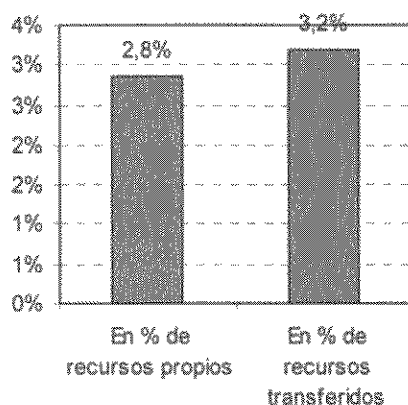
\* Con datos del ejercicio fiscal 1999-2000.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Treasurer of The Commonwealth, Budget Paper Nº3.

**Gráfico II.7**  
**Australia: Compensación necesaria para nivelar a los Estados en**  
**ingresos fiscales propios per cápita\***  
 En términos de recursos propios y transferidos totales reales

Objetivo 1: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del total de jurisdicciones

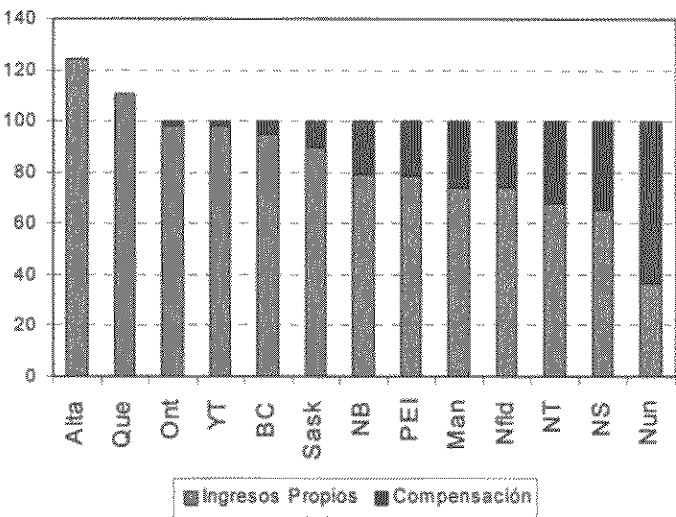
Objetivo 2: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del 20% de jurisdicciones con más ing. prop.



\* Con datos del ejercicio fiscal 1999-2000.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Treasurer of The Commonwealth, Budget Paper Nº3.

**Gráfico II. 8**  
**Canadá: Compensación necesaria para nivelar a los Estados en**  
**ingresos fiscales propios per cápita\***  
 En índices base 100= ingreso propio per cápita promedio jurisdicciones

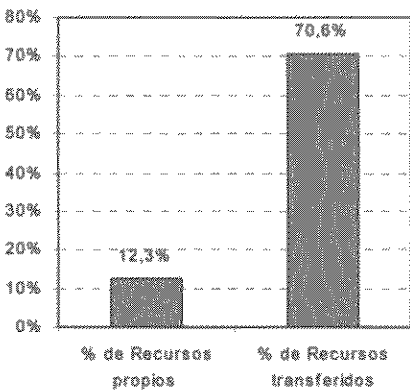
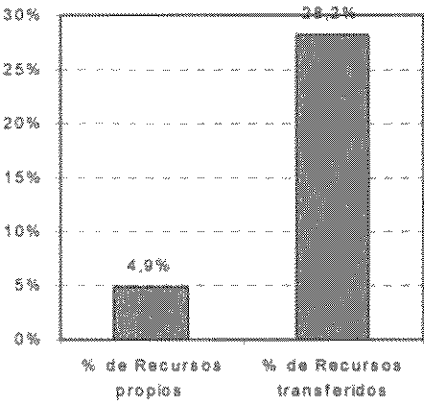


\* Con datos del ejercicio fiscal 1999-2000.  
 Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001) y Statistics Canada.

**Gráfico II. 9**  
**Canadá: Compensación necesaria para nivelar a los Estados en**  
**ingresos fiscales propios per cápita\***  
 En términos de recursos propios y transferidos totales reales

Objetivo 1: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del total de jurisdicciones

Objetivo 2: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del 20% de jurisdicciones con más ing. prop.



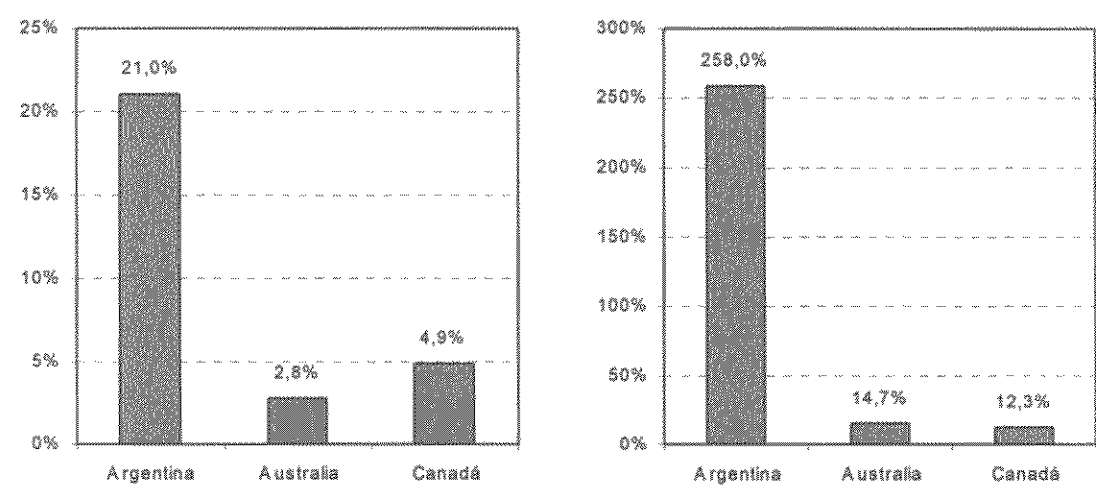
\* Con datos del ejercicio fiscal 1999-2000.  
 Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001) y Statistics Canada.

**Gráfico II.10**  
**Compensación necesaria para nivelar a las provincias en**  
**ingresos fiscales propios per cápita: Comparación entre países\***

En términos de recursos propios

Objetivo 1: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del total de jurisdicciones

Objetivo 2: nivelar a los Estados según los ingresos propios medios del 20% de jurisdicciones con más ing. prop.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**II.5.2 Los sistemas de transferencias en la realidad**

Las principales características de los regímenes de transferencias a gobiernos subnacionales existentes en los países evaluados pueden consultarse en el Cuadro II.10. Allí se observa que Argentina condiciona<sup>14</sup> un porcentaje mucho menor de sus transferencias a provincias, que los tres países presentan algún sistema de coparticipación de impuestos entre sus transferencias, que Argentina es el único que no explicita el objetivo de sus remesas a provincias (si nivela capacidad o necesidad fiscal o alguna otra cosa) pero que, de todos modos, no caben dudas que presenta un sistema fuertemente redistributivo entre provincias, dado que la masa de recursos

<sup>14</sup> Transferencias con destino específico.

que no se distribuye en forma devolutiva ronda un tercio del total de sus transferencias<sup>15</sup>.

**Cuadro II.10**  
**Principales características del sistema de transferencias a gobiernos subnacionales**

Concepto	Argentina	Australia	Canadá
Importancia transferencias condicionadas (en % del total)	16 (2000) <sup>3</sup>	41 (2000)	51 (2000)
¿Coparticipación de impuestos?	Sí	Sí <sup>4</sup>	Sí <sup>5</sup>
¿Nivela capacidad fiscal?	No se explicita	Sí	Sí
¿Nivela necesidad fiscal?	No se explicita	Sí	No <sup>6</sup>
Transf. redistrib. según PIB (en % del total) <sup>1</sup>	33 (2000)	9 (1999)	28 (1999)
Transf. redistrib. s/población (en % del total) <sup>2</sup>	22 (2000)	7 (1999)	23 (1999)

Notas: 1) Porcentaje del total de transferencias que no se asignan según una (hipotética) distribución devolutiva (participación en PIB); 2) Porcentaje del total de transferencias que no se asignan según una (hipotética) distribución según participación en la población; 3) actualmente no existen transferencias condicionadas, en virtud del Acuerdo Nación- Provincias de Febrero de 2002; 4) Se coparticipa el impuesto general a las ventas a partir del ejercicio fiscal 2000-2001; 5) Existe participación de impuestos en los impuestos sobre los ingresos; 6) Sólo se nivela necesidad fiscal en los territorios.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Ahora bien, aún cuando en Argentina no se expliciten los criterios objetivos de redistribución o nivelación, pueden efectuarse algunos ejercicios de aproximación para detectar la finalidad implícita seguida por el decisor político. A este respecto, a continuación se evalúa si el PBG por habitante (indicador de capacidad y necesidad fiscal) o la densidad poblacional (indicador de necesidad fiscal) explican en alguna medida el reparto de fondos que *ipso facto* existe en este país.

Con tal finalidad, en la Tabla II.1 se presentan los resultados de un análisis de regresión simple por MCO en que la variable dependiente es el monto de transferencias por habitante recibido por las jurisdicciones

<sup>15</sup> Le sigue Canadá, con un 28% de transferencias redistributivas, mientras que Australia, finalmente, sólo destina un 9% con ese fin.

provinciales y las variables independientes son el nivel del PBG per cápita y la Densidad Poblacional. Puede observarse que la regresión en su conjunto y las variables dependientes mencionadas resultarían estadísticamente significativas, aunque debe aclararse un resultado destacable: Si bien la influencia de la variable densidad es la esperada (a menor densidad mayores transferencias por habitante), no ocurre lo mismo con PBG p/c, en que se obtiene una relación positiva (a mayor PBG p/c mayores transferencias p/c). Esta segunda característica resulta en principio contraria a un correcto sistema de nivelación entre provincias, pues ya sea por la presencia de menor capacidad o mayor necesidad fiscal las provincias con menor PBG debieran ser receptoras de mayores transferencias p/c.

**Tabla II.1**  
**Resultados de Análisis de Regresión por Mínimos Cuadrados Ordinarios**

Variable dependiente: transferencias per cápita  
Variables independientes: densidad demográfica (Densidad) y Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG p/c)

	<i>Coeficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	403,7576291	181,5838845	2,223532282	0,037286237
Densidad	-0,172826514	0,045098192	-3,832227105	0,000969616
PBG p/c	0,084996889	0,024161369	3,517883874	0,002044247

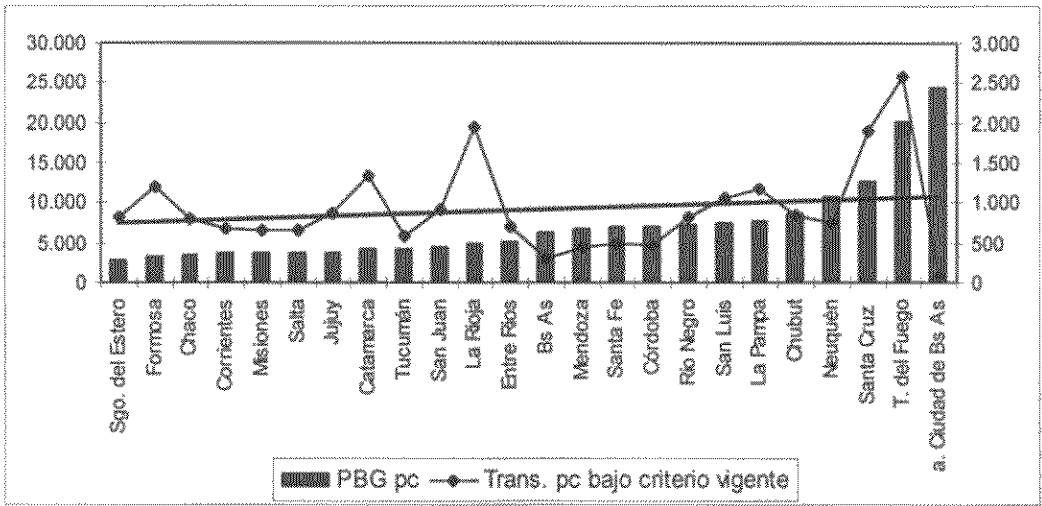
<i>Estadísticas de la regresión</i>		<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Coeficiente de correlación múltiple	0,658843752	8,053698206	0,002534939
Coeficiente de determinación R^2	0,434075089		
R^2 ajustado	0,380177479		
Error típico	439,6588758		
Observaciones	24		

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En los Gráficos II.11 y II.12 pueden observarse las relaciones planteadas, a la vez que una notable heterogeneidad en el tratamiento dado a provincias individuales. Por este último motivo, se cree conveniente realizar una evaluación comparativa entre países de los resultados fiscales empíricos derivados de la existencia de transferencias a provincias, agrupando a éstas en cuatro bloques de acuerdo a las variables densidad poblacional y PBG p/c,

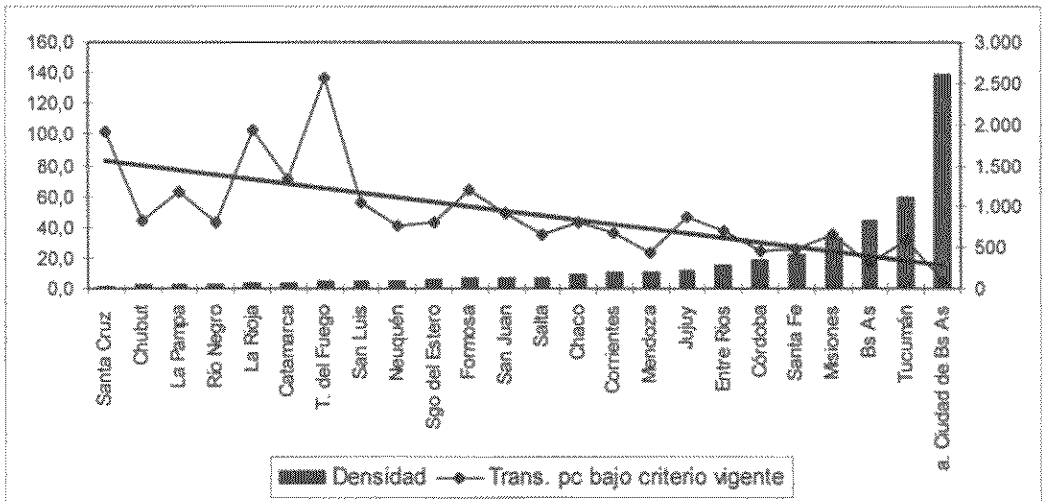
considerando para ello si se encuentran por debajo o por arriba de la mediana de las mencionadas variables. Los grupos formados se exponen en la Tabla II.2.

**Gráfico II.11**  
**Argentina: Relación entre transferencias y PBG p/c**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Gráfico II.12**  
**Argentina: Relación entre transferencias y densidad poblacional**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Tabla II.2**  
**Clasificación de provincias en grupos de acuerdo a densidad y PBG p/c**

Grupo - País	Argentina*	Australia	Canadá**
<b>Altos Ingresos y Alta Densidad (AY; AD)</b>	Buenos Aires CABA Córdoba Mendoza Santa Fe	Australian Capital T New South Wales	Alberta British Columbia Ontario
<b>Altos Ingresos y Baja Densidad (AY; BD)</b>	Chubut La Pampa Neuquén Río Negro Santa Cruz San Luis Tierra del Fuego	Northern Terr. Western Australian	Northwest Terr. Nunavut Yukon Terr. Saskatchewan
<b>Bajos Ingresos y Alta Densidad (BY; AD)</b>	Chaco Corrientes Entre Ríos Jujuy Misiones Tucumán	Tasmania Victoria	New Brunswick Nova Scotia Prince Edward I. Quebec
<b>Bajos Ingresos y Baja Densidad (BY; BD)</b>	Catamarca Formosa La Rioja Salta San Juan Santiago del Estero	Queensland South Australia	Manitoba Newfoundland

Nota: \* Dado que la mediana de densidad cae entre los valores de Salta y San Juan y que ambos resultan muy próximos entre sí, se incluyó a las dos jurisdicciones entre las de Baja Densidad (BD). \*\* Dado que la mediana de densidad cae levemente por encima del valor correspondiente a British Columbia, y se presenta un salto estructural entre la densidad de ésta jurisdicción y la siguiente, se incluyó a BC entre las de Alta Densidad (AD).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Con respecto al caso argentino, el que más interesa en este análisis, merecen destacarse los siguientes resultados, en función de información fiscal correspondiente al año 2000<sup>16</sup> (Cuadro II.11):

Recursos Propios

**Provincias (AY; AD):** existen dos situaciones con un índice de ingresos propios bastante superior al resto, CABA y Mendoza. En el primer caso, dado su elevado nivel económico y su especial ordenamiento fiscal, menos dependiente de las transferencias federales. En el segundo, por efecto de las regalías recibidas por la explotación de sus recursos naturales.

---

<sup>16</sup> Cuando se haga referencia a Transferencias se las considera en términos efectivos, es decir, considerando todo tipo de recursos recibidos desde el nivel federal.



**Provincias (AY; BD):** Como consecuencia de las regalías recibidas, provincias como Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego cuentan con recursos propios por habitante hasta un 300% superior al promedio nacional. Río Negro sería la provincia de este grupo peor ubicada en esta variable fiscal (prácticamente en el promedio nacional). El grupo de provincias presenta los mayores ingresos propios, un 165% por arriba del promedio nacional, inclusive muy por encima del promedio del grupo (AY; AD).

**Provincias (BY; AD):** Se trata de las jurisdicciones más pobres. Presentan recursos propios entre un 50% y un 65% por debajo del promedio nacional, salvo Entre Ríos, con ingresos 30% menores al promedio nacional.

**Provincias (BY; BD):** La mayoría de las provincias de este grupo se ubica con ingresos propios menores en un 50% al promedio, salvo los casos de Santiago del Estero (60% menor) y Formosa (80% menor).

#### Transferencias Federales

**Provincias (AY; AD):** Es el único grupo que presenta un promedio de transferencias per cápita inferior al promedio nacional (30% por debajo). Excluyendo a CABA por su atipicidad, Buenos Aires sería la provincia con menor índice, casi un 40% por debajo del promedio nacional.

**Provincias (AY; BD):** Si consideramos el promedio grupal, se trata del conjunto de provincias que mayores transferencias por habitante recibe (160% por arriba del promedio), aún cuando también presentan los mayores recursos propios per cápita. Es de destacar el monto percibido por Tierra del Fuego y Santa Cruz (en el primer caso 400% arriba del promedio). También el de provincias como La Pampa.

**Provincias (BY; AD):** A pesar de estar integrado por la mayoría de las provincias más pobres del país, recibe un monto por habitante en carácter de transferencias sólo un 40% superior al promedio. En las peores situaciones se

encuentran Tucumán (+16%), Misiones (+32%) y Corrientes (+35%). Entre Ríos recibe montos federales p/c superiores a las antes aludidas.

**Provincias (BY; BD):** Beneficiadas por su baja densidad, como grupo reciben transferencias p/c 130% mayores al promedio. Se destacan los casos de Catamarca y especialmente La Rioja, esta última con transferencias p/c 285% mayores al promedio nacional. Por el contrario, dentro del mismo grupo existen casos como el de Salta, con guarismos sólo un 30% superiores a los nacionales. Como consecuencia de tal disparidad, la diferencia entre la que más y la que menos recursos federales recibe es de 2,9 veces, aún cuando se trate de un grupo relativamente compacto.

### Gasto Público

**Provincias (AY; AD):** Como grupo presentan un índice de gasto p/c un 8% inferior al promedio. Resaltan los casos de Buenos Aires y Córdoba, con gastos menores al promedio nacional en un 20%

**Provincias (AY; BD):** Presentan el mayor índice de gasto grupal, un 138% arriba del promedio nacional. Pero con gran diversidad (cuentan con el mayor coeficiente de variación), al punto que existen dos provincias (Río Negro y San Luis) que gastan sólo un 40% más que el promedio.

**Provincias (BY; AD):** Cuentan con un gasto p/c equivalente al promedio nacional. Por sus características socio - económicas deberían estar en mejor posición, pero su alta densidad les resulta desfavorable a los efectos del régimen de transferencias existente en Argentina y sus disminuidos niveles de riqueza le inducen bajos índices de recursos propios, dada su escasa capacidad fiscal. Se trata del grupo peor tratado de acuerdo a los objetivos con que debiera funcionar un sistema de coordinación fiscal entre jurisdicciones. Son notorios los casos de Corrientes y Tucumán, cuyo gasto p/c es igual o

menor al de provincias como Buenos Aires y Córdoba, que supuestamente cuentan con menores necesidades fiscales por habitante.

**Provincias (BY; BD):** Su baja densidad les juega fiscalmente a favor, y su gasto grupal resulta casi un 50% superior al promedio nacional. Merece destacarse especialmente el caso de La Rioja, cuyo gasto es 150% mayor al promedio nacional y 2,7 veces superior a las provincias en peor situación en términos de pobreza dentro de su grupo (Salta y Santiago del Estero), que supuestamente debiera mostrar comportamientos fiscales relativamente homogéneos entre sus integrantes.

### **Redistribución implícita en el sistema de transferencias federales**

**Provincias (AY; AD):** Se trata del único grupo de provincias que "aporta" al fondo con que se redistribuye recursos a otras provincias a través del sistema de transferencias federales. En conjunto reciben un 25% menos que lo que indicaría su participación en el PIB nacional (criterio devolutivo), y un 29% menos que lo reflejado por su participación en la población. Dejando de lado el caso *outlier* constituido por CABA, la Provincia de Buenos Aires resigna un 28% de lo que le correspondería por un criterio devolutivo, mientras que Córdoba, Mendoza y Santa Fe resignan entre un 3% y un 5%.

**Provincias (AY; BD):** Se trata del grupo de provincias más favorecidas si atendemos a su participación en la población (+155%), no así si lo analizamos por sus participaciones en el PIB (+77%). Desde este último punto de vista Neuquén tiene un tratamiento prácticamente neutro, mientras que Santa Cruz es beneficiada en un 122%.

**Provincias (BY; AD):** En conjunto reciben recursos federales un 166% por arriba de su aporte al PIB, pero sólo un 42% si se analiza según participación en la población.

**Provincias (BY; BD):** Las más beneficiadas según su aporte al PIB y el segundo grupo más beneficiado por su participación en la población. Casos atípicos: La Rioja y Formosa reciben en transferencias más del 400% por arriba de lo que se desprendería de un criterio plenamente devolutivo.

Un sistema de transferencias redistributivo como el que se intenta aplicar en forma implícita en Argentina debiera perseguir el objetivo de equiparar fiscalmente a las provincias, es decir, compensar con mayores transferencias federales p/c a las provincias de menor capacidad fiscal para que puedan ofrecer niveles de prestaciones públicas a sus poblaciones similares a las existentes en provincias de mayor capacidad, a similares costos. Si conjuntamente se considera el problema de la necesidad fiscal, podría resultar también justificable que las provincias con más necesidades fiscales (supuestamente las más pobres y de menor densidad) presenten mayores niveles de gasto fiscal p/c.

No obstante, de acuerdo a lo comentado y a lo que se observa en los Gráficos II.13 y II.14<sup>17</sup>, Argentina presenta niveles de gasto p/c sumamente heterogéneos entre provincias, aún dentro de las que se hallan dentro de un mismo grupo y que por ende deberían presentar similares capacidades y necesidades fiscales por habitante. Como se ha analizado, el problema deviene de un sistema de transferencias que, además de lo poco transparente, distribuye recursos federales entre provinciales en forma muy despereja, aún entre las jurisdicciones con similares características.

#### Comparación con Australia y Canadá

En los Gráficos II.15 a II.18 se exponen la importancia de las transferencias y el gasto por habitante de las provincias en Australia y

---

<sup>17</sup> Se muestra, respectivamente, la importancia de las transferencias federales y el gasto per cápita en las provincias argentinas organizadas según su PBG p/c y su densidad.

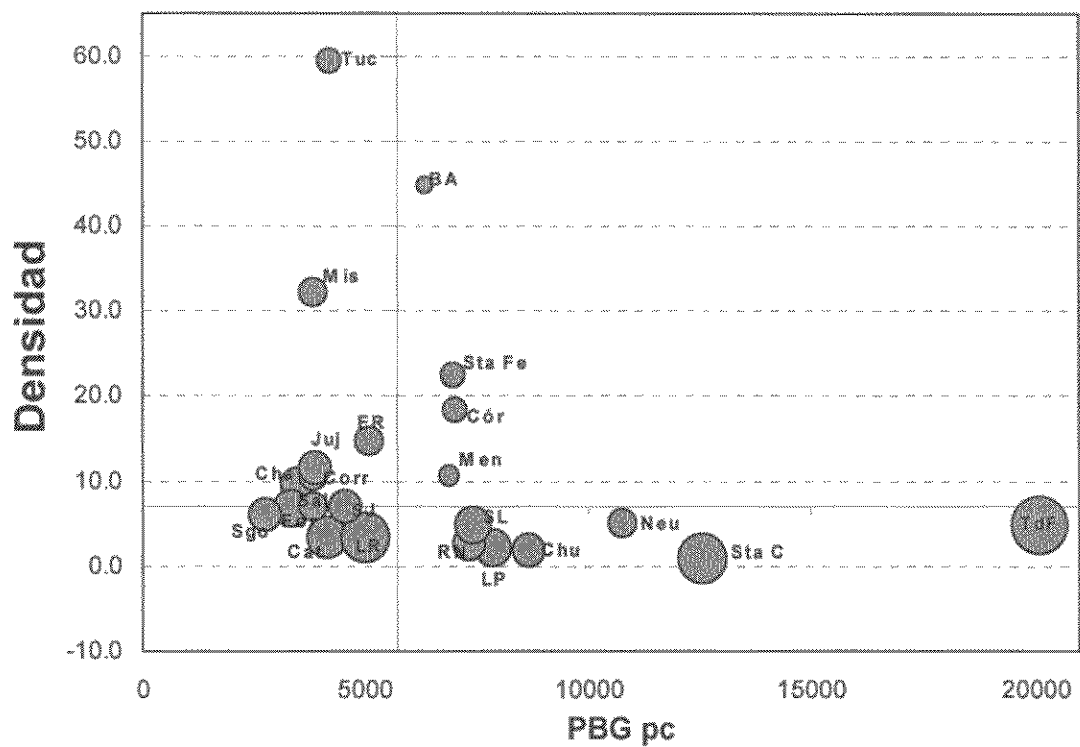
Canadá, organizadas según su PBG p/c y su densidad poblacional. En ambos casos puede observarse que, salvo el caso especial de los territorios nacionales, el gasto por habitante del resto de jurisdicciones es relativamente homogéneo. Esto es, se utiliza el sistema de transferencias realmente para "nivelar" a las provincias, en el sentido de otorgarles similar capacidad de prestar bienes públicos a la población a costos también homogéneos. No se observa el tratamiento "desigual a los iguales" que sí se recababa anteriormente para Argentina.

Con relación al gasto p/c en Australia, salvo el grupo (AY; BD) todos los demás presentan datos cercanos a la media nacional (Cuadro II.12), mientras que en Canadá nuevamente existen números muy elevados en el grupo (AY; BD), pero una situación más compacta que en Argentina para el resto de grupos, remarcando, además, que el grupo (BY; AD) presenta mayor gasto p/c que el (BY; BD) (Cuadro II.13). Pero lo que es más importante a los efectos de los objetivos que debiera seguir un sistema de equiparación fiscal entre jurisdicciones, para todos los grupos de provincias en Argentina se presenta un coeficiente de variación sustancialmente mayor que en Australia y Canadá, especialmente en el grupo (BY; BD).

Si se analizan los Cuadros II.14 a II.19, comparativos entre países, también pueden extraerse datos relevantes adicionales. De los promedios de transferencias p/c de cada grupo en cada país se infiere que Australia posee un sistema en que ningún grupo recibe más del 30% que el resto, a diferencia de Canadá, que posee un régimen con diferencias aún más marcadas que en Argentina. No obstante, vale remarcar que los montos anormalmente altos entregados a los territorios del norte de Canadá se deben a sus extremas condiciones climáticas. Como muestra vale citar que en el caso de Northwest Territory (NT), la temperatura diaria promedio anual es de aproximadamente

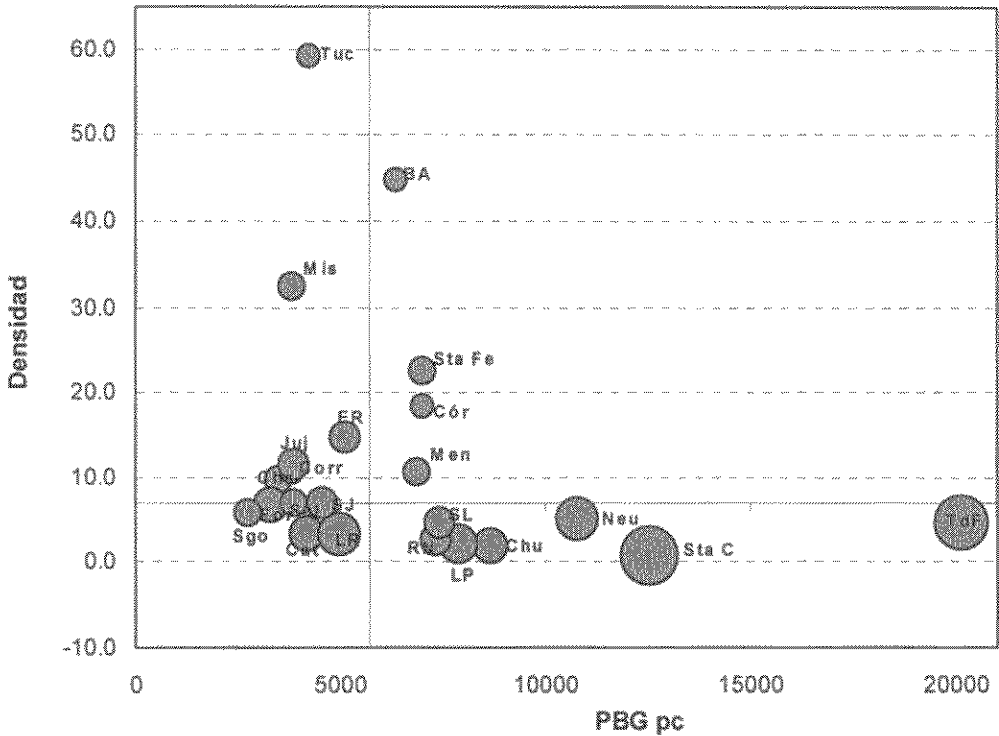
10 grados bajo cero, mientras que resulta de 5,5 sobre cero en Tierra del Fuego, la provincia más austral de Argentina.

