

0/N 2021
M 26
III

44311

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

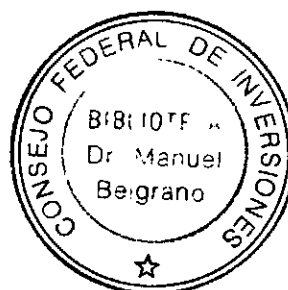
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS:
DISCRIMINACIÓN Y CAMBIOS PENDIENTES**

TOMO III

INFORME FINAL
ABRIL DE 2004

Juan Carlos Mongan



ÍNDICE

TOMO I:

RESUMEN	8
----------------------	----------

INTRODUCCIÓN GENERAL	10
-----------------------------------	-----------

CAPÍTULO 1:.....	13
-------------------------	-----------

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA EL REPARTO DE LOS RECURSOS.....	13
---	-----------

1.1 INTRODUCCIÓN	14
-------------------------------	-----------

1.2 SISTEMA POLÍTICO FEDERAL Y FEDERALISMO FISCAL.....	17
---	-----------

1.3 LA ASIGNACIÓN VERTICAL DE FUNCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO.....	22
--	-----------

1.3.1 CRITERIOS NORMATIVOS PARA LA CORRECTA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.....	24
---	----

i) Asignación	24
---------------------	----

ii) Distribución	29
------------------------	----

iii) Estabilización.....	34
--------------------------	----

1.3.2 PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS Y TAMAÑO DE LA POBLACIÓN	35
---	----

i) Teoría de los bienes clubes	35
--------------------------------------	----

ii) Modelo básico de bienes clubes.....	37
---	----

iii) Mecanismo para alcanzar el tamaño óptimo.....	41
--	----

1.3.3 TEORÍA POSITIVA DEL FEDERALISMO FISCAL.....	43
---	----

1.3.4 TEORÍA POLÍTICA DEL FEDERALISMO	44
---	----

i) Sistema de pesos y contrapesos	45
---	----

ii) Participación política	46
----------------------------------	----

iii) Estados subnacionales como arenas para la innovación	46
---	----

iv) Relación entre democracia y federalismo	47
---	----

1.4 COORDINACIÓN FINANCIERA EN UNA ESTRUCTURA FISCAL MULTINIVEL.....	49
---	-----------

1.4.1 ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS	50
--	----

i) Método concurrencia de fuentes	51
---	----

ii) Método separación de fuentes.....	51
---------------------------------------	----

iii) Método cuotas adicionales.....	52
iv) Método de asignaciones.....	52
v) Método de coparticipación.....	52
1.4.2 CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN FINANCIERA	52
i) Autonomía fiscal de los gobiernos locales.....	53
ii) Responsabilidad Fiscal	54
iii) Costo de recaudación.....	54
iv) Equidad territorial horizontal.....	55
v) Equidad territorial vertical.....	55
vi) Política fiscal conjunta.....	55
vii) Guerras tributarias entre niveles locales	56
viii)Traslación territorial de la carga tributaria.....	56
1.4.3 PRINCIPIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS	56
1.4.4 TRANSFERENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO.	59
1.5 EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	61
1.5.1 DESEQUILIBRIOS VERTICALES.....	62
1.5.2 DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES	63
1.5.3 PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN.....	66
i) Comportamiento burocrático	70
ii) Ilusión fiscal.....	71
iii) Modelo inadecuado.....	71
1.6 CRITERIOS DE REPARTO DE LOS RECURSOS EN LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS.....	72
1.6.1 ENCUADRE CONSTITUCIONAL	73
1.6.2 DISTRIBUCIÓN PRIMARIA.....	75
1.6.3 DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA.....	76
i) Partes iguales	77
ii) Recursos propios.....	78
iii) PBI	78
iv) PBI per cápita inversa	79
v) Gasto público corriente.....	79
vi) Capacidad tributaria inversa	80
vii) Esfuerzo tributario	81
viii)Población directa.....	81
ix) Densidad poblacional inversa	82
x) Densidad poblacional promedio	82

xi) Necesidades básicas insatisfechas.....	83
xii) Brecha de desarrollo	84
xiii) Índice de desarrollo humano	84
xiv) Grado de cobertura de los servicios	85
1.7 ANEXO: PRORRATEADORES PARA LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA.....	86
1.8 BIBLIOGRAFÍA	89
 <u>CAPÍTULO 2:.....</u>	<u>94</u>
<u>LAS RELACIONES FISCALES ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS ARGENTINAS</u>	
<u>DESDE SU NACIMIENTO HASTA LA ACTUALIDAD.....</u>	<u>94</u>
2.1 INTRODUCCIÓN.....	95
2.2 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS A LO LARGO DE	
TODA SU VIDA INSTITUCIONAL	97
2.2.1 LA PREHISTORIA DEL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO.....	98
2.2.2 LA ELECCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL EN ARGENTINA	101
2.2.3 SITUACIÓN ANTERIOR AL PRIMER RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN.....	104
i) Separación de fuentes tributarias (1853 -1890)	104
ii) Concurrencia de fuentes (1890 -1935).....	106
2.2.4 LOS RÉGIMENES DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	108
i) Los primeros pasos de los regímenes de coparticipación	109
ii) Origen y evolución de la ley de coparticipación 20.221 (año 1973)	115
iii) Origen y evolución de la ley de coparticipación 23.548 (año 1988)	122
2.3 LOS CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO	130
2.3.1 MARCO CONCEPTUAL	132
i) Interdependencia y competencia tributaria	132
ii) Consecuencias de la incertidumbre sobre las transferencias de recursos de origen nacional	138
2.3.2 CICLOS PBI-RECAUDACIÓN.....	141
i) La recaudación y el ciclo en Argentina.....	142
ii) Incidencia de los shocks económicos sobre la recaudación.....	144
2.3.3 DESCRIPCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA COMO MARCO CONCEPTUAL PARA ESTUDIAR LA	
MODIFICACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO.	152
2.3.4 MODIFICACIONES EN LA RELACIÓN ENTRE RECURSOS COPARTICIPABLES - NO	
COPARTICIPABLES PRODUCTO DE LOS CAMBIOS ECONÓMICOS RECIENTES.	157
2.6 ANEXO ESTADÍSTICO	164
2.7 BIBLIOGRAFÍA	170

TOMO II:

<u>CAPÍTULO 3:</u>	<u>174</u>
<u>LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN HACIA LAS DISTINTAS</u>	
<u>PROVINCIAS: UN MARCO AMPLIO DE ANÁLISIS</u>	<u>174</u>
3.1 INTRODUCCIÓN	175
3.2 TRANSFERENCIAS DE RECURSOS RECAUDADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL	178
3.2.1 EL FONDO DE COPARTICIPACIÓN	180
3.2.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL	181
3.2.3 PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL	184
3.2.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL POR HABITANTE	185
3.3 TRANSFERENCIAS EN FORMA DE GASTO PÚBLICO NACIONAL	187
3.3.1 COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL	188
3.3.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL	190
3.3.3 PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL	191
3.3.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL POR HABITANTE	192
3.4 TRANSFERENCIAS EN FORMA DE GASTO TRIBUTARIO NACIONAL	194
3.4.1 EL TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES	196
3.4.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES	203
3.4.3 PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES	204
3.4.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES POR HABITANTE ...	205
3.5 CONTRIBUCIONES NETAS AL SISTEMA FEDERAL	207
3.5.1 EL CÁLCULO DE LOS APORTES NETOS	208
3.5.2 RESULTADOS	212
3.6 ANEXO: DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS	218
3.5.3 PRINCIPALES CONCEPTOS DE GASTOS TRIBUTARIOS	219
3.5.4 METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS	230
3.5.5 RESULTADOS DESAGREGADOS POR TIPO DE GASTO TRIBUTARIO	238
3.7 BIBLIOGRAFÍA	294

TOMO III:

<u>CAPÍTULO 4:</u>	<u>297</u>
<u>LAS INIQUIDADES DEL SCFI: UNA ESTIMACIÓN A PARTIR DEL CÁLCULO LA</u>	
<u>CAPACIDAD FISCAL Y DE LAS NECESIDADES DE GASTO</u>	<u>297</u>
4.1 INTRODUCCIÓN	298
4.2 LAS TRANSFERENCIAS NIVELADORAS	301
4.3 LAS CAPACIDADES FISCALES	306
4.3.1 MÉTODO DE ESTIMACIÓN	307
4.3.2 RESULTADOS	310
4.4 LAS NECESIDADES DE GASTO	312
4.4.1 MÉTODO DE ESTIMACIÓN	313
4.4.2 RESULTADOS	318
4.5 LAS INIQUIDADES DEL SISTEMA VIGENTE	323
4.5 BIBIOGRAFÍA	327
 <u>CAPÍTULO 5:</u>	 <u>330</u>
<u>FACTORES INSTITUCIONALES QUE DIFICULTAN LA EFECTIVIZACIÓN DE LA</u>	
<u>REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS</u>	
<u>ARGENTINO</u>	<u>330</u>
5.1 INTRODUCCIÓN	331
5.2 IMPLICANCIAS DE LA LEY CONVENIO	334
5.3 LOS ACTORES Y DE SUS PREFERENCIAS	341
5.4 INSTITUCIONES QUE AFECTAN LOS RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES	350
5.4.1 NÚMERO DE ACTORES POLÍTICOS CON PODER SOBRE UNA DETERMINADA DECISIÓN	352
5.4.2 LEYES ELECTORALES	353
5.4.3 CAPACIDAD DEL PODER EJECUTIVO DE EMPRENDER POLÍTICAS UNILATERALMENTE	354
5.4.4 OTROS MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA ALCANZAR LA COOPERACIÓN	354
5.4.5 CARACTERÍSTICA DE LAS ARENAS DONDE TIENEN LUGAR LOS INTERCAMBIOS	355
5.4.6 SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PROVINCIAS CON MENOR POBLACIÓN EN EL PODER	
LEGISLATIVO	355
5.5 ESTRATEGIAS SEGUIDAS POR LOS ACTORES	357
5.6 ANEXO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE	
IMPUESTOS	360
5.7 BIBLIOGRAFÍA	371

CAPÍTULO 6:.....375
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA...375

6.1 INTRODUCCIÓN.....376

6.2 RESUMEN380

6.2.1 CAPÍTULO 1381

6.2.2 CAPÍTULO 2384

6.2.3 CAPÍTULO 3386

6.2.4 CAPÍTULO 4388

6.2.5 CAPÍTULO 5391

6.3 PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN393

6.4 PROPUESTAS DE POLÍTICA.....398

6.4.1 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FISCAL FEDERAL.....399

6.4.2 ASIGNACIÓN DE POTESTADES FISCALES.....400

6.4.3 EL FONDO DE COPARTICIPACIÓN402

6.4.4 SISTEMA DE TRANSFERENCIAS404

6.4.5 ASPECTOS MACROECONÓMICOS.....405

6.4.6 TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN407

6.4.7 REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL407

6.5 CONSIDERACIONES FINALES.....409

BIBLIOGRAFÍA GENERAL:412

CAPÍTULO 4:

Las iniquidades del SCFI: una estimación a partir del cálculo de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto

4.1 INTRODUCCIÓN

4 CAPITULO 4: Las iniquidades del Sistema Fiscal Federal: una estimación a partir del cálculo de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto

4.1 Introducción

En el capítulo anterior se estudió cuáles eran las provincias que actualmente salían beneficiadas y cuáles las que se perjudicaban de su participación en el sistema fiscal federal. Para ello se intentó determinar qué jurisdicciones aportaban recursos en términos netos y cuáles los recibían, ya sea que se materializaran estos en forma de transferencias impositivas, en forma de gasto público nacional asignable territorialmente o de gastos tributarios nacionales en las provincias.

No obstante, el hecho de que existan jurisdicciones que financien al resto no debería ser tomado como algo negativo, sino todo lo contrario. Siguiendo Richard Musgrave (1959), uno de los principios más ampliamente aceptados de la equidad en la tributación se refiere a que personas en igual posición deberían ser tratadas de forma igual. Sin embargo, como señaló James Buchanan (1950), en un sistema federal es muy probable que dicho principio sea violado. Efectivamente, cuando existen sistemas políticos descentralizados, como es el caso argentino, la desigual distribución de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto a lo largo del territorio nacional puede plantear problemas tanto en el terreno de la equidad como de la eficiencia.

Así pues, se rompe el principio de equidad horizontal si dos individuos con el mismo nivel de renta y las mismas necesidades residen en áreas con diferente capacidad fiscal, es decir, diferentes bases imponibles per cápita, y/o diferente coste de prestación de los servicios públicos. En tal situación se podría esperar que niveles impositivos similares les proporcionen distintos niveles de servicios, o bien que, para poder gozar del mismo nivel de servicios deban soportar distintas cargas impositivas.

Cuando se da esta situación, la teoría suele justificar la existencia de transferencias niveladoras, las cuales efectivamente se llevan a cabo en la mayoría de los países federales. Sin embargo, para que tales transferencias cumplan

eficazmente con su cometido, es imprescindible disponer de medidas precisas tanto de las necesidades de gasto como de las capacidades fiscales de cada jurisdicción.

Por ello, el presente capítulo constituye una primera aproximación hacia el cálculo de las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en la Argentina. A nivel internacional, tanto la literatura como los casos prácticos de estudio son muy abundantes, no obstante ello, para el caso argentino todavía configura un campo aún prácticamente inexplorado.

El objetivo central del capítulo será entonces, mediante la estimación de las capacidades tributarias y las necesidades de gasto de cada una de las provincias argentinas, determinar si efectivamente puede decirse que el régimen vigente introduce desigualdades horizontales discriminando a algunas provincias respecto de otras, y por lo tanto a sus habitantes.

Para ello, en la primera sección (4.2), se exponen muy sucintamente las razones que justifican las transferencias niveladoras y se formaliza la forma que las mismas deberían presentar para permitir la no discriminación fiscal entre los habitantes de una federación. En las siguientes dos secciones se estiman, para el caso de las provincias argentinas, las capacidades tributarias (sección 4.3) y las necesidades fiscales (sección 4.4) respectivamente. Finalmente, en la sección 4.5, y en base a los resultados hallados en el capítulo anterior, se determina en qué medida en la actualidad existen provincias que se encuentren fiscalmente discriminadas.

4.2 LAS TRANSFERENCIAS NIVELADORAS

4.2 Las transferencias niveladoras

Las razones que aconsejan el establecimiento de un sistema de transferencias entre niveles de gobierno son básicamente dos. Por un lado, por cuestiones de eficiencia económica en la recaudación y el gasto puede suceder que tales atribuciones no coincidan, es decir, que sea conveniente que la recaudación se lleve a cabo centralizadamente y el gasto en forma descentralizada. Cuando esto ocurre las transferencias son necesarias para eliminar el desequilibrio presupuestario provocado por la no correspondencia fiscal. Por otro lado, las transferencias también son justificadas por el lado de la equidad entre jurisdicciones de igual nivel de gobierno.

Así, el principio de equidad vertical entre niveles de gobierno requiere el establecimiento de un fondo de transferencias del gobierno central a los gobiernos subcentrales, de manera que restablezca el equilibrio entre ingresos potenciales y necesidades de gasto entre los mismos. La aplicación del principio de equidad horizontal, entre unidades de gobierno de un mismo nivel, requiere que la distribución de este fondo entre las unidades beneficiarias se realice de forma tal que se garantice la correspondencia entre ingresos potenciales y necesidades de gasto de cada una de estas unidades.

Ahora bien, si los gobiernos provinciales obtienen sus ingresos una parte por recaudación propia, y otra por transferencias recibidas desde el nivel superior de gobierno, y estas últimas son determinadas de manera tal que en un marco en el que existe una situación de igualdad entre provincias en cuando a que los ingresos potenciales (es decir, los resultantes de aplicar a su base imponible y una presión fiscal estándar, más las transferencias niveladoras) por unidad de necesidad sean los mismos, la condición de equilibrio en todos los gobiernos estará dada por:

$$\frac{\pi_s B_i + S_i}{E_i} = \frac{\pi_s \sum_i B_i + \sum_i S_i}{\sum_i E_i} \quad (4.1)$$

Donde π_s es la presión fiscal estándar, B_i es la base imponible en el territorio i , E_i son las necesidades de gasto en el territorio i , y S_i es la subvención a percibir por el gobierno del territorio i .

A partir de la expresión anterior puede derivarse rápidamente la expresión de la fórmula general de distribución de las transferencias:

$$S_i = \frac{E_i}{\sum_i E_i} \sum_i S_i + \left(\frac{E_i}{\sum_i E_i} - \frac{B_i}{\sum_i B_i} \right) \pi_i \sum_i B_i \quad (4.2)$$

Según se deriva de esta última expresión, las transferencias precibidas por cada jurisdicción serán iguales a la suma de dos componentes. El primero es un fondo vertical, destinado a cubrir las diferencia que la decisión de recaudar centralizadamente genera. El segundo es un fondo horizontal de suma cero, constituido por los ingresos tributarios potenciales de la totalidad de unidades de gobierno del nivel subcentral y distribuido en proporción directa a las necesidades de gasto y en proporción inversa a la capacidad fiscal de cada jurisdicción.

La diferenciación entre ambos fondos es interesante en términos analíticos, no obstante, en la práctica suele verificarse la existencia de un único fondo que, naturalmente, conducirá a una fórmula de distribución de las transferencias en proporción directa a las necesidades de gasto e inversa a las capacidad fiscal. Así, la expresión anterior puede ser transformada con el fin de que la transferencia S_i sea obtenida utilizando como base exclusivamente la cuantía de las transferencias totales ($\sum_i S_i$). Definiendo un parámetro de grado de dependencia financiera del nivel subcentral de gobierno considerado en su conjunto:⁴⁶

$$d = \sum_i S_i / \left(\sum_i S_i + \sum_i \pi_i B_i \right)$$

Obtenemos:

$$S_i = \left(\frac{1}{d} \frac{E_i}{\sum_i E_i} - \frac{1-d}{d} \frac{B_i}{\sum_i B_i} \right) \sum_i S_i \quad (3.3)$$

⁴⁶ Se refiere a en qué medida las provincias se financian con transferencias provenientes del gobierno nacional.

Efectivamente, como puede observarse en la expresión (4.3), las transferencias recibidas por la provincia i estarán en proporción directa al indicador de necesidades de gasto e inversa al indicador de capacidad fiscal.

Una distribución de la transferencias llevada a cabo mediante la utilización de una expresión como la planteada en (4.3) llevará a que todas las jurisdicciones reciban los mismos recursos por unidad de necesidad.

A partir de la ecuación (4.3) las transferencias por habitante puede expresarse como:

$$\frac{S_i}{P_i} = \left(\frac{1}{d} \frac{E_i/P_i}{\sum_i E_i / \sum_i P_i} - \frac{1-d}{d} \frac{B_i/P_i}{\sum_i B_i / \sum_i P_i} \right) \frac{\sum_i S_i}{\sum_i P_i} \quad (4.4)$$

Puede observarse cómo, en este caso, necesidades de gasto y capacidad fiscal están expresadas en forma de índice por habitante respecto a la media. Según Castells y Solé (2000), esta aproximación es aconsejable dada la dificultad de cuantificar adecuadamente la capacidad fiscal y, sobre todo, las necesidades de gasto. La cuestión más compleja en el procedimiento de aplicación práctica es la elección de unos índices apropiados.

Observe también que la transferencia niveladora de acuerdo a la expresión (4.4) no implica en ningún momento que la transferencia deba cerrar la brecha fiscal existente en cada comunidad, es decir, es posible que aún después de las transferencias las necesidades de gasto sigan siendo superiores a los recursos potenciales de la región $(\pi_S \cdot B_i + S_i)$. Ello dependerá de la cuantía del fondo de transferencias a repartir. Esta formulación del problema permite por tanto desvincular completamente el problema de la financiación de la cuantía del fondo (equidad vertical), de la fórmula de distribución del mismo (equidad horizontal).

Ahora, hasta aquí, los conceptos de necesidad de gasto y capacidad fiscal no fueron definidos. Sin embargo, la aplicación práctica de una subvención niveladora como la representada en la expresión (4.4), exige elaborar los índices de necesidades de gasto y capacidad fiscal.

$$\frac{E_i/P_i}{\sum_i E_i / \sum_i P_i} \text{ y } \frac{B_i/P_i}{\sum_i B_i / \sum_i P_i}$$

Nótese que en ningún momento es necesario calcular las necesidades de gasto en términos absolutos (E_i y B_i)

El objetivo de las siguientes secciones será entonces, desarrollar un índice de capacidad fiscal y otro de necesidades de gasto para las provincias argentinas, para luego combinarlos y determinar cuáles deberían ser las transferencias entre regiones y compararlas con las que en la actualidad efectivamente se llevan a cabo.

4.3 LAS CAPACIDADES FISCALES

4.3 Las capacidades fiscales

Las capacidades fiscales se refiere a las características de las distintas provincias que determinan la capacidad de recaudación tributaria. Estas características vienen dadas por la cantidad de población, el tamaño y geografía de la región y el nivel de desarrollo económico, entre otros factores.

Así, las provincias argentinas presentan unas capacidades recaudatorias muy disímiles. En este apartado se intentará confeccionar un índice que mida dichas diferencias. Para ello primero se plantean algunas consideraciones metodológicas para luego exponer los resultados.

4.3.1 Método de estimación

Los índices de capacidad fiscal suelen obtenerse a partir de la definición de una estructura fiscal representativa. Es decir, se obtiene como una suma ponderada de los subíndices representativos de los distintos ingresos que están a disposición de los gobiernos subcentrales (Castells y Solé, 2000)

Se define al Índice de Capacidad Fiscal (*ICF*) como:

$$ICF_i = \frac{\pi \cdot B_i}{\sum_i \pi \cdot B_i} \quad (4.5)$$

Donde B_i es la base imponible agregada, es decir, del total de los tributos, de la provincia i ; y π es la presión fiscal estándar.

Ahora bien, en la práctica suele utilizarse como indicador de capacidad fiscal la base imponible real de cada gobierno. Algunos autores han criticado la utilización de este procedimiento (Bird y Slack, 1991 y Bird y Smart, 2001), por el hecho de que los índices resultan manipuleables en caso de que la elasticidad de la base imponible, ante variaciones en los tipos impositivos, no resulte nula. Es decir, la transferencia proporciona a los gobiernos incentivos a subir tipos impositivos y erosionar sus bases imponibles, porque la recaudación perdida es compensada con exceso por la mayor subvención recibida.

Por tal razón, es usual la utilización de algún indicador de actividad económica general, obtenidos a partir de los datos de contabilidad regional, cuya magnitud no pueda ser influenciada por el comportamiento de los gobiernos (por ejemplo: ingreso per cápita, valor agregado bruto o consumo de las familias).

Pero la alternativa más difundida, para estimar las capacidades fiscales es considerar las principales bases impositivas por separado, y para cada uno de los tributos utilizar algún indicador que se aproxime a la distribución de la base imponible del impuesto. Así, el índice de capacidad fiscal para cada jurisdicción está conformado por una sumatoria ponderada de una serie de índices que representan la capacidad de recaudar cada uno de los principales impuestos.

$$\frac{\pi \cdot B_i}{\sum_i \pi \cdot B_i} = \sum_j \alpha_j \frac{\pi_j \cdot B_{ij}}{\sum_i \pi_j \cdot B_{ij}} \quad (4.6)$$

Donde α_j es la ponderación recibida por el tributo j en el cálculo del índice agregado de capacidades fiscales relativas y π_j es la presión fiscal estándar ejercida sobre el tributo j .

La ponderación de cada subíndice es igual al peso de los rendimientos de la fuente de ingresos correspondiente en el total de ingresos. Así, el procedimiento utilizado para la determinación de las α_j , fue adjudicar a cada base imponible el peso que actualmente tiene en la recaudación provincial consolidada.

