

MARCELO GARRIGA Y WALTER ROSALES
(EDITORES)



La relación fiscal Nación-Provincias

lo que se discute, lo que falta discutir



Autores

Marcelo L. Capello - Pablo Garofalo - Antonio María Hernández
Daniel Lema - Horacio L. P. Piffano - Alberto Porto - Luis Rappoport
Emilia Simison - Mario Sotuyo - Jorge M. Streb - Vanessa N. Toselli

Edición de ECONÓMICA

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

La relación fiscal Nación-Provincias

lo que se discute, lo que falta discutir

Este libro contiene los principales trabajos de investigación presentados en el 19° Seminario de Federalismo Fiscal realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata el día 22 de junio de 2016, bajo la consigna “La relación fiscal Nación-Provincias bajo revisión: lo que se discute, lo que falta discutir”. Desde una visión política, jurídica y económica del federalismo fiscal, los trabajos plantean y responden interrogantes que tienen que ver, entre otros, con la discusión sobre los problemas del sistema de coparticipación de impuestos, el análisis de las últimas reformas en esta materia y el papel de la Corte Suprema, la influencia de los ciclos electorales y los sesgos partidistas en la distribución de los fondos nacionales sobre la política fiscal, los determinantes de la distribución intergubernamental de las transferencias discrecionales, la distribución secundaria de los recursos y los conflictos existentes entre las provincias, el análisis del tipo de federalismo que rige en Argentina y su comparación con el escenario internacional, y la relación entre dicho régimen y los diferentes grados de desarrollo de las provincias argentinas.



Edición de ECONÓMICA

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Editores:

Marcelo Garriga: Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata (FCE-UNLP). Magíster en Políticas Públicas (UTDT). Profesor titular de Finanzas Públicas II (FCE-UNLP) y de la Maestría en Políticas Públicas (UTDT). Investigador en tópicos del sector público.

Walter Rosales: Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Magíster en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (FCE-UNLP). Profesor de Finanzas Públicas II (FCE-UNLP) y de la Maestría en Finanzas Públicas (FCE-UNLP). Investigador y consultor en tópicos del sector público.

Autores:

Marcelo L. Capello: Máster en Economía (Georgetown University/ILADES). Profesor FCE-UNC. Director de la Carrera de Economía (FCE-UNC). Presidente de IERAL de Fundación Mediterránea.

Pablo Garofalo: Doctor en Economía (University of Houston). Máster en Economía (UCEMA). Lic. en Economía (UADE). Profesor en New Jersey City University.

Antonio María Hernández: Doctor en Derecho y Cs. Sociales y Prof. Titular Plenario de Derecho Const. y de Derecho Púb. Provincial y Municipal en la UNC. Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Ex Convencional Constituyente de la Nación.

Daniel Lema: Doctor en Economía (UCEMA). Posgrado en Economía (UTDT). Lic. en Economía (Universidad Nacional de Mar del Plata). Profesor de la UCEMA e Investigador del Instituto de Economía del INTA.

Horacio L. P. Piffano: Doctor en Ciencias Económicas (UNLP). Profesor Titular en FCE-UNLP y en la Facultad de Derecho de la UBA.

Alberto Porto: Doctor en Ciencias Económicas (UNLP). Prof. Emérito de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Luis Rappoport: Lic. En Economía (UBA). Profesor de la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con Mención en PyMES de la Universidad de General Sarmiento. Miembro del Club Político argentino.

Emilia Simison: Estudiante de Doctorado en Ciencia Política (MIT). Máster en Ciencia Política (UTDT). Lic. en Ciencia Política (UBA). Becaria doctoral del CONICET.

Mario Sotuyo: Máster en Economía Aplicada (UTDT). Lic. en Economía (UBA). Director de políticas regionales para el desarrollo (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda).

Jorge M. Streb: Doctor en Economía (UC Berkeley). Lic. en Economía (UBA). Profesor en UCEMA y UNLP. Editor del *Journal of Applied Economics*.

Vanessa N. Toselli: Aspirante a Doctora en Cs. Políticas (UNC). Lic. en Economía. Profesora FCE-UNC. Investigadora de IERAL de Fundación Mediterránea.

La relación fiscal Nación-Provincias : lo que se discute, lo que falta discutir /
Marcelo L. Capello ... [et al.] ; coordinación general de Marcelo Garriga ; Walter Rosales.
1a ed adaptada. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2017.
212 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-950-34-1457-6

1. Economía Argentina. 2. Coparticipación Federal . I. Capello, Marcelo L.
II. Garriga, Marcelo , coord. III. Rosales, Walter , coord.

CDD 330.82

Editado por:

ECONÓMICA

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de La Plata

La reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o registración o sistema de almacenamiento y transferencia de información está permitido citando la fuente.

MARCELO GARRIGA Y WALTER ROSALES

(EDITORES)



La relación fiscal Nación-Provincias

lo que se discute, lo que falta discutir.



Autores:

Marcelo L. Capello
Pablo Garofalo
Antonio María Hernández
Daniel Lema
Horacio L. P. Piffano
Alberto Porto
Luis Rappoport
Emilia Simison
Mario Sotuyo
Jorge M. Streb
Vanessa N. Toselli

Edición de ECONÓMICA

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de La Plata

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
LOS FALLOS DE LA CSJN SOBRE LOS RECLAMOS PROVINCIALES DE SAN LUIS, SANTA FE Y CÓRDOBA POR DETRACCIONES A LA MASA COPARTICIPABLE Y LA CONFIRMACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA FEDERALISTA. Dr. Antonio María Hernández	
I. Los reclamos provinciales.....	15
II. Los fallos de la Corte.....	18
III. El inmediato precedente “Intendente Municipal Capital s. amparo” (2014) sobre coparticipación impositiva municipal.....	20
IV. Los fundamentos de los fallos de la Corte.....	22
V. La confirmación de una jurisprudencia federal.....	42
VI. La oportunidad del fallo y los hechos políticos e institucionales posteriores.....	45
VII. Hacia la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva.....	49
INFLUENCIA DE LAS ELECCIONES Y EL ALINEAMIENTO PARTIDARIO EN EL FEDERALISMO FISCAL . Pablo Garofalo, Daniel Lema y Jorge M. Streb	55
I. Introducción.....	55
II. Ciclos electorales en política fiscal.....	56
III. Política distributiva nacional.....	59
IV. Interacción de política distributiva nacional con ciclos electorales provinciales.....	62
V. Implicancias para el voto provincial.....	65
VI. Conclusiones.....	68
Referencias Bibliográficas.....	71
DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS CON DISTINTOS NIVEL DE DISCRETIONALIDAD EN UN CONTEXTO DE CENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESNACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS. Emilia Simison	75
I. Introducción.....	75
II. Revisión de la literatura.....	79
III. Marco teórico e hipótesis.....	84
IV. Metodología.....	86
IV.1. Variables Dependientes.....	88
IV. 2. Variables Independientes.....	91
V. Análisis empírico.....	95
VI. Conclusiones y comentarios finales.....	102

Referencias Bibliográficas.....	106
LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA. ANOMALÍAS EN EL EQUILIBRIO POLÍTICO-ECONÓMICO. <i>Alberto Porto</i>	113
I. Introducción.....	113
II. Distribución secundaria de la coparticipación federal a lo largo de más de medio siglo..	115
II.1. Variabilidad y estabilidad de la distribución secundaria a nivel de cada provincia.	115
II.2. Reordenamiento de las provincias debido a las transferencias nacionales.....	118
II.3. Reordenamiento y disminución del potencial igualador de las transferencias.....	120
III. Comentarios Finales.....	120
Referencias Bibliográficas.....	122
RELACIÓN FISCAL NACIÓN-PROVINCIAS: REFORMAS REALIZADAS EN 2016 Y TEMAS PENDIENTES PARA EL FUTURO. <i>Marcelo Capello / Vanessa Toselli</i>	123
I. Introducción.....	123
II. Situación anterior a 2016.....	124
II. 1 Mayor concentración fiscal a nivel central.....	125
II. 2 Cambios en la Distribución Secundaria Efectiva.....	128
II. 3 Distribución de Transferencias Discrecionales.....	131
II. 4 Nivelación de Recursos Fiscales entre Provincias.....	131
II. 5 Desequilibrios fiscales en Provincias.....	134
III. Cambios ocurridos en la Relación Nación – Provincias en 2016.....	137
III. 1 Cambios tributarios que afectan las transferencias automáticas a provincias....	138
III. 2 Eliminación gradual de la detracción del 15% a la coparticipación federal de impuestos.....	139
III. 3 Cambios en la Distribución Secundaria efectiva entre provincias.....	141
IV. Principales Temas Pendientes.....	144
IV. 1 Eliminación gradual de la detracción del 15% a la coparticipación federal de impuestos.....	144
IV. 2 Distribución Secundaria: solución al problema de la provincia de Buenos Aires..	145
IV. 3 Otras reformas pendientes.....	151
- Cambios en materia de Responsabilidad Fiscal.....	151
- Reducción de presión tributaria en Ingresos Brutos.....	152
- Cajas de jubilaciones provinciales.....	153
V. Comentarios Finales.....	154
Referencias Bibliográficas.....	156

“UN REPASO DE LAS OPCIONES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN EN EL ACTUAL ESCENARIO FEDERAL”. <i>Horacio L. P. Piffano</i>	157
I. Introducción.....	157
II. Las dos bibliotecas sobre teoría del federalismo fiscal y las implicancias políticas del diseño federal.....	158
III. La realidad fiscal de nuestro federalismo y el escenario internacional.....	160
IV. El diseño tributario subnacional: las opciones y las restricciones a la descentralización.....	172
V. Un repaso de nuestras propuestas en materia de imposición a las transacciones.....	183
VI. Las propuestas en materia de la imposición a los Ingresos: el Impuesto Provincial a las Ganancias o el “Flat Tax” en Personas Físicas.....	185
VII. La propuesta con respecto a la Imposición Patrimonial.....	188
VIII. La cuestión federal, las asimetrías regionales y la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina.....	190
IX. Conclusiones.....	195
Referencias Bibliográficas.....	197
FEDERALISMO FISCAL Y GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO. <i>Luis Rappoport / Mario Sotuyo</i>	199
I. Introducción.....	199
II. Asimetrías Inter-jurisdiccionales.....	202
III. Desarrollo endógeno como motor de desarrollo económico.....	208
IV. Relación Fiscal Nación-Provincias: Las provincias son financieramente dependientes del gobierno nacional.....	210
V. La gobernabilidad en las provincias, la falta de correspondencia fiscal y el aumento del empleo público provincial.....	213
VI. Algunas alternativas para fomentar desarrollo endógeno con el federalismo fiscal actual.....	218
VII. Conclusiones.....	219
Referencias Bibliográficas.....	221

Introducción

Marcelo Garriga y Walter Rosales

Lo que se discute y lo que falta discutir.

El lema del 19 Seminario de Federalismo Fiscal “*La relación fiscal Nación-Provincias bajo revisión: lo que se discute, lo que falta discutir*” hace una contribución a la compleja problemática del federalismo en Argentina. Sólo considerando un indicador, algo más del 40% del gasto público se realiza a nivel subnacional. Esta observación da cuenta de lo relevante que es el federalismo en este país y la importancia de su estudio.

Las preguntas fundamentales *¿quién hace qué?, ¿quién grava quién?, ¿cómo resolver los desequilibrios verticales y horizontales?* y *¿quién accede al mercado de capitales?*, constituyen los principales ejes de lo que se discute y lo que falta discutir. A su vez, las instituciones que dan forma al federalismo en la práctica merecen también especial atención. En tal sentido, el informe de la OECD (2016) analiza las constituciones fiscales, entendidas con el conjunto de reglas que guían las decisiones fiscales de un país. La comparación entre 14 países, incluida Argentina, deja en evidencia la falta de coherencia en sus instituciones fiscales. Por ejemplo, la combinación de una limitada autonomía tributaria subnacional junto con una más amplia posibilidad de endeudamiento puede llevar (y ha llevado) a comportamientos oportunistas y resultados fiscales indeseados.

Qué hay que cambiar, qué es lo que se puede cambiar, cómo cambiarlo y cuándo, son los interrogantes clave. La portada de este libro es ilustrativa del nudo a desatar en Argentina. Así, la coparticipación federal de impuestos representa tal vez el principal nudo en la relación fiscal Nación - provincias. No atacar el problema implicaría consecuencias políticas, económicas y sociales, afectando finalmente el bienestar de los ciudadanos.

Esta necesidad de revisión del federalismo fiscal se extiende en distintos países y ha quedado en evidencia debido a las crisis mundiales: “*The economic and financial crisis that hit much of the world in 2008 exposed major weaknesses in fiscal frameworks and the co-ordination between different administrations within countries. Without reforms to fiscal relations, many go-*

vernments will continue to struggle. The relations between national and sub-national governments, often the bedrock of a country's institutions, require a review so that growth for all and in all jurisdictions is to take off again.” Gurria (OECD, 2016).

Más allá de los desafíos planteados, el federalismo fiscal en general y en particular el argentino tiene un potencial considerable.

El largo camino del federalismo fiscal argentino.

Desde los inicios de la República las relaciones entre el gobierno central y las provincias han sido conflictivas. El nacimiento de la República estuvo precedido por guerras y disputas entre unitarios y federales que marcaron las relaciones internas por muchos años. La lucha por los recursos provenientes del puerto de Buenos Aires (renta aduanera) dominó buena parte del surgimiento del país. A pesar de que en el ordenamiento institucional las provincias son preexistentes a la Nación, su poder ha sido relativo. Al respecto J. Llach (2013) señala: *“El no haber puesto nunca en práctica el sistema federal establecido en nuestra Constitución desde 1853 ha tenido y tiene consecuencias muy negativas para la Argentina”*.

Con el correr de la historia estas tensiones se han aliviado o profundizado en los distintos períodos en función de los acuerdos y pactos vigentes entre los niveles de gobierno.¹ A 23 años de la Reforma Constitucional de 1994, que ordenaba la sanción de una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos, el mandato está inconcluso. Gobernantes, legisladores, burócratas y la sociedad en su conjunto están en deuda. El acuerdo por un nuevo orden fiscal federal no se ha cumplido.

Esta discusión se desarrolla en el contexto de un mundo donde se observa el renacer de lo local. Como señala Bell (1987), *“Las naciones son muy chicas para resolver los grandes problemas del mundo y muy grandes para atender los problemas de la vida cotidiana”*. Las demandas sobre los gobiernos subnacionales por más y mejores bienes públicos se han incrementado y los recursos para llevar adelante dicho desafío son escasos.

Las tensiones entre los distintos niveles de gobierno quedan reflejadas en los fuertes desequilibrios verticales y horizontales aún vigentes. En el ejercicio 2015 la nación recaudaba el 27% del PBI en concepto de tributos y gas-

1. Para un análisis detallado de la evolución del Federalismo Fiscal en Argentina ver Porto (2014).

taba el 26%, en tanto las provincias recaudaban en torno al 5% del PBI y gastaban el 17% y los municipios recaudaban algo más del 1% del PBI y gastaban casi el 4%. Es decir, la nación concentra el 80% del total de los ingresos y es responsable del 56% del gasto. El desbalance vertical implícito en esta estructura fiscal se ha cubierto principalmente con el régimen de coparticipación federal de impuestos. Las provincias son “transferencias dependientes”.

Los desbalances horizontales entre provincias también son importantes. El PBI per cápita de Santa Cruz es 3 veces el de Buenos Aires, el de Neuquén es 5,4 veces el de Formosa y CABA es 6,1 veces el de Chaco. La convergencia entre jurisdicciones no se ha alcanzado, se observa un desarrollo regional desequilibrado. Algunos autores (Porto, 2014) consideran que la distribución de los fondos vigente entre las provincias, “*representan un equilibrio político-económico difícil de modificar*”.

La teoría de la Segunda Generación del Federalismo Fiscal (SGFF) introduce un conjunto de aprendizajes muy útiles para el federalismo fiscal en Argentina. La SGFF levanta el supuesto de gobernantes benevolentes. La estructura política de un país y la burocracia que la gobierna tiene sus propias funciones objetivo e intereses.² A partir de ello, restricciones presupuestarias débiles llevan a comportamientos oportunistas de los gobiernos locales y conductas fiscales irresponsables. Siempre hay un prestamista de última instancia (el gobierno nacional) para cubrir los desequilibrios financieros. La fuerte dependencia de las provincias de las transferencias nacionales inevitablemente conduce a estos comportamientos oportunistas.

El gobierno nacional también se ha comportado de manera perversa en un país federal. Entre otras, ha sido responsable de los principales desequilibrios macroeconómicos, defaultó varias veces la deuda pública (interna y externa), se apropió de fondos privados (sistema de jubilaciones), se financió con el impuesto inflacionario, aumentó la presión tributaria en impuestos que no se coparticipan, restringió la capacidad recaudatoria de los gobiernos provinciales, transfirió responsabilidades de gastos a los niveles subnacionales sin contrapartida financiera.

El aporte de las 19 jornadas.

En el contexto del régimen federal debilitado, el seminario de Federalismo Fiscal es un ámbito que a lo largo de 20 años (desde 1996) ha tratado de

2. Ver Oates (2005) y (2008) y Weingast, Barry R. (2006).

mantener en agenda esta problemática. El presente libro compendia los trabajos presentados en 2016, en ocasión del 19 seminario, cuyo aporte representa una valiosa contribución al análisis de los diversos problemas.

Antonio María Hernández, “Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista” aborda la compleja trama de los arreglos fiscales interjurisdiccionales desde el punto de vista jurídico. Analiza los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante las demandas que han hecho las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por las detracciones a la masa coparticipable para financiar a la Administración Federal de Ingresos Públicos y a la Administración Nacional de la Seguridad Social. Extiende su análisis sobre la necesidad de avanzar en la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva.

Pablo Garofalo, Daniel Lema y Jorge M. Streb, “Influencia de las elecciones y el alineamiento partidario en el federalismo fiscal: una visión a partir de la experiencia provincial argentina”. Los autores analizan los ciclos electorales de la política fiscal a nivel subnacional (provincias argentinas), considerando los sesgos partidistas en la distribución de los fondos nacionales. Sus conclusiones tienen implicancias de política, tal que se desprende como recomendación impulsar un proceso de descentralización fiscal, acompañado de reglas fiscales adecuadas que regulen el endeudamiento de las provincias, con el objeto de apaciguar la influencia del gobierno nacional en las elecciones provinciales.

Emilia Simison, “Distribución de transferencias con distintos nivel de discrecionalidad en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos” realiza un aporte desde las ciencias políticas. Estudia los determinantes de la distribución intergubernamental de transferencias para el caso argentino en el período 2002-2011, en un contexto de alta centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. Da cuenta de las implicancias políticas de la distribución de fondos a las provincias.

Alberto Porto, “La Distribución Secundaria. Anomalías en el Equilibrio Político-Económico” aporta su análisis, útil para repensar uno de los aspectos más conflictivos de las transferencias. La estabilidad de la distribución observada en los últimos años oculta fallas y revela que se trata de un equilibrio político difícil de modificar.

Marcelo L. Capello y Vanessa N. Toselli, “Relación Fiscal Nación - Provincias: Reformas realizadas en 2016 y temas pendientes para el futuro” anali-

zan las reformas llevadas a cabo en 2016 en la relación fiscal Nación - Provincias. Discuten los nuevos compromisos fijados en materia de responsabilidad fiscal y el objetivo de desarrollar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Abordan finalmente los desafíos pendientes más importantes, junto con las posibles soluciones.

Horacio L. P. Piffano, “Un repaso de las opciones tributarias de los Gobiernos Subnacionales y del Sistema de Coparticipación en el actual escenario federal”. En un detallado análisis, el autor construye una serie de propuestas sobre imposición a las transacciones, al ingreso y al patrimonio.

Por último, Luis Rappoport y Mario Sotuyo, “Federalismo Fiscal y Gestión del Desarrollo Económico” hacen hincapié en las asimetrías socio-económicas existentes en el territorio argentino, y en el fracaso de los distintos regímenes de transferencias en el cumplimiento del objetivo explícito de lograr un grado equivalente de desarrollo. Los autores sostienen que el gobierno nacional debe promover a las provincias a que desarrollen instituciones que les permitan construir capacidades locales autónomas para desarrollarse. Proponen alternativas contractuales que no requieren modificar los regímenes de transferencias verticales existentes, “para cambiar el mecanismo de incentivos y promover la gestión provincial de su propio desarrollo económico (endógeno)”.

Referencias.

- Bell, D. (1987): “The World and the United States in 2013”. Daedalus, vol. 116, N° 3.
- Llach J (2013): Federales y Unitarios en el Siglo XXI. Editorial Temas.
- Oates, W.E. (2005): “Toward a second-generation theory of fiscal federalism”. International Tax and Public Finance, vol. 12.
- Oates, W. E. (2008): “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”. National Tax Journal, vol. LXI, N° 2.
- OECD/KIPF (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris.
- Porto A (2014): “Relaciones Fiscales Intergubernamentales en la Argentina”, publicado en “Un siglo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas”. Berlinsky J. y Chisari O, editores.
- Weingast, Barry R. (2006): “Second generation fiscal federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”, working paper, Hoover Institution, Stanford University. ■

LOS FALLOS DE LA CSJN SOBRE LOS RECLAMOS PROVINCIALES DE SAN LUIS, SANTA FE Y CÓRDOBA POR DETRACCIONES A LA MASA COPARTICIPABLE Y LA CONFIRMACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA FEDERALISTA

Por el Dr. Antonio María Hernández*

I. Los reclamos provinciales.

Las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba presentaron 5 demandas ante la Corte Suprema por las detracciones a la masa coparticipable, para el funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y por el 15 % de la masa para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), con dos acciones por cada una de las primeras provincias mencionadas por estos motivos. Por su parte, Córdoba lo hizo por la última razón, solicitando una medida cautelar.

Tal como lo resumió la propia Corte Suprema en referencia al **primer reclamo, presentado el 13 de noviembre de 2008**;

“la Provincia de San Luis promovió demanda contra el Estado Nacional y la Administración Federal de Ingresos Públicos (A.F.I.P.) a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1° inciso a y 4° del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1399/01 y sus normas concordantes, complementarias y modificatorias, y se condene a la segunda a pagarle la suma que resulte compensatoria de la detracción efectuada por aplicación de la norma cuestionada, con más sus intereses a la fecha del efectivo pago, y tomando como piso la garantía establecida en el artículo 7° de la ley 23.548, cuya aplicación también demanda. Explicó que la reducción de tales ingresos se ha producido como consecuencia de lo establecido en el decreto 1399/01 que regula el funcionamiento de la A.F.I.P., en cuanto modificó la distribución de

* Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal (UNC), Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Ex Convencional Constituyente de la Nación.

la masa de fondos coparticipables, a la que se refiere la ley 23.548, privando a los estados provinciales de un porcentaje de tales recursos para financiar aquel organismo nacional. Añadió que, de tal manera, la provincia viene soportando una detracción que no encuentra sustento en ninguna norma a la que haya prestado su consentimiento, ni en el régimen de coparticipación federal, sino que ha sido creada por tan solo la unilateral intervención del Estado Nacional. Al respecto, aclaró que la provincia no suscribió el "Acuerdo Nación Provincia sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", celebrado el 27 de febrero de 2002, ni tampoco aprobó en su ámbito la ley 25.570 que lo ratificó, por lo que -sostuvo- carece de validez la derogación de las garantías de coparticipación establecida en su artículo 2°, continuando vigente la ley 23.548 que regula su relación con el Estado Nacional".¹

Por este mismo motivo, la Provincia de Santa Fe presentó una acción declarativa de inconstitucionalidad, con similar fundamentación.²

En cuanto al **segundo reclamo de la Provincia de San Luis**, la Corte indica que:

"se promovió demanda contra el Estado Nacional a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078 de Presupuesto para el año 2006. Lo cuestionó en cuanto dispone la prórroga unilateral de la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la ANSeS, establecida originalmente en el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, suscripto entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, ratificado por la ley 24.130. En ese sentido, sostuvo que mediante la cláusula primera del denominado "Acuerdo Federal" se autorizó al Estado Nacional a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2 o de la ley 23.548 y sus modificatorias, "para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios". Agregó que en la cláusula octava del convenio se estableció su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993, y que, sin perjuicio de ello, las provincias y la Nación se comprometieron a seguir financiando mancomunada-

1. CSJ 1039/2008 (44-S) ICS1ORIGINARIO "San Luis, Provincia de el Estado Nacional y otra s/cobro de pesos", 24 de noviembre de 2015, Vistos 1).

2. CSJ 539/2009 (45-S)/CS1 Originario, "Santa Fe, Provincia de c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad", del 24 de noviembre de 2015. Vistos, I.

mente el Régimen Nacional de Previsión Social, asegurando el descuento hasta tanto no existiera un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal. Destacó que a nivel nacional el "Acuerdo" fue ratificado por la ley 24.130, en la que se dispuso suspender, a partir del 10 de septiembre de 1992, la estricta aplicación -entre otras- de la ley 23.548, la que se tuvo por modificada en los términos y por los plazos allí establecidos. Afirmó que en virtud de la previsión contenida en la disposición transitoria sexta de la Constitución reformada en el año 1994, en la que se dispuso la obligación aún incumplida de dictar un nuevo régimen de coparticipación, carece de contenido obligatorio la ultra actividad de aquella cláusula octava. Señaló que el 6 de diciembre de 1999 las provincias y la Nación firmaron el "Compromiso Federal" ratificado por la ley 25.235, por el cual acordaron proponer al Congreso la prórroga por dos años de la ley 24.130. Con posterioridad -continuó-, el Estado provincial adhirió y ratificó el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" (ley 25.400) del 17 de noviembre de 2000, en el que se extendió la vigencia de la ley 24.130 hasta el 31 de diciembre de 2005, fecha en la que -según afirmó- ha cesado para la Provincia de San Luis la aceptación de la detracción de su parte proporcional del aporte del 15%. Explicó que, pese a ello, mediante el artículo 76 de la ley 26.078 impugnado, se dispuso la prórroga de la distribución del producido de los tributos prevista, entre otras, en la ley 24.130 "...durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero". Adujo que esa decisión unilateral del Estado Nacional, que no fue ratificada por la provincia, no tiene ningún efecto vinculante para ésta. Por lo tanto, solicitó que se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la suma que resulte compensatoria de la pérdida sufrida por la detracción de los fondos referidos, y que le corresponden -según adujo- de acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 2o y disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, desde el 31 de diciembre de 2005, a la fecha de la sentencia, con más sus intereses, según la liquidación a practicarse oportunamente."³

El segundo reclamo de la Provincia de Santa Fe, de fecha 7 de agosto de 2009, consistió en una acción declarativa en los términos del artículo 322

3. CSJ 191/2009 (45-S)/CS1 Originario "San Luis, Provincia de c/Estado Nacional si acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos", 24 de noviembre de 2015, Vistos, I.

del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional, también con similares fundamentos que los de San Luis.⁴

Por último, el reclamo de la Provincia de Córdoba, consistió según la Corte en el pedido de una “medida cautelar en virtud de la cual se ordene al Banco de la Nación Argentina que incorpore a la masa bruta de impuestos nacionales coparticipables dispuesta por la ley nacional 23.548 el 15% cuya detracción fue convenida en el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, el 12 de agosto de 1992, y sobre esa base proceder al cálculo de la proporción que le corresponde”. Se basó también en las demandas de San Luis y Santa Fe y en la situación especial que atravesaba la Caja de Jubilaciones de la Provincia.⁵

II. Los fallos de la Corte.

La Corte Suprema de Justicia falló los 5 reclamos provinciales con fecha 24 de noviembre de 2015, con la firma del Presidente Ricardo Lorenzetti y de los Ministros Carlos S. Fayt y Juan Carlos Maqueda, en forma unánime, resolviendo lo siguiente de acuerdo a los temas planteados.