**Gráfico II.13**  
**Argentina: Transferencias p/c a provincias ordenadas según PBG y Densidad**



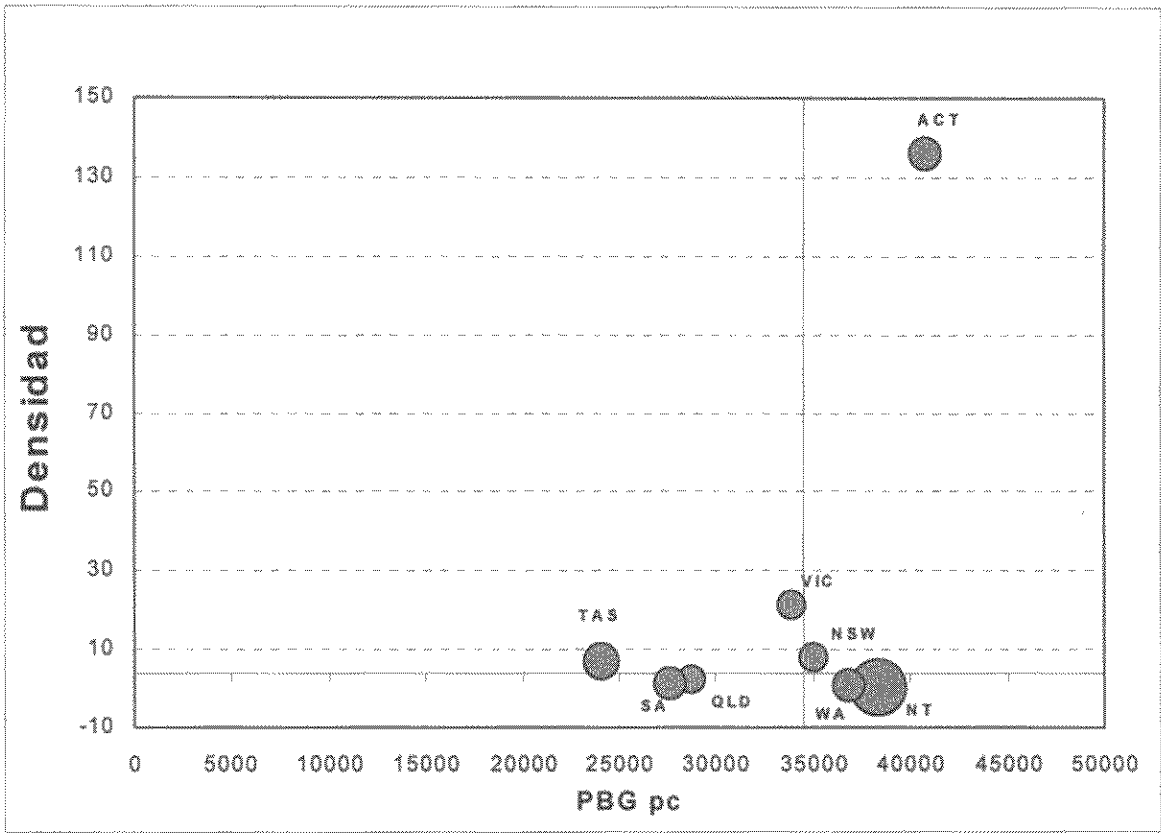
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

**Gráfico II.14**  
**Argentina: Gasto público p/c en provincias ordenadas según PBG y Densidad**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

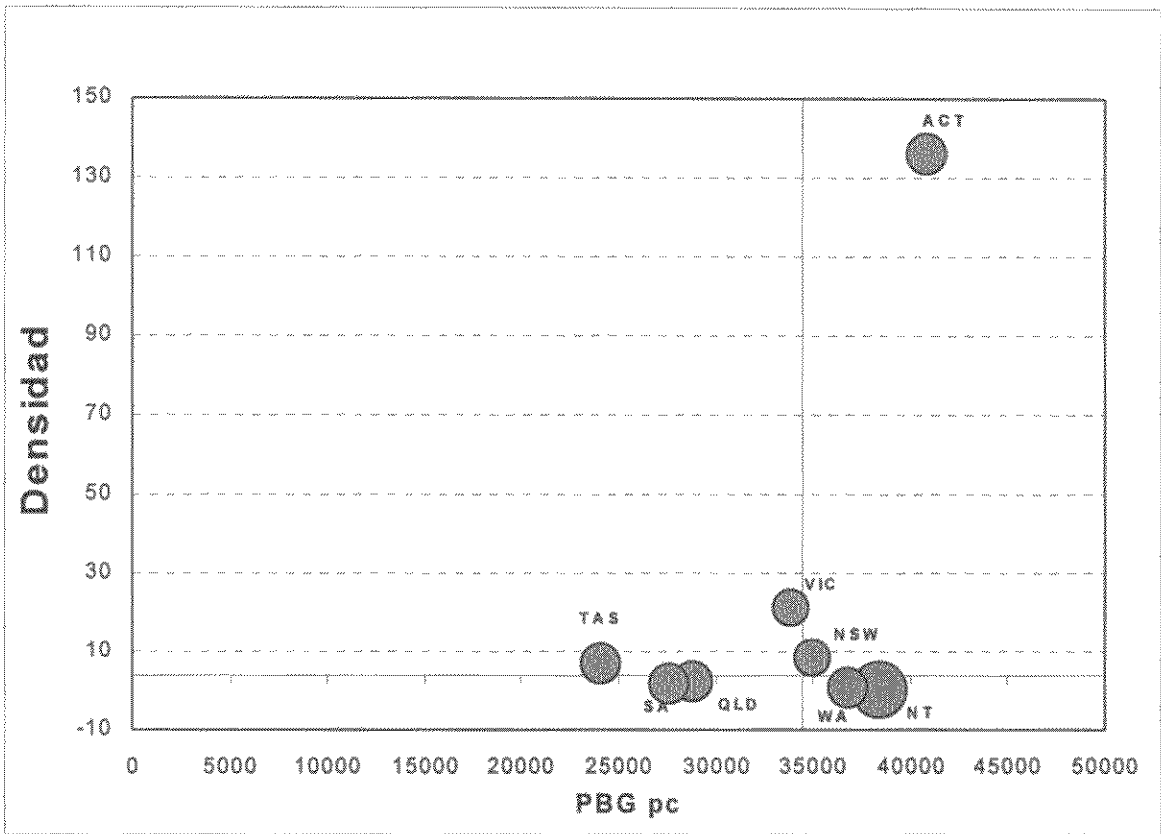
**Gráfico II.15**  
**Australia: Transferencias p/c a provincias ordenadas según PBG y Densidad**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Treasurer of The Commonwealth, Budget Paper N°3 y otras fuentes.

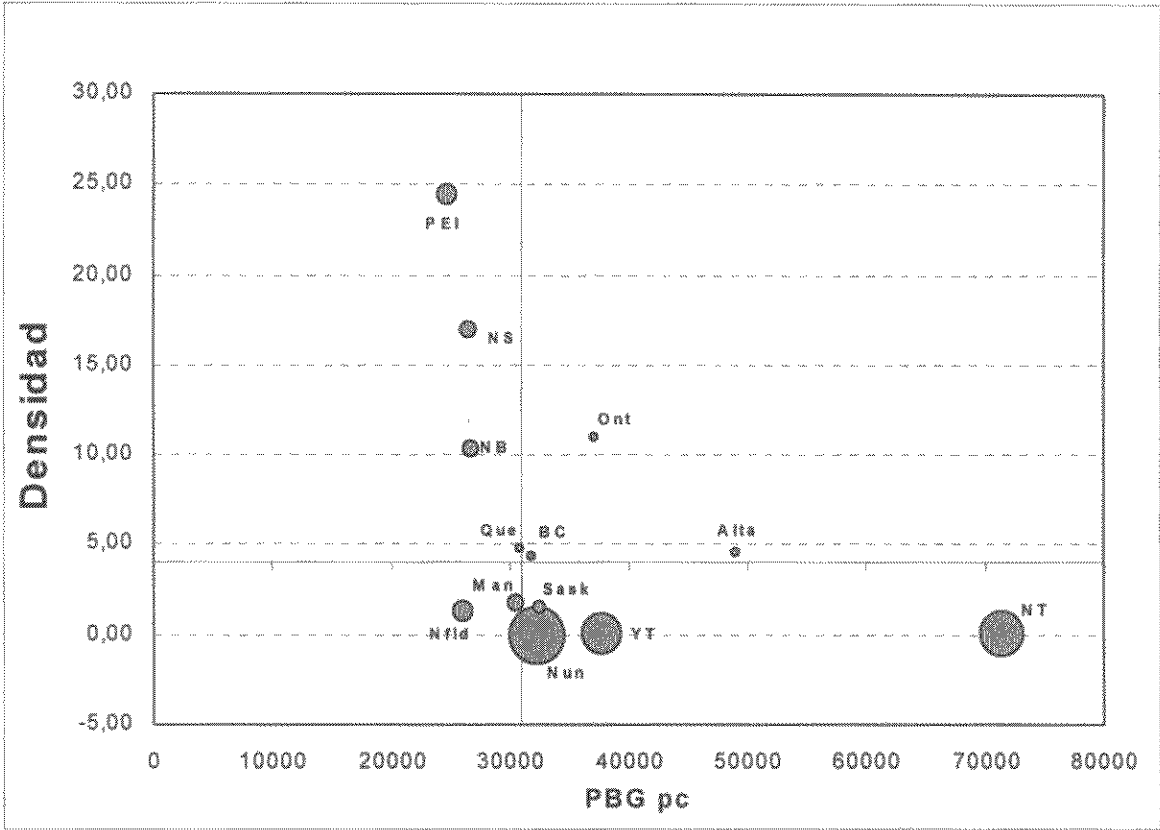


**Gráfico II.16**  
**Australia: Gasto público p/c en provincias ordenadas según PBG y Densidad**



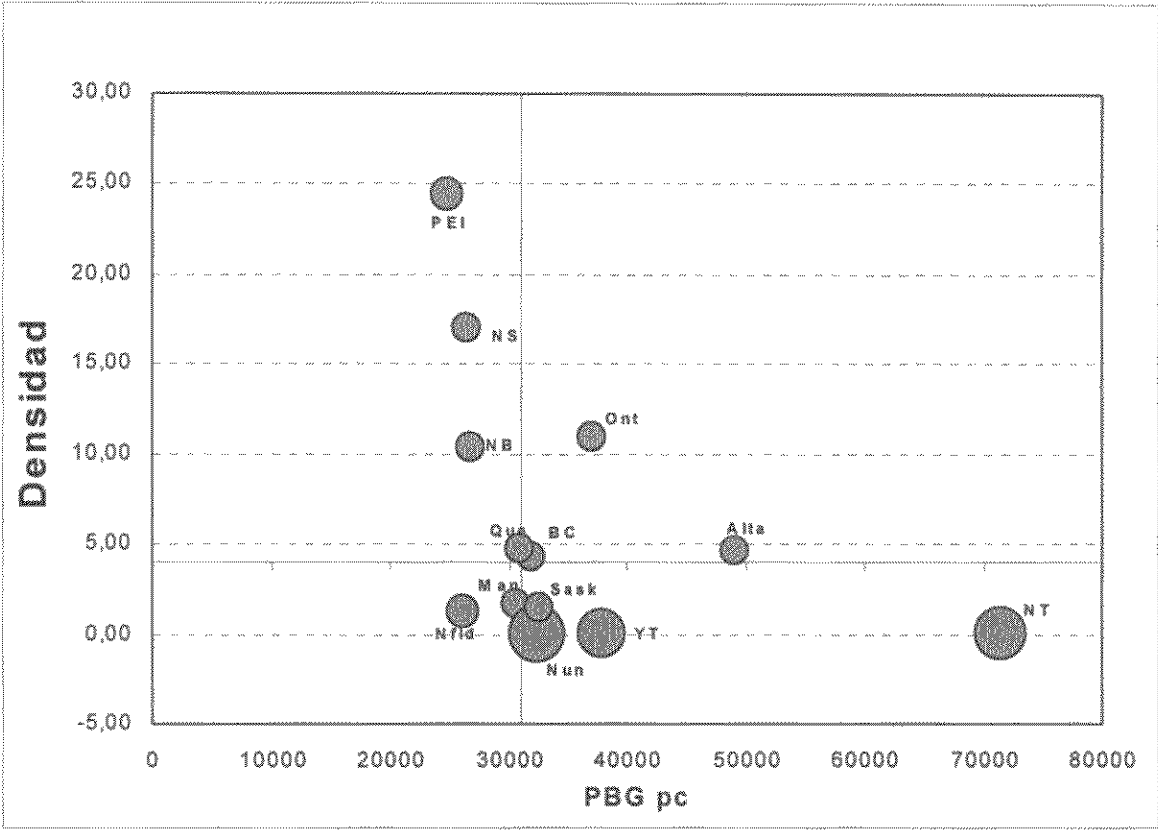
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Treasurer of The Commonwealth, Budget Paper Nº3 y otras fuentes.

**Gráfico II.17**  
**Canadá: Transferencias p/c a provincias ordenadas según PBG y Densidad**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001) y Statistics Canada.

**Gráfico II.18**  
**Canadá: Gasto público p/c en provincias ordenadas según PBG y Densidad**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001) y Statistics Canada.

**Cuadro II.11**  
**Argentina: Variables fiscales p/c por grupos de provincias en 2000**

	Ind. Ing. Propios	Ind. Transf. Federales	Ind. Gasto Público	Transf/Gasto En %	Redistrib. s/PBG	Redistrib. s/Población
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Buenos Aires	89	61	80	38,2	-28,4%	-38,9%
CABA	263	18	112	8,3	-94,3%	-81,3%
Córdoba	82	91	83	55,6	-3,2%	-8,7%
Mendoza	105	88	100	44,3	-5,1%	-12,2%
Santa Fé	87	97	87	55,8	3,5%	-2,8%
Promedio Simple	125	71	92	40,4	-25,5%	-28,8%
Desvío Estándar	69	29	12	17,4	36,1%	29,0%
Coef. Variación	55%	41%	13%	43%	-141%	-101%
Mínimo	82	18	80	8,3	-94,3%	-81,3%
Máximo	263	97	112	55,8	3,5%	-2,8%
Máx/Min	3,2	5,3	1,4	6,7		
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Chubut	152	166	146	57,3	42,0%	65,5%
La Pampa	173	234	188	62,6	120,3%	133,2%
Neuquén	395	151	244	31,2	2,7%	49,4%
Río Negro	106	161	140	58,0	63,5%	61,5%
Santa Cruz	495	379	410	46,6	121,7%	275,3%
San Luis	115	207	138	75,6	104,9%	104,5%
Tierra del Fuego	422	511	398	64,7	83,4%	397,4%
Promedio Simple	265	259	238	56,5	76,9%	155,3%
Desvío Estándar	153	126	111	13,2	40,8%	122,0%
Coef. Variación	58%	49%	47%	23%	53%	79%
Mínimo	106	151	138	31,2	2,7%	49,4%
Máximo	495	511	410	75,6	121,7%	397,4%
Máx/Min	4,7	3,4	3,0	2,4	45,6	8,1
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Chaco	37	160	113	71,1	241,5%	59,1%
Corrientes	34	135	80	84,3	160,8%	33,9%
Entre Ríos	69	139	115	60,5	102,6%	38,5%
Jujuy	50	173	119	73,1	231,3%	72,0%
Misiones	40	132	96	69,4	154,6%	30,7%
Tucumán	49	116	80	72,7	103,7%	15,1%
Promedio Simple	47	142	101	71,9	165,7%	41,6%
Desvío Estándar	12	19	16	7,0	54,8%	18,8%
Coef. Variación	25%	13%	16%	10%	33%	45%
Mínimo	34	116	80	60,5	102,6%	15,1%
Máximo	69	173	119	84,3	241,5%	72,0%
Máx/Min	2,1	1,5	1,5	1,4	2,4	4,8
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Catamarca	50	263	161	82,2	365,6%	160,2%
Formosa	18	238	150	80,0	429,7%	136,2%
La Rioja	54	385	248	78,2	465,5%	278,8%
Salta	50	131	93	70,7	151,1%	29,4%
San Juan	47	181	137	66,6	194,9%	79,7%
Santiago del Estero	37	163	94	86,7	336,9%	61,4%
Promedio Simple	43	227	147	77,4	323,9%	124,3%
Desvío Estándar	12	84	52	6,8	115,2%	81,9%
Coef. Variación	29%	37%	35%	9%	36%	66%
Mínimo	18	131	93	66,6	151,1%	29,4%
Máximo	54	385	248	86,7	465,5%	278,8%
Máx/Min	3,0	2,9	2,7	1,3	3,1	9,5

**Cuadro II.12**  
**Australia: Variables fiscales p/c por grupos de provincias en 2000**

	Ind. Ing. Propios	Ind. Transf. Federales	Ind. Gasto Público	Transf/Gasto En %	Redistrib. s/PBG	Redistrib. s/Población
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
ACT	112	112	112	45	-9,6%	11,6%
NSW	101	91	96	42	-14,4%	-9,3%
Promedio Simple	106	101	104	43,6	-12,0%	1,2%
Desvío Estándar	6	10	8	1,3	2,4%	10,5%
Coef. Variación	5%	10%	8%	3%	-20%	903%
Mínimo	101	91	96	42,4	-14,4%	-9,3%
Máximo	112	112	112	44,9	-9,6%	11,6%
Máx/Min	1,1	1,2	1,2	1,1		
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
NT	110	345	216	72	196,6%	244,7%
WA	106	111	108	46	-0,1%	11,4%
Promedio Simple	108	228	162	59,1	98,3%	128,1%
Desvío Estándar	2	117	54	12,8	98,4%	116,7%
Coef. Variación	2%	51%	33%	22%	100%	91%
Mínimo	106	111	108	46,2	-0,1%	11,4%
Máximo	110	345	216	71,9	196,6%	244,7%
Máx/Min	1,0	3,1	2,0	1,6	-3259,8	21,5
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
TAS	69	150	105	64	106,2%	50,2%
VIC	88	86	87	45	-15,8%	-13,7%
Promedio Simple	78	118	96	54,4	45,2%	18,2%
Desvío Estándar	9	32	9	9,8	61,0%	31,9%
Coef. Variación	12%	27%	10%	18%	135%	175%
Mínimo	69	86	87	44,6	-15,8%	-13,7%
Máximo	88	150	105	64,1	106,2%	50,2%
Máx/Min	1,3	1,7	1,2	1,4		
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
QLD	113	103	108	43	17,7%	2,6%
SA	104	113	108	47	35,0%	12,9%
Promedio Simple	109	108	108	44,8	26,4%	7,8%
Desvío Estándar	4	5	0	2,2	8,6%	5,2%
Coef. Variación	4%	5%	0%	5%	33%	67%
Mínimo	104	103	108	42,6	17,7%	2,6%
Máximo	113	113	108	47,0	35,0%	12,9%
Máx/Min	1,1	1,1	1,0	1,1	2,0	5,0

**Cuadro II.13**  
**Canadá: Variables fiscales p/c por grupos de provincias en 2000**

	Ind. Ing. Propios	Ind. Transf. Federales	Ind. Gasto Público	Transf/Gasto En %	Redistrib. s/PBG	Redistrib. s/Población
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Alberta	124	63	101	9	-48,9%	-36,9%
British Columbia	95	74	94	12	-21,2%	-26,3%
Ontario	98	58	92	10	-47,2%	-41,9%
Promedio Simple	106	65	96	10,2	-39,1%	-35,0%
Desvío Estándar	13	7	4	1,1	12,6%	6,5%
Coef. Variación	12%	10%	4%	10%	-32%	-19%
Mínimo	95	58	92	9,4	-48,9%	-41,9%
Máximo	124	74	101	11,7	-21,2%	-26,3%
Máx/Min	1,3	1,3	1,1	1,2	0,4	0,6
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Northwest Territories	68	1588	303	78,9	741,3%	1487,6%
Nunavut	37	2458	367	100,9	2264,0%	2357,8%
Yukon Territory	98	1211	276	66,1	986,5%	1111,4%
Saskatchewan	90	134	96	20,9	46,3%	34,2%
Promedio Simple	73	1348	260	66,7	1009,5%	1247,7%
Desvío Estándar	24	834	100	29,2	802,2%	833,8%
Coef. Variación	32%	62%	39%	44%	79%	67%
Mínimo	37	134	96	20,9	46,3%	34,2%
Máximo	98	2458	367	100,9	2264,0%	2357,8%
Máx/Min	2,7	18,3	3,8	4,8	48,9	69,0
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
New Brunswick	79	276	110	37,8	256,0%	175,6%
Nova Scotia	66	220	107	30,8	188,1%	120,2%
Prince Edward Island	79	294	113	39,1	315,0%	193,6%
Quebec	111	98	110	13,4	10,4%	-1,7%
Promedio Simple	83	222	110	30,3	192,4%	121,9%
Desvío Estándar	17	76	2	10,2	114,3%	76,3%
Coef. Variación	20%	34%	2%	34%	59%	63%
Mínimo	66	98	107	13,4	10,4%	-1,7%
Máximo	111	294	113	39,1	315,0%	193,6%
Máx/Min	1,7	3,0	1,1	2,9	30,2	
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Manitoba	74	206	96	32,2	137,7%	106,5%
Newfoundland	74	326	114	43,2	356,6%	226,4%
Promedio Simple	74	266	105	37,7	247,2%	166,5%
Desvío Estándar	0	60	9	5,5	109,5%	60,0%
Coef. Variación	0%	23%	8%	15%	44%	36%
Mínimo	74	206	96	32,2	137,7%	106,5%
Máximo	74	326	114	43,2	356,6%	226,4%
Máx/Min	1,0	1,6	1,2	1,3	2,6	2,1

**Cuadro II.14**  
**Ingresos propios p/c: comparación entre países (en números índices).**

	Argentina (2000)	Australia (1999)	Canadá (1999)	Arg/Aust.	Arg/Can.	Aust/Can.
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Promedio Simple	125	106	106	1,2	1,2	1,0
Desvío Estándar	69	6	13	12,3	5,3	0,4
Coef. Variación	55,4%	5,3%	12,4%	10,5	4,5	0,4
Mínimo	82	101	95	0,8	0,9	1,1
Máximo	263	112	124	2,3	2,1	0,9
Máx/Min	3,2	1,1	1,3	2,9	2,4	0,8
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	265	108	73	2,5	3,6	1,5
Desvío Estándar	153	2	24	71,9	6,5	0,1
Coef. Variación	57,5%	2,0%	32,4%	29,3	1,8	0,1
Mínimo	106	106	37	1,0	2,9	2,9
Máximo	495	110	98	4,5	5,1	1,1
Máx/Min	4,7	1,0	2,7	4,5	1,8	0,4
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	47	78	83	0,6	0,6	0,9
Desvío Estándar	12	9	17	1,2	0,7	0,6
Coef. Variación	25,2%	12,2%	20,0%	2,1	1,3	0,6
Mínimo	34	69	66	0,5	0,5	1,0
Máximo	69	88	111	0,8	0,6	0,8
Máx/Min	2,1	1,3	1,7	1,6	1,2	0,8
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	43	109	74	0,4	0,6	1,5
Desvío Estándar	12	4	0	2,8	160,1	57,1
Coef. Variación	28,6%	4,0%	0,1%	7,1	277,0	38,9
Mínimo	18	104	74	0,2	0,2	1,4
Máximo	54	113	74	0,5	0,7	1,5
Máx/Min	3,0	1,1	1,0	2,8	3,0	1,1
<b>(AY; AD) / (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,5	1,0	1,4	0,5	0,3	0,7
Desvío Estándar	0,5	2,6	0,6	0,2	0,8	4,8
Coef. Variación	1,0	2,7	0,4	0,4	2,5	7,0
Mínimo	0,8	1,0	2,6	0,8	0,3	0,4
Máximo	0,5	1,0	1,3	0,5	0,4	0,8
Máx/Min	0,7	1,1	0,5	0,6	1,4	2,2
<b>(BY; AD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	1,1	0,7	1,1	1,5	1,0	0,6
Desvío Estándar	1,0	2,2	218,4	0,4	0,0	0,0
Coef. Variación	0,9	3,0	193,4	0,3	0,0	0,0
Mínimo	1,9	0,7	0,9	2,8	2,1	0,7
Máximo	1,3	0,8	1,5	1,7	0,9	0,5
Máx/Min	0,7	1,2	1,7	0,6	0,4	0,7
<b>(AY; AD) / (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	2,7	1,4	1,3	2,0	2,1	1,1
Desvío Estándar	5,9	0,6	0,8	10,0	7,5	0,8
Coef. Variación	2,2	0,4	0,6	5,0	3,5	0,7
Mínimo	2,4	1,5	1,4	1,7	1,7	1,0
Máximo	3,8	1,3	1,1	3,0	3,4	1,1
Máx/Min	1,6	0,9	0,8	1,8	2,0	1,1
<b>(AY; BD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	6,2	1,0	1,0	6,2	6,3	1,0
Desvío Estándar	12,5	0,5	310,1	25,6	0,0	0,0
Coef. Variación	2,0	0,5	313,8	4,1	0,0	0,0
Mínimo	5,9	1,0	0,5	5,8	11,8	2,0
Máximo	9,2	1,0	1,3	9,4	6,9	0,7
Máx/Min	1,6	1,0	2,6	1,6	0,6	0,4

**Cuadro II.15**  
**Transferencias p/c a pcias comparación entre países (en números índices)**

	Argentina (2000)	Australia (1999)	Canadá (1999)	Arg/Aust.	Arg/Can.	Aust/Can.
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Promedio Simple	71	101	65	0,7	1,1	1,6
Desvío Estándar	29	10	7	2,8	4,5	1,6
Coef. Variación	40,9%	10,4%	10,0%	4,0	4,1	1,0
Mínimo	18	91	58	0,2	0,3	1,6
Máximo	97	112	74	0,9	1,3	1,5
Máx/Min	5,3	1,2	1,3	4,3	4,1	1,0
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	259	228	1348	1,1	0,2	0,2
Desvío Estándar	126	117	834	1,1	0,2	0,1
Coef. Variación	48,7%	51,2%	61,9%	1,0	0,8	0,8
Mínimo	151	111	134	1,4	1,1	0,8
Máximo	511	345	2458	1,5	0,2	0,1
Máx/Min	3,4	3,1	18,3	1,1	0,2	0,2
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	142	118	222	1,2	0,6	0,5
Desvío Estándar	19	32	76	0,6	0,2	0,4
Coef. Variación	13,3%	27,0%	34,4%	0,5	0,4	0,8
Mínimo	116	86	98	1,3	1,2	0,9
Máximo	173	150	294	1,2	0,6	0,5
Máx/Min	1,5	1,7	3,0	0,9	0,5	0,6
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	227	108	266	2,1	0,9	0,4
Desvío Estándar	84	5	60	16,2	1,4	0,1
Coef. Variación	36,9%	4,8%	22,5%	7,7	1,6	0,2
Mínimo	131	103	206	1,3	0,6	0,5
Máximo	385	113	326	3,4	1,2	0,3
Máx/Min	2,9	1,1	1,6	2,7	1,9	0,7
<b>(AY; AD) / (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,3	0,4	0,0	0,6	5,7	9,2
Desvío Estándar	0,2	0,1	0,0	2,6	29,6	11,5
Coef. Variación	0,8	0,2	0,2	4,1	5,2	1,3
Mínimo	0,1	0,8	0,4	0,2	0,3	1,9
Máximo	0,2	0,3	0,0	0,6	6,3	10,8
Máx/Min	1,6	0,4	0,1	3,9	22,4	5,7
<b>(BY; AD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,6	1,1	0,8	0,6	0,8	1,3
Desvío Estándar	0,2	6,2	1,3	0,0	0,2	4,9
Coef. Variación	0,4	5,6	1,5	0,1	0,2	3,7
Mínimo	0,9	0,8	0,5	1,1	1,9	1,8
Máximo	0,4	1,3	0,9	0,3	0,5	1,5
Máx/Min	0,5	1,6	1,9	0,3	0,3	0,8
<b>(AY; AD) / (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	0,5	0,9	0,3	0,6	1,7	2,9
Desvío Estándar	1,5	0,3	0,1	4,7	18,0	3,8
Coef. Variación	3,1	0,4	0,3	8,0	10,6	1,3
Mínimo	0,2	1,1	0,6	0,2	0,3	1,8
Máximo	0,6	0,7	0,3	0,8	2,2	3,0
Máx/Min	3,5	0,7	0,4	5,0	8,3	1,7
<b>(AY; BD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	1,1	2,1	5,1	0,5	0,2	0,4
Desvío Estándar	1,5	22,6	13,9	0,1	0,1	1,6
Coef. Variación	1,3	10,7	2,7	0,1	0,5	3,9
Mínimo	1,2	1,1	0,6	1,1	1,8	1,7
Máximo	1,3	3,1	7,5	0,4	0,2	0,4
Máx/Min	1,2	2,8	11,6	0,4	0,1	0,2



**Cuadro II.16**  
**Gasto provincial p/c: comparación entre países (en números índices)**

	Argentina (2000)	Australia (1999)	Canadá (1999)	Arg/Aust.	Arg/Can.	Aust/Can.
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Promedio Simple	92	104	96	0,9	1,0	1,1
Desvío Estándar	12	8	4	1,5	3,3	2,2
Coef. Variación	12,7%	7,5%	3,8%	1,7	3,4	2,0
Mínimo	80	96	92	0,8	0,9	1,0
Máximo	112	112	101	1,0	1,1	1,1
Máx/Min	1,4	1,2	1,1	1,2	1,3	1,1
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	238	162	260	1,5	0,9	0,6
Desvío Estándar	111	54	100	2,1	1,1	0,5
Coef. Variación	46,5%	33,1%	38,5%	1,4	1,2	0,9
Mínimo	138	108	96	1,3	1,4	1,1
Máximo	410	216	367	1,9	1,1	0,6
Máx/Min	3,0	2,0	3,8	1,5	0,8	0,5
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	101	96	110	1,0	0,9	0,9
Desvío Estándar	16	9	2	1,8	8,1	4,5
Coef. Variación	16,1%	9,5%	1,8%	1,7	8,8	5,2
Mínimo	80	87	107	0,9	0,7	0,8
Máximo	119	105	113	1,1	1,1	0,9
Máx/Min	1,5	1,2	1,1	1,2	1,4	1,1
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	147	108	105	1,4	1,4	1,0
Desvío Estándar	52	0	9	725,0	6,1	0,0
Coef. Variación	35,3%	0,1%	8,2%	532,7	4,3	0,0
Mínimo	93	108	96	0,9	1,0	1,1
Máximo	248	108	114	2,3	2,2	1,0
Máx/Min	2,7	1,0	1,2	2,7	2,3	0,9
<b>(AY; AD) / (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,4	0,6	0,4	0,6	1,1	1,7
Desvío Estándar	0,1	0,1	0,0	0,7	3,0	4,1
Coef. Variación	0,3	0,2	0,1	1,2	2,8	2,3
Mínimo	0,6	0,9	1,0	0,7	0,6	0,9
Máximo	0,3	0,5	0,3	0,5	1,0	1,9
Máx/Min	0,5	0,6	0,3	0,8	1,6	2,0
<b>(BY; AD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,7	0,9	1,0	0,8	0,7	0,8
Desvío Estándar	0,3	127,5	0,2	0,0	1,3	542,1
Coef. Variación	0,5	143,5	0,2	0,0	2,0	639,7
Mínimo	0,9	0,8	1,1	1,1	0,8	0,7
Máximo	0,5	1,0	1,0	0,5	0,5	1,0
Máx/Min	0,6	1,2	0,9	0,5	0,6	1,4
<b>(AY; AD) / (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	0,9	1,1	0,9	0,8	1,1	1,2
Desvío Estándar	0,7	0,9	1,8	0,8	0,4	0,5
Coef. Variación	0,8	0,8	2,1	1,0	0,4	0,4
Mínimo	1,0	1,1	0,9	0,9	1,2	1,3
Máximo	0,9	1,1	0,9	0,9	1,1	1,2
Máx/Min	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
<b>(AY; BD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	1,6	1,5	2,5	1,1	0,7	0,6
Desvío Estándar	2,1	748,4	11,7	0,0	0,2	64,0
Coef. Variación	1,3	499,8	4,7	0,0	0,3	106,0
Mínimo	1,5	1,0	1,0	1,5	1,5	1,0
Máximo	1,7	2,0	3,2	0,8	0,5	0,6
Máx/Min	1,1	2,0	3,2	0,6	0,3	0,6