Así pues, se denomina T_j a la recaudación llevada a cabo por el conjunto de provincias utilizando la base imponible j :

$$T_j = \sum_i T_{ij}$$

Entonces:

$$\alpha_j = \frac{T_j}{\sum_j T_j}$$

Las estimaciones para cada una de las bases imponibles, se obtuvieron a partir de la selección de los indicadores más apropiados de la figura correspondiente.

Cabe señalar que si bien la selección de variables como indicadores de capacidad puede tener algún grado de subjetividad, la misma se llevó a cabo sobre la base de los indicadores utilizados en otros estudios similares.⁴⁷

En suma, la metodología utilizada para la confección del Índice de Capacidad Fiscal se basará en la selección, para la base imponible de cada tributo, de un indicador representativo de la misma. Esto permitirá, tras la ponderación de cada uno de los índices utilizando el peso que actualmente tiene en la recaudación agregada, la elaboración de un único índice de capacidad fiscal.

Dada la diversidad de impuestos utilizados por las distintas provincias se consideraron únicamente los cuatro más importantes, ya que en conjunto estos cuatro tributos suman casi el 90% del total de la recaudación provincial consolidada. Todas los tributos, junto con la variable utilizada como aproximación de su base imponible y la ponderación que tendrá en el índice agregado se exponen en el Cuadro 4.1.

**CUADRO 4.1:
TRIBUTOS, VARIABLES APROXIMATIVAS DE SU BASE Y
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LA RECAUDACIÓN**

Función	Variable	Ponderación
Impuesto a los ingresos brutos	Producto Bruto Geográfico	67,0%
Impuesto inmobiliario (urbano y rural)	- Superficie cubierta corregido por un índice de salarios (como aproximación del precio de la vivienda) - Superficie cultivable corregido por indicadores de rendimiento	18,2%
Impuesto a los sellos	Producto Bruto Geográfico	7,7%
Impuesto a los automotores	Parque automotor corregido por edad promedio del parque	7,1%

Fuente: elaboración propia

⁴⁷ Ver por ejemplo Porto (1996) y Castells Oliveres y Solé Ollé (2000).

4.3.2 Resultados

En el Cuadro 4.2 puede verse la capacidad relativa de las distintas jurisdicciones medidas a partir de un índice igual a 100 para el total nacional. Del cuadro se desprende que existe una gran diferencia entre las capacidad fiscales de las distintas provincias. Las que mayor capacidad tienen son principalmente la Capital Federal y algunas provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut) ya que en éstas el producto por habitante es mucho mayor a la media nacional.

Las provincias tradicionalmente consideradas desarrolladas (Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires), más la provincia de Río Negro, tienen una capacidad fiscal similar al promedio, es decir, levemente superior a 100, salvo la provincia de Buenos Aires que es apenas inferior a la media.

El resto de las provincias en menor o mayor grado están por debajo de la media, siendo las que menor capacidad de recaudar tributos tienen Santiago del Estero, Corrientes, Tucumán y Chaco.

CUADRO 4.2:
CAPACIDAD FISCAL DE LAS PROVINCIAS POR TIPO DE IMPUESTO

(Índice por habitante respecto al total nacional igual a 100)

	Ingresos Brutos	Inmobi- liario	Sellos	Automo- -tor	Total	Recaud. efectiva ¹
Capital Federal	286,2	307,4	286,2	231,2	286,2	302,6
Buenos Aires	84,0	113,1	84,0	228,7	99,6	105,1
Catamarca	61,1	54,6	61,1	94,2	62,3	35,9
Chaco	51,0	27,5	51,0	31,0	45,3	34,1
Chubut	182,2	135,9	182,2	140,1	170,8	87,6
Córdoba	93,4	110,3	93,4	169,7	102,0	89,3
Corriente	42,8	11,6	42,8	59,1	38,3	28,9
Entre Ríos	70,6	34,4	70,6	217,2	74,5	73,4
Formosa	43,0	15,4	43,0	85,4	41,0	13,5
Jujuy	52,9	11,7	52,9	34,3	44,0	29,7
La Pampa	120,9	70,6	120,9	271,1	122,5	113,7
La Rioja	63,4	19,9	63,4	44,3	54,1	25,2
Mendoza	100,7	58,6	100,7	202,9	100,4	70,5
Misiones	50,8	49,0	50,8	59,9	51,1	53,1
Neuquén	271,8	104,9	271,8	146,2	232,4	152,5
Río Negro	100,2	83,3	100,2	154,0	101,0	80,9
Salta	55,4	36,8	55,4	66,8	52,9	51,9
San Juan	59,8	19,9	59,8	145,1	58,7	37,1
San Luis	100,1	38,5	100,1	41,4	84,7	98,8
Santa Cruz	354,8	113,6	354,8	105,7	293,1	78,5
Sante Fe	94,8	97,6	94,8	345,6	113,2	95,6
Sgo. del Estero	38,7	21,2	38,7	14,9	33,8	31,2
Tierra del Fgo.	286,6	319,6	286,6	411,6	301,5	156,1
Tucuman	50,6	7,9	50,6	54,1	43,1	45,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

Nota: Año 2002. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

4.4 LAS NECESIDADES DE GASTO

4.4 Las necesidades de gasto

Del mismo modo que las provincias cuentan con distintas capacidades fiscales, también presentan necesidades de gasto disímiles. Dichas necesidades de gasto también se relacionan con factores poblacionales, geográficos y económicos. Así pues, la construcción y el mantenimiento de establecimientos sanitarios o educacionales en regiones muy poco densas o con la población muy dispersa, como es el caso de la Patagonia, tiene un costo mayor que en otras regiones.

A continuación, se intentará confeccionar un índice que mida tales diferencias. Para ello, y al igual que en el caso anterior, primero se plantean algunas consideraciones metodológicas para luego exponer los resultados.

4.4.1 Método de estimación

Para la estimación del índice de necesidades, siguiendo a Castells y Solé (2000), se procedió a considerar cada función de gasto por separado. Así, el índice de necesidades de gasto de cada provincia está conformado por una sumatoria ponderada de una serie de índices de necesidades de gasto para cada una de las funciones del gasto provincial.

$$\frac{E_i}{\sum_i E_i} = \sum_j \beta_j \frac{E_{ij}}{\sum_i E_{ij}} \quad (4.7)$$

Donde E_{ij} son las necesidades de gasto de la provincia i en la función de gasto j y β_j es la ponderación recibida por la función de gasto j en el cálculo del índice agregado de necesidades de gasto relativas.

Si bien existen varias alternativas para la determinación de las β_j , en este trabajo se decidió considerar el peso de las distintas funciones de gasto que emergen como promedio entre los gastos de todas las provincias. Es decir, que se le adjudicó a cada función el peso que actualmente tiene en el gasto provincial consolidado.

Así pues, si denominamos G_j al gasto realizado por el conjunto de provincias en la función j :

$$G_j = \sum_j G_{ij}$$

Entonces:

$$\beta_j = \frac{G_j}{\sum_j G_j}$$

En cuanto a cada uno de los índices de necesidades de gasto de cada una de las funciones, es decir, los E_{ij} , se consideró que cada función de gasto posee un único servicio. El nivel de gasto en la región i y la función j puede ser representado como el producto de diversos factores:

- el número de habitantes (P_i);
- la proporción que representan los usuarios en el total de población ($u_{ij}=U_{ij}/P_i$);
- el nivel de provisión del servicio o output por usuario ($o_{ij}=O_{ij}/U_{ij}$);
- los factores o inputs necesarios para producir una unidad de producto ($i_{ij}=I_{ij}/O_{ij}$);
- y el coste unitario de los factores ($c_{ij}=G_{ij}/I_{ij}$).

$$G_{ij} = P_i u_{ij} o_{ij} i_{ij} c_{ij} \quad (4.8)$$

Pero el nivel actual de gasto realizado en las distintas provincias no es una buena guía para la distribución del fondo de coparticipable. Dado que los distintos componentes arriba nombrados no dependen únicamente de factores externos, ajenos a la responsabilidad de cada uno de los gobiernos subnacionales, el nivel actual de gasto no puede ser utilizado en la ecuación (4.8) como indicador de necesidad de gasto.

El hecho de que una región tenga un mayor nivel de u_{ij} depende del tamaño colectivo de la población con unas determinadas necesidades, pero también de la dotación de capital existente (por ejemplo, en el caso de la asistencia sanitaria, del número de camas existente).

El hecho de que una región tenga un mayor nivel de o_{ij} no obedece a unas mayores necesidades de gasto sino a un mayor nivel de provisión, el cual depende, en última instancia, de los recursos financieros a disposición de la provincia.

Un mayor nivel de i_{ij} puede ser debido a la existencia de deseconomías de escala, pero también a una menor productividad.

Finalmente, un mayor c_{ij} puede depender de factores de coste incontrolables (por ejemplo un mayor índice territorial de precios al consumo o un mayor coste del suelo), pero también de la eficacia de la política de compras de cada provincia.

En general, consideraremos que son relevantes, en el sentido de que dan lugar a diferentes necesidades de gasto que deben ser consideradas en el indicador de necesidades de gasto, las originadas por los factores usuarios potenciales (u_{ij}^*) y costes unitarios de los recursos utilizados en la producción (c_{ij}^*) y, en cambio no consideraremos las diferencias de gasto causadas por distintos niveles de provisión de servicio y de productividad.

Es decir que el índice de la expresión (3.8) quedaría de la siguiente manera:

$$E_{ij} = P_i u_{ij}^* \bar{o}_j \bar{i}_i c_{ij}^* \quad (3.9)$$

Así, la metodología utilizada para la confección del indicador del índice de necesidades se basará en la selección, para cada función de gasto, de un indicador representativo de dicha necesidad de gasto. Esto permitirá la elaboración de un único índice de necesidades de gasto para cada función.

Se consideraron 12 funciones de gasto distintas y, siguiendo una metodología similar a la utilizada para la confección del índice de capacidad fiscal, para estimar cada una de ellas para cada provincia se utilizó un único indicador.

Todas las funciones, junto con la variable utilizada como aproximación y la ponderación que tendrá en el índice agregado se exponen en el Cuadro 4.3.

CUADRO 4.3:
FUNCIONES DE GASTO, VARIABLES APROXIMATIVAS Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE CADA FUNCIÓN

Función	Variable	Ponderación
Administración	Población Total	25,7%
Seguridad	Población Total	9,5%
Salud	Población con NBI	12,2%
Promoción y asistencia social	Población con NBI	5,1%
Seguridad social	Edad mayor de 65 años	2,5%
Educación y cultura	Población entre 3 y 20 años de edad	32,7%
Ciencia y técnica	Población Total	0,1%
Trabajo	Población Desocupada	1,2%
Vivienda y urbanismo	Viviendas de "mala calidad"	2,8%
Agua potable y alcantarillado	Población sin cloaca	0,6%
Otros servicios urbanos	Población sin cloaca	0,8%
Servicios económicos	Población Total	6,8%

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, también se llevaron a cabo algunas correcciones para tener en cuenta los casos en los que las jurisdicciones no tienen asignada una función de gasto determinada como es el caso en la Capital Federal para la justicia y la seguridad.

Ahora bien, posteriormente, se consideró una corrección para reconocer la existencia de diferencias de costes entre las distintas provincias. Si bien existen muchas alternativas para llevar a cabo tal corrección, en el presente trabajo sólo se considerarán los mayores costos derivados de la densidad poblacional.

La razón por la cual sólo se llevó a cabo tal corrección radica por un lado en la falta de información disponible para estimar tales diferencias. Por otro lado, dicha falta de información genera que la elección de una medida aproximativa sea muy subjetiva, ya que los resultados alcanzados con las distintas variables disponibles son muy distintos. Así pues, se consideraron únicamente las diferencia de costos derivadas de la densidad poblacional ya que las mismas ya habían sido reconocidas por la legislación argentina con la sanción de la ley N° 20.221 del 21 de marzo de 1973.

Para ello, se confeccionó un índice de costos de manera de reconocer los mayores costos en relación a la media nacional. Así, el índice tendrá un valor superior a uno en dichos casos e inferior cuando la densidad poblacional sea menor a la media. Siguiendo a Aznar y López (1994), el índice fue confeccionado de la siguiente manera:

$$c_j = 1 + \frac{1}{S_j/P_j} - \frac{\sum_j \frac{1}{S_j/P_j}}{24} \quad (3.10)$$

Donde S_j es la superficie de la provincia j y P_j es la población de la provincia j .

Finalmente, una vez obtenido el índice, sólo resta multiplicarlo por el índice de necesidad de gasto hallada anteriormente y se obtendrá así un índice de necesidades de gasto ajustado por diferencias de coste.

4.4.2 Resultados

Antes que nada debe hacerse notar que el presente estudio constituye apenas una primera aproximación hacia el cálculo de las necesidades fiscales ya que un estudio más exhaustivo sobre el tema terminaría siendo demasiado abarcativo, alejándose de los objetivos generales del presente trabajo. Así y todo, los resultados arribados están en concordancia con otros estudios que intentan estimar las transferencias teóricas por otros medios o utilizando otras variables similares.⁴⁸

En el Cuadro 4.4 pueden verse las necesidades de gasto relativas de las distintas jurisdicciones, medidas a partir de un índice igual a 100 para el total nacional per cápita, para cada una de las distintas funciones de gasto.

En los casos de algunas funciones de gasto, las necesidades son iguales para todas o casi todas las provincias. Esto es así porque la variable utilizada para aproximar la necesidad de gasto fue la población, igualándose por tanto las necesidades per cápita.

⁴⁸ Ver por ejemplo Porto (1996) y Sarguini, Aramburu y Gallo (2001).

CUADRO 4.4:
NECESIDADES DE GASTO DE LAS PROVINCIAS POR FUNCIÓN DE GASTO

(Índice por habitante respecto al total nacional igual a 100)

	Admi- nistra- ción	Seguir- dad	Salud	Prom. y asist. Social	Seguir- dad social	Educa- ción y cultura
Capital Federal	100,0	0,0	43,8	43,8	0,0	70,2
Buenos Aires	100,0	108,3	89,3	89,3	150,7	95,7
Catamarca	100,0	108,3	121,5	121,5	0,0	113,0
Chaco	100,0	108,3	187,8	187,8	87,5	119,4
Chubut	100,0	108,3	87,0	87,0	94,1	107,5
Córdoba	100,0	108,3	73,4	73,4	151,4	97,2
Corrientes	100,0	108,3	162,3	162,3	98,0	115,4
Entre Ríos	100,0	108,3	100,0	100,0	135,4	102,7
Formosa	100,0	108,3	191,3	191,3	79,4	121,7
Jujuy	100,0	108,3	163,6	163,6	0,0	118,0
La Pampa	100,0	108,3	58,4	58,4	141,3	98,7
La Rioja	100,0	108,3	116,0	116,0	0,0	114,6
Mendoza	100,0	108,3	87,2	87,2	0,0	102,9
Misiones	100,0	108,3	154,1	154,1	77,2	120,9
Neuquén	100,0	108,3	95,9	95,9	74,8	111,1
Río Negro	100,0	108,3	100,8	100,8	0,0	106,8
Salta	100,0	108,3	179,3	179,3	0,0	118,0
San Juan	100,0	108,3	99,0	99,0	0,0	106,2
San Luis	100,0	108,3	88,7	88,7	0,0	105,5
Santa Cruz	100,0	108,3	58,0	58,0	73,4	106,6
Santa Fe	100,0	108,3	83,9	83,9	165,0	97,0
Sgo. Del Estero	100,0	108,3	178,2	178,2	0,0	118,0
Tierra del Fuego	100,0	108,3	79,4	79,4	41,8	108,4
Tucumán	100,0	108,3	135,9	135,9	0,0	110,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 4.4 (CONTINUACIÓN):
NECESIDADES DE GASTO DE LAS PROVINCIAS POR FUNCIÓN DE
GASTO (CONTINUACIÓN)**

(Índice por habitante respecto al total nacional igual a 100)

	Ciencia y técnica	Trabajo	Vivien- da y urba- nismo	Agua potable y alcantar	Otros servic. urbano s	Servi- cios econó- micos
Capital Federal	100,0	93,7	25,8	6,4	6,4	100,0
Buenos Aires	100,0	117,6	89,1	109,9	109,9	100,0
Catamarca	100,0	108,4	131,6	109,2	109,2	100,0
Chaco	100,0	47,0	140,9	130,4	130,4	100,0
Chubut	100,0	74,2	93,6	61,0	61,0	100,0
Córdoba	100,0	108,2	122,9	138,4	138,4	100,0
Corrientes	100,0	81,9	119,2	91,4	91,4	100,0
Entre Ríos	100,0	86,7	98,1	83,6	83,6	100,0
Formosa	100,0	42,2	148,3	123,6	123,6	100,0
Jujuy	100,0	133,8	159,4	80,8	80,8	100,0
La Pampa	100,0	89,6	70,5	114,4	114,4	100,0
La Rioja	100,0	89,8	127,3	97,4	97,4	100,0
Mendoza	100,0	57,0	106,2	76,9	76,9	100,0
Misiones	100,0	40,8	116,3	145,5	145,5	100,0
Neuquén	100,0	89,3	93,8	65,1	65,1	100,0
Río Negro	100,0	102,8	96,6	91,2	91,2	100,0
Salta	100,0	99,9	141,3	71,5	71,5	100,0
San Juan	100,0	85,5	129,5	128,5	128,5	100,0
San Luis	100,0	96,3	111,3	102,7	102,7	100,0
Santa Cruz	100,0	16,7	67,4	54,1	54,1	100,0
Santa Fe	100,0	124,6	109,4	113,4	113,4	100,0
Sgo. del Estero	100,0	76,1	132,0	126,6	126,6	100,0
Tierra del Fuego	100,0	85,9	68,8	19,0	19,0	100,0
Tucumán	100,0	68,1	123,1	95,1	95,1	100,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 4.5 se agregan todas las necesidades, cada una ponderada como se indicara en el Cuadro 4.3. Además, se expone el índice de costes, el cual, como se aclaró en el apartado anterior sólo responde a las diferencias de costo derivadas de la dispersión de la población. Así, el índice de necesidades de gasto ajustado por las diferenciales de costes surge de multiplicar las necesidades de gasto por el índice de costes y luego normalizar para el total nacional per cápita igual a 100.

Del Cuadro se desprende que existe una gran diferencia entre las necesidades de gasto de las distintas jurisdicciones. Las que menor necesidades tienen son principalmente las jurisdicciones tradicionalmente consideradas desarrolladas (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza). Esto responde principalmente a que tales jurisdicciones son las más densamente pobladas.

CUADRO 4.5:
INDICE DE NECESIDADES DE GASTO DE LAS PROVINCIAS
ARGENTINAS

(Índice por habitante respecto al total nacional igual a 100)

	Índice de necesidad de gasto	Índice de costes	I.N.G. ajustado por costes	Gasto efectivo (año 2002)
Capital Federal	63,5	0,788	57,7	121,3
Buenos Aires	98,3	0,810	91,8	80,4
Catamarca	108,7	1,094	137,2	163,2
Chaco	125,0	0,889	128,1	105,1
Chubut	99,8	1,331	153,1	172,5
Córdoba	97,2	0,842	94,3	94,5
Corrientes	118,2	0,883	120,2	77,2
Entre Ríos	102,0	0,856	100,6	106,3
Formosa	126,4	0,936	136,3	132,5
Jujuy	119,2	0,875	120,2	104,6
La Pampa	92,5	1,267	135,1	165,1
La Rioja	107,7	1,097	136,2	211,8
Mendoza	96,7	0,882	98,3	90,3
Misiones	118,4	0,819	111,7	75,6
Neuquén	102,6	0,986	116,6	264,3
Río Negro	101,2	1,155	134,7	129,0
Salta	121,0	0,932	130,0	77,2
San Juan	102,0	0,932	109,6	115,3
San Luis	99,0	0,996	113,7	171,0
Santa Cruz	91,9	2,026	214,7	380,3
Santa Fe	98,8	0,832	94,7	92,4
Sgo. del Estero	121,0	0,957	133,6	99,2
Tierra del Fuego	96,4	1,011	112,3	415,1
Tucumán	109,6	0,804	101,6	89,5
TOTAL	100,0		100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

El resto de las provincias en menor o mayor grado están por encima de la media, siendo las que mayores necesidades tienen Santa Cruz, Chubut, Catamarca, Formosa, La Rioja y La Pampa, que son las provincias menos densamente pobladas. También tienen altas necesidades de gasto Río Negro, Santiago del Estero y Salta.

4.5 LAS INIQUIDADES DEL SISTEMA VIGENTE

4.5 Las iniquidades del sistema vigente

Para hallar la distribución teórica, es decir, a la que se llegaría de utilizarse una metodología que contemple las necesidades de gasto y la capacidad tributaria, es preciso tener en cuenta que en el actual régimen existe un fuerte desequilibrio vertical. Así, en general, las necesidades de gasto deberían satisfacerse en parte con recursos propios y en parte con recursos de origen nacional.

En la actualidad, el desequilibrio vertical consolidado asciende al 59%, es decir, del total de los recursos tributarios que financian el gasto público provincial más de la mitad son de origen nacional.

Así, sobre la base de los datos de los Cuadros 4.2 y 4.6, y utilizando la expresión (4.4), es posible estimar un índice de transferencias teóricas que contemple tanto las necesidades de gasto como las distintas capacidades de recaudación de las provincias.

Debe tenerse en cuenta que el presente estudio representa tan sólo una primera aproximación al cálculo de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las provincias. No obstante ello, no se distancia mucho de otros estudios que han llevado a cabo ejercicios similares.⁴⁹

En el Cuadro 4.6 se resumen los resultados a los que se arribó. Como puede verse, si se considera únicamente el Sistema de Coparticipación de Impuestos, tan sólo dos provincias recibirían recursos en concordancia con sus necesidades y capacidades fiscales, estas son las provincias de Jujuy y Río Negro. Además, la provincia que más perjudicada sale de su participación en el sistema sería la provincia de Buenos Aires ya que, pese a tener unas características que deberían hacer que no aporte recursos o que lo haga pero en mucho mejor medida, es la que actualmente está financiando mayoritariamente el régimen de redistribución. Otras provincias que también saldrían perjudicadas son las de Chaco, Corrientes, Mendoza, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Como puede verse, son

⁴⁹ Ver por ejemplo Porto (1996) y Sarguini, Aramburu y Gallo (2001).

todas provincias de muy disímiles características, lo cual es una nueva señal de que el actual reparto no se basa en ningún criterio objetivo.

CUADRO 4.6:
NECESIDADES DE GASTO, CAPACIDAD FISCAL,
TRANSFERENCIAS TEÓRICAS Y DISTRIBUCIÓN TEÓRICA Y
EFFECTIVA DE LAS PROVINCIAS

(Índice por habitante respecto al total nacional igual a 100)

	Necesi- dades de gasto (1)	Capaci- dad Fiscal (2)	Transf. Teóricas (3)	Distribu- ción Teórica (4)	Distrib. Efectiva T_i (5)	Distrib. Efectiva $T_i+G_i+GT_i$ (6)
Capital Federal	57,7	286,2	-76,5	-5,9%	1,6%	21,5%
Buenos Aires	91,8	99,6	87,2	33,2%	22,8%	26,4%
Catamarca	137,2	62,3	181,1	1,7%	2,5%	1,7%
Chaco	128,1	45,3	176,7	4,8%	4,5%	2,2%
Chubut	153,1	170,8	142,7	1,6%	1,8%	1,5%
Córdoba	94,3	102,0	89,7	7,6%	8,2%	6,5%
Corrientes	120,2	38,3	168,3	4,3%	3,6%	1,9%
Entre Ríos	100,6	74,5	115,9	3,7%	4,6%	2,6%
Formosa	136,3	41,0	192,3	2,6%	3,3%	1,4%
Jujuy	120,2	44,0	164,9	2,8%	2,8%	1,6%
La Pampa	135,1	122,5	142,4	1,2%	1,9%	1,2%
La Rioja	136,2	54,1	184,4	1,5%	2,0%	1,6%
Mendoza	98,3	100,4	97,1	4,2%	4,0%	3,5%
Misiones	111,7	51,1	147,3	3,9%	3,3%	1,9%
Neuquén	116,6	232,4	48,6	0,6%	1,8%	1,3%
Río Negro	134,7	101,0	154,6	2,4%	2,4%	1,8%
Salta	130,0	52,9	175,3	5,2%	3,7%	2,4%
San Juan	109,6	58,7	139,5	2,4%	3,1%	2,2%
San Luis	113,7	84,7	130,7	1,3%	2,2%	1,5%
Santa Cruz	214,7	293,1	168,7	0,9%	1,8%	1,2%
Santa Fe	94,7	113,2	83,9	6,9%	8,5%	7,2%
Sgo. del Estero	133,6	33,8	192,1	4,3%	3,8%	2,2%
Tierra del Fgo.	112,3	301,5	1,1	0,0%	1,4%	1,8%
Tucumán	101,6	43,1	135,9	5,0%	4,5%	3,0%
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Cuadros 4.2 y 4.5.