En cuanto a la **detracción por los gastos de funcionamiento de la AFIP**, en las dos causas de San Luis y Santa Fe, ordenó:

“I. Declarar la inconstitucionalidad artículos 1°, inciso a, y 4° del decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo Nacional. II. Disponer que la Administración Federal de Ingresos Públicos se abstenga de retener a partir de la notificación de esta sentencia, de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el porcentual resultante de la aplicación del decreto 1399/01 que a la Provincia de San Luis le asigna la ley 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Admitir la excepción de prescripción deducida con respecto a las detracciones efectuadas con anterioridad al 13 de noviembre de 2003. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis, con los alcances establecidos, la suma que resulte del cálculo de las

4. CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 Originario, “Santa Fe, Provincia de c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 24 de noviembre de 2015, Vistos. I.

5. CSJ 786/2013 (49-C)/CS1 Originario “Córdoba, Provincia de e/Estado Nacional y otros s/medida cautelar”, 24 de noviembre de 2015. Vistos. I.

cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/01, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado [...].⁶

Con respecto a la **detracción del 15% de la masa coparticipable para la ANSES**, en las dos causas de San Luis y Santa Fe, resolvió:

"I. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130-. II. Disponer el cese de la detracción en la proporción que le corresponde a la Provincia de Santa Fe, de acuerdo a la distribución y a los índices fijados en la ley-convenio 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Rechazar la excepción de prescripción opuesta. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud de la norma impugnada, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado (artículo 1°, decreto 1204/2001). VI. Exhortar a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2° del artículo 75. Notifíquese, líbrense oficios al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación y a ambas Cámaras del Poder Legislativo de la Nación y a la Procuración General".⁷

6. Cfr. Sentencias citadas anteriormente en notas 1 y 2.

7. Cfr. Sentencias citadas en notas 1 y 2.

Por último, en relación **al reclamo de Córdoba**, estableció:

“Ordenar con carácter de medida cautelar al Estado Nacional que suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a la Provincia de Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos en virtud de la aplicación del artículo 76 de la ley 26.078, con relación a lo que es materia de este juicio. A fin de notificar la medida dispuesta, librese oficio al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Notifíquese a la actora por Secretaría.”⁸

III. El inmediato precedente “Intendente Municipal Capital s. amparo” (2014) sobre coparticipación impositiva municipal.

Estos fallos **históricos**, que por su **extraordinaria importancia y trascendencia en materia constitucional y federal merecen ser adecuadamente conocidos, difundidos y cumplidos**, reconocen como **directo e inmediato precedente** el recaído en autos **“Intendente Municipal Capital s. amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014**, con el voto unánime de los Ministros Maqueda, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti, donde el más alto Tribunal **ordenó a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios, en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia.**

El reclamo había sido efectuado ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, por el Intendente Municipal de la Capital y ante el rechazo in limine del amparo, nos tocó presentar un recurso extraordinario y luego de queja ante el más alto Tribunal de la Nación, que culminó con la resolución indicada.

El fallo de la Corte Suprema reafirmó con gran claridad conceptual el principio de la autonomía municipal, consagrado en la Constitución Nacional en el art. 123 que fuera incorporado en la reforma de 1994, así como en la propia Constitución Provincial de La Rioja.

En los fundamentos de la sentencia se recordaron otros precedentes de gran importancia del Tribunal, y especialmente la opinión de algunos de los Convencionales Constituyentes que intervinieron en el debate.

De allí surgió de manera indudable que la omisión de sancionar la ley

8. Cfr. Sentencia citada en nota 5.

de coparticipación impositiva afectaba los aspectos económicos y financieros de la autonomía local, y ello desarticulaba la forma de estado federal dispuesta por los respectivos poderes constituyentes federal y provincial.

La Corte desestimó el argumento de la Provincia que adujo que la ley no se pudo dictar por la falta de acuerdos políticos con los municipios y expresó:

“Al subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto”.

Al comentar este fallo, sostuvimos que se trató *“de una definición de enorme trascendencia, acorde al elevado rol de la Corte como defensora de la supremacía constitucional y por tanto, de la democracia republicana y federal, asentada en municipios autónomos.*

En un país que no se caracteriza por una adecuada cultura de la legalidad, este fallo ejemplar señala un derrotero que importa profundos cambios.

Además, insistimos, no se puede omitir la exacta correlación de este grave problema con la coparticipación impositiva federal, ya que estamos por cumplir 19 años de atraso en la sanción de la Ley Convenio respectiva.

La función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, por lo que sostenemos la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales.

El problema es mucho más grave en las grandes ciudades, por los fenómenos de la desocupación, pobreza, marginalidad, exclusión social y violencia.

Debe además fortalecerse la autonomía económica local, por dos tendencias que se afirman: la integración, incluso supranacional y la descentralización.

Insistimos que ahora es menester hacer realidad este principio consagrado en la Constitución Nacional de la autonomía municipal, lo que obligará a

una vigilia permanente y a la continuidad de la lucha por este alto ideal, base de nuestra descentralización política, del federalismo y de la democracia".⁹

Estas últimas palabras fueron lamentablemente premonitorias, ya que todavía la Provincia de La Rioja no ha dado cumplimiento al mandato de la Corte Suprema, configurándose otro de los supuestos de anomia que nos caracterizan, ya que aquí en algunos casos no se cumplen los mandatos ni siquiera del primero de nuestros Tribunales de Justicia.¹⁰

No obstante ello, con este precedente notable nuestro más alto Tribunal señaló el camino que iría a recorrer en torno a la coparticipación impositiva federal, apenas algo más de un año después, en la resolución de estos reclamos provinciales.

IV. Los fundamentos de los fallos de la Corte.

En estos **fallos de gran factura técnica y jurídica por su claridad conceptual, profundidad y precisión**, se encuentran análisis **históricos, financieros, institucionales y, especialmente, constitucionales y federales de la obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994 -que constitucionalizó el sistema de la coparticipación impositiva-** y que fundamentan sólida y acabadamente las resoluciones dictadas. Adelantamos que para nosotros **se trata de un verdadero hito en la jurisprudencia de la Corte Suprema**, en esta materia tan sensible y decisiva que integra junto a los principios federales del presupuesto, el capítulo de los **aspectos fis-**

9. Véase Antonio María Hernández, "Informe sobre el federalismo argentino- 2014", en "Cuaderno de Federalismo XXVIII", Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015, cfr. Pag. Web de la Academia, www.acaderc.org.ar. en la sección correspondiente al Instituto. Asimismo véanse Hernández, "20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino" en el libro "Propuestas para fortalecer el federalismo argentino", Hernández, Rezk y Capello Coordinadores, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2015 y Hernández, "Sin coparticipación impositiva no hay federalismo", Clarín, Opinión, pág. 33, 27 de noviembre de 2014.

10. Cfr. "Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica", Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, UNAM, Méjico, 2005 y ya en prensa, "Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica", Hernández, Zovatto y Fianza, Buenos Aires, Eudeba.

cales del federalismo argentino.¹¹

Destacamos entonces los que estimamos como más importantes fundamentos, a través de los sucesivos **Considerandos de la Sentencia recaída en el reclamo de la Provincia de Santa Fe por la detracción del 15 % de la masa coparticipable.**¹²

Con una adecuado **análisis histórico** de esta trascendente cuestión, la Corte señala en el **Considerando 3** de la sentencia¹³ los 3 períodos de la distribución de la renta federal, “*que pueden diferenciarse en: el de separación de fuentes (1853-1891), el de concurrencia “de hecho” (1891-935), y el de coparticipación impositiva (desde 1935 en adelante)*”.¹⁴

En el **Considerando 4**, el alto Tribunal se detiene en la consideración de la **constitucionalización** efectuada de este último sistema en la Convención Constituyente de 1994 -como lo refiriera el Convencional Héctor Masnatta- con la sanción del art. 75 inc. 2, que es sintetizado en sus disposiciones.

Posteriormente, en el **Considerando 5**, se transcribe la **opinión del Miembro Informante de las Comisiones respectivas**, Convencional Rubén Marín, que así fundamentó la norma citada:

“La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucin- tamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una

11. Cfr. Antonio María Hernández, “Los aspectos fiscales del federalismo argentino”, en el Cap. III, “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, en la obra citada “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, págs. 69/80 y entre otros trabajos, “Los recursos económicos de Nación y Provincias”, presentado en el Congreso de Profesores de Derecho Constitucional de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 27 a 29 de agosto de 2015, que se puede observar en la pág. web de dicha Asociación, www.aadconst.org.ar.

12. Esta es la Sentencia más extensa con 39 Considerandos, a la que se remitiría la Corte no sólo en el reclamo similar de la Provincia de San Luis, sino en los otros reclamos, incluido el de la Provincia de Córdoba.

13. Cfr. Sentencia indicada en nota 4, en sus Considerandos.

14. En consonancia con el análisis histórico de la Corte, y a mayor abundamiento, nos remitimos a nuestra obra “Federalismo y Constitucionalismo provincial”, ya citada, en el Cap. III sobre “El federalismo argentino en la reforma constitucional de 1994”, donde nos detenemos en un análisis de la coparticipación impositiva y sus sucesivas leyes, hasta llegar a la reforma constitucional de 1994, con nuestra interpretación de las normas sancionadas.

práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento, como acabo de expresar". También destacó que "La consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales". "Dicha ley convenio reconoce como particularidades la imposibilidad de su modificación unilateral y la prohibición de su reglamentación". Agregó que "La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad", y que "las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná, 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, tomo 111, págs. 3172/3177; versión taquigráfica de la 24a Reunión - 3a Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, Orden del Día N° 8)".

No podemos dejar de señalar la importancia que para nosotros revisiten estas citas del debate de la Convención por parte de la Corte, porque evidencian una tarea de **interpretación adecuada de los textos constitucionales, destinada a desentrañar el espíritu de los mismos**. Y especialmente en este caso, en que se trató de **normas consensuada por 3 Comisiones de la Convención**: las de Redacción y las específicas de Competencias federales y Régimen federal, **en las que participaron nada menos que 10 Gobernadores en ejercicio**.¹⁵

15. Ya que había compatibilidad en el ejercicio de las funciones, como es regla en las Convenciones Constituyentes.

Después de indicar en el Considerando 6 la importancia de algunos acuerdos entre Nación y Provincias en esta materia,¹⁶ en el Considerando 7 la Corte profundiza la trascendencia institucional de los mismos, al considerarlos parte del federalismo de concertación y del derecho intrafederal. Dice:

“Que esta Corte ha tenido ocasión de señalar con relación a esos acuerdos de voluntad que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias (Fallos: 322:1781).

Esa fórmula -dijo el Tribunal en Fallos: 178: 9-, o práctica institucional podría agregarse, recoge la vocación de la Constitución Nacional creadora de "una unidad no por supresión de las provincias [...] sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma". Se trataba, recordaba el Tribunal en Fallos: 322:1781 y en esa visión integrativa, de consagrar el principio de "hacer un solo país para un solo pueblo" (Fallos: 322:1781, citado).

Dichos pactos fiscales, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Fallos: 322: 1781 y sus citas)”.

Asu vez, en el **Considerando 8**, también de gran relevancia, **se insiste en los conceptos anteriores**, de esta manera:

“8. Que esa jerarquía superior que cabe reconocerle a los acuerdos intrafe-

16. Como los Pactos Federales de 1992 y 1993, el Compromiso Federal de 1999, el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" del 17 de noviembre de 2000 -entre otros-, y las leyes nacionales y provinciales que los ratificaron y los prorrogaron.

derales y a las leyes-convenio es inherente a su propia naturaleza contractual en la que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución en aras de alcanzar objetivos comunes. Constituyen, entonces, la máxima expresión del federalismo de concertación, condición de la que se desprende su virtualidad para modificar -siempre en el marco de la Ley Fundamental- las relaciones interjurisdiccionales y recíprocas entre la Nación y las provincias.

La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes.

No es admisible que un sistema jurídico interestatal, que se expresa mediante la suscripción de pactos federales (o la sanción de leyes-convenio), y tantas leyes aprobatorias o de adhesión como Estados parte, sea reglamentada por la Nación, que no es sino uno de esos Estados.

En definitiva, la autoridad ejecutiva o legislativa de una parte carece de la atribución de reglamentar con carácter obligatorio para el todo.

La regla enunciada ha recibido expreso reconocimiento constitucional en el citado artículo 75, párrafo cuarto”.

Posteriormente la Corte analiza en los **Considerandos 10 al 15** lo ocurrido en cuando a las sucesivas prórrogas de la detracción del 15 % de la masa coparticipable, acordada en el Pacto Fiscal de 1992, hasta su finalización pactada en el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (31/12/2005)”.

Y es en el **Considerando 16** que el alto Tribunal expresa lo siguiente:

“Que sin embargo, y a pesar de una conducta institucional prolongada que se extendió durante catorce años, con la sanción y promulgación del artículo 76 de la ley 26.078 se prorrogó de manera unilateral la vigencia de la detracción del 15% de la masa coparticipable, y se pretendió mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica; según la calificación que le asigna el Estado Nacional a esa decisión al contestar la demanda”.

Y en los **Considerandos siguientes** la Corte considera la constitucionalidad o no de dicho artículo, disintiendo con la opinión del Ministerio Público y del Estado Nacional que lo defendieron. Por el contrario, para sostener la

palmaria inconstitucionalidad de la prórroga así dispuesta que luego declararíamos, expresa en el **Considerando 20**:

“Que al efecto cabe traer a colación que la Constitución al adoptar la forma de gobierno establece en su artículo 1° el régimen federal. Tanta importancia tiene esta modalidad política de organización, que la propia Carta Magna la coloca a la par con los caracteres de gobierno republicano y representativo. De ahí que esa trilogía integra la forma de gobierno de la Nación; extremo que exige su máxima adecuación y respeto, ya que violar cualquiera de ellas es afectar las bases mismas del sistema político que nos rige (César Enrique Romero, "Estudios Constitucionales", Imprenta de la Universidad de Córdoba, página 13). De allí que el ejercicio de la facultad que se esgrime, y que seguidamente se analizará, debe ser ejecutada con absoluta estrictez y con total apego a las exigencias allí establecidas, so riesgo en caso contrario de afectar seriamente el régimen previsto en el artículo 1 citado, según la redacción que le da la Constitución sobre la base del origen y antecedentes históricos de nuestra Nación”.

Se afirma aquí con acertada cita del destacado Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba, César Enrique Romero -antecesor de la Cátedra que ejercemos- que **la fórmula política de nuestra Ley Suprema es el régimen representativo, republicano y federal, que debe ser estrictamente ejecutado.**

Y luego de asignar la especial trascendencia que constitucionalmente corresponde a la masa coparticipable -como uno de los elementos fundamentales de la coparticipación impositiva junto a las distribuciones primaria y secundaria- inmediatamente **interpreta la cuestión de las asignaciones específicas**, como excepciones previstas por el art. 75 inc. 3 de la Ley Suprema.

Y así razona en el **Considerando 21**:

“Que en ese sentido la Ley Fundamental admite, como excepción, la posibilidad de detraer de los recursos coparticipables a las contribuciones cuya recaudación, en todo o en parte, tengan una asignación específica dispuesta por el Congreso, estableciendo requisitos especiales para su validez (artículo 75, inciso 3°). El establecimiento o la modificación de tales asignaciones deben tener tiempo determinado, deben realizarse mediante la sanción de una ley especial, y esa ley debe ser aprobada por un quorum integrado por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

Y en el Considerando 22, también de gran relevancia, se recuerda que una de las ideas fuerza de la reforma de 1994 fue el fortalecimiento del federalismo.

Allí se expresa:

“Que en oportunidad de examinar el ejercicio de esta potestad no debe perderse de vista que en el artículo 30 de la ley 24.309, de declaración de necesidad de la reforma constitucional, se incluyó entre los temas habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente “la distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos” y “el régimen de coparticipación”, con el expreso objetivo de fortalecer el régimen federal. En consecuencia, cualquier interpretación que de la norma constitucional en cuestión se formule deberá guiarse por esta premisa, pues surge claro del texto de habilitación de la reforma y de los debates ocurridos en el seno de la Asamblea Constituyente que la incorporación del régimen de coparticipación ha procurado fortalecer la posición de las provincias y darle mayores garantías respecto de la distribución de los recursos financieros y fiscales a los que se refiere el artículo 75, inciso 20 (conf. expresiones del miembro informante del dictamen de la Comisión de Redacción ante el Plenario de la Convención Constituyente de 1994, convencional Marín, “24° Reunión – 3a. Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, página 3173; Convencional Bulacio, página 3239; Convencional García, página 3247; Convencional Berhongaray”, “25° Reunión - 3a. Sesión Ordinaria [Continuación] 5 de agosto de 1994”, página 3295). Por otra parte, es necesario destacar que las asignaciones específicas de recursos coparticipables constituyen transferencias de ingresos de las provincias a favor de algún sector especial. Es por esta razón, y a los efectos de poner a resguardo los intereses de las jurisdicciones locales, que los Convencionales Constituyentes destacaron tanto la “integralidad” de la masa coparticipable, como el carácter excepcional de estas asignaciones, disponiendo que solo pueden ser fijadas por un tiempo determinado de duración y con una finalidad determinada (confr. intervenciones del miembro informante por la mayoría Convencional Marín, “24° Reunión - 3a. Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994”, páginas 3176 y 3173). De lo contrario, el Congreso Nacional podría, por regla y de manera unilateral e inconsulta, afectar la distribución de recursos tributarios consensuada por la totalidad de las jurisdicciones invo-

lucradas y disminuir las sumas que deberían percibir las provincias en concepto de coparticipación. En este sentido en el seno de la Convención se sostuvo que "la masa coparticipable no deberá ser en lo sucesivo, retaceada y disminuida de manera tal que fondos no coparticipables puedan crecer desmesuradamente, disminuyendo aquellos destinados a ser repartidos entre las totalidad de las provincias". (Convencional Rosatti, "28° Reunión - 3a. Sesión Ordinaria [Continuación] 10/11 de agosto de 1994", página 3706), llegándose incluso a proponer que "[...] las asignaciones específicas que pudieran crearse no fueran detraídas de la masa de coparticipación que corresponde a las provincias [...]". (Convencional Fernández de Kirchner, página 3259). De manera que, a la hora de examinar la validez constitucional de una asignación específica dispuesta por el Congreso, así como de los límites constitucionales fijados al ejercicio de esa potestad, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto".

Por nuestra parte **destacamos nuestra amplia y profunda coincidencia con esta interpretación tan clara y categórica del Supremo Tribunal, que defiende los mandatos constitucionales como auténtico guardián de ellos. Hemos sostenido reiteradamente que uno de los instrumentos más eficaces para consolidar el unitarismo fiscal que soportamos fue la utilización de las detracciones a la masa coparticipable**, proceso que comenzó precisamente con este 15% del Pacto Fiscal de 1992 y que se consolidó con muchos otros ejemplo, hasta llegar a una completa dependencia política, económica y social de la mayoría de las provincias. Ya sabemos además, que en el reparto de la distribución primaria fijado en la Ley 23.548 –donde los recursos provinciales por primera vez superaban a los del Gobierno Federal– fue modificándose hasta llegar a un porcentaje superior al 80 % para este último, como veremos más adelante.

Seguidamente el más alto Tribunal abunda en consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la Ley 26.078 que prorrogara la detracción del 15%, sin la participación provincial. Refiere al efecto, en el **Considerando 24 que:**

"[...] Sobre tales premisas no cabe sino concluir que las asignaciones específicas solo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional sobre una parte o el total de la recaudación de impuestos indirectos o directos en parti-

cular, por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial con las referidas mayorías agravadas de ambas Cámaras, y que esta es la única y excepcional facultad con la que cuenta la Nación para afectar los impuestos que integran la masa coparticipable, sin necesidad de contar con un Pacto o la previa conformidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Y en el **Considerando 25**:

“Que no empece a lo expuesto el hecho de que la ley 26.078 haya sido aprobada por la referida mayoría agravada de ambas Cámaras, pues ello no determina sin más -como lo esgrime el Estado Nacional- el establecimiento o la modificación de una asignación específica, en la medida en que no se cumplan con las restantes exigencias constitucionales establecidas como presupuesto de su validez. En su caso, la existencia de esa mayor circunstancial no puede tener la virtualidad de transformar en letra muerta la escrita por los constituyentes de 1994, con una previsión novedosa que, garantizando el federalismo, impone condiciones específicas para que esa legislación sea válida para la Constitución Nacional”.

Y más aún, en el **Considerando 26**:

“Que el artículo 76 de la ley 26.078 tampoco cumple con el recaudo de la determinación temporal de la pretensa asignación específica, pues la prórroga -tal como allí se expresa- ha quedado sujeta a “la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero”. De tal manera al no encontrarse vinculada la retención del 15% a ningún tributo en particular, su vigencia estaría supeditada únicamente a la sanción de la nueva ley de coparticipación, condición que no se traduce en el “tiempo determinado previsto en la norma constitucional.”

En el **Considerando 27** se recuerda que la representación natural del Estado Provincial recae en el Poder Ejecutivo y en los siguientes se analiza el destino de la detracción operada en la masa en el Pacto Fiscal de 1992 centrado en el pago de las obligaciones previsionales, y en la modificación operada con la Ley 26.245 que sustituyó el régimen de capitalización por el de reparto. En torno a esto en el **Considerando 31** expresa:

“[...] Si bien el sistema previsional argentino adoptó la particularidad de financiarse Con recursos adicionales a los aportes personales y contribucio-

nes patronales -tales como la detracción del 15% de la masa coparticipable aquí cuestionada, o las asignaciones específicas de impuestos como ganancias e IVA, entre otros-, lo cierto es que el Estado Nacional no ha acreditado del modo en que le era exigible en estas actuaciones la incidencia que pudiera tener en el sostenimiento del sistema previsional la eliminación de la detracción cuya vigencia aquí fue cuestionada”.

Y en los Considerandos siguientes **32 a 38** se detiene en recordar que es obligación del Gobierno Federal a través de rentas generales soportar los gastos de la seguridad social, así como en determinar el cese de la detracción de la masa y su forma de devolución a las provincias.

El último Considerando, 39, es otro de excepcional trascendencia, porque allí la Corte Suprema señala el incumplimiento constitucional que lleva más de 19 años, en la sanción de las leyes convenio de coparticipación impositiva. Dice el más Alto Tribunal:

“Que, finalmente, el Tribunal tampoco puede dejar de señalar que han transcurrido casi diecinueve años desde la fecha fijada en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal. Si bien esta Corte no desconoce la complejidad que presenta la cuestión, atento a la pluralidad de jurisdicciones comprometidas en su definición así como los múltiples aspectos económicos, políticos y culturales que involucra -que necesariamente demandan de un amplio y profundo ámbito de negociación, debate y consensos-, estas circunstancias no pueden resultar un justificativo para un inmovilismo que ya supera ampliamente los tres lustros y que conspira claramente contra el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal perseguido por los constituyentes de 1994. En razón de ello, este incumplimiento exige de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, debe poner de manifiesto la imperiosa necesidad de la sanción de la ley-convenio en los términos del citado artículo 75, inciso 2°, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituya regímenes de coparticipación de las contribuciones directas e indirectas, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos y una distribución que contemple criterios objetivos de reparto; que sea equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacio-

nal. En palabras del ya referido miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción ante el plenario de la Convención Constituyente del año 1994, la incorporación al texto constitucional de esos principios generales, lejos de ser meras expresiones de voluntarismo o de ingenuidad política, configuran criterios o postulados a los que el legislador, así como la Nación y las provincias, deben ajustarse imperativamente. A través de la cláusula transitoria sexta el legislador constituyente ha definido un mandato explícito e inderogable por la voluntad política de sus partes, es decir, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal de fiscalización y control antes de la finalización de 1996.

Con esa norma reafirmó la inquebrantable decisión de salir de un régimen de distribución de recursos que lleva más de veinticinco años, y de ingresar definitivamente en un nuevo mapa de relacionales financieras y fiscales entre el gobierno federal y los estados provinciales. Ese imperativo categórico -que no puede ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal- exige que las partes emprendan cuanto antes el diálogo institucional que desemboque en el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley-convenio, y sería altamente positivo que el clima de respeto y la vocación de consenso que se ha gestado en el ámbito de esa Convención se sostenga para dar lugar a un sistema superador que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que allí se postularon (conf. "Diario de Sesiones", ob. Y págs. Citadas en el considerando 5°). El conflicto aquí resuelto, y tantos otros análogos sometidos a decisión de esta Corte, se hubieran evitado si se hubiese cumplido con esa manda constitucional. Esta exhortación a los órganos superiores de nuestra organización constitucional se impone, a fin de consolidar el proyecto federal de nuestra Constitución primigenia, reivindicado por los convencionales constituyentes del año 1994, en cumplimiento del fortalecimiento del régimen federal que les fue encomendado (artículo 3°, apartado A, ley 24.309). Y, en este orden de ideas, y sin que ello implique relevar de responsabilidades a las jurisdicciones locales, corresponde que los poderes federales (Poder Ejecutivo Nacional y Congreso Nacional) asuman el rol institucional que les compete como coordinadores del sistema federal de concertación implementado con rango constitucional en 1994, y formulen las convocatorias pertinentes a los efectos de elaborar las propuestas normativas necesarias para implementar el tan demorado sistema de coparticipación".