**Cuadro II.17**  
**Relación Transferencias - Gasto: comparación entre países (en números índices)**

	Argentina (2000)	Australia (1999)	Canadá (1999)	Arg/Aust.	Arg/Can.	Aust/Can.
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Promedio Simple	40	44	10	0,9	4,0	4,3
Desvío Estándar	17	1	1	13,9	16,3	1,2
Coef. Variación	43,1%	2,9%	10,5%	15,0	4,1	0,3
Mínimo	8	42	9	0,2	0,9	4,5
Máximo	56	45	12	1,2	4,8	3,8
Máx/Min	6,7	1,1	1,2	6,3	5,4	0,9
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	57	59	67	1,0	0,8	0,9
Desvío Estándar	13	13	29	1,0	0,5	0,4
Coef. Variación	23,3%	21,7%	43,8%	1,1	0,5	0,5
Mínimo	31	46	21	0,7	1,5	2,2
Máximo	76	72	101	1,1	0,7	0,7
Máx/Min	2,4	1,6	4,8	1,6	0,5	0,3
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	72	54	30	1,3	2,4	1,8
Desvío Estándar	7	10	10	0,7	0,7	1,0
Coef. Variación	9,7%	18,0%	33,8%	0,5	0,3	0,5
Mínimo	61	45	13	1,4	4,5	3,3
Máximo	84	64	39	1,3	2,2	1,6
Máx/Min	1,4	1,4	2,9	1,0	0,5	0,5
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	77	45	38	1,7	2,1	1,2
Desvío Estándar	7	2	6	3,1	1,2	0,4
Coef. Variación	8,8%	4,9%	14,6%	1,8	0,6	0,3
Mínimo	67	43	32	1,6	2,1	1,3
Máximo	87	47	43	1,8	2,0	1,1
Máx/Min	1,3	1,1	1,3	1,2	1,0	0,8
<b>(AY; AD) / (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,7	0,7	0,2	1,0	4,7	4,8
Desvío Estándar	1,3	0,1	0,0	13,6	36,0	2,7
Coef. Variación	1,9	0,1	0,2	14,0	7,7	0,6
Mínimo	0,3	0,9	0,5	0,3	0,6	2,0
Máximo	0,7	0,6	0,1	1,2	6,3	5,4
Máx/Min	2,8	0,7	0,3	4,1	10,7	2,6
<b>(BY; AD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,9	1,2	0,8	0,8	1,2	1,5
Desvío Estándar	1,0	4,5	1,9	0,2	0,6	2,4
Coef. Variación	1,1	3,7	2,3	0,3	0,5	1,6
Mínimo	0,9	1,0	0,4	0,9	2,2	2,5
Máximo	1,0	1,4	0,9	0,7	1,1	1,5
Máx/Min	1,1	1,3	2,2	0,8	0,5	0,6
<b>(AY; AD) / (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	0,6	0,8	0,3	0,7	1,7	2,4
Desvío Estándar	2,5	0,1	0,1	19,5	23,8	1,2
Coef. Variación	4,4	0,2	0,3	27,7	14,3	0,5
Mínimo	0,1	1,0	0,7	0,1	0,2	1,4
Máximo	0,7	0,7	0,3	0,9	2,2	2,3
Máx/Min	4,8	0,7	0,4	6,5	11,3	1,7
<b>(AY; BD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,7	1,3	1,8	0,6	0,4	0,7
Desvío Estándar	1,9	5,9	5,3	0,3	0,4	1,1
Coef. Variación	2,6	4,5	3,0	0,6	0,9	1,5
Mínimo	0,5	1,1	0,7	0,4	0,7	1,7
Máximo	0,9	1,5	2,3	0,6	0,4	0,7
Máx/Min	1,9	1,4	3,6	1,3	0,5	0,4

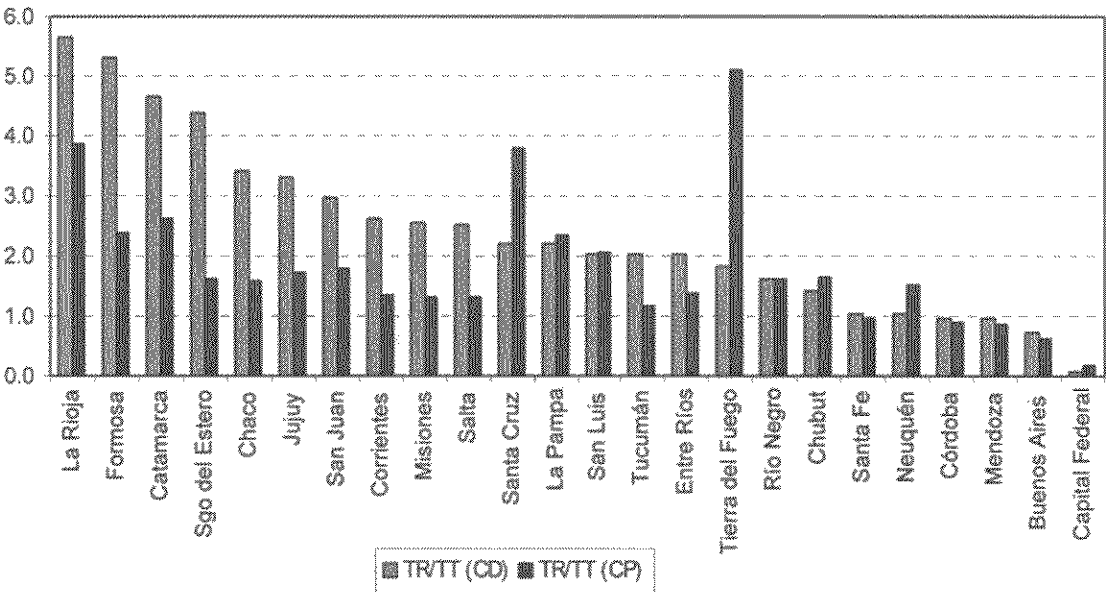
**Cuadro II.18**  
**Efecto redistributivo de las transferencias (con relación al PBG)**

	Argentina (2000)	Australia (1999)	Canadá (1999)	Arg/Aust.	Arg/Can.	Aust/Can.
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Promedio Simple	-25,5%	-12,0%	-39,1%	2,1	0,7	0,3
Desvío Estándar	36,1%	2,4%	12,6%	15,0	2,9	0,2
Coef. Variación	-141,3%	-20,0%	-32,4%	7,1	4,4	0,6
Mínimo	-94,3%	-14,4%	-48,9%	6,5	1,9	0,3
Máximo	3,5%	-9,6%	-21,2%	-0,4	-0,2	0,5
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	76,9%	98,3%	1009,5%	0,8	0,1	0,1
Desvío Estándar	40,8%	98,4%	802,2%	0,4	0,1	0,1
Coef. Variación	53,0%	100,1%	79,5%	0,5	0,7	1,3
Mínimo	2,7%	-0,1%	46,3%	-44,3	0,1	0,0
Máximo	121,7%	196,6%	2264,0%	0,6	0,1	0,1
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	165,7%	45,2%	192,4%	3,7	0,9	0,2
Desvío Estándar	54,8%	61,0%	114,3%	0,9	0,5	0,5
Coef. Variación	33,1%	135,1%	59,4%	0,2	0,6	2,3
Mínimo	102,6%	-15,8%	10,4%	-6,5	9,8	-1,5
Máximo	241,5%	106,2%	315,0%	2,3	0,8	0,3
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	323,9%	26,4%	247,2%	12,3	1,3	0,1
Desvío Estándar	115,2%	8,6%	109,5%	13,4	1,1	0,1
Coef. Variación	35,6%	32,7%	44,3%	1,1	0,8	0,7
Mínimo	151,1%	17,7%	137,7%	8,5	1,1	0,1
Máximo	465,5%	35,0%	356,6%	13,3	1,3	0,1
<b>(AY; AD) / (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	-0,3	-0,1	0,0	2,7	8,6	3,2
Desvío Estándar	0,9	0,0	0,0	36,1	56,1	1,6
Coef. Variación	-2,7	-0,2	-0,4	13,3	6,6	0,5
Mínimo	-35,3	239,4	-1,1	-0,1	33,4	-226,6
Máximo	0,0	0,0	0,0	-0,6	-3,1	5,2
<b>(BY; AD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,5	1,7	0,8	0,3	0,7	2,2
Desvío Estándar	0,5	7,1	1,0	0,1	0,5	6,8
Coef. Variación	0,9	4,1	1,3	0,2	0,7	3,1
Mínimo	0,7	-0,9	0,1	-0,8	9,0	-11,8
Máximo	0,5	3,0	0,9	0,2	0,6	3,4
<b>(AY; AD) / (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	-0,2	-0,3	-0,2	0,6	0,8	1,3
Desvío Estándar	0,7	0,0	0,1	16,6	5,9	0,4
Coef. Variación	-4,3	-0,1	-0,5	28,8	7,8	0,3
Mínimo	-0,9	0,9	-4,7	-1,0	0,2	-0,2
Máximo	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	1,3
<b>(AY; BD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,2	3,7	4,1	0,1	0,1	0,9
Desvío Estándar	0,4	11,4	7,3	0,0	0,0	1,6
Coef. Variación	1,5	3,1	1,8	0,5	0,8	1,7
Mínimo	0,0	0,0	0,3	-5,2	0,1	0,0
Máximo	0,3	5,6	6,3	0,0	0,0	0,9

**Cuadro II.19**  
**Efecto redistributivo de las transferencias (con relación a la Población)**

	Argentina (2000)	Australia (1999)	Canadá (1999)	Arg/Aust.	Arg/Can.	Aust/Can.
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Promedio Simple	-28,8%	1,2%	-35,0%	-24,8	0,8	0,0
Desvío Estándar	29,0%	10,5%	6,5%	2,8	4,5	1,6
Coef. Variación	-100,9%	902,6%	-18,6%	-0,1	5,4	-48,6
Mínimo	-81,3%	-9,3%	-41,9%	8,7	1,9	0,2
Máximo	-2,8%	11,6%	-26,3%	-0,2	0,1	-0,4
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	155,3%	128,1%	1247,7%	1,2	0,1	0,1
Desvío Estándar	122,0%	116,7%	833,8%	1,0	0,1	0,1
Coef. Variación	78,6%	91,1%	66,8%	0,9	1,2	1,4
Mínimo	49,4%	11,4%	34,2%	4,3	1,4	0,3
Máximo	397,4%	244,7%	2357,8%	1,6	0,2	0,1
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	41,6%	18,2%	121,9%	2,3	0,3	0,1
Desvío Estándar	18,8%	31,9%	76,3%	0,6	0,2	0,4
Coef. Variación	45,2%	175,1%	62,6%	0,3	0,7	2,8
Mínimo	15,1%	-13,7%	-1,7%	-1,1	-9,2	8,3
Máximo	72,0%	50,2%	193,6%	1,4	0,4	0,3
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	124,3%	7,8%	166,5%	16,0	0,7	0,0
Desvío Estándar	81,9%	5,2%	60,0%	15,9	1,4	0,1
Coef. Variación	65,9%	66,5%	36,0%	1,0	1,8	1,8
Mínimo	29,4%	2,6%	106,5%	11,3	0,3	0,0
Máximo	278,8%	12,9%	226,4%	21,6	1,2	0,1
<b>(AY; AD) / (AY; BD)</b>						
Promedio Simple	-0,2	0,0	0,0	-20,4	6,6	-0,3
Desvío Estándar	0,2	0,1	0,0	2,7	30,5	11,5
Coef. Variación	-1,3	9,9	-0,3	-0,1	4,6	-35,7
Mínimo	-1,6	-0,8	-1,2	2,0	1,3	0,7
Máximo	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,6	-4,3
<b>(BY; AD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	0,3	2,3	0,7	0,1	0,5	3,2
Desvío Estándar	0,2	6,2	1,3	0,0	0,2	4,9
Coef. Variación	0,7	2,6	1,7	0,3	0,4	1,5
Mínimo	0,5	-5,3	0,0	-0,1	-33,2	339,6
Máximo	0,3	3,9	0,9	0,1	0,3	4,5
<b>(AY; AD) / (BY; AD)</b>						
Promedio Simple	-0,7	0,1	-0,3	-10,9	2,4	-0,2
Desvío Estándar	1,5	0,3	0,1	4,7	18,1	3,8
Coef. Variación	-2,2	5,2	-0,3	-0,4	7,5	-17,4
Mínimo	-5,4	0,7	25,3	-7,9	-0,2	0,0
Máximo	0,0	0,2	-0,1	-0,2	0,3	-1,7
<b>(AY; BD) / (BY; BD)</b>						
Promedio Simple	1,2	16,5	7,5	0,1	0,2	2,2
Desvío Estándar	1,5	22,6	13,9	0,1	0,1	1,6
Coef. Variación	1,2	1,4	1,9	0,9	0,6	0,7
Mínimo	1,7	4,4	0,3	0,4	5,2	13,7
Máximo	1,4	18,9	10,4	0,1	0,1	1,8

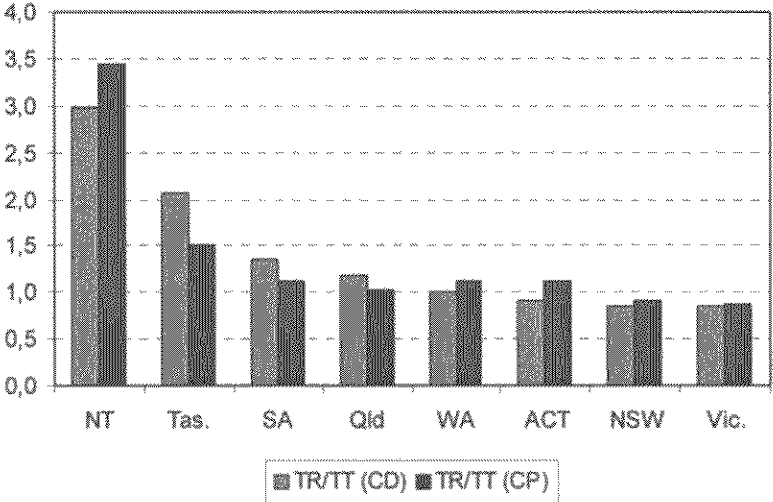
**Gráfico II.19**  
**Argentina: Redistribución a provincias con transferencias, año 2000**



Notas: TR = Transferencias reales; TT = Transferencias teóricas; CD = Criterio devolutivo; CP = Criterio población.

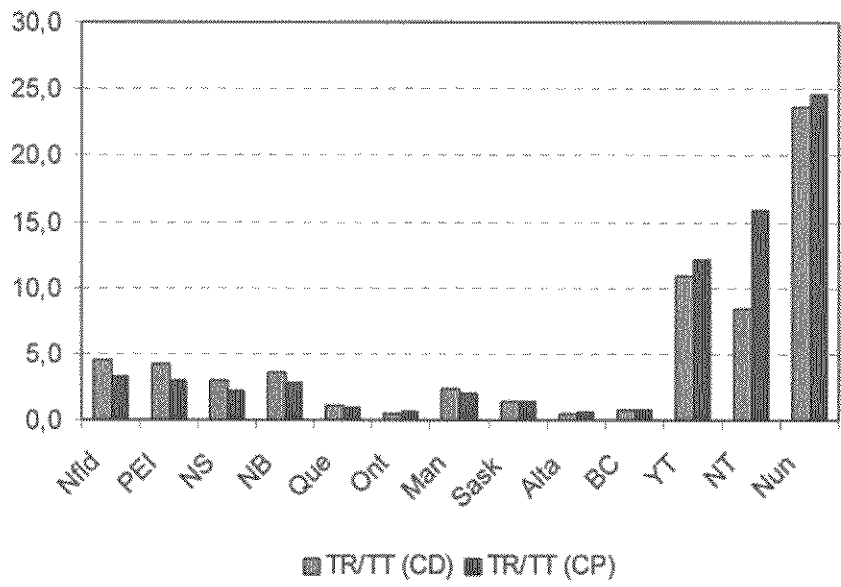
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

**Gráfico II.20**  
**Australia: Redistribución a provincias con transferencias, año 1999**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Treasurer of The Commonwealth, Budget Paper N°3, 1999-2000.

**Gráfico II.21**  
**Canadá: Redistribución a provincias con transferencias, año 1999**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001) y Statistics Canada.

### III. Lineamientos generales para la reforma del federalismo fiscal argentino

#### III.1 Marco conceptual: Problemas de incentivos en las decisiones públicas

Existe la opinión cada vez más unánime respecto a que los problemas fiscales en Argentina derivan de su falta de *institucionalidad*. Se entiende por ello a la inexistencia de normas que contengan los incentivos adecuados para inducir un comportamiento fiscal responsable por parte de los hacedores de políticas, así como a la escasez de arreglos que velen por el cumplimiento de lo comprometido y apliquen las sanciones que correspondan ante casos de incumplimiento. Tales problemas emanan del cortoplacismo e incertidumbre típica con que se toman las decisiones públicas, lo cual ha conducido a una incapacidad crónica para formular acuerdos intertemporales en forma racional.

Para diseñar una nueva *institucionalidad preventiva* se debe comenzar por aceptar la manera *real* y no la *ideal* de cómo funciona el mundo, y en este caso en lo referido a los factores intervinientes al momento de adoptar decisiones de tipo político. La versión *ideal* diría que cuando un político toma decisiones públicas persigue el bienestar general, mientras que la versión *realista* o menos *altruista* afirmaría que lo que intenta hacer es obtener la mayor cantidad posible de votos, para llegar al poder o permanecer en él<sup>18</sup>. Si este último fuera el caso, ¿se estaría ante un problema insalvable?. No necesariamente, pues si los votantes eligiesen a sus gobernantes teniendo en

---

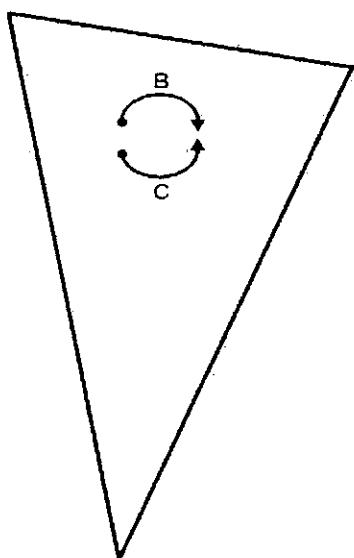
<sup>18</sup> Supuesto adoptado por la *Teoría de las Decisiones Colectivas*, que a partir de los trabajos pioneros de Buchanan y Tullock dio lugar a una prolífica línea de investigación en la segunda mitad del siglo pasado.

cuenta el beneficio esperado individual que obtendrían en caso de ponerse en práctica sus propuestas, se tendría entonces una forma relativamente simple de unir los objetivos de votantes y políticos: para ganar una elección, éstos deberían proponer lo que aquellos mayoritariamente desean, y de ese modo se lograrían "enlazar" los objetivos individualistas de cada parte con algo parecido al logro del *bien común*.

Si las cosas funcionaran como se las acaba de describir, antes de tomar decisiones públicas un gobernante evaluaría detenidamente los beneficios y costos políticos que de ellas pudieran derivarse. Así, por ejemplo, frente a la decisión de aumentar el gasto estatal, el beneficio político provendría de los votos que quizá puedan lograrse por parte de los beneficiarios de ese mayor gasto, mientras que el costo político derivaría del malestar generado (votos quizá perdidos) en quienes deban pagar los mayores impuestos para financiar las erogaciones adicionales. Adviértase, entonces, que lo que desde el punto de

vista político puede ser visualizado como un mayor beneficio. Esta divergencia en la forma de analizar costos y beneficios de las políticas se halla en la raíz de los desacuerdos y desconfianza mutua que frecuentemente surge de la relación entre política y economía, y que tantas consecuencias ha generado y genera en materia de disputas entre las llamadas alas políticas y económicas de un gobierno.

**Gráfico III.1**  
**Beneficios y costos de las**  
**decisiones políticas**



En este marco de análisis, **para que las decisiones públicas sean eficientes y bien encauzadas** en el sentido previamente descrito, **se debe asegurar que sus**



**efectos sean completamente visibles y, muy importante, que siempre suceda que quién toma una decisión pública sea quién asume tanto los beneficios como los costos políticos de tal decisión.** De esa manera, y a través del mecanismo de premios y castigos que suponen las elecciones de autoridades (cuando no el de las encuestas periódicas de opinión), se tendría al alcance de la mano un instrumento para vincular adecuadamente los deseos e incentivos individuales (de los votantes y políticos) con los del bienestar general (una representación idealizada simple de ese proceso puede visualizarse en el Gráfico III.1).

No obstante, en la vida real suelen existir una serie de motivos que no permiten en todos los casos un funcionamiento "eficiente" del proceso de toma de decisiones públicas y que pueden sintetizarse en cinco casos (problemas de racionalidad, de visibilidad, con la cantidad e intensidad de los afectados, con el espacio y con el tiempo), cada uno de ellos con dos subcasos.

### **A. Problemas de Racionalidad**

Ocasiones en que los involucrados no actúan en la forma que anteriormente se utilizó para describir el comportamiento de políticos y votantes.

**A.1 Político irracional:** Sería una situación en que los aspirantes a llegar al poder efectúan propuestas y/o una vez en gobierno toman decisiones que permanentemente les producen más costos que beneficios políticos, con lo cual o no ganarían las elecciones o no durarían mucho en la administración. Precisamente por su irracionalidad, se la descarta por lo poco probable<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ello no quiere decir que en decisiones aisladas un político pueda adoptar decisiones que *ex ante* le provoquen más costos que beneficios políticos, pero se supone que una circunstancia tal no ocurrirá en forma sistemática.

**A.2 Votante irracional:** El sistema no funciona correctamente cuando los votantes no eligen sus candidatos en función de los beneficios que esperan derivar de sus propuestas (y de los efectos de sus anteriores mandatos), sino por factores de otra índole. Un ejemplo típico es lo que se denomina "voto cautivo". Para esto no hay muchas soluciones, si no las que emanan del propio transitar y aprendizaje democrático y de la importancia de mejorar el nivel educativo de la población<sup>20</sup>.

## **B. Problemas de Visibilidad**

Resultan cuando los beneficios o los costos políticos de las decisiones públicas no son claramente advertidos ni mensurados por los votantes, con lo que sus elecciones pueden resultar sesgadas y conducir a un funcionamiento ineficiente de los mecanismos de decisión colectiva. Vale aclarar que una condición *sine qua non* para evitar este tipo de inconvenientes surge de la necesidad de reglar la publicidad de los actos de gobierno y asegurar el pleno acceso a la información pública.

**B.1 Costos pocos visibles:** Si los costos políticos de una determinada decisión pública son poco visibles para los votantes, entonces habitualmente se elegirán propuestas que incluyan cantidades o niveles exagerados de esas políticas. Un caso típico es el aumento del gasto público financiado con impuestos que vienen "escondidos" en los precios (IVA, Ingresos Brutos, etc.)<sup>21</sup>. La solución a este inconveniente surge de hacer más visibles el costo de esas políticas, como podría ser una reforma tributaria o de administración

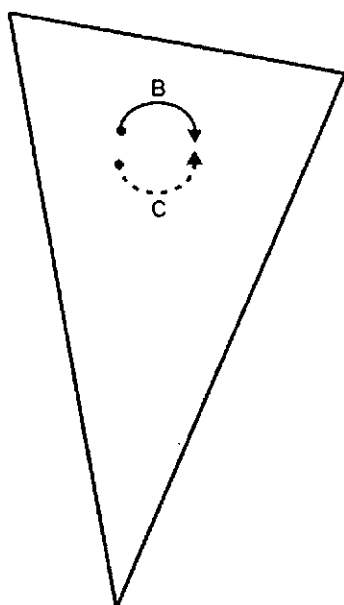
---

<sup>20</sup> Un problema no menor en el caso de Argentina, en que se presenta una profunda heterogeneidad provincial en materia de niveles educativos alcanzados por sus habitantes. Este hecho tendría consecuencias notorias relativas al funcionamiento de sus sistemas políticos.

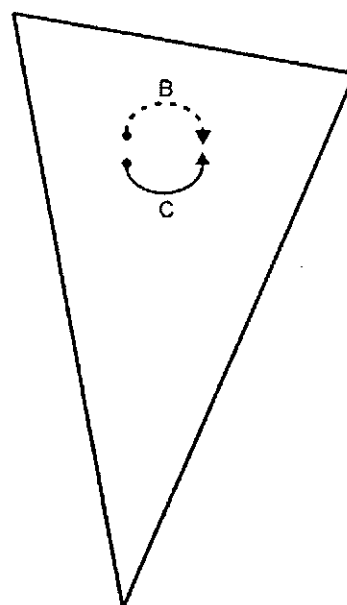
<sup>21</sup> Fenómeno también conocido como de *ilusión fiscal*.

tributaria<sup>22</sup> que haga descansar en mayor medida el financiamiento del Estado sobre la base de impuestos directos, como son el caso del impuesto a las Ganancias, a los Bienes Personales y a la Propiedad, o sobre impuestos indirectos más visibles para los contribuyentes<sup>23</sup>. (Gráfico III.2).

**Gráfico III.2**  
**Costos poco visibles**



**Gráfico III.3**  
**Beneficios poco visibles**



**B.2 Beneficios poco visibles:** Cuando una determinada decisión pública produce beneficios políticos pocos perceptibles para los votantes, normalmente existirá una tendencia a la suboferta de este tipo de políticas. Es el caso, por ejemplo, de las obras de cloacas en las ciudades, normalmente uno de los servicios más postergados, o las acciones preventivas en materia de salud (Gráfico III. 3).

<sup>22</sup> No se trata necesariamente de aumentar la presión legal en los impuestos directos, si no de canalizar con mayor énfasis hacia ese tipo de impuestos la lucha antievasión.

<sup>23</sup> *Ceteris paribus*, entre los impuestos indirectos serían preferibles aquellos más visibles para el consumidor final (desde este punto de vista, el IVA o un impuesto a las ventas finales son preferibles al impuesto sobre los ingresos brutos, pues este último no se detalla en las facturas de venta).

## **C. Problemas con la Cantidad y la Intensidad de los Afectados**

En muchas ocasiones los efectos de las decisiones públicas afectan en forma asimétrica a beneficiarios y perjudicados, además del hecho que la cantidad de personas involucradas en ambos casos puede ser también muy diferente. Por lo general, sólo los afectados en mayor medida tendrán incentivos para organizarse y presionar por la adopción o supresión de este tipo de medidas<sup>24</sup>. Dado que las personas no pueden decidir votar mucho o poco a un candidato, sino que simplemente tienen que decidir si lo votan o no, este tipo de asimetrías adquiere especial importancia por su influencia en el proceso decisorio público.

**C.1 Pocos beneficiados en mucho y muchos perjudicados en poco:** Ciertos tipos de políticas suelen generar importantes efectos favorables sobre pocas personas (votos casi seguros) y consecuencias negativas pero poco importantes sobre un gran número de habitantes (difícilmente cambiarán sus decisiones de voto ante esa circunstancia). Muchas de las decisiones que se toman en el sector público tratan de aprovecharse de esta asimetría. Por ejemplo, suele ser típico observar a legisladores intentando crear (u oponerse a derogar) algún fondo para beneficiar a un sector bien definido de la población y propiciar financiar ese subsidio con un pequeño aumento en algún impuesto de base amplia (v.g. Fondo del Tabaco). Otros casos: contratación de empleados estatales, programas sociales de vivienda, etc. (Gráfico III.4).

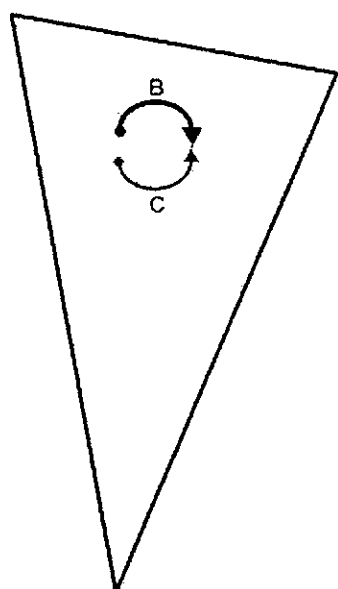
**C.2 Muchos beneficiados en poco y pocos perjudicados en mucho:** Otras políticas, por el contrario, suelen beneficiar a mucha gente en una pequeña proporción pero afectar negativamente y en gran medida a unas pocas personas. Por lo general, este tipo de decisiones raramente ven la luz,

---

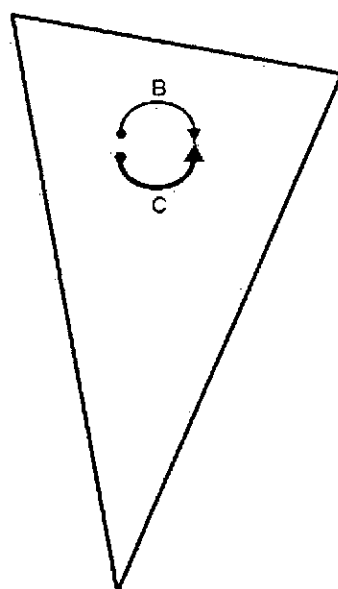
<sup>24</sup> Comportamiento estudiado en la *Lógica de la acción colectiva* (Mancur Olson, 1965).

por la oposición de los perjudicados y la indiferencia de los beneficiados. Ejemplos al respecto: reducción de aranceles a un sector de actividad económica, regulaciones ambientales sobre empresas contaminantes, etc (Gráfico III.5).

**Gráfico III.4**  
**Pocos beneficiados**  
**en mucho**



**Gráfico III.5**  
**Pocos perjudicados**  
**en mucho**



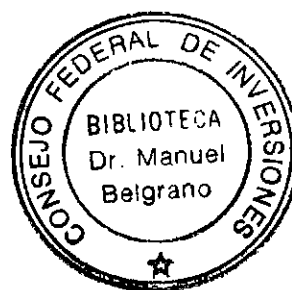
## **D. Problemas con el Espacio**

Normalmente en un país no existe un único nivel gubernamental tomando decisiones políticas, si no dos o tres niveles de gobierno adoptando decisiones en forma simultánea (en un país federal, el gobierno central, los provinciales y los municipales).

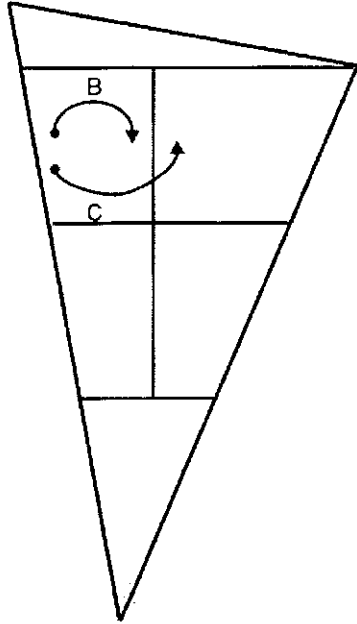
**D.1 Beneficios propios pero costos ajenos:** Cuando una decisión pública genera beneficios políticos en la jurisdicción X pero costos políticos en la jurisdicción Z, entonces en X se votará (y proveerá) por una cantidad excesiva de ese tipo de políticas. Un ejemplo claro es la forma en que funciona

el sistema de coparticipación federal de impuestos, en que los gastos excesivos en algunas provincias son financiados por los contribuyentes que viven en otras. La solución al problema pasaría por reformular el sistema de financiamiento de las distintas jurisdicciones de gobierno para que éstas sólo puedan gastar montos adicionales si recaudan más impuestos de sus propios contribuyentes, con lo que se internalizaría el costo político de sus decisiones (Gráfico III.6).

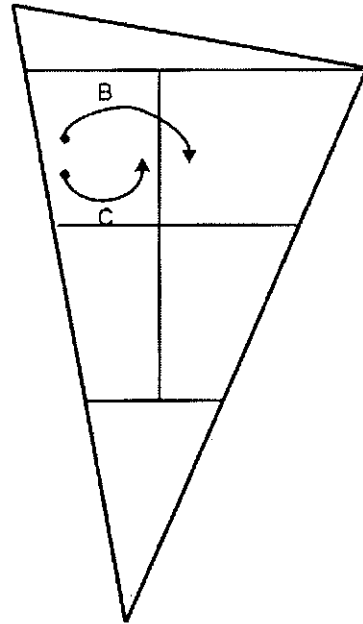
**D.2 Costos propios pero beneficios ajenos:** Es el caso contrario al anterior. Por ejemplo, cuando el hospital de alta complejidad de la jurisdicción X es utilizado también por los habitantes de la jurisdicción Z. En esta situación, habitualmente las autoridades de X no valorarán suficientemente los beneficios sociales que su hospital genera. Soluciones posibles: Que el hospital sea operado por una unidad superior de gobierno o que X acuerde con Z para que ésta le pague por el uso que sus habitantes hacen del hospital (Gráfico III.7).