Notas: (1), (2) y (3) índice por habitante respecto al total nacional igual a 100. (4), (5) y (6) participación % sobre el total. (4) y (5) Distribución en 2003, ver Capítulo 3.

Ahora bien, si se consideran también las transferencias que se materializan en forma de gasto y en forma de desgravaciones impositivas, los resultados cambian pero no sustancialmente. Todas las provincias que salían perjudicadas cuando se

consideraban únicamente las transferencias de recursos siguen estándolo, pero ahora se agregan las jurisdicciones de Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Río Negro y San Juan. Además, las provincias que antes salían beneficiadas, ahora, en general, ya no lo están tanto. Las únicas excepciones son la Capital Federal y la provincia de Tierra del Fuego, la primera básicamente por el fuerte peso del gasto público que se lleva a cabo en la misma por sede administrativa del gobierno nacional, la segunda, por los fuertes incentivos promocionales que allí se efectúan.

En suma, el presente trabajo no hace más que reafirmar lo que vienen sosteniendo numerosos estudios: si bien el régimen fiscal federal argentino es fuertemente redistributivo, no es posible afirmar que tal redistribución sea llevada a cabo de una forma justa.

En este sentido, sí es posible afirmar que en la actualidad existe una serie de jurisdicciones que se ven beneficiadas de su participación en el sistema de transferencias, ya que son receptoras netas de recursos, pero también porque los recursos que reciben no tienen relación con sus necesidades de gasto o con su capacidad fiscal.

Tal situación ha llevado a que dichas provincias se opongan fuertemente a la sanción de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, ya que de sancionarse un nuevo régimen que tenga en cuenta los criterios de reparto que establece la Constitución Nacional reformada en 1994, seguramente saldrían perjudicadas. Este tema se tratará más profundamente en el siguiente capítulo.

4.5 BIBLIOGRAFÍA

4.6 Bibliografía

- Albi E. (1978)
- Atkinson A. y Stiglitz J. (1988)
- Aznar Grasa A. y López Laborda J. (1994)
- Bird R. y Slack E. (1991)
- Bird R. y Slack E. (1993)
- Bird R. y Smart M. (2001)
- Bosch Doménech A. y Escribano C. (1988)
- Buchanan J. (1950)
- Cabrero Mendoza E. y Martínez Vásquez J. (2000)
- Caferatta Nores J. y Porto N. (2001)
- Cafferata Nores J. Y Porto N. (1998)
- Cantarero Prieto D. (2001)
- Castells Oliveres A. y Solé Ollé A. (2000)
- Dalla Via A. y Marat P. (2001)
- Elizagaray A. y otros (1999)
- FIEL (1993)
- King D. (1988)
- King D. (1990)
- Laffont J. (1993)
- Lagos Rodríguez G. (2000)
- Le Grand J. (1982)

- López Laborda J. y Rodrigo Sauco F. (2000)
- López Laborda J. y Salas Fumás V. (2000)
- Musgrave R. (1959)
- Musgrave R. (1961)
- Musgrave R. (1983)
- Musgrave R. y Musgrave P. (1994)
- Nuñez Miñana H. (1972)
- Oates W. (1972)
- Oates W. (1999)
- Piffano H. (1994)
- Piffano H. (1998)
- Porto A. (1990)
- Porto A. (1995)
- Porto A. (1999)
- Porto A. (2003b)
- Porto A. y otros (1996)
- Porto A. y Sanguinetti P. (1996)
- Sarghini J., Aramburu P. y Gallo A. (2001)
- Solé Ollé A. (2000)
- Stiglitz J. (2000)
- Ter-Minassian T. (1997)

CAPÍTULO 5:

Factores institucionales que dificultan la efectivización de la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos argentino

5.1 INTRODUCCIÓN

5 CAPÍTULO 5: Factores institucionales que dificultan la efectivización de la reforma del régimen de coparticipación argentino

5.1 Introducción

La elaboración y aprobación de la nueva Ley de Coparticipación supone la interacción de numerosos y muy distintos actores políticos. Gran parte de la complejidad de la sanción de la nueva ley esta justamente asociada con este hecho. La ley convenio, que según establece la Constitución de 1994, será la forma en que se adoptará la nueva institucionalidad fiscal, establece la interacción del Poder Ejecutivo Nacional, el Congreso, los poderes ejecutivos provinciales y la aprobación final de la ley por cada una de las legislaturas provinciales.

Sin embargo, tales actores mencionados difieren sustancialmente en los siguientes puntos: (i) si están beneficiados o perjudicados por la ley vigente (status quo) y por lo tanto en su predisposición a aceptar una reforma; (ii) en el tipo de preferencias con respecto a cómo debería ser la reforma (qué criterios de reparto debe incorporar). Esta profunda divergencia de preferencias trae como consecuencia el hecho de que alcanzar un nuevo acuerdo sea dificultoso por los costos de transacción asociados al mismo, porque el gran número de actores y la poca congruencia en sus preferencias hace más difícil encontrar un nuevo equilibrio que sea aceptado por los mismos, y porque los actores beneficiados por el status quo van a oponer resistencia al cambio.

En tal marco, en el presente capítulo se intentará ahondar respecto a las diferencias entre los actores (en capítulos anteriores ya se estudió qué jurisdicciones se encuentran actualmente beneficiadas o perjudicadas por el reparto de los recursos) para poder así llegar a conclusiones útiles a la hora de implementar medidas que destraben la negociación que se viene llevando a cabo desde mucho antes de la reforma constitucional de 1994.

Para ello el capítulo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar se describen las implicancias de la ley convenio, la cual constituye el marco en el cual deberá crearse la nueva institucionalidad fiscal (sección 5.2). Luego se describen los actores involucrados en la negociación, y sus preferencias (sección

5.3). E en tercer lugar, la sección 5.4 se ocupa de describir el conjunto de instituciones que establecen cuáles son las acciones que los actores pueden emprender, y que por lo tanto determinan sus estrategias (sección 5.5).

5.2 IMPLICANCIAS DE LA LEY CONVENIO

5.2 Implicancias de la ley convenio⁵⁰

El artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional establece que la ley convenio que plasmará la reforma de la Ley de Coparticipación debe surgir de un acuerdo entre la Nación y las provincias, ser aprobada por mayoría absoluta en cada una de las Cámaras del Congreso, ser iniciada por la Cámara de Senadores y finalmente aprobada por las legislaturas provinciales. Los mecanismos institucionales establecidos para la sanción de la ley magnifican el problema de las instancias de veto que pueden frenar la aprobación de la Reforma, favoreciéndose así el status quo.

Con la inclusión de la coparticipación federal en la Constitución de 1994 se produce un cambio cualitativo en la situación jurídico legal del régimen, ya que anteriormente no estaba prevista en el régimen constitucional, fijando las líneas generales alrededor de las cuales se deben establecer las pautas generales de la relación fiscal entre la Nación y las provincias. Así, la Constitución establece que la coparticipación se distribuirá en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Dicha distribución se realizará contemplando criterios objetivos de reparto y será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley y por las provincias o la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo establece la creación de una nueva institución, el organismo fiscal federal que deberá actuar como órgano de contralor para el cumplimiento de lo establecido en el marco de la Constitución.

Por su parte, en la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional se determina el plazo antes del cual debería haberse sancionado la ley de coparticipación. "Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso

⁵⁰ Para un análisis más pormenorizado respecto de las implicancias legales de la reforma constitucional de 1994 ver Anexo al presente capítulo.

2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996".

La singularidad jurídico-política del futuro sistema de coparticipación de impuestos se advierte en la figura de la "ley convenio" y el particular procedimiento necesario para su sanción. Una ley convenio (o ley contrato) se define como una ley nacional que debe ser dictada por el Congreso Nacional y es en realidad una propuesta a la cual las provincias deben adherirse por leyes, sancionadas en las legislaturas locales. En el caso de la Coparticipación, el gobierno nacional administra la recaudación de los impuestos establecidos y la distribuye entre las provincias adheridas, las cuales pueden participar del producto de los tributos que se recaudan. Esto implica para las provincias adheridas aceptar ciertas obligaciones al comprometerse a no cobrar cualquier impuesto local análogo a los que forman parte del régimen de coparticipación y derogar ciertos impuestos provinciales existentes. Las provincias no adheridas tienen la capacidad de establecer y recaudar esos gravámenes dentro de sus propias competencias territoriales, pero no tendrán derecho a participar en la recaudación del Gobierno nacional efectuada por la ley convenio.

En síntesis, el proceso consta de tres etapas:

1. Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.
2. Tratamiento en el Congreso Nacional del proyecto que surja de tales acuerdos, con origen en Cámara de Senadores. Para su sanción, este proyecto tendrá que ser votado favorablemente por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
3. Adhesión de las provincias al régimen por medio de una ley provincial.

Como reaseguro de su legitimidad, se prohíbe su modificación unilateral así como su reglamentación.

Es importante destacar que la implementación del nuevo régimen de distribución de impuestos no depende de que todas las legislaturas provinciales adhieran a él. La decisión que cada provincia tome al respecto sólo determina su participación en el sistema o no. El principio de libre adhesión de las provincias al esquema de coparticipación surge del propio carácter federal de la República y está

plasmado en las leyes de coparticipación anteriores. Así, por ejemplo, la Ley 23.548 de 1988 en su artículo 3 fija un porcentaje de recursos coparticipados a distribuir entre "el conjunto de provincias adheridas".

En este contexto cabe preguntarse acerca de la posibilidad que alguna provincia decida no adherirse al régimen. En rigor, tal hipótesis es remota, porque la no adhesión de una provincia al régimen implicaría que la misma dejara de percibir recursos de coparticipación, sin los cuales no estaría en condiciones de financiar sus pagos ordinarios, con el agravante de que tampoco podría solicitar la asistencia técnica del organismo fiscal federal. Más allá de la posibilidad de no adherir será imprescindible lograr el acuerdo de todas las partes involucradas. El resto del país no podría desentenderse indefinidamente de los problemas que una jurisdicción podría enfrentar en caso de no ratificar el nuevo acuerdo. Las provincias que no adhieran, dejarían de recibir recursos de coparticipación, sin los cuales no estarían en condiciones de financiar sus pagos ordinarios.

Si se efectúa un análisis general de la situación se podrá advertir que las decisiones que implican la ley convenio de coparticipación federal, revisten un contenido tanto político como estratégico. Político porque requiere plasmar un consenso que determinará la forma del federalismo fiscal argentino; y que involucra a todas las jurisdicciones del país, trascendiendo los mandatos de los funcionarios que le dieron nacimiento. Y estratégico ya que obliga a ponerse de acuerdo y proyectar cuál será en adelante la relación entre Nación y las provincias, y entre las provincias entre sí. En este punto se entrelazan decisiones relacionadas tanto con la responsabilidad que estará dispuesta a asumir o delegar cada provincia, con la solidaridad que las jurisdicciones quieran otorgarle al sistema en su conjunto.

Asimismo, la Constitución de 1994, en su artículo 75 inciso 2, incluye otro tipo de restricciones vinculadas al contenido de la ley convenio, y a los criterios de reparto que deben tomarse en cuenta.

Los mismos deberían estar **"en relación directa a las competencias, servicios y funciones"**. La Constitución ha evitado introducir porcentajes fijos en la distribución primaria y secundaria. Tampoco aclara el articulado respecto de las funciones o servicios que corresponden a la Nación y a las provincias; en todo caso, al respecto debe recurrirse al resto del cuerpo normativo de la Constitución. En

general, salvo algunas pocas funciones, se puede decir que la Constitución admite la concurrencia fiscal en materia de gasto para una amplia gama de funciones. Se trata de un principio teórico del cual se infiere que no es posible extraer una expresión cuantitativa única ni tampoco una fórmula permanente.

Así, siguiendo a Piffano (1998) de aceptarse lo segundo, es importante destacar que cualquiera pudiere ser la racionalidad presente o actual de la fórmula que se elija y el consenso logrado alrededor de la misma, y que ella cumpla los otros criterios expuestos en el inciso 2º, la resolución del reparto de las rentas fiscales no admite rigidez ni perpetuidad alguna. Los recursos deben adecuarse a las necesidades de gasto de cada nivel de gobierno según las competencias, servicios y funciones que deben cumplir.

La siguiente cuestión es cómo deberían ser medidas las necesidades de gasto de los gobiernos, es decir, si esto debe hacerse sobre la base de las erogaciones actualmente incurridas por los respectivos gobiernos, o por otro tipo de definición.

En este sentido, diversos autores señalan que la respuesta surge del propio artículo 75 inciso 2, el cual establece que tal distribución debe llevarse a cabo **“contemplando criterios objetivos de reparto”**. Así, la Constitución establece la condicionalidad de que el acuerdo se realice sobre la base de determinada “objetividad” en el reparto de las rentas federales, cuestión que exige elaborar indicadores o parámetros de referencia que impidan comportamientos oportunistas y arbitrarios de los partícipes del arreglo federal.

Así pues, en primer lugar, las necesidades de gasto deben adecuarse a estimaciones de necesidades genuinas de financiamiento, las cuales deben ajustarse a valores postulados o estimados como estándares consensuados para el cumplimiento de las funciones de gobierno. Por otro lado, las porciones a recibir de la masa coparticipable por cada nivel de gobierno no deben basarse en la definición simple de porcentajes fijos, sino que debe ser la resultante de aplicar fórmulas específicamente diseñadas para definir los valores postulados o estándares consensuados.

Finalmente, un punto que merece importancia es la inconveniencia constitucional que hubiese resultado de haberse establecido porcentajes fijos. La norma constitucional exige explicitar los criterios de racionalidad política utilizados en tan importante cuestión. En concreto, la Constitución cita tres criterios sobre los cuales debería basarse la futura ley convenio.

- **Equidad:** El criterio de equidad ha sido interpretado jurídicamente como justificando el carácter devolutivo, es decir, reparto de la recaudación en función de la magnitud de los recursos que los contribuyentes de cada jurisdicción hubieren contribuido a generar. El principio de equidad no deja de tener problemas de interpretación debido a la posible distinta localización geográfica de hechos y bases imponibles y de domicilio legal de los contribuyentes. No obstante, la intencionalidad debería ser dimensionar el reparto de manera que el mismo contemple algún parámetro de potencial tributario jurisdiccional.
- **Solidaridad:** Por otro lado, la Constitución Nacional también hace referencia al principio de solidaridad, que ha sido interpretado en sentido opuesto, es decir como redistribución territorial de los recursos. Es claro, por lo tanto, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, que el acuerdo fiscal debería perseguir objetivos múltiples, lo cual llevaría a un sistema estructurado en varios segmentos o porciones de recursos a redistribuir. El criterio de redistribución territorial debería justificarse en las bases tributarias y recursos naturales de las provincias. El punto no resuelto, para nada menor, es la magnitud que debería tener el componente solidario con respecto al de equidad.
- **Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades:** Los logros en estos aspectos superan las posibilidades de la política fiscal como instrumento único y suficiente para alcanzarlos. Lo importante es tener en cuenta que el sistema de coparticipación deberá contemplar el direccionamiento de los recursos para financiar gasto ligado a lograr los objetivos mencionados. Para el caso del objetivo de desarrollo regional, los servicios ligados a infraestructura, constituyen los medios más adecuados. En el caso de calidad de vida, los servicios de salud, vivienda,

asistencia social y educación básica parecerían ser los más adecuados. Finalmente, el gasto en salud y en educación en general, son los medios efectivos para garantizar igualdad de oportunidades. Estos criterios refuerzan el argumento de que el sistema puede prever más de un método o fórmula de distribución de fondos.

Para sintetizar, las disposiciones constitucionales no sólo imponen restricciones en el procedimiento para aprobar la nueva ley de coparticipación, sino también en el contenido que la misma deberá tener, al mencionar ciertos criterios, aunque muy generales, que deberán ser tomados en cuenta.

5.3 LOS ACTORES Y DE SUS PREFERENCIAS

5.3 Los actores y sus preferencias

Las preferencias de los actores con respecto al tipo de políticas, determinarán si los mismos apoyan o no la propuesta realizada por el gobierno nacional. Según Sarghini, Aramburu y Gallo (2001), los actores que pujan por la reforma de la Ley de Coparticipación, Nación y provincias, tienen objetivos cuantitativos y cualitativos ligados. Su objetivo cuantitativo es la maximización de la porción de recursos a recibir y el cualitativo esta vinculado al tipo de régimen de reparto de los recursos.

Por otro lado, aquellas provincias que actualmente se ven favorecidas por el régimen (status quo) pondrán más resistencia a la reforma que las no favorecidas. En este sentido, distintos trabajos describen al sistema de coparticipación actual como altamente redistributivo (aunque no necesariamente solidario). Este hecho constituye una traba adicional para lograr un nuevo acuerdo. Si del total de las provincias, la mayor parte se ven favorecidas por el status quo (ver capítulos 2 y 3), las mismas ejercerán tanta presión para evitar un cambio, que el mismo probablemente no ocurrirá.

Según Porto (1999) tales pujas vinculadas al futuro régimen de coparticipación de impuestos pueden sintetizarse en tres aspectos relevantes:

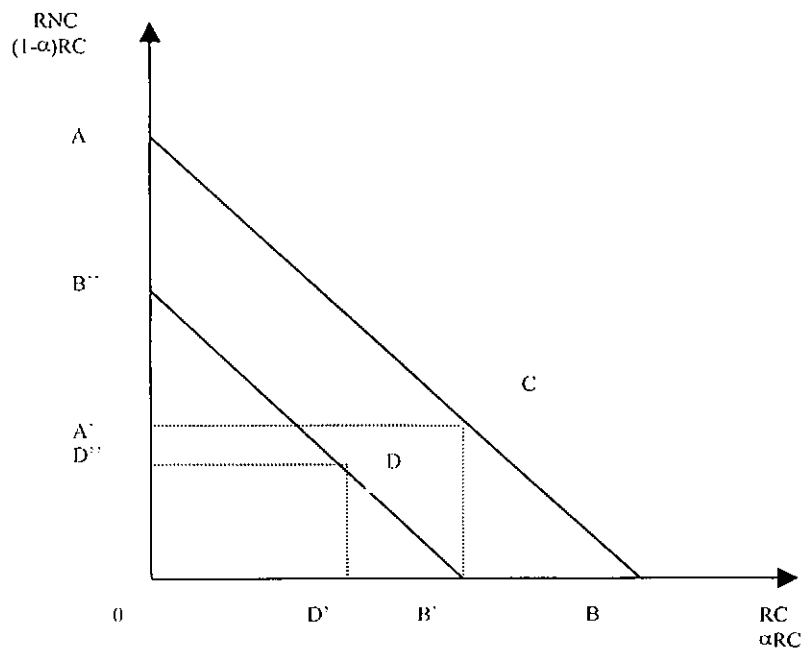
- i. La definición de la masa coparticipable, o sea, qué impuestos la formarán;
- ii. La distribución primaria, es decir, entre el gobierno nacional y el conjunto de gobiernos provinciales;
- iii. La distribución secundaria, o sea, entre los gobiernos provinciales entre sí.

La fijación de las tres variables arriba mencionadas implica conflictos. En las dos primeras el conflicto es entre la Nación, por un lado, y el conjunto de gobiernos provinciales por el otro.

Esquemáticamente la puja por los recursos puede ser representada en el Figura 5.1. Con respecto a la masa coparticipable, el objetivo del gobierno nacional sería que dentro de la masa coparticipable ingresaran la menor cantidad posible de

tributos. El objetivo de los gobiernos provinciales sería justamente el opuesto. Siempre siguiendo a Porto (1999), dada una cierta recaudación, la *línea de conflicto* puede visualizarse como la línea de 45% AB en el Figura 5.1. $OA=OB$ es la recaudación total del gobierno nacional (incluyendo impuestos coparticipables y no coparticipables) y cada punto sobre la recta AB implica una definición de la masa coparticipable.

**FIGURA 5.1:
LA PUJA ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS POR LOS
RECURSOS A DISTRIBUIR**



Fuente: Porto (1999).

Supóngase que el conflicto se resuelve en el punto C con OA' como recursos no coparticipables (RNC) y OB' como recursos coparticipables (RC). Esto es, los recursos no coparticipables pasaran a engrosar las arcas del Tesoro Nacional mientras que lo coparticipables serán distribuidos entre la Nación y las provincias.

Una vez resuelto el primer conflicto, debe determinarse cómo se distribuirán los recursos coparticipables. Así, para la segunda variable de decisión citada por Porto, es decir la distribución primaria, la *línea de conflicto* será $B''B'$, que representa el total de recursos coparticipables. En similitud con el caso anterior, el objetivo del

gobierno nacional será ubicarse tan próximo a B'' como sea posible, y el de las provincias aproximarse lo más posible a B'.

Supóngase ahora que el conflicto se resuelve políticamente en el punto D. De los recursos coparticipables $0D'$, o lo que es lo mismo $\alpha.RC$ (α es la proporción de impuestos coparticipables que le corresponden a las provincias) corresponderán al conjunto de las provincias, mientras que $0D'$, que igual a $(1-\alpha).RC$, a la Nación. Además la Nación recibe $0A'$ que se corresponden con los RNC, es decir, bajo todo concepto la Nación recibiría $D'B$.

Finalmente, quedaría por resolver la distribución de la parte que les corresponde a las provincias entre las 24 jurisdicciones (23 provincias y la Capital Federal), esto es $\alpha.RC$. Tal distribución es un juego de suma cero ya que como $0D'$ está fijo, una mayor participación para una provincia necesariamente implicará una menor participación para el resto. Aquí es donde se torna relevantes lo que Sarghini, Aramburu y Gallo (2001) llaman *objetivos cualitativos*, vinculados con el tipo de régimen de reparto de los recursos, es decir, con el grado de redistribución de los mismos.

Respecto a esto último, como se adelantara antes, el tipo de régimen preferido por las provincias, dependerá de sus características. Las que tienen un mayor desarrollo relativo, preferirán un criterio proporcional, ya que sus bases impositivas son más amplias. Estas jurisdicciones son las que aportan los recursos que son redistribuidos por el sistema, por lo tanto, querrán que el reparto refleje indicadores de eficiencia fiscal. El grupo de provincias grandes o avanzadas no es homogéneo, pero sus características son relativamente parecidas, en comparación con el segundo grupo, como para considerarlas un conjunto.

El resto de las provincias, las menos desarrolladas, intentarán alejarse del criterio de proporcionalidad apoyando un sistema más redistributivo. Las provincias de menor desarrollo relativo querrán un mayor peso del criterio de la brecha de desarrollo y las de baja densidad poblacional apoyarán los de dispersión demográfica. Si además, estas provincias se encuentran favorecidas por el reparto actual, tendrán una mayor preferencia por el status quo que aquellas no favorecidas y estarán menos dispuestas a facilitar la reforma del sistema. Por ello, su estrategia consistirá en fijar una posición extrema respecto de los términos del acuerdo.