Creemos que aquí se encuentra el **punto culminante de la doctrina judicial fijada por la Corte en la decisiva materia del federalismo fiscal, y que este fallo en particular se inscribe en lo mejor realizado en cuanto al cumplimiento de su rol federal.** Con gran firmeza y elocuencia, el Tribunal apela al **“imperativo categórico” kantiano que nos debe alejar de los subterfugios que impiden sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva,** como mandato esencial de los constituyentes de 1994.¹⁷

La luminosa doctrina jurisprudencial emanada del fallo anterior, **se complementa con la correspondiente a la Sentencia de la Corte en el otro reclamo efectuado por la Provincia de Santa Fe por la segunda detracción de la masa, para el funcionamiento de la AFIP.**¹⁸ En este fallo, también extenso y de 36 Considerandos, además de las cuestiones federales se consideran otras íntimamente relacionadas, como las **del sistema republicano,** y en particular, sobre el alcance de las potestades legislativas del Poder Ejecutivo en las delegaciones legislativas.¹⁹ En definitiva, reiteramos que estos fallos **son de excepcional importancia, porque revelan un estricto y profundo control de constitucionalidad, a la altura de los mejores precedentes de la doctrina judicial argentina, pero en un ámbito poco común, que es el del control del poder.**

Luego de referir en los Considerandos 3 al 7, lo expuesto en el fallo anterior sobre las características del federalismo de concertación y la coparticipación impositiva, el **Alto Tribunal precisa en los siguientes consideran-**

17. Tal como fuera anticipado en el precedente “Intendente Municipal Capital s. Amparo” ya señalado y como veníamos reclamando desde hace largo tiempo. Cfr. Antonio María Hernández, “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, en “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, Alberto García Lema y Antonio María Hernández, Coordinadores, Suplemento especial de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 2014, Fascículo 8, Abeledo Perrot, 20-8-2014, entre muchos otros trabajos de nuestra autoría.

18. CSJ 539/2009 (45-S)/CSI Originario, “Santa Fe, Provincia de c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 24 de noviembre de 2015, Considerandos. A estos fundamentos se remitió la Corte al resolver el mismo día el reclamo similar que también había efectuado la Provincia de San Luis.

19. Hemos destacado estas relaciones entre federalismo y república en nuestras obras “Federalismo y Constitucionalismo Provincial” y “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, ya citadas, en el Cap. IX y en la Propuesta 1, respectivamente.

dos su fina y consistente argumentación para fundamentar la declaración de inconstitucionalidad del Decreto que estableciera dicha detracción. En el Considerando 8 expone:

“Que establecidas así las características del régimen constitucional vigente que atañen a la cuestión objeto del presente proceso, corresponde examinar la norma impugnada.

En ese sentido, el artículo 1° del decreto 1399/2001 establece que los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos estarán conformados -entre otros- por un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentre a cargo de esa entidad. Para el ejercicio correspondiente al año 2002 ese porcentual fue del 2,75%, Y se redujo anualmente en 0,04 % no acumulativo durante los tres ejercicios siguientes. A partir del año 2005 la alícuota se limitó al 1,90% (artículos 29, 23, 27, 25, 30 y 26 de las leyes 25.967, 26.078, 26.198, 26.337, 26.422 y 26.546, respectivamente). A su vez, el artículo 4° dispone que la Administración Federal de Ingresos Públicos retendrá las sumas resultantes de dichos porcentajes de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349 (de IVA, T.O. en 1997) en la parte correspondiente al inciso b del artículo 52 (es decir, del 89% del producido del impuesto que se distribuye de conformidad al régimen establecido por la ley 23.548). A los efectos del cómputo de la retención se entiende por recaudación neta total las sumas que resulten de deducir de los ingresos totales (gravámenes y recursos aduaneros), las devoluciones, repeticiones, reintegros y reembolsos dispuestos por las leyes correspondientes que recaude la AFIP, incluyendo a todas las modalidades de cancelación de las obligaciones -vigentes o a crearse- que efectúan los responsables, y la aplicación de créditos fiscales derivados de la extinción total o parcial de las obligaciones de la seguridad social. Asimismo, siempre de acuerdo a la disposición cuestionada, la AFIP es titular de los recursos retenidos, como contraprestación de los servicios que presta”.

Y continúa en el **Considerando 9:**

“Que, como se aprecia, el decreto impugnado establece una detracción de recursos coparticipables, previa a la distribución primaria de la masa de fondos coparticipables, que ha sido dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional para financiar la operatoria de la Administración Federal de Ingresos Públi-

cos, sin que haya mediado ninguna manifestación de acuerdo o adhesión por parte de la provincia actora, **ni** norma dictada por el Congreso que reúna los recaudos exigidos por el artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional.”

Y en el **Considerando 10:**

“Que el Estado Nacional y la AFIP sostienen -como argumento de legitimidad de la detracción- que el decreto 1399/2001 pasó a formar parte del “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, celebrado el 27 de febrero de 2002 *con el propósito de cumplir la manda del artículo 75, inciso 2° de la Constitución Nacional-, ratificado por la ley 25.570, y que esta norma conforma el esquema actual de distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las provincias. Añaden que, a través del referido convenio, se ratificaron los porcentajes de distribución de la ley 23.548, como así también “la totalidad de las asignaciones específicas vigentes a la sanción de dicho Acuerdo y el modo de distribución de las mismas”, entre ellas, la prevista en el decreto impugnado, porque es anterior al Acuerdo y a la sanción de la ley 25.570 (conf. apartado B.1, fojas 84 vuelta/86 vuelta y apartado B.2, fojas 100 vuelta/102).”

Y manifiesta el **Considerando 11:**

“Que, sin embargo, el contenido del referido convenio no permite corroborar tal argumentación. En efecto, el acto -según sus términos- tuvo como objetivo básico tres propósitos: a) sancionar un régimen de coparticipación de impuestos; b) hacer transparente la relación fiscal entre la Nación y las provincias; y c) refinanciar y reprogramar las deudas públicas provinciales. En lo que atañe al régimen de Coparticipación Federal se dispuso la incorporación del treinta por ciento del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria (ley 25.413), a la masa de recursos tributarios coparticipables vigente (artículo 1°). Con relación a los recursos originados en “los regímenes especiales de coparticipación”, se estableció que pasaran a constituir ingresos de libre disponibilidad para las provincias hasta la sanción del nuevo régimen integral de coparticipación, que se continuaran distribuyendo de acuerdo a las normas vigentes a la fecha, y que no se computaran a los fines de la coparticipación a los municipios (artículo 2°). Asi-

mismo, se determinó que los recursos tributarios coparticipables, tanto los afectados al régimen general de la ley 23.548, como aquellos comprendidos en los denominados "regímenes especiales" mencionados precedentemente, se volvieran a distribuir entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (coparticipación secundaria) en la forma y de acuerdo a los índices establecidos en la normativa vigente a la fecha (artículo 30). Como contrapartida de la incorporación de un porcentaje del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria, y de la libre disponibilidad de los recursos originados en "los regímenes especiales de coparticipación", el conjunto de las jurisdicciones provinciales accedió a que se dejara sin efecto, a partir del 1° de marzo de 2002, el esquema de suma fija mensual que les garantizaba hasta ese entonces el Estado Nacional, en virtud de la obligación asumida en el artículo 6° del "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal."

Y continúa la exhaustiva argumentación en el **Considerando 12**:

"Que, por consiguiente, los términos del Acuerdo permiten concluir que la referencia a los regímenes especiales de coparticipación apunta a los recursos que la Nación le envía a las provincias, con carácter automático, a través de fondos específicos y fiduciarios establecidos por leyes nacionales, como por ejemplo los que corresponden al Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), al Fondo Vial Federal (cláusula quinta del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", ratificado por la ley 24.130), y al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (ley 24.855, artículo 9°, inciso b), entre otros; y que el objeto de la cláusula examinada no fue otro que ampliar al 100% el porcentaje de libre disponibilidad de dichos fondos, que desde el año 2000 -y hasta entonces- era del 50% (artículo tercero, tercer párrafo del "Acuerdo Federal" firmado el 6 de diciembre de 1999, ratificado por la ley 25.235, y artículo noveno del "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" suscripto el 17 de noviembre de 2000, ratificado por la ley 25.400). Ello, a fin de que las provincias pudieran contar con recursos indispensables para afrontar sus gastos corrientes y el mantenimiento de los servicios básicos (salud, seguridad y educación), de cara a las inéditas circunstancias económico sociales que se daban en nuestro país en ese momento, al

compromiso asumido de reducir en un 60% el déficit fiscal (artículo 9°), y al cese de las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional (artículo 4°). El artículo tercero, por su parte, se refirió inequívocamente a la ratificación de los porcentajes de "distribución secundaria". No cabe otra interpretación de dicha cláusula frente a la expresa referencia que allí se hace a la "distribución entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires."

En el **Considerando 13** se cita la opinión de los Miembros Informantes en el Senado y Diputados, Senador Urtubey y Diputado Makzkin respectivamente, en el debate de aprobación de la Ley 25.570 que ratificara el Pacto Federal, concluyendo en que no se hizo mención a esta detracción de la masa. Y luego la Corte reitera el concepto de la **interpretación restrictiva de estas cuestiones**, mediante el siguiente párrafo:

"[...] De modo que, a la hora de examinar la validez constitucional de una detracción de recursos sobre la masa coparticipable como la que consagra la norma impugnada en este proceso, así como los límites constitucionales fijados al ejercicio de la potestad en virtud de la cual ese mecanismo fue dispuesto, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto (conf. Pronunciamiento del Tribunal en la causa CSJ 538/2009 [45-S] /CS1, citado, considerando 22)".

En los Considerandos siguientes la Corte continúa con un análisis descalificatorio de los sorprendentes pseudo argumentos esgrimidos por el Estado Nacional para justificar la detracción, en los cuales no podemos ya detenernos por razones de brevedad. Salvo en los **Considerandos 19 y 20, referidos al intento de justificación del decreto, por considerarlo comprendido en la delegación efectuada por la Ley 25.414**. Aquí la Corte se detiene en el debate legislativo respectivo, citando las opiniones del Diputado Baglini y del Senador Genoud, que expresamente indicaron que la delegación excluía las cuestiones que pudieran afectar a las provincias. Y ello finaliza con este párrafo de **especial trascendencia bajo el punto de vista de nuestro sistema republicano**:

"En ese sentido el Tribunal ha resuelto que el "Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa e implícitamente con-

feridos. Ese es un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el artículo 29" (Fallos: 148:430)".

En esa línea, la Corte avanza a una explicitación diáfana sobre **el alcance de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo y la delegación legislativa, a la luz de la reforma constitucional de 1994, que evidentemente intentó limitar nuestro hiperpresidencialismo²⁰**. Y en el **Considerando 21, expone:**

"Que en consonancia con ello, no resulta ocioso recordar que la Constitución Nacional prohíbe al Presidente de la República, como regla general, emitir "disposiciones de carácter legislativo", sea a iniciativa propia (artículo 99, inciso tercero, segundo párrafo), sea por virtud de la delegación que, en su favor, haga el Congreso (artículo 76, primera parte). Ambas cláusulas establecen también, luego de formular el principio, las condiciones o límites bajo los cuales ha de operar el caso excepcional en que el Presidente se encuentra habilitado para dictar decretos legislativos que, según sea, se denominan "decretos de necesidad y urgencia" o "decretos que ejercen facultades delegadas" (artículo 100, incisos 13 y 12, respectivamente, conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1 "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN -PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo", pronunciamiento del 4 de noviembre de 2008, considerando 9°). En lo que se refiere a los decretos dictados en uso de facultades delegadas (o "decretos delegados"), el artículo 76 de la Constitución Nacional establece tres requisitos básicos: 1) que se limiten a "materias determinadas de administración o emergencia pública"; 2) que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio y 3) que se mantengan "dentro de las bases de la dele-

20. Cfr. Antonio María Hernández, "A 20 años de la reforma constitucional de 1994", obr. cit., en particular, en el punto IV: "Las ideas fuerza de la reforma", págs. 26/29, donde recordamos las expuestas en nuestro proyecto íntegro de reforma constitucional presentado en la Convención; en el punto V: "El diseño constitucional y la práctica institucional posterior", págs. 29/36 y en el punto VII: "El período post-constituyente y el incumplimiento de la Constitución Nacional" (pág. 37/38).

gación que el Congreso establezca". El artículo 100, inciso 12, añade un cuarto requisito, a saber, 4) que los decretos así dictados sean refrendados por el Jefe de Gabinete de Ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación. La letra del texto constitucional (artículos 99, inciso tercero y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar. La definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal (canf. Causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 Y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1, citadas). En tal sentido, es oportuno recordar cuáles fueron las directrices que gobernaron el trabajo de la Convención Constituyente que en 1994 introdujo en la Constitución Nacional las cláusulas relacionadas con la delegación legislativa, tal como ellas fueron expuestas por uno de los convencionales que tuvo a su cargo la presentación y explicación del proyecto: "Los contenidos del Núcleo de Coincidencias Básicas responden, al igual que la habilitación de los temas que están incluidos en el artículo 3° de la ley declarativa, a ciertas ideas-fuerza, que constituyen los grandes objetivos de la presente reforma". "La primera es sin duda la necesidad de obtener una consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático [...]". "La segunda gran idea-fuerza es generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del Poder del Estado -el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial-; y a ella responden, a su vez, la atenuación del régimen presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso, la mayor independencia del Poder Judicial". "Una tercera, emparentada con la anterior, es conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, característica común a las reformas perseguidas respecto de los tres poderes clásicos" (Obra de la Convención Constituyente, Tomo V, página 4.883, exposición del convencional Alberto García Lema). Más adelante y, refiriéndose al régimen constitucional de la delegación legislativa, el mismo convencional remarcó que la delegación constituía "una excepción al

principio general sentado en la primera parte del nuevo inciso 23 del artículo 86 [actual artículo 99, inciso 3°] que no es otro que la ya señalada prohibición al Presidente de dictar disposiciones de carácter legislativo (op. cit., pág. 4.887). Ahora bien, ante la variedad de modelos que ofrecía el derecho constitucional comparado en materia de delegación legislativa, los redactores del nuevo artículo 76 de la Constitución Nacional se dejaron guiar por el que ofrece el derecho constitucional estadounidense. Al explicar el contexto del cual se habían extraído las ideas centrales del proyecto que se ponía a consideración de la Convención, el citado convencional García Lema expresó: "Los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos. El Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades" (op. cit., pág. 4.887)."

Y continúa la Corte esta fundamentación en el **Considerando 22**:

"Que, si bien la constitución estadounidense no contiene una cláusula como la de nuestro artículo 76, la Suprema Corte federal de ese país ha fijado, a lo largo de su historia jurisprudencial, el modo constitucionalmente aceptable en que debe tratarse la práctica de la delegación legislativa. Un factor central de la validez de la actividad llevada a cabo en ejercicio de facultades delegadas es, tal como lo advirtiera el discurso del convencional García Lema, la formulación por el Congreso de un patrón o directriz inteligible y clara a la cual debe sujetarse el Presidente. En un fallo de 1996 el referido tribunal ha hecho una síntesis de la doctrina que viene sosteniendo y desarrollando al menos desde 1936: el principio fundamental de la doctrina de delegación es que la función legislativa pertenece al Congreso y no puede ser transferida a otra rama del gobierno u organismo. Este principio no significa, sin embargo, que solamente el Congreso puede dictar reglas de seguimiento obligatorio ('prospective force'). Imponer al Congreso la carga de diseñar toda norma federal implicaría distraerlo de ternas más acuciantes y malograr el designio de los constituyentes de un Gobierno Nacional efectivo". Y, más adelante: "Esta Corte ha establecido desde antiguo que el Congreso debe tener permitido delegar en otros al menos alguna autoridad que éstos puedan ejercer por sí mismos. La auténtica distinción es entre la delegación del poder para hacer la ley, que necesariamente involucra discrecionalidad en

cuanto a cómo ella debe ser, y conferir autoridad o discrecionalidad en cuanto a su ejecución, para ser ejercida bajo la ley y en función de ella. Lo primero no puede hacerse, lo último no merece ninguna objeción válida" (Loving v. United States, 517 U.S. 748, 758 [1996]). Sin embargo, aclaró que "no es suficiente decir que el Congreso manifestó su voluntad de delegar una cierta atribución (authority)", pues, "como regla general, debe también establecer por acto legislativo un principio inteligible al cual la persona o cuerpo autorizado tiene que conformarse. La regla del principio inteligible busca hacer cumplir la idea de que el Congreso no puede delegar el poder de hacer leyes y, por ende, puede delegar no más que el poder de decidir los programas y medidas que pongan en práctica sus leyes" (517 U.S. 748, 771)".

La Corte profundiza su análisis en el **Considerando 23**, al insistir en que el "principio claro e inteligible al cual debe ajustarse la autoridad delegada tiene su correlato en dos conceptos contenidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional: el carácter determinado de las materias de administración y la exigencia de que la actividad delegada se mueva "dentro de las bases que el Congreso establezca".

Y en el **Considerando 24**, de gran importancia, sostiene:

"Que, a partir del sentido que se buscó asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que: 1°) la delegación sin bases está prohibida y 2°) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate. Esta conclusión resulta ineludible apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente. En otros términos, el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor

deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado. En materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales ya referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional; conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1, citadas)”.

En base a tan detallada, profunda y clara fundamentación, la Corte declara posteriormente la **inconstitucionalidad de los arts. 1 inc. a) y 4º de este Decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo que dispuso la detracción para la AFIP**, por las violaciones constitucionales mencionadas, además de la ley respectiva de delegación, ya que esta materia no puede delegarse, tal como lo adelanta en los **Considerandos 25 y 26**.

V. La confirmación de una jurisprudencia federal.

Hemos sostenido anteriormente²¹ que se advertía un cambio en la tradicional jurisprudencia centralista de la Corte Suprema, a favor de una posición más acorde con el proyecto federal de la Constitución Nacional. Así dijimos:

“Por ello es menester profundizar el cambio de la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de 1994, que ha descentralizado nuestra federación, a través de sus grandes capítulos sobre los diversos aspectos del federalismo, con especial fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios.”²²

21. En nuestra obra ya citada, “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, en la Nº 4: “Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo”, págs. 13/16.

22. Como lo hemos expuesto en profundidad en nuestras obras “Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

*Sin poder detenernos por razones de brevedad en un análisis de la jurisprudencia –marcadamente centralista-, se está advirtiendo en estos tiempos, una modificación de la misma tendiente a consolidar los principios federales. En tal sentido señalamos los casos “Zavalía José Luis c. Santiago del Estero, Provincia y Estado Nacional s/amparo” (2004) y “Díaz Ruth Inés c. Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2006), sobre **soberanía y autonomía provinciales**;²³ “El Práctico c. Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2011), sobre el **alcance del poder de policía provincial en el transporte interprovincial**;²⁴ “Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/amparo” (2014), sobre **principio de legalidad en materia tributaria y limitación de las delegaciones**;²⁵ “Pedraza Héctor Hugo c. Anses s/acción de amparo” (2014), sobre **federalismo y descentralización judicial al posibilitar que las Cámaras Federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social**²⁶ y “Rivademar, Angela Mar-*

23. Véase nuestro comentario “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la CSJN”, en el Cap. XXXIX de la obra “Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos precedentes, Derecho Constitucional”, Tomo IV, Director Pablo Manili, La Ley, Buenos Aires, págs. 593 y sgts. Aquí el máximo Tribunal vuelve a una jurisprudencia originada en el caso “Resoagli” de 1869, que reconoce esta doble naturaleza para las provincias, como lo hacía la doctrina más autorizada de nuestro país.

24. Especialmente véanse los Considerandos 12 a 15 del Voto de Mayoría, que hacen referencia al federalismo de concertación y además extienden el alcance del poder de policía provincial en una materia como la del transporte interprovincial, donde existía una intervención excluyente del gobierno federal, según la propia jurisprudencia anterior del Tribunal.

25. Este fallo ratifica el principio de legalidad en materia tributaria, limitando las delegaciones efectuadas en violación del art. 76 de la Ley Suprema. Esto es muy importante en relación a nuestro sistema republicano, a la atenuación del hiperpresidencialismo, a las emergencias y también al federalismo, ya que en el Congreso se encuentra la representación de las Provincias.

26. La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del art. 18 de la ley N°24.463 y estableció que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra la sentencia de los Jueces Federales con asiento en las provincias, que serán de competencia de las respectivas Cámaras Federales. En particular en el Considerando 16 se hace expresa referencia al federalismo y la descentralización institucional, lo que consideramos un precedente de singular importancia, que debe extenderse a otras materias, tal como lo postulamos en la Propuesta 14.

tínez Galván de c. *Municipalidad de Rosario*” (1989) y “Ponce Carlos Alberto” (2005), sobre **autonomía municipal**.²⁷ En torno a esta última cuestión, pero vinculada a los **aspectos fiscales y económicos como los de la coparticipación impositiva**, debemos destacar muy especialmente el reciente fallo recaído en autos “Intendente Municipal Capital s. amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, con el voto unánime de los Ministros Maqueda, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti, donde el más alto Tribunal ordena a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios, en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia. Los fundamentos de la Corte son de enorme relevancia institucional y admiten una doble lectura que alcanza también al orden federal, pues se trata de situaciones similares, con más de una quincena de años de incumplimientos constitucionales en una cuestión tan decisiva como la coparticipación impositiva.²⁸

En particular, **consideramos que debe interpretarse con criterio federal la cláusula del art. 31 de la Constitución Nacional**, que establece dicha supremacía, y que no puede confundirse con una superioridad centralista del Gobierno Federal sobre los provinciales y de éstos sobre los municipales. Como lo ha sostenido caracterizada doctrina,²⁹ **constituye un grave**

27. Véanse nuestro comentarios “La Corte Suprema de Justicia, garante de la autonomía municipal- Análisis de los casos “Municipalidad de la ciudad de San Luis c./ Provincia de San Luis y otro” y “Ponce Carlos Alberto c./San Luis, Provincia de”, Debates de Actualidad, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, N°195, 2005, págs. 146/158 y “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”, La Ley, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75 Aniversario, agosto de 2010 y los de María Gabriela Abalos, sobre “Autonomía municipal”, Cap. XL del libro “Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos precedentes. Derecho Constitucional”, Director Pablo Manili, ya citado, Tomo IV, págs. 635 y sgts.

28. Véase Antonio María Hernández, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, Clarín, Opinión, pág. 33, 27 de noviembre de 2014. Tuvimos el honor de representar a la Municipalidad de la Capital ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que hizo lugar a nuestro Recurso de Queja contra la Provincia de La Rioja, en dicho histórico fallo.

29. Véase nuestra obra “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada, donde consignamos las opiniones de Clodomiro Zavalía y de Arturo M. Bas al respecto (págs. 330 y nota 36 y 332 y nota 40). Asimismo, es muy clara la opinión (*continúa en la página siguiente*).

error de interpretación constitucional asignar a priori supremacía a una ley del Congreso sobre normas provinciales o municipales, ya que todo depende de las competencias asignadas por la Constitución Nacional, que es la norma suprema, a la cual deben supeditarse todos los órdenes gubernamentales de nuestra federación. En definitiva, deben invalidarse por inconstitucionales los avances sobre las competencias locales, y aquí nos referimos no sólo a los avances del gobierno federal sobre los provinciales sino también de éstos sobre los municipales.³⁰

Con estos fallos históricos que comentamos, la Corte Suprema confirma esta jurisprudencia más federalista, lo cual nos permite avizorar un mejor futuro para nuestro alicaído federalismo. **No cabe dudar que el gran cambio requerido por el país consiste en gran parte en superar la anomia que nos caracteriza, para alcanzar la plena vigencia de la Constitución Nacional.**

VI. La oportunidad del fallo y los hechos políticos e institucionales posteriores.

Los fallos fueron dictados -como vimos- con fecha 24 de noviembre de 2015, a muy pocos días de la finalización del segundo mandato de gobierno

29. *(continuación de la página anterior)* de Alexander Hamilton en el Federalista, N° 33, quien enfatizaba que las leyes federales que no eran dictadas “conforme a la Constitución”, no eran supremas, por ser una “usurpación de un poder no conferido por la Constitución”. (“El Federalista”, Hamilton, Madison y Jay, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2006, pág. 132).

30. El problema de las competencias es el más importante de esta forma de estado, caracterizada por la coexistencia de diversos órdenes estatales y gubernamentales. Y por ello, en los casos de conflictos, resulta tan trascendente el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, que debe asegurar la supremacía de la Constitución, en el estricto respeto de las competencias fijadas a cada uno de los órdenes gubernamentales, en ejercicio de sus soberanías y autonomías. (Véase nuestro artículo “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y jurisprudencia de la CSJN”, ya citado). Asimismo, sobre la supremacía de la Constitución y la función de los jueces para defenderla, recuérdese a Alexander Hamilton, quien sostuvo: “Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido”. (Cfr. “El Federalista”, N° 78, obr. cit., pág. 332).

de Cristina Kirchner y del inicio del nuevo gobierno federal, en una de las transiciones políticas e institucionales más conflictivas de la historia argentina, y a más de 7 años del primer reclamo efectuado por la Provincia de San Luis.

Estos datos objetivos nos hacen concluir en que la **demora de la Corte en resolver los reclamos culminó en una fecha inoportuna**, ya que se originaron hechos políticos e institucionales posteriores de alto voltaje y complejidad, a los que nos referiremos.