**Gráfico III.6**  
**Beneficios propios y costos**  
**ajenos**



**Gráfico III.7**  
**Costos propios y beneficios**  
**ajenos**



### **E. Problemas con el Tiempo**

Cuando se toma una decisión pública rara vez el beneficio y el costo político que ella genera se producen en forma simultánea, sino que por lo general existe un desfase de tiempo entre el momento en que ambos se producen. No obstante, el problema no deviene de ese hecho mismo, sino de que las autoridades políticas forman parte de un gobierno sólo por cuatro años<sup>25</sup>, por lo que los beneficios y/o los costos de una decisión pública pueden sobrevenir recién cuando quien tomó esa decisión ya no forma parte de esa administración gubernamental. Una situación como la descripta tiende a romper el vínculo virtuoso que los premios o castigos electorales pueden generar en términos de racionalizar el proceso de toma de decisiones públicas.

<sup>25</sup> O al menos tienen certidumbre de permanencia sólo sobre ese período de tiempo.

**E.1 Beneficios rápidos con costos diferidos:** Cuando una decisión pública crea beneficios políticos rápidos pero costos políticos recién cuando quien adopta la decisión ya no forma parte del gobierno, se debe esperar una cantidad excesiva de este tipo de decisiones<sup>26</sup>. Se trata de la situación preferida por los políticos *oportunistas*, pues en materia económica el tiempo suele resultar el mejor aliado de los *populismos*. Ejemplos al respecto no faltan: Aumentar el gasto público financiándolo con endeudamiento a mediano o largo plazo<sup>27</sup>; gastar los ahorros previsionales que deberían financiar las jubilaciones del futuro; controlar precios aún cuando con ello se incube su aumento desproporcionado en el futuro; incumplir contratos, a pesar que en los próximos años pocos estén dispuestos a ahorrar o invertir, etc, etc. La mayoría de las peores calamidades ocurridas en la historia económica argentina deben asociarse con este tipo de incentivos (Gráfico III.8).

¿Existen soluciones institucionales para esta clase de incentivos? Algunas de las siguientes podrían ayudar: Límites legales o constitucionales a los déficit y/o endeudamiento público, restricciones legales especiales para las decisiones tomadas en períodos de transición antes del traspaso de un gobierno (v.g. contratación de empleados públicos), requerimiento de tratamientos legales especiales para las decisiones relativas a los sistemas previsionales, existencia de un Banco Central independiente, etc.

---

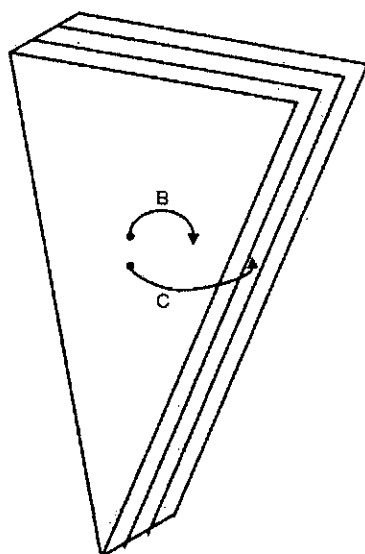
<sup>26</sup> Problemas de este tipo han sido estudiados en la literatura desde perspectivas teóricas tales como la del *ciclo político de la economía*, *inconsistencia dinámica en la política económica*, *uso estratégico de la deuda pública*, *redistribución intergeneracional* etc.

<sup>27</sup> Desde esta perspectiva, un gasto público no sustentable en el tiempo sería preferible que sea financiado con emisión de dinero antes que con endeudamiento, pues en el primer caso al menos los costos políticos serán por lo general pagados por las mismas autoridades que generan el problema, y por ende existen menos probabilidades que todo concluya en una explosión hiperinflacionaria. A este respecto, cabe recordar que los mayores shocks inflacionarios en Argentina fueron precedidos por períodos de gran aumento del endeudamiento público. Si bien con un enfoque que no es de *political economy*, conclusiones similares al respecto se pueden ver en "An Unpleasant Monetary Arithmetic" (Sargent y Wallace, 1982)

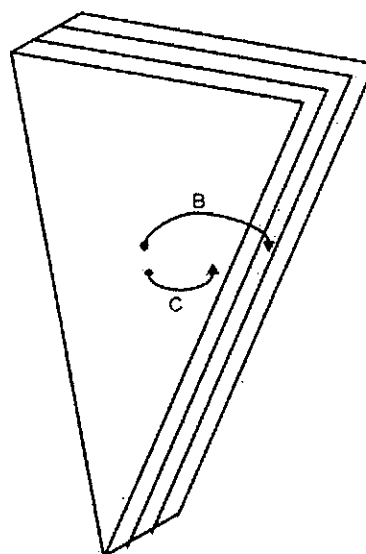


**E.2 Beneficios diferidos con costos rápidos:** Se trata de las decisiones públicas que producen rápidamente costos políticos, pero beneficios recién al cabo de algunos años, quizá cuando quién tomó esa decisión ya no está en la administración del gobierno. Ejemplos típicos son las reformas educativas e impositivas. Al contrario de las anteriores, a este tipo de políticas pocas las quieren implementar y no resulta un problema con soluciones obvias (Gráfico III.9).

**Gráfico III.8**  
Beneficios rápidos y  
costos diferidos



**Gráfico III.9**  
Costos rápidos y  
beneficios diferidos



También se presentan decisiones peligrosas por sus consecuencias cuando se conjugan dos o más de los problemas antes enumerados. Por caso, problemas de Tiempo y Espacio. Un ejemplo claro al respecto lo constituye la transferencia de cajas previsionales provinciales al gobierno nacional. Al problema temporal inherente a todo sistema de jubilaciones se agrega el hecho de que antes de efectuar el traspaso las provincias tienen un fuerte incentivo para jubilar masivamente a sus empleados (en ocasiones con hechos

asociados de corrupción), pues los mayores costos serán pagados finalmente por otras jurisdicciones.

Otro caso de intersección entre Tiempo y Espacio surge con relación al acceso al endeudamiento público. En este caso, al problema temporal típico unido al aumento de la deuda se agregan los incentivos existentes en jurisdicciones locales y subnacionales por trasladar la carga del endeudamiento hacia las jurisdicciones de nivel inmediato superior, un fenómeno varias veces verificado en Argentina<sup>28</sup>.

Finalmente, un último ejemplo de intersección derivado del endeudamiento público estratégico tiene lugar entre Tiempo y Visibilidad. En este último aspecto, por cuanto la falta de transparencia que suele caracterizar a la información pública raramente permite a los votantes percibir correctamente cuánto del financiamiento actual del gobierno proviene de aquella vía, y con ello su elección del nivel preferido de gasto público podría resultar también sesgada<sup>29</sup>.

### **III.2 Federalismo fiscal argentino e incentivos**

De acuerdo al análisis llevado a cabo en el punto anterior, los mayores inconvenientes con el funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina deben buscarse en los problemas de incentivos Tipo 1, principalmente en los denominados B.1, C.1, D.1 y E.1<sup>30</sup>; es decir, en los incentivos políticos existentes para generar una sobreoferta de decisiones públicas que contengan

---

<sup>28</sup> La última vez desde las provincias hacia la Nación, luego de la *devaluación* y *default* de 2002.

<sup>29</sup> Este problema de escasa "visibilidad" del endeudamiento trae aparejado problemas macroeconómicos que no son captados correctamente por el *Teorema de la Equivalencia Ricardiana*.

<sup>30</sup> No obstante, no debe menospreciarse el efecto del problema denominado A.2, dados los muy desiguales niveles educativos existentes en las provincias argentinas, con lo cual el componente de premios y castigos que suponen las elecciones de autoridades podría no estar cumpliendo su rol.

pocos (pero altamente) beneficiados y muchos (pero escasamente) perjudicados, beneficios visibles y costos invisibles, beneficios propios y costos ajenos y beneficios rápidos y costos diferidos, respectivamente.

A su vez, e introduciendo un nuevo ordenamiento, se clasificará a los principales problemas fiscales derivados del federalismo fiscal argentino acudiendo a las tres funciones *musgravianas* del Estado (Cuadro III.1):

**I. Mejorar la Asignación de los Recursos;**

**II. Estabilizar la Economía; y**

**III. Corregir la Distribución del Ingreso.**

Dentro de las fallas del Estado para alcanzar el objetivo de mejorar la asignación de recursos, a su vez, se pueden identificar los problemas derivados de:

**I.1 La existencia de sistemas tributarios inadecuados;**

**I.2 La ineficiencia en la prestación de los servicios públicos; y**

**I.3 La insuficiencia de infraestructura social básica.**

A su turno, el **problema tipo I.1** puede desagregarse en cuatro causantes principales:

**I.1.1 Existencia de tributos que generan ineficiencia económica:** Se trata de un problema suficientemente estudiado por el IERAL y otras instituciones de investigación durante los últimos años<sup>31</sup>, en que existe coincidencia con relación a que determinados impuestos provinciales (Ingresos Brutos, Sellos) y nacionales (Ganancias presuntas, sobre Intereses,

---

<sup>31</sup> *Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de Argentina*, IERAL de Fundación Mediterránea, 2001.

Débitos y Créditos Bancarios<sup>32</sup>, Retenciones a las Exportaciones, etc.) son contrarios al logro del crecimiento económico, pues distorsionan las decisiones económicas básicas.

Las causas de las demoras en producir reformas tributarias que sustituyan tales impuestos por otros menos nocivos para el funcionamiento de la economía se deben buscar en los incentivos tipo E.2. Esto es, una reforma tributaria habitualmente suele causar costos políticos rápidos pero mejoras en términos de actividad económica (y por ende beneficios políticos) luego de un período mediano o largo. Además, suelen originar incertidumbre acerca de los efectos sobre la recaudación impositiva en el corto plazo, lo que puede ahondar el temor por los costos políticos ocasionados por posibles recortes inducidos sobre el gasto público.

En el caso de los gobiernos provinciales, a su vez, normalmente se ha planteado que podrían estar dispuestos a llevar a cabo una reforma tributaria sólo si el gobierno nacional les asegura el monto originalmente recaudado a través de compensaciones vía las transferencias federales (incentivos tipo D.1).

**I.1.2 Sesgo en la selección de políticas tributarias:** Un problema con la definición de la política tributaria nacional tiene su origen en las heterogéneas porciones de cada impuesto que son coparticipados a las provincias<sup>33</sup>. Este ordenamiento induce en el gobierno central una política tributaria sesgada a subir la presión sobre los impuestos que se coparticipan en menor proporción y a bajar la presión sobre los que se coparticipan en

---

<sup>32</sup> Especialmente cuando se usa como un impuesto en sí mismo y no como un mecanismo de pago a cuenta de otros tributos.

<sup>33</sup> Como consecuencia de las innumerables modificaciones a la Ley 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos, de modo que varios impuestos están en la actualidad sujetos a diferentes regímenes de distribución, cada uno con criterios propios.

mayor medida (incentivos tipo D.1), en lugar de atender a los efectos asignativos y distributivos de las opciones fiscales elegidas.

**I.1.3 Escasos incentivos para recaudar:** Las jurisdicciones provinciales receptoras de las mayores transferencias federales por habitante cuentan con menores incentivos para recaudar en forma eficiente sus tributos, pues los efectos marginales sobre su gasto público de aumentar la recaudación propia son desechables. Intervienen incentivos tipo D.1, pues algunas provincias logran los beneficios políticos de la tolerancia hacia la mora y la evasión, siendo que los costos políticos son pagados por el gobierno central que recauda los impuestos que luego son transferidos (en última instancia, por las jurisdicciones aportantes al fondo de redistribución).

Un caso similar, pero en el sentido contrario, suele ocurrir con los impuestos nacionales que son mayoritariamente coparticipados. En este caso, el gobierno central sería quien no tendría demasiados incentivos para pagar los costos políticos que el mayor control tributario supone.

**I.1.4 Existencia de regímenes de promoción fiscal con impacto espacial:** Los subsidios fiscales a los contribuyentes beneficiados por los regímenes de promoción industrial implican una asignación espacial de la producción contraria a la eficiencia económica<sup>34</sup>, lo que limita las posibilidades de crecimiento global del país. Por su parte, en materia fiscal supone la presencia de incentivos tipo D.1, pues las provincias beneficiadas por el régimen captan mayor actividad económica y empleo, mientras que los costos son pagados por el resto de las jurisdicciones (incluida la Nación), que ven disminuir la masa coparticipable y con ello las transferencias recibidas.

---

<sup>34</sup> Cuando no directamente hechos de corrupción.

Por otro lado, los problemas asignativos derivados de la **ineficiencia en la prestación de los servicios públicos (I.2)** pueden asociarse también con cuatro motivos principales, con sus respectivos incentivos involucrados:

**I.2.1 Escasa correspondencia fiscal:** El hecho que la mayor parte del gasto de las provincias se financie a través de la recaudación de impuestos nacionales que les son enviados vía transferencias federales crea una percepción errónea en los votantes acerca del verdadero costo del gasto público provincial<sup>35</sup>. La posibilidad de aumentar las erogaciones provinciales sin incrementar la presión impositiva legal sobre los contribuyentes de la misma jurisdicción habitualmente induce la elección de propuestas electorales que conllevan excesos de gasto público (incentivos en juego tipo B.1 y D.1). Tal hecho resiente también el grado de control que los votantes locales efectúan sobre la *performance* de sus gobernantes, y con ello el nivel de eficiencia con que se prestan los servicios públicos.

**I.2.2 Redistribución espacial sin exigencias:** Como se detalló anteriormente, en Argentina los sistemas de transferencias a provincias contienen un alto componente redistributivo. No obstante, y al contrario de lo que ocurre en otros países<sup>36</sup>, la mayor parte de esos recursos redistributivos adquieren el carácter de libre disponibilidad para los gobiernos provinciales, esto es, sin obligaciones de afectación específica. Una situación tal suele acarrear el uso de esos recursos con fines diferentes a los que justifican la necesidad por la política redistributiva<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Existen provincias en que el financiamiento propio de sus gastos no alcanza siquiera un nivel del 10%.

<sup>36</sup> Como los casos estudiados de Australia y Canadá.

<sup>37</sup> Por caso, contratar cantidades excesivas de personal. En cambio, las jurisdicciones aportantes al fondo implícito de redistribución que contienen las transferencias seguramente estarían deseosas que esos recursos se destinen a la compra de *bienes preferentes*, como educación, salud, bienestar social, etc, y que además ello se haga con la máxima eficiencia y eficacia posible.

**I.2.3 Actividades de búsqueda de rentas:** La posibilidad existente para las provincias de conseguir fondos nacionales adicionales, dada la asignación discrecional que de ellos suele hacer el gobierno central<sup>38</sup>, genera incentivos para el desarrollo de actividades de *cabildeo* por parte de los funcionarios y autoridades subnacionales. Tal dedicación de tiempo y esfuerzo en actividades improductivas de *búsqueda de rentas* merma la atención otorgada a las tareas propias de gobierno en las respectivas jurisdicciones provinciales, y con ello la calidad de los *outputs* públicos<sup>39</sup>.

**I.2.4 Incentivos existentes en el *management* y el empleo público:**

Existe también suficiente consenso acerca de que la escasez de esfuerzo y eficacia que suele ser evidenciada en el desempeño de los servidores públicos se halla asociada a la inexistencia de un régimen de incentivos en el empleo y en el *management* público que vincule más estrechamente las remuneraciones y la permanencia en el empleo con el rendimiento laboral y los resultados alcanzados. Tal desperdicio de recursos es incentivado por la inexistencia de *restricciones presupuestarias duras* en las jurisdicciones de gobierno, dada la posibilidad de obtener recursos extranormales de que suelen disponer aquellas (emitir moneda o cuasimonedas, endeudarse o recibir salvatajes vía jurisdicciones de mayor nivel u organismos internacionales). Por ende, este tipo de inconvenientes también se encuentra asociado a los incentivos tipo D.1 y E.1. A su vez, una reforma que intente modificar la situación descrita, normalmente tendría pocas posibilidades de éxito por la existencia de incentivos tipo C.2.

---

<sup>38</sup> Caso de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), fondos presupuestarios especiales, etc.

<sup>39</sup> Por ello es que suele afirmarse que una de las pocas veces en que la competencia genera resultados ineficientes es en las actividades de búsqueda de rentas.

Los problemas asignativos ligados a la **escasez de obra pública (I.3.1)**<sup>40</sup>, por su parte, generan cuellos de botella para el crecimiento económico debido a la baja disponibilidad, en cantidad y calidad, de infraestructura social básica. El origen de este tipo de comportamiento debe buscarse en la lógica con la cual suelen operar los ajustes fiscales: Ante una recesión y la caída concomitante en la recaudación, lo que primero deja de ejecutarse son aquellos gastos que generan menores costos políticos, por cuanto los afectados son pocos<sup>41</sup>.

Entre las fallas asociadas al objetivo estatal de Estabilizar la Economía (II) se encuentran, por su parte, los siguientes problemas:

**II.1 Persistente tendencia al endeudamiento público;**

**II.2 Generación de políticas fiscales procíclicas; y**

**II.3 Falta de transparencia en la información fiscal.**

A su vez, la tendencia a incurrir en déficit fiscal y en endeudamiento público (II.1) se deriva especialmente de cuatro causas:

**II.1.1 Exceso de gasto corriente:** La presencia de incentivos tipo C.1 induce aumentos permanentes en las plantillas de personal público y ello habitualmente desemboca en gasto corriente excesivo. En el caso de las jurisdicciones provinciales también influye la falta de correspondencia fiscal (incentivos tipo D.1) y el relativo poco control que esto induce sobre el destino de los fondos públicos. Además, ante un ajuste fiscal el gasto corriente da cuenta de alta inflexibilidad, pues los costos políticos de reducirlo son mayores que para el gasto de capital.

---

<sup>40</sup> Así como al mantenimiento de la existente.

<sup>41</sup> En este caso, los contratistas de las obras públicas, pues para los futuros beneficiarios de la infraestructura se trata todavía de un beneficio invisible.



**II.1.2 Sesgo a endeudarse:** La existencia de incentivos tipo E.1 conduce a un comportamiento estratégico en materia de decisiones de endeudamiento, que supone la tendencia a maximizar el uso del crédito voluntario disponible en cada momento (aún en épocas de bonanza), pues la devolución de tales préstamos hará incurrir en costos políticos en mayor medida a administraciones de gobiernos subsiguientes. En las recesiones, en que el acceso al crédito voluntario generalmente decrece, y ante la inflexibilidad de los gastos corrientes, suele recurrirse a mecanismos involuntarios de endeudamiento<sup>42</sup>, en una secuencia graduada por los costos políticos asociados: primero se dejan de pagar compromisos con contratistas y proveedores y recién luego con los trabajadores del Estado<sup>43</sup>.

**II.1.3 Problema del *bailout* y el riesgo moral:** La posibilidad de que, ante la presencia de problemas financieros, jurisdicciones de menor nivel sean "rescatadas" por niveles superiores de gobierno, puede generar un comportamiento fiscal irresponsable por parte de las autoridades de aquellas. En esas circunstancias, mostrar una situación fiscal desfavorable en una provincia podría resultar atractivo, pues tal hecho la haría elegible para la recepción de ayudas desde el nivel superior. Nuevamente aquí los incentivos en juego son del tipo D.1.

**II.1.4 Existencia de fondos con asignación específica:** Los fondos especiales inducen segmentación en el financiamiento del gasto público y por ende pueden acarrear un nivel de gasto mayor al óptimo<sup>44</sup>. También suelen generar endeudamiento público aún en presencia de excedentes en determinadas cuentas especiales de un gobierno<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Comúnmente asociado a la denominada *deuda flotante*.

<sup>43</sup> Esto es, se recurre a crear *deuda flotante*.

<sup>44</sup> Lo que define el gasto en una determinada finalidad no es su demanda o necesidad sino la recaudación del impuesto con afectación específica a ese gasto.

<sup>45</sup> Que no se pueden utilizar con otra finalidad.

El problema del **Comportamiento procíclico del gasto público** (II.2) , a su vez, responde básicamente al hecho de que los comportamientos políticos estratégicos antes señalados no generan mecanismos de ahorro espontáneos en los períodos buenos para poder contar con recursos para ser utilizados en las épocas malas. En las fases ascendentes del ciclo no se genera ahorro, pues la incertidumbre existente acerca de si el declive ocurrirá antes o después del cambio de gobierno induce un nivel de ahorro público menor al óptimo<sup>46</sup>.

Además, en la mayoría de los hacedores de políticas parece prevalecer una premisa de comportamiento en el sentido de intentar maximizar el gasto público financiado con recursos invisibles, ajenos o a devolver por administraciones posteriores. Así, por ejemplo en las expansiones las erogaciones aumentan pues existe endeudamiento fácil, crece la recaudación propia por inercia (sin costos políticos, pues no hay que incrementar alícuotas ni controlar más la evasión) y crecen las transferencias recibidas pues el sistema tributario nacional también actúa procíclicamente.

En las recesiones caen los tres tipos de recursos pero no se ajusta el gasto rápidamente (costos políticos), si no que se recurre a endeudamiento involuntario pero de poco costo político (no pagar a proveedores o contratistas, que son pocos) o se reduce el gasto que genera poco costo político (bajar la obra pública, pues los contratistas también son pocos). Recién luego se recurre a otras medidas de mayor costo político, como recurrir a más endeudamiento involuntario (no pagar salarios, emitir “bonos basura”) o reducir el gasto corriente. De todas maneras, el gasto público resulta siempre más procíclico en el ascenso que en el descenso del ciclo económico.

---

<sup>46</sup> ¿Para qué dejarle un volumen de ahorros a una próxima administración de gobierno, que al gastarlo le generaría beneficios políticos?

Otro inconveniente señalado dentro de las tareas gubernamentales de Estabilización y que suele colaborar en inducir situaciones fiscales insostenibles tiene que ver con la **Falta de Transparencia en la Información Fiscal (II.3.1)**. La existencia de sistemas heterogéneos de registración pública y las trabas normalmente impuestas para el acceso en tiempo y forma a la información fiscal crean la posibilidad de tergiversar u ocultar información, cuya existencia resulta vital para el logro de un adecuado control de las finanzas gubernamentales (información sobre resultado fiscal, niveles de endeudamiento, planta de personal, etc.).

Finalmente, con respecto al objetivo **Redistributivo del Estado (III.1.1)**, un problema que se visualiza es el de priorizar la redistribución regional y no la personal del ingreso. En tal sentido, es conocido que cierto tipo de políticas (promoción industrial, sistemas tributarios provinciales permisivos) pueden acarrear subsidios desde los pobres de las regiones ricas hacia los ricos de las regiones pobres. Como fue adelantado, a este hecho coadyuva la existencia de un sistema de transferencias redistributivas que no explicita los criterios objetivos de reparto y tampoco exige destinos o resultados específicos para el uso de los recursos percibidos por las jurisdicciones más beneficiadas con la redistribución regional. Por tanto, se trataría de un problema tipo **C.1**, pues deriva de políticas que producen beneficios políticos propios y costos ajenos, que son causadas básicamente por las existencia de subsidios cruzados entre jurisdicciones.

### **III.3 Una propuesta integral de reforma**

La mayor parte de los problemas fiscales de Argentina analizados en el título anterior tiene algún punto de contacto con la organización de su federalismo fiscal (Cuadro III.1). Por ende, la posibilidad existente de reformular el diseño de este último sugiere la oportunidad invalorable de

corregir estructuralmente la problemática fiscal argentina, y no sólo en lo que respecta a los niveles subnacionales de gobierno.

Ante tal estado de cosas, una propuesta de tipo *institucional* es un intento por separar las decisiones políticas con relación a los objetivos del sistema, de las decisiones técnicas sobre cuál es el mejor modo factible de alcanzar dichos objetivos. A este respecto, la Constitución Nacional de 1996 prevé dos mecanismos institucionales que podrían resultar de vital importancia para encarrillar en forma sustentable las finanzas de los distintos niveles de gobierno: La sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y la creación de un Organismo Fiscal Federal (OFF).

Ambas instituciones, si son definidas con los incentivos y mecanismos correctos, podrían coadyuvar de manera crucial para la corrección de los principales problemas fiscales que afectan a la economía local. En tal dirección, el IERAL cree necesario contemplar los siguientes puntos como principales partes componentes de una **Reforma Integral al Federalismo Fiscal de Argentina**:

### **1º) Viabilidad política de la reforma**

Dado que cualquier proyecto podría ser bloqueado en el Poder Legislativo Nacional por la oposición de los perdedores con el nuevo sistema, el primer paso es asegurarse la viabilidad política de la reforma. Para ello se debe garantizar que ninguna jurisdicción subnacional pierda recursos (en valor absoluto) con el cambio de régimen y, en lo posible, otorgar recursos adicionales, en calidad de préstamos, para la reconversión fiscal de las

jurisdicciones perdedoras en términos relativos (pérdidas que sólo se apreciarían si aumenta la recaudación de los recursos coparticipables)<sup>47</sup>.

El crecimiento de la recaudación fiscal por motivos inflacionarios que se aprecia en 2002, y que probablemente persista durante 2003, podrían resultar vitales para viabilizar la garantía y los préstamos aludidos sin demasiados inconvenientes para el gobierno central<sup>48</sup>.

## **2º) Reformas de los sistemas tributarios provinciales**

No es ninguna novedad que la principal fuente de ingresos propios provinciales, el impuesto sobre los ingresos brutos, presenta varias características que lo tornan inadecuado para el logro de una correcta asignación de los recursos y que, además, induce pérdidas de competitividad para la producción local. Tampoco lo es que el impuesto de Sellos afecta negativamente algunas decisiones de inversión y resulta inequitativo en otros casos.

Por dichos motivos, ambos debieran ser eliminados. En su reemplazo, el IERAL ha propuesto un impuesto a las ventas finales, con menores problemas en sus consecuencias asignativas y más visible para los contribuyentes (morigera el problema de incentivos tipo C.1)<sup>49</sup>. Aún cuando con su implantación no se reemplacen totalmente los recursos aportados por

---

<sup>47</sup> Ante una situación tal, las administraciones provinciales "in office" al momento de efectuarse la reforma no sólo se asegurarían que no perderían recursos absolutos, sino que además dispondrían de recursos adicionales para gastar en sus actuales mandatos, con el propósito de reconvertir sus estructuras y enfrentar una nueva realidad fiscal en años futuros, cuando pierdan participación en términos relativos (préstamos dirigidos a la reforma de los organismos recaudadores, financiación de retiros voluntarios del personal estatal, planes de reconversión laboral, etc.).

<sup>48</sup> Ello es así sólo en la medida que no se ajusten, o lo hagan en pequeña proporción, las remuneraciones en el sector público.

<sup>49</sup> Ver "Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de Argentina", IERAL de Fundación Mediterránea, 2001. También se justifica un impuesto de similares características en Horacio Piffano, "¿Es el IVA subnacional la alternativa preferible?", AAEP, 2001.

los dos impuestos eliminados<sup>50</sup>, se cree que en adelante las provincias debieran asentarse más fuertemente sobre la base de los impuestos directos, de modo de morigerar la prociclicidad de la recaudación propia (y del gasto) y aumentar la visibilidad de la presión tributaria subnacional, por los motivos que luego se analizan.

### **3º) Descentralización tributaria a provincias**

Para aumentar la correspondencia fiscal (corregir incentivos tipo D.1) y hacer más visible el costo del gasto público en los gobiernos subnacionales (corregir incentivos tipo B.1), resulta necesario transferir impuestos nacionales a la órbita provincial. Concretamente, el impuesto a las ganancias de las personas físicas y sobre los bienes personales, tributos en que los gobiernos subnacionales cuentan con ventajas de información sobre el padrón de contribuyentes<sup>51</sup> y puesto que el gobierno nacional nunca pudo alcanzar niveles significativos de eficacia en su cobranza<sup>52</sup>.

En el caso de la CABA se deben considerar los elementos especiales que surgen de su actual *status* fiscal, pues recibe montos de transferencias federales relativamente poco importantes, pero a su vez no provee algunos servicios públicos, pues son asumidos por el gobierno nacional (v.g. policía y justicia). Ante tal situación, y hasta tanto se solucionen ese tipo de inconvenientes, la AFIP podría hacerse cargo (como hasta hoy ocurre) de la cobranza de los impuestos a las ganancias y a los bienes personales que corresponde a los contribuyentes con jurisdicción en la CABA, o también podrían descentralizarse ambos tributos hacia ésta y preverse un mecanismo

---

<sup>50</sup> Para alícuotas del IVF compatibles con la existencia de un IVA nacional.

<sup>51</sup> Por ejemplo, por el hecho que cuentan con las bases de datos y la experiencia en la aplicación del impuesto inmobiliario y a los automotores.

<sup>52</sup> De todos modos, debiera existir un período de transición en que los fiscos provinciales y la AFIP compartan la responsabilidad de la recaudación, además de permanente coordinación entre los mencionados organismos.

inverso de transferencias, desde la CABA a la masa coparticipable, una vez descontada su porción correspondiente de transferencias federales.

Tras la reforma tributaria nacional y provincial, el financiamiento de las jurisdicciones subnacionales debería recaer más pesadamente sobre impuestos totalmente visibles, lo cual elevaría cuantitativamente la correspondencia fiscal, pero especialmente la habrá mejorado en términos cualitativos, dada la mejor percepción que existirá en los votantes acerca del verdadero costo de las erogaciones provinciales. Ello sin dudas mejoraría el proceso decisorio público en dichas jurisdicciones.

#### **4º) Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos:**

Se propone un cambio significativo del sistema de transferencias actuales, en todos sus componentes, con el objeto de corregir varios de los problemas fiscales y de incentivos que anteriormente se describieron.

##### *Armonización tributaria*

La normativa sobre coparticipación habitualmente contiene un capítulo sobre armonización tributaria entre Nación y Provincias<sup>53</sup>, y también suele contener algunas referencias respecto del sistema fiscal de los municipios. La nueva normativa debe, por tanto, incluir criterios de asignación de potestades tributarias y de armonización fiscal en línea con los descriptos en los pasos 2º y 3º. Debe contener también mecanismos rápidos y efectivos de penalización ante situaciones de fiscos provinciales o municipales que no se ajusten a los criterios establecidos.

---

<sup>53</sup> No debe olvidarse que el primer sistema de coparticipación de impuestos en Argentina (impuestos internos), y varios de los que le siguieron, perseguían esencialmente objetivos de armonización fiscal entre jurisdicciones, más que metas redistributivas.

### *Masa Coparticipable*

A los efectos de evitar sesgos en la política tributaria nacional, sería conveniente eliminar todo tipo de régimen de promoción regional y sectorial y fondos con asignación específica, a la vez que definir la masa coparticipable sobre la totalidad de los recursos tributarios nacionales, con la excepción de los aportes personales a la seguridad social<sup>54</sup> y de los gravámenes al comercio exterior<sup>55</sup>. Un sistema con tales características obligaría a negociar periódicamente a Nación y Provincias por los porcentajes de distribución primaria (en el seno del Organismo Fiscal Federal (OFF) que luego se explicita), en lugar de generar la permanente e ineficiente puja sobre la distribución de impuestos individuales. .

### *Distribución Primaria*

Dado que el financiamiento del sistema público nacional de pensiones a través de ingresos tributarios es una realidad insalvable desde hace ya varios años<sup>56</sup>, y de que el problema temporal inherente a todo sistema de previsión social da lugar para la existencia de incentivos tipo E.1, se cree conveniente efectuar dos tipos de reformas relativas al financiamiento del SSS con recursos tributarios:

- i) Se efectúe la transferencia a la Nación de los sistemas locales de pensiones que aún subsisten en los gobiernos subnacionales, si bien

---

<sup>54</sup> Pues una porción de su producido tiene destino en las AFJP.

<sup>55</sup> Si pudieran salvarse las restricciones constitucionales, también sería conveniente la coparticipación de los impuestos al comercio exterior (ajustando concomitantemente los porcentajes de distribución primaria).

<sup>56</sup> Por caso, el Pacto Fiscal de 1992 apartó un 15% de los recursos coparticipables para financiar al SSS.



previamente adecuando la legislación provincial en la materia a la normativa nacional<sup>57</sup>.

- ii) Se afecte un porcentaje de la masa coparticipable al financiamiento del sistema único de jubilaciones, en reemplazo de los aportes que actualmente se efectúan al sistema a través de la afectación de impuestos individuales, sólo que corrigiendo por el déficit adicional que generarían las Cajas Provinciales todavía no transferidas y la coparticipación de Aportes Patronales.