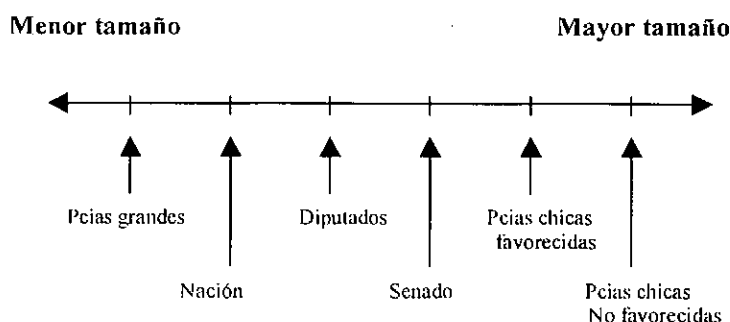
La posición del gobierno nacional es en gran medida similar a la de las provincias avanzadas. El gobierno nacional no favorece el status quo, ya que los costos políticos de no encarar una reforma recaen sobre él (Sarghini, Aramburu y Gallo, 2001), y porque convencionalmente se espera que sea el poder ejecutivo quien inicie reformas de este tipo.

Las preferencias de la Cámaras de Diputados y Senadores dependerán en gran medida de la composición de las mismas. Argentina posee un sistema político federal, con una Cámara de Senadores en la que por diseño constitucional, y como en todos los sistemas federales, están sobrerrepresentados los intereses de las provincias más pequeñas.

Este hecho hace suponer que el conjunto de políticas preferidas por el Senado será muy similar al de las provincias menos avanzadas. El criterio de representación proporcional utilizado en la Cámara de Diputados trae como consecuencia que las provincias con mayor población, las más avanzadas, tengan mayor representación. Por lo tanto la combinación de política distributiva-proporcional que persiga será similar a la de las provincias grandes.

La distribución de preferencias entre los distintos actores, respecto al grado de redistribución-proporcionalidad, antes mencionada se resume en la Figura 5.2. Allí se presentan las diversas posiciones de los actores en una ordenación lineal al estilo de la usualmente utilizada en la dimensión política izquierda-derecha y establecida por Downs (1957).

FIGURA 5.2:
POSICIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA NEGOCIACIÓN
DE UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE
IMPUESTOS: REDISTRIBUCIÓN-PROPORCIONALIDAD



Fuente: Elaboración propia

Volviendo a las variables definidas por Porto (1999), otra dimensión a considerar sería el tamaño que se pretende tenga el sistema de coparticipación. En otras palabras, qué proporción de impuestos se espera que recaude la Nación para luego coparticiparlos, y qué proporción de impuestos serán recaudados en forma directa por los estados provinciales.

Aquí nuevamente el tipo de régimen preferido por las provincias, dependerá de sus características. Así, las que poseen un mayor desarrollo de los sistemas de fiscalización preferirán una mayor descentralización de impuestos, o lo que es lo mismo, un menor tamaño del sistema de coparticipación de impuestos.

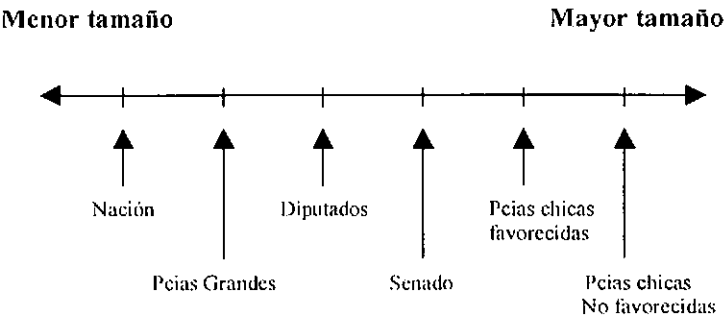
En contraposición, las provincias menos desarrolladas y con sistemas tributarios deficientes y sistemas de fiscalización poco desarrollados preferirán que sea la Nación la encargada de recaudar para luego redistribuir dichos recursos.

La mayor disputa entre el gobierno nacional y las provincias esta dada por la proporción primaria de recursos coparticipables que quedarán en manos de la Nación.

Finalmente, y al igual que en la anterior dimensión considerada, las preferencias de la Cámaras de Diputados y Senadores dependerán de la composición de las mismas. Esto es, las preferencias de la Cámara de Senadores estarán más cercanas a las de las provincias con menor densidad poblacional, y menos avanzadas, mientras que la Cámara de Diputados se asemejará más a las de las provincias más grandes y más desarrolladas.

La distribución de preferencias entre los distintos actores, respecto al tamaño del régimen de coparticipación de impuestos se resume en la Figura 5.3.

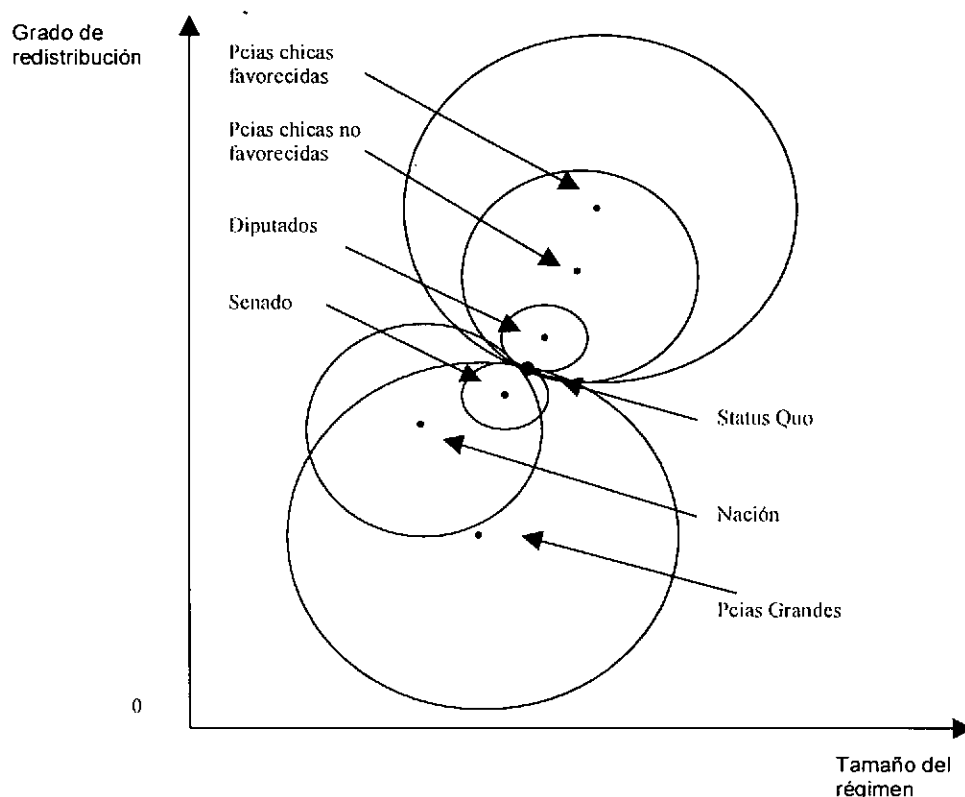
FIGURA 5.3:
POSICIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA NEGOCIACIÓN
DE UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE
IMPUESTOS: TAMAÑO DEL RÉGIMEN



Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí, las dos escalas antes consideradas, esto es, el grado de redistribución del régimen de coparticipación y su tamaño respecto al total de recursos recaudados en el territorio nacional, fueron consideradas independientemente en un espacio unidimensional. Pero tales preferencias pueden ser expuestas en un espacio bidimensional, y de hecho se hace en la Figura 5.4, la cual resume tal distribución de preferencias. Cada actor posee un punto ideal (combinación del componente distributivo-proporcional y tamaño del régimen), y es indiferente entre combinaciones que se encuentran en la misma elipse, que constituyen curvas de indiferencia.

**FIGURA 5.4:
POSICIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA NEGOCIACIÓN
DE UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE
IMPUESTOS**



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, siguiendo a Tsebelis (1995), un jugador con capacidad de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es necesario para lograr un cambio en el status quo. En el caso argentino, como fue explicado en el primer punto, si bien legalmente no es necesario que cada una de las provincias acepte la nueva Ley de Coparticipación, en la práctica para que el nuevo sistema fiscal federal funcione, sí se requiere que el mismo sea aprobado por todas ellas.

En el modelo presentado por Tsebelis, a mayor número de jugadores con capacidad de veto, menor probabilidad de que se produzca un cambio en las políticas. Así pues, la decisión de aceptar un acuerdo federal por parte de cualquier provincia surge de la contrastación de los beneficios que le reditúa adoptar dicha acción, con los beneficios que le reditúa no hacerlo. Si estos últimos beneficios superan a los primeros, la jurisdicción optaría por seguir regateando. En el caso

argentino, además de existir un alto número de jugadores con capacidad de veto, el panorama se complica aún más, al estar la mayor parte de las provincias beneficiadas (ver capítulos 3 y 4), o al menos no perjudicadas por el esquema actual.

Otro punto abordado continuamente en los trabajos realizados por politólogos es la capacidad del sistema político de tomar decisiones (*decisiveness*), o dicho de otra manera, la capacidad de resolver problemas cuando los mismos aparecen. Simultáneamente, otra preocupación común con respecto a los sistemas políticos, está vinculada a la capacidad de mantener una decisión una vez tomada (*commitment*), especialmente con respecto a cuestiones económicas. En definitiva, será deseable que los sistemas políticos sean flexibles o estables dadas las circunstancias. Parece razonable asumir que aquellos grupos que están en desacuerdo con el status quo preferirán un sistema político capaz de producir cambios rápidamente, mientras que aquellos que defienden el status quo preferirán un sistema político más estable. No existe consenso con respecto a cual de las dos características es más deseable en un sistema político. La capacidad de decisión para cambiar el status quo es buena, por ejemplo, cuando ocurren shocks externos que producen resultados indeseables. Por otro lado, la estabilidad o no interferencia es preferible cuando el status quo es deseable, o si el shock externo es beneficioso, por ejemplo, un aumento en los precios de petróleo para una economía productora de petróleo.

Tomando esto en cuenta, podemos concluir que la existencia de un sistema rígido, y difícil de modificar, como en el caso de la ley de coparticipación, es malo en una coyuntura en la cual se esta buscando su modificación, pero podría llegar a ser bueno, para impedir interferencias políticas en el futuro.

Asimismo, la divergencia entre las posiciones de los actores con respecto a una determinada política, también contribuye a disminuir las probabilidades de alcanzar un nuevo acuerdo.

5.4 INSTITUCIONES QUE AFECTAN LOS RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES

5.4 Instituciones que afectan los resultados de las negociaciones

Todo sistema político cuenta con una serie de instituciones que lo definen, y que establecen las reglas de juego y los incentivos tomados en cuenta por los actores políticos al momento de tomar decisiones. El conjunto de instituciones específicas que conforman un sistema político (tipo de régimen político, leyes electorales, grado de centralización, número y distribución de los vetos, entre otros), afectan los posibles resultados de cualquier negociación política. En esta sección se hace referencia a algunas instituciones que directa o indirectamente pueden afectar el resultado con respecto a la Ley de Coparticipación Federal.

Spiller y Tommasi (2003) y Scartacini y Olivera (2003), estudian el impacto de las instituciones políticas en las políticas públicas en general. Para estos autores las políticas públicas son el resultado de transacciones intertemporales entre actores políticos. Estas transacciones, a su vez, están condicionadas por las reglas del juego político, que a su vez, dependen de algunos factores institucionales más básicos, de naturaleza histórica, cultural y constitucional. Los mismos presentan su modelo utilizando la teoría de los costos de transacción: la calidad de las políticas está en función de las facilidades que aporta el ambiente institucional para la cooperación. Si el ambiente institucional facilita la cooperación, pueden obtenerse políticas relativamente eficientes y flexibles, sin demasiados costos de control. Cuando el ambiente no facilita la cooperación y los costos de implementar controles son relativamente bajos, se implementan políticas ex-ante relativamente rígidas. Cuando los costos de implementar controles son altos, las políticas públicas responderán a los ciclos políticos.

Su conclusión es que en Argentina, las interacciones entre los actores producen políticas públicas que se caracterizan por ser de baja calidad, incoherentes, y con inestabilidad en algunos aspectos y rigidez en otros. A continuación se enumeran los factores institucionales específicos de Argentina que producen este tipo de políticas públicas, y que impiden la realización de un proceso cooperativo entre los actores.

5.4.1 Número de actores políticos con poder sobre una determinada decisión

La estructura constitucional (sistema presidencialista, federal y bicameral) implica un número relativamente alto de jugadores en la toma de decisiones políticas, haciendo menos probable la posibilidad de alcanzar acuerdos.

Uno de los factores que magnifica el número de actores con capacidad de veto en nuestro país es el funcionamiento del Congreso.

El hecho que un gran número de políticos profesionales este más interesado en puestos en las provincias o en el Ejecutivo Nacional, es la consecuencia de que el Congreso no es el lugar donde se produce el reparto de bienes políticos (influencia, dinero, servicios, poder). Esto está relacionado con la forma en que está organizado el sistema fiscal federal argentino. Las provincias ejecutan una gran parte del gasto total, pero el financiamiento con impuestos propios es bajo. Los políticos locales obtienen gran parte de los beneficios políticos que genera el gasto, y sólo una pequeña parte del costo político de cobrar impuestos. Jones, Sanguinetti y Tommasi (2002), muestran que los votantes en Argentina premian el gasto provincial en las elecciones. Llamam al efecto "votantes como liberarles fiscales", para contrastarlo con el término "votantes como conservadores fiscales", usado por Peltzman (1992) para describir a los votantes norteamericanos.

De esta manera, el sistema fiscal federal argentino, se caracteriza por la tendencia del gobierno central de rescatar a las provincias que experimentan problemas financieros, por poseer una Ley de Coparticipación llena de rigideces y vacíos legales, sin incentivos para generar responsabilidad fiscal. Las provincias son dependientes de los recursos provenientes de la coparticipación, pero además los recursos que se reparten están sujetos a manipulación oportunista. Como se vio en el capítulo 2, el Poder Ejecutivo ha tenido bastante discrecionalidad en la asignación geográfica de recursos del presupuesto nacional. La rigidez de la actual Ley de Coparticipación es justamente un intento de los actores políticos para disminuir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, pero esta situación, por otro lado, ha disminuido la capacidad de ajustar la política fiscal cuando se producen shocks económicos. Un claro ejemplo de esta circunstancia son los recursos preasignados. Como señala Porto (2003a), la evolución del sistema fiscal argentino refleja la naturaleza no cooperativa de la relación entre los actores políticos.

5.4.2 Leyes electorales

Las normas electorales en Argentina se caracterizan por otorgar poder a los líderes provinciales de los partidos políticos, lo que a su vez tiene consecuencias en la falta de profesionalización de los legisladores. Los legisladores sufren de alta rotación y baja permanencia trabajando en el Congreso. Al observar los determinantes de la alta rotación, se descubre que no es el resultado del rechazo por parte de los electores. La mayor parte de los legisladores, una vez finalizado su período en el Congreso, no aparecen en la siguiente lista de candidatos. La alta rotación de los legisladores es el resultado de que los encargados de seleccionar las listas de candidatos no vuelven a elegirlos. Como los distritos electorales corresponden a las provincias, y dados los mecanismos internos de selección de candidatos en los partidos políticos, el grupo que determina la composición de las listas está constituido por las elites de los partidos provinciales. Jones (2001) desarrolla un modelo en el que el objetivo de los líderes locales es permanecer en el poder dentro del partido y ganar elecciones locales. Los legisladores tienen el objetivo de aumentar su poder, lo que se produce a expensas de desafiar el poder local de los líderes del partido. En ese contexto, los líderes provinciales tienen incentivos para remover a los legisladores de posiciones de alta visibilidad como el Congreso, asumiendo el costo de la eficiencia legislativa. De esta manera, los *legisladores amateurs* son políticos profesionales que después de servir un término en el Congreso pasan a realizar otras actividades políticas en el partido, la provincia o el gobierno federal⁵¹. El Congreso es únicamente una posición más en su carrera política.

Las normas electorales limitan los incentivos para que los legisladores inviertan en ganar capacidad para generar políticas de mejor calidad, los legisladores tienen pocos incentivos para especializarse, y como consecuencia el Congreso se transforma en una institución débil, y con poca capacidad para oponerse al Poder Ejecutivo y controlar la burocracia. Jones (2002), provee evidencia de los patrones de organización de los comités legislativos: los

⁵¹ El estudio muestra que de los 108 diputados de la clase 91-95, el 83% en 1998 tenía otra posición muy influenciada por su relación con el partido.

legisladores tienden a pertenecer a un gran número de comités, duran en promedio menos de un período por comité, aún en comités de importancia, como el que analiza el presupuesto.

La consecuencia es que en la toma de decisiones políticas, los gobernadores terminan teniendo una influencia mucho mayor. Cada gobernador controla un determinado número de legisladores, aumentando su poder de veto y de negociación con respecto al Poder Ejecutivo.

5.4.3 Capacidad del Poder Ejecutivo de emprender políticas unilateralmente

La cooperación es más difícil de sostener si los movimientos unilaterales son difíciles de observar y verificar. En Argentina, el poder ejecutivo se caracteriza por la excesiva capacidad de emprender políticas unilateralmente (poder de veto total o parcial, capacidad de legislar a través de decretos, poder de establecer la agenda), que pueden dejar de lado acuerdos legislativos o de otro tipo.

5.4.4 Otros mecanismos institucionales para alcanzar la cooperación

Ciertas formas de cooperación pueden ser alcanzadas a través de distintas instituciones que las faciliten. Una alternativa es la selección de políticas rígidas (por ejemplo tipo de cambio fijo), que limitan el futuro comportamiento oportunista de los actores. En Argentina, los clásicos mecanismos de *enforcement*,⁵² como el Poder Judicial y la burocracia se han caracterizado por su debilidad, limitando la posibilidad de control sobre las políticas públicas, y convirtiéndolas o en más rígidas o más volátiles.

La delegación a la **burocracia independiente** constituye una alternativa para que se cumplan las normas en los acuerdos políticos intertemporales. Aunque la delegación tiene costos, típicamente representados por relaciones de principal y agente, en muchas circunstancias estos costos son menores que los que implica la toma de decisiones afectada por los ciclos políticos. Argentina no posee una burocracia independiente y profesional, en parte debido a la histórica inestabilidad

⁵² Se refiere a los mecanismos útiles para lograr que se lleve a cabo una determinada acción legal o ejecutiva.

política, pero también como consecuencia del sistema de incentivos que poseen los actores. La existencia de un Congreso con horizonte político de corto plazo, ha dejando a la burocracia sin un principal que la controle en el largo plazo. En forma simultánea ha aparecido lo que Bambaci, Spiller y Tommasi (2001) denominan "burocracia paralela", que si bien en promedio posee un nivel técnico superior, y mayores salarios, rota muy frecuentemente (depende de los ciclos políticos), e impide que se generen normas de cooperación entre departamentos, contribuyendo a la fragmentación y a la falta de cooperación en las políticas públicas.

La **Corte Suprema** tampoco ha servido como mecanismo de reaseguro de los acuerdos políticos, porque ha tendido a estar demasiado alineada con el Poder Ejecutivo. Desde la década del 40, los miembros de la Corte Suprema han sufrido de períodos de permanencia en su cargo muy cortos. Las Cortes que son renovadas cada pocos años, naturalmente tienden a estar alineadas con el gobierno en el poder, y por lo tanto su función de revisión judicial se ve en cierto grado sesgada. Además, en no pocas ocasiones, también se ha recurrido a modificar el número de miembros de la misma para así influir sobre su "composición política".

5.4.5 Característica de las arenas donde tienen lugar los intercambios

Los intercambios intertemporales complejos necesarios para la implementación de políticas públicas efectivas pueden facilitarse en los casos en que existe un ámbito que promueve la cooperación. La Legislatura debería ser el ámbito natural donde estos intercambios tienen lugar, pero en el caso de Argentina, los incentivos y capacidades de los legisladores poseen, no facilitan la cooperación. En los casos en que existen legislaturas débiles, los intercambios tienden a llevarse a cabo en otros ámbitos, que probablemente serán menos formales y más difíciles de monitorear.

5.4.6 Sobre representación de las provincias con menor población en el Poder Legislativo

Tomando a Gibson y Falletti (2003), los sistemas federales se caracterizan por la sobrerrepresentación de las unidades subnacionales (provincias) en la Legislatura Nacional. Según Porto y Sanguinetti (1996) dicho efecto ha tenido consecuencias muy notorias en el caso argentino, afectando la distribución regional de los recursos

recaudados por el gobierno nacional así como el gasto público nacional, en favor de las provincias sobrerrepresentadas. El caso de Argentina es aun más pronunciado que el de otros países federales como Méjico o Estados Unidos, ya que la sobre representación no sólo está presente en la Cámara de Senadores (que de hecho fue diseñada para que eso suceda), sino también en la de Diputados, lo cual inclina todavía más la balanza a favor de las provincias chicas sobre representadas, a través de un piso de cinco diputados por provincia.

5.5 ESTRATEGIAS SEGUIDAS POR LOS ACTORES

5.5 Estrategias seguidas por los actores

El sistema de coparticipación es el resultado de la negociación llevada a cabo por los actores políticos involucrados en el mismo. Las sucesivas negociaciones que han intentado modificar el sistema argentino, han ido simultáneamente tornándolo más complejo, a tal punto que algunos autores lo han denominado “laberinto fiscal” (ver capítulos 2).

Las sucesivas leyes y decretos que marcaron la evolución del Sistema de Coparticipación no tuvieron por objetivo la creación de un sistema eficiente, sino que reflejan la capacidad de negociación y poder de los actores involucrados en el juego, favoreciendo a los más capaces y/o poderosos. Según Saiegh y Tommassi (1998), el resultado trae beneficios inmediatos al actor favorecido, pero implica un resultado neto negativo para todo el sistema.

Así, la situación actual favorece la permanencia del status quo. Ninguno de los actores que se verían beneficiados por una reforma puede llevarla a cabo sin el apoyo de otros grupos. Según Sarghini, Aramburu y Gallo (2001), de los actores involucrados, aquellos que cuentan con mayor capacidad para impulsar una reforma, sobre todo en la Cámara de Diputados, son el gobierno nacional y las provincias grandes. Ahora bien, los mismos no tienen preferencias idénticas, especialmente en lo concerniente al reparto primario, lo cual significa, que pueden adoptar estrategias cooperativas o no cooperativas. Además, su capacidad de actuar cooperativamente esta condicionada por la pertenencia a un determinado partido político: en la medida en que las provincias grandes estén gobernadas por el partido oficialista, la cooperación entre ellas será mayor. Estos actores pueden ejercer una fuerte presión en la Cámara de Diputados, pero requieren del apoyo de jurisdicciones chicas para que el acuerdo sea aprobado en el Senado. De esta manera, surgen dos estrategias posibles a seguir por los actores mencionados. Una estrategia no cooperativa, que tendría como resultado la permanencia del status quo y una estrategia cooperativa que podría conducir a una reforma que se acerque considerablemente a sus referencias.

Estrategia no-cooperativa: La Nación y las provincias grandes no logran consenso en cuanto al proyecto de reforma, perdiendo su ventaja en la Cámara de

Diputados, pudiendo neutralizarse mutuamente e impidiendo un acuerdo en el Senado. Si se aprobara una reforma en el Congreso sin el acuerdo del gobierno nacional, este podría recurrir al veto.

Estrategia cooperativa: La Nación y las provincias grandes avalan un proyecto de reforma común. Esto es relativamente factible con respecto al reparto secundario, el principal problema reside en la puja con respecto al reparto primario. Ambos actores van a intentar maximizarlo. Por lo tanto, el punto crítico es justamente el acuerdo con respecto al reparto primario. Si se alcanzara ese acuerdo, la reforma sería factible. Que el Presidente y los gobernadores pertenezcan a un mismo partido, también haría más factible el alcanzar un nuevo acuerdo.