Resulta evidente que el Tribunal Supremo debió resolver estos reclamos con anterioridad, de la misma manera que existió una manifiesta responsabilidad de Presidentes y Gobernadores en no haber acordado en casi 20 años la ley Convenio de Coparticipación Impositiva ordenada por la Ley Suprema de la Nación.

Por el contrario, el hiperpresidencialismo que soportamos desde hace larga data, se asentó especialmente en el avance del Gobierno Nacional en el reparto de los recursos y en el manejo de la caja, que sirvió para alinear a los gobiernos provinciales y locales. Y todo ello fue aceptado por los gobiernos provinciales, con muy escasas excepciones, entre las que se cuentan los que demandaron por estas detracciones de la masa coparticipable.

Esta reacción en defensa de los derechos constitucionales fue la que permitió finalmente que la Corte fijase esta notable doctrina judicial, que comentamos.

De la misma manera que la defensa de la autonomía municipal efectuada por la Municipalidad Capital de La Rioja, en soledad, originase el precedente que hemos comentado de 2014, donde se ordenase al Gobierno Provincial el dictado de la Ley Convenio de Coparticipación impositiva.

Vale la pena referir que la misma conducta del Gobierno Federal respecto a las Provincias es la que algunas de éstas tienen con respecto a sus gobiernos municipales.

Volviendo sobre las consecuencias políticas de las sentencias comentadas, la **Ex Presidente de la Nación dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 2635/2015** con fecha 30 de noviembre, donde resolvió extender los efectos del fallo que beneficiaban a las 3 Provincias reclamantes a las demás, intentando aparentar una posición federalista de la que careció

en el ejercicio de sus dos mandatos, pese a tener un enorme poder político.³¹

Este Decreto originó una gran preocupación en el nuevo Gobierno por su impacto económico-financiero, calculado en aproximadamente 100.000 millones de pesos, que se debían sumar a los graves problemas heredados,³² como es de público y notorio.

Todo ello dio origen a reuniones entre el Gobierno Nacional y los Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y luego con los Intendentes de las Ciudades Capitales, como una adecuada práctica que nos debe llevar a **correctas y maduras relaciones interjurisdiccionales que desde hace mucho reclamamos.**³³

Asimismo, el **Presidente Mauricio Macri** dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia **73/2016, en Acuerdo General de Ministros, con fecha 11 de enero de 2016, que dejó sin efecto el anteriormente citado 2635**, por una serie de fundamentos: a) un reciente fallo de la CSJN que rechazó un pedido de medida cautelar de la Provincia de Formosa³⁴ que había solicitado lo antes concedido a las Provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba, o sea el cese de la detracción del 15 % de la masa coparticipable para la Anses; b) que había inconstitucionalidad por tratarse de materia financiera, vedada por el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema y c) por la naturaleza de la ley convenio, que requiere de la aprobación de los gobiernos federal y provinciales, con cita del Convencional Masnatta.

Por otra parte, **nosotros comentamos afirmativamente el acuerdo cele-**

31. Cfr. Juan José Llach, "Federales y unitarios en el siglo XXI", Temas, Buenos Aires, 2013, Cap. V, con un análisis detallado del unitarismo fiscal imperante en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

32. Comenzando por el déficit fiscal calculado en el 7 % del PBI, con una inflación de aproximadamente el 35 % anual, o sea, una de las más altas del mundo.

33. Véase Antonio María Hernández, "20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino", obr. cit., donde hacemos referencia a diversos instrumentos del federalismo de concertación, a la planificación para el desarrollo con la participación de los órdenes gubernamentales y a la necesidad de profundizar las relaciones interjurisdiccionales, como en otras federaciones.

34. En los autos "Formosa, Provincia de c. Estado Nacional", CSJ 4783/2015.

brado entre los Gobierno Nacional y de la Ciudad Autónoma para la transferencia de parte de los efectivos de la Policía Federal a esta última, a los fines de avanzar hacia la autonomía plena de la Ciudad, en cumplimiento del art. 129 de la Ley Suprema de la Nación.³⁵

Pero posteriormente el Gobierno Nacional dictó el **Decreto 196** con fecha 18 de enero de 2016 donde aumentó el índice de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a un 3,75%, haciendo referencia a dicha transferencia. Pero este nuevo Decreto originó la inmediata reacción de varios Gobernadores Provinciales, que criticaron la medida.³⁶ Y el Gobierno Nacional **respondió acertadamente modificando de inmediato su accionar, a través del Decreto 399/2016** del 24 de febrero, que dejó sin efecto aquélla modificación del índice de coparticipación.

En ese contexto **6 provincias más** (la de Formosa citada y las de Río Negro, Catamarca Neuquén, San Juan y Tucumán) han acudido a la Corte Suprema de Justicia para reclamar estas detracciones a la masa coparticipable.

Luego por medio del Decreto **406/2016 del 24 de febrero pasado se estableció el “Programa Acuerdo para el nuevo federalismo”**, en cuyo art. 1 se dispuso como objetivo el arreglar la devolución del 15% de la masa coparticipable a las provincias.³⁷

Por el art. 2 se creó como unidad ejecutora el **“Consejo para el Nuevo Federalismo”**, integrada por el Gobierno Federal, los Gobernadores, el Jefe de la Ciudad Autónoma y 3 representantes tanto del Senado como de la Cámara de Diputados de la Nación.

35. Véase Antonio María Hernández, “Hacia una autonomía plena de la Ciudad”, La Nación, Buenos Aires, 19 de enero de 2016.

36. En cuya constitucionalidad no creemos por muchos de los argumentos utilizados por la Corte Suprema en los fallos que comentamos, además de los utilizados por el Gobierno Nacional en el Decreto 73/2016, antes referido. Lo que sí corresponde es disponer los gastos para la transferencia de parte de la Policía Federal, ya que así lo ordena la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 2 sobre coparticipación impositiva, requiriéndose Ley del Congreso y aprobación en este caso de la CABA.

37. Ello, en medio de difíciles negociaciones políticas para afirmar la gobernabilidad, a través de la sanción de proyectos de ley impulsados por el Gobierno, ya que especialmente en el Senado, existe una mayoría opositora del peronismo, en sus diversas vertientes.

En el art. 4 del Decreto en cuestión se indican los objetivos a lograr: arreglar la devolución del 15 % de la masa coparticipable a todas las jurisdicciones, en cinco años; alcanzar un saneamiento definitivo de las deudas de las Provincias y de la CABA; efectuar transferencias de servicios; aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología en las provincias; intercambiar información presupuestaria sobre las provincias y no afectar la situación fiscal del Gobierno Federal.

No deja de sorprendernos que en el Decreto se omita una referencia al más importante de los objetivos en materia de federalismo fiscal, que es la sanción de la Ley convenio de coparticipación impositiva, como lo venimos analizando.

Sin embargo, hace pocos días se produjo una nueva reunión del Gobierno Nacional con los Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, donde se anunció que en el lapso de 4 años se devolvería el 15% de la detracción de la masa coparticipable para todas las Provincias. Y que además antes de 1919 debería estar sancionada la nueva Ley Convenio de Coparticipación Impositiva,³⁸ lo que nos parece muy importante y que seguidamente tratamos.

VII. Hacia la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva.

No hay cuestión más urgente y trascendente en materia de federalismo fiscal que avanzar en la sanción de la Ley Convenio, tal como lo acaba de sostener la Corte Suprema y como hace tiempo se viene reclamando, por los casi 20 años de demora en el cumplimiento de la Ley Suprema.

Por nuestra parte, hemos sostenido al respecto como una de las **20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino:**³⁹

38. Cfr. Clarín, Buenos Aires, 11 de marzo de 2016, Nota del periodista Guido Carelli Lynch, donde refiere las trascendentes declaraciones en tal sentido del Ministro del Interior Rogelio Frigerio.

39. Antonio María Hernández, obr. cit., Propuesta 6, págs. 17/20.

“6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales.”⁴⁰

Es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo. Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las Provincias frente a tan graves circunstancias.”⁴¹

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna, que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo a la Ley Suprema, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el actual unitarismo fiscal. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, ya que estos últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto.”⁴²

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios- hará relativamente más sencilla la discusión poste-

40. Para un análisis de la coparticipación impositiva, remitimos a nuestras obras “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada, pág. 69 y sgts., y “Cumplir el programa constitucional”, Ediciones IML, Buenos Aires, 2012, Cap. 3 “La coparticipación impositiva federal”, págs. 11/129, entre otros aportes realizados en esta materia.

41. Algunas pocas provincias (San Luis, Santa Fe y Córdoba) han demandado a la Nación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que no ha resuelto todavía la cuestión a pesar del tiempo transcurrido. Pero resulta claro que todas ellas son dependientes -en mayor o menor medida- no sólo de los fondos coparticipables, sino también de otros envíos discrecionales que puede efectuar el Gobierno Nacional.

42. Piénsese en educación, salud y seguridad, principalmente a cargo de las Provincias, con los enormes gastos en personal requeridos, además de los otros servicios -como los judiciales- y de los correspondientes a los gobiernos locales.

rior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y menos desarrolladas.⁴³

En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos en esta materia.⁴⁴

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el Constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver lisa y llanamente al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulable propósito de ahondar las diferencias exis-

43. Es esencial que en cumplimiento de los criterios constitucionales, en la distribución primaria exista una porción mayor de la masa coparticipable para el conjunto de los gobiernos subnacionales, como se había alcanzado con la Ley Nº 23.548. Ello significa que debe retroceder el gobierno nacional en su participación, que hoy alcanza cifras propias del unitarismo fiscal que vivimos. Frente a los que suponen que ello es imposible, recordamos que durante las Presidencias de Frondizi y de Alfonsín, con vigencia de la democracia, el Congreso sancionó las Leyes Nº 14.788 y 23.548, respectivamente, que así lo dispusieron. (Cfr. Antonio María Hernández, "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", obr. cit., págs. 69 y sgts.).

44. Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias "pobres" (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del Gobierno Federal que las provincias "ricas" (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec, en aplicación de un sistema de igualación ("equalization system") que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las Provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Michael Butler, titulado "Federal-Provincial Fiscal relations in Canada", preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Véase también la conocida obra de Ronald L. Watts, "The spending power in federal systems: a comparative study", Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Notario, Canada, 1999.

*tentes entre las provincias y centralizar aún más el país.*⁴⁵

*Por todo ello, debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas.*⁴⁶ *Para ello es impres-*

45. En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional. Se trata del “conservadurismo unitario”, que quiere mantener el “statu quo” del centralismo, en la ajustada caracterización de Juan J. Llach en su obra “Federales y unitarios en el siglo XXI”, Temas, Buenos Aires, 2013, Cap. V “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”. Por eso es tan trascendente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Intendente Municipal Capital”, antes comentado, donde se manifiesta que es notoriamente irrazonable aducir dificultades para el logro de los acuerdos de coparticipación, cuando se trata de una demora de 16 años, como en el caso de la Provincia de La Rioja. Piénsese que en el caso federal, hemos superado los 18 años de violación constitucional.

46. Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba que dirijo, ha publicado el libro que también dirigiera sobre “Aspectos económicos y financieros del federalismo argentino”, en el año 2008, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas, pues tuvo la coautoría del suscripto, Frías, Dalla Via, Garat, Barrera Buteler, Heredia, Asensio, Rezk, Midón, Martínez, Palazzo, Prieto, Frediani, Roccatagliata y Della Paolera. Asimismo debe destacarse el esfuerzo interdisciplinario que estamos realizando distintas instituciones para profundizar el estudio del federalismo fiscal, como lo indica la obra “Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino”, editada por Carlos Gervasoni y Alberto Porto, con la coautoría de Abraham, Bonvecchi, Capello, Cont, Días Frers, Figueras, Freille, Gervasoni, Grotz, Hernández, Juarros, Llach, Morcarz, Porto y Rezk. (Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata), resultado del 16º Seminario de Federalismo Fiscal realizado en La Plata, en 2013 y que se continúa con este 17º, en Córdoba. Asimismo, recientemente Juan José Llach publicó su libro “Federales y Unitarios en el siglo XXI”, ya citado, donde también formula su propuesta al respecto. Estamos convencidos que con los aportes ya producidos por los centros especializados en federalismo fiscal de La Plata, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, con distinguidos autores como Porto, Piffano, Rezk, Capello, Asensio y Llach -aquí presentes- no será difícil alcanzar las soluciones técnicas económicas requeridas. El problema es esencialmente político y por ello, es penoso advertir la grave responsabilidad que han tenido y tienen en este aspecto, la Presidencia y los Gobernadores, pues son los primeros que deben avanzar en los acuerdos para la sanción de las leyes de coparticipación impositiva, entre otros arreglos interjurisdiccionales, tal como lo plantea la Ley Suprema.

cindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, termine el hiperpresidencialismo, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

Por otra parte, es igualmente urgente que similares criterios sean utilizados para el respeto y fortalecimiento de las facultades tributarias provinciales y municipales, además de los sistemas de coparticipación provinciales a sus gobiernos locales.”⁴⁷

Estamos convencidos de que este es el momento propicio para avanzar en esta materia. Así como se pudo lograr en las Presidencias recordadas de Frondizi y Alfonsín, mediante la sanción por el Congreso de leyes consensuada de coparticipación, ahora con la particular conformación del sistema político, donde no hay hegemonías, debemos consolidar una democracia deliberativa, en base al estricto cumplimiento de Constitución Nacional. No cabe dudar que para ello es menester ejercitar alta política, elevar nuestros objetivos nacionales y producir un gran proceso de cambio, dejando atrás la anomia y decadencia que nos agobian.⁴⁸

47. Remitimos a nuestros artículos “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, La Voz del Interior, Córdoba, 23 de agosto de 2012 y “Nuevas reflexiones sobre unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, la Voz del Interior, Córdoba, 29 de noviembre de 2012. En el segundo artículo ponemos de relieve cómo en nuestra Provincia se utiliza el mismo criterio centralista del orden federal, ya que los municipios son privados de enorme cantidad de recursos, con el mismo artilugio de los fondos de asignación específica que son traídos de la masa coparticipable. Para un análisis más detenido de los poderes tributarios locales, véase nuestra obra “Derecho Municipal”, 2ª. Edición, Depalma, 1997. Y en cuanto a diversas propuestas para fortalecer los poderes tributarios provinciales, véanse los trabajos de Juan Llach en su obra indicada y de Horacio Piffano y Lucio Castro, titulados “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el actual escenario federal” y “Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina”, que fueran presentados en el 17º Seminario Fiscal de Córdoba.

48. Cfr. Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, UNAM, Méjico, 2005 y Hernández, Zovatto y Fianza Coordinadores, “Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, 2016, en prensa de Eudeba.

INFLUENCIA DE LAS ELECCIONES Y EL ALINEAMIENTO PARTIDARIO EN EL FEDERALISMO FISCAL

-una visión a partir de la experiencia provincial argentina-

*Pablo Garofalo, Daniel Lema y Jorge M. Streb**

I. Introducción.

La descentralización fiscal en países federales posibilita el surgimiento de ciclos electorales a nivel subnacional, sean provincias (como en Argentina o Canadá) o estados subnacionales (como en Brasil, México o Estados Unidos). Este fenómeno es bien conocido en la literatura sobre ciclos electorales en política fiscal, a las que nos referiremos, por su denominación en inglés, como PBCs (*political budget cycles*).

Asu vez, la literatura sobre política distributiva ha mostrado que existen sesgos partidistas en la distribución de los fondos nacionales. Una literatura más reciente muestra además que la política distributiva nacional está afectada por el ciclo electoral, lo que liga este fenómeno con los PBCs. Sin embargo, el foco ha estado puesto sobre qué sucede con las políticas fiscales a nivel nacional, mientras que no se discuten sus implicancias a nivel subnacional.

Aquí en cambio ponemos el foco sobre las políticas provinciales y cómo son afectadas por las políticas distributivas nacionales, apoyándonos en la experiencia de las provincias argentinas. Nuestro aporte específico es mostrar que los PBCs subnacionales no se pueden analizar independientemente del comportamiento de las transferencias nacionales, ya que los componentes discrecionales de estas transferencias están afectados por intereses partidistas.

* Pablo Garofalo: New Jersey City University. School of Business, Department of Economics, 160 Hudson St # 205H, Harborside Plaza 2 – 2nd floor, Jersey City, New Jersey, 07311, USA; pgarofalo@njcu.edu. Daniel Lema: Universidad del Cema, Av. Córdoba 374, 1054 Buenos Aires, Argentina; dl@ucema.edu.ar. Jorge M. Streb: Universidad del Cema, Av. Córdoba 374, 1054 Buenos Aires, Argentina; jms@ucema.edu.ar.

Como el ciclo electoral está motivado por el afán de ganar elecciones, estas cuestiones fiscales están estrechamente relacionadas con la literatura sobre determinantes de popularidad y voto. Dados los elementos anteriores, el voto provincial va a estar afectado no solo por el desempeño del gobierno local sino también por la política distributiva nacional. Nosotros discutimos específicamente cómo las políticas nacionales afectan al voto para gobernador.

El resto del trabajo se estructura como sigue. La sección dos presenta una revisión de la literatura sobre ciclos electorales en política fiscal, haciendo énfasis en la lógica general de los PBCs como un problema de credibilidad cuando la política fiscal es discrecional. Se mencionan además algunos estudios empíricos sobre PBCs, tanto a nivel nacional como subnacional. La sección tres discute la literatura sobre política distributiva nacional, la cual analiza los incentivos del gobierno nacional para diferenciar el trato a los distritos subnacionales según sean opositores, independientes o leales, así como la interacción de estas características con el alineamiento del distrito con el oficialismo a nivel nacional. Además, la evidencia más reciente muestra que estas transferencias nacionales siguen un ciclo electoral. La sección cuatro discute cómo la influencia del gobierno nacional es un factor que ha sido ignorado en el análisis de los ciclos electorales subnacionales. En este sentido, si bien hay una contundente evidencia de transferencias discrecionales del gobierno nacional a gobiernos subnacionales alineados antes de elecciones, la evidencia empírica sobre PBCs subnacionales no es concluyente, mostrando resultados variados y contradictorios. Una posible explicación que ofrecemos es que al estimar PBCs subnacionales, el alineamiento con el gobierno nacional es una variable omitida que sesga las estimaciones, disminuyendo el tamaño del ciclo. Analizamos cómo se puede corregir el sesgo al estimar ambos fenómenos simultáneamente. La sección cinco analiza las implicancias para el voto local, donde no solo va a importar el desempeño del gobernador sino el alineamiento con el gobierno nacional. El trabajo cierra con unos breves comentarios finales.

II. Ciclos electorales en política fiscal.

La literatura sobre ciclos electorales en política económica tiene su origen en una motivación empírica, la evidencia anecdótica sobre la manipulación de política monetaria y fiscal antes de las elecciones en los países democráticos. Una referencia temprana importante es Tufte (1978). El modelo pionero sobre ciclos electorales en política económica es desarrollado por

Nordhaus (1975). Este modelo trata de los ciclos económicos generados por la manipulación electoral de la política monetaria, por lo que esta literatura recibe el nombre de *political business cycles*. El modelo supone que los votantes pueden ser sistemáticamente engañados por el gobierno ya que tienen expectativas adaptativas de inflación. Por tanto, el gobierno puede provocar un boom preelectoral usando políticas monetarias expansivas, buscando aumentar el bienestar presente de los votantes para así acrecentar sus chances de reelección.

La literatura posterior muestra que los ciclos electorales son posibles incluso si los votantes no son tan miopes sino que tienen expectativas racionales de inflación. Además consideran al voto no como un premio o castigo retrospectivo por el desempeño pasado del gobierno, como en Nordhaus (1975), sino como una decisión que mira al futuro tomando en cuenta el bienestar bajo los candidatos alternativos que pueden ser elegidos. Hace falta, sin embargo, introducir otros ingredientes, en particular información asimétrica, tanto sobre las decisiones de política económica como sobre la idoneidad de los candidatos políticos. Además, para que importe qué está pasando hoy, es necesario que exista cierta persistencia en la idoneidad de los candidatos, de forma que el desempeño presente del gobierno ayude a predecir el futuro desempeño si el oficialismo es reelecto.

Con votantes racionales que conocen y entienden el modelo, una primera posibilidad es modelar los ciclos electorales como una señal de idoneidad. Esto es lo que proponen Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990) para la manipulación electoral de la política fiscal, lo que llaman *political budget cycles* o PBCs. Luego Persson y Tabellini (1990) lo adaptan para la manipulación electoral de la política monetaria. Esta literatura implica que los que distorsionan la política económica son los individuos más idóneos, algo que no resulta particularmente atractivo en vista de la motivación de todo tipo de oficialismo de seguir en el poder.

Posteriormente surgen modelos más depurados de ciclos electorales que se abstraen del problema de señalar la idoneidad. Esto supone que el gobierno no es mejor juez sobre su idoneidad futura que el resto de la población, algo que se puede interpretar más en general en el sentido de que los gobiernos eligen la política económica bajo incertidumbre, sin conocer bien el impacto de sus decisiones. Con esta simplificación, estos modelos aíslan el componente central del problema, el sesgo electoral, por un problema de credibilidad cuando la política económica es discrecional: si el desempeño económico a corto plazo puede ser mejor tanto cuando el gobierno es más

competente como cuando usa políticas más estimulantes, va a haber una tentación del oficialismo de manipular la política económica, haciendo políticas expansivas para aumentar sus chances electorales cuando hay información asimétrica. Este sesgo electoral de la política económica por problemas de credibilidad exagera el problema tradicional de inconsistencia temporal de las políticas económicas bajo discreción analizado por Barro y Gordon (1983). Lohmann (1998) primero introduce esta idea para ciclos electorales en política monetaria y luego Shi y Svensson (2006) lo extienden a la política fiscal.

Streb (2007), que se enfoca en los modelos de ciclo económico de origen político (*political business cycles*) que tratan la manipulación electoral de la política monetaria, hace una reseña más detallada de la lógica de estos diferentes modelos. Además mira los efectos de la heterogeneidad en el oportunismo de los candidatos bajo condiciones de información asimétrica. Esto puede llevar a que los ciclos sean bastante más problemáticos de lo que aparentan en la literatura estándar de ciclos políticos racionales que solo consideran diferencias de idoneidad, ya que los ciclos engendrados por los candidatos más oportunistas pueden llegar a enmascarar las deficiencias en su idoneidad para el cargo. Por otra parte, Lema y Streb (2013) hacen una reseña teórica (y empírica) de los modelos de PBCs.

La literatura empírica sobre ciclos electorales en política monetaria y fiscal es muy amplia. Drazen (2001) tiene un estudio hecho para celebrar los veinticinco años del trabajo pionero de Nordhaus, pero señala que la evidencia apunta más a ciclos en política fiscal que monetaria. Más específicamente, señala que la política fiscal expansiva lidera el ciclo electoral, mientras que la política monetaria es pasiva y más bien se acomoda a la política fiscal activa. Sin embargo, la evidencia reciente sobre PBCs es bastante mezclada, ya que mientras hay países en los que los ciclos fiscales son bien pronunciados, no ocurre lo mismo en otros.

Los resultados empíricos mixtos a nivel nacional han llevado a lo que se conoce como ciclos electorales condicionales, donde la literatura ha encontrado que los ciclos dependen de una serie de factores condicionantes. Estos estudios típicamente analizan las hipótesis teóricas usando paneles de países. Shi y Svensson (2006) muestran que la proporción de votantes desinformados y las rentas personales que los políticos tienen por detentar el poder son determinantes, ayudando a explicar por qué los PBCs son más fuertes en países en desarrollo. Brender y Drazen (2005) argumentan en cambio que lo que importa es si la democracia es nueva o no, sosteniendo que

los PBCs se producen en democracias recién establecidas donde los votantes son poco experimentados. Sin embargo, Alt y Lassen (2006) muestran que hay PBCs en democracias maduras de países desarrollados cuando no hay transparencia presupuestaria. Por otra parte, Streb, Lema y Torrens (2009) muestran que también hay PBCs en democracias maduras de países desarrollados cuando no hay gobierno dividido o no impera el respeto a la ley, basándose en los modelos de Saporiti y Streb (2008) y Streb y Torrens (2013) sobre cómo la política fiscal en democracias constitucionales depende de la decisión conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo. Una reseña reciente sobre los ciclos electorales en política fiscal se encuentra en de Haan y Klomp (2013).

Para nuestros propósitos actuales, lo más relevante es la literatura sobre ciclos electorales en política fiscal a nivel subnacional, ya que es lo que específicamente se relaciona con el funcionamiento del federalismo fiscal. Estos estudios tienen la ventaja respecto a los paneles de países de enfocarse en distritos subnacionales, que son mucho más homogéneos desde el punto de vista de los factores institucionales y socioeconómicos. Hay amplia evidencia de PBCs dentro de países federales, tanto en democracias de países desarrollados como emergentes. Respecto a los países desarrollados, están por ejemplo los trabajos de Petry y otros (1999) sobre las provincias canadienses, de Galli y Rossi (2002) sobre los estados federados de Alemania y de Rose (2006) sobre los estados de la unión en Estados Unidos. Respecto los países emergentes, están los trabajos de Gámez y Amarillas (2014) sobre los estados de la federación mexicana y de Meloni (2016) sobre las provincias argentinas. Nuevamente, los resultados a nivel subnacional dependen de una serie de factores condicionantes.

Queremos destacar una diferencia substancial de los PBCs a nivel subnacional con los PBCs a nivel nacional debido a la existencia de dos niveles de gobierno. Nuestro aporte específico a la literatura sobre PBCs condicionales a nivel subnacional es el análisis de cómo impacta la política distributiva del gobierno nacional en las características del ciclo subnacional. Este es un tema que ha sido mayormente ignorado en la literatura existente, con excepción de los trabajos de Lema (2006), Ferreira y Bugarin (2007) y Garofalo, Lema y Streb (2016) que discutimos más adelante.

III. Política distributiva nacional.

La política distributiva nacional trata de explicar cómo para el gobierno nacional pueden existir hijos y entenados entre los distritos subnacionales.

Por un lado, está el tema de si un distrito es oficialista, y por tanto fiel al partido que controla el gobierno nacional. Están los distritos leales que siempre apoyan al partido del gobierno nacional, los distritos opositores que nunca lo apoyan, mientras que en el medio quedan los distritos independientes que a veces lo apoyan y otras no. Esto se combina con la cuestión de si el gobernador de la provincia o estado subnacional es del mismo partido que el presidente o titular del poder ejecutivo nacional; es decir, si está alineado o no políticamente.