Luego de detraerse de la masa coparticipable los recursos con destino al sistema único de pensiones se procedería a descontar un 1% de aquella para la constitución de un Fondo para el Desarrollo y los Desequilibrios Provinciales (FDDR)<sup>58</sup>, cuyo funcionamiento se detallará luego.

El remanente de fondos coparticipables, previa aplicación de un mecanismo de Fondo Anticíclico (también se explicará más adelante<sup>59</sup>), se distribuiría de la siguiente manera:

- i) Un porcentaje de los recursos para el gobierno nacional de manera tal que en el momento inicial resulte en un monto absoluto igual al que percibió en promedio en los 12 meses previos a la reforma (sin considerar el sistema de pensiones), corregido por los efectos financieros producidos por la descentralización de impuestos a provincias;

---

<sup>57</sup> Ante el problema fiscal que normalmente terminan generando los sistemas públicos de reparto, desde el punto de vista de su control es preferible que exista un único sistema centralizado que uno de ellos por separado en cada jurisdicción subnacional. No obstante, se debe tener especial cuidado con el período de transición que conllevan los trasposos de Cajas Provinciales de Jubilación a la Nación, pues estos habitualmente incentivan comportamientos oportunistas del tipo D.1.

<sup>58</sup> Sustituye a los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), aunque con objetivos y modalidad de funcionamiento totalmente diferentes.

<sup>59</sup> Luego se detalla su funcionamiento.

- ii) El resto de los recursos tiene destino en los gobiernos provinciales, con una asignación relativa definida por la distribución secundaria. Si tras dicha asignación, y luego de ajustar por el efecto de la mayor recaudación propia por los impuestos descentralizados<sup>60</sup>, ocurre que alguna provincia percibe menos recursos en valor absoluto que el monto efectivamente recibido por transferencias federales en promedio durante los últimos 12 meses anteriores al cambio del régimen, entonces el Tesoro Nacional compensa con sus propios recursos la citada diferencia. A los efectos del cálculo de la garantía, no obstante, también debe computarse como participación secundaria los recursos que a las provincias se les descuentan para integrar el FDDR.

### *Distribución Secundaria*

En función de lo analizado en anteriores informes y de la comparación de la organización del federalismo fiscal existente en Argentina, Australia y Canadá, puede afirmarse que existen escasos visos de racionalidad en la forma en que se distribuyen recursos entre provincias con el actual régimen de coparticipación, surgido de la Ley 23548 y sus modificatorias<sup>61</sup>. En su lugar, el IERAL propone un reparto secundario tendiente a equiparar necesidades y capacidades fiscales, aunque corregido por la eficiencia y eficacia con que se asignan los fondos públicos en las distintas jurisdicciones, especialmente en las receptoras de transferencias redistributivas. Para un

---

<sup>60</sup> Este ajuste debiera efectuarse en función de la eficacia que el gobierno nacional tenía para recaudar en cada jurisdicción, y no contemplando la recaudación efectiva que cada gobierno subnacional alcanza luego de la descentralización. De esta forma, se morigerarían los incentivos para un comportamiento recaudatorio de bajo esfuerzo en las provincias.

<sup>61</sup> El reparto que surge de otras leyes y fondos especiales tampoco ha aportado demasiada claridad y razonabilidad al sistema de transferencias.

mayor detalle sobre la propuesta de distribución secundaria, dirigirse al punto III.4.4.

### **5º) Creación de un Organismo Fiscal Federal**

Un elemento clave en el proceso de dotar de mayor *institucionalidad* a los arreglos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, resulta de crear un marco de negociación dentro de la relativa rigidez que supone una ley de coparticipación, para lo cual se propone la creación de un OFF constituido por cuatro instancias de análisis y decisión, que a continuación se describen<sup>62</sup>:

#### ***Asamblea Federal de Ministros (AFM)***

Compuesta por los Ministros de Hacienda de las jurisdicciones provinciales, de la CABA y del Gobierno Nacional, se encargaría de tomar las decisiones de mayor envergadura en materia de política fiscal<sup>63</sup>, en base a un sistema de decisión cuyas reglas de votación serían variables de acuerdo a la relevancia de la decisión a tomar<sup>64</sup>. En su seno funcionaría el Fondo de Desarrollo y Desequilibrios Regionales (FDDR), con autoridades ejecutivas propias y con las funciones y finalidades que luego se explican, y el Fondo Anticíclico.

#### ***Comisión Fiscal Federal (CFF)***

Integrada por especialistas fiscales representantes de las provincias, la CABA y el Gobierno Nacional, entre sus funciones se destacarían las de

---

<sup>62</sup> Financiados a través de descuentos de los fondos de coparticipación federal que le corresponden a cada jurisdicción, en función de su participación en aquella.

<sup>63</sup> Como la administración de un Fondo Anticíclico, la administración del acceso al crédito público por parte de Nación, Provincias y Municipios, la aprobación de reformas a la distribución primaria y secundaria, etc.

<sup>64</sup> Se podría requerir mayoría simple, calificada, unanimidad, etc., de acuerdo al tipo de decisión en juego.

controlar el cumplimiento de la normativa que regula la distribución del producido recaudatorio de los impuestos nacionales y la de verificar que los sistemas tributarios provinciales y municipales se ajusten a los compromisos asumidos en materia de armonización fiscal<sup>65</sup>. Resultaría la heredera natural de la actual Comisión Federal de Impuestos (CFI).

#### *Comisión de Coordinación de la Política y Administración Tributaria (CCPAT)*

Integrada por especialistas en administración tributaria representantes de las provincias, de la CABA y del Gobierno Nacional, se encargaría de facilitar la implementación de la reforma tributaria en provincias y municipios, así como de coordinar los sistemas de recaudación y el intercambio de información ante los tres niveles de gobierno.

#### *Centro de Análisis Técnico y Fiscal (CATF)*

Organismo compuesto por especialistas fiscales elegidos por concurso público de antecedentes<sup>66</sup> y dotado de independencia y estabilidad, tendría, entre otras, las siguientes finalidades: efectuar análisis técnicos imparciales respecto de los principales problemas fiscales y efectuar propuestas<sup>67</sup> para mejorar el funcionamiento del federalismo fiscal argentino, dotar de mayor eficiencia al sector público, construir indicadores de sustentabilidad fiscal, calificar la situación de las finanzas públicas de provincias y municipios, evaluar proyectos de inversión presentados por las provincias y a ser financiados por el FDDR, etc.

---

<sup>65</sup> En las leyes de coparticipación las provincias se comprometen a legislar impuestos que no se hallen en pugna con los impuestos nacionales coparticipados, a la vez que los gobiernos municipales suelen acordar similares compromisos en las leyes provinciales de coparticipación de impuestos.

<sup>66</sup> Permanecerían en funciones por períodos superiores a cuatro años.

<sup>67</sup> Las que serían evaluadas en la AFM.

## **6º) Reglas Macrofiscales**

La solución para los desequilibrios fiscales crónicos y sus concomitantes efectos macroeconómicos en Argentina se halla en buena medida vinculada a la reformulación del régimen de transferencias federales sobre bases más racionales, pero también con la adopción de ciertas reglas fiscales y mecanismos de coordinación en todos los niveles de gobierno. Con esos objetivos se sugieren:

### *Límites y coordinación del endeudamiento*

Se propone la aprobación de límites estrictos para los niveles de endeudamiento del Gobierno Nacional, los provinciales y de la CABA, definidos con relación al promedio de los ingresos corrientes de cada jurisdicción en los últimos cuatro años<sup>68</sup>, definidos en términos reales. Se fijan penalizaciones claras ante casos de incumplimiento, como pueden ser, entre otras, pesadas multas en términos de las remuneraciones de los encargados de conducir las finanzas de los diferentes niveles de gobierno.

Además, el acceso al endeudamiento sólo podría tener como destino la realización de inversiones de capital y se manejaría en forma coordinada entre todas las jurisdicciones en el ámbito de la AFM y del FDDR, dadas las características de bien público que adquiere el uso del crédito. El objetivo es crear una institución que actúe como intermediario ante los mercados financieros en "representación" de las provincias, con el triple propósito de disminuir el costo global del financiamiento, estirar los plazos de pago e introducir elementos disciplinantes sobre todos los niveles de gobierno. A su vez, negociaría sus metas de endeudamiento en forma conjunta con el

---

<sup>68</sup> El nivel de endeudamiento debe incluir también la denominada deuda flotante, para lo cual deben homogeneizarse los sistemas de contabilidad y financieros de cada jurisdicción.

gobierno nacional (aunque autónomamente) ante las autoridades de organismos multilaterales. Esto es, dentro de los límites individuales de endeudamiento autoimpuestos en cada provincia, existiría un mecanismo ordenado de coordinación y control del uso del crédito provincial.

### *Fondo Anticíclico (FA)*

Con el objeto de que se pueda mantener un nivel de gasto público relativamente constante en el tiempo, no sujeto a los altibajos del ciclo económico, se propone la constitución de un Fondo Anticíclico previo a la distribución de los recursos coparticipables entre Nación y Provincias. Este fondo, al repartir los recursos de cada mes en función del promedio móvil de los 24 o 36 meses anteriores, lograría acumular excedentes en las fases ascendentes del ciclo<sup>69</sup>, que servirían luego para financiar los faltantes en las fases descendentes. Si en los períodos recesivos el FA se quedase sin recursos para cumplimentar su promesa de pago en función de promedios móviles, podría recurrir con el mismo fin a los recursos acumulados y no comprometidos en el FDDR que hayan sido descontados previamente a provincias y Nación.

Por otra parte, y para asegurar el carácter anticíclico del sistema, se aconseja que los excedentes del FA y el FDDR queden totalmente excluidos del circuito económico interno, en forma similar a lo que sucede con las reservas del BCRA.

En la sección III.4.3 se presenta un análisis más exhaustivo de la manera teórica en que funcionaría el fondo anticíclico, además de presentarse

---

<sup>69</sup> Los actuales incrementos en la recaudación nacional derivados del shock inflacionario producido en 2002 resultan una buena oportunidad para poner en marcha un fondo de amortiguación como el descrito.

una simulación cuantitativa acerca de cómo habría operado el mismo en la década de los '90.

### *Fondo de Desarrollo y Desequilibrios Regionales (FDDR)*

Tendría una doble finalidad, la de financiar obras de infraestructura en las provincias y atender necesidades excepcionales de financiamiento en dichas jurisdicciones subnacionales. Aún cuando se trate de finalidades que en ocasiones anteriores también han sido incluidas (y con relativo éxito en cuanto a sus resultados<sup>70</sup>) en los regímenes de transferencias federales, en este caso se prevén mecanismos más efectivos para su implementación.

A este respecto, el fondo sería constituido por las siguientes fuentes: i) un 1% de la recaudación mensual de impuestos coparticipables (luego de detraer los recursos para el SSS y antes de aplicar el FA)<sup>71</sup>; ii) por la mitad del excedente de Buenos Aires a que se hace referencia en el título III.4.4.; iii) por los excedentes generados por el FA más allá de cierto nivel óptimo necesario para cumplir con su cometido estabilizador, y iv) por los recursos obtenidos del uso coordinado del crédito público por parte de las provincias. Cada una de éstas tendría automáticamente asignado y disponible en dicho fondo (excluyendo los recursos por la fuente iv) un monto equivalente a los descuentos que se le efectuaron, pero ese ahorro sólo podría ser retirado y utilizado por los gobiernos subnacionales para efectivizar una inversión de capital en períodos de recesión económica<sup>72</sup>, siempre que previamente se haya presentado y aprobado el proyecto de inversión en el marco del OFF.

---

<sup>70</sup> Por caso, el manejo realizado de los fondos ATN que prevé el actual régimen.

<sup>71</sup> Esto es, el gobierno nacional también financiaría una porción de su costo.

<sup>72</sup> Para ello se podría contar previamente con una "carpeta" de proyectos, que serían evaluados y priorizados en el marco del OFF, y que sólo podrían comenzar a ejecutarse luego de dos períodos trimestrales consecutivos de caída del PIB nacional.

No obstante se reconoce que, para que el sistema pueda funcionar como un elemento estabilizador adicional al FA, debe diseñarse en forma tal que ante los primeros indicios del comienzo de una fase recesiva ya se encuentren aprobados, licitados, ordenados según mérito y listos para ejecutar una cantidad adecuada de proyectos cuyo período de ejecución no demande más de 24 meses<sup>73</sup>. A su vez, para priorizar la ubicación geográfica de los proyectos debiera guardarse una relación positiva con el *ranking* de eficacia en la política social y de eficiencia en la política fiscal que se propone como mecanismo inductor de "buen gobierno" en la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos.

Por otra parte, ante crisis financieras de corto plazo y con autorización de la AFM, las provincias solicitantes tendrían la posibilidad de acceder a préstamos reintegrables de los recursos del FDDR, bajo las condiciones usuales existentes en el mercado en materia de tasa de interés, con descuentos directos de los servicios de la deuda de la coparticipación que le corresponde a la jurisdicción involucrada y con un plazo máximo de devolución que no exceda el período de gobierno de la administración peticionante.

Asimismo, las provincias tendrían acceso a un conjunto de facilidades financieras a ser creadas por el OFF, a las que podrían ingresar siempre que suscriban y comprometan un "programa" de saneamiento con dicho organismo. Tal acceso al crédito contaría con garantías de coparticipación, sería *senior* a cualquiera otra acreencia financiera provincial y debería destinarse sólo a inversiones de capital o a proyectos dirigidos a la Reforma del Estado.

---

<sup>73</sup> De lo contrario, resultaría sumamente difícil que logre actuar como mecanismo anticíclico efectivo.



Del mismo modo, el FDDR sería el único mecanismo a través del cual las provincias podrían canalizar créditos con garantía de coparticipación. En su ámbito se apoyaría la gestión por la obtención de créditos en los mercados financieros y se los canalizaría luego a cada jurisdicción, previo recargo de una comisión operativa.

En los Gráficos III.10 y III.11 se presenta un esquema resumido sobre las vías de financiamiento y el destino de los recursos en el gobierno nacional y los subnacionales, antes y después de la reforma propuesta por el IERAL. Vale aclarar que, además de una visible disminución en la complejidad de los flujos de ingresos y egresos dentro y entre niveles de gobierno, el esquema propuesto contempla las soluciones posibles a la mayoría de los problemas del federalismo fiscal argentino antes enumerados, apuntando directamente a los incentivos primarios existentes en la adopción de las decisiones públicas.

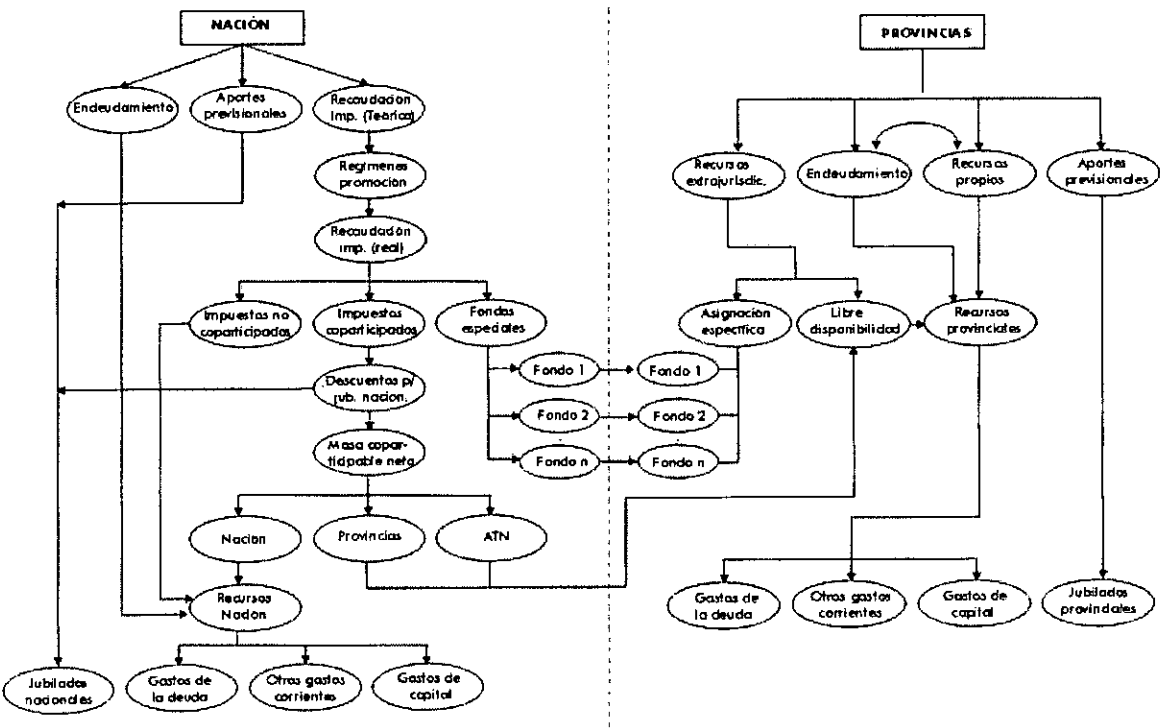
Por caso, el problema en términos de tiempo que surge por la tendencia a endeudar excesivamente al sector público sería abordado desde varios frentes: Se implementarían límites al endeudamiento nacional y provincial en términos de sus ingresos corrientes de períodos pasados, se descontarían las obligaciones por deudas nacionales y provinciales de los recursos de coparticipación luego de la distribución primaria (pero antes de la secundaria), se coordinaría el acceso al endeudamiento provincial en el seno del Organismo Fiscal Federal (a nivel del FDDR) y se limitaría la emisión de nueva deuda provincial a la realización de gastos de capital (incluyendo amortización de deudas anteriores).

Otra propuesta relacionada con el Tiempo es la creación de dos fondos con elementos estabilizadores del ciclo económico: el Fondo Anticíclico, que apunta a suavizar los recursos mensuales recibidos por el gobierno central y los provinciales, y el Fondo para el Desarrollo y los Desequilibrios Regionales,

cuya principal misión es incrementar la obra pública, especialmente en los períodos recesivos.

Con relación al gran problema Temporal-Espacial de las finanzas públicas argentinas, esto es, los déficit presentes o futuros generados por los sistemas de pensiones nacionales y de las provincias, el IERAL sugiere la unificación total a nivel central, con descuentos directos de la masa coparticipable antes de la distribución primaria, aunque con intervención del OFF en lo relativo a todo cambio a la legislación previsional que implique cualquier modificación en la relación financiera actuarial del sistema.

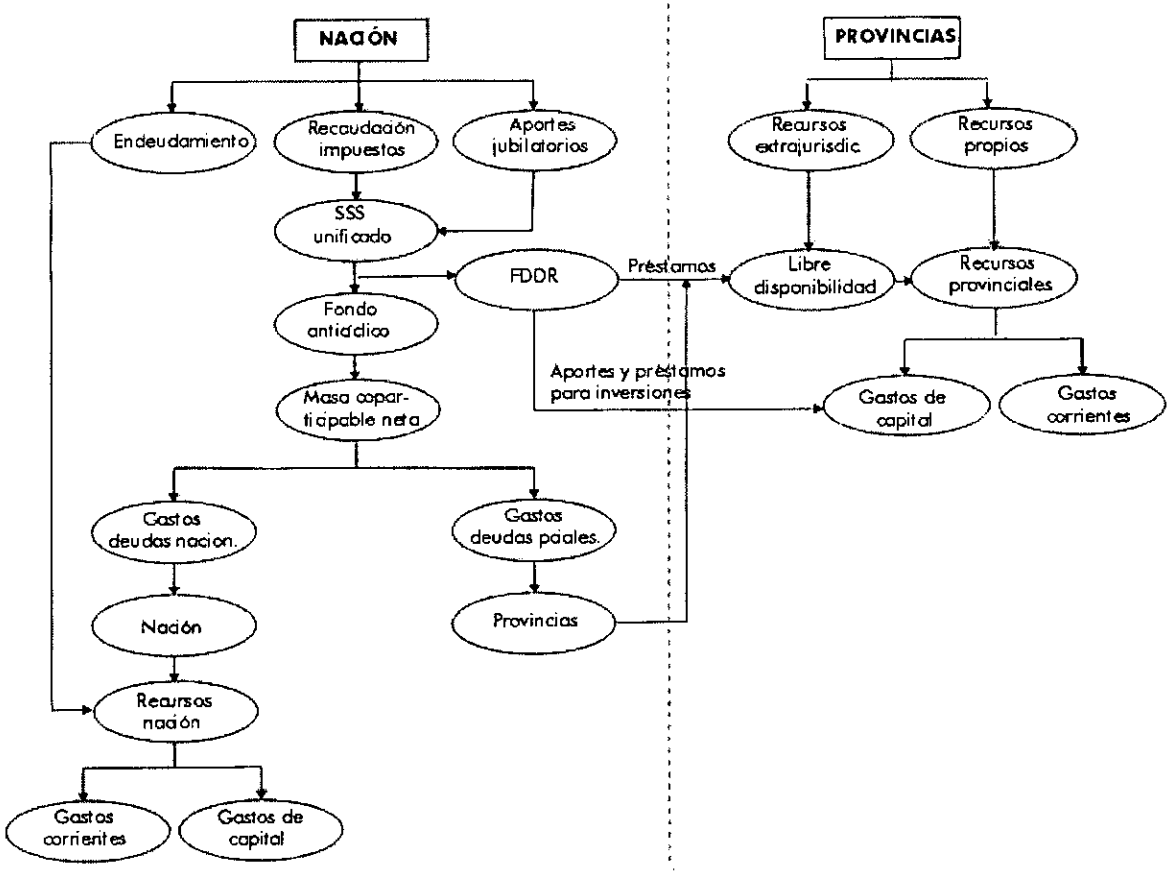
**Gráfico III.10**  
**Esquematzación de los principales flujos de ingresos y gastos actuales en el gobierno nacional y los provinciales**



Finalmente, para los muchos problemas específicos de Espacio existentes en la organización actual del federalismo fiscal argentino, se proponen una serie de soluciones, entre ellas las siguientes: Incorporar prácticamente todos los impuestos nacionales a la masa coparticipable, descentralizar impuestos a las provincias, reformar y dotar de mayor

"visibilidad" a los sistemas tributarios provinciales, eliminar toda posibilidad de subsidios discrecionales y todo régimen especial de distribución de recursos a provincias y racionalizar el esquema de reparto de fondos a las provincias.

**Gráfico III.11**  
**Esquematzación de los principales flujos de ingresos y gastos en el gobierno nacional y los provinciales luego de la Propuesta del IERAL**



**Cuadro III.1**  
**Problemas de incentivos y soluciones fiscales**

Motivo Intervención	Problema	Origen Problema	Incentivos intervinientes	Relación con los sistemas de transferencias	Solución propuesta	Rol del OFF
I. Asignación	I.1 Políticas y sistemas tributarios inadecuados	I.1.1 Existencia de tributos ineficientes (P)	Resistencia al cambio de las autoridades provinciales por la incertidumbre de los efectos y los costos políticos de las reformas tributarias.	La ley de coparticipación regula la armonización tributaria entre los distintos niveles de gobierno.	Eliminación/sustitución de impuestos provinciales ineficientes (IB, Sellos), con armonización y compensaciones a través de los sistemas de transferencias, que disminuyan la incertidumbre de la reforma tributaria.	Estudio y discusión sobre la racionalidad del sistema tributario argentino (AFM, CATF). Control del cumplimiento de las obligaciones de armonización fiscal emanadas de las leyes de distribución de recursos (CFF).
		I.1.2 Sesgo en la elección de políticas tributarias (N)	El gobierno nacional crea/modifica impuestos en función de la porción de ellos que son coparticipados, y no de acuerdo a los impactos sobre la eficiencia o la igualdad que causan los tributos.	Los leyes de coparticipación y la distribución de recursos por regímenes especiales suelen contener porcentajes heterogéneos de coparticipación para cada tributo.	Eliminar todo sistema especial de distribución de fondos a provincias que no sea la coparticipación. Cualquier redistribución de la participación en los recursos coparticipados debe realizarse a nivel de la distribución primaria o secundaria.	Determinación de las modificaciones en la distribución primaria y secundaria (AFM). Generación de estimaciones y propuestas sobre cambios en la distribución primaria y secundaria (CATF)
		I.1.3 Escasos incentivos para recaudar (P)	Los gobiernos provinciales receptores de elevadas transferencias per cápita tratan de evitar el costo político de recaudar eficazmente sus propios tributos.	Las transferencias a las provincias se definen en las leyes de coparticipación y en los regímenes especiales de distribución de recursos.	Redefinición de la distribución secundaria sobre bases más racionales y aumento de la correspondencia fiscal en el margen. Premiar las mejoras en la recaudación propia	Reformas en las administraciones tributarias provinciales (CCPAT)
		I.1.4 Existencia de regímenes de promoción	Radicación de empresas por motivos fiscales e inducción de conductas corruptas.	Los costos fiscales provocados por los regímenes de promoción afectan la masa coparticipable.	Eliminación de regímenes existentes de promoción	Estimación de los costos fiscales de los diferentes regímenes de promoción (CATF)

1.2 Ineficiencia en la prestación de servicios públicos					
I.2.1 Escasa correspondencia fiscal (P)	En las provincias que receptan mayor porción de sus recursos totales desde otros niveles de gobierno, el control de sus votantes respecto a la eficiencia con que se gastan los fondos públicos resulta escaso, pues pagan una baja proporción de aquéllos.	La armonización fiscal entre niveles de gobierno y las transferencias a provincias se regulan en las leyes de coparticipación y de distribución de fondos especiales.	Aumento de la correspondencia fiscal a través de la descentralización de impuestos y del concepto de mayor correspondencia en el margen (para gastar más una jurisdicción debe aumentar sus ingresos propios).	Decisiones sobre la descentralización tributaria (AFM). Reformas en las administraciones tributarias provinciales (CCPAT). Estudios sobre descentralización y administración tributaria (CATF).	
I.2.2 Alta redistribución regional sin exigencias (P)	Resulta más fácil gastar en forma dispendiosa si no se deben rendir cuentas por las transferencias nacionales recibidas por el componente redistributivo implícito de la coparticipación.	Los regímenes de reparto de recursos establecen el componente redistributivo (explícito o implícito) y la condicionalidad del uso de los fondos.	Inclusión de indicadores de responsabilidad fiscal y de eficacia en materia educativa, sanitaria y social para diseñar las transferencias a provincias a los efectos de modificar periódicamente los índices de distribución secundaria, con base en un sistema de premios y castigos.	Procesamiento de los indicadores propuestos y recálculo de los índices de distribución secundaria (CATF).	
I.2.3 Actividades de búsqueda de rentas (P)	Si a las autoridades provinciales les resulta rentable dedicar tiempo y esfuerzo para solicitar beneficios financieros adicionales a otros niveles de gobierno, entonces no dedicará tiempo suficiente en hacer más eficiente la provisión de servicios públicos.	Mientras mayores sean los montos sujetos a transferencias y más discrecional sea su asignación, mayores posibilidades de que existan actividades de búsqueda de rentas. Ambos elementos se definen en la normativa que rige la distribución de recursos entre jurisdicciones.	Aumentar la correspondencia fiscal y eliminar los fondos de asignación discrecional (tipo ATN) o transformarlos en préstamos (reintegrables en el propio período de gobierno). Crear coeficientes "móviles" en la distribución secundaria, de modo que las jurisdicciones no deban buscar compensaciones por vías alternativas, ante el desfase que con el tiempo suelen producirse en ciertos indicadores de distribución.	Administrar sistema de préstamos a jurisdicciones en el FDDR y del Fondo Anticíclico (AFM).	

	I.2.4 Sistema de incentivos en el management y el empleo público	Si no existen premios o castigos especiales atados al desempeño de funcionarios y empleados del Estado, entonces éstos no tendrán demasiado incentivos para esforzarse del modo correcto.	En ausencia de restricciones presupuestarias "duras" para los distintos niveles de gobierno, difícilmente se modifiquen estos esquemas legales y de premios y castigos. La restricción presupuestaria se vuelve "laxa" en la medida que existan posibilidades de emitir moneda, endeudarse o recibir salvatajes financieros a través de las transferencias.	Modificación del sistema de transferencias y endeudamiento para que los gobiernos de los distintos niveles enfrenten restricciones presupuestarias "duras".	Estudios comparativos de normativas que influyen en el desempeño de los funcionarios y empleados estatales. Propuestas de reformas (CATF)
I.3 Escasa Obra Pública	I.3.1 Bajos niveles de inversión pública	Ante caídas en los ingresos públicos, siempre resulta menos costoso políticamente paralizar obra pública que disminuir el gasto corriente.	No existen mecanismos contracíclicos en los regímenes de transferencias, ni incentivos especiales para la efectivización de inversiones.	Creación de un Fondo de Desarrollo y Desequilibrios Regionales (FDDR), con carácter contracíclico.	Administración del FDDR (AFM). Evaluación de proyectos de inversión presentados por gobiernos nacional y provinciales (CATF)

II. Estabilización	II.1 Tendencia al déficit y endeudamiento público				
	II.1.1 Exceso de gasto público corriente	Presencia de incentivos propios de la política, que inducen aumentos indeseados del gasto público. La escasa correspondencia fiscal incentiva un gasto público mayor al óptimo, pues los beneficiarios del gasto pagan una baja proporción de él.	La falta de correspondencia fiscal surge de la delimitación de las potestades tributarias y del diseño de las transferencias (ambos elementos son tratados en las leyes de coparticipación)	Aumento de la correspondencia fiscal y eliminación de los componentes procíclicos de los sistemas de transferencias.	Administración del Fondo Anticíclico (AFM). Sistema de Monitoreo Fiscal Trimestral y calificación de las finanzas públicas provinciales (CATF).
	II.1.2 Sesgo al endeudamiento	Incentivos políticos estratégicos inducen a financiar gasto público actual mediante nuevas deudas de mediano y largo plazo antes que con incrementos en la presión impositiva legal.	Las transferencias a gobiernos locales suelen actuar como garantías para la obtención de préstamos.	Limitar y coordinar el endeudamiento público entre Nación y provincias. Regular la posibilidad de utilizar los recursos coparticipados como garantía en préstamos.	Controlar, coordinar y administrar el acceso al crédito público de la Nación y las Provincias (AFM). Creación de sistema de monitoreo fiscal trimestral de las provincias, de cálculos de sustentabilidad fiscal y de sistemas de alarma temprana (CATF).
	II.1.3 Bailout y Riesgo Moral (P)	La posibilidad de ser "rescatados" ante la existencia de problemas financieros puede generar un comportamiento fiscal irresponsable en los gobiernos provinciales para inducir los mencionados rescates desde el nivel federal.	La verosimilitud de los rescates está determinado por el volumen y la discrecionalidad con que se diseñan los sistemas de transferencias.	Aumentar la correspondencia fiscal y eliminar los fondos de asignación discrecional (tipo ATN) o transformarlos en préstamos. Generación de restricciones presupuestarias "duras".	Administrar sistema de préstamos a jurisdicciones y del Fondo de Estabilización (AFM).
	II.1.4 Existencia de Fondos Especiales	La presencia de fondos especiales induce segmentación en el financiamiento del gasto público, lo que suele acarrear erogaciones mayores a las necesarias.	Los fondos especiales surgen de la legislación de "precoparticipaciones" o de la creación de nuevos impuestos no coparticipables.	Eliminación de fondos especiales. Que cada provincia tenga la posibilidad de crearlos con fondos propios y coparticipados.	