Puede inducirse a una jurisdicción a aceptar un acuerdo, siempre que se le ofrezca una compensación adecuada, de modo que el beneficio de seguir regateando se haga nulo. Existen dos instrumentos disponibles: concesiones dentro del nuevo acuerdo de coparticipación o transferencias de fondos nacionales, por ejemplo transferencias condicionadas o ATNs. El acuerdo sería alcanzado cuando se logre movilizar a un número suficiente de provincias chicas para que el acuerdo pase por el Senado. Bajo una estrategia cooperativa entre el gobierno nacional y las provincias grandes, la compensación necesaria sería mínima, ya que el número de jurisdicciones chicas requeridas para lograr el acuerdo en el Senado sería relativamente bajo.

Otra alternativa que también podría servir para facilitar que las provincias que saldrían perjudicadas en caso de que se abandonara el status quo aceptaran la reforma, sería que la misma se llevara a cabo en forma gradual, incorporando cláusulas transitorias que aseguren a todas las jurisdicciones que en ningún caso podrían salir perjudicadas en términos absolutos. Así, si bien algunas provincias perderían en términos relativos, a largo plazo tales pérdidas podrían ser compensadas por las ganancias de eficiencia intertemporal que la reforma traería aparejada.

5.6 ANEXO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS.



5.6 ANEXO: La Reforma Constitucional de 1994 y la Coparticipación Federal de Impuestos

En 1994, cuando se instrumentó la reforma a la Constitución Argentina, se incluyó una serie de aspectos importantes referentes al régimen de coparticipación federal existente desde 1935, otorgándole jerarquía constitucional.

La reforma, finalmente, incorporó la coparticipación a la Constitución formal. Así, el artículo 75 inciso 2 establece:

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

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

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

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

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso

cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

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

A continuación, se analizará detalladamente, los párrafos más relevantes del artículo.

Convalida la coparticipación

La última parte del primer párrafo del inciso 2 del artículo 75 aclara: “Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”. Esto implica que las contribuciones indirectas internas que las provincias convienen en unificar con el poder central, así como los impuestos directos que por tiempo determinado establezca el Congreso por razones de emergencia, deben ser objeto de reparto, salvo que tengan prevista una asignación total o parcialmente específica.

Al respecto, el constitucionalista Ziulu (1997), sostiene que es aconsejable que sean legitimadas las atribuciones del gobierno federal para establecer impuestos directos en caso de emergencia y por tiempo determinado, convalidándolo con el reparto de una porción de esos recursos a las provincias.

La convalidación, sostiene el constitucionalista Bulit Goñi (1995), es naturalmente hacia adelante. No obstante, para los regímenes de coparticipación del pasado, cabe decir que si antes no fueron invalidados es impensable que ahora pudieran serlo, antes de la prescripción de las acciones, y que para ello la norma constitucional incorporada pudiera ser relevante. No habrá de entenderse, destaca el constitucionalista, en este orden, que al haberse aprobado la coparticipación para el futuro, ello signifique su invalidez en el pasado.

¿Excluye otras formas de distribución de la renta pública?

Se sabe que la coparticipación es una de las varias formas de conocidas en Finanzas Públicas para la distribución de la renta tributaria a diversos niveles de

gobierno, entre las cuales, se pueden mencionar la concurrencia o separación de fuentes, las cuotas adicionales, las asignaciones globales o condicionadas, la participación en sus distintas modalidades, etc..

Todo parece indicar, sostiene Bulit Goñi (1995), que el texto constitucional ha mantenido la comunidad de fuentes sin restricciones en materia de impuestos indirectos, y sin la asignación con excepción determinada y temporal en materia de directos, complementadas, ahora de jure, por la coparticipación como forma de distribuir los gravámenes que se autorizan.

Ello significa, que se han proscrito todas las demás formas de distribución de la renta pública conocidas o que se habiliten “mañana” por la ciencia de las finanzas públicas. La cuestión concreta es esta: si mañana se decidiera aplicar alguna otra de las formas de distribución conocidas o alguna otra que se conozca, ¿será necesario previamente modificar la Constitución?. La respuesta jurídica sería afirmativa. Pero, en realidad, en base a la experiencia, sostiene el constitucionalista, puede anticiparse que en la medida en que los distintos niveles estatales lo consientan, ese nuevo método será considerado válido.

La Coparticipación ¿se consagra como potestativa o como obligatoria?

A primera impresión, el agregado al ahora primer párrafo del inciso 2 del artículo 75, al decir que los impuestos directos e indirectos “son coparticipables”, parecería indicar que la coparticipación ha sido consagrada como autorización, no como obligación, es decir, que aquellos gravámenes podrán ser coparticipados o no.

Sin embargo, desde el punto de vista de la redacción, las expresiones usadas en el resto del inciso no dejan dudas sobre la obligatoriedad del régimen: “instituirá regímenes”, “garantizando la automaticidad”, “la distribución se efectuará”, “...será equitativa”, “la ley tendrá origen”, “no podrá ser modificada”, etc.; son claros indicativos en tal sentido.

En opinión de Bulit Goñi, hubiese sido recomendable que en el primer párrafo del inciso, el agregado dijese, en lugar de que los impuestos “son coparticipables”. “serán coparticipados”.

Excluye los derechos aduaneros:

El agregado hecho al primer párrafo del inciso 2, se refiere a "las contribuciones previstas en este inciso", que alude a las contribuciones indirectas y a las a que el mismo se refiere, no comprendiendo a los derechos de importación y exportación, a los que se refiere el inciso anterior.

Excluye los gravámenes con asignación específica

En el agregado final al párrafo de inciso 2, al sentar la regla de que las contribuciones aludidas en él son coparticipables, se hace "excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica".

La interpretación que se suele llevar a cabo con respecto a este punto es la siguiente: la norma se limita a consignar que las contribuciones, no serán coparticipables y por lo tanto, sus producidos continuarán afectando a los destinos previstos por la ley de su afectación.

Instituye el mecanismo de las leyes convenio

El de ley convenio, mecanismo que tiene de *ley* en cuanto emana del Congreso con todos sus atributos formales y sustanciales, y tiene de *contrato* pues su vigencia está condicionada a la aceptación por ley de las provincias, había sido un concepto acuñado por la doctrina y recogido aunque en menor medida por la jurisprudencia, pero sin recepción constitucional y con escasa recepción legal.

La reforma le ha dado cabida en el texto constitucional, habiéndola impuesto, como la forma obligada, la única forma, de disponer la coparticipación de los impuestos directos e indirectos que sancione el Congreso de la Nación.

¿Debe sancionarse una única ley convenio?

El segundo párrafo del inciso que se analiza dispone: "Una ley convenio", en *singular*, dispondrá la coparticipación.

Sin embargo, el segundo párrafo dispone que esa "una" ley convenio instituirá regímenes de coparticipación, en *plural*, de las contribuciones a que alude.

Y esto plantea el siguiente problema interpretativo: ¿significa que la Constitución está mandando la existencia de una única ley convenio, la cual pueda

establecer un régimen de coparticipación único y común para todos los impuestos, o aún varios regímenes de coparticipación, pero siempre, esa sería la exigencia, mediante una ley única?

En la práctica constitucional argentina por lo menos a partir de la unificación dispuesta en 1973 por la ley 20.221, ha existido una ley de coparticipación federal, sin perjuicio de que puedan haber existido otros regímenes de coparticipación de tributos particulares, dispuestos también mediante leyes convenio.

Y ello es lo que, Bulit Goñi, sostiene han querido los constituyentes de 1994. Que haya una ley convenio troncal de coparticipación de impuestos nacionales, sin perjuicio de que puedan haber otras, como excepción a la regla, específicas para tributos en particular y que dispongan, para estos regímenes de coparticipación distintos del central.

Instituye los acuerdos entre Nación y provincias

Según el párrafo segundo de este inciso, la ley convenio que instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones ha hacerse sobre la “base de acuerdos entre la Nación y las provincias”, cuestión que introduce una novedad normativa y plantea problemas interpretativos.

- a) Si la formulación normativa se toma al pie de la letra desde el punto de vista formal, el texto parece conducir hacia algo semejante al “Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobernadores”, de 1992 o al “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento” de 1993. Se firma el acuerdo, entre los poderes ejecutivos, únicos funcionalmente habilitados para hacerlo, y sobre su base se dictan las leyes ratificadoras, tanto nacional como provinciales.
- b) Si, en cambio, la formulación normativa se considera como una simple directiva, despojada de todo ritualismo, su sentido es el que la ley convenio consulte las aspiraciones generales. Pero, ello no pareciera ser razonable dado que precisamente, la ley convenio ha de contar con la aceptación o aprobación, por ley, de las provincias, de modo que parece obvio su acuerdo.

La exigencia del acuerdo previo, según la interpretación b; por un lado, otorga un mayor protagonismo a los poderes ejecutivos ya que frente a su acuerdo los parlamentos sólo podrán plasmarlo en leyes, sin cambios; y por otro lado, otorga una

mayor participación o gravitación a las provincias, que de lo contrario se encuentran con el hecho consumado de la ley sancionada por el nivel nacional, sin más alternativa que adherir y aceptar sin limitaciones ni reservas, o quedar fuera del régimen.

La "aprobación" por las provincias

De la naturaleza misma de las leyes convenio, se implica la participación de las provincias en el propio mecanismo de su creación, tal como ha sido siempre.

No obstante, el nuevo texto constitucional hace referencia a que la ley convenio "será aprobada" por las provincias, cuestión que no presentaría problemas de inteligencia, pero constituye una imprecisión semántica.

Las leyes son aprobadas por las Cámaras- que cuando aprueban las dos un proyecto lo *sancionan*, y por el Poder Ejecutivo que cuando aprueba la ley sancionada por el Congreso la *promulga*. Una ley que ha pasado por la aprobación de la Cámara de origen, de la Cámara revisora, y del Poder Ejecutivo, no necesita ni admite otra aprobación, en términos de su vida constitucional.

Por lo tanto, aunque el término aprobación no plantea dudas interpretativas, se debería haber elegido otro. Por ejemplo, adhesión o aceptación que son los que usa la ley 23.548, o ratificación o convalidación, o cualquier otro que queda situado fuera del trámite legislativo propio del Congreso.

Si se comprende de manera diferente, debe admitirse, que el término puede haber sido elegido por el constituyente para caracterizar a la ley convenio enfatizando su matiz consensual y bi-multilateral. De ser así, la aprobación de las provincias se haría necesaria para el nacimiento mismo de la ley, no ya de la ley convenio sino de la propia ley nacional, la cual carecería de existencia, aún cuando hubiese sido aprobada por las Cámaras del Congreso Nacional y en su caso, por el Poder Ejecutivo.

Garantiza la automaticidad en la remisión de los fondos

La reforma constitucional exige que la ley convenio que sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituya regímenes de coparticipación, garantice la automaticidad en la remisión de los fondos. Es decir, la Constitución ya

garantiza tal automaticidad, sin perjuicio de que la garantía en concreto y con la regulación de sus medios y de sus efectos habrá de hacerla la ley.

Siendo que las recaudaciones ingresan al Banco de la Nación Argentina, la utilización del término *remisión* de los fondos introduce la duda, por lo que puede ser necesario subrayar, destaca Bulit Goñi (1996), que tal automaticidad resulta garantizada tanto a las provincias, a las que los fondos les son efectivamente remitidos (o transferidos, como dice el artículo 6 de la ley 23.548), cuando a la Nación misma, a la que, en rigor, lo que se le garantiza es la automaticidad de su puesta en disponibilidad, para la cual, supone el mencionado constitucionalista, puede ser necesaria una transferencia entre cuentas.

El actual artículo 6 de la ley 23.548 dispone que las transferencias de fondos, además de automáticas, son diarias y gratuitas. La sanción de la reforma constitucional no ha implicado la modificación de la ley y que dejen de ser diarias y gratuitas, sino sólo exige la garantía de que sean automáticas.

Manda a mantener las distribuciones primaria y secundaria

El tercer párrafo de este inciso 2, hace referencia a “la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas...”.

La reforma ha preservado, en líneas generales, la estructura funcional de los regímenes de coparticipación, ya que allí quedan comprendidas, la distribución primaria y la distribución secundaria.

Los regímenes de coparticipación que en adelante se sancionen habrán de contemplar el esquema descripto, teniendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en este aspecto participativo como una provincia más.

Siguiendo el análisis de Dalla Via y Marat (2001), del texto normativo surge la existencia de tres sujetos beneficiados y obligados del o los regímenes de coparticipación que se instituyan. En efecto, se distingue ahora el gobierno federal (“La Nación”) por una parte y los gobiernos de provincia (“las provincias”) y la Ciudad de Buenos Aires por la otra.

Criterios de distribución de fondos coparticipables

Un primer criterio, esencial, está orientado a asegurar financiamiento al ejercicio de la función pública. La reforma aspira a que exista correspondencia entre las asignaciones de funciones, servicios o competencias, y los recursos para poder llevar a cabo esas responsabilidades.

Esto se consagra como principio general, en el párrafo quinto en análisis, al disponer que “no habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso”.

Una segunda directiva, es que la distribución de los fondos se realice contemplando criterios objetivos de reparto. Esta segunda directiva, en rigor de verdad, no está separada de la primera: la distribución de los fondos en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción- que se presenta como objetivo determinante-, debe hacerse contemplando criterios objetivos de reparto, lo cual es una de las condiciones esenciales para que aquella aspiración se verifique.

La objetividad requerida es para reflejar sin distorsiones ni subjetividades el peso real, en cada jurisdicción, de las competencias, los servicios y las funciones.

La tercera directiva, contenida al final del párrafo tercero, está conformada por una serie de adjetivaciones, que deberá recoger la ley a dictarse para darle contenido concreto.

La distribución ha de ser:

Equitativa: el criterio de equidad que exige la Constitución ha sido interpretado jurídicamente como justificando el carácter devolutivo, es decir, el reparto de la recaudación se lleva a cabo en función de la magnitud de recursos que la provincia hubiese generado de haber recaudado ella misma todos los impuestos de su jurisdicción.

Solidaria: la Constitución establece que el acuerdo debe ser solidario. Este principio ha sido asimilado al criterio de redistribución territorial de los recursos. Este

criterio establece el monto a distribuir sobre las diferencias en las bases tributarias y los recursos naturales, es decir, se le asigna una coparticipación mayor a aquellas provincias que cuentan con una menor capacidad tributaria, y o escasez de recursos naturales.

Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades: aquí se postula la necesidad de brindar igualdad de oportunidades de servicios y bienes públicos, así como brindar igualdad de oportunidades a todos los argentinos.

Se desprende que el sistema de coparticipación deberá contemplar las necesidades de desarrollo regional, servicios económicos ligados a la infraestructura económica y demás factores que influyen en el desarrollo, a la hora de determinar el financiamiento de las distintas provincias.

Cámara de origen

El texto constitucional establece una excepción al principio del artículo 52 de la Constitución por el cual el trámite parlamentario de las leyes sobre contribuciones debe iniciarse exclusivamente por la Cámara de Diputados. Así se determina que la ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado de la Nación.

Mayoría especial

Para la aprobación de la ley convenio en el Congreso de la Nación, se establece que deberá contarse con el voto favorable de la mayoría absoluta computado sobre la totalidad de los miembros que componen cada Cámara.

Es decir, la mitad más uno de los miembros, no de los miembros presentes sino de los miembros a secas, advirtiéndose el deseo de los constituyentes, por el énfasis del texto consagrado, de no volver a correr nuevos riesgos interpretativos sobre si se trata de los miembros presentes o de los miembros a secas.

En opinión del constitucionalista Adolfo Ziulu (1997), estos dos requisitos, es decir, la exigencia de mayoría calificada y el reconocimiento de la iniciativa del Senado en el tratamiento de la ley de coparticipación, son medidas adecuadas para salvaguardar, de alguna manera, los intereses de las provincias.

Prohibición de modificación unilateral

El artículo en análisis, expresa que la ley convenio “no podrá ser modificada unilateralmente”.

Naturalmente esta prohibición apunta, destaca Bulit Goñi (1995), al nivel nacional único que podría sancionar una ley con pretensiones de modificatoria de la ley convenio anterior, la cual no está al alcance de las provincias.

Ya sea para sancionar como para modificar una ley convenio es necesario el concurso tanto del nivel nacional, que sanciona la ley vía Congreso, cuanto de las provincias, que la “aprueban” mediante leyes de sus respectivas legislaturas. Sin ella no se cierra el *tractus* y sin él no hay ley convenio, puede haber ley pero nunca ley convenio.

Y una ley, ahora lo expresa claramente la Constitución, no puede modificar a una ley convenio, introduciéndose así un rango dentro de la gradación normativa que consagra el artículo 31.

Prohibición de reglamentación

En el párrafo cuarto del artículo e inciso en consideración, la reforma constitucional consigna que la ley convenio de coparticipación no podrá ser reglamentada. No dice que no pueda serlo unilateralmente, como en el caso de la modificación, sino que no pueda ser reglamentada, a secas.

Lo que se explica por inexistencia de nivel estatal sancionador, en tanto la ley convenio proviene de la concurrencia de dos niveles estatales, la Nación y las provincias, cuyas potestades tributarias las regula de manera directa la Constitución Nacional.

5.7 BIBLIOGRAFÍA

5.7 Bibliografía

- Bambaci J., Spiller P. y Tommasi M. (2001)
- Bercoff J., Meloni O., y Nougués J. (2002)
- Bulit Goñi (1995)
- Bulit Goñi (1996)
- Caridad (2002)
- CIEDLA (1999)
- Crisafulli J. (2002)
- Dalla Via A. y Marat P. (2001)
- Downs A. (1957)
- Downs A. (1967)
- Gibson E., Calvo E. y Falletti T. (2000)
- Hoyos D. (2003)
- Iaryczower M., Saiegh S. y Tommasi M. (1998)
- Iaryczower M., Sanguinetti P. y Tommasi M. (2000)
- Iaryczower y Saiegh (2000)
- Inman R. y Rubinfeld D. (1998)
- Inman R. y Rubinfeld D. (1997)
- Jones M., Saiegh S., Spiller P. y Tommasi M. (2000)
- Jones M., Saiegh S., Spiller P. y Tommasi M. (2001)
- Jones M., Sanguinetti P. y Tommasi M. (2002)
- Leiras M. (2002)

- Nolte D. (2002)
- North D. (1990)
- North D. (1991)
- Oates W. (1999)
- Paraje G. (1997)
- Pauly M. (1973)
- Peltzman S. (1992)
- Piffano H. (1998)
- Piffano H. (1999a)
- Piffano H. (1999b)
- Porto A. (1999)
- Porto A. y Porto N. (1999)
- Porto A., Garriga M., Urbiztondo S. y otros (1996)
- Riker W. (1975)
- Riker W. (1995)
- Riker W. y Ordeshook P. (1968)
- Riker W. y Ordeshook P. (1973)
- Saiegh S. y Tommassi M. (1998)
- Sarghini J., Aramburu P. y Busso (2000)
- Sarghini J., Aramburu P. y Gallo A. (2001)
- Scartascini C. y Olivera M. (2003)
- Spiller P. y Tommasi M. (2000)
- Spiller P. y Tommasi M. (2003)

- Spiller P., Stein E. y Tommasi M. (2003)
- Tommasi M. (1998)
- Tommasi M. y Iaryczower M. (1999)
- Tommassi M. y Iaryczower M. (1999)
- Tommassi M., Saiegh S. y Sanguinetti J. (2001)
- Tsebelis G. (1995)
- Weatherford M. (1978)
- Ziulu A. (1997)

CAPÍTULO 6:

Resumen, conclusiones y recomendaciones de política económica

6.1 INTRODUCCIÓN

6 CAPÍTULO 6: Resumen, conclusiones y recomendaciones de política económica

6.1 Introducción

El actual sistema de Coparticipación Federal de Impuestos presenta enormes falencias desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. Las mismas han sido analizadas de un modo pormenorizado en las etapas precedentes. Este capítulo tiene como finalidad bosquejar los lineamientos de política para la reforma, marcando la dirección al cual el nuevo sistema debería tender, de manera de sortear las dificultades que el esquema vigente presenta, y que han sido motivo de un sin número de conflictos entre la Nación y las provincias, y entre estas últimas.

Como punto de partida, es necesario destacar la necesidad de implementar una reforma integral del sistema, en lugar de realizar enmiendas sobre el esquema de coordinación financiera presente, procedimiento que se ha llevado acabo en el pasado de manera recurrente sin lograr solucionar los problemas de fondo. Asimismo, los cambios destinados a mejorar el sistema actual deben gozar de una viabilidad jurídica y política que permita su implementación. En otras palabras, deben ser compatibles con la Constitución y tener el consenso suficiente para permitir que una ley convenio sea sancionada por el Congreso de la Nación con el fin de reglamentar el nuevo mecanismo de coordinación.

Como se viera en el capítulo anterior, la Constitución de la Nación, hace referencia de manera explícita al sistema de coparticipación federal de impuestos y al procedimiento necesario para la reforma del mismo. El artículo 75 inciso 2 establece: "...Una Ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos". El artículo expresa un marco en el cual el sistema de coparticipación de impuestos debería situarse y las pertinentes atribuciones de la Nación y a las provincias: "(corresponde al Congreso Nacional) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo indeterminado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en

este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables...”.

La reforma propuesta en este capítulo, está orientada en el sentido de lograr un sistema impositivo que persiga la mínima interferencia en la asignación óptima de los recursos, la máxima equidad en la distribución de la carga tributaria, la promoción de la estabilidad y el crecimiento global. Asimismo, se procura que la administración fiscal sea lo menos costosa posible, especialmente en términos de costos de cumplimiento de los contribuyentes, administración del fisco y otorgue garantías a los derechos de los contribuyentes.

El actual sistema debe evolucionar hacia uno donde los principales actores perciban con claridad los costos y beneficios de sus decisiones, a través de un cambio en la estructura y procesos de toma de decisiones de políticas federales, eliminando sesgos hacia políticas ineficientes y devolviendo autoridad a las provincias, de manera de fortalecer así el federalismo. La reforma debe promover el desarrollo de una nueva institución, contemplada en la Constitución Nacional: el organismo fiscal federal. El mismo brindará al sistema una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno, al tiempo que le otorgará mayor flexibilidad.

El nuevo contrato fiscal federal debe poseer la característica de ser sostenible y perdurable en el tiempo, dotado de una plasticidad que le permitan adaptarse a los continuos cambios de las condiciones económicas y sociales del país y a los avances técnicos e informáticos que posibiliten mejorar las prestaciones de servicios.

Una cuestión a tener en cuenta para cualquier modificación del sistema es la constante dificultad que han tenido los intentos de reformas en el pasado. Factores institucionales como el conflicto de intereses entre los diferentes actores no deben ser desatendidos. Por ello es preciso otorgar a todos los participantes información para lograr un debate racional y objetivo.

El capítulo está conformado de la siguiente manera: en la sección 6.2 se resume todos los capítulos anteriores y se remarcan las principales conclusiones a las que se ha arribado a lo largo del trabajo. En la sección 6.3, se presenta una breve descripción de las principales falencias que exhibe el mecanismo de

coordinación financiera vigente. Posteriormente, en la sección 6.4, se desarrollan algunas propuestas de política económica a ser consideradas para reforma del futuro régimen de coparticipación federal de impuestos. Por último, en la sección 6.4, se exponen algunas consideraciones finales.