Los modelos de política distributiva han sido formulados típicamente en términos de propuestas de campaña para analizar si el oficialismo va a apuntar a los votantes más leales o a los independientes (Cox y McCubbins, 1986; Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit y Londregan, 1996). Dado que estos modelos de política preelectoral suponen que las campañas políticas son compromisos vinculantes para los candidatos, esto deja completamente de lado los problemas de credibilidad de las promesas electorales discutidas en la sección anterior.

Arulampalam y otros (2009) consideran en cambio un oficialismo nacional con poder discrecional para asignar las transferencias, pero los votantes son miopes ya que se basan puramente en el desempeño pasado, no mirando hacia el futuro. En cambio, nosotros vamos a considerar enseguida tanto transferencias discrecionales del gobierno nacional como votantes racionales que miran a futuro. Hay que considerar si los gobernadores de los distritos leales e independientes están alineados o no con el poder ejecutivo nacional.

Mientras que la literatura sobre PBCs subnacionales no ha considerado el impacto de la política distributiva, la literatura más tradicional sobre política distributiva no ha distinguido tampoco entre transferencias nacionales en años electorales y no electorales. Por ejemplo, Larcinese y otros (2006), en su estudio de gastos federales en los cuarenta y ocho estados estadounidenses continentales entre 1982 y 2000, encuentran que los estados donde el gobernador o la delegación mayoritaria en la Cámara de Representantes pertenece al mismo partido del presidente son recompensados con mayores asignaciones presupuestarias nacionales. Berry y otros (2010), en su estudio de gasto nacional en Estados Unidos entre 1984 y 2007 a los niveles de distrito y condado, encuentran que los distritos y condados cuyos legisladores pertenecen al partido del presidente, así como aquellos que son independientes, reciben más fondos nacionales, mientras que el término de interacción por ser independiente y alineado no es significativo. Arulampalam y

otros (2009), en su estudio de las transferencias del gobierno nacional de India a catorce estados entre 1974 y 1996, encuentran que los estados que están alineados y son independientes reciben más fondos que los estados que no están alineados o que no son independientes.

Sin embargo, hay una literatura más reciente que sí mira al efecto de las elecciones en las transferencias nacionales, como Veiga y Pinho (2007) y Veiga (2012) que estudian transferencias del gobierno nacional a las municipalidades en Portugal. Ellas encuentran en ambos trabajos que existen marcados PBCs. Ahora bien, mientras que el primer trabajo encontraba que el efecto distributivo partidista disminuía con el tiempo, el segundo llega a la conclusión de que este efecto sigue estando presente en los fondos que el gobierno nacional maneja en forma discrecional (en particular, fondos de la Unión Europea que administra el gobierno nacional).

En referencia a los trabajos que miran ciclos electorales en política distributiva, queremos destacar dos estudios en particular. Rumi (2014) empíricamente estudia las transferencias discrecionales del gobierno nacional a las provincias argentinas en el período 1984-2003. Ella introduce una distinción muy relevante entre transferencias en especie y en efectivo: las primeras son fácilmente trazables al gobierno nacional, las segundas no. En períodos no electorales, la afiliación política no afecta el total de transferencias discrecionales, aunque las provincias afiliadas reciben más fondos en efectivo y menos en especie. En años presidenciales, en cambio, el gobierno destina más transferencias totales a las provincias políticamente afiliadas en la forma de transferencias en efectivo. En la próxima sección, para controlar por el efecto de la alineación partidaria en las elecciones provinciales miramos entonces las transferencias nacionales en efectivo a las provincias.

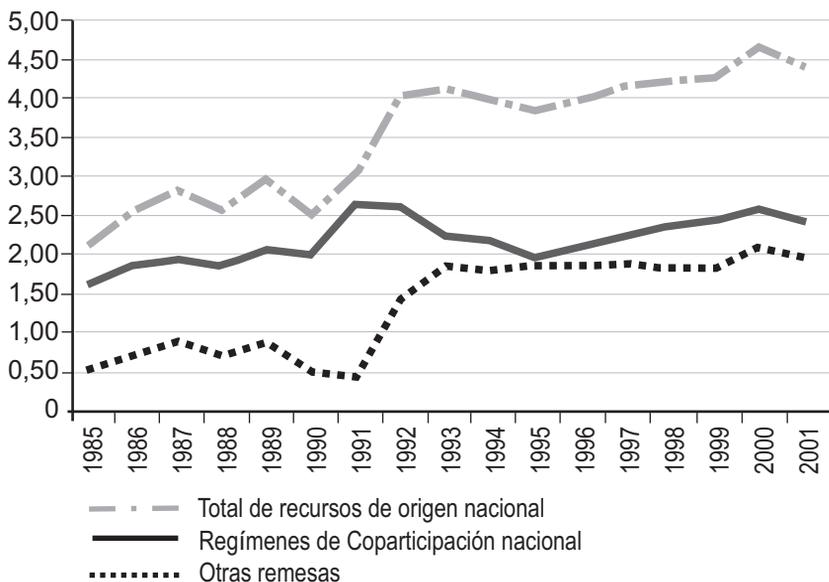
Por su parte, Kang (2015) analiza PBCs en la composición del gasto nacional basándose en un modelo con votantes racionales que miran hacia el futuro y donde hay información asimétrica sobre decisiones presupuestarias, lo que origina problemas de credibilidad en años electorales. Mientras que en años no electorales las transferencias van a distritos leales, en años electorales el gobierno nacional asigna todos los fondos a distritos independientes. El modelo formal de Garofalo, Lema y Streb (2016) en el que se basa el análisis de la siguiente sección se nutre de esta intuición de que la política distributiva se entrecruza con PBCs por los problemas de credibilidad de la política fiscal discrecional en años electorales. Sin embargo, hay un ciclo agregado en el presupuesto nacional, con transferencias nacionales que au-

mentan en períodos electorales. Como solo se consideran transferencias en efectivo, de acuerdo con la lógica de Rumi (2014) solo son favorecidos los distritos alineados y, dentro de estos, los distritos independientes donde el voto es más disputado son favorecidos todavía más.

El caso de la provincia de Buenos Aires podría ser una excepción a la regla de que el presidente en ejercicio favorece a los gobernadores alineados. A partir de 1985 se produjo un cambio importante en los mecanismos de coparticipación federal de impuestos que implicaron una notable redistribución con respecto al ordenamiento legal previo, principalmente redistribuyendo desde la provincia de Buenos Aires (y algunas otras en menor medida) hacia las provincias de desarrollo intermedio y con rezagos económicos y sociales. Esto implicó que la provincia de Buenos Aires, con un gobernador de la UCR alineado con el presidente radical Raúl Alfonsín, perdiera casi 10 puntos porcentuales en la distribución de la coparticipación federal de impuestos, pasando a recibir aproximadamente el 18% del total de fondos federales.

La disminución en el porcentaje de coparticipación fue parcialmente compensada por la asignación de un Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, creado por Ley 24073/91 y decreto 879/92, que destinó el 10% del impuesto a las ganancias con destino específico para la provincia de Buenos Aires. Los fondos federales recibidos por la provincia aumentaron nuevamente hasta aproximadamente un 23% del total. Esta asignación permitió que la provincia tuviera un incremento en la disponibilidad de fondos nacionales a partir de 1992. La Figura 1 muestra la evolución de los distintos componentes de los recursos nacionales recibidos por la provincia de Buenos Aires en el período 1985-2001 en términos relativos al PBG provincial. Resulta evidente el incremento de casi 2 puntos porcentuales en los recursos de origen nacional con posterioridad a la creación del fondo específico y que es captado por el componente de "Otras Remesas". La creación del fondo puede interpretarse como una asignación que favorece a un gobernador, Eduardo Duhalde, que no solo estaba alineado políticamente con el presidente Carlos Menem sino que había sido su aliado en la interna presidencial del PJ, donde habían derrotado a Antonio Cafiero, gobernador de la Provincia de Buenos Aires en el período 1988 a 1991. A diferencia del anterior presidente Alfonsín, el presidente Menem tuvo a partir de 1992 mayoría en ambas cámaras del congreso, por lo que controlaba firmemente el gobierno nacional, lo que facilitó la política distributiva a favor de gobernadores aliados.

FIGURA 1. Provincia de Buenos Aires. Fondos de origen nacional 1985-2001 (% del PBG)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Porto et al (2004).

IV. Interacción de política distributiva nacional con ciclos electorales provinciales.

Como resaltamos antes, la evidencia de ciclos electorales nacionales y sub-nacionales es bastante mezclada. Algunos trabajos encuentran efectos significativos de aumento en el gasto, otros disminuciones significativas de ingresos, antes de las elecciones. En consecuencia, el indicador más sensible del ciclo electoral es el nivel de déficit presupuestario, ya que captura tanto aumentos de gastos como disminuciones de ingresos; ambos canales pueden generar un aumento significativo del déficit fiscal antes de las elecciones. Sin embargo, en algunos países se ha detectado solo un ciclo en la composición del gasto, no un ciclo agregado que se refleja en un mayor déficit presupuestario. Esto ha llevado al desarrollo del análisis de los ciclos electorales condicionales para tratar de entender las razones de estas diferencias.

Una razón posible de esta evidencia mixta para el caso de los PBCs provinciales es que potencialmente se puede sufrir de un sesgo de variables omi-

das al no controlar por alineamiento intergubernamental, generando una subestimación del verdadero ciclo fiscal subnacional. Esto es potencialmente importante porque la literatura de política distributiva nacional encuentra que los gobiernos centrales tienden a transferir más recursos a aquellas localidades alineadas (es decir, ambos gobiernos tienen mayoría del mismo partido político), lo que podría llevar a que las provincias alineadas con el gobierno nacional no muestren un aumento significativo del déficit en años electorales incluso si gastan más o si rebajan sus impuestos.

Los antecedentes relacionados con la interacción entre PBCs subnacionales y política distributiva nacional de los que tenemos conocimiento son bastante contados: Lema (2006) y Ferreira y Bugarin (2007). Lema (2006) estudia empíricamente los PBCs en las provincias argentinas en el período 1985–2001, encontrando que el gobierno nacional favorece a los distritos alineados políticamente (del mismo partido político) en los años de elecciones. Sin embargo, este trabajo no controla por lo que sucede en los años no electorales, como sí hacen en sus estimaciones econométricas Garofalo, Lema y Streb (2016).

Por su parte, Ferreira y Bugarin (2008), motivados por los patrones de transferencias nacionales y estatales a las municipalidades en Brasil entre 1999 y 2004, desarrollan un modelo de señales donde los PBCs en los gobiernos municipales son afectados por las transferencias del gobierno estadual, que están sesgadas por el alineamiento partidista. El modelo de Garofalo, Lema y Streb (2016) se enfoca en cambio en los problemas de credibilidad creados por las transferencias nacionales discrecionales a los miembros de la coalición oficialista.

Para analizar el impacto del alineamiento partidario sobre los PBCs subnacionales, discutimos brevemente los resultados del estudio de Garofalo, Lema y Streb (2016) sobre las provincias argentinas en el período 1985-2001. Usando sus estimaciones econométricas, que están especificadas en forma logarítmica, transformamos los coeficientes para desarrollar la Figura 2 y mostrar lo que ocurre en promedio con los ingresos fiscales provinciales durante el año electoral.

En el panel A, vemos que hay un ciclo en los ingresos provinciales propios durante el año electoral. En promedio, los ingresos fiscales son de alrededor 4.4 puntos porcentuales del PGB (Producto Geográfico Bruto) en episodios no electorales, mientras vemos que estos caen a 3.75 durante el año electoral (la diferencia es de 0.66).

En el panel B, al controlar por el alineamiento con el gobierno central vemos la subestimación anterior al omitir este alineamiento. Más precisamente, los ingresos fiscales caen de 4.7 puntos en porcentaje del PGB a alrededor de 3.3 durante el año electoral para aquellas provincias alineadas con el gobierno central (línea sólida), lo que indica claramente que el ciclo en recursos provinciales se duplica para las provincias alineadas al controlar por el alineamiento intergubernamental (la diferencia pasa de ser 0.66 a 1.33). Por el contrario, no observamos diferencia relevante alguna en las provincias no alineadas entre los periodos normales y electorales.

Resta ahora enfocarnos en las transferencias federales, propio de la literatura de política distributiva.

En el panel C de la Figura 2 observamos que las transferencias son sistemáticamente mayores para las provincias alineadas, lo que les da a éstas mayores posibilidades para poder manipular las variables fiscales alrededor de las elecciones, en este caso particular los ingresos provinciales propios (como mostramos en el panel B).

Cabe aclarar que no hemos encontrado una diferencia sustancial con respecto al gasto total, por lo cual no lo incorporamos al análisis.

Respecto al déficit presupuestario, si bien las estimaciones econométricas de Garofalo, Lema y Streb (2016) muestran que aumenta significativamente en años electorales (la suba es de 0.41 puntos porcentuales del PGB), cuando se desagrega entre provincias alineadas y no alineadas sólo aumenta significativamente en las que no están alineadas con el presidente (la suba es de 0.56 puntos porcentuales). Por tanto, es crucial controlar por el efecto del alineamiento partidario, ya que puede enmascarar el efecto de los PBCs provinciales.

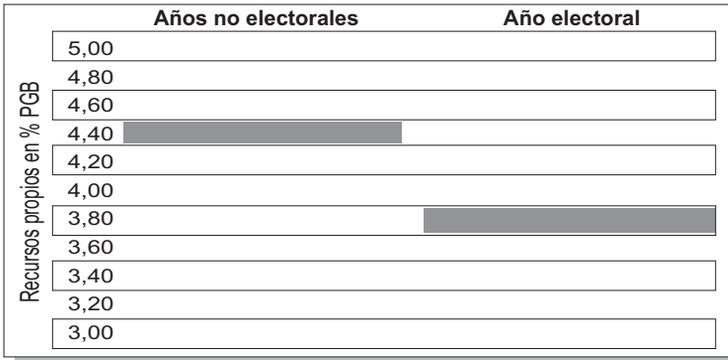
V. Implicancias para el voto provincial.

¿Los votantes penalizan la política fiscal expansiva antes de elecciones o la premian? Varios autores han contestado esta pregunta al menos parcialmente. Entre otros, Peltzman (1992) encuentra que los votantes en los Estados Unidos penalizan dicha actividad. Para los años 1950-1988, el autor analiza el comportamiento de los votantes en elecciones presidenciales, senatoriales y de gobernador encontrando que los votantes tienden a castigar la política fiscal expansiva durante períodos de elecciones.

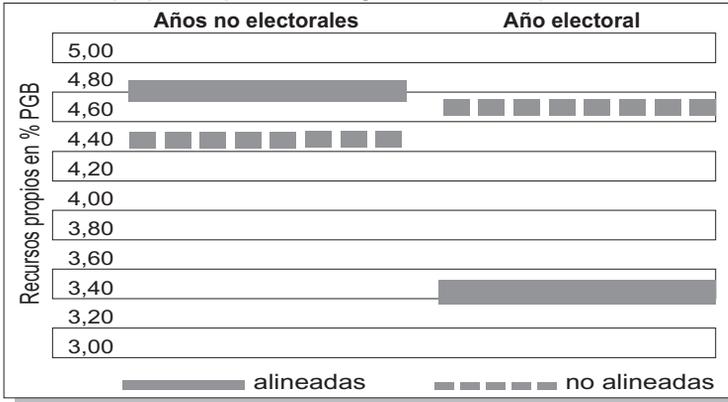
Jones, Meloni y Tommasi (2012), por el contrario, encuentran para la Argen-

FIGURA 2. Ciclo electoral fiscal y transferencias federales.

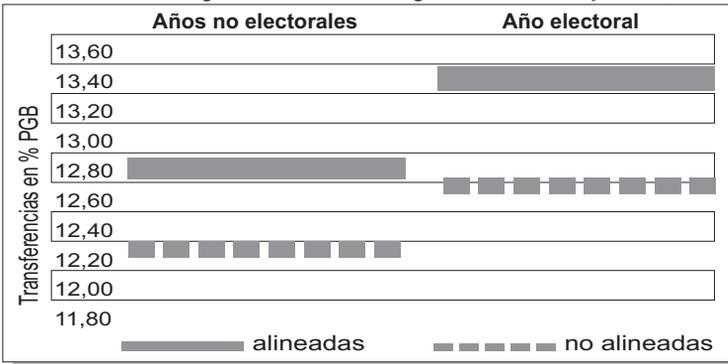
A. Recursos propios de provincias, en % PGB.



B. Recursos propios de provincias según alineamiento político, en % PGB.



C. Transferencias del gobierno nacional según alineamiento político, en % PGB.



tina que los votantes son fiscalmente liberales. Ellos se centran en la idea que los votantes no prefieren aumento del gasto público al menos que dicho aumento sea pagado por otros. En esta línea, los votantes premian durante elecciones provinciales un aumento de las transferencias federales a las provincias, dado que esto se traducirá en aumento del gasto provincial pagado por el gobierno central, mientras que tienden a castigar si dicho aumento es cubierto con futuros impuestos provinciales.

El análisis que mostramos en la sección anterior se encuadra en esta idea. Mayores transferencias deberían indicar mayor probabilidad de que el partido de un gobernador sea reelegido al estar alineado, dado que los votantes premiarían esta práctica. Argentina es un país altamente centralizado fiscalmente, donde los recursos de las provincias están constituidos aproximadamente en un 80% por transferencias del gobierno central y en un 20% por recursos propios (un estudio de la evolución histórica está en Porto y otros, 2004). Como muestra Gervasoni (2010), es clave para los gobernadores cuánto reciben del gobierno nacional, ya que esto funciona como una especie de renta que pueden administrar con mucha discrecionalidad. Claramente, el hallazgo de Jones, Meloni y Tommasi (2012) es producto de tener una gran cantidad de recursos del gobierno nacional por la alta centralización. Ellos consideran que esto refleja un problema de recursos comunes (*common pool problem*), algo que disminuiría con un mayor grado de descentralización fiscal dado que al mismo tiempo disminuirían los recursos comunes.

Sin embargo, el análisis de Garofalo, Lema y Streb (2016) no indica, por lo menos para el período que estudian entre 1985 y 2001, un problema de recursos comunes. El gobierno nacional tiene un incentivo para internalizar los efectos del gasto público, sobre todo cuando hay gobierno unificado, por lo que en lugar de un problema de recursos comunes puede haber un problema de que el gobierno nacional discrimina a favor de los distritos que son parte de la coalición gobernante, siguiendo la lógica de Riker (1962). Por tanto, esto representa un problema de política distributiva: hay hijos y entenados, donde las “cenicientas” resultan ser las provincias gobernadas por gobernadores que no pertenecen al partido del Presidente de la Nación.

Respecto a la perspectiva de Riker de que se busca favorecer a los miembros de la coalición ganadora, para Estados Unidos la evidencia de Collie (1988) muestra que en la Cámara de Representantes hay una relación inversa entre votos partidistas (que favorecen solamente a los miembros del partido mayoritario) y universales (que favorecen a todos los legisladores).

Si todos los legisladores tienen la misma probabilidad de estar en la coalición ganadora mínima, entonces tiene sentido el universalismo. Sin embargo, cuando la legislatura está muy polarizada en términos partidistas, las coaliciones partidarias se vuelven muy estables, así que los legisladores del partido mayoritario tienen muchas chances de imponerse y ganar las votaciones (Collie, 1988: 874-6). Además, incluso si hubiera incertidumbre sobre las coaliciones ganadoras mínimas, esto podría llevar en todo caso a coaliciones un poco más grandes, manteniendo las preferencias por el universalismo dentro de esta coalición ampliada (Collie, 1988: 880). Podemos agregar que en el Senado de Estados Unidos puede tener más sentido el universalismo debido a que sus reglas supermayoritarias obligan a que se lleguen a acuerdos entre ambos partidos, por lo que no alcanza con una mayoría simple para imponerse.

Por otra parte, algunos economistas piensan que la descentralización fiscal en la Argentina podría generar más problemas que soluciones. Mayor descentralización podría venir de la mano de mayor capacidad de endeudamiento de las provincias más grandes, que ahora tienen menos capacidad de endeudamiento dado que reciben menos de lo que aportan. Por ende, si hay un problema del tipo *too-big-to-fail*, limitar la capacidad de endeudamiento de las provincias al disminuir la generación de recursos propios —con menor descentralización— es una manera de evitar este problema.

Sin embargo, varios trabajos demuestran que reglas fiscales en otros países han sido efectivas en moderar la deuda de gobiernos locales. Bohn e Inman (1996) muestran para los Estados Unidos que reglas fiscales estatales fuertes disminuyen los déficits fiscales, y por ende la deuda total estatal (de corto y largo plazo). Específicamente, reglas fiscales constitucionales tienden a ser algo más efectivas que reglas fiscales estatutarias dado que para las primeras se necesita supermayoría en ambas cámaras estatales para revocar dicha regla temporalmente, mientras que para las segundas alcanza con mayoría simple. Adicionalmente, estos autores encuentran que los estados en los cuales la Corte Suprema es elegida independientemente de la legislatura o gobernador tienden a tener menores niveles de deuda. La aplicación de las reglas fiscales es a través de las cortes estatales, siendo la corte suprema estatal el último árbitro. Si los jueces de la corte son elegidos por el gobernador o la legislatura, la aplicación de las reglas fiscales termina siendo más laxa. Los jueces elegidos por la legislatura tienden a comportarse como agentes del gobierno en vez de actuar como monitores independientes de la salud fiscal de la provincia. Por últi-

mo, ciertos estados pueden emitir deuda de largo plazo si la medida es aprobada en un referéndum. Los autores encuentran que los estados con referéndum tienden a tener menor déficit y deuda.

Siguiendo nuevamente a Peltzman (1992), los votantes son fiscalmente conservadores si saben que deberán pagar la “fiesta” presente con futuros impuestos. Por ende, la opción de ir a un referéndum para emitir deuda de largo plazo podría ser repudiada por los votantes durante las próximas elecciones estatales, con lo cual los gobernadores se abstendrían de la posibilidad de llamar a un referéndum con el fin de incrementar la deuda estatal.

Reglas fiscales constitucionales, sumadas a referéndum y corte suprema elegida en forma independiente del poder político, son altamente efectivas en los Estados Unidos para moderar los déficits fiscales estatales. Muchas de estas reglas pueden ser aplicadas en la República Argentina con el fin de eliminar el posible efecto no deseado de la descentralización fiscal.

VI. Conclusiones.

La evidencia de ciclos electorales nacionales y subnacionales es bastante mixta. Esto ha llevado a la literatura de ciclos electorales condicionales, que controla por los factores diferenciales que pueden afectar la existencia de ciclos. En esta línea, encontramos que para el caso de los ciclos provinciales una razón posible de esta evidencia mixta es que se sufre de un sesgo de variables omitidas al no controlar por alineamiento intergubernamental, lo que genera una subestimación del verdadero ciclo fiscal subnacional. Específicamente, encontramos que el ingreso provincial disminuye en años electorales en 0.66 puntos porcentuales del PGB (Producto Geográfico Bruto), pero una vez que distinguimos por alineamiento partidario encontramos que esta disminución pasa a ser de 1.33 para las provincias alineadas con el gobierno central y casi nula para las provincias no alineadas. Esto muestra claramente el sesgo cuando no se controla por alineamiento político intergubernamental. Aunque no encuentran un ciclo electoral en el gasto, Garofalo, Lema y Streb (2016) muestran que sí hay un ciclo electoral en el déficit fiscal. El déficit aumenta significativamente en años electorales, pero una vez que se desagregan los datos esto se debe a las provincias no alineadas, ya que la variación no es significativa para las provincias alineadas porque reciben mayores transferencias del gobierno nacional en años electorales.

Nuestro estudio contribuye a la discusión de si los votantes son fiscalmente

conservadores o liberales. Por un lado, Peltzman (1992) encuentra que los votantes en los Estados Unidos penalizan la expansión fiscal antes de elecciones. Por otro lado, Jones, Meloni y Tommasi (2012) encuentran para la Argentina que los votantes son fiscalmente liberales dado que el aumento del gasto provincial es financiado casi en su totalidad con transferencias del gobierno central, lo que es considerado una financiación externa del gasto provincial. Lo encontrado en este capítulo y en Garofalo, Lema y Streb (2016) encuadra en esta segunda perspectiva: mayores transferencias deberían indicar mayor probabilidad de que el partido de un gobernador sea reelegido al estar alineado, dado que los votantes premiarían esta práctica en economías altamente centralizadas fiscalmente como la República Argentina. Sin embargo, nuestra interpretación no es que esto se deba a un problema de recursos comunes, sino que se debe a problemas de política distributiva: el gobierno nacional favorece a los gobernadores aliados, lo que redundaría en beneficios electorales que los ayudan a ser reelectos.

Una recomendación posible es impulsar un proceso de descentralización fiscal en la Argentina con el fin de apaciguar la influencia del gobierno central en las elecciones provinciales. Algunos economistas se opondrían a esta medida por el aumento del riesgo de una crisis fiscal provincial, si está ligado a una mayor capacidad de endeudamiento de las provincias más grandes. Sin embargo, este efecto no deseado podría controlarse con reglas fiscales apropiadas, como encuentran Bohn e Inman (1996) para los Estados Unidos.



Referencias Bibliográficas.