	Políticas fiscales II.2	II.2.1 Comportamiento procíclico del gasto público	Los comportamientos políticos estratégicos no generan mecanismos de ahorro espontáneos para poder contar con recursos para ser utilizados en las épocas malas.	Dado que el gasto público está fuertemente relacionado con la recaudación y coparticipación de impuestos, las leyes sobre transferencias son definitorias para determinar el carácter cíclico del gasto.	Creación de un Fondo Anticíclico antes de la distribución de los recursos de coparticipación.	Administración del Fondo Anticíclico (AFM).
	II.3 Falta de transparencia en información fiscal	II.3.1 Sistemas heterogéneos de registro y publicación de la información fiscal	Incentivos a tergiversar u ocultar información (resultado fiscal, endeudamiento, planilla de empleados, etc).	La normativa sobre transferencias normalmente no toma en consideración este problema.	Creación de incentivos ("premios y castigos" en la normativa sobre transferencias) para homogeneizar registro de la información y transparentar las cuentas públicas	Propuestas para homogeneizar procedimientos de registro y publicidad de la información. Incentivar competencia por comparación (CATF)
III. Redistribución	III.1 Redistribución no siempre eficaz	III.1.1 Redistribución basada principalmente en regiones	La redistribución según bases territoriales y no personales puede inducir subsidios hacia personas de altos ingresos.	La redistribución regional de los recursos fiscales se halla incluida casi en su totalidad en las leyes sobre transferencias (explícita o implícitamente)	Explicitar los criterios de redistribución, privilegiando la capacidad y necesidad fiscal de las jurisdicciones, y considerando la distribución personal del ingreso.	Construcción de los indicadores de distribución primaria y secundaria (CATF).



### **III.4 Aspectos considerados en la propuesta**

#### **III.4.1 Ilusión fiscal en provincias**

Un tema extensamente debatido en la literatura del federalismo fiscal es el efecto que produce la transferencia de ingresos a una jurisdicción subnacional sobre la prestación y el consumo de bienes y servicios públicos en la misma.

Desde una perspectiva teórica “clásica” una transferencia de ingresos no condicionada genera un incremento en la demanda de bienes y servicios públicos producto del mayor ingreso con que cuenta la jurisdicción<sup>74</sup>. Esta mayor demanda de prestación pública es atendida por el Estado, quién incrementa su nivel de actividad y la cantidad física de bienes y servicios públicos que provee. En el nuevo equilibrio aumentan tanto el consumo de bienes públicos como de privados, este último también por los mayores ingresos que dispone la jurisdicción luego de la transferencia recibida. Esta doctrina sostiene que es indistinto en sus efectos económicos el hecho que la transferencia de ingresos la reciba directamente el sector privado o indirectamente a través del sector público.

Este equilibrio de mayor consumo de bienes públicos y privados lleva implícito una serie de supuestos importantes. En primer lugar, se supone que las transferencias de ingresos no generan un cambio real en el precio relativo de los bienes y servicios públicos en términos de los bienes y servicios privados (no hay efecto precio)<sup>75</sup>. Se deduce también que los habitantes de la jurisdicción tienen información fiscal plena y que estiman correctamente el

---

<sup>74</sup> Se supone que los bienes que provee el Estado son “normales” en términos económicos.

<sup>75</sup> Supuesto que claramente no se mantendría en el caso de una transferencia condicionada de tipo compensatoria.

verdadero costo (el costo marginal) que enfrentan a la hora de decidir un mayor accionar del Estado de su jurisdicción. Por último, se considera que el sistema bajo el cuál se deciden y llevan a la práctica las políticas públicas garantiza el respeto de las preferencias de los habitantes de la jurisdicción. Este último supuesto implica, entre otras cuestiones importantes, que las preferencias de los hacedores de política coinciden con las preferencias de la mayoría de habitantes de la jurisdicción (en términos de la escuela de la elección pública con la del votante mediano o pivotal) y que existen mecanismos institucionales efectivos de *enforcement* que permiten castigar o premiar a aquellos administradores del Estado que se desvían de sus obligaciones y compromisos asumidos.

Distintos estudios empíricos acerca de la evolución del gasto público de administraciones que reciben transferencias desde niveles superiores de gobierno desafían las conclusiones anteriores de la doctrina clásica y muestran que el equilibrio entre el consumo de bienes públicos y privados puede sesgarse hacia un mayor consumo de bienes públicos ante el no cumplimiento de alguno o de varios de los supuestos sobre los que se basa esta doctrina. En otras palabras, los efectos finales de las transferencias no son independientes del destinatario primario de los fondos, ya sea este el Estado o el sector privado.

Uno de los supuestos que no se cumpliría y que explicarían la sobreprestación de un Estado que recibe transferencias en relación a la que se produciría si las transferencias fueran asignadas directamente al sector privado, es el de información fiscal plena y correcta valoración del costo del accionar público. Se sostiene que las transferencias generan “ilusión fiscal” en los habitantes de la jurisdicción que las recibe, una percepción equivocada del costo real del gasto público por parte de ciudadanos y hacedores de política que conducirá a la sobreprestación del Estado.

Bajo esta concepción crítica se sostiene que mientras más alta es la participación de las transferencias en el financiamiento del gasto de un gobierno subnacional, más se potencia el fenómeno de la ilusión fiscal y consecuentemente más se aleja el gasto de su nivel que maximiza el bienestar social.

Es interesante determinar de manera preliminar la presencia o no de este fenómeno de ilusión fiscal en las provincias argentinas.

Para ello se realizan dos estimaciones con técnicas econométricas, ambas con datos de corte transversal. En la primera de ellas las variables que interesa relacionar son el grado de correspondencia fiscal en provincias (ratio recursos propios/recursos totales) y el nivel de su gasto per cápita. Si se encuentra una relación negativa clara entre estas dos variables, en el sentido que una mayor correspondencia fiscal (un ratio más alto) genera un menor gasto público per cápita, se rechazaría la hipótesis que postula la no influencia del esquema de financiamiento (de la participación relativa de las transferencias) sobre el nivel del gasto público.

Ahora bien, para que el análisis sea conceptualmente correcto debe considerarse que el grado de correspondencia fiscal de una jurisdicción está influido por su nivel de ingresos y capacidad de generar recursos. Es de esperar que una jurisdicción subnacional económicamente “rica” de un país federal tenga un mayor grado de correspondencia fiscal que una jurisdicción subnacional “pobre”, dado que a igual nivel de transferencias recibidas por parte del gobierno federal, la capacidad de la primera a la hora de recaudar impuestos será relativamente más importante que la de la segunda, por lo que el ratio entre recursos de fuentes propias y recursos totales será mayor sólo por esta diferencia en el nivel de ingresos de su economía. Para neutralizar este “efecto ingreso” se construye un índice de correspondencia fiscal donde el ratio entre recursos propios y recursos totales es ajustado por la relación

entre el PBG per cápita promedio del país y el PBG per cápita de cada jurisdicción.

**Cuadro III.2**  
**Gasto per cápita y correspondencia fiscal en provincias (1993)**

	<b>Gasto per cápita (\$)</b>	<b>Correspondencia fiscal (recursos propios/recursos totales)</b>	<b>Correspondencia fiscal corregida por PBG relativo</b>
Buenos Aires	540	0,53	0,51
Catamarca	1613	0,07	0,09
Chaco	843	0,12	0,20
Chubut	1423	0,34	0,23
Córdoba	834	0,46	0,40
Corrientes	731	0,15	0,23
Entre Ríos	878	0,30	0,35
Formosa	1525	0,08	0,13
Jujuy	1165	0,24	0,36
La Pampa	1682	0,33	0,25
La Rioja	2068	0,11	0,11
Mendoza	887	0,60	0,53
Misiones	802	0,19	0,29
Neuquén	2039	0,59	0,32
Río Negro	1650	0,37	0,32
Salta	833	0,28	0,40
San Juan	1181	0,20	0,26
San Luis	1203	0,23	0,16
Santa Cruz	2548	0,43	0,19
Santa Fe	704	0,46	0,41
Santiago del Estero	991	0,11	0,22
Tierra del Fuego	3463	0,48	0,13
Tucumán	665	0,22	0,30

*Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.*

En el Cuadro III.3 se encuentran los valores que asumen las variables de interés para cada jurisdicción, estimadas con datos del año 1993<sup>76</sup>. Las

$$GTpc_i = \alpha + \beta * PBGpc_i + \gamma * Corres - Correg_i$$

provincias que tienen un Producto per Cápita superior al que tiene el habitante promedio del país, ven corregidas hacia abajo su nivel de correspondencia fiscal (caso de Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, etc.), mientras que sucede lo contrario si se trata de jurisdicciones cuyo ingreso per cápita es menor al del promedio del país (Catamarca, Chaco, etc.).

El paso siguiente consiste en estimar si existe una relación funcional entre el gasto per cápita y la correspondencia fiscal (corregida por PBG). Adicionalmente, se incorpora como variable explicativa de las diferencias de gasto entre jurisdicciones al propio PBG<sup>77</sup>. Entonces, la recta de regresión a estimar es la siguiente:

donde,

$GTpc_i$  = gasto total per cápita de la jurisdicción  $i$

$PBGpc_i$  = producto bruto geográfico per cápita de la jurisdicción  $i$

$Corres - Correg_i$  = correspondencia fiscal de la jurisdicción  $i$  corregida por su PBG relativo

Lo que interesa conocer es los valores que asumen los parámetros  $\beta$  y  $\gamma$  y el grado de significatividad de la relación funcional planteada. Los resultados que arroja la regresión por mínimos cuadrados ordinarios son de acuerdo a lo esperado. El parámetro  $\beta$  asume un valor negativo (-2464,83), lo cuál indicaría a priori que la correspondencia fiscal no es indiferente al nivel

---

<sup>76</sup> Sólo para este año se dispone de información relativamente fiel del Producto Bruto Geográfico de las distintas provincias argentinas.

<sup>77</sup> De acuerdo a la Ley de Wagner y al hecho que los bienes y servicios públicos son bienes normales, es de esperar que el gasto per cápita crezca a medida que crece el PBG por habitante.

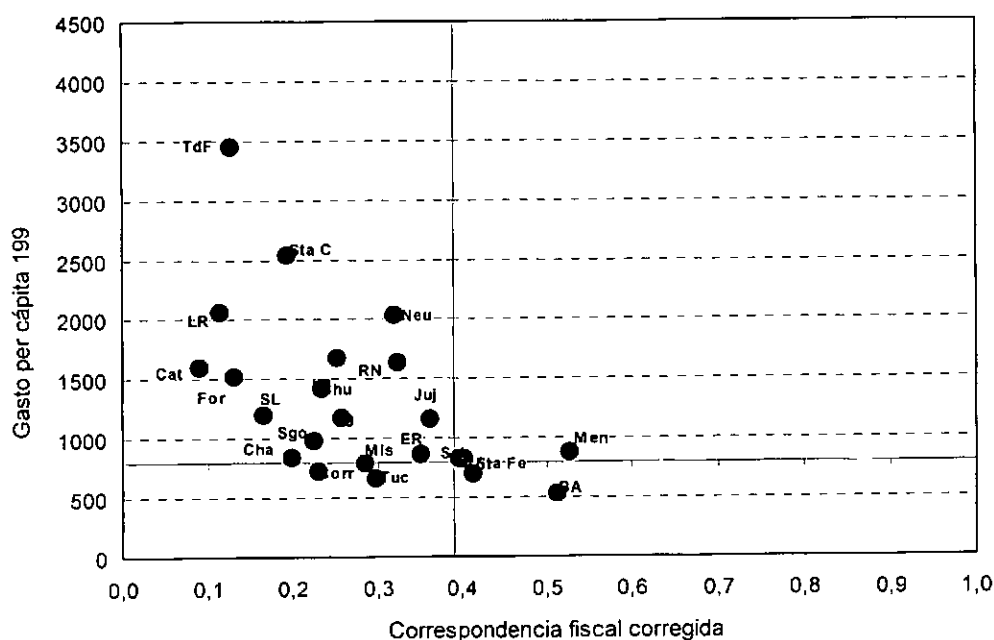
del gasto público, mientras que el parámetro  $\gamma$  asume un valor positivo (0,14), que también es razonable dado que a mayor nivel de ingresos mayor demanda de bienes y servicios públicos. El valor de los estadísticos  $t$  para cada variable explicativa y  $F$  para la hipótesis conjunta de que  $\beta=0$  y  $\gamma=0$  indica que los coeficientes son significativos al nivel del 5% y que ninguna de las variables debe ser excluida de la regresión.

En el Gráfico III.12 donde se presenta el gasto per cápita y el nivel de correspondencia fiscal corregido, puede apreciarse claramente la relación inversa que existe entre estas dos variables, donde las jurisdicciones de mayor gasto per cápita relativo son aquellas que aparecen con menor nivel de correspondencia fiscal (las jurisdicciones tienden a concentrarse en el cuadrante superior izquierdo y en el inferior derecho).

**Cuadro III.3**  
**Resultados de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de la relación funcional entre el gasto per capita provincial, la correspondencia fiscal corregida y el PBG**

Variables independientes:		Correspondencia fiscal corregida (Corres-correg) y PBG per cápita (PBG pc)				
Variable dependiente:		Gasto público per cápita (GTPC)				
Source	SS	DF	MS	Number of obs		23
				F( 1, 21)		52,940
Model	9.113.676,21	2	4.556.838,11	Prob > F		0,000
Residual	1.721.355,02	20	86.067,75	R-squared		0,841
				Adj R-squared		0,825
Total	10.835.031,20	22	492.501,42	Root MSE		293,37
GTPC	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Corres-correg	-2.464,83	526,55	-4,68	0,000	-3.563,20	-1.366,46
PBG pc	0,14	0,17	8,1	0,000	0,10	0,17
cons	1.184,85	202,61	5,85	0,000	762,22	1.607,48

**Gráfico III.12**  
**Gasto público per cápita y correspondencia fiscal (corregida por PBG)**



*Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.*

La segunda manera de determinar si existe “ilusión fiscal” en las provincias argentinas es a través de la estimación de la presencia del efecto “papel matamoscas o flypaper effect”. Se argumenta que las transferencias tienden a quedar “pegadas” en el primer receptor de las mismas, por lo que es de esperar un sesgo a favor de un mayor gasto público si éstas se destinan directamente al Estado.

Para determinar la presencia de este efecto se suele comparar el impacto que ejercen sobre el gasto público las transferencias directas que reciben los Estados por un lado y los propios ingresos con que cuentan los habitantes de estas jurisdicciones por el otro. Se realiza entonces un análisis de corte transversal donde se estima una relación funcional entre el gasto per cápita, las transferencias del sector público y una medida del ingreso de la jurisdicción (el Producto Bruto, por ejemplo). En este caso, la recta de regresión a estimar es la siguiente:

$$GTpc_i = \alpha + \beta * PBGpc_i + \gamma * Tpc_i$$

Donde,

$GTpc_i$  = gasto total per cápita de la jurisdicción  $i$

$PBGpc_i$  = producto bruto geográfico per cápita de la jurisdicción  $i$

$Tpc_i$  = transferencias per cápita del gobierno central a la jurisdicción  $i$

Nuevamente aquí interesa conocer los valores que asumen los parámetros  $\beta$  y  $\gamma$  y el grado de significatividad de la relación funcional planteada. Luego, si el parámetro  $\gamma$  arroja un valor más elevado que el parámetro  $\beta$ , podría descartarse la hipótesis respecto a que las transferencias y el ingreso de la jurisdicción tienen un efecto simétrico sobre el gasto.

**Cuadro III.4**  
**Resultados de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios de la relación funcional entre el gasto per capita provincial, las transferencias y el PBG**

Variables independientes: Transferencias per cápita (Tpc) y PBG per cápita (PBG pc)  
Variable dependiente: Gasto público per cápita (GTPC)

Source	SS	DF	MS	Number of obs	23
Model	9.887.547,66	2	4.943.773,83	F( 1, 21)	104,360
Residual	947.483,58	20	47.374,18	Prob > F	0,000
Total	10.835.031,20	22	492.501,42	R-squared	0,913
				Adj R-squared	0,904
				Root MSE	217,66

GTPC	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf. Interval]
PBGpc	0,095	0,014	6,640	0,000	0,065 0,125
Tpc	0,947	0,126	7,490	0,000	0,684 1,211
cons	-30,563	104,364	-0,290	0,773	-248,263 187,137

Los resultados que arroja la regresión por mínimos cuadrados son de acuerdo a lo esperado. El valor de los estadísticos  $t$  para cada variable explicativa y  $F$  para la hipótesis conjunta de que  $\beta=0$  y  $\gamma=0$  indica que los coeficientes son significativos al nivel del 5%. Los dos parámetros asumen valores positivos, aunque el coeficiente  $\gamma$  un valor positivo considerablemente más alto que el  $\beta$  (0,947 frente a 0,095). La hipótesis respecto a que  $\beta=\gamma$  es



rechazada con un nivel de confianza del 95%. De acuerdo al valor de los coeficientes un incremento en las transferencias parece tener en provincias un efecto sobre el gasto público relativamente más expansivo que un incremento de igual proporción en el Producto Bruto Geográfico, lo cuál estaría indicando la presencia de *flypaper effect*.

La alta probabilidad que las transferencias a provincias estén generando en la actualidad “ilusión fiscal” y “flypaper effect” es lo que motivo a proponer una descentralización de determinados impuestos a estas jurisdicciones, con el objeto de aumentar el grado de correspondencia fiscal de las mismas y disminuir su dependencia de las remesas de fondos nacionales.

#### **III.4.2 Reforma de la masa coparticipable y el régimen de distribución primaria – Una aplicación para el ejercicio fiscal 2001**

Está claro que el actual nivel de complejidad del esquema de distribución de recursos tributarios nacionales genera altos costos de transacción y administración, además de reducir la transparencia con que se deben manejar los fondos públicos. También existe consenso respecto a que esta complejidad surge de la coexistencia de un régimen general de distribución y de un conjunto de regímenes especiales, cada uno de ellos con sus particularidades.

De aquí entonces que la propuesta de reforma al régimen de coparticipación intente solucionar este problema de raíz, y que para ello se sugiera la mayor simplificación posible del actual esquema de distribución, aunque sin resentir el poderoso instrumento que significan las transferencias a provincias cuando se trata de alcanzar determinados objetivos de política

económica nacional (como incrementar la prestación de bienes y servicios *preferentes*)<sup>78</sup>.

Tal como se anticipara en un título anterior la propuesta consiste en la conformación de una masa coparticipable amplia, abarcativa de todos los impuestos que permanezcan en la órbita nacional con excepción de los impuestos al comercio exterior y los aportes personales al sistema de seguridad social, que permanecerán siendo exclusivos del gobierno central.

Bajo la propuesta, los impuestos que se asignarían a la masa coparticipable del régimen general de implementarse ésta reforma en la actualidad, como así también los impuestos que le serán propios al nivel nacional y los que se transferirían a provincias, se presentan de manera ilustrativa en el Cuadro III.5.

**Cuadro III.5**  
**Esquema propuesto de distribución de impuestos nacionales y de asignación a la masa coparticipable del régimen general**

Impuestos nacionales		Impuestos nacionales que se transfieren a provincias
A masa coparticipable	Exclusivo Tesoro Nacional	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• IVA</li> <li>• Ganancias personas jurídicas</li> <li>• Contribuciones patronales</li> <li>• Créditos y débitos en cuenta corriente</li> <li>• Combustibles</li> <li>• Internos coparticipados</li> <li>• A los Intereses</li> <li>• Renta Presunta</li> <li>• Monotributo</li> <li>• Premios de juego</li> <li>• Adicional sobre cigarrillos</li> <li>• Radiodifusión p/TV AM/FM</li> <li>• Fondo del Tabaco</li> <li>• Impuestos a la Energía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercio exterior</li> <li>• Aportes personales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ganancias personas físicas</li> <li>• Bienes Personales</li> <li>• Sellos</li> <li>• Transferencias de inmuebles</li> </ul>

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

<sup>78</sup> La propuesta del IERAL es que estos objetivos de política económica que se fijen de manera consensuada entre el gobierno nacional y las provincias se intenten alcanzar a partir de la distribución secundaria de los recursos del régimen general y no de la creación de regímenes especiales o de impuestos con asignación específica como sucede en el actual esquema.

Puede apreciarse en el mencionado cuadro, que cuatro de los actuales impuestos que administra la Nación serían transferidos a provincias a los efectos de reducir la dependencia de estas últimas a los fondos nacionales (impuesto a los Bienes Personales, a las Ganancias de Personas Físicas, a los Sellos y a las Transferencias de Inmuebles), dos permanecerían con exclusividad para la Nación (impuestos al comercio exterior y aportes personales al sistema de seguridad social) y los restantes impuestos se coparticiparían.

En el Cuadro III.6 se presenta una estimación cuantitativa de la masa coparticipable que se hubiera conformado en el 2001 de haber estado vigente el esquema propuesto. De acuerdo a esta estimación, la recaudación de impuestos coparticipables habría ascendido a los \$37.834 millones, monto equivalente al 83,4% de los recursos tributarios nacionales totales del 2001 y al 91,2% de estos últimos si se descuentan los impuestos transferidos a provincia. Puede apreciarse también que los impuestos transferidos a provincias habrían totalizado ingresos para estas últimas por unos \$3.885 millones (8,6% del total) y que los impuestos cuyo producido permanecería con exclusividad para la Nación habrían acumulado unos \$3.662 millones al cabo del período (8,1% del total).

En lo que respecta a la distribución primaria, debe recordarse que se propone practicar dos deducciones al monto de la masa coparticipable, previas a la distribución de los recursos entre el Tesoro Nacional y las provincias. En primer lugar se descuentan los recursos necesarios para satisfacer la necesidad de financiamiento del Sistema de Seguridad Social<sup>79</sup>. Luego de

---

<sup>79</sup> Que será mayor que antes debido a que las contribuciones patronales pasan a ser impuestos coparticipables bajo el esquema propuesto y se propone la transferencia de las cajas de jubilación y pensión provinciales a la órbita nacional. En el ejercicio no se ha cuantificado el mayor déficit que le generará al SSS la transferencia de las cajas provinciales.

practicarse esta detracción a la masa coparticipable se procede a descontar un 1% de esta para la constitución del Fondo para asistir el Desarrollo y los Desequilibrios Provinciales Financieros (FDDR).

**Cuadro III.6**  
**Estimación de la masa coparticipable 2001 bajo el esquema propuesto**

En millones de pesos

Impuesto	Total	Impuestos nacionales		Impuestos que se transfieren a provincias
		Exclusivo Nación	A masa coparticipable	
1- DGI (sin Sistema de Seg. Social)	35.709			
Ganancias personas físicas*	3.027			3.027
Ganancias personas jurídicas*	7.064		7.064	
IVA neto de reintegros	14.819		14.819	
Internos Coparticipados	1.621		1.621	
Premios de juegos	60		60	
Transferencias de inmuebles	44			44
Otros coparticipados	57		57	
Sellos	44			44
Créditos y débitos en cta. corriente	2.933		2.933	
Bienes Personales	769			769
Combustibles (Naftas)	1.821		1.821	
Combustibles (Otros)	1.599		1.599	
Internos seguros	116		116	
Monotributo	302		302	
Adicional sobre cigarrillos	226		226	
Radiodifusión p/TV, AM y FM	127		127	
Otros impuestos	85		85	
Impuesto sobre los Intereses	445		445	
Impuesto sobre la renta presunta	550		550	
2- Sistema de Seguridad Social	8.044			
Aportes personales	5.744	5.744		
Contribuciones Patronales	6.009		6.009	
Facilidades de pago	0	0		
Otros ingresos	351	351		
Capitalización (-)	-4014	-4.014		
Rezagos, transitorios y otros (-)	-46	-46		
3- Comercio Exterior	1.627			
Derechos de importación	1.540	1.540		
Derechos de exportación	52	52		
Tasa de estadística	34	34		
4- Otras fuentes**	s/d			
Fondo del Tabaco	s/d		s/d	
Impuestos a la Energía	s/d		s/d	
Pasajes Aéreos	s/d		s/d	
Parques Nacionales	s/d	s/d		
Total sin Cap. y Transitorios	45.380	3.662	37.834	3.885
Participación en el total (%)	100,0	8,1	83,3	8,6

\* Estimado. \*\* No se dispone de información debido a que estos impuestos no son recaudados por la AFIP.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El monto final que se hubiera distribuido entre la nación y las provincias luego de practicadas las deducciones mencionadas a la masa coparticipable bajo el esquema propuesta habría alcanzado los \$22.236 millones en el 2001 (Cuadro III.7).

**Cuadro III.7**  
**Deducciones previas a la masa coparticipable bajo esquema propuesto**  
**según datos fiscales 2001**

En millones de pesos

	<b>Monto</b>
I- Masa coparticipable bruta	<b>37.834</b>
II- Necesidad de financiamiento SSS*	<b>15.373</b>
III- Masa coparticipable neta (I-II)	<b>22.461</b>
IV- Aporte al FDDR (1% de III)	<b>225</b>
V- Masa coparticipable para distribución primaria (III-IV)	<b>22.236</b>

\* Surge de mantener el status quo distributivo entre Seguridad Social, Nación y provincias observado en el 2001.

*Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.*

El último paso consiste en determinar los coeficientes que se deberían haber aplicado a la masa coparticipable neta de deducciones de manera tal de mantener la distribución de recursos entre el Tesoro Nacional y las provincias observada en el año 2001. De acuerdo a los cálculos realizados, los coeficientes de la distribución primaria que cumplirían con esta condición serían del 54,1% para las provincias y del 45,9% para el Tesoro Nacional. El coeficiente de provincias aplicado sobre la masa coparticipable neta de deducciones hubiera generado un monto de recursos de \$12.032 millones, que sumados a los \$3.885 originados en los impuestos transferidos y a los \$225 del FDDR, habría totalizado los \$16.141 millones efectivamente transferidos a éstas en el 2001. Por su parte, el Tesoro Nacional habría contado con \$10.205 millones en concepto de coparticipación y \$1.627 millones provenientes de los impuestos al comercio exterior, totalizando los \$11.832 millones efectivamente recibidos en el 2001.

**Cuadro III.8**  
**Distribución de los recursos tributarios nacionales entre el Tesoro Nacional y las provincias bajo esquema propuesto (2001)\***

En millones de pesos

	Efectiva 2001	Esquema propuesto			Total
		Impuestos propios y/o transferidos	Fondo FDDR	Por distribución primaria	
Tesoro Nacional	11.832	1.627		10.205	11.832
Provincias	16.141	3.885	225	12.035	16.141
<b>Total</b>	<b>27.973</b>	<b>5.512</b>	<b>225</b>	<b>22.236</b>	<b>27.973</b>

\* Manteniendo el status quo distributivo del 2001.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El Cuadro III.9 presenta una síntesis comparando las principales características del esquema vigente y de la propuesta de reforma a partir de los datos fiscales del año 2001. Los principales cambios que se destacan son el incremento en el número de impuestos a integrar la masa coparticipable del régimen general, la eliminación de los impuestos con asignación específica (régimenes especiales), el notable incremento de la masa coparticipable bruta en términos del total de recursos tributarios nacionales (de 48,4% a 91,2%), la disminución del monto a transferir a provincias (de \$16.141 millones a \$12.032 millones) y el mantenimiento del *status quo distributivo* Nación – Provincias en materia de participación efectiva en el total de recursos tributarios nacionales.

**Cuadro III.9**  
**Análisis comparativo esquema vigente y propuesta de reforma según datos fiscales 2001**

	Esquema vigente	Esquema propuesto
Número de impuestos dentro de masa coparticipable bruta régimen general (MCBRG)	6	13
Número de impuestos dentro de regímenes especiales	Más de 9	0
MCBRG / Recursos tributarios nacionales totales (RTNT)	48,4%	91,2%*
Participación provincias en Masa coparticipable neta de deducciones	57,4% (Ley N°23.548)	54,1%
Participación efectiva provincias en RTNT**	36%	36%
Participación efectiva Tesoro en RTNT**	26%	26%
Participación efectiva SSS en RTNT**	38%	38%
Transferencias totales a provincias	16.141	12.032

\* Luego de descontar a la RTNT lo recaudado por impuestos transferidos a provincias.

\*\* Se adaptan los coeficientes de distribución primaria para mantener el *status quo* distributivo. No se considera el impacto fiscal de la transferencia de las cajas de jubilación y pensión provinciales a la Nación. Si se hubiera contemplado, la participación efectiva del SSS sería mayor al 38% estimado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

### **III.4.3 Teoría y práctica del fondo anticíclico**

Una de los objetivos del Estado cuando interviene en la economía privada es procurar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, especialmente los ingresos de la sociedad, los precios y el nivel de empleo. Cuenta para ello con distintos instrumentos, entre ellos, los impuestos y la prestación de bienes y servicios públicos. Al igual que otro agente económico que depende del mercado interno como fuente principal de ingresos, el Estado tiene que saber administrar sus recursos de manera tal de poder enfrentar exitosamente las fluctuaciones cíclicas que tienen las economías modernas en sus trayectorias de crecimiento de largo plazo.

Por otra parte, resulta conveniente por distintos motivos que la prestación física de bienes y servicios públicos por parte del Estado (salud, educación, seguridad, justicia) se mantenga relativamente estable, aislada de la dinámica mencionada del ciclo económico.

Para alcanzar los dos objetivos de política señalados, la estabilización macro de la economía y la de su propio consumo, el Estado puede valerse del endeudamiento. Es decir el Estado puede acudir al endeudamiento en las fases depresivas de la economía, cuando sus ingresos de fuentes genuinas se encuentran deteriorados por el ciclo, para luego cancelar estas obligaciones en las fases expansivas de manera de no ver reducida su solvencia fiscal. Esta manera de enfrentar el ciclo económico resulta practicable siempre que el endeudamiento sea una fuente de financiamiento disponible en los períodos adversos (y a un costo razonable) y que sea posible instrumentar los mecanismos institucionales que hagan al Estado ahorrar en los períodos de auge y cancelar sus compromisos pasados.

En las provincias argentinas se observa que no ha habido un manejo de los recursos del Estado pensado en función del ciclo y de sus efectos. En la

década de los '90, en los años de auge económico de principios y mediados de década como así también en los años desfavorables de fines de década, los Estados tuvieron una clara tendencia a mantener niveles de gasto superiores a sus recursos de fuentes genuinas (fuentes tributarias). Primó la política del desahorro y, consecuentemente, la necesidad de acudir sistemáticamente al endeudamiento como fuente de financiamiento del Estado tanto en los períodos “buenos” como “malos” de la economía.

Entre los factores que explican este comportamiento fiscal deficitario se encuentran la falta de un criterio de asignación de recursos que contemple la restricción presupuestaria que enfrenta el Estado desde una perspectiva intertemporal y la elevada propensión a gastar que han evidenciado quiénes han tenido que administrar los fondos públicos. Debe agregarse también la marcada inflexibilidad a la baja del gasto, aún en períodos con fuerte restricción presupuestaria, fenómeno inherente al Estado dada la naturaleza de los bienes y servicios públicos que presta y a los “costos políticos” que tales acciones conllevan.

Pero la práctica del desahorro permanente no es sustentable en el tiempo, tal como lo muestra la realidad fiscal de fines del 2001 y de lo que va del 2002 de las provincias argentinas.

Si no usufructúan los períodos de auge para generar ahorros, los Estados quedan sumamente expuestos cuando el ciclo se revierte, debiendo acudir a los mercados de crédito bajo una condición fiscal débil. Y cuando la solvencia fiscal se ha deteriorado más allá de lo razonable, las administraciones corren el riesgo de llegar a perder en la crisis (y cuando más lo necesitan) el endeudamiento voluntario, lo cuál las obliga a reemplazar esta fuente de financiamiento por otras menos ortodoxas y deseables (caso de las cuasimonedas y la restitución de impuestos distorsivos en la reciente crisis fiscal de las provincias argentinas).



De acuerdo a la experiencia de las provincias argentinas durante los últimos años, resulta sumamente importante la creación de mecanismos institucionales que permitan en primer lugar, una mayor racionalización en la asignación del gasto público provincial y, en segundo lugar, la generación de instrumentos fiscales para enfrentar bajo mejores condiciones los ciclos económicos y sus efectos. Este segundo propósito es el que sostiene la propuesta de conformación de “fondos anticíclicos”, fondos que funcionan obligando a las administraciones públicas a acumular recursos en las fases expansivas de la economía, y permiten disponer de esos recursos en los períodos de crisis.

La conformación de un fondo anticíclico plantea distintos interrogantes, tanto técnicos como de implementación práctica. Por ejemplo, ¿el fondo debe ser implementado de manera centralizada y uniforme en un país federal? ¿Puede el policy maker determinar la profundidad y extensión de los ciclos económicos? ¿Los ciclos económicos son exógenos a la política económica pública? ¿De qué manera debe acumular recursos el fondo y cuáles deben ser los criterios de distribución de esos recursos? ¿Debe tener el fondo anticíclico un “techo” en materia de recursos acumulados?; etc.