6.2 RESUMEN

6.2 Resumen

6.2.1 Capítulo 1

El primer capítulo comienza con el estudio de las diferentes acepciones de la palabra “federalismo” tomando en consideración tanto el significado que se le da desde las ciencias políticas como desde la economía. Se opta por la acepción económica del vocablo que es el significado que se le dará durante todo el estudio, es decir, como sinónimo de “federalismo fiscal” y “descentralización”

Luego, en la siguiente sección, se lleva a cabo un repaso de la literatura respecto de las argumentaciones en favor y en contra de la descentralización. Así, partiendo de la clasificación propuesta por Musgrave (1959), en términos generales puede concluirse que la teoría normativa de las finanzas públicas sostiene que las decisiones sobre las ramas distribución y estabilización deben ser tomadas por el gobierno central. De ser los gobiernos locales los responsables de la función de distribución, se podría distorsionar la asignación de recursos productivos y la localización de los individuos y las empresas, se incentivaría la huida de los factores gravados a otras jurisdicciones y se fomentaría que la decisión de localización se adoptase conforme a criterios fiscales y no a razones de eficiencia económica. Con respecto a la estabilización de la economía, las decisiones deben estar centralizadas puesto que los instrumentos necesarios para la misma, como la emisión de dinero y el endeudamiento, suelen estar en manos de los gobiernos centrales. Por otro lado, sobre la base de la existencia de diferentes preferencias y circunstancias particulares en cada distrito, la teoría normativa establece una presunción en favor de la descentralización de la provisión de bienes y servicios públicos con efectos localizados en comunidades. Así, bajo ciertas circunstancias, la descentralización podría tener en cuenta las características particulares de cada distrito, incrementando el bienestar económico por encima de lo que resultaría en un régimen de provisión centralizada uniforme (Oates, 1999)

Por otro lado, desde la teoría positiva, sobre la base de una presunción de que la elevada centralización de los Estados es responsable en buena medida de la expansión de los gobiernos, esto es, el Leviatán de Brennan y Buchanan (1980), se

aboga por una mayor descentralización, ya que la misma es vista como un mecanismo que impone restricciones al crecimiento del gasto público.

Pero además de los argumentos que por cuestiones de eficiencia económica se inclinan en favor de la descentralización, existe otro tipo de argumentos más relacionados con cuestiones políticas que también justifican la existencia de Estados federales. Así pues, los principios vinculados a los sistemas federales están directamente conectados con aquellos que constituyen las bases de un sistema democrático. Entre estos principios están la división de poderes (vertical y horizontal), y la descentralización de la política pública.

Ahora bien, la atribución de funciones y competencias fiscales a diferentes niveles de gobierno, plantea el problema de la distribución de recursos entre los mismos. En este sentido, es esencial establecer un mecanismo de coordinación financiera que rija las relaciones entre los distintos niveles. Siguiendo a Petrei (1984) estos serían i) el método concurrencia de fuentes, ii) el método separación de fuentes, iii) el método cuotas adicionales, iv) el método de asignaciones, y v) el método de coparticipación.

Pero el principal problema que se plantea a la hora de elegir un sistema de coordinación es determinar si los ingresos de los Estados subnacionales deben provenir de fuentes propias o ajenas, es decir, quién es el responsable de recaudar los tributos. Por ello, circunscribiéndose de manera exclusiva al sistema impositivo, la literatura ha destacado una serie de principios para la asignación de instrumentos tributarios. Se aboga en favor de la centralización de ciertos tributos que gravan bases altamente móviles y aquellos con fines eminentemente redistributivos, evitando de este modo migraciones indeseadas (Musgrave, 1983).

Así pues, dado que teoría suele atribuirle al gobierno central mayores competencias en materia recaudatoria pero no hace lo mismo en materia de gasto, el mecanismo adecuado para solucionar tal divergencia son las transferencias interjurisdiccionales, y más específicamente los regímenes de coparticipación.

En este sentido, puede decirse que los regímenes de coparticipación de impuestos, aunque presentan no pocos defectos, surgen para solucionar básicamente dos problemas. El primero es el de saldar los desequilibrios verticales

que se generan por la no correspondencia fiscal de la que se habló más arriba. Esto es, una consideración esencialmente de eficiencia. Pero por otro lado, los mencionados sistemas impositivos también pretenden resolver problemas de equidad surgidos como consecuencia de la existencia de disparidades en la distribución geográfica de los recursos.

Ahora bien, una vez reconocida la existencia de una brecha fiscal, y la conveniencia de saldar tal brecha mediante un sistema de coparticipación federal de impuestos, es imprescindible establecer bajo qué criterios serán repartidos los recursos, tanto entre la Nación y las provincias como entre éstas últimas entre sí. Respecto a la distribución primaria la misma debe llevarse a cabo en relación con las responsabilidades de gasto asignadas a cada nivel de gobierno, de manera que la asignación de los recursos elimine los desequilibrios presupuestarios en los distintos niveles de gobierno.

En relación con la distribución secundaria, en principio existen dos criterios a tener en cuenta: el primero, el criterio devolutivo donde cada jurisdicción recibe recursos en proporción con su aporte al fondo coparticipable, y el segundo, el redistributivo, que se basa en las necesidades financieras de cada jurisdicción.

En suma, del primer capítulo se deduce que el federalismo fiscal es un fenómeno fundamentalmente político que tiene mucho que ver con un sistema político de distribución del poder en la búsqueda de un mecanismo de contrapesos y frenos recíprocos. En consecuencia, todo el razonamiento de la teoría tradicional constituye un planteamiento teórico útil pero incompleto, donde se echa en falta un dato sustancial para cualquier tipo de conclusión normativa, a saber: ¿qué tipo de proceso político es más adecuado para revelar las preferencias de los ciudadanos y para modelar los outputs gubernamentales de forma más acorde con las mismas?

Este es una de las limitaciones más serias de la teoría normativa tradicional dedicada a este tema (Salinas, 1991). No se ha concedido la importancia que merece al estudio de la estructura decisional que incorpora la descentralización fiscal. Se ha introducido subrepticamente la imagen del “dictador benevolente” como agente exclusivo de las decisiones sociales.

6.2.2 Capítulo 2

En el segundo capítulo se estudian las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias argentinas. La principal consideración que debe ser tomada en cuenta a la hora de estudiar tales relaciones es que las mismas deben ser consideradas en un sentido amplio. No resulta útil estudiar únicamente los coeficientes de reparto de la distribución primaria sin establecer otras variables como punto de referencia. Así pues, si la masa coparticipable se calcula sobre un número muy limitado de tributos o de poca importancia cuantitativa, de poco les valdrá a las provincias que el coeficiente de distribución las favorezca.

Atendiendo a tales consideraciones, primero se lleva a cabo un repaso histórico de las principales características de la organización política y tributaria argentina desde el siglo XVIII hasta la actualidad, prestando especial importancia a las transferencias entre niveles de gobierno y haciendo hincapié en los sucesos que ocasionaron los principales cambios. Así, tras repasar los principales cambios que fue sufriendo el sistema impositivo argentino, y atendiendo especialmente a la creación y las modificaciones del régimen de coparticipación de impuestos, se llega a la actual conformación del sistema impositivo. En este sentido, se destaca que en la actualidad existe una gran cantidad de impuestos que conforman el fondo de distribución primaria, destacándose entre los más importantes, el IVA, el Impuesto a las Ganancias, los Impuestos Internos, a los Combustibles y a los Bienes Personales. Pero además, la forma en que evolucionó el sistema llevó a que además de tales impuestos existan otras transferencias y asignaciones específicas por fuera del régimen principal, que llevaron a que el sistema se convirtiera en un verdadero laberinto.

Luego, en la sección siguiente se investiga el efecto de los cambios económicos recientes sobre el sistema tributario. En particular, se analizaron las modificaciones en la estructura impositiva nacional y provincial, y sus implicancias sobre las provincias, derivadas de la fuerte crisis por la que atravesó la economía argentina en los últimos años y que tuvo su mayor expresión a fines de 2001. Además, también se estudió la vinculación existente entre la política económica nacional y la externalidad negativa que recibieron las provincias, a través del sistema tributario, por el accionar del nivel superior de gobierno en el período reciente.

Así, la crisis económica de los últimos años, con una fuerte caída del producto en un contexto de alto endeudamiento, puso de manifiesto las enormes dificultades del sector público. Durante los '90 el gasto público mostró un patrón de crecimiento sostenido, indicando que las erogaciones se hicieron, en muchas ocasiones, en base a las necesidades y no a los recursos. Como contrapartida, producto de la grave recesión iniciada en junio de 1998, la recaudación impositiva tuvo una tendencia decreciente en los últimos años. Por consiguiente, se produjo un considerable déficit público, incompatible con el modelo económico vigente.

El gobierno nacional necesitado de recursos diseñó nuevos tributos modificando la relación de recursos coparticipables y no coparticipables en desmedro de las provincias. De este modo, los gobiernos subnacionales no sólo no obtuvieron un aumento en las transferencias, sino que se vieron perjudicadas al ver erosionadas sus bases impositivas a causa de nuevos impuestos. Ejemplos de estas medidas de política fueron el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente en 2001 y las retenciones a las exportaciones en 2002.

Por otra parte, la salida del régimen de convertibilidad proveyó al gobierno nacional de un recurso adicional: la emisión monetaria. Esta fuente de ingresos había estado vedada en la Argentina desde la imposición de la estricta regla monetaria de 1991. En 2002 el gobierno utilizó parte de la emisión monetaria para financiar sus erogaciones, sin tener las provincias beneficios más que el mayor aumento de la recaudación del IVA por los mayores precios. De todos modos, vale destacar que la inflación de 2002 correspondió más a un ajuste de precios al nuevo tipo de cambio que a una descontrolada inyección de circulante.

La alta inestabilidad de la proporción de recursos coparticipables y no coparticipables del gobierno nacional, pone de manifiesto la necesidad de conducir el régimen de transferencias intergubernamentales actual a uno donde se minimice la incertidumbre en base a reglas claras, no arbitrarias y estables. La falta de previsibilidad en las transferencias induce a comportamientos no óptimos por parte de las provincias.

El análisis realizado estuvo complementado con un estudio acerca de las principales regularidades o hechos estilizados de la recaudación impositiva nacional y provincial, y una descripción de la crisis económica reciente que motivó cambios

de política económica del gobierno nacional, con consecuencias negativas para las provincias.

En general se concluye que la futura ley de coparticipación debería considerar diversos puntos. Por un lado, la misma debería poner en igualdad de condiciones a las provincias y a la Nación en el sentido de evitar comportamientos oportunistas por parte de ésta última. Por otro lado, la reforma del sistema debería considerar mecanismos de estabilización automáticos de manera tal de garantizar a las provincias un financiamiento relativamente estable tanto durante etapas expansivas como recesivas de la actividad económica.

6.2.3 Capítulo 3

En el capítulo 3 se llevó a cabo una estimación de las balanzas fiscales argentinas. Se entiende por balanza fiscal al instrumento de información económica que pretende explicar las relaciones fiscales entre una administración pública determinada (habitualmente la administración central) y los residentes en una porción del territorio sobre el que opera (habitualmente una región o administración territorial) (Baberán, 2001).

Los diversos trabajos que han tratado el tema de las transferencias fiscales entre la Nación y las provincias argentinas, en general se han limitado a considerar las transferencias en forma de recursos, ya sean estos recursos condicionados o de libre disponibilidad. Sin embargo, existe otro amplio número de formas por medio de las cuales el sector público modifica el residuo fiscal de los habitantes de una provincia. Por ello en este estudio se ha intentado abordar el tema desde un punto de vista más integral, considerando además el gasto público nacional asignable territorialmente y los gastos tributarios del gobierno nacional.

Para llevar a cabo las estimaciones se utilizó información procedente de distintas fuentes, todas oficiales. En el caso de las transferencias de recursos se utilizaron los datos de recursos efectivamente distribuidos. Para el caso del gasto público nacional, por razones de falencias informativas fue necesario utilizar datos presupuestarios en lugar de la ejecución efectiva. Por último, en el caso de los gastos tributarios la falta de información se hizo aún más notoria por lo que fue necesario llevar a cabo estimaciones a partir de otras estimaciones en forma

agregada para el total nacional, llevadas a cabo por el Ministerio de Economía de la Nación.

Para estimar los aportes brutos simplemente se considero la participación en el producto bruto geográfico total de cada provincia.

Los resultados arribados en el estudio se resumen en el Cuadro 6.1.

CUADRO 6.1:
BALANZA FISCAL POR JURISDICCIÓN
(Año 2003, participación % sobre el total)

Jurisdicción	Contrib. Bruta	Recursos Recibidos por Coparticipación		Recursos por Copart., Gastos y Gasto Tributario	
		Contrib. Neta	Aporte	Contrib. Neta	Aporte
Capital Federal	21,9%	20,3%	62,6%	0,9%	7,0%
Buenos Aires	32,0%	9,6%	29,5%	5,9%	44,6%
Catamarca	0,6%	-2,0%	-6,0%	-1,2%	-9,0%
Chaco	1,4%	-3,1%	-9,7%	-0,9%	-6,7%
Chubut	2,1%	0,3%	0,9%	0,6%	4,4%
Córdoba	7,9%	-0,3%	-1,0%	1,3%	10,0%
Corrientes	1,1%	-2,5%	-7,7%	-0,9%	-6,5%
Entre Ríos	2,3%	-2,3%	-7,2%	-0,4%	-3,0%
Formosa	0,60%	-2,8%	-8,5%	-0,8%	-6,4%
Jujuy	0,9%	-1,9%	-5,8%	-0,7%	-5,6%
La Pampa	1,0%	-0,9%	-2,7%	-0,2%	-1,6%
La Rioja	0,5%	-1,5%	-4,7%	-1,1%	-8,7%
Mendoza	4,4%	0,4%	1,2%	0,9%	6,6%
Misiones	1,4%	-1,9%	-5,8%	-0,5%	-4,2%
Neuquén	3,6%	1,8%	5,4%	2,2%	16,8%
Río Negro	1,5%	-0,9%	-2,9%	-0,3%	-2,3%
Salta	1,6%	-2,1%	-6,5%	-0,8%	-6,0%
San Juan	1,0%	-2,1%	-6,5%	-1,2%	-9,0%
San Luis	1,0%	-1,2%	-3,7%	-0,5%	-3,8%
Santa Cruz	1,9%	0,1%	0,4%	0,7%	5,7%
Santa Fe	7,8%	-0,7%	-2,2%	0,6%	4,9%
Sgo. Del Estero	0,9%	-3,0%	-9,1%	-1,4%	-10,8%
Tierra del Fuego	0,8%	-0,6%	-1,7%	-1,0%	-7,4%
Tucumán	1,9%	-2,6%	-8,0%	-1,2%	-9,1%
TOTAL	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: elaboración propia

Si sólo se consideran las transferencias del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, lo primero que sale a la luz es que la Capital Federal y

provincia de Buenos Aires son los principales financiadores de la redistribución del sistema, siendo también aportantes netos, aunque en menor medida, las provincias de Neuquén, Mendoza y Chubut. Los casos de Córdoba y Santa Fe dependerán del año considerado pero en general puede decirse que prácticamente quedan indiferentes, es decir, aportan más o menos los mismos recursos que los que luego reciben en forma de transferencias. El resto de las provincias son receptoras netas, Formosa recibe seis veces la cantidad que aporta, Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja cuatriplan su aporte, mientras que San Juan, Jujuy, Corrientes y Chaco reciben el triple de su aporte.

Ahora, si se consideran también las transferencias nacionales materializadas mediante el gasto público nacional y los gasto tributarios, los resultados no se modifican sustancialmente. Buenos Aires sigue siendo el principal aportante al sistema pero Capital Federal termina quedando indiferente o bien haciendo un pequeño aporte (dependerá del año considerado). El resto de las provincias que también aportaban al sistema lo siguen haciendo pero en mayor medida porque Capital Federal ya no aporta tantos recursos. Las provincias que recibían fondos en términos netos siguen saliendo beneficiadas, aunque con resultados disímiles. Es decir que algunas pasan a recibir una proporción mayor de lo que lo hacían antes, y otras a viceversa.

Sobre la base de los resultados arriba descriptos es posible afirmar que el sistema actualmente vigente es fuertemente redistributivo. No obstante tal redistribución no se fundamenta sobre ningún indicador objetivo, sino que ha surgido de la evolución caótica del sistema.

6.2.4 Capítulo 4

Cuando existen sistemas políticos descentralizados, como es el caso argentino, la desigual distribución de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto a lo largo del territorio nacional puede plantear problemas principalmente en el terreno de la equidad. Cuando se da esta situación, la teoría suele justificar la existencia de transferencias niveladoras, las cuales efectivamente se llevan a cabo en la mayoría de los países federales. Sin embargo, para que tales transferencias cumplan eficazmente con su cometido, es imprescindible disponer de medidas

precisas tanto de las necesidades de gasto como de las capacidades fiscales de cada jurisdicción.

Por ello, en el capítulo 4 se lleva a cabo el cálculo de las necesidades de gasto y de las capacidades fiscales en la Argentina con el fin de determinar si efectivamente puede decirse que el régimen vigente introduce desigualdades horizontales discriminando a algunas provincias respecto de otras, y por lo tanto a sus habitantes.

Para ello se utilizó el método de estimación simple, es decir, mediante la identificación de alguna variable en particular con una necesidad concreta. Además, también se tuvieron en cuenta las diferenciales de costes de las diferentes provincias surgidas a partir de la desigual distribución de la población a lo largo del territorio nacional.

Los resultados arribados en el estudio se resumen en el Cuadro 6.2.

CUADRO 6.2:
NECESIDADES DE GASTO, CAPACIDAD FISCAL,
TRANSFERENCIAS TEÓRICAS Y DISTRIBUCIÓN TEÓRICA Y
EFFECTIVA DE LAS PROVINCIAS

	Necesi- dades de gasto	Capaci- dad Fiscal	Transf. Teóricas	Distribu- ción Teórica	Distrib. Efectiva T_i	Distrib. Efectiva $T_i+G_i+GT_i$
Capital Federal	57,7	286,2	-76,5	-5,9%	1,6%	21,2%
Buenos Aires	91,8	99,6	87,2	33,2%	22,4%	26,4%
Catamarca	137,2	62,3	181,1	1,7%	2,6%	1,6%
Chaco	128,1	45,3	176,7	4,8%	4,5%	3,3%
Chubut	153,1	170,8	142,7	1,6%	1,8%	2,0%
Córdoba	94,3	102,0	89,7	7,6%	8,2%	5,7%
Corrientes	120,2	38,3	168,3	4,3%	3,6%	1,5%
Entre Ríos	100,6	74,5	115,9	3,7%	4,6%	2,7%
Formosa	136,3	41,0	192,3	2,6%	3,4%	1,4%
Jujuy	120,2	44,0	164,9	2,8%	2,8%	1,6%
La Pampa	135,1	122,5	142,4	1,2%	1,9%	1,2%
La Rioja	136,2	54,1	184,4	1,5%	2,0%	1,6%
Mendoza	98,3	100,4	97,1	4,2%	4,0%	3,6%
Misiones	111,7	51,1	147,3	3,9%	3,3%	1,9%
Neuquén	116,6	232,4	48,6	0,6%	1,8%	1,4%
Río Negro	134,7	101,0	154,6	2,4%	2,4%	1,8%
Salta	130,0	52,9	175,3	5,2%	3,7%	2,4%
San Juan	109,6	58,7	139,5	2,4%	3,1%	2,0%
San Luis	113,7	84,7	130,7	1,3%	2,2%	1,3%
Santa Cruz	214,7	293,1	168,7	0,9%	1,8%	1,2%
Santa Fe	94,7	113,2	83,9	6,9%	8,5%	7,3%
Sgo. del Estero	133,6	33,8	192,1	4,3%	3,9%	2,3%
Tierra del Fgo.	112,3	301,5	1,1	0,0%	1,4%	2,6%
Tucumán	101,6	43,1	135,9	5,0%	4,5%	2,2%
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia

Nota: ver Capítulo 3.

Si se considera únicamente el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, tan sólo dos provincias recibirían recursos en concordancia con sus necesidades y capacidades fiscales, estas son las provincias de Jujuy y Río Negro. Además, la provincia que más perjudicada sale de su participación en el sistema sería Buenos Aires ya que posee determinadas características que deberían hacer que su aporte fuese mucho menor. Otras provincias que también saldrían perjudicadas son las de Corrientes, Salta, Tucumán, Misiones y Santiago del Estero. Como puede verse, son todas provincias de muy disímiles características, lo cual es una nueva señal de que el actual reparto no se basa en ningún criterio objetivo.

Si se consideran también las transferencias que se materializan en forma de gasto y en forma de desgravaciones impositivas, los resultados cambian pero no sustancialmente. Todas las provincias que salían perjudicadas cuando se consideraban únicamente las transferencias de recursos siguen estándolo, pero ahora se agregan las jurisdicciones de Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Río Negro y San Juan. Además, las provincias que antes salían beneficiadas, ahora, en general, ya no lo están tanto. Las únicas excepciones son la Capital Federal y la provincia de Tierra del Fuego, la primera básicamente por el fuerte peso del gasto público que se lleva a cabo en la misma por ser sede administrativa del gobierno nacional, la segunda, por los fuertes incentivos promocionales que allí se llevan a cabo.

En suma, el presente trabajo no hace más que reafirmar lo que vienen sosteniendo numerosos estudios: si bien el régimen fiscal federal argentino es fuertemente redistributivo, no es posible afirmar que tal redistribución sea llevada a cabo de una forma justa.

6.2.5 Capítulo 5

A lo largo de todo el trabajo ha sido resaltada la necesidad de reformar la forma en que la Nación y las provincias se relacionan fiscalmente. Por ello, en el capítulo 5 se estudian los pasos necesarios para que la misma sea llevada a cabo y se profundiza respecto a las diferencias entre los distintos actores para poder así llegar a conclusiones útiles a la hora de implementar medidas que destraben la negociación que se viene llevando a cabo desde mucho antes de la reforma constitucional de 1994.

En este sentido, las disposiciones constitucionales imponen una serie de restricciones respecto de cómo debe ser llevada a cabo la reforma, junto con algunos criterios generales que hacen referencia al contenido que la nueva ley debería tener. Así pues, la elaboración y aprobación de la nueva Ley de Coparticipación supone la interacción de numerosos y muy distintos actores políticos, estableciéndose la interacción del Poder Ejecutivo, el Congreso, los gobernadores provinciales y la aprobación final de la ley por cada una de las legislaturas provinciales.

Pero los actores mencionados por un lado responden a distintos sectores o intereses y por otro difieren sustancialmente en sus características. Así, tales diferencias pueden resumirse en: (i) en el tipo de preferencias con respecto a cómo debería ser la reforma (qué criterios de reparto debe incorporar), y (ii) si están beneficiados o perjudicados por la ley vigente (status quo) y por lo tanto en su predisposición a aceptar una reforma.

Las que poseen un mayor desarrollo de los sistemas de fiscalización preferirán una mayor descentralización de impuestos, al igual que las que tienen un mayor desarrollo relativo preferirán un criterio proporcional, ya que sus bases impositivas son más amplias. Estas jurisdicciones son las que aportan los recursos que son redistribuidos por el sistema, por lo tanto, querrán que el reparto refleje indicadores de eficiencia fiscal. El resto de las provincias, las menos desarrolladas, intentarán alejarse de criterios de proporcionalidad, apoyando un sistema más redistributivo.

En suma, el gran número de actores y la poca congruencia en sus preferencias, la existencia de un gran número de actores beneficiados por el status quo, y otra serie de características institucionales que dificultan las negociaciones, hacen muy difícil encontrar un nuevo equilibrio que sea aceptado por los mismos.

Por ello, en el capítulo se concluye que para que exista una posibilidad de que el régimen sea reformado siguiendo las disposiciones constitucionales es necesario que la misma surja de una estrategia cooperativa entre la Nación y las provincias grandes. A su vez, el hecho de que el presidente y los gobernadores de dichas provincias pertenezcan a un mismo espacio político también podría facilitar que se alcance un nuevo acuerdo.

6.3 PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN

6.3 Principales deficiencias del sistema de coparticipación

En esta sección se sintetizan aspectos que constituyen las principales críticas a la actual estructura fiscal federal argentina las cuales ya han sido abordados a lo largo del trabajo. Sobre la base de estas críticas, en la sección siguiente se esbozan una serie de recomendaciones con respecto a la forma que debería adoptar la nueva estructura fiscal federal.