- Alt, James E., y David D. Lassen (2006), "Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries". *American Journal of Political Science* 50: 530-550.
- Arulampalam, Wiji, Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon y Bhaskar Dutta (2009). "Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India". *Journal of Development Economics* 88: 103-119.
- Barro, Robert, y David Gordon (1983). "A positive theory of monetary policy in a natural rate model". *Journal of Political Economy* 91: 589-610.
- Berry, Christopher R., Barry C. Burden y William G. Howell (2010). "The president and the distribution of federal spending". *American Political Science Review* 104: 783-799.
- Bohn, Henning, y Robert P. Inman (1996). "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 13-76.
- Brender, Adi, y Allan Drazen (2005), "Political budget cycles in new versus established democracies". *Journal of Monetary Economics* 52: 1271-1295.
- Collie, Melissa P. (1988). "Universalism and the parties in the U.S. House of Representatives, 1921-80". *American Journal of Political Science* 32: 865-883.
- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins (1986). "Electoral politics as a redistributive game". *Journal of Politics* 48: 370-389.
- de Haan, Jakob, y Jeroen Klomp (2013). "Conditional political budget cycles: A review of recent evidence". *Public Choice* 157: 387-410.
- Dixit, Avinash, y John Londregan (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics". *Journal of Politics* 58: 1132-1155.
- Drazen, Allan (2001). "The political business cycle after 25 years". En Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff, editores, *NBER macroeconomics annual 2000*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Ferreira, Ivan, y Mauricio Bugarin (2007). "Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro". *Revista Brasileira de Economia* 61: 271-300.
- Galli, Emma, y Stefania Rossi (2002). "Political budget cycles: The case of the Western German Länder". *Public Choice* 110: 282-303.
- Gámez, Cesáreo, y Víctor A. Amarillas (2014). "The political budget cycle and alternation in power in Mexican states". *Explanans* 3: 91-122.
- Garofalo, Pablo, Daniel Lema y Jorge M. Streb (2016). "Party alignment, political budget cycles and vote within federal countries". Documento de trabajo, Universidad del Cema.

- Gervasoni, Carlos. (2010). "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces". *World Politics* 62: 302-340.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni, y Mariano Tommasi (2012). "Voters as fiscal liberals: Incentives and accountability in federal systems". *Economics & Politics* 24: 135-156.
- Kang, Woo Chang (2015). "Electoral cycles in pork barrel politics: Evidence from South Korea 1989-2008". *Electoral Studies* 38: 46-58.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, y Cecilia Testa (2006). "Allocating the U.S. federal budget to the states: The impact of the president". *Journal of Politics* 68: 447-456.
- Lema, Daniel (2006). "Conditional political budget cycles in Argentine provinces". En Daniel Lema, *Three essays on economic and political institutions*, tesis doctoral, capítulo 2. Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Lema, Daniel, y Jorge M. Streb (2013). "Ciclos electorales en política fiscal". En Osvaldo Meloni, editor, *Progresos en economía política de la política fiscal (Colección Progresos en Economía -AAEP)*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Lindbeck, Assar, y Jorgen W. Weibull (1987). "Welfare effects of alternative forms of public spending". *Public Choice* 52: 273-297.
- Lohmann, Susanne (1998). "Rationalizing the political business cycle: A workhorse model". *Economics and Politics* 10: 1-17.
- Meloni, Osvaldo (2016). "Electoral opportunism and vertical fiscal imbalance". *Journal of Applied Economics* 19: 145-168.
- Nordhaus, William (1975). "The political business cycle". *Review of Economic Studies* 42: 169-90.
- Peltzman, Sam (1992). "Voters as fiscal conservatives". *The Quarterly Journal of Economics* 107: 327-361.
- Persson, Torsten, y Guido Tabellini (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Chur, Harwood Academic Publishers.
- Petry, François, Louis Imbeau, Jean Crête y Michel Clavet (1999). "Electoral and partisan cycles in the Canadian Provinces". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 32: 273-292.
- Porto, Alberto, Aurora Gallerano, Cecilia Rumi y Alejandro Támara (2004). "Comportamiento de los gastos y recursos públicos provinciales. 1959-2001." En Alberto Porto, Director, *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Riker, William H. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press.

- Rogoff, Kenneth (1990). "Equilibrium political budget cycles". *American Economic Review* 80: 21-36.
- Rogoff, Kenneth, y Anne Sibert (1988). "Elections and macroeconomic policy cycles". *Review of Economic Studies* 55: 1-16.
- Rose, Shanna (2006). "Do fiscal rules dampen the political business cycle?". *Public Choice* 128: 407-431.
- Rumi, Cecilia (2014). "National electoral cycles in transfers to subnational jurisdictions. Evidence from Argentina". *Journal of Applied Economics* 17: 161-178.
- Saporiti, Alejandro, y Jorge M. Streb, (2008), "Separation of powers and political budget cycles". *Public Choice* 137: 329-345.
- Shi, Min, y Jakob Svensson (2006). "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?". *Journal of Public Economics* 90: 1367-89.
- Streb, Jorge M. (2007). "Estabilización económica e incentivos políticos". En Daniel Heymann, editor, *Progresos en macroeconomía (Colección Progresos en Economía – AAEP)*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Streb, Jorge M., Daniel Lema y Gustavo Torrens (2009). "Checks and balances on political budget cycles: Cross-country evidence". *Kyklos* 62: 426-447.
- Streb, Jorge M., y Gustavo Torrens (2013). "Making rules credible: Divided government and political budget cycles". *Public Choice* 156: 703-722.
- Tufte, Edward (1978). *Political control of the economy*. Princeton, Princeton University Press.
- Veiga, Linda Gonçalves, y Maria Manuel Pinho (2007). "The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy". *Public Choice* 133: 457-477.
- Veiga, Linda Gonçalves (2012). "Determinants of the assignment of EU funds to Portuguese municipalities". *Public Choice* 153: 2015-233.

DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS CON DISTINTOS NIVEL DE DISCRECIONALIDAD EN UN CONTEXTO DE CENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESNACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS⁴⁹

Emilia Simison

CONICET-IIGG-UTDT

emilia.simison@mail.utdt.edu

I. Introducción.

La pregunta que motiva la presente investigación es qué variables explican la distribución intergubernamental de transferencias en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. En particular, el interés está puesto en cómo éstas pueden verse afectadas por los diferentes niveles de discrecionalidad con que cuenta el presidente en su distribución y, más específicamente, en las variables que permitirían explicar la distribución de transferencias discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional hacia las provincias en el caso argentino en un período (2002-2011) con dichas características. La relevancia de dicha pregunta y caso deriva de tres fuentes principales: 1) ciertas características del sistema fiscal argentino; 2) el contexto político y fiscal del período bajo estudio; y 3) la forma en que la temática fue comúnmente estudiada.

Una de las principales características del federalismo fiscal argentino que vuelve relevante el interrogante propuesto es el significativo grado de desbalance vertical existente entre la recaudación impositiva, realizada mayoritariamente por el gobierno nacional, y el gasto, realizado en casi un 50% por los gobiernos subnacionales. Fruto de dicho desbalance, casi todas las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del

49. El presente capítulo se basa en mi tesis de maestría para la Universidad Torcuato Di Tella. Agradezco a mi director, Alejandro Bonvecchi, y a los jurados de la misma, Carlos Gervasoni, Lucas González y Germán Lodola, por los comentarios y sugerencias realizados y a Mauricio Grotz por su ayuda con el análisis estadístico. Cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

gobierno nacional (Gervasoni 2010, 2011; Tommasi et al. 2001). De hecho, durante el período 2002-2011 sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cubrió más de la mitad de sus gastos con recursos propios, que en algunas provincias, incluso, significaron menos del 5% de los ingresos provinciales.⁵⁰ Tal grado de desbalance hace del dilema de los bienes comunes y el gasto provincial expansivo problemas recurrentes del federalismo argentino y vuelve a las provincias dependientes de las transferencias del gobierno nacional (Remmer, 2007; Rodden, 2003).

Otro motivo por el cual es relevante dicha pregunta es la variación que se observa en los montos que el gobierno nacional asigna a las distintas provincias. Ésta se registra no sólo en términos absolutos sino también en su distribución per cápita y no sólo en la comparación entre provincias sino también al observar una misma provincia a lo largo del tiempo. Por ejemplo, tomando de referencia una de las transferencias que el presidente puede distribuir con discrecionalidad, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) expresados en pesos constantes del 2004, en el año 2003 Santa Fe recibió \$151 millones equivalentes a \$49,05 per cápita mientras que Corrientes recibió sólo \$0,68 millones equivalentes a \$0,72 per cápita. Sin embargo, al año siguiente Santa Fe recibiría un monto similar per cápita al recibido en 2003 por Corrientes (\$0,6) al recibir sólo \$1,5 millones de pesos.⁵¹ Además, la relevancia del estudio de la distribución de aquellas transferencias no regidas por coeficientes predeterminados se ve intensificada por la frecuencia con que la prensa y la oposición acusan al gobierno de distribuir las de manera arbitraria y politizada.⁵²

Por otro lado, el período a estudiar se diferencia de períodos anteriores por una mayor centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. Dado que la estructura de incentivos de una federación determina el comportamiento de los actores políticos y el desempeño del sistema (Ardanaz et al., 2014), es esperable que cambios en el nivel de centraliza-

50. Ministerio de Economía: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm

51. Los datos referentes a los montos distribuidos a las provincias en concepto de ATN fueron facilitados por Guillermo Giussi de la consultora Economía y Regiones (<http://www.economiyregiones.com.ar/>).

52. Ver por ejemplo: <http://www.lanacion.com.ar/1579554-en-el-año-electoral-crecio-casi-50-el-envio-de-fondos-a-las-provincias>

ción fiscal o en el sistema de partidos cambien, al modificar la estructura de incentivos, el accionar de los actores políticos impactando en la distribución de transferencias.

En lo que refiere al nivel de centralización fiscal, a diferencia de la década del 90', caracterizada por un nivel relativamente bajo de centralización que otorgaba importante autonomía a los gobernadores (Schwartz y Liuksila, 1997), durante la década de los 2000 los presidentes impulsaron cambios en las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera que aumentaron el nivel de centralización fiscal (Eaton y Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Lodola, 2011). Entre estos cambios se encuentran el Pacto Federal de febrero de 2002, por el cual se eliminó la garantía mensual de ingresos por Coparticipación Federal de Impuestos para las provincias y el Estado Nacional se hizo cargo de la deuda pública de las provincias, y la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004 que, junto con el retiro de las cuasi monedas, implicó una centralización mayor de la política financiera y monetaria. Por otro lado, la recaudación se centró en impuestos de escasa o nula coparticipación con las provincias por lo que aumentaron los recursos a disposición del gobierno nacional para realizar transferencias con niveles considerables de discrecionalidad y la importancia relativa de tales transferencias para las provincias. Principalmente, fue relevante el aumento de los impuestos a las exportaciones que coincidió con altos precios internacionales de la soja y otras *commodities*. Además, al reducir los ingresos de los productores, disminuyó el monto que puede recaudarse en concepto de Impuesto a las Ganancias, impuesto que sí se coparticipa con las provincias, lo cual acentuó la concentración de recursos disponibles para una distribución discrecional del gobierno nacional. De esta manera, el gobierno nacional contó en la década del 2000 con un mayor poder *vis a vis* los gobernadores, que dependieron en mayor medida de las transferencias intergubernamentales, y con mayores recursos de los cuales pudo hacer uso de manera discrecional.

En lo que respecta al nivel de nacionalización del sistema de partidos, según la clasificación de Jones y Mainwaring (2003) Argentina durante el período 1983-2001 poseía un sistema de partidos con un nivel alto de nacionalización dominado por dos grandes fuerzas nacionales, el Partido Peronista o Justicialista y la Unión Cívica Radical. Sin embargo, con la emergencia durante la década del 90' de terceras fuerzas relevantes a nivel nacional y, principalmente, como consecuencia de la crisis económica y política del 2001, se produce el resquebrajamiento de ese sistema bipartidista acom-

pañado por una creciente pérdida de legitimidad de los partidos. De esta manera, se observa un nuevo sistema caracterizado por una mayor territorialización de la competencia política, un peronismo atravesado por conflictos internos, un radicalismo debilitado que intenta mantener espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos y un grupo de partidos relevantes con proyección estrictamente provincial. A su vez, estas tendencias se ven acompañadas por el fortalecimiento electoral e institucional de los aparatos políticos locales y provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Gibson y Suarez-Cao 2010; Leiras, 2007). La importancia de dichos cambios para la distribución de transferencias radica en que han reducido la cohesión de los partidos políticos y el beneficio potencial que sus miembros obtienen al invertir en instituciones diseñadas para internalizar conflictos. En consecuencia, se ha visto limitada la efectividad de los partidos para la promoción y supervisión de las transacciones en la legislatura (Feierherd, 2012), el valor de las etiquetas partidarias como atajos informativos para los votante (Filippov et al., 2004), su capacidad para aumentar la disciplina fiscal de los gobernadores (Rodden, 2006) y los incentivos para la cooperación entre copartidarios a través de los distintos niveles de gobierno y jurisdicciones (Weingast, 2014). Es esperable, entonces, que al contarse con partidos menos cohesionados y con mayores problemas de coordinación se haya tornado más relevante la distribución de recursos como un modo de armar y sostener coaliciones de gobierno a lo largo del tiempo.

Por último, en relación con el modo de estudiar las transferencias, la pregunta que se plantea se diferencia de la mayoría de la bibliografía por dos razones. La primera es que analiza la asignación de transferencias en Argentina en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos que aún no ha sido sistemáticamente estudiado y en el que es dable suponer patrones de distribución distintos a los observados en períodos previos. La segunda razón es que analiza de manera conjunta la totalidad de las transferencias discrecionales y las separa de aquellas transferencias donde el gobierno nacional tiene escasa o nula discrecionalidad. Dicha separación es relevante ya que es esperable que aquellas transferencias que el gobierno nacional puede asignar a discreción se distribuyan con criterios diversos de los que determinan la distribución de las transferencias no discrecionales, y porque el valor que los actores políticos le asignan a las diversas transferencias se ve afectado por el nivel de discrecionalidad con que cuentan para su uso y distribución (Bonvecchi y Lodola, 2011). A su vez, estudiar el conjunto de las transferencias discrecionales en lugar de sólo al-

gunas de ellas permite evitar los problemas de agrupamiento y exhaustividad identificados por Bonvecchi y Lodola (2011) y explorar la posibilidad de que el gobierno nacional tenga una visión en conjunto de las transferencias que lleve a “compensar” con una transferencia en particular las desigualdades en la distribución de otras transferencias (Bonvecchi 2005).

La ponencia se organiza de la siguiente manera: en el apartado II se realiza una revisión de la literatura relevante para luego en el apartado III exponer el marco teórico y las hipótesis de trabajo. A su vez, el apartado IV detalla la propuesta metodológica mientras que en el V se presentan los resultados del análisis empírico y, en el VI, algunas conclusiones y comentarios finales.

II. Revisión de la literatura.

En la literatura sobre distribución de transferencias y sus aplicaciones al caso argentino se han propuesto diferentes respuestas a la pregunta por su asignación que es posible agrupar en tres conjuntos. Un primer conjunto que hace foco en consideraciones de equidad, un segundo que se centra en las características estructurales de las unidades subnacionales que afectan su poder de negociación y un tercero que coloca su atención en el comportamiento estratégico del gobierno nacional respecto de los gobiernos provinciales.

El primer conjunto de respuestas se desprende de la teoría clásica del federalismo fiscal donde uno de los usos asignados a las transferencias intergubernamentales es el logro de mayor equidad entre las unidades de una federación (ver por ejemplo Boadway y Flatters, 1982; Oates, 1999) y que, de hecho, se refleja en el artículo 75 de la Constitución Nacional Argentina.⁵³ Estudios sobre el caso argentino realizados en la década del 90' han contemplado esta posible explicación aunque no han encontrado resultados positivos (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995, 2001). De la misma manera, estudios más recientes sobre distribución de transferencias con alto nivel de discrecionalidad para el presidente como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) o fondos para Obra Pública (Bonvecchi y Lodola, 2011) no encuentran apoyo empírico para la posibilidad de que la distribución esté guía-

53. El inciso 2 de dicho artículo establece que la distribución de los ingresos fiscales entre las provincias 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”.

da por la búsqueda de equidad económica y social (Giraudy, 2006; Gonzalez y Mamone, 2011; Schijman, 2005) y trabajos que estudian la hipótesis de que las transferencias intergubernamentales colaboren con la convergencia económica de las provincias argentinas tampoco encuentran que éste sea el principal uso dado a las mismas (Grotz y Llach, 2013). Pese a estos resultados poco favorables, Cont, Porto y Juarros (2013) encuentran, al observar la evolución del Producto Bruto Geográfico de las provincias, que las transferencias junto con el gasto nacional directo habrían tenido un rol levemente distributivo en el período 2003-2010 aunque adjudiquen mayor peso en dicho resultado al gasto nacional directo. De esta manera, se mantiene el interrogante por el rol que pudieran cumplir las consideraciones de equidad en la distribución de transferencias cuando se analizan tomando en cuenta su nivel de discrecionalidad y en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos.

Por otro lado, en lo que respecta a las características estructurales de las provincias que pueden afectar su poder de negociación *vis a vis* el Poder Ejecutivo Nacional, la sobrerrepresentación de ciertas unidades en el Poder Legislativo Nacional de los países federales ha sido identificada usualmente como un determinante de la mayor asignación de recursos hacia dichas unidades (ver por ejemplo Atlas et al., 1995). Esta literatura argumenta que, incluso, continúa siéndolo si se explora la posibilidad de que haya sido un mayor poder de negociación inicial lo que les haya permitido obtener tal sobrerrepresentación (Dragu y Rodden, 2011). Siguiendo dicha idea, Gibson y Calvo (2000) demuestran que la sobrerrepresentación de algunos distritos en las legislaturas de los países federales produce un desacople entre su poder político y económico gracias al cual las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación tendrían un mayor poder político relativo aun no siendo más poderosas en términos económicos o demográficos. A su vez, Snyder y Samuels (2004) explican que cuando algunos distritos tienen una población considerablemente menor que otros, no disminuyendo el número de sus legisladores en igual medida, puede incluso aumentar su poder de negociación ya que el gobierno central preferirá incluir a estos distritos en sus coaliciones. El motivo radicaría en que se podría conseguir el apoyo legislativo de sus representantes con intercambios favorables para la unidad menores o de menor calidad. Siguiendo la misma idea, Lee (2000) en su análisis del Senado estadounidense encuentra que en el costo de la conformación de coaliciones no sólo influye el número de estados incluidos sino la también la identidad de dichos estados, siendo los estados menos po-

blados los más privilegiados. A su vez, este efecto puede verse reforzado fruto de los patrones de ambición de carrera progresivos hacia el nivel subnacional que suelen exhibir los legisladores de provincias con baja magnitud de distrito —que, en Argentina, coinciden con los sobrerrepresentados—. Esto se debe a que, al estar dichos legisladores interesados en continuar sus carreras de manera progresiva (es decir, buscando acceder a cargos de mayor jerarquía) en el nivel subnacional tendrán mayores incentivos para negociar con el gobierno nacional la obtención de beneficios para sus distritos de proveniencia que les permitan ganar capital político para sus apuestas electorales futuras (Chasquetti y Micozzi, 2012). Sin embargo, González y Mamone (2011) no encuentran resultados concluyentes cuando analizan la relación de la sobrerrepresentación con los fondos para Obra Pública y Giraudy (2009) que estudia la distribución de recursos en años electorales, encuentra que, en algunas ocasiones, los presidentes optan por favorecer a las provincias menos sobrerrepresentadas ya que se trata de aquellas provincias más pobladas y, por lo tanto, más relevantes en términos de votantes para las elecciones presidenciales. Además, la mayoría de los estudios sobre el caso argentino que encuentran un efecto favorable de dicha variable en la asignación de transferencias lo hacen para los años 90' (entre otros Gordin, 2006b; Gordin, 2006a; Simison, 2014). Por lo tanto, es interesante observar qué resultados se obtienen al analizar la distribución de la totalidad de transferencias discrecionales durante la década del 2000.

Por último, un tercer grupo de explicaciones, especialmente relevante para las transferencias que el presidente puede distribuir con mayor discrecionalidad, sostiene que la asignación de transferencias se ve influenciada por un comportamiento estratégico del gobierno nacional respecto de los gobiernos provinciales. Dentro de este conjunto de explicaciones, la mayor parte refiere a las relaciones político-partidarias entre los niveles de gobierno como causa de la distribución desigual de transferencias. En este sentido, Cox y McCubbins (1986) encuentran que, dado que los políticos tienden a ser adversos al riesgo, preferirán invertir en el mantenimiento de sus coaliciones de apoyo existentes. De esta manera, la mayor parte de los recursos asignados por los presidentes se dirigirían a aquellas unidades gobernadas por el mismo partido o coalición. A su vez, Rodden (2006) observa que, en los países federales, las posibilidades de un candidato de ser electo o reelecto se ven afectadas no sólo por su propio desempeño sino también por las externalidades electorales derivadas del desempeño electoral y de gobierno de otros miembros de su partido o coalición, aun cuando sea en un ni-

vel diferente de gobierno. En consecuencia, el gobierno nacional preferirá favorecer con mayores recursos, o con salvatajes en caso de falta de solvencia, a las unidades subnacionales cuyos gobernadores pertenezcan a su partido o coalición como un modo de aumentar las posibilidades de un buen desempeño del propio partido también en el ámbito subnacional.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que será esperable observar este tipo de delegación y cooperación entre niveles de gobierno sólo cuando los partidos se encuentren integrados, i. e. cuando las unidades nacionales y territoriales que los componen dependan mutuamente para llevar adelante las campañas y competir con posibilidades concretas de elección o reelección. En tales condiciones de integración, las etiquetas partidarias son un bien público para el partido que funciona como atajo informativo para los votantes, por lo cual el costo de defección para los miembros es alto (Filippov et al., 2004). De esta manera, la integración resulta en un alto nivel de nacionalización de los partidos, y como consecuencia de ello el nivel de nacionalización del sistema de partidos se vuelve una variable importante en la conformación de la estructura de incentivos bajo la cual actúan los agentes políticos.

Además, el rol primordial que los gobernadores cumplen en la política nacional argentina hace aún más esperable que su relación con el gobierno nacional afecte la distribución de transferencias. Esto se debe especialmente a que, en Argentina, los gobernadores no sólo poseen atribuciones políticas y económicas considerables gracias a las cuales, por ejemplo, les es posible manejar la utilización de la mayor parte de los recursos transferidos por el gobierno nacional, sino que también cumplen un papel de peso en los procesos de selección de candidatos para el legislativo y en la producción legislativa (ver entre otros Cheibub et al., 2009; Eaton, 2002; Jones y Hwang, 2005; Lodola, 2009; Saiegh, 2004).

Varios trabajos empíricos sobre el caso argentino encuentran apoyo para esta explicación en el caso de las transferencias discrecionales. Por ejemplo, al estudiar la distribución de ATN durante los 90', Schijman (2005) concluye que es la racionalidad política la que parece explicarla ya que los presidentes asignan la mayor parte de dichas transferencias con el objetivo de integrar o mantener a las autoridades subnacionales en su coalición de apoyo. A una conclusión similar llegan González y Mamone (2011) al encontrar que la asignación de Obra Pública en el período 1993-2009 favoreció a las provincias aliadas con el Poder Ejecutivo Nacional, y Bruetman et al. (2012) al observar que, en el período 1984-2010, cuando el presidente y el gober-

nador de una provincia pertenecieron al mismo partido se generó un efecto positivo sobre las transferencias discrecionales recibidas. No obstante, no es posible afirmar de manera concluyente la relevancia explicativa de la variable de alineación entre los niveles de gobierno para el período y el conjunto de transferencias estudiadas por al menos dos motivos. En primer lugar, dado que el período post 2001 tiene características que le son propias, es posible que la distribución de transferencias haya seguido otros patrones distintos a los seguidos en períodos anteriores. Esto es especialmente esperable dado que el gobierno nacional contó en estos años con mayores recursos para distribuir de manera discrecional, los gobernadores dependieron en mayor medida de las transferencias intergubernamentales y los partidos se encontraron menos integrados. Al mismo tiempo, y en segundo lugar, algunos estudios han producido hallazgos contradictorios. Tal es el caso del análisis que realiza Gordin de la asignación de un conjunto de transferencias en el período 1973-1999 donde los mayores montos de transferencias fueron dirigidas hacia las provincias gobernadas por la oposición (2004).⁵⁴

Asimismo, parte de la literatura resalta la importancia para el gobierno nacional de lograr la adhesión de aquellas unidades consideradas más disputables o pivótales por lo que sería esperable que éstas recibieran mayores transferencias que las unidades donde los partidos ganan por un margen mayor, sean estas oficialistas u opositoras (Dixit y Londregan, 1996; Gonçalves Veiga y Pinho, 2007; Lindbeck y Weibull, 1987). Sin embargo, una serie de estudios empíricos recientes sobre países federales como Canadá o la India no encuentra que tal expectativa se corrobore, al tiempo que brindan apoyo a las hipótesis de alineación entre niveles de gobierno y de recompensa a los distritos leales (ver por ejemplo Joanis, 2011; Mehriř y Marceau, 2013). Aunque tales resultados desfavorables podrían llevar a descartar el nivel de competitividad electoral de las unidades subnacionales como explicación potencial para la distribución de transferencias, es posible que no encuentren la relación esperada porque las consideraciones estratégicas de los gobiernos centrales con respecto a las unidades competitivas varíen de acuerdo a si éstas son controladas por aliados u opositores

54. El conjunto de transferencias utilizado para el análisis incluye las siguientes: Fondo Nacional de Viviendas, Sistema de Coparticipación Vial, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, Regalías y ATN.

políticos. A partir de dicha idea, Arulampalam et al. (2009), estudiando el caso de la India, incorporan a la explicación de la racionalidad política estratégica detrás de la distribución de transferencias la idea de un efecto alineado volátil (*Aligned Swing effect*) que llevaría a favorecer con mayores montos a las unidades volátiles en control de aliados del gobierno central pero, al mismo tiempo, a otorgar menores montos a aquellas unidades volátiles en control de la oposición como un modo de evitar fortalecer la posición de los *incumbents* opositores frente a próximas elecciones. De esta manera, al observar el efecto de la competitividad de los distritos, el efecto positivo del primer caso y el negativo del segundo se cancelan, impidiendo observar la relación existente entre la competitividad y la asignación de transferencias que sólo se podría observar al interactuar el nivel de competitividad electoral de una unidad con la relación político-partidaria de su poder ejecutivo con el nacional. Resultados similares encuentran Milligan y Smart (2005), Dickson (2009) y Brollo y Nannicini (2012) para el caso canadiense, donde además pareciera que ser demasiado leal “no paga” ya que la ventaja de las unidades subnacionales aliadas se concentraría sólo en aquellas unidades que, además de aliadas, son competitivas electoralmente.