Respecto a los interrogantes que surgen en el plano conceptual debe reconocerse que ninguno de ellos tiene respuestas contundentes. La implementación centralizada y uniforme de un fondo anticíclico en un país federal tiene la clara ventaja de incrementar las chances de llevar adelante una política de estabilización exitosa. La principal desventaja es que los ciclos económicos de las distintas jurisdicciones pueden no ser homogéneos, especialmente en regiones con diferente nivel de integración económica externa y expuestas a shocks asimétricos. Las características del ciclo de una economía (profundidad y extensión) dependen de determinados parámetros estructurales de la misma. Por ejemplo, su grado de apertura comercial y

financiera, la flexibilidad que muestren sus mercados de bienes y servicios, son variables que influirán en la duración y en los efectos que genere cualquier shock económico que la afecte. De aquí que si estos parámetros estructurales van cambiando con el transcurso de los años o entre regiones de un mismo país, lo mismo puede suceder con la dinámica del ciclo.

En esta sección se describen dos esquemas de conformación y funcionamiento de un fondo anticíclico a nivel del consolidado de las provincias argentinas, analizando las implicancias que hubiera tenido cada uno de ellos de haber estado vigente en la década de los '90.

### *Propuesta 1*

Se propone la conformación de un fondo anticíclico previo a la distribución primaria de los fondos coparticipables nación - provincias. La distribución primaria mensual se realizaría sobre la base de un promedio móvil de los recursos tributarios coparticipables<sup>80</sup>. Este promedio móvil permitiría distribuir recursos de acuerdo a lo sucedido durante un determinado período de tiempo pasado. Si los recursos tributarios siguen una tendencia creciente, el promedio móvil resulta inferior a la recaudación del último mes, por lo que la diferencia pasa a engrosar el fondo anticíclico. En las fases negativas de ingresos, el promedio móvil supera a la recaudación del último mes, desahorrando en consecuencia el fondo anticíclico los recursos necesarios. Es decir que:

si  $PM_n < RTC_t \Rightarrow$  el fondo acumula recursos, con un aporte  $RTC_t - PM_n$

si  $PM_n > RTC_t \Rightarrow$  el fondo distribuye recursos, con un retiro  $PM_n - RTC_t$

---

<sup>80</sup> Un esquema de este tipo propone IERAL (2001) en "Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de la Argentina".

$$PM_n = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n RTC_{t-i} \quad (1)$$

siendo  $PM_n$ , como la fórmula (1) indica, el promedio móvil de recursos tributarios coparticipables de un período de  $n$  meses previos al mes en curso (mes  $t$ ) y  $RTC_t$  los recursos tributarios coparticipables del mes en curso ( $t$ ).

En el Gráfico III.13 se observa la evolución que habrían tenido las transferencias de ingresos a provincias bajo el esquema anticíclico propuesto y la evolución que efectivamente tuvieron en la década de los '90. La simulación incluye tres modalidades factibles de implementación de este esquema, donde lo que varía es el período de referencia para el cálculo del promedio móvil de recursos coparticipables. Se plantean tres alternativas, un período de 15 meses ( $n=15$ ), otro de 24 meses ( $n=24$ ) y un tercero de 30 ( $n=30$ )<sup>81</sup>. Las transferencias efectivas a provincias durante la década de los '90 que se incorporan en la simulación a los efectos de los cálculos pertinentes son por todo concepto<sup>82</sup>.

Como puede apreciarse en la gráfica mencionada la política anticíclica habría suavizado la evolución de las transferencias a provincias, comprimiendo los “picos y valles” que muestra la serie de transferencias efectivas y limpiando a esta última del componente cíclico (dejando únicamente el componente tendencial). Una manera práctica de medir el alcance del “filtro anticíclico” al que se someten las transferencias es comparando el grado de dispersión o volatilidad que tuvieron las transferencias efectivas a provincias durante los últimos años con el que

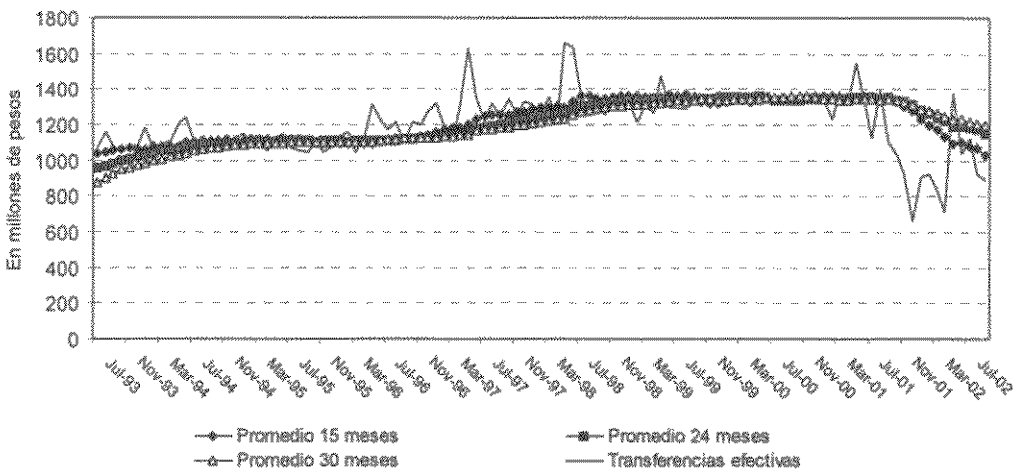
---

<sup>81</sup> Con un “ $n$ ” igual a 15, la distribución primaria de fondos es equivalente al promedio de recursos tributarios coparticipables de los 15 meses anteriores al mes en curso. En el caso de un “ $n$ ” de 24 y de 30, el promedio móvil de recursos a coparticipar comprende los 24 y 30 meses, respectivamente, anteriores al mes en curso.

<sup>82</sup> Recursos de origen nacional transferidos a provincias en concepto del régimen general de coparticipación federal, de regímenes especiales y otros.

habrían tenido bajo el sistema anticíclico que aquí se propone. Para ello se construyen una serie de estadísticos descriptivos que permiten analizar los datos efectivos con los datos creados a partir de la simulación.

**Gráfico III.13**  
**Transferencias a provincias efectivas y estimadas bajo esquema anticíclico**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En el período que va desde julio de 1993 hasta setiembre de 2002 las transferencias a provincias promediaron los \$1.215 millones mensuales (Cuadro III.10), con una desviación estándar de \$171 millones y un coeficiente de variación del 14,1%. El monto mínimo transferido durante este período alcanzó los \$665 millones (diciembre 2001), mientras que el máximo los \$1.659 millones. Bajo el sistema anticíclico propuesto, las transferencias hubieran promediado entre \$1.199 millones mensuales (esquema 30 meses) y \$1.220 millones (esquema 15 meses), con una desviación estándar de entre \$117 millones (esquema 15 meses) y \$127 millones (esquema 30 meses) y un coeficiente de variación de entre 9,6% y 10,6%. Los valores mínimo y máximo hubieran sido de \$879 millones y \$1.363 millones para el esquema de 30 meses, de \$958 y 1.363 para el esquema de 24 meses y de \$1.028 millones y \$1.370 millones para el esquema de 15 meses. Puede deducirse que la dispersión de las transferencias medida ya sea a través del estadístico de la

desviación estándar o del coeficiente de variación se habría reducido considerablemente bajo el sistema anticíclico propuesto (en sus tres modalidades).

**Cuadro III.10**  
**Transferencias a provincias según esquema anticíclico y**  
**transferencias efectivas mensuales\***

Estadísticos descriptivos

Concepto	Transferencias bajo sistema anticíclico			Transferencias efectivas
	Modalidad 15 meses	Modalidad 24 meses	Modalidad 30 meses	
Promedio mensual (mill. \$)	1.220	1.211	1.199	1.215
Varianza	13.586	14.002	16.136	29.176
Desviación estándar	117	118	127	171
Coeficiente de variación	9,6%	9,8%	10,6%	14,1%
Mínimo (mill. \$)	1.028	958	879	665
Máximo (mill. \$)	1.370	1.363	1.363	1.659

\* Período julio 1993- setiembre 2002.

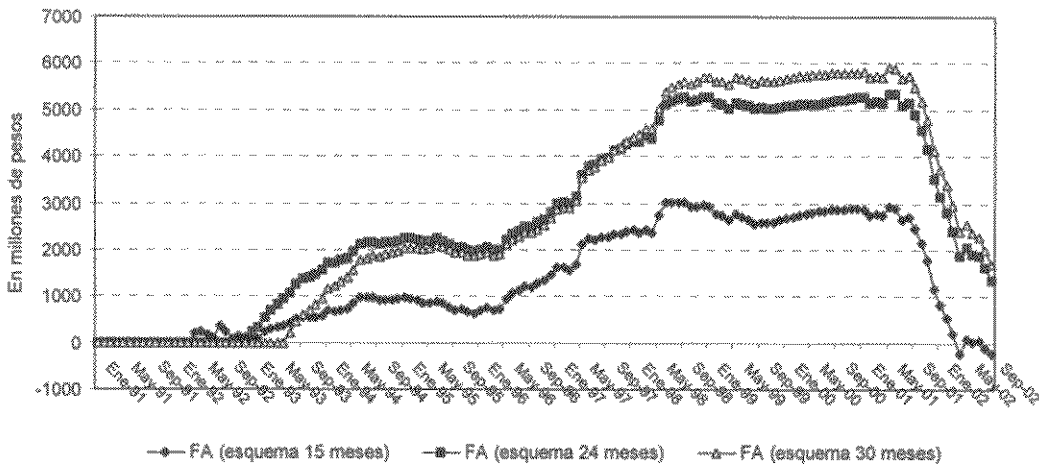
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

De los estadísticos descriptivos elaborados se desprende que el sistema anticíclico que se basa en lo sucedido en los últimos 15 meses hubiera sido el más efectivo de las tres modalidades presentadas para reducir la volatilidad de las transferencias. De todos modos, este resultado debe ser tomado con precaución dado que puede estar influido por el período utilizado para la estimación (que entre otros problemas es breve), por lo que sería conveniente un estudio más profundo del ciclo de la economía argentina a la hora de definir las características “finas” del esquema anticíclico.

En el Gráfico III.14 puede observarse la evolución que hubieran tenido los recursos acumulados en el fondo anticíclico creado bajo este esquema. Es interesante notar que hasta el año 2000 el fondo (en sus tres versiones) habría acumulado recursos, mientras que recién a mediados del 2001 habría

comenzado a desahorrar<sup>83</sup>. También debe notarse que si la distribución primaria se hubiere fijado con un promedio móvil de 15 meses, los recursos del fondo anticíclico se habrían agotado a mediados del 2002<sup>84</sup>.

**Gráfico III.14**  
**Recursos acumulados en el fondo anticíclico provincial bajo distintas alternativas**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

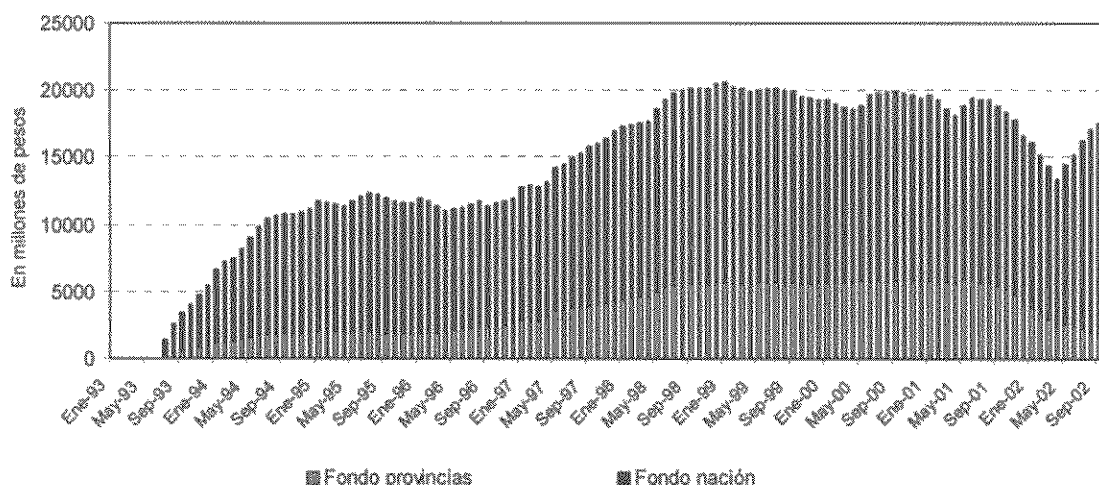
Como la política anticíclica bajo el federalismo fiscal requiere para su efectividad del accionar coordinado de todos los niveles de gobierno, el fondo anticíclico que aquí se propone se articula de manera previa a la distribución primaria, dando lugar entonces a un fondo de potestad del gobierno central y otro de potestad de los gobiernos subnacionales. En el Gráfico III.15 puede apreciarse como hubieran evolucionado estos fondos paralelos si hubiesen sido aplicados en la década de los '90 (bajo la modalidad 24 meses)<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> A decir verdad el desahorro del fondo anticíclico provincial habría comenzado antes que la fecha referida, probablemente a principios del año 2000, si no hubieran estado vigentes los compromisos fiscales asumidos por la Nación de transferir una suma fija a provincias.

<sup>84</sup> Se estima que lo mismo hubiera sucedido con los otros dos esquemas si no hubiesen estado vigentes los compromisos fiscales asumidos por la Nación para con las provincias.

<sup>85</sup> Para el cálculo de la evolución de los fondos anticíclicos se respetan los coeficientes efectivos de distribución de los recursos tributarios totales entre la Nación y las provincias observados en la década de los '90. El coeficiente que corresponde a la Nación comprende los recursos que se asignan al sistema de seguridad y previsión social.

**Gráfico III.15**  
**Recursos acumulados en los fondos anticíclicos provincial y nacional**  
**(modalidad 24 meses)**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Resulta interesante notar la evolución contrapuesta que habrían tenido estos fondos durante algunos períodos. Por ejemplo, a mediados y fines del 2000, por efecto de las garantías de coparticipación, el fondo provincial habría acumulado recursos mientras que el fondo nacional habría distribuido recursos; en lo que va del 2002, por efecto de los cambios de política tributaria sesgados a favor impuestos no coparticipables (caso de las retenciones a las exportaciones), se habría producido la situación opuesta, con las provincias desacumulando recursos de su fondo y la Nación acumulando en el propio. Es evidente que si se pretende un accionar anticíclico coordinado debe prevalecer la convergencia de políticas a tal fin. Esta condición no se habría alcanzado plenamente en la década de los '90 si la creación de los fondos anticíclicos era acompañada de políticas fiscales inconsistentes tales como la garantía de transferencias mínimas o la creación de nuevos impuestos no coparticipables.

## *Propuesta 2*

Al igual que en la propuesta anterior, se trata de la conformación de un fondo anticíclico previo a la distribución primaria de los recursos coparticipables. La conformación del fondo se realizaría asignando un porcentaje del incremento mensual de recursos tributarios que se genere en las fases expansivas de ingresos<sup>86</sup>. Como base para el cálculo del incremento de recursos tributarios, se utilizaría un promedio móvil de la recaudación de un período pasado, en principio, de entre 15 y 30 meses.

Para ilustrar con un ejemplo concreto la operatoria del fondo anticíclico, supóngase que entra en vigencia en enero del 2003 bajo las siguientes características: un aporte mensual al fondo anticíclico equivalente al tanto por ciento ( $\beta$ ) del monto resultante de la diferencia entre los recursos coparticipables teóricos del mes en curso, en este caso enero del 2003, y el promedio mensual de recursos coparticipados durante los últimos (n) meses.

Un aporte al fondo de signo positivo implicaría que los recursos efectivamente coparticipados a provincias serán menores, en el monto del aporte, a los recursos que les hubiera correspondido según la recaudación tributaria coparticipable del mes en curso. Por otra parte, si el aporte al fondo fuera de signo negativo, las provincias recibirían una transferencia de ingresos mayor, en el importe del aporte, a la que hubieran recibido según la recaudación tributaria coparticipable del mes en curso. De manera esquemática,

---

<sup>86</sup> Un esquema de este tipo propone Llach, J.J.(2002) en "Un Nuevo Contrato Fiscal Federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Documento de Trabajo 04/2002, IAE.



si  $PM_n < RTC_t \Rightarrow$  el fondo acumula recursos y  $AF > 0$

si  $PM_n > RTC_t \Rightarrow$  el fondo distribuye recursos y  $AF < 0$

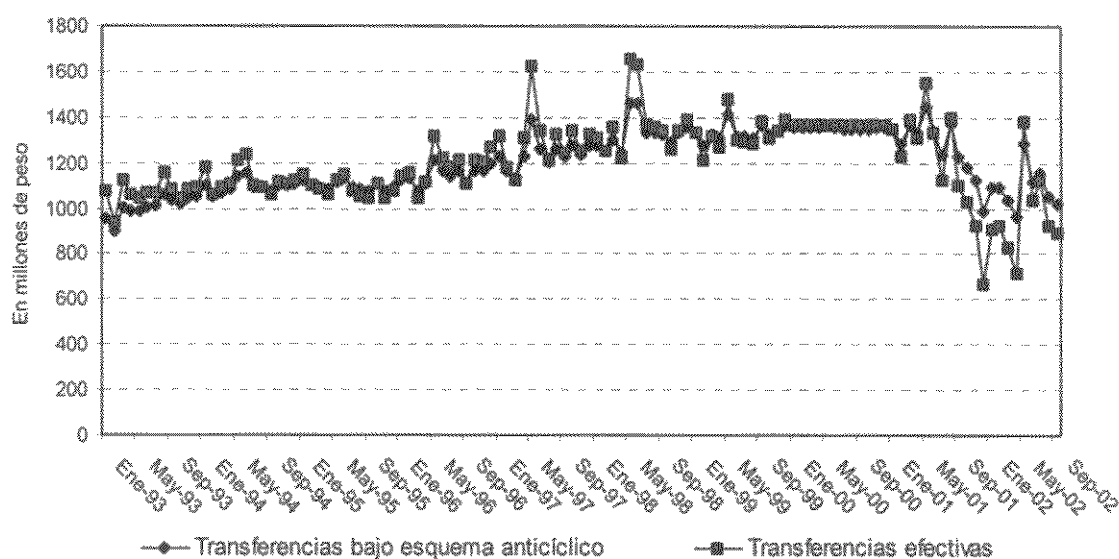
$$PM_n = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n RTC_{t-i} \quad (1)$$

$$AF = \beta * (RTC_t - PM_n) \quad (2)$$

siendo  $PM_n$ , como la fórmula (1) lo muestra, el promedio móvil de recursos tributarios coparticipables de un período de n meses previos al mes en curso (t),  $RTC_t$  los recursos tributarios coparticipables del mes en curso (t) y AF el aporte al fondo que surge de un parámetro  $\beta$ , que varía entre 0 y 1, y la diferencia entre RTC y PM tal como lo indica la fórmula 2.

Es interesante notar que la diferencia entre esta propuesta y la anterior es mínima y se acota al hecho que esta propuesta “sólo acerca” la distribución primaria de los recursos coparticipables al promedio móvil de los últimos meses y no la iguala como en el caso de la propuesta previa. En el Gráfico III.16 se presenta como hubiera sido la evolución de las transferencias a provincias de acuerdo al esquema anticíclico propuesto considerando la implementación del sistema con parámetros  $\beta=0.5$  y  $n=24$ . Tal como era de esperar, puede deducirse de la comparación de los gráficos X y X que la capacidad de este segundo esquema anticíclico para disminuir la volatilidad de las transferencias a provincias resulta menor a la de la propuesta 1.

**Gráfico III.16**  
**Transferencias a provincias efectivas y estimadas bajo esquema anticíclico**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

### *Algunas aspectos normativos del Fondo Anticíclico*

En este apartado se presentan algunos aspectos normativos que hacen a la constitución y funcionamiento del fondo anticíclico, que son importantes a la hora de maximizar la efectividad del accionar de una institución fiscal de esta naturaleza.

En primer lugar, debe dejarse claramente asentado que el fondo anticíclico constituirá patrimonio enajenable de las jurisdicciones provinciales, quiénes contarán con cuentas individuales donde se irán acumulando sus recursos. Segundo, los recursos del fondo serán utilizados únicamente para compensar a las provincias la caída de ingresos tributarios coparticipables producida únicamente por un menor nivel de actividad económico y no por otras causas (por ejemplo, un cambio en la política tributaria). Tercero, si se considera apropiado poner un “techo” a los recursos

acumulados por el fondo (un determinado nivel considerado satisfactorio), que puede ser una proporción del PBI o de las propias transferencias a provincias, los recursos que excedan este “techo” serán transferidos al Fondo para la asistencia del Desarrollo y los Desequilibrios financieros transitorios en provincias (FDDR), cuyas características se encuentran detalladas en la propuesta de reforma presentada en otra sección del informe.

En cuarto lugar, la responsabilidad de la creación del fondo como así también de su administración y control del cumplimiento efectivo de las condiciones que se exijan a las partes intervinientes, recaerá sobre el organismo fiscal Federal que define el art.75 de la Constitución Nacional.

### *El Fondo anticíclico y el gasto público*

Como se mencionara anteriormente, la instrumentación de un fondo anticíclico tiene por objeto suavizar la evolución de los ingresos tributarios a los efectos de evitar fuertes oscilaciones en la provisión de bienes y servicios públicos<sup>87</sup>.

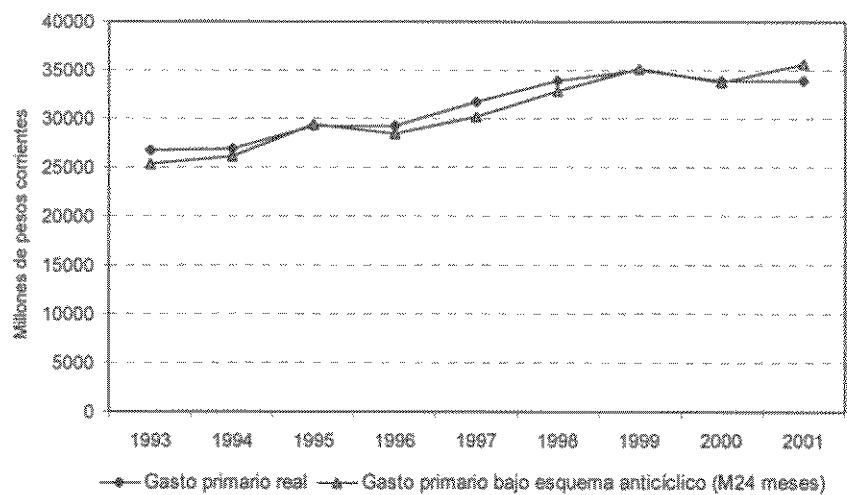
Cuando en las fases expansivas de la economía los ingresos tributarios crecen, el fondo anticíclico acumula recursos de manera tal de ajustar la restricción presupuestaria del Estado y reducir el crecimiento del gasto. Por el contrario, en las fases contractivas de la economía, cuando los ingresos tributarios se encuentran en retroceso, el fondo desacumula recursos de manera tal de “aflojar” la restricción presupuestaria y evitar que el gasto público se reduzca en la misma proporción que los ingresos. Esta acción contracíclica es la que permite al gasto público seguir un sendero de crecimiento más suave.

---

<sup>87</sup> Esto bajo el supuesto que la restricción presupuestaria incorpora sólo recursos “genuinos”, es decir impuestos, tasas y contribuciones.

Es interesante simular lo que hubiera sucedido con el gasto público del consolidado de provincias en la década de los '90 de haber sido implementado un fondo anticíclico de las características de los esquemas presentados en esta sección.

**Gráfico III.17**  
**Gasto primario del consolidado de provincias (1993-2001)**  
**Efectivo del período (real) y estimado bajo esquema anticíclico**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En el Gráfico III.17 se presenta la evolución efectiva del gasto primario provincial en el período 1993-2001 y la evolución que hubiera tenido bajo un esquema anticíclico a nivel de la distribución primaria de recursos coparticipables (implementado bajo un criterio de promedio móvil de 24 meses). Puede apreciarse en la Gráfica que este esquema hubiera sido bastante efectivo para actuar de manera anticíclica. En efecto, éste habría atenuado el crecimiento del gasto en las fases expansivas (entre los años 1993y 1998) y habría permitido que este último no se estancara o disminuyera en las fases depresivas (período 1999-2001).

### **III.4.4 Una propuesta para mejorar la Distribución Secundaria**

En la primera sección de este informe se analizaron las características y consecuencias de la distribución de fondos federales entre provincias<sup>88</sup>. Allí se indicó que el principal inconveniente con el sistema actual de reparto reside en la notable heterogeneidad en los recursos per cápita recibidos por cada jurisdicción, aún cuando se compara entre provincias con similares características socio-económicas y demográficas<sup>89</sup>. Esta situación deriva en una también elevada heterogeneidad en el nivel de las erogaciones por habitante, induciendo con ello inequidades y migraciones ineficientes originadas en motivos fiscales.

También se indicó que, si bien los criterios de reparto entre provincias que contiene la normativa actual son por lo general no explicitados, las dos variables que (implícitamente) explican en mayor medida el criterio de distribución adoptado es el PBG provincial por habitante y la densidad poblacional. Esto es, existe una distribución de fondos en parte devolutiva (relación directa con el PBG) y en parte igualadora de necesidades fiscales (relación inversa con la densidad poblacional), en el entendimiento que a menor densidad corresponden mayores erogaciones por habitante.

Por ende, las dos principales críticas que se pueden hacer a la situación actual es la falta de atención a la igualación de capacidades fiscales y la no inclusión de otros componentes reveladores de necesidad fiscal que no sea la densidad poblacional. A su vez, también podría mencionarse que aún cuando la porción de las transferencias federales condicionadas (con destino

---

<sup>88</sup> Distribución que surge del efecto conjunto de la Ley de Coparticipación 23548 y sus modificatorias, a lo que aquí se ha denominado participación en las transferencias federales efectivas.

<sup>89</sup> El caso más notorio resultaba de las diferencias en transferencias por habitante recibidas por las provincias (BY; AD) y (BY; BD).

específico) es relativamente baja<sup>90</sup>, tampoco se incluyen elementos que incentiven el buen uso de los recursos por parte de las jurisdicciones receptoras de transferencias.

A la hora de pensar en una propuesta para una nueva distribución de fondos federales entre provincias, previamente se debe atender a la existencia de tres problemas importantes:

- i) **Situación de la CABA:** Actualmente esta jurisdicción recibe transferencias directamente desde la participación primaria del gobierno nacional, cuyos montos per capita resultan poco significativos, dado que se trata de un caso especial por cuanto el gobierno central provee en ella determinados servicios públicos (policía, justicia, etc) que la posicionan en una situación ventajosa frente a otras jurisdicciones.
- ii) **Situación de la provincia de Buenos Aires:** Caso relacionado con el anterior, pues la vecindad entre la CABA y el conurbano bonaerense implica que ciudadanos de éste también resultan beneficiados por los servicios públicos que el gobierno nacional brinda en aquélla. Este factor, unido a otros de índole económica, política e histórica, indican que el diseño de un nuevo sistema de transferencias federales en Argentina debe contemplar un tratamiento especial para la provincia de Buenos Aires.
- iii) **Problemas con la información:** Algunos datos que resultarían importantes para diseñar una distribución secundaria sobre bases más racionales suelen presentar problemas de calidad y/o disponibilidad en la Argentina. Un caso

---

<sup>90</sup> Comparando con la situación de Australia y Canadá.

típico es la estimación del PBG de las provincias, cuyo último dato oficial data de 1993. También existen problemas para obtener la información necesaria para equiparar capacidades fiscales, como podría ser la base tributaria teórica de cada jurisdicción. Tales aspectos deben ser igualmente ponderados a la hora de definir un sistema viable de distribución.

En función del diagnóstico previamente realizado y de los problemas mencionados, se cree conveniente una reforma a la distribución secundaria entre provincias que contemple los siguientes elementos:

**1º) Índices de participación en función de *necesidades y capacidades fiscales*:** Dados los problemas mencionados en términos de disponibilidad y/o calidad de cierta información necesaria, el IERAL cree conveniente concentrarse en una primera etapa principalmente en los aspectos relacionados con las *necesidades fiscales* de las provincias<sup>91</sup>, puesto que ellas han sido, además, las tradicionalmente privilegiadas en anteriores normativas legales relacionadas con las transferencias federales. Con tal propósito se sugiere utilizar sólo información de fuentes confiables y no manipulables por las jurisdicciones subnacionales. Concretamente, se propone la construcción de índices de distribución en función de la participación de cada provincia en la población (ponderación del 50%), de la proporción de población en hogares con NBI (35%), de la superficie de la provincia (5%), la temperatura media anual (5%) y en partes iguales entre todas las jurisdicciones (5%).

La distribución en función de la participación en la **Población** garantiza cierta capacidad mínima para proveer servicios públicos en forma

---

<sup>91</sup> Posteriormente en el seno del OFF podrán analizarse mecanismos más ajustados para captar capacidades y necesidades fiscales de las provincias, siempre que comience a generarse en forma confiable y sistemática la información de base necesaria.

igualitaria por parte de todos los gobiernos subnacionales. Resulta, además, en un criterio básico para medir necesidades fiscales.

El reparto relacionado con la cantidad de **Habitantes en Hogares con NBI** cumple también un doble papel: indica grados de capacidad fiscal, pues existe correlación negativa entre dicho indicador y la posibilidad de recaudar tributos por parte de una gobierno, pero a la vez también de necesidad fiscal, por cuanto en jurisdicciones con mayores problemas de NBI los gobiernos a cargo deben hacer un mayor esfuerzo en materia de erogaciones para alcanzar resultados similares a otras jurisdicciones con menores niveles de NBI, en términos de lo que este este indicador intenta medir: condiciones educativas, sanitarias y habitacionales.

La inclusión de los indicadores participación en la **Superficie** y reparto en **Partes Iguales** intenta captar dos efectos que en otra normativa se intentaba capturar (imperfectamente) con el indicador Densidad Poblacional. Una jurisdicción con población pequeña y superficie extensa (baja densidad) tiene desventajas en términos de costos por habitante para proveer servicios públicos, puesto que se incrementan sus gastos relacionados con carreteras, comunicaciones y redes, es decir, todo aquello tendiente a "unir" a una población en un territorio extenso. Sin embargo, no capta adecuadamente el problema que puede tener una jurisdicción con población y territorio pequeño (podría ser el caso de Tierra del Fuego), en que se incrementan sus costos fijos por habitante por efecto de las deseconomías de escala<sup>92</sup>.

Finalmente, la inclusión del indicador Temperatura Media intenta captar el hecho que las jurisdicciones con temperaturas extremas por lo

---

<sup>92</sup> El hecho que aún para atender a una población pequeña debe contar con un Poder Legislativo y Judicial con cierta estructura, con una determinada cantidad de ministerios en el Poder Ejecutivo, etc.



general deben ofrecer salarios públicos mayores para lograr contar con recursos humanos de similar calidad a los de jurisdicciones con temperaturas más benignas. Con tal objetivo, dicho indicador se construye en función de la diferencia entre la temperatura media de una determinada jurisdicción (en valor absoluto) y la temperatura media para el conjunto de jurisdicciones.

Por otra parte, y por los motivos ya adelantados, se cree conveniente que la CABA siga excluida de los índices de distribución secundaria hasta tanto en el seno del OFF se diseñe una estrategia que implique la descentralización hacia ésta de algunas funciones que el Gobierno Nacional cumple en ella, acompañado por el financiamiento correspondiente<sup>93</sup>.

En el Cuadro III.11 se expone una estimación de los índices de participación secundaria de cada jurisdicción siguiendo los lineamientos mencionados.

**2º) Redistribución del excedente de Buenos Aires entre el resto de jurisdicciones:** La aplicación directa de los criterios propuestos conllevaría un aumento de la participación de la provincia de Buenos Aires en la distribución secundaria desde el 23,7% efectivamente alcanzado en 2000 a un 33,6%. Por las razones expuestas más arriba, se cree que tal jurisdicción debe recibir también un tratamiento especial y por tanto su participación no exceder del 25% de los recursos totales enviados a provincias, lo que de todos modos incrementaría en un 6% su participación relativa a lo efectivamente acontecido en 2000.