- i. **Ausencia de correspondencia entre decisiones de gasto y de financiamiento de los distintos niveles de gobierno**, la cual distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano comportamiento fiscal y restringe la autonomía de los gobiernos provinciales.
- ii. **El componente de redistribución horizontal no corresponde a ningún criterio racional explícito** y oculta serias iniquidades e ineficiencias. El sistema no tiende a explicitar las decisiones redistributivas, ni a hacer transparentes sus consecuencias, como así tampoco a minimizar las distorsiones provocadas por la redistribución ni a proteger la integridad de políticas de largo plazo de fluctuaciones cortoplacistas.
- iii. **Incorrectos incentivos para el gobierno nacional con respecto a la estructura de financiamiento**, sesgando la estructura tributaria hacia los recursos no coparticipables e incentivando una cantidad excesiva de deuda pública o emisión monetaria.
- iv. **Efectos distorsivos de algunos impuestos**: Pese a que algunos impuestos nacionales y otros provinciales tienen altos efectos distorsivos en la actividad económica, el sistema de incentivos político-económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas más eficientes.
- v. **Complejidad del sistema de transferencias**: Las transferencias de recursos hacia las provincias provienen de un amplio conjunto de sub-regímenes superpuestos. La existencia de un gran número de ventanillas de transferencias de recursos otorga al sistema una inusitada complejidad, lo cual es el resultado directo de la incapacidad del sistema vigente para fomentar acuerdos sostenibles y adaptables a las nuevas necesidades.

- vi. **Problemas vinculados a las transferencias a través de programas de asignaciones específicas:** El nivel de gasto de estos programas se encuentra vinculado a la recaudación del impuesto por el cual se originan las transferencias en lugar de las necesidades específicas de cada provincia. La posibilidad de alterar la asignación de recursos a través de la ampliación de este tipo de transferencias, al margen de los acuerdos de coparticipación, torna más inestables los acuerdos iniciales, dando lugar a problemas de oportunismo e inconsistencia intertemporal.
- vii. **Salvatajes financieros (bail-outs):** El actual esquema de distribución de recursos federales alienta comportamientos de endeudamiento que atentan contra el bien público que es el crédito. Los mecanismos de decisión discrecionales del Ejecutivo Nacional, no permiten un compromiso creíble de no intervención, aún en la presencia de comportamientos fiscales imprudentes de las jurisdicciones receptoras (moral hazard). Dado que el costo de los bail-outs recae implícitamente en el conjunto de las jurisdicciones, la gestión fiscal y financiera de cada jurisdicción deja de ser una política particular de cada gobierno subnacional.
- viii. **Comportamiento procíclico de las finanzas públicas:** En general todos los estudios empíricos suelen verificar, en mayor o menor medida, la existencia de dicho problema. Por ello si no se produjera un ahorro fiscal o se crearan fondos de estabilización (como efectivamente no ha ocurrido en el caso argentino), dada la prociclicidad del sistema tributario, el déficit público puede volverse un problema de consideración. A esta misma dificultad se enfrentan las provincias dado que se financian mediante transferencias provenientes del régimen de coparticipación, que se caracterizan por ser procíclicas, y de sus propios recursos que como se ha visto tienen un patrón similar.
- ix. **Escenario desfavorable para realización de acuerdos intertemporales eficientes:** Los acuerdos entre jurisdicciones que generan costos en el presente y beneficios en el mediano o largo plazo pierden atractivo debido a la baja durabilidad esperada de los acuerdos en el gobierno nacional.
- x. **Rigidez del sistema:** Los distintos actores políticos tienen el incentivo de protegerse de conductas oportunistas imponiendo restricciones rígidas a los

acuerdos, cediendo eficiencia en el ajuste ante cambios en el entorno (flexibilidad ante shocks). La rigidez del sistema se percibe en la distribución de los recursos coparticipados, donde se asignan los fondos a la Nación y a cada una de las provincias de acuerdo a coeficientes fijos (distribución “primaria” y “secundaria”), independientemente de las obligaciones de gasto y de la capacidad fiscal de cada una de las jurisdicciones.

- xi. **Sistema vulnerable y poco transparente:** En la medida en que los costos de no amoldarse eficientemente a los cambios en el entorno se acumulan en el tiempo, mayor es el costo de oportunidad de respetar los acuerdos y mayor el atractivo de abandonar las pautas establecidas. Esto se plasma en una reducción en la duración de los acuerdos y en la utilización de otros instrumentos como sustitutos. La posibilidad de alterar las reglas de juego a través de instrumentos sustitutos de la coparticipación, con una mayoría menor a la requerida por las leyes convenio ha sido utilizada en numerosas oportunidades. Por ejemplo, el gobierno nacional puede realizar acciones unilateralmente que afectan el contenido de la coparticipación, alterando estratégicamente el mix de financiamiento. Por otro lado, el Ejecutivo Nacional o el Congreso pueden modificar los aportes del tesoro nacional, los fondos especiales o la asignación del gasto nacional e las provincias. La acumulación de “parches” genera un sistema poco transparente y complejo.
- xii. **Ausencia de una lógica de largo plazo de la redistribución intergubernamental:** La alta politización generada por este marco institucional aleja la redistribución de consideraciones de largo alcance y la hace función de intercambios políticos de corto plazo.

Los problemas anteriormente mencionados son el resultado de una estructura institucional inadecuada, que responde a dos elementos básicos. En primer lugar, la asignación de autoridad actual para la toma de decisiones no induce a la internalización de costos y beneficios de las acciones propias por parte de los distintos agentes políticos. Un conjunto de políticas eminentemente locales se deciden a nivel nacional, simultáneamente, las decisiones relativas a políticas estrictamente nacionales requieren superar el veto potencial de subconjuntos de estados provinciales. Así, terminando generándose un juego político en el que las

consideraciones de corto plazo impactan en el largo plazo, y se hace difícil alcanzar acuerdos sostenibles.

6.4 PROPUESTAS DE POLÍTICA

6.4 Propuestas de política

En esta sección se presentan una serie de recomendaciones útiles para diseñar el nuevo contrato fiscal federal. Las mismas intentan corregir las falencias del sistema, antes presentadas.

La perspectiva adoptada en las recomendaciones de política contempla como condición necesaria para un funcionamiento a largo plazo de la nueva estructura, una modificación de lo que en las ciencias políticas se suele identificar con el nombre de "sistema de *governance*", es decir, de los mecanismos de asignación de autoridad para la toma de decisiones y de la estructura de incentivos que los actores políticos perciben.

A continuación se esbozan siete aspectos que deberían ser considerados en cualquier reforma.

6.4.1 Estructura Institucional Fiscal Federal

La necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación ha generado una serie de propuestas con respecto a las instituciones que podrían mejorar las negociaciones en el futuro, una vez que la ley convenio fuera sancionada.

Los problemas mencionados podrían minimizarse en el caso de que existiera una institución permanente para llevar adelante las negociaciones, con un nivel técnico adecuado y que genere seguridad a todos los actores políticos involucrados.

La solución requiere un cambio en la estructura y en los procesos de toma de decisiones que asigne autoridad a los actores con los incentivos adecuados e introduzca frenos y contrapesos que reduzcan el oportunismo político. Esto implica otorgar autoridad a un conjunto de jugadores que constituyan una coalición política sostenible, lo cual requiere introducir en el proceso decisorio a un número suficiente de actores con intereses contrapuestos. Un paso central del proceso es darle más peso a las jurisdicciones subnacionales en el proceso decisorio de las políticas federales que permanecen bajo decisión del gobierno central.

Un problema presente en este tipo de decisiones institucionales es el intercambio (*trade-off*) entre eficiencia y oportunismo. Si bien los frenos y

contrapesos inhiben la habilidad de una coalición mayoritaria de tomar acciones indeseables para el resto de los jugadores, también dificulta la toma de decisiones rápidas en momentos de crisis.

En el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional se menciona la necesidad de crear un organismo fiscal federal (OFF): "...Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición." Dicho organismo podría servir como la institución en la que se estructurarían el conjunto de relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, y entre provincias. La existencia del OFF podría generar una situación dinámica entre los actores en la que se tomarían en cuenta las cambiantes situaciones económicas, en lugar de un acuerdo único y rígido como la actual Ley de Coparticipación.

Además, el mencionado organismo también cumpliría un rol fundamental en la provisión de información ya que el sistema actual no provee los incentivos adecuados para que los actores la produzcan. La inexistencia de un productor de información independiente y creíble constituye una traba adicional para la realización de acuerdos.

6.4.2 Asignación de potestades fiscales

Como se vio en el capítulo 2, la historia reciente del país ha sido testigo de un profundo proceso de descentralización de las decisiones de gasto. Sin embargo, tal proceso no ha tenido reciprocidad por el lado de los recursos, siendo el Estado nacional, en mayor medida, quien se ha encargado de recaudar para luego coparticipar a las provincias. De este modo, en la actualidad existe una fuerte separación entre las decisiones de gasto y las de recaudación, es decir, no se cumple con el principio de correspondencia fiscal, deseable en cualquier mecanismo de coordinación financiera entre diferentes niveles de gobierno. Los gobiernos subnacionales, al no internalizar los costos de la recaudación, tienen incentivos a sobredimensionar el gasto. Por otro lado, los contribuyentes no perciben con claridad hacia donde se dirigen sus contribuciones, con lo cual acentuaría la evasión fiscal. Desaparece el control ciudadano sobre las acciones de los funcionarios, dando lugar

a un esquema del principal-agente “difuso”, donde el principal carece de incentivos y mecanismos para controlar al agente (Llach, 2002).

En este sentido, existe un amplio consenso en torno a la necesidad de una reforma que avance en la eliminación de dichos problemas. En términos generales las medidas incluidas en la reforma deberían tender hacia un sistema que: (i) aumente la correspondencia fiscal, premiando a las jurisdicciones que han logrado aumentar la recaudación, (ii) reduzca el problema de riesgo moral que genera el gobierno central cuando sale al rescate de jurisdicciones que se comportan imprudentemente y (iii) dote a las provincias de la mayor autonomía posible sin caer en esquemas que posibiliten la existencia de guerras tributarias y la traslación territorial de la carga.

Por otro lado, la reforma debería ser neutral en el sentido de no alterar el componente redistributivo global del sistema. Las decisiones técnicas con respecto a cuál es el nivel adecuado de gobierno para la recaudación de un impuesto, no deberían mezclarse con las decisiones de asignación y redistribución. Los cálculos relacionados a las compensaciones necesarias deben ser creíbles y el contrato no debe estar abierto a decisiones oportunistas.

Así pues, el mecanismo de coordinación financiera adoptado debería dirigirse hacia el de separación de fuentes, donde se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinados de tributos. Sin embargo, este tipo de sistema en su estado puro no sería deseable para el caso argentino puesto que en el país persisten grandes iniquidades horizontales, las cuales deben ser saldadas con un mecanismo de transferencias. Pero además, tampoco sería viable puesto que la Constitución Nacional, tras su reforma en 1994, establece que debe existir tal mecanismo.

Por ello, se propone que el sistema tienda hacia la descentralización impositiva sin que por ello deba desaparecer el sistema de coparticipación, sino que debería perder peso en la financiación de los gastos subnacionales. Debería avanzarse en un proceso consensuado de descentralización de impuestos nacionales a las provincias, de modo que éstas alcancen una mayor autonomía financiera y fiscal. En este sentido, en principio existiría la posibilidad de que tres bases puedan descender al nivel provincial: i) el impuesto sobre los bienes

personales, ii) el impuesto a las ganancias de personas físicas, y iii) el impuestos sobre los consumos específicos como por ejemplo sobre los combustibles o sobre cigarrillos.

A su vez, otro mecanismo que podría implementarse con ciertos tributos para lograr las ventajas propias de la descentralización, es decir, que se generan los incentivos correctos para que los gobiernos subnacionales internalicen con plenitud los costos y beneficios de sus decisiones; pero que a la vez tuviera la virtud de conservar las bondades de la centralización de algunos tributos que la literatura recomienda; sería una “desconcentración” impositiva. La misma se refiere a otorgar el cobro de un impuesto nacional a las provincias, manteniendo las potestades del tributo en poder del gobierno nacional. Por lo tanto, se delega la gestión tributaria (facultad de recaudación y administración de los fondos), pero el poder regulatorio queda en poder de la Nación. De este modo, los niveles inferiores tienen incentivos a hacer un esfuerzo importante por recaudar, sabiendo que el producido de dicho impuesto quedará a su disposición. Por otro lado, es preciso que se limite el poder del gobierno nacional sobre el gravamen cuyo cobro es cedido a los gobiernos subnacionales, ya que el nivel superior podría tener incentivos a reducir la presión tributaria del mismo, con la finalidad de elevarla en aquellos impuestos donde el beneficio de lo producido quedare en poder de la Nación⁵³. El organismo fiscal federal (OFF) debe monitorear y controlar el comportamiento del gobierno nacional. Para el correcto funcionamiento de este mecanismo es preciso que las modificaciones en aquel tributo seleccionados deban tener el consentimiento del OFF para ser llevadas a cabo.

6.4.3 El fondo de coparticipación

Una vez determinadas las fuentes de ingreso propias de la Nación y de las provincias, es necesario determinar por un lado cuáles serán los ingresos que serán

⁵³ En el sistema de coparticipación vigente rige una cláusula de la ley N° 23.548 sancionada en 1988 por el Congreso de la Nación, la cual establece que “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”. El objetivo de la norma es limitar la discrecionalidad de la que gozaba el gobierno nacional.

compartidos, es decir, qué tributos formarán parte de masa sujeta a coparticipación. Además, también es esencial fijar qué parte será destinada a las provincias y qué parte permanecerá en las arcas del gobierno nacional, encargada de recaudar.

Este punto está contemplado en la Constitución Nacional en el artículo 75 inciso 2: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires [...] se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto...”

Así pues, el nuevo sistema de reparto debería estar constituido por un régimen único de distribución, el que tendría que cumplir con cinco requisitos esenciales, a saber:

- i. Sencillez
- ii. Transparencia
- iii. Objetividad
- iv. Estabilidad
- v. Previsibilidad

Sería negativo incluir regímenes especiales de distribución, ya que desvirtuarían la naturaleza del sistema. La composición de la masa sujeta a coparticipación tendría que estar constituida por todos los impuestos nacionales, excluidas las Contribuciones Patronales y los Impuestos sobre el Comercio Exterior. En este sentido, las retenciones a las exportaciones constituyen un instrumento de la política monetaria y de ingresos que deben ser administradas por el gobierno nacional.

La distribución primaria de fondos entre el Gobierno Nacional y las provincias debería considerar los siguientes aspectos:

- i. Respetar la situación vigente en términos de valores absolutos transferidos.
- ii. Los nuevos coeficientes de distribución primaria que operarían sobre los incrementos de recaudación deberían guardar relación con las responsabilidades de gasto asignada a cada nivel de gobierno.

6.4.4 Sistema de transferencias

Como quedó plasmado a lo largo del presente estudio, la Argentina es un país con asimetrías muy marcadas entre sus provincias, con una gran disparidad en la distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica. Por dicha razón, resulta imprescindible diseñar un esquema de transferencias que apunten a lograr una equidad territorial.

Este punto también está contemplado en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará [...] contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio Nacional...”

Así pues, debería constituirse un fondo único de transferencias, las cuales no deberían ser condicionadas. El fondo buscaría igualar el punto de partida de todas las provincias, esto es, las transferencias se determinarían en relación directa con las necesidades de gasto de cada provincia y en relación inversa con sus capacidad fiscal, restituyéndose así la equidad y la solidaridad en la distribución de los recursos. Pero a partir de allí, las decisiones soberanas de cada provincia sobre en qué gastar deben ser respetadas puesto que es justamente lo que justifica la existencia de un sistema federal. Así por ejemplo, si una provincia desea invertir más en salud que en educación sería perfectamente legítimo. Sin embargo, esto podría generar necesidades disímiles en el largo plazo que a futuro ya no deberían volver a ser consideradas para el reparto de los recursos puesto que responderían a decisiones soberanas de los habitantes de cada provincia.

Además, una cuestión vital es el criterio con el cual se van a otorgar las transferencias. El mismo debe ser racional y correctamente explicitado, de manera de generar los correctos incentivos a los distintos actores. Debe estar diseñado de manera de no permitir arbitrariedades ni posibilitar conductas oportunistas por parte de los funcionarios de turno. Para ello, será esencial la constitución de un ámbito técnico, el organismo fiscal federal, encargado de discutir y diseñar los mecanismos de reparto.

Por otra parte, en la medida en que se crea conveniente cumplir con determinados objetivos nacionales de política económica, podría preverse la posibilidad de establecer mecanismos de asignaciones específicas. En estos casos, el organismo fiscal federal, formado por la Nación y las provincias debería ser el encargado de otorgar, monitorear y controlar las transferencias.

Finalmente, las transferencias desde la Nación a las provincias deben ser entendidas en un sentido amplio. Por ello, para la determinación de algunos gastos nacionales imputables territorialmente, sobre todo aquellos destinados específicamente al desarrollo de una determinada región o sector, y para los regímenes promocionales y exenciones impositivas, se considera necesario fijar topes máximos sobre el monto de recursos involucrados, y un período de vigencia máximo. Además, para su aprobación por parte del Congreso Nacional, debería exigirse previamente un dictamen del organismo fiscal federal e incorporar para su aprobación el requisito de mayoría calificada.

6.4.5 Aspectos macroeconómicos

La estabilidad macroeconómica de los distintos niveles de gobierno es un objetivo a seguir por todos los gobiernos federales. Se intenta suavizar el ciclo con la finalidad de posibilitar el mayor crecimiento, evitar la hitérisis y las graves consecuencias que generan las recesiones. La estabilidad económica se ve seriamente afectada por las normas y prácticas del federalismo fiscal. Este hecho hace indispensable crear un marco regulatorio para coordinar la conducta de los distintos actores a través de un contrato federal.

La mayor correspondencia fiscal por la que aboga esta reforma, intenta establecer el funcionamiento de un sistema adecuado de premios y castigos, otorgando a los diferentes actores de la arena política correctos incentivos para comportarse óptimamente. En el caso de que los gobiernos subnacionales internalicen en su totalidad los costos y beneficios de sus decisiones al gastar en base a su poder recaudatorio, se estaría evitando la tendencia existente al sobreendeudamiento y a los comportamientos procíclicos de las erogaciones. Por otra parte, el hecho de que los gobiernos de los niveles inferiores deban autofinanciarse, permite a los mismos estimar mejor el flujo de ingresos que recibirán en el futuro (ya que de su esfuerzo depende la recaudación). De esta manera,

mejoraría el horizonte de proyección, con el consecuente aumento de la eficiencia dinámica.

Asimismo es imprescindible restringir la capacidad del gobierno nacional para realizar rescates financieros (*bail-outs*): una definición adecuada de las instituciones e instrumentos existentes permitiría generar incentivos que reduzcan la posibilidad de los *bail-outs*. Entre las medidas propuestas se incluyen: generar información creíble para permitir un mayor rol disciplinador del mercado, e inducir un buen comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales de forma de minimizar la probabilidad de ocurrencia de crisis financieras.

Sin embargo, pese al desarrollo de actividades tendientes a desincentivar comportamientos imprudentes que generen la necesidad de un *bail-out*, en ciertas ocasiones el mismo puede resultar sumamente recomendable. Para estos casos, se debe perseguir la federalización de las decisiones de salvataje.

Por ello, y teniendo en cuenta la restricción de acceso al crédito que se padece en la actualidad, la constitución de un fondo de estabilización podría responder a la necesidad de amortiguar la ocurrencia de shocks regionales. Cabe suponer que se integraría un monto de recursos conforme la recaudación nacional crezca por encima de un promedio móvil. De este modo, la confección de un fondo anticíclico sería una herramienta macroeconómica muy importante para utilizar en los periodos de depresión económica o de ocurrencia de shocks idiosincráticos adversos.

No obstante, deberían determinarse estrictos criterios que regulen el eventual acceso al fondo y las condiciones bajo las cuales podrían disponer de sus remesas acumuladas. El organismo fiscal federal debería ser el encargado de verificar que efectivamente se cumplen las condiciones para otorgar los desembolsos.

Por otra parte, se debería imponer un límite al endeudamiento de los gobiernos provinciales. Los criterios para imponer topes al endeudamiento estarían dados por indicadores de deuda sobre recursos o deuda sobre producto. Las provincias estarían exigidas a confeccionar informes trimestrales detallando el estado de su deuda emitida, los cuales deberían ser controlados por el organismo fiscal federal.

6.4.6 *Transparencia de la información*

Para transparentar la gestión y posibilitar el cumplimiento de la nueva ley convenio que rija el comportamiento de los diferentes niveles de gobierno, la Nación, las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios deben presentar ante el organismo fiscal federal un informe luego de vencido cada ejercicio. En el mismo, debería especificarse los recursos por impuestos; los gastos públicos por finalidad y función; los organigramas, cargos y plantas funcionales con sus respectivas remuneraciones; los servicios prestados, tanto medido en términos nominales como en unidades físicas (alumnos, pacientes atendidos en hospitales, sentencias judiciales, etc.); los logros en indicadores de desarrollo humano; la gestión de la coparticipación municipal; los resultados financieros y el endeudamiento. Por otra parte, cada una de las provincias y la ciudad de Buenos Aires deberán preparar presupuestos trienales con la programación de metas físicas y financieras.

Como se mencionó anteriormente, es necesario que el organismo fiscal federal sea una fuente adicional de información, la cual por un lado sirve como complemento y por otro como patrón de comparación con la brindada por los demás actores del sistema federal de impuestos.

6.4.7 *Reforma al sistema previsional*

Uno de los principales obstáculos que se considera determinante en su resolución para alcanzar los acuerdos previos necesarios para una nueva ley de coparticipación es la cuestión previsional. Existe consenso acerca de que las necesidades de financiamientos del sistema público nacional de previsión constituyen la causa inmediata del llamado "laberinto de la coparticipación". En otras palabras la imposibilidad de atender con recursos del Tesoro Nacional el gasto previsional de este nivel llevó al Gobierno Federal a requerir recurrentemente a detracciones de la masa de recursos coparticipables.

Por ello, si bien debe contribuirse al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en consonancia con la interpretación en sentido amplio de las transferencias, el mismo deberá estar condicionado a que también se atienda la

situación financiera de aquellas administraciones provinciales que no transfirieron sus Cajas Previsionales al sistema nacional.

6.5 CONSIDERACIONES FINALES

6.5 Consideraciones finales

La modificación del régimen de coparticipación federal de impuestos definirá la relación fiscal entre la Nación y las provincias, y también la futura organización política institucional. Podría creerse que la discusión sobre su reforma es sólo política y económica; pero esta simplificación llevaría al error de reducir la amplitud de un debate que comprende el rol del Estado, el papel de la educación, del sistema de salud y muchas áreas vitales (Otero, 2004b).

En este sentido, históricamente, los conflictos entre la Nación y las provincias se resolvieron de acuerdo a las imposiciones de los apremios macroeconómicos, en las que siempre primaban las necesidades del gobierno nacional, es decir, el déficit previsional, los servicios financieros y los planes de emergencia.

No obstante, tras la severa crisis que hizo eclosión en diciembre de 2001, hoy tenemos un nuevo paradigma de política económica, más realista y más flexible. Es por ello que, a partir del sostenido crecimiento económico posdevaluatorio y en el marco de un frente externo controlado, la discusión principal pasa a centrarse en cómo se repartirá el excedente generado en las arcas públicas. Tal holgura fiscal debe ser considerada como una oportunidad única para llevar a cabo una reforma integral de todo el sistema fiscal federal, la cual debería encararse desde una perspectiva comprensiva, incluyendo además en el debate el rol de los Estados nacional y provinciales en la prestación de servicios esenciales, así como todas las políticas federales de desarrollo regional y redistribución de la riqueza.

Por otro lado, independientemente de la forma que acabe tomando el nuevo régimen, para que sea posible llevar a cabo su reforma será necesario que la misma se haga en forma gradual, sin olvidar las necesidades apremiantes que atraviesan algunas provincias. Así, la reforma tendría que ser introducida mediante un sistema transitorio de manera tal que ninguna jurisdicción pueda salir perjudicada en términos absolutos.