III. Marco teórico e hipótesis.

Primero que nada, en base a la literatura sobre distribución de transferencias intergubernamentales, se espera que los criterios que expliquen la distribución de aquellas transferencias para las que el gobierno nacional cuenta con niveles altos de discrecionalidad sean distintos a los que explicarían la de transferencias de baja discrecionalidad (Bonvecchi y Lodola, 2011; Gonzalez, 2013). Por lo tanto se compararán las variables que explican, para el período estudiado, la distribución del conjunto de transferencias discrecionales con los que explican la distribución de la principal transferencia no discrecional del PEN a las provincias, la Coparticipación Federal de Impuestos.

- H1: Los criterios que expliquen la distribución de transferencias de alta y media discrecionalidad serán distintos de aquellos que expliquen la distribución de transferencias de baja discrecionalidad.

Asimismo, de la revisión de la literatura realizada en el apartado anterior es posible deducir cuatro mecanismos causales que explicarían la desigual asignación de transferencias a las provincias argentinas de los cuales se de-

rivarán las hipótesis a someter a contrastación empírica en el apartado V. El primero de estos asume que, en consonancia con las teorías clásicas del federalismo fiscal, el Poder Ejecutivo Nacional tiene objetivos redistributivos tendientes a lograr una mayor equidad en la distribución de recursos entre las unidades. Por ese motivo, aquellas provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirán mayores montos de transferencias al entenderse las transferencias como una herramienta para disminuir las inequidades y favorecer el desarrollo de las provincias más atrasadas (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995, 2001).

- H2: Las provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirán un monto mayor de transferencias per cápita.

De acuerdo con el segundo mecanismo, el monto de transferencias recibido depende del poder de negociación de las distintas provincias *vis a vis* el gobierno nacional. De esta manera, aquellas unidades cuya sobrerrepresentación en el Poder Legislativo Nacional vuelve a sus legisladores más relevantes al momento de lograr la aprobación de legislación nacional brindándoles un mayor poder de negociación (Calvo y Gibson, 2000; Snyder y Samuels, 2004) ven aumentadas sus posibilidades de obtener la asignación de mayores transferencias por parte del gobierno nacional.

- H3: Las provincias que, dada su sobrerrepresentación en el Congreso Nacional, poseen un poder de negociación mayor recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias per cápita.

Por último, de las explicaciones basadas en las relaciones políticas entre niveles de gobierno, es posible desprender dos mecanismos causales que se espera se reflejen en aquellas transferencias que, dado que el gobierno nacional puede distribuir discrecionalmente, pueden variar de acuerdo con consideraciones coyunturales. Según uno de ellos, el Poder Ejecutivo Nacional tiende a favorecer con mayores transferencias a las unidades cuyos gobernadores están alineados en términos políticos o partidarios (Cox y McCubbins, 1986; Larcinese et al., 2005; Rodden, 2006). La diferencia entre ambos tipos de alineación no es menor y se ha vuelto especialmente relevante en la Argentina en el período estudiado durante el cual la pertenencia a un mismo partido no aseguró una alineación política entre quienes gobernaban distintos niveles de gobierno al tiempo que la posibilidad de alineación política excedió la pertenencia partidaria, pudiéndose encontrar aliados políticos provenientes de diversos partidos y, en especial, del principal

partido opositor, la Unión Cívica Radical (ver entre ot Bonvecchi y Giraudy, 2007; Zelaznik, 2011). Por dicho motivo se tuvieron en cuenta ambos tipos de alineación en el análisis empírico.

- H4: Las provincias cuyo poder ejecutivo esté alineado en términos políticos o partidarios con el Poder Ejecutivo Nacional recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias per cápita.

A su vez, el segundo mecanismo causal que puede desprenderse de dicho conjunto de explicaciones indica que el Poder Ejecutivo Nacional beneficiará con sus transferencias a aquellas unidades más competitivas en términos electorales, es decir, donde no siempre gane el mismo partido o coalición, y las elecciones se definan por porcentajes de votos pequeños, para lograr y/o asegurar su apoyo político independientemente de la posición política del gobernador (Lindbeck y Weibull, 1987). Sin embargo, dada la literatura revisada en el apartado anterior también es posible que dicho efecto favorable sólo se observe cuando la competitividad de las unidades interactúe con la alineación de su gobernador con el Poder Ejecutivo Nacional. Por lo tanto, se pondrá también a prueba en el análisis empírico la interacción entre ambas variables con el objetivo de observar si se encuentra un efecto alineado volátil que favorezca a las provincias que sean a la vez aliadas y competitivas electoralmente (Arulampalam et al., 2009).

- H5: Las provincias cuyas últimas elecciones para gobernador hayan sido más competitivas recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias discrecionales per cápita.

-H6: Las provincias cuyo poder ejecutivo esté alineado en términos políticos o partidarios con el Poder Ejecutivo Nacional y haya sido resultado de elecciones más competitivas recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias discrecionales per cápita

IV. Metodología.

Las hipótesis propuestas se contrastaron utilizando información sobre transferencias como variable dependiente. Las unidades de análisis fueron las provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2002 y 2011 (240 unidades provincia-año). Se optó por observaciones anuales ya que se considera que para apreciar el efecto de decisiones políticas que suelen estar motivadas por horizontes temporales

cortos lo más conveniente es contar con unidades temporales breves y esta es la menor unidad temporal para la que se cuenta con información disponible para todas las variables incluidas en el análisis empírico. Por tratarse de observaciones repetidas para un número relativamente grande de unidades seleccionadas de manera no aleatoria, los datos tienen una estructura de time-series-cross-section (TSCS). Por ello es de esperar la presencia de problemas tales como heterocedasticidad, autocorrelación entre las variables y estacionalidad, lo cual vuelve necesaria la utilización de estrategias de estimación que puedan lidiar con dichas problemáticas. Por ese motivo se realizaron regresiones multivariadas con errores estándar corregidos por panel y efectos fijos.

Se optó por dicho método, en lugar de otros posibles como el modelo de ecuación generalizada estimada (GEE), ya que para responder a la pregunta planteada es de mayor interés detectar el efecto de los cambios de las covariancias en una misma unidad particular que una posible comparación entre grupos de unidades (Zorn, 2001; 475). Sin embargo, dadas las ventajas de métodos como el GEE cuando se utiliza información obtenida de unidades con poca variación en la variable dependiente a través de tiempo, y dado que es esperable encontrar dicha variación escasa al menos en algunas de las unidades parte del análisis, se realizarán tests de sensibilidad de los resultados mediante la utilización de dicho modelo con errores robustos (Zorn, 2001).

Otro punto a tener en cuenta es que se eligió utilizar errores estándar corregidos por panel (PCSE) aun cuando la estructura de la base cuenta con más casos que observaciones temporales. La razón de ello es que, aunque dicho método de estimación se utiliza típicamente cuando se cuenta con más observaciones temporales que casos (ver entre otros Beck, 2008), permite también corregir de manera simultánea heterocedasticidad, autocorrelación de tipo uno dentro de los paneles y autocorrelación contemporánea entre los paneles. Además, una serie de estudios metodológicos sostiene la validez de los resultados obtenidos con dicho modo de estimación cuando se cuenta con menos observaciones temporales que casos (ver entre otros Beck y Katz, 1995, 2011).

Por otro lado, dado que los posibles sesgos derivados de la heterogeneidad entre las unidades quedan sin corregir al utilizar PCSE (Wilson y Butler, 2007), se optó por incorporar efectos fijos por provincia tomando como categoría de referencia la provincia con el promedio anual de transferencias discrecionales per cápita más cercano a la media. La preferencia teórica por uti-

lizar efectos fijos deriva del carácter no aleatorio de la muestra propio de una estructura de datos de tipo TSCS (Beck, 2001; Wilson y Butler, 2007). Sin embargo, dado que su utilización puede traer complicaciones al estimar variables con escasa variación temporal como la sobrerrepresentación (Beck, 2001; Plümpner et al., 2005) se utilizó el test de Hausman para determinar si era recomendable, en cada caso, realizar la estimación también con efectos aleatorios (Wooldridge, 2002). Cuando este fue el caso, se reportaron ambos resultados.

IV.1. Variables Dependientes.

La principal variable dependiente del estudio fueron los montos de transferencias discrecionales per cápita⁵⁵ recibidos por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos datos han sido calculados por FIEL⁵⁶ y elaborados con base en información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. El cálculo de dichos montos se realizó sumando para cada provincia-año las Transferencias Corrientes y las Transferencias de Capital reportadas en las ejecuciones presupuestarias provinciales y restando luego los montos de las transferencias de baja discrecionalidad.⁵⁷ Por otro lado, se utilizó también como variable dependiente el monto per cápita recibido por cada una de las unidades provincia-año en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos siguiendo información provista por el Ministerio del Interior. La utilización de la Coparticipación en lugar de otros tipos de transferencias de baja discrecionalidad se basa en su magnitud, ya que, como indica González (2013), en el período 1983-2004 esta transferencia significó el 69% de las transferencias federales, el 42% de los ingresos fiscales provinciales y el 35% del total de los ingresos provinciales. Tanto para los montos de transferencias discrecionales como para los montos distribuidos en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos, para que las observaciones de distintos años fueran compara-

55. Para calcular las variables que se expresan en términos per cápita se utilizaron estimaciones anuales realizadas con base en datos de los censos nacionales de población.

56. Agradezco a Cynthia Moskovits por haberme facilitado dicha información.

57. Los montos que se sustrajeron al total fueron aquellos transferidos a las provincias en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos y de asignaciones o fondos específicos como el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Fondo del Tabaco y el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI). Todas estas detracciones corresponden a transferencias clasificadas como de baja discrecionalidad en Bonvecchi y Lodola (2011).

bles, los montos se calcularon en pesos constantes del 2004.⁵⁸

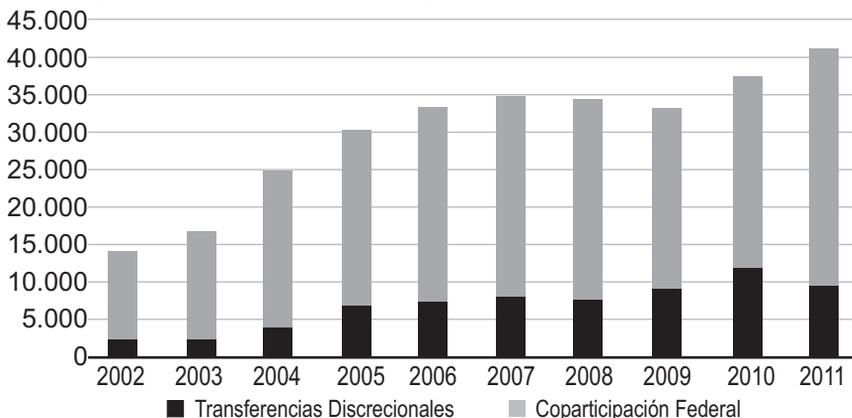
A continuación (Tabla 1) se presentan algunas estadísticas descriptivas de las variables dependientes y un gráfico de la evolución de los montos totales distribuidos por tales conceptos en el período 2002-2011. La Figura 1 permite apreciar el aumento experimentado a lo largo del período estudiado por los montos distribuidos a través de transferencias discrecionales.

TABLA 1. Estadísticas Descriptivas Variables Dependientes (per cápita).

Variable	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Transferencias discrecionales	240	323,98	417,07	17,44	3184,67
Coparticipación	240	1017,56	562,96	55,8	2932,94

Fuente: elaboración propia en base a datos de FIEL y el Ministerio del Interior.

FIGURA 1. Evolución montos totales anuales de Transferencias Discrecionales y Coparticipación Federal de Impuestos en millones de pesos constantes del 2004

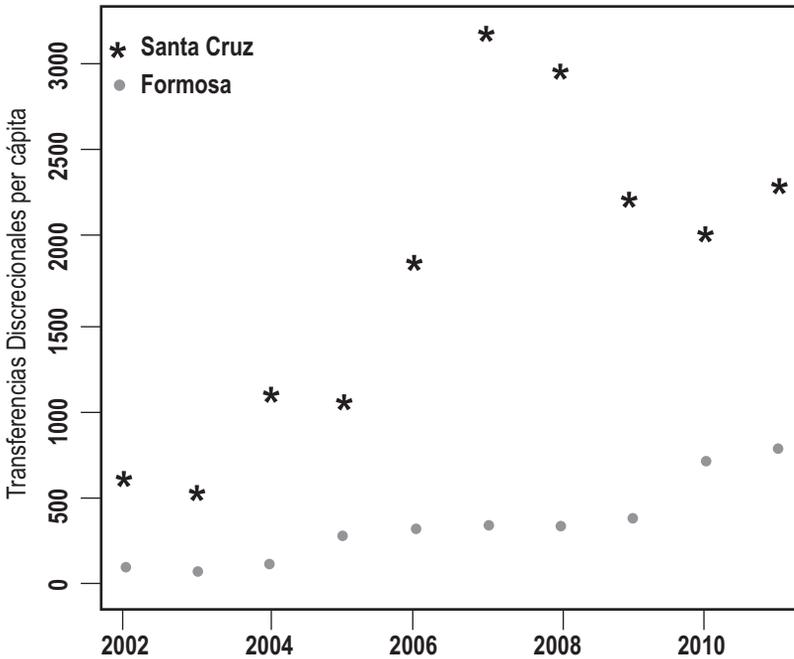


Fuente: elaboración propia en base a datos de FIEL y el Ministerio del Interior.

58. La información sobre inflación que se utilizó para calcular los montos en pesos constantes se obtuvo del INDEC para los primeros años (2003-2005). Luego de su intervención en el año 2006 se utilizó el índice de inflación de la consultora Buenos Aires City. Como dicho índice sólo está disponible hasta el año 2010, para el año 2011 se utilizó el índice presentado por diputados opositores en base al promedio de diversas consultoras.

Al observar los montos per cápita recibidos por las distintas provincias en concepto de transferencias discrecionales, la provincia de Santa Cruz aparece claramente como un *outlier* pues recibe anualmente montos muy superiores al promedio (ver Figura 2 donde se la compara con la provincia más cercana a dicho promedio). Por dicho motivo, en el análisis empírico se repitieron los modelos con el monto per cápita de transferencias discrecionales como variable dependiente excluyendo a esta provincia para ver si la misma se comporta como una observación influyente sesgando los resultados encontrados.

FIGURA 2. Transferencias Discrecionales per cápita anuales Santa Cruz y Formosa.



Fuente: elaboración propia en base a datos de FIEL.

IV. 2. Variables Independientes.

Los indicadores utilizados para poner a prueba la hipótesis según la cual la distribución de transferencias responde a consideraciones de equidad (H2) son el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (González y Mamone, 2011; Porto y Sanguinetti, 1995; Schijman, 2005) y el promedio anual de la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos de cada provincia⁵⁹ (Giraudy, 2006). Ambos fueron calculados según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC).⁶⁰

Para la hipótesis relativa a la sobrerrepresentación (H3) la variable independiente utilizada fue la sobrerrepresentación distrital (SRD) en la Cámara de Diputados. Siguiendo a Reynoso (2004) se midió como la razón entre los electores de la unidad⁶¹ como porcentaje del total nacional y los diputados que representan a cada una de ellas como porcentaje del total nacional. No se utilizó la medida más usual en la bibliografía que calcula la razón entre el porcentaje de población y el de diputados (entre otros Giraudy, 2006; Gordin, 2007) porque se considera que el cálculo en base a la cantidad de electores y no a la cantidad de población total permite una mejor comparación entre provincias con distintas estructuras poblacionales. Esto es espe-

59. La información de desempleo utilizada proviene de la Encuesta Permanente de Hogares. Los valores de las unidades provincia-año para los que no se disponen de datos de tasa de desempleo en aglomerados urbanos fueron calculados en base a la varianza del promedio regional y los últimos datos disponibles.

60. Si bien gran parte del período que abarca el análisis empírico es posterior a la intervención del INDEC, lo cual puede despertar ciertas sospechas sobre su veracidad, se utilizaron los datos de dicho organismo dado que se trata de la única fuente de información sistemática para todas las provincias durante todo el período y porque, dado que lo más relevante para el análisis es la posición relativa de cada provincia respecto al resto, los datos del INDEC resultan pese a todo válidos. De todos modos, se comparó dicha información con estadísticas de pobreza de la Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y el Banco Mundial) calculada mediante el método Foster Greer Thorbecke que, aunque no cuentan con datos para todas las provincias para todo el período sí cubren la mayoría de los casos y fueron calculados para toda la serie con referencia al mismo monto en dólares (\$2,5 diarios). La correlación entre ambas mediciones es de casi 0,7.

61. La información de electores se obtuvo del blog de Andy Tow (<http://www.andytow.com/blog/>).

cialmente relevante dado que la muestra incluye unidades con población envejecida, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto con otras, como Jujuy, que cuentan con un porcentaje significativamente mayor de menores en su estructura demográfica. Asimismo se utilizó como indicador la sobre-representación en la cámara baja, ya que, además de tratarse de la cámara de representación poblacional donde, por lo tanto, no debería haber unidades sobrerrepresentadas, estudios previos han encontrado que la sobrerrepresentación en las cámaras bajas tiene más repercusión en las distorsiones regionales de transferencias federales que la de las cámaras altas (Gibson et al., 1999).

Para poner a prueba la hipótesis de alineación política (H4) se utilizaron dos variables dicotómicas. La primera identifica la alineación política (o la falta de ella) del gobernador de la provincia con el Poder Ejecutivo Nacional. La construcción de dicha variable, de carácter anual, se basó principalmente en la información que forma parte de la base de datos inédita sobre comportamiento legislativo realizada en el marco de los proyectos de investigación PICT “*La formación de coaliciones de gobierno en sistemas federales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada*” y UBACyT “*La influencia de los gobernadores en la formación de las coaliciones legislativas del presidente. El caso argentino (2000-2010)*”. Dicha información deriva del análisis de diarios provinciales y nacionales⁶² de fechas cercanas a las elecciones de gobernador y de renovación de diputados nacionales orientado a rastrear indicios de la relación entre el gobierno provincial y nacional que permitieran determinar la existencia o no de alineación entre ambos.⁶³ Por ejemplo, se tuvo en cuenta si el presidente apoyó al gobernador en su campaña electoral o a algún otro candidato, si hubo consenso o conflicto en el armado de las listas de diputados, si ambos apoyaron la misma lista o no y otras situaciones que pudieran dar indicios respecto de la relación de alineación política entre ambos. Dicha información se complementó luego con un análisis temporalmente más extenso de los mismos diarios. La segunda variable dicotómica, en cambio, indica la alineación partidaria tomando el

62. Los diarios utilizados fueron: Clarín, La Nación, La Voz del Interior, El Litoral, El Argentino, El Ancastí, El Comercial, Los Andes, Misiones Online, La Palabra, Diario de Cuyo, El Diario de la República, La Gaceta, El Sol online, MDZ online y La Capital.

63. En el proceso de recolección de información trabajé junto con Nadia Arno y Jorge Mangonnet.

valor uno cuando el gobernador pertenece al mismo partido que el presidente⁶⁴ y cero en el resto de los casos.

Para la H5, relativa al nivel de competitividad electoral de las provincias, se utilizó como proxy el margen de victoria del gobernador construido a partir de la diferencia en términos absolutos entre el porcentaje de votos obtenidos en la primera vuelta por el candidato que resultó vencedor y el candidato que haya salido segundo (Gonçalves Veiga y Pinho, 2007).⁶⁵ De esta manera, las provincias con menores valores indican que la diferencia de votos entre ambos candidatos fue menor y, por lo tanto, se trató de elecciones más competitivas. En aquellos casos en que el gobernador asumió por renuncia o muerte del gobernador electo, la variable no se computó para dichos años. Para la H6 se incluyó en los modelos un término de interacción entre las variables propuestas para las últimas dos hipótesis.

Por último se incluyeron dos variables de control. Por un lado, se identificó si se trata de un año en que se llevaron a cabo elecciones presidenciales, dada la considerable evidencia de una relación positiva entre la cercanía de esas elecciones y la distribución de recursos hacia las unidades subnacionales, especialmente en democracias relativamente nuevas y en países en desarrollo (Brender y Drazen, 2005; Dahlberg y Johansson, 2002; Denmark, 2000; Gonçalves Veiga y Pinho, 2007; Schukenecht, 1998; Shi y Svensson, 2006). Por el otro lado, se identificó si ese año se llevaron a cabo elecciones subnacionales a gobernador o legisladores provinciales. La importancia de esta última variable de control deriva de que, como muestran Akhmedov y Zhuravskaya (2004), los ciclos electorales subnacionales suelen ser financiados por un aumento de las transferencias intergubernamentales y de que trabajos como el de Lema y Streb (2013) han encontrado evidencia en ese sentido para el caso argentino en el período 1985-2001. Además, para ambas variables se tuvo en cuenta el año en que se produjo la elección y no el año previo. Dicha decisión se fundamenta, por un lado, en que las elecciones se llevaron a cabo generalmente en la segunda mitad del

64. Se consideraron copartidarios a los gobernadores que se presentaron con la etiqueta del Partido Justicialista, Unión por Córdoba, Alianza Frente Justicialista para la Victoria, Frente Movimiento Popular, Frente para la Victoria, Frente para la Victoria Santacruceño y Frente Fundacional.

65. La información de los resultados electores se obtuvo del blog de Andy Tow (<http://www.andytow.com/blog/>).

año y, por el otro, en que la literatura sobre ciclos electorales indica que éstos suelen ser de corta duración (Akhmedov y Zhuravskaya 2004), por lo que los aumentos en el gasto suelen observarse recién un par de meses antes de las elecciones. Como ambas variables tienen una correlación alta (0,75), se repitieron las estimaciones utilizando sólo la variable de elecciones provinciales y se reportaron las diferencias que pudieran existir en los resultados.

A continuación (Tablas 2 y 3) se presentan estadísticas descriptivas de las variables independientes.

TABLA 2. Estadísticas Descriptivas Variables Independientes Continuas.

Variable	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
NBI	240	13,3	5,67	3,43	26,94
Desempleo	240	8,94	4,7	1,3	23
SRD	240	1,66	1,16	0,71	7,22
Márgen de Victoria	240	20,996	20,74	0,23	84,54

TABLA 3. Frecuencia Relativa Variables Independientes Dicotómicas.

Variable	Observaciones	0	1
Alineación Política	240	33,75	66,25
Copartidario	240	40	60
Elección Provincial	240	60	40
Elección Presidencial	240	70	30

V. Análisis empírico.⁶⁶

Las Tablas 4 y 5 presentan los resultados de los modelos 1 a 4 donde se ponen a prueba las hipótesis 2 a 6 utilizando como variable dependiente las transferencias discrecionales por parte del Poder Ejecutivo Nacional a las provincias argentinas. En los primeros modelos (Tabla 4) se utilizó la alineación política entre el gobernador y el PEN como variable independiente para testear la hipótesis cuatro (H4). Aunque dada la estructura de la muestra se consideró más adecuado realizar las estimaciones con efectos fijos y errores estándar corregidos por panel, en este caso, un valor p mayor a 0,05 en el Test de Hausman indicó la conveniencia de realizar las estimaciones también con efectos aleatorios (Wooldridge, 2002). Por dicho motivo en la Tabla 4 se presentan los resultados de los Modelos 1 y 2 con ambos métodos de estimación.⁶⁷ Por otro lado, en los Modelos 3 y 4 (Tabla 5) se utilizó la variable que indica la pertenencia al mismo partido del gobernador y el PEN para someter a prueba la H4. Además, como se hizo mención en el apartado IV. 1 los modelos se estimaron con y sin Santa Cruz y se reportaron ambos resultados. Por último, la Tabla 6 presenta los resultados de los modelos 4 y 5 que ponen a prueba la primera hipótesis (H1).⁶⁸

Como es posible observar en las Tablas 4 y 5, la hipótesis de la equidad (H2) no es respaldada por el análisis empírico. De hecho, los resultados indican que el porcentaje de hogares con NBI en un provincia reduciría, en lugar de aumentar, los montos de transferencias discrecionales per cápita recibidos. Este resultado es estadísticamente significativo al 0,01 y robusto a las distintas especificaciones de los modelos 1, 2, 3 y 4.⁶⁹ A su vez, si bien en algunas especificaciones de los modelos la tasa de desempleo tiene el efecto es-

66. Para el análisis empírico se utilizó Stata 12. Tanto la base de datos utilizada como el Dofile y el Script de R con que se realizaron los gráficos de la sección previa están disponibles para quien desee solicitarlos.

67. En el resto de los casos, como se obtuvo un valor p menor a 0,05 se optó por presentar solamente los resultados de las estimaciones con efectos fijos.

68. Los resultados de los modelos estimados con GEE se excluyeron por cuestiones de espacio pero están a disposición de quien desee solicitarlos.

69. Por no contar con información para todas las provincias para toda la serie temporal y dado el importante nivel de correlación con otras variables independientes de interés no se reestimaron los modelos 1 y 2 utilizando el dato de pobreza de CEDLAS y el Banco Mundial. Sin embargo, la correlación entre este indicador y la variable dependiente es negativa y de más de 0,3.

perado en los montos de transferencias discrecionales recibidos por las distintas provincias, su efecto deja de ser estadísticamente significativo cuando se excluye Santa Cruz o cuando se estima los Modelos 1 y 2 con efectos aleatorios.⁷⁰ Por ello, no es posible afirmar que las provincias con mayores tasas de desempleo en aglomerados urbanos reciban un mayor monto per cápita de transferencias discrecionales.

Los resultados de los modelos tampoco brindan apoyo a la hipótesis de la sobrerrepresentación (H3). De hecho, los coeficientes correspondientes a la variable sobrerrepresentación tienen signo negativo y son estadísticamente significativos en todas las especificaciones de los primeros dos modelos con efectos fijos. En el caso de las especificaciones con efectos aleatorios, aunque no alcanzan a ser estadísticamente significativos al 0,01 continúan teniendo signo negativo y valores p relativamente bajos (de menos de 0,2). Sin embargo, los resultados no son robustos a la estimación con GEE ni a la eliminación conjunta de Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En relación con la hipótesis de la alineación política (H4), los resultados de los Modelos 1 y 2 (Tabla 4) muestran que el efecto de la alineación política entre el gobernador y el PEN es positivo y alcanza significación estadística cuando no se estima la interacción entre alineación y margen de victoria del gobernador y cuando se excluye a Santa Cruz.⁷¹ Al incorporarse la interacción entre el efecto de la alineación sobre los montos per cápita de transferencias y el nivel de competitividad recibidos, el coeficiente deja de ser significativo cuando la diferencia entre los votos obtenidos por los dos primeros candidatos tiende a cero, es decir, cuando las elecciones son muy competitivas. Por otro lado, cuando se incluye como variable la relación partidaria entre el gobernador y el PEN (Modelos 3 y 4), que ambos pertenezcan al mismo partido tiene un efecto positivo estadística y sustantivamente significativo en el monto de transferencias discrecionales per cápita recibido que es robusto a las distintas especificaciones del modelo.