---

<sup>93</sup> Financiamiento que debe salir de la participación primaria que ostenta el Gobierno Nacional.

**Cuadro III.11**  
**Estimación de los nuevos índices de distribución secundaria a provincias**

	Población 50%	Población c/NBI 35%	Superficie 5%	Partes iguales 5%	Temperatura 5%	Primer Índice	Redistrib. Libre Disp.	Redistrib. para FODR	Índice Final	Dif. c/Índices Efect. 2000	Dif. c/Índices Ley 20221 (*)	Redistrib. contra PBG	Redistrib. contra Pob.
<b>Grupo (AY; AD)</b>	<b>64,13</b>	<b>53,05</b>	<b>27,15</b>	<b>17,39</b>	<b>3,99</b>	<b>53,06</b>	<b>-3,08</b>	<b>-4,32</b>	<b>45,66</b>	<b>4,90%</b>	<b>-8,69%</b>	<b>-34,77%</b>	<b>-28,80%</b>
Bs As	41,31	34,57	11,064	4,35	2,17	33,63	-4,32		25,00	5,66%	-9,49%	-42,62%	-39,47%
Córdoba	9,15	6,65	5,947	4,35	0,78	7,46	0,61		8,06	2,95%	-8,17%	-24,36%	-11,89%
Mendoza	4,71	3,97	5,354	4,35	0,84	4,27			4,27	10,25%	-8,43%	-20,57%	-9,35%
Santa Fe	8,96	7,87	4,785	4,35	0,19	7,70	0,63		8,33	2,01%	-6,85%	-19,88%	-7,07%
<b>Grupo (AY; BD)</b>	<b>7,18</b>	<b>6,56</b>	<b>36,23</b>	<b>30,43</b>	<b>47,03</b>	<b>11,57</b>	<b>0,20</b>	<b>0,00</b>	<b>11,77</b>	<b>-15,45%</b>	<b>-2,54%</b>	<b>6,15%</b>	<b>63,95%</b>
Chubut	1,24	1,23	8,083	4,35	6,16	1,98			1,98	3,31%	7,57%	11,35%	60,23%
La Pampa	0,89	0,56	5,160	4,35	2,32	1,23	0,10		1,33	-31,63%	-25,01%	14,31%	49,38%
Neuquén	1,41	1,31	3,384	4,35	3,65	1,73			1,73	-12,37%	2,36%	-31,72%	22,63%
Río Negro	1,65	1,87	7,303	4,35	3,94	2,26			2,26	-9,61%	-0,07%	12,15%	36,83%
Santa Cruz	0,59	0,37	8,775	4,35	14,28	1,79			1,79	-13,46%	26,36%	45,64%	204,36%
San Luis	1,10	0,98	2,761	4,35	0,04	1,25	0,10		1,35	-35,70%	-21,95%	0,01%	23,22%
T. del Fuego	0,30	0,24	0,765	4,35	16,64	1,32			1,32	-5,98%		30,89%	338,20%
<b>Grupo (BY; AD)</b>	<b>17,88</b>	<b>24,85</b>	<b>13,39</b>	<b>26,09</b>	<b>25,97</b>	<b>20,91</b>	<b>1,70</b>	<b>2,55</b>	<b>25,16</b>	<b>8,74%</b>	<b>14,85%</b>	<b>107,00%</b>	<b>40,73%</b>
Chaco	2,94	5,30	3,584	4,35	5,95	4,02	0,33	0,49	4,84	10,44%	18,77%	186,27%	64,64%
Corrientes	2,78	4,00	3,173	4,35	6,69	3,50	0,28	0,43	4,21	20,85%	12,70%	139,22%	51,58%
Entre Ríos	3,46	3,35	2,834	4,35	1,67	3,34	0,27	0,41	4,02	-10,32%	-10,66%	37,88%	16,38%
Jujuy	1,83	2,90	1,914	4,35	1,67	2,32	0,19	0,28	2,80	-5,00%	28,42%	138,87%	53,07%
Misiones	2,88	4,23	1,072	4,35	6,40	3,51	0,29	0,43	4,23	19,75%	44,62%	131,43%	46,70%
Tucumán	4,00	5,06	0,810	4,35	3,59	4,21	0,34	0,51	5,06	17,46%	12,71%	81,58%	26,73%
<b>Grupo (BY; BD)</b>	<b>10,81</b>	<b>15,54</b>	<b>23,23</b>	<b>26,09</b>	<b>23,01</b>	<b>14,46</b>	<b>1,18</b>	<b>1,76</b>	<b>17,40</b>	<b>-10,32%</b>	<b>8,50%</b>	<b>157,66%</b>	<b>60,97%</b>
Catamarca	1,00	1,19	3,691	4,35	5,07	1,57	0,13	0,19	1,89	-22,29%	-0,66%	174,60%	89,43%
Formosa	1,45	2,50	2,592	4,35	7,72	2,33	0,19	0,28	2,81	-12,62%	24,27%	251,30%	93,35%
La Rioja	0,87	0,95	3,226	4,35	4,48	1,37	0,11	0,17	1,65	-46,40%	-3,10%	130,03%	90,22%
Salta	3,23	5,13	5,593	4,35	0,19	3,91	0,32	0,48	4,71	20,39%	27,36%	129,43%	45,99%
San Juan	1,86	1,68	3,225	4,35	0,78	1,93	0,16	0,24	2,33	-25,66%	-7,67%	66,39%	25,16%
Santiago del Estero	2,41	4,10	4,905	4,35	4,77	3,34	0,27	0,41	4,02	10,33%	1,54%	265,83%	66,85%
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>100,00</b>				

(\*) Corregido por el hecho que en la Ley 20221 la provincia de Tierra del Fuego no participaba de la distribución secundaria.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de los Censos de Población 1991 (NBI) y 2001 (población), del Instituto Geográfico Militar (Superficie) y de WorldClimate.com (temperaturas).

Los aproximadamente 8,6 puntos porcentuales del excedente de Buenos Aires se repartirían a través de dos vías: a) La mitad (4,3 puntos) como recursos de libre disponibilidad entre el resto de las jurisdicciones (salvo las que cuentan con ingresos por regalías superiores al 5% de sus recursos corrientes totales<sup>94</sup>), en función de sus participaciones en la distribución secundaria computada con los criterios antes expuestos; b) La otra mitad sólo entre las jurisdicciones (BY; AD) y (BY; BD) en función de sus participaciones en la distribución secundaria previamente calculada, pero se trataría de fondos con destino al FDDR, esto es, sólo podrían ser utilizados con los condicionamientos anteriormente explicitados para el funcionamiento de ese Fondo.

Los cálculos efectuados para la distribución de este excedente también pueden apreciarse en el Cuadro III.11.

**3º) Incorporación de inductores de eficiencia fiscal y eficacia en la política social:** Este tercer componente del sistema tiene dos objetivos: Inducir comportamientos fiscales responsables y sustentables en las jurisdicciones subnacionales, por un lado, y generar un sistema de incentivos que induzca el uso eficaz de los fondos en los destinos *preferentes* del gobierno nacional, por el otro (recordar que se propone eliminar todo condicionamiento sobre el destino de los fondos transferidos<sup>95</sup>).

El mecanismo inductor de responsabilidad fiscal propuesto consiste en modificar cada dos años (el primero y el tercero de cada administración provincial) los índices de distribución secundaria en función de la performance

---

<sup>94</sup> Neuquén, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza.

<sup>95</sup> Esto es, se parte de la base de que en un sistema de transferencias condicionadas resulta sumamente difícil controlar el destino dado a los fondos por parte de los gobiernos provinciales, por los problemas de agencia que se generan, y que en su lugar es preferible inducir un sistema de premios y castigos en función de determinados resultados (fácilmente medibles) alcanzados en materia de política social.

fiscal de las administraciones provinciales en los últimos dos años. Para ello se seguirían los siguientes pasos:

- i) Se computan tres indicadores fiscales en cada provincia para el año t y t-2:
  - 1. Relación Resultado Fiscal Primario/Gasto Primario
  - 2. Relación Gasto Capital/Gasto Total
  - 3. Relación Recursos Tributarios Propios/Ingresos Tributarios Totales

- ii) Se obtiene la variación absoluta de cada indicador:

$$\Delta I_i^{t,t-2} = I_i^t - I_i^{t-2}$$

- iii) Para cada indicador, se ordenan las provincias de mayor a menor en función de la mejora lograda, asignando el número 1 a la jurisdicción de mejor performance y un 23 a la de peor desempeño.
- iv) Se computa la posición promedio que ocupa cada provincia cuando se tienen en cuenta los *rankings* generados para cada indicador.
- v) Se ordenan las provincias de menor a mayor en función de la posición promedio alcanzada en el ranking general. Se asignan las variaciones a los índices de participación secundaria en función del siguiente esquema:

Posición en el ránking	Variación en el Índice
Entre 1º y 5º lugar	+3,0%
Entre 6º y 11º lugar	+1,5%
12º lugar	0%
Entre 13º y 17 lugar	-1,5%
Entre 18 y 23 lugar	-3,0%

- vi) Se obtiene el nuevo índice de participación secundaria de cada provincia aplicando la siguiente fórmula:

$$P_i^{t+1} = P_i^t * (1 + \Delta P_i^{t,t-2}) / \sum_{j=1}^{23} \{P_j^t * (1 + \Delta P_j^{t,t-2})\}$$

donde:

$P_i^{t+1}$  = Índice de participación de la provincia i para el período t+1

$\Delta P_i^{t,t-2}$  = Variación en la participación secundaria que le corresponde a la provincia i en función del ránking general que mide el desempeño fiscal entre el período t y t-2.

$P_j^t$  = Índice de participación de la provincia j en el período t, con j que va de 1 a 23.

Un ejemplo de aplicación del inductor de responsabilidad fiscal descripto puede visualizarse en los Cuadros III.12 y III.13, en función de los datos fiscales de 1999 y 2001.

**Cuadro III.12**  
**Estimación del inductor de eficiencia fiscal con datos del período 1999-2001**

Provincia	Indic. 1	Posición	Provincia	Indic. 2	Posición	Provincia	Indic. 3	Posición	Posic. Prom.	Provincia	Posic. Prom.	Var. Asignada
Buenos Aires	-0,0650	17	Buenos Aires	-0,0446	15	Buenos Aires	-0,0226	20	17,3	Chubut	6,0	3,00%
Catamarca	0,0581	9	Catamarca	-0,0092	5	Catamarca	-0,0042	8	7,3	Catamarca	7,3	3,00%
Chaco	0,0426	10	Chaco	-0,0488	16	Chaco	-0,0191	19	15,0	Corrientes	7,7	3,00%
Chubut	0,1824	3	Chubut	-0,0431	14	Chubut	0,0405	1	6,0	Neuquén	8,7	3,00%
Córdoba	-0,1858	23	Córdoba	-0,0118	7	Córdoba	-0,0188	18	16,0	Tucumán	9,3	3,00%
Corrientes	-0,0217	16	Corrientes	0,0519	2	Corrientes	0,0179	5	7,7	Rio Negro	10,7	1,50%
Entre Ríos	-0,0103	13	Entre Ríos	-0,0854	20	Entre Ríos	-0,0174	17	16,7	Salta	10,7	1,50%
Formosa	0,0908	6	Formosa	-0,0841	19	Formosa	-0,0069	9	11,3	Tierra del Fuego	10,7	1,50%
Jujuy	0,0070	11	Jujuy	-0,0395	13	Jujuy	-0,0101	12	12,0	Misiones	11,0	1,50%
La Pampa	-0,1140	21	La Pampa	0,0975	1	La Pampa	-0,0277	23	15,0	Formosa	11,3	1,50%
La Rioja	-0,0684	18	La Rioja	-0,0600	17	La Rioja	-0,0005	7	14,0	San Juan	11,3	1,50%
Mendoza	0,0961	5	Mendoza	-0,0902	21	Mendoza	-0,0119	14	13,3	Santa Cruz	11,7	0,00%
Misiones	0,1516	4	Misiones	-0,1166	23	Misiones	0,0139	6	11,0	Jujuy	12,0	-1,50%
Neuquén	0,1860	2	Neuquén	-0,1092	22	Neuquén	0,0310	2	8,7	Sgo del Estero	12,0	-1,50%
Rio Negro	0,0876	7	Rio Negro	-0,0377	12	Rio Negro	-0,0105	13	10,7	Mendoza	13,3	-1,50%
Salta	0,2787	1	Salta	-0,0186	9	Salta	-0,0263	22	10,7	La Rioja	14,0	-1,50%
San Juan	-0,0723	19	San Juan	0,0066	4	San Juan	-0,0086	11	11,3	Santa Fe	14,0	-1,50%
San Luis	-0,1581	22	San Luis	-0,0601	18	San Luis	0,0303	3	14,3	San Luis	14,3	-1,50%
Santa Cruz	-0,0073	12	Santa Cruz	-0,0120	8	Santa Cruz	-0,0154	15	11,7	Chaco	15,0	-3,00%
Santa Fe	-0,0215	15	Santa Fe	-0,0373	11	Santa Fe	-0,0155	16	14,0	La Pampa	15,0	-3,00%
Sgo del Estero	-0,0790	20	Sgo del Estero	-0,0104	6	Sgo del Estero	-0,0078	10	12,0	Córdoba	16,0	-3,00%
Tierra del Fuego	0,0687	8	Tierra del Fuego	0,0110	3	Tierra del Fuego	-0,0252	21	10,7	Entre Ríos	16,7	-3,00%
Tucumán	-0,0116	14	Tucumán	-0,0255	10	Tucumán	0,0212	4	9,3	Buenos Aires	17,3	-3,00%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

**Cuadro III.13**  
**Simulación de efectos sobre índices de coparticipación del inductor de eficiencia**

	Índice Inicial	Variación x Eficiencia	Índice Ajustado	Índice Nuevo	Variación Efect. Índice
<b>Grupo (AY; AD)</b>	<b>45,66</b>			<b>44,90</b>	<b>-1,71%</b>
Bs As	25,00	-3,00%	24,25	24,48	-2,14%
Córdoba	8,06	-3,00%	7,82	7,89	-2,14%
Mendoza	4,27	-1,50%	4,21	4,25	-0,59%
Santa Fe	8,33	-1,50%	8,20	8,28	-0,59%
<b>Grupo (AY; BD)</b>	<b>11,77</b>			<b>11,99</b>	<b>1,80%</b>
Chubut	1,98	3,00%	2,04	2,06	3,81%
La Pampa	1,33	-3,00%	1,29	1,30	-2,14%
Neuquén	1,73	3,00%	1,79	1,80	3,81%
Río Negro	2,26	1,50%	2,29	2,32	2,39%
Santa Cruz	1,79	0,00%	1,79	1,81	0,92%
San Luis	1,35	-1,50%	1,33	1,34	-0,59%
T. del Fuego	1,32	1,50%	1,34	1,35	2,39%
<b>Grupo (BY; AD)</b>	<b>25,16</b>			<b>25,43</b>	<b>1,06%</b>
Chaco	4,84	-3,00%	4,69	4,74	-2,14%
Corrientes	4,21	3,00%	4,34	4,38	3,81%
Entre Ríos	4,02	-3,00%	3,90	3,94	-2,14%
Jujuy	2,80	-1,50%	2,76	2,78	-0,59%
Misiones	4,23	1,50%	4,29	4,33	2,39%
Tucumán	5,06	3,00%	5,22	5,26	3,81%
<b>Grupo (BY; BD)</b>	<b>17,40</b>			<b>17,69</b>	<b>1,60%</b>
Catamarca	1,89	3,00%	1,95	1,96	3,81%
Formosa	2,81	1,50%	2,85	2,88	2,39%
La Rioja	1,65	-1,50%	1,62	1,64	-0,59%
Salta	4,71	1,50%	4,78	4,83	2,39%
San Juan	2,33	1,50%	2,36	2,38	2,39%
Santiago del Estero	4,02	-1,50%	3,96	4,00	-0,59%
<b>Total</b>	<b>100,00</b>		<b>99,08</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la DNCFP.

El mecanismo inductor de eficacia en la política social propuesto consiste en modificar también cada dos años (el primero y el tercero de cada administración provincial) los índices de distribución secundaria en función de los logros alcanzados en materia de gasto social por parte de las

administraciones provinciales **que reciben subsidios implícitos a través del mecanismo de transferencias federales**. Se considera como subsidiadas a aquellas jurisdicciones cuyo índice de participación secundaria excede su participación en el PIB nacional (excluyendo a la CABA)<sup>96</sup>. En función de ese criterio, se trataría de todas las provincias incluidas en los grupos (AY; BD), (BY; AD) y (BY; BD), con la excepción de Neuquén. Luego se seguirían los siguientes pasos (un ejemplo hipotético se presenta en el Cuadro III.14):

- i) Se computan tres indicadores sociales en las provincias subsidiadas para el año  $t$  y  $t-2$ :
  1. Relacionado con el rendimiento educativo (por ejemplo, rendimiento promedio en la escuela primaria y media en las pruebas nacionales sobre lengua y matemática que periódicamente se realizan)
  2. Relacionado con las condiciones sanitarias (por ejemplo, tasa de mortalidad infantil)
  3. Relacionado con las condiciones habitacionales (podría construirse un indicador al respecto a través de los datos de las EPH, considerando condiciones de las viviendas, de hacinamiento, de servicios en la vivienda, etc.)
- ii) Se obtiene la variación absoluta de cada indicador:

$$\Delta I_i^{t:t-2} = I_i^t - I_i^{t-2}$$

---

<sup>96</sup> Ello implica suponer que existe una alta correlación entre el PBG de cada provincia y el aporte que esta hace a la recaudación de impuestos nacionales coparticipables.



**Cuadro III.14**  
**Ejemplo para verificar cálculo y efectos de inductor de eficacia en la política social**

	Indice Inicial	Componente Devolutivo	Componente Redistributivo	Ejemplo Var. s/Comp. Red.	Nuevo Comp. Redistributivo	Nuevo Comp. Redist. Ajust.	Indice Final	Variación Efect. Ind.
<b>Grupo (AY; AD)</b>	<b>45,66</b>	<b>45,66</b>	<b>0,000</b>				<b>45,66</b>	<b>0,00%</b>
Bs As	25,00	25,00	0,000		0,000	0,000	25,00	0,00%
Córdoba	8,06	8,06	0,000		0,000	0,000	8,06	0,00%
Mendoza	4,27	4,27	0,000		0,000	0,000	4,27	0,00%
Santa Fe	8,33	8,33	0,000		0,000	0,000	8,33	0,00%
<b>Grupo (AY; BD)</b>	<b>11,77</b>	<b>10,29</b>	<b>1,488</b>				<b>11,86</b>	<b>0,77%</b>
Chubut	1,98	1,78	0,202	0,050	0,212	0,215	1,99	0,67%
La Pampa	1,33	1,17	0,167	0,050	0,175	0,178	1,34	0,83%
Neuquén	1,73	1,73	0,000		0,000	0,000	1,73	0,00%
Río Negro	2,26	2,02	0,245	0,050	0,257	0,261	2,28	0,71%
Santa Cruz	1,79	1,23	0,562	0,050	0,590	0,599	1,83	2,07%
San Luis	1,35	1,35	0,000	0,025	0,000	0,000	1,35	0,00%
T. del Fuego	1,32	1,01	0,312	0,025	0,320	0,325	1,34	0,96%
<b>Grupo (BY; AD)</b>	<b>25,16</b>	<b>12,15</b>	<b>13,005</b>				<b>25,37</b>	<b>0,82%</b>
Chaco	4,84	1,69	3,148	0,025	3,227	3,276	4,97	2,64%
Corrientes	4,21	1,76	2,450	0,025	2,511	2,550	4,31	2,36%
Entre Ríos	4,02	2,92	1,105	0,025	1,133	1,150	4,07	1,11%
Jujuy	2,80	1,17	1,627	-0,025	1,586	1,610	2,78	-0,59%
Misiones	4,23	1,83	2,400	-0,025	2,340	2,376	4,20	-0,58%
Tucumán	5,06	2,79	2,275	-0,025	2,218	2,252	5,04	-0,46%
<b>Grupo (BY; BD)</b>	<b>17,40</b>	<b>6,75</b>	<b>10,649</b>				<b>17,11</b>	<b>-1,71%</b>
Catamarca	1,89	0,69	1,201	-0,025	1,171	1,189	1,88	-0,65%
Formosa	2,81	0,80	2,008	-0,025	1,958	1,988	2,79	-0,73%
La Rioja	1,65	0,72	0,931	-0,050	0,885	0,898	1,61	-2,01%
Salta	4,71	2,05	2,657	-0,050	2,524	2,563	4,62	-2,01%
San Juan	2,33	1,40	0,929	-0,050	0,882	0,896	2,29	-1,42%
Santiago del Estero	4,02	1,10	2,922	-0,050	2,776	2,818	3,92	-2,59%
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>74,86</b>	<b>25,142</b>		<b>24,766</b>	<b>25,142</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- iii) Para cada indicador, se ordenan las provincias de mayor a menor en función de la mejora lograda, asignando el número 1 a la jurisdicción de mejor performance y un 18 a la de peor desempeño.
- iv) Se computa la posición promedio que ocupa cada provincia cuando se tienen en cuenta los *rankings* generados para cada indicador.
- v) Se ordenan las provincias de menor a mayor en función de la posición promedio alcanzada en el ranking general. Se asignan las variaciones a los índices de participación secundaria en función del siguiente esquema:

Posición en el ranking	Variación en el Índice
Entre 1° y 4° lugar	+5,0%
Entre 5° y 9° lugar	+2,5%
Entre 10° y 13 lugar	-2,5%
Entre 14 y 18 lugar	-5,0%

- vi) Se modifica el componente redistributivo del índice de participación de las provincias subsidiadas en función de las variaciones asignadas en el paso anterior
- vii) Se obtiene el nuevo índice de participación secundaria de cada provincia sumando al componente devolutivo el componente redistributivo modificado, cuidando que este último siga siendo el mismo (a nivel agregado) que el inicial. En otras palabras, cuidando que las provincias no subsidiadas mantengan la misma participación en la distribución secundaria.

Finalmente, en los Cuadros III.15 y III.16 se exponen los efectos de los cambios propuestos sobre las transferencias y erogaciones por habitante en

las provincias<sup>97</sup>. Puede verificarse que se cumplen los objetivos de disminuir la disparidad de montos per capita transferidos y gastados en cada provincia, a la vez que se corrigen las fuertes inequidades que actualmente existen inter e intra grupos de provincias. En el primer caso, por ejemplo entre los grupos (BY; AD) y (BY; BD); en el segundo, lo que ocurre especialmente dentro del grupo (BY; BD).

**Cuadro III.15**  
**Gasto por habitante en provincias después de la reforma a**  
**la distribución secundaria**  
(\$ corrientes de 2000)

	Gasto p/h Año 2000	Transf. p/h Año 2000	Otros Ing. p/h Año 2000	Variación Transfe- rencias	Transf. p/h d/Refor- ma	Gasto p/h d/Refor- ma
<b>Grupo (AY; AD)</b>						
Bs As	803	307	496	5,66%	324	821
Córdoba	826	459	367	2,95%	473	840
Mendoza	998	442	556	10,25%	487	1.043
Santa Fe	873	487	385	2,01%	497	882
<b>Grupo (AY; BD)</b>						
Chubut	1460	836	624	3,31%	864	1.487
La Pampa	1880	1177	704	-31,63%	804	1.508
Neuquén	2433	758	1675	-12,37%	664	2.339
Río Negro	1399	811	588	-9,61%	733	1.321
Santa Cruz	4096	1908	2188	-13,46%	1.651	3.839
San Luis	1379	1043	336	-35,70%	671	1.007
T. del Fuego	3975	2570	1405	-5,98%	2.416	3.822
<b>Grupo (BY; AD)</b>						
Chaco	1132	804	328	10,44%	888	1.216
Corrientes	802	677	126	20,85%	818	943
Entre Ríos	1153	698	455	-10,32%	626	1.081
Jujuy	1192	871	321	-5,00%	828	1.148
Misiones	956	664	292	19,75%	795	1.087
Tucumán	801	582	219	17,46%	684	902
<b>Grupo (BY; BD)</b>						
Catamarca	1611	1325	286	-22,29%	1.030	1.316
Formosa	1498	1199	299	-12,62%	1.048	1.347
La Rioja	2479	1937	542	-46,40%	1.038	1.580
Salta	931	658	273	20,39%	793	1.066
San Juan	1364	909	455	-25,66%	676	1.130
Santiago del Estero	944	818	126	10,33%	903	1.028

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

<sup>97</sup> Los nuevos gastos per cápita se estiman suponiendo que todo incremento en los montos transferidos se gasta y toda disminución en los mismos se recorta del gasto.

**Cuadro III.16**  
**Efectos de la reforma a la distribución secundaria entre grupos de provincias**  
(\$ corrientes de 2000)

	Gasto p/h Año 2000	Transf. p/h Año 2000	Otros Ing. p/h Año 2000	Transf. p/h d/Reforma	Gasto p/h d/Reforma
<b>Provincias</b>					
Promedio Simple	1521	954	567	857	1424
Desvío Estándar	902	530	497	421	808
Coef. Variación	59%	56%	88%	49%	57%
Mínimo	801	307	126	324	821
Máximo	4096	2570	2188	2416	3839
Máx/Min	5,1	8,4	17,4	7,4	4,7
<b>Grupo (AY; AD)</b>					
Promedio Simple	875	424	451	445	896
Desvío Estándar	75	69	78	70	88
Coef. Variación	9%	16%	17%	16%	10%
Mínimo	803	307	367	324	821
Máximo	998	487	556	497	1043
Máx/Min	1,2	1,6	1,5	1,5	1,3
<b>Grupo (AY; BD)</b>					
Promedio Simple	2375	1300	1074	1115	2189
Desvío Estándar	1105	634	636	620	1103
Coef. Variación	47%	49%	59%	56%	50%
Mínimo	1379	758	336	664	1007
Máximo	4096	2570	2188	2416	3839
Máx/Min	3,0	3,4	6,5	3,6	3,8
<b>Grupo (BY; AD)</b>					
Promedio Simple	1006	716	290	773	1063
Desvío Estándar	162	95	102	90	109
Coef. Variación	16%	13%	35%	12%	10%
Mínimo	801	582	126	626	902
Máximo	1192	871	455	888	1216
Máx/Min	1,5	1,5	3,6	1,4	1,3
<b>Grupo (BY; BD)</b>					
Promedio Simple	1471	1141	330	914	1244
Desvío Estándar	519	421	134	140	191
Coef. Variación	35%	37%	41%	15%	15%
Mínimo	931	658	126	676	1028
Máximo	2479	1937	542	1048	1580
Máx/Min	2,7	2,9	4,3	1,6	1,5
(AY; AD) / (AY; BD)	0,37	0,33	0,42	0,40	0,41
(BY; AD) / (BY; BD)	0,68	0,63	0,88	0,85	0,85
(AY; AD) / (BY; AD)	0,87	0,59	1,56	0,58	0,84
(AY; BD) / (BY; BD)	1,61	1,14	3,25	1,22	1,76

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

## Bibliografía

- Albi, E., Contreras, C., Gonzalez Páramo, J.M., Zubiri, I., Teoría de la Hacienda Pública, Segunda Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.
- Argentina. Constitución Nacional.
- Argentina. Leyes y Decretos varios.
- Australian Government, 1998, *Tax Reform: Not A New Tax, A New Tax Sistem*, Treasurer of the Commonwealth of Australia.
- Australian Government, 1999, Budget Paper N°3, *Federal Financial Relations 1999-2000*, Treasurer of the Commonwealth of Australia.
- Australian Government, 1999, *Commonwealth National Competition Policy, Annual Report 1997-1998*, Treasurer of the Commonwealth of Australia.
- Australian Government, 2000, Budget Paper N°3, *Federal Financial Relations 2000-2001*, Treasurer of the Commonwealth of Australia.
- Australian Government, 2001, Budget Paper N°3, *Federal Financial Relations 2001-2002*, Treasurer of the Commonwealth of Australia.
- Australian Government, 2002, Budget Paper N°3, *Federal Financial Relations, 2002-2003*, Treasurer of the Commonwealth of Australia.
- Batalla, Pablo (1996), *La Economía Política del Federalismo Fiscal en la Argentina*. Premio Fulvio Salvador Pagani, 1996. EUDECOR, Córdoba.
- Bird, Richard, M., (1985), *Federal Finance un Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation.
- Boadway, R y P. Hobson (1993), *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Boadway, R., Public Sector Economics, Winthrop Publishers, Cambridge, 1979.
- Boothe, Paul (2002), "Modest but meaningful change: reforming equalization", Conference Paper on "Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?", Atlantic Institute for Market Studies, Montreal, October 2001.
- Breton, A. y R. Weintrobe, "The equilibrium size of budget maximizing bureau: a note on Niskanen's theory of bureaucracy", Journal of Political Economy, Feb., 1975.
- Buchanan, J., "Federalism and fiscal equity", American Economic Review, 1950.
- Canadian Tax Foundation (1991), *The National Finances: An analysis of the revenues and expenditures of the government of Canada*, Toronto.

- Capello, Marcelo y Carlos Ponce (1995), *Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal de Impuestos: Una Propuesta Equitativa y Solidaria*. Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Premio Anual 1995/ 1996. Primer Premio.
- Cetrángolo, Oscar (1995) "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Primera parte: antecedentes de la ley 23.548". Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Serie "Estudios", N°9.
- Cetrángolo, Oscar (1996) "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Segunda parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad". Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Serie "Estudios", N°10.
- Comisión Asesora de Economía del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba (1999), *Coparticipación Federal de Impuestos. Hacia una distribución secundaria más eficiente*. CPCE, Córdoba.
- Commonwealth Grants Commission, 2001, *Anual Report 2000-2001*, Canberra.
- Craig, John, 1997, "Australia", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian (De), International Monetary Fund, Washington.
- Dahlby, Bev (2002), "The incentive effects of fiscal equalization grants", Conference Paper on "Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?", Atlantic Institute for Market Studies, Montreal, October 2001.
- Department of Finance (2001), *Fiscal Reference Tables*, Gobierno de Canadá, Ottawa, Ontario, Setiembre.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002) "Destino de la Recaudación de los Impuestos al 07/05/2002". Ministerio de Economía de la Nación. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Ingresos Públicos.
- Grossman, P. y E. West, "Federalism and growth of government revisited", *Public Choice*, 78, 1994.
- Heyndels, B. y C. Smolders, "Fiscal ilusion at the local level: Empirical evidence for the Flemish Municipalities" *Public Choice*, 77, 1994.
- IERAL (2001) "Presión Impositiva sobre el Sector de las Telecomunicaciones. Informe Final". Córdoba.
- Krelove, R., J. Stotsky y Ch. Vehorn (1997), "Canada", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian (De), International Monetary Fund, Washington.

- Mc Lure, Ch., "El punto de vista norteamericano sobre el desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios entre niveles de gobierno", *Hacienda Pública Española*, Nº 128, Madrid, 1994.
- McLarty, Robert (1998), "Coordinación y colaboración federo-provincial en la administración tributaria canadiense", *Hacienda Pública Española*, Nº146.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P.B., *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*, Quinta Edición, McGraw-Hill/ Interamericana de España S.A., 1994.
- Nuñez Miñana, H., *Finanzas Públicas*, Ediciones Machi, 1994.
- Oates, W., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace y Javanovich, N.Y. , 1972.
- Pauly, M., "Income distribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973.
- Porto, Alberto (1980), *Federalismo Fiscal. El Caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella. Editorial Tesis.
- Tiebout, Ch., "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, Oct., 1956.
- Winer, S., "Some evidence on the effects of separation of spending and taxing decision", *Journal of Political Economic*, Nº 1, 1983.
- [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca) (Canadian Statistics)
- Zodrow, G., "Atribución de impuestos y Transferencias intergubernamentales", *Hacienda Pública Española*, Madrid, 1994