Con respecto a la reforma en sí, la misma debería asentarse sobre la base de tres pilares:

1. Mayor descentralización

2. Sistema de coparticipación fuertemente redistributivo, pero sobre la base de indicadores objetivos que reflejen las divergencias en las necesidades de gasto y en la capacidad fiscal de las distintas provincias.
3. Un cambio en la estructura institucional y en los procesos de toma de decisiones que le dé más peso a las jurisdicciones subnacionales en el proceso decisorio de las políticas federales.

En definitiva, el nuevo esquema debería básicamente ir hacia un mayor federalismo, en el sentido de mayor descentralización y grados de libertad para atender las necesidades de la población de las distintas provincias.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL:

7 Bibliografía General

- Alberdi J. (1921): *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Ed. Vaccaro.
- Albi E. (1978): "El Federalismo Fiscal", *Hacienda Pública Española* N° 51.
- Albi E., Contreras C., Gonzáles Páramo J. y Zubiri I. (1996): *Teoría de la Hacienda Pública*, Segunda Edición, Editorial Ariel.
- Artana D. y López Murphy R. (1994): "Descentralización fiscal: algunas lecciones para América Latina", Documento de Trabajo N°42, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Artana D. y Moskovits C. (1999): "Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso", Asociación Argentina de Economía Política.
- Atkinson A. y Stiglitz J. (1988): *Lecciones sobre Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Ávila J. (2002): "Nuevo Federalismo Fiscal", *Política Pública* N°19. Fundación Atlas.
- Aznar Grasa A. y López Laborda J. (1994): "Una metodología para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Trabajo* N° 11/94, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Bambaci J., Spiller P. y Tommasi M. (2001): "Bureaucracy and public policy in Argentina", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Mimeo.
- Barberán R. (2001): *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.

- BCRA (1999): "Estadísticas Año 1999", Banco Central de La República Argentina.
- Bednar J. (1999): "Credit Assignment and Federal Encroachment", Department of Political Science, University of Michigan.
- Bednar J., Eskridge W. y Ferejohn J. (2001): "A Political Theory of Federalism" en Ferejohn J. y otros (Eds.): *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Bercoff J., Meloni O., y Nougués J. (2002): "La influencia del Congreso en la Distribución de Fondos Federales", Universidad Nacional de Tucumán.
- Bibiloni M. (2003): "Los Reintegros a las Exportaciones - El Factor de Convergencia", Asociación Argentina de Estudios Fiscales.
- Bird R. y Slack E. (1991): "Financing Local Government in OECD Countries: The Role of Taxes and User Charges" en Owens J. y Panella G. (Eds.), *Local Government: An International Perspective*, Amsterdam: North-Holland.
- Bird R. y Slack E. (1993): *Urban Public Finance in Canada*, 2nd ed. Toronto: John Wiley & Sons Ltd.
- Bird R. y Smart M. (2001): "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience", International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto.
- Bordignon R., Manasse P. y Tabellini G. (1996): "Optimal Redistribution under Asymmetric Information".
- Bosch Doménech A. y Escribano C. (1988): "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas" en A. Bosch Doménech y otros, *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Botana N. (1980): "La Federación de Buenos Aires", en *La Argentina del ochenta al centenario*. Editorial Sudamericana.

- Bradford D. y Oates W. (1971): "The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions", *Quarterly Journal of Economics*.
- Break G. (1967): "Intergovernmental Fiscal Relations in the United States", The Brookings Institution, Washington.
- Brennan G. y Buchanan J. (1980): "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution", Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Buchanan J. (1950): "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, vol. 40, N° 4.
- Buchanan J. (1965): "An economic Theory of clubs", *Economica*.
- Bulacio J. y Ferullo H. (1996): "Nuevo régimen de coparticipación federal, pautas para una propuesta de la provincia de Tucumán". Fundación del Tucumán.
- Bulacio J. y Ferullo H. (2001): "El Déficit Fiscal en Argentina y sus Consecuencias Macroeconómicas".
- Bullit Goñi E. (1995): "Algunas Consideraciones sobre la Coparticipación Federal y la Reforma Constitucional de 1994", en *El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional*, Ed. Asociación Mutual de Empleados de la Dirección General Impositiva.
- Bullit Goñi E. (1996): "Consideraciones sobre la descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva", en *Seminario Internacional de Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*. Universidad Nacional de La Plata.
- Cabrero Mendoza E. y Martínez Vásquez J. (2000): "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Giugale M. y Webb S. (Eds.): *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Banco Mundial.

- Caferatta Nores J. y Porto N. (2001): "Coparticipación federal de impuestos". Universidad Nacional de La Plata.
- Cafferata Nores J. y Porto N. (1998): "Coparticipación federal de impuestos: del federalismo coercitivo al federalismo de concertación".
- Calcagno A. y Calcagno E. (1999): *La deuda externa explicada a todos (los que tienen que pagarla)*, Ed. Catálogos.
- Calvo G. (2002): "Globalization Hazard and Delayed Reform in Emerging Markets".
- Cantarero Prieto D. (2001): "Gasto público y financiamiento en la sanidad española: especial referencia a la valoración de las necesidades de gasto por Comunidad Autónoma", XXI Jornadas de Economía de la Salud, Oviedo.
- Caridad (2002): "Restricciones y fundamentos para el debate de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos", Tercera Audiencia publica de Coparticipación federal de impuestos. Alternativa Posible.
- Carrera J. (2002): "Hard Peg and Monetary Unions. Main Lessons from the Argentine Experience". Asociación Argentina de Economía Política.
- Carrera J., Perez P. y Saller G. (1998): "El Ciclo Económico y la recaudación", Asociación Argentina de Economía Política.
- Casahuga Vinardell A. (1982): "Autonomías, Eficiencia, Redistribución y Volumen del Sector Público", *Hacienda Pública Española* N°75. 45-63.
- Castells Oliveres A. y Solé Ollé A. (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- Cavalo D. y Zapata J. (1986): *El Desafío Federal*, Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.

- CEP (1997): "Política Activa en la Argentina", Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía.
- Cetrángolo O y Jiménez J. (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". Serie de Estudios. CECE.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. (1997): "Aportes del Tesoro Nacional: discrecionalidad en la relación financiera entre la Nación y las provincias", Serie de Estudios. CECE.
- Cetrángolo O. y Jiménez J. (1998): "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina", Desarrollo Económico Vol. 38. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Universidad de Buenos Aires.
- Chernick H. (1979): "An Economic Model of the Distribution of Project Grants", en Mieszkowski P. y Oakland W. (eds): *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. The Urban Institute.
- Ciarlo A. y San Martín M. (2002): "Sistema Tributario como herramienta de crecimiento y bienestar económico". IEFPA.
- CIEDLA (1999): *Hacia una nueva relación fiscal entre la Nación y las provincias*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer.
- Cont W. (1996): "Recálculo del Índice de Desarrollo Humano a nivel de Provincias con la Metodología de Naciones Unidas 1995", Serie Estudios Fiscales N°39, Convenio Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Cornes R. y Sandler T. (1996): *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University press.
- Cortés Conde R. (1997): "De Colonia a Nación. Un enfoque histórico institucional de los problemas de crecimiento económico de la Argentina", Universidad de San Andrés.

- Courant P., Gramlich E. y Rubinfeld D. (1979): "The Simulative Effects of Intergovernmental Grants: or Why The Money Sticks Where it Hits", en Mieszkowski P. y Oakland W. (eds): *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute.
- Crisafulli J. (2002): "Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales", Universidad Nacional de Córdoba.
- Dalla Vía A. y Marat P. (2001): "La situación de las provincias, descentralización fiscal y coparticipación", INAP.
- Darby J., Muscatelli A. and Roy G. (2002): "Fiscal Federalism and Fiscal Autonomy: Lessons for the UK from other Industrialized Countries".
- Diamand M. y Nochteff H. (1999): *La Economía Argentina Actual, Problemas y Lineamientos de Políticas para Superarlos*, Grupo Editorial Norma.
- DNIAF (2003): "Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina Años 2001 a 2003", Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.
- Domenech R. (1986): "Estadísticas de la evolución económica Argentina 1913-1984", Estudios N° 39, IERAL, Fundación Mediterránea.
- Downs A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.
- Downs A. (1967): *Inside Bureaucracy*, Little Brown, New York.
- Elazar D. (1994): *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Hrlow: Longman. Group Limited.
- Elizagaray A. y otros (1999): "Bases para el Análisis de la Coparticipación Federal de Impuestos", Serie Estudios Fiscales N°87, Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- Fernández C., Baile M, Batakis S., Angelletti K. y Herrera D. (2001): *La autonomía en los municipios argentinos*, Cuadernos de Economía N° 56, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- FIEL (1990): *El gasto público en Argentina*, Fundación de Investigaciones Latinoamericanas
- FIEL (1991): *El sistema impositivo argentino*, Fundación de Investigaciones Latinoamericanas, Ed. Manantial.
- FIEL (1993): *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Filimon R., Romer T. Y Rosenthal H. (1982): "Asymetric Information and Agenda Contrl: The Bases of Monopoly Power in Public Spending", *Journal of Public Economics*.
- Fillipov M., Ordeshook P. y Shvetsova O. (2001): "Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions", Manuscript, Washington University, St. Louis.
- Fisher R. (1982): "Income and Grants Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties", *Journal of Public Economics*.
- Forbes K. and Zampelli E. (1989): "Is Leviathan a Mythical Beast?". *American Economic Review*, Vol.79.
- García Vizcaíno C. (1995): "Consideraciones Generales sobre el Federalismo Argentino", en *El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional*, Ed. Asociación Mutual de Empleados de la Dirección General Impositiva.
- Garegnani M. (1999): "Finanzas Provinciales y Ciclo Económico". Universidad Nacional de La Plata.
- Garman C., Willis E., y Haggard S. (2001): "Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases", *World Politics* 53

- Gerchunoff P. y Llach L. (2003): "Ved en Trono a la Noble Igualdad, Crecimiento, Equidad y Política Económica Argentina, 1880- 2003", Fundación Pent.
- Gibson E. (2003): "Federalism and democracy in Latin America: theoretical connections and cautionary insights", mimeo
- Gibson E. Calvo E. y Falleti T. (2000): "Reallocative federalism: overrepresentation and public spending in the western hemisphere"
- Gibson E. y Falleti T. (2003): "Unity by the stick: regional conflict and the origins of argentine federalism"
- GIE (2003): "La Nueva Política Económica. De los Ajustes Fiscales al Crecimiento con Equidad". Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, mimeo.
- Gómez A. (1995): "Planes de Estabilización en Argentina: 1985-1993". *Revista de Economía* N° 77. Banco de la Provincia de Córdoba.
- González Cano H. y otros (1999): "Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales", Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía.
- González J. (1897): *Manual de la Constitución Argentina*. Ed. Estrada.
- Gordon R. (1983): "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, nº 4.
- Gramlich E. (1984): "A fair go: Fiscal Federalism Arrangements".
- Heyman D. y Sanguinetti P. (1994): "Integración social, productividad y políticas distributiva: Un análisis exploratorio", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ONU, Santiago de Chile.
- Hines J. y Thales R. (1995): "The Flypaper Effect". *Journal of Economics Perspectives*.

- Hoyos D. (2003): "Algunos comentarios sobre el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos". Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Iaryczower M., Saiegh S. y Tommasi M. (1998): "Algunas consideraciones sobre Diseño Óptimo de Instituciones Fiscales Federales", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Iaryczower M., Saiegh S., Tommasi M. (1999): "Coming together: the industrial organization of federalism", mimeo
- Iaryczower M., Sanguinetti P. y Tommasi M. (2000): "Una propuesta de Reforma al Federalismo Fiscal Argentino", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Iaryczower y Saiegh (2000): "Nueva Institucionalidad Fiscal Federal: una propuesta de reforma", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- IEFE (1995): "Coparticipación primaria. Foco de conflictos entre la Nación y las Provincias". *Informe Económico Mensual* N° 50". Instituto de Estudios Fiscales y Económicos.
- Inman R. y Rubinfeld D. (1998): "Subsidiarity and the European Union", National Bureau of Economic Reserch.
- Inman R. and Rubinfeld D. (1979): "The Judicial Pursuit of Local Fiscal Equity", *Harvard Law Review*, 92, 1662-1750.
- Inman R. y Rubinfeld D. (1997): "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspective*.
- Jha R. (1998): *Mordern Public Economics*, Routledge.
- Jiménez E. (2003): *Una aproximación a las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.

- Jones M., Saiegh S., Spiller P. y Tommasi M. (2000): "Políticos profesionales-legisladores amateurs: el Congreso argentino en el siglo XX", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Jones M., Saiegh S., Spiller P. y Tommasi M. (2001): "Keeping a seat in Congress: provincial party bosses and the survival of argentine legislators", Paper presented in the APSA Meeting, San Francisco.
- Jones M., Sanguinetti P. y Tommasi M. (2002): "Voters as fiscal liberals". Mimeo, Michigan State University.
- King D. (1988): "Development in the Theory of Fiscal Federalism", CIFREL, Universidad de Ferrara.
- King D. (1990): "Local Governments in Great Britain", en Fossati A. y Panella G. Eds. *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.
- Kydland F. and Zarazaga C. (1997): "Is the Business Cycle of Argentina Different".
- Laffont J. (1993): *Fundamentals of Public Economics*. The MIT Press.
- Lagos Rodríguez G. (2000): "Una Revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal. Notas sobre la Equidad Interterritorial", Universidad de Castilla-La Mancha.
- Le Grand J. (1982): *The Strategy of Equality. Redistribution and the Social Services*, George Allen & Unwin, Londres.
- Leiras M. (2002): "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: una revisión de la literatura reciente", *Revista Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer.
- Leyes de Presupuesto Nacional 2001 (Ley N° 25.401), 2002 (Ley N° 25.565) y 2003 (Ley N° 25.725) y Anexos al articulado.

- Llach J. (2001): "Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitivid, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa", Asociación Argentina de Economía Política, XXVI reunión anual, Buenos Aires.
- López Laborda J. y Rodrigo Sauco F. (2000): *La Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- López Laborda J. y Salas Fumás V. (2000): "Economía y política de las financiación de los servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda". *Estudios sobre la Economía Española*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Mc Kay D. (2001): "William Riker on federalism: sometimes wrong, but more right than anyone else", Center for New Institutional Social Sciences, Washington University in St. Louis
- Washington University in St. LouisMc Lure C. (1967): "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962", *National Tax Journal*, 20(1).
- Ministerio de Economía (2003): "Mensaje de Elevación del Presupuesto 2004".
- Musgrave R. (1959): *The Theory of Public Finance*, Mc Graw Hill, Nueva York.
- Musgrave R. (1961): "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", National Burea of Economic Reserch: Public Finances: Sources and Utilization. Princetton.
- Musgrave R. (1983): "Who Should Tax, Where and What?", en Mc Lure, C. (ed): *Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Relations The Australian National University, Camberra.

- Musgrave R. (1996): "The Role of the State in Fiscal Theory". International Tax and Finances, Kluwer Academic Publishers.
- Musgrave R. y Musgrave P. (1994): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill.
- Nelson M. (1987): "Searching for Leviathan: Comment and Extension". *American Economic Review*, Vol. 77, N° 1.
- Niskanen W. (1968): "Non Market Decision Making: The Particular Economics at Burocracy". *American Economic Review*.
- Nolte D. (2002): "Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", Arbeitpapier Nr. 4, Institut für Iberoamerika-Kunde (IKK), Hamburgo.
- North D. (1990): "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Cambridge University Press.
- North D. (1991): "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*.
- Nuñez Miñana H. (1972): "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares". Documento Interno N° 10 del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Nuñez Miñana H. (1974): "Desequilibrios de las Finanzas Provinciales en la Argentina", Universidad Nacional de La Plata, mimeo.
- Núñez Miñana H. y Porto A. (1982): "Coparticipación federal: distribución primaria (1935-1981)", Asociación Argentina de Economía Política.
- Núñez Miñana H. y Porto A. (1983): "Coparticipación federal: distribución secundaria (1935-1982)", Asociación Argentina de Economía Política.
- Oates W. (1972): *Fiscal federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates W. (1979): "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", en Mieszkowski P. y Oakland W. (eds): *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute.
- Oates W. (1989): "Searching for Leviathan: a Reply and some Further reflections", *American Economic Review*, Vol. 79.
- Oates W. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, Issue 3.
- Oates W. and Schwab R. (1991): "The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition", en Kenyon D. y Kincaid J. (Eds.): *Competition Among States and Local Governments*, Washington.
- Olson M. (1969): "The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review* N°59.
- Otero G. (2004a): "La coparticipación, un tema que afecta a todos" , Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Otero G. (2004b): "Coparticipación más realista", Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Paraje G. (1997): "Los determinantes de las Transferencias intergubernamentales: la distribución secundaria en Argentina durante los noventa", Asociación Argentina de Economía Política.
- Pauly M. (1973): "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, N°2.
- Peltzman S. (1992): "Voters as Fiscal Conservatives", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 197.
- Petrei H. (1984): "Coparticipación: bases de discusión para la coparticipación primaria y secundaria", *Estudios*, Año VII, N° 30 Abril/Junio. IEERAL. Córdoba.

- Piffano H. (1994): "Federalismo Fiscal: Una Revisión de la Literatura Sobre la Asignación de Potestades Fiscales". *Serie Estudios Fiscales* N° 9. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Piffano H. (1998): "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", Documento 5, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Piffano H. (1999a): "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", Documento N° 26, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Piffano H. (1999b): "La propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un escenario de descentralización fiscal", Documento N° 27, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Piffano H., Sanguinetti G. y Zentner J. (1998): "Las Finanzas Provinciales y el Ciclo Económico", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Porto A. (1990): *Federalismo Fiscal. El Caso Argentino*. Ed. Tesis. Buenos Aires.
- Porto A. (1995): "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina. Más de dos décadas después", en Porto A. (Ed.): *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. (1999): "Preguntas y Respuestas sobre la Coparticipación Federal de Impuestos". Documento de Trabajo N° 17, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*, Editorial de la Universidad de La Plata.

- Porto A. (2003a): "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos". Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. (2003b): "La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales", Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. (2003c): "Turbulencia Tributaria, Inestabilidad de los Parámetros de la Coparticipación y Conducta de los Gobiernos Locales". Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. y otros (1993) "Federalismo Fiscal" en *El orden económico constitucional*, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. y otros (1996): *Estudio sobre Finanzas Provinciales y el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos*, Cuadernos de Economía N° 15, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Porto A. y Porto N. (1999): "Desempeño fiscal y resultados electorales". Universidad Nacional de La Plata.
- Porto A. y Sanguinetti P. (1996): "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: El caso argentino". Serie Política Fiscal N° 88, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ONU, Santiago de Chile.
- Porto A., Garriga M., Urbiztondo S. y otros (1996): *Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos*, Cuaderno de Economía N° 15, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2004 y Anexos al articulado.
- Rezk E. (1997): "Aspectos Macroeconómicos Vinculados con el Federalismo y la Descentralización".
- Riker W. (1975): "Federalism", *Handbook of Political Science*.

- Riker W. (1995): "The Senate and American Federalism", *American Political Science Review*, N° 49.
- Riker W. y Ordeshook P. (1968): "A Theory of the Calculus of Voting", *American Political Science Review* N° 62.
- Riker W. y Ordeshook P. (1973): *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall.
- Rock D (1985): *Argentina 1515-1982. De la colonización española a la Guerra de Malvinas*, University of California Press, Berkeley.
- Roemer J. y Silvestre J. (2000): "The Flypaper Effect is not an Anomaly", Workig papers, University of California, Davis.
- Romer J. y Rosenthal H. (1979): "The Elusive Median Voter", *Journal of Public Economics*.
- Rosen H. (1995): *Public Finance*, Boston, Irwin, 4th Edition.
- Rossiter C. (1961): "The Federalists Papers", Nueva York: Mentor.
- Saiegh S y Tommasi M (1997): "Instituciones Fiscales Federales en Argentina", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Saiegh S. y Tommasi M. (1998): "Argentina's Federal Fiscal Institutions. A Case of Study in Transaction-Cost Theory of Politics", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Saiegh S. y Tommasi M. (1999): "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient?" Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Estado y Sociedad.
- Salinas Sánchez J. (1991): *Economía política del federalismo fiscal español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Sandler T. y Tschirhart J. (1980): "The Economy Theory of Clubs: An Evaluative Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol. 18, issue 4.

- Sarghini J., Aramburu P. y Busso M. (2000): *Instituciones y Reforma del Estado: Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal*, Cuadernos de Economía N° 48, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Sarghini J., Aramburu P. y Gallo A. (2001): *Instituciones y reforma fiscal federal en Argentina*, Cuadernos de Economía N° 57, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Scartascini C. y Olivera M. (2003): "Political Institutions, policymaking process and policy outcomes. A guide to theoretical modules and possible empirics", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Energía y Minería (1999): "Boletín Anual de Combustibles".
- Secretaría de Energía y Minería (2001): "Informes del Sector Eléctrico Año 2001 Generación de Energía Eléctrica".
- Secretaría de Hacienda (2003): *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.
- Snyder R. y Samuels D. (2001): "Devaluing the Vote in Latin America", *Journal of Democracy*.
- Solé Ollé A. (2000): "Determinantes del Gasto Público Local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?", Documento de Trabajo 2000/5, Instituto de Economía de Barcelona, Centro de Investigación en Federalismo Fiscal y Economía Regional.
- Spahn P. (1997): "El gobierno descentralizado y el control macroeconómico", en Aghon G. y Edling H. (comp.) *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Comisión Económica para América Latina, ONU, Santiago de Chile.
- Spiller P. y Tommasi M. (2000): "Determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación de la nueva economía institucional",

Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.

- Spiller P. y Tommasi M. (2003): "The institutional foundations of public policies: a transactions approach with applications to Argentina", mimeo, por publicarse en el Journal of Law, economics and organizations.
- Spiller P., Stein E. y Tommasi M. (2003): "Political Institutions, policymaking process and policy outcomes. An intertemporal transactions framework", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stepan A. (2003): "Toward a New Comparative Politics of Federalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", mimeo.
- Stevens J. (1993): *The Economics of Collective Choice*, West view Press.
- Stiglitz J. (2000): *Economics of the Public Sector*, Tercera Edición, W.W. Norton & Company.
- Tejeiro M. (1996): "Reflexiones sobre la descentralización", en *Seminario Internacional de Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Universidad Nacional de La Plata.
- Ter-Minassian T. (1997): "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Fondo Monetario Internacional.
- Tiebout C. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, N° 5.
- Tommasi M. (1998): "Instituciones y resultados fiscales", *Revista de Desarrollo Económico* N° 149, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Tommasi M. y Iaryczower M. (1999): "Consensos Básicos sobre Relaciones Fiscales Federales y Coparticipación", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.

- Tommassi M. y Iaryczower M. (1999): "Consensos básicos sobre relaciones fiscales y coparticipación", Cuaderno N° 4, Foro de Instituciones Fiscales.
- Tommassi M., Saiegh S. y Sanguinetti J. (2001): "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform", *Journal of the LACEA*.
- Tsebelis G. (1995): "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism", *British Journal of Political Science*.
- Watts R (2001): "Modelos de reparto federal de poderes", *Revista internacional de Ciencias Sociales*, N° 167.
- Weatherford M. (1978): "Economic Conditions and Electoral Outcomes: Class Differences in the Political Response to the Recession", *American Journal of Political Science*, N° 22.
- Wicoff G. (1988): "A Bureaucratic Theory of Flypaper Effects". *Journal of Political Economy*.
- Willis E., Garman C. y Haggard S. (1999): "The politics of decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, Volume 34, Issue 1.
- Zax J. (1989): "Is There a Leviathan in your Neighborhood?" *American Economic Review*, Vol. 79.
- Ziulu A. (1997): *Derecho Constitucional*, Editorial De Palma.