Por su parte, los resultados referentes a las hipótesis 5 y 6 son menos claros. En los Modelos 3 y 4 (Tabla 5) ni la competitividad de la elección a gobernador en la provincia ni su interacción con la variable partidaria tienen un efecto estadísticamente significativo, aunque la variable de competitividad

70. También cuando se estiman los modelos 1 y 2 con GEE la variable resulta no significativa salvo en el caso del Modelo 1 sin Santa Cruz en que el coeficiente resulta ser negativo y estadísticamente significativo.

71. En la estimación con GEE la variable es significativa al 0,1 cuando se incluye Santa Cruz.

sí resulta estadísticamente significativa al utilizar GEE. En cambio, en el Modelo 2 (Tabla 4) dichas variables sí resultan estadísticamente significativas pero no robustas a las distintas especificaciones del modelo. Cuando se grafican los efectos interactivos de los modelos 2 y 4 (Figuras 3 a 5) se observa que el efecto condicional de la variable alineación política, condicionado a los valores de margen de victoria, es positivo y significativo al 95%. En el caso del Modelo 2, la interacción entre alineación política y margen de victoria tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo para aquellas elecciones menos competitivas donde el margen de victoria fue de al menos 10 puntos porcentuales. Dicho efecto mantiene su signo y nivel de significancia a medida que el margen aumenta, aunque al aumentar los intervalos de confianza disminuye el nivel de certeza respecto de la magnitud del efecto. De manera similar, la Figura 5 muestra que en el Modelo 4 el efecto de la interacción entre la pertenencia al mismo partido del presidente y el gobernador y el margen de victoria de este último tiene un efecto positivo y significativo al 95% hasta que los márgenes de victoria superan el 60%, valores para los cuales la interacción deja de ser estadísticamente significativa.

Otro hallazgo interesante, aunque no se refiere a ninguna de las hipótesis propuestas, es que en aquellos años en que se llevaron a cabo elecciones presidenciales, el monto de transferencias discrecionales distribuido decreció en lugar de aumentar. Aunque este resultado va en contra de la expectativa teórica planteada, una posible explicación radica en la visibilidad de las transferencias. Como señala Rumi (2014), al tener distintos tipos de transferencias distintos niveles de visibilidad para los votantes es probable que la composición del gasto nacional en las provincias varíe de acuerdo a si se trata de un año electoral o no. De este modo, en años electorales el gobierno nacional preferirá realizar transferencias *en especie* (como Obra Pública) y no transferencias de menor visibilidad, como las estudiadas en este caso. Esto permitiría explicar que, dado que los recursos disponibles para ambos tipos de transferencias son escasos, los montos de transferencias discrecionales disminuyan, como se observa en el análisis empírico realizado. No obstante, como en estudios sobre el tema para el caso argentino no se observa esta relación (González y Mamone, 2011) se necesitaría un estudio en mayor profundidad antes de poder explicar la relación observada.

También resulta relevante el hecho de que la provincia de Santa Cruz haya recibido montos mayores de transferencias discrecionales a los del resto de las provincias durante los años analizados, siendo justamente la provincia en que comenzaron sus carreras políticas los dos presidentes que más tiem-

po gobernaron durante el período de estudio (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner). Aunque dada la escasa variación de esta variable a lo largo del período estudiado (Santa Cruz fue la provincia donde el presidente inició su carrera política en 9 de los 10 años) no fue posible incorporarla en el análisis empírico, el hecho mismo de que Santa Cruz sea un *outlier* (y una observación influyente) brinda apoyo a una serie de estudios que identifican una tendencia en los presidentes hacia asignar mayores fondos a su provincia de proveniencia (ver ejemplo Milligan y Smart, 2005). Ello ofrece un posible punto de partida para futuros estudios.

TABLA 4. Resultados Modelos 1 y 2 con Efectos Fijos⁷² y Efectos Aleatorios (con y sin outlier).

	Modelo 1 EF	Modelo 2 EF	Modelo 2 EFsin Santa Cruz	Modelo 1 EA	Modelo 2 EA	Modelo 2 EA sin Santa Cruz
NBI	-52,342*** (7,924)	-47,359*** (7,561)	-43,381*** (6,224)	-24,445*** (8,741)	-24,608*** (8,875)	-25,397*** (4,797)
Desempleo	11,467** (4,994)	8,28* (4,766)	4,49 (3,821)	-4,687 (5,307)	-5,472 (5,382)	-4,162 (2,682)
SRD	-643,154*** (154,204)	-681,028*** (156,67)	-271,767*** (68,97)	-44,918 (47,123)	-62,487 (48,269)	-42,648 (30,848)
Alineación Política	65,94*** (16,33)	-1,232 (24,79)	55,276*** (14,57)	117,741*** (38,721)	66,601 (49,514)	75,674*** (22,752)
Margen de Victoria	0,423 (0,641)	-2,25*** (0,786)	-1,203* (0,65)	0,825 (1,034)	-1,159 (1,6118)	0,854 (0,744)
Interacción Alineación * Margen de Victoria		4,303*** (1,629)	2,082** (0,844)		3,189 (2,007)	1,896* (0,941)
Elección Provincial	10,008 (23,106)	14,003 (20,961)	5,485 (18,406)	5,654 (45,553)	9,696 (45,192)	3,979 (20,495)
Elección Presidencial	-57,35** (27,972)	-61,567** (29,076)	-59,039** (24,762)	-34,714 (47,442)	-39,403 (47,071)	-49,363** (21,395)
Constante	2440,129*** (338,257)	2386,366** (335,455)	1667,004*** (179,075)	678,184*** (141,365)	749,124*** (145,968)	666,341*** (83,76)
R Cuadrado	0,83	0,83	0,87			

Errores Estándar Corregidos por Panel o Errores Estándar entre paréntesis.

*p < 0,1,** < 0,05,*** < 0,01

72. Los coeficientes de las variables provinciales se excluyeron por cuestiones de espacio pero están a disposición de quien desee solicitarlos.

TABLA 5. Resultados Modelos 3 y 4 con Efectos Fijos (con y sin outlier).

	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 4 sin Santa Cruz
NBI	-51,396*** (8,091)	-52,183*** (8,424)	-44,638*** (6,56)
Desempleo	10,645** (5,115)	10,897** (5,245)	4,622 (3,745)
SRD	-674,162*** (156,116)	-673,304*** (155,987)	-305,623*** (75,612)
Copartidario	79,114*** (19,538)	68,145*** (18,007)	72,815*** (16,436)
Margen de Victoria	0,0898 (0,606)	0,479 (0,536)	0,502 (0,487)
Interacción Copartidario * Margen de Victoria		0,779 (0,961)	0,089 (0,627)
Elección Provincial	10,865 (23,53)	10,027 (23,817)	3,295 (20,064)
Elección Presidencial	-59,987** (28,88)	-59,506** (28,538)	-59,107** (25,244)
Constante	2476,547*** (330,399)	2492,381*** (332,386)	1798,887*** (199,273)
R Cuadrado	0,83	0,83	0,86

Errores Estándar Corregidos por Panel entre paréntesis.
*p < 0,1; ** < 0,05; *** < 0,01

Por último, la Tabla 6 muestra los resultados de los modelos que tienen como variable dependiente los montos distribuidos en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos. Tal como era esperable a partir de la H1, las variables se comportan de manera distinta cuando se analiza la distribución de esta transferencia de baja discrecionalidad que cuando se observan los criterios detrás de la asignación de transferencias discrecionales. De hecho, la única variable que se comporta de igual manera es la sobrerrepresentación. Sin embargo, tal resultado no es robusto a las especificaciones

del modelo, ya que sus coeficientes dejan de ser estadísticamente significativos al estimarse los modelos 5 y 6 con efectos aleatorios e invierten su signo (siendo en este caso estadísticamente significativos al 0,01) cuando se estima los modelos con GEE. De esta manera, la única variable que parece tener algún efecto es la tasa de desempleo, cuyo coeficiente es en ambos modelos negativo y robusto a las distintas estimaciones. Por otro lado, los altos R cuadrados observados parecen señalar que, como era de esperarse dada la existencia de coeficientes, es la misma identidad de cada provincia la que explica en mayor medida la distribución de tales transferencias.

TABLA 6. Resultados Modelos 5, 6, 7 y 8 con Efectos Fijos.

	Modelo 5 (copartidario)	Modelo 6 (copartidario)	Modelo 7 (alineación)	Modelo 8 (alineación)
NBI	2,925 (14,109)	5,031 (14,049)	3,167 (14,265)	1,628 (14,372)
Desempleo	-49,76*** (7,516)	-50,43*** (7,43)	-49,957*** (7,632)	-48,972*** (7,677)
SRD	-604,95*** (135,942)	-607,24*** (136,23)	-613,442*** (141,074)	-601,746*** (146,418)
Copartidario/ Alineación Política	-23,164 (37,089)	6,08 (35,89)	-17,967 (27,385)	2,777 (40,913)
Margen de Victoria	0,473 (0,553)	1,991 (1,221)	0,384 (0,576)	1,209 (0,914)
Interacción Copartidario/Alineación * Margen de Victoria		-2,077* (1,104)		-1,329 (1,428)
Elección Provincial	-60,839 (42,797)	-58,604 (43,675)	-60,54 (43,259)	-61,774 (43,695)
Elección Presidencial	53,065 (58,855)	51,784 (59,594)	52,272 (59,361)	53,575 (59,306)
Constante	2755,863*** (410,412)	2713,65*** (406,827)	2764,396*** (411,709)	2780,999*** (412,221)
R Cuadrado	0,9	0,9	0,9	0,9

Errores Estándar Corregidos por Panel entre paréntesis.

*p < 0,1; ** < 0,05; *** < 0,01

FIGURA 3. Efecto Condicional Alineación-Margen de Victoria, Modelo 2 con Efectos Fijos.

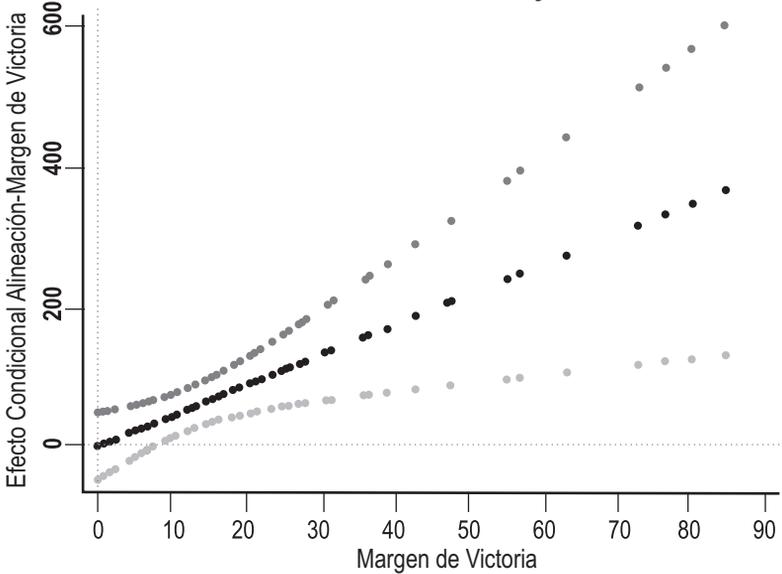


FIGURA 4. Efecto Condicional Alineación - Margen de Victoria, Modelo 2 con Efectos Aleatorios.

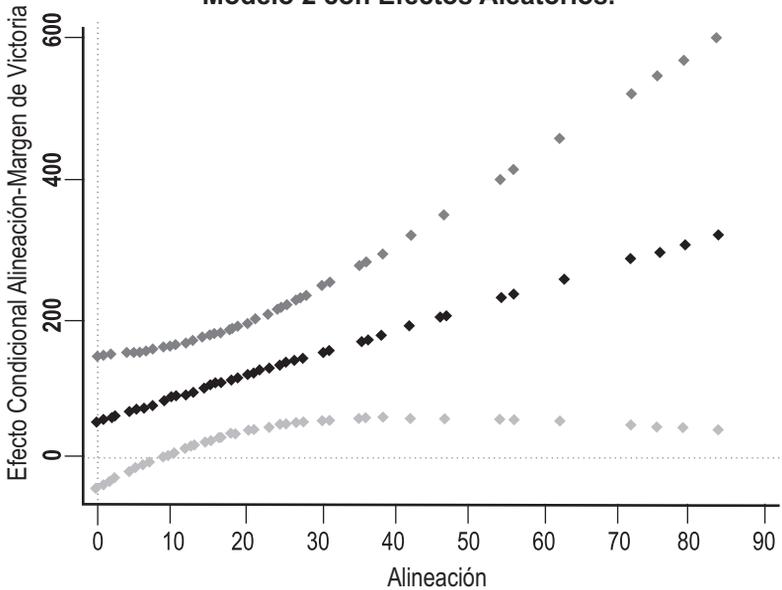
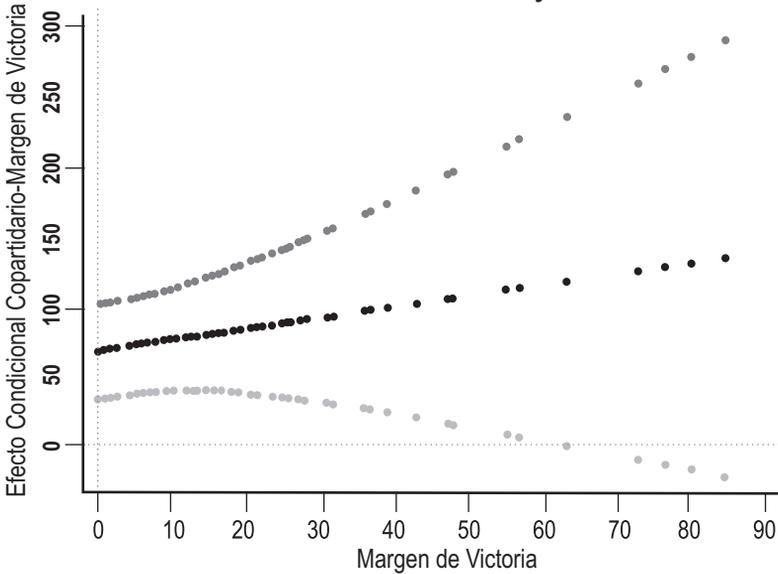


FIGURA 5. Efecto Condicional Copartidario-Margen de Victoria, Modelo 4 con Efectos Fijos.



VI. Conclusiones y comentarios finales.

La pregunta que motivó la presente investigación fue qué variables explican la distribución intergubernamental de transferencias en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. Con el objetivo de responder a dicha pregunta, y dadas ciertas características que vuelven especialmente relevante el caso elegido, se realizó un análisis empírico de la distribución de transferencias intergubernamentales en Argentina en el período 2002-2011. En el mismo se analizó la distribución de la totalidad de las transferencias discrecionales en conjunto y se la comparó con la distribución de la más importante transferencia de baja discrecionalidad, la Coparticipación Federal de Impuestos. Los hallazgos confirman un patrón identificado en la literatura previa –la falta de impacto de las consideraciones de equidad en la distribución de las transferencias– pero, fundamentalmente, difieren de ella en dos cuestiones centrales: el peso explicativo del poder de negociación de las provincias y la importancia de la alineación partidaria y política para dar cuenta de la asignación de los recursos.

Al analizar los montos de transferencias discrecionales per cápita recibidos

por las distintas provincias y la CABA en el período estudiado, se observó que ni las consideraciones de equidad ni el mayor poder de negociación dado a las provincias por su sobrerrepresentación en el Congreso de la Nación explican su distribución. De hecho, el porcentaje de hogares con NBI muestra una relación inversa y robusta con los montos recibidos. Aun cuando la otra variable que buscaba explorar la posibilidad de una distribución tendiente a lograr mayor equidad entre las provincias (la tasa de desempleo) mostró en algunos casos el signo esperado, este resultado no fue robusto a las distintas especificaciones del modelo. De esta manera, y de acuerdo con gran parte de la literatura previa, el análisis empírico no encontró apoyo a la idea de que el gobierno nacional utilizara las transferencias para lograr mayor equidad, aun en un período en que contó con mayores recursos para distribuir de manera discrecional y se enfrentó con un sistema de partidos más desnacionalizado.

De manera similar, la variable que indica el poder de negociación de las provincias, su nivel de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, tuvo un efecto contrario al esperado. Este hallazgo es interesante ya que va en sentido contrario a la mayor parte de los resultados obtenidos por los análisis empíricos sobre períodos previos. Aunque podría pensarse que la diferencia se debe a la especificación de la variable dependiente, dado que aquí se utilizaron los montos correspondientes al conjunto de las transferencias en cuya distribución el gobierno nacional cuenta con discrecionalidad y no los montos correspondientes a sólo algunas de estas transferencias, análisis empíricos que también utilizan dicho conjunto de las transferencias encuentran que la sobrerrepresentación tiene un efecto positivo y significativo cuando se analiza el período 1984-2010 (Bruetman et al., 2012) o solo la década del 90' (Simison, 2014).

Aunque el resultado no es del todo robusto a distintas especificaciones, el hecho de que no se encuentre la relación positiva identificada para períodos anteriores resalta la influencia de los cambios en la estructura de incentivos en el comportamiento de los actores políticos del federalismo argentino (Ardanaz et al., 2014). El resultado encontrado permitiría afirmar que la utilidad de premiar a los distritos con mayor representación en el Poder Legislativo Nacional disminuye en un contexto de mayor centralización fiscal y menor nivel de nacionalización del sistema de partidos. Gracias a una mayor centralización fiscal, el gobierno nacional cuenta con mayores recursos para distribuir con discrecionalidad y los gobernadores son comparativamente menos poderosos; y en virtud del menor nivel de nacionalización partidaria,

los presidentes pueden arriesgarse a premiar a jurisdicciones electoralmente más decisivas para ellos que para los líderes partidarios subnacionales.

Por otro lado, también a diferencia de la literatura que analiza períodos previos, el principal factor explicativo de la distribución de transferencias discrecionales en el período 2002-2011 parece haber sido el comportamiento político estratégico del gobierno nacional respecto de las provincias. Aunque no resultó robusta en todas las especificaciones, la alineación política entre el gobernador y el PEN parece haber tenido un efecto positivo en los montos de transferencias recibidos por las provincias, especialmente en los casos donde la competitividad de las elecciones fue menor. Asimismo, el hecho de que ambos pertenecieran al mismo partido tuvo un efecto significativo, y robusto a las distintas estimaciones, sobre los montos recibidos.

Que la alineación partidaria haya tenido resultados más robustos que la alineación política puede, también, entenderse como fruto del cambio en los incentivos producto de la desnacionalización del sistema de partidos. En un contexto semejante, la lealtad de los miembros del mismo partido ya no puede ser dada por sentada por el presidente y se vuelve necesario asegurarla. De esta forma, las transferencias pueden haber jugado un rol importante, no sólo como manera de recompensar a los aliados, sino también en la conformación y mantenimiento de coaliciones de apoyo al interior del partido del presidente. Aunque para poder sostener esta explicación con mayor fundamento sería necesario realizar estudios empíricos de otros períodos con niveles distintos de nacionalización del sistema de partidos, la pérdida de peso de la sobrerrepresentación como determinante para la obtención de mayores transferencias parece dar apoyo a esta idea. Así, es posible conjeturar que los presidentes al momento de distribuir recursos entre las provincias en un contexto donde el sistema de partidos se encuentra desnacionalizado y los gobernadores cuentan comparativamente con menor poder económico prefieran utilizar dichos montos para la conformación o mantenimiento de coaliciones con criterios partidarios y de alineación política.

De todos modos, dado el tipo de información utilizada en el análisis empírico continúa siendo necesario identificar con mayor detalle a quiénes y por qué paga el presidente. En especial sería interesante determinar si el pago se dirige a los gobernadores aliados o a provincias aliadas, a premiar a los miembros actuales de la coalición o a captar nuevos miembros y si el tipo de coalición que se busca construir o mantener es una coalición electoral, de apoyo o legislativa. También cabe considerar formas alternativas de opera-

cionalizar el poder de negociación de las provincias: además de su peso institucional en el Congreso pueden ser relevantes su acceso al endeudamiento y el control discrecional de los gobernadores sobre sus propios presupuestos (Bonvecchi, 2013; Sanguinetti, 2001). En cualquier caso, los resultados resaltan que la distribución de transferencias discrecionales siguió siendo clave en la economía política del federalismo argentino post 2001. Tal como en períodos anteriores, y de acuerdo con la expectativa teórica, los criterios seguidos por la distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos mostraron haber sido distintos a los que explicaron la distribución de transferencias de mayor discrecionalidad. Esto brinda apoyo a la idea de que los criterios de distribución se ven afectados por el nivel de discrecionalidad de las transferencias y que son aquellas transferencias que el presidente puede distribuir con discrecionalidad las utilizadas para conformar o mantener coaliciones. Entre 1984 y 2001, mientras el nivel de centralización fiscal fue menor y la nacionalización del sistema de partidos mayor, estas transferencias tendieron a asignarse según el poder de negociación de las provincias a los distritos sobrerrepresentados en el Congreso Nacional; desde 2001, en cambio, con mayor centralización fiscal y menor nacionalización partidaria, los presidentes distribuyeron las transferencias discrecionales a favor de distritos liderados por gobernadores de su mismo partido o línea política. ■

Referencias Bibliográficas.

- Akhmedov, Akhmed y Zhuravskaya, Ekaterina (2004), "Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting", *The Quarterly Journal of Economics*, 119 (4), 1301-38.
- Ardanaz, Martín, Leiras, Marcelo, y Tommasi, Mariano (2014), "The politics of federalism in Argentina: implications for governance and accountability", *World Development*, 53, 26-45.
- Arulampalam, Wiji, et al. (2009), "Electoral goals and center-state transfers: a theoretical model and empirical evidence from India", *Journal of Development Economics*, 88 (1), 103-19.
- Atlas, Cary M., et al. (1995), "Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who wins, who loses, and why", *The American Economic Review*, 85 (3), 624-29.
- Beck, Nathaniel (2001), "Time-Series-Cross-Section Data: What have we learned in the past few years?", *Annual Review of Political Science*, 4, 271-193.
- (2008), "Time-Series Cross-Section Methods", en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, and David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (New York: Oxford University Press).
- Beck, Nathaniel y Katz, Jonathan N. (1995), "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *American Political Science Review*, 89 (3), 634-47.
- (2011), "Modeling Dynamics in Time-Series-Cross-Section Political Economy Data", *Annual Review of Political Science*, 14, 331-52.
- Boadway, Robin y Flatters, Frank (1982), "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results", *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, 15 (4), 613-33.
- Bonvecchi, Alejandro (2005), "Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l'aune des négociations fiscales fédérales", *Problèmes d'Amérique Latine*, 56, 129-52.
- (2013), "Federalismo Fiscal y Supervisión Presidencial", en Carlos Gervasoni y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).
- Bonvecchi, Alejandro y Giraudy, María Eugenia (2007), "Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional", *Revista de Ciencia Política, Especial*, 29-42.
- Bonvecchi, Alejandro y Lodola, Germán (2011), "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (2), 1-28.

- Brender, Adi y Drazen, Allan (2005), "Political Budget Cycles In New Versus Established Democracies", *Journal of Monetary Economics*, 52 (7), 1271-95.
- Brollo, Fernanda y Nannicini, Tommaso (2012), "Tying your enemy's hands in Close Races: The politics of Federal Transfers in Brazil", *American Political Science Review*, 106 (4), 742-61.
- Bruetman, Diego, et al. (2012), "El uso político de las transferencias discrecionales: Análisis del caso argentino para el período (1984-2010)", Tesis de Licenciatura (Universidad Torcuato Di Tella).
- Calvo, Ernesto y Gibson, Edward (2000), "Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina.", *Studies in Comparative International Development*, 35 (3).
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005), *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral* (Buenos Aires: Pent/ Prometeo).
- Chasqueti, Daniel y Micozzi, Juan Pablo (2012), "The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay", 70th MPSA Annual National Conference (Chicago, Illinois).
- Cheibub, José Antonio, Figueredo, Argelina, y Limongi, Fernando (2009), "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", *Latin American Politics & Society*, 51 (1), 1-30.
- Cont, Walter, Porto, Alberto, y Juarros, Pedro (2013), "Consecuencias de la interacción entre el Presupuesto Nacional y las transferencias nacionales sobre la redistribución y estabilización regional del ingreso", en Carlos Gervasoni y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (1986), "Electoral Politics as a Redistributive Game", *The Journal of Politics*, 48, 370-89.
- Dahlberg, Matz y Johansson, Eva (2002), "On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments", *The American Political Science Review*, 96 (1), 27-40.
- Denemark, David (2000), "Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants", *The Journal of Politics*, 62 (3), 896-915.
- Dickson, Vaughan (2009), "Seat-Vote Curves, Loyalty Effects and the Provincial Distribution of Canadian Government Spending", *Public Choice*, 139 (3/4), 317-33.
- Dixit, Avinash y Londregan, John (1996), "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", *The Journal of Politics*, 58 (4), 1132-55.
- Dragu, Tiberiu y Rodden, Jonathan A. (2011), "Representation and redistribution in federations", *Proceedings of the National Academy of Sciences*. <<http://www.pnas.org/content/early/2011/05/02/1019061108.full.pdf>>.

- Eaton, Kent (2002), "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press), 287-314.
- Eaton, Kent y Dickovick, J. Tyler (2004), "The politics of re-centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, 39 (1), 90-122.
- Feierherd, Germán G. (2012), "El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)", en Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi, y Javier Zelaznik (eds.), *Los legisladores en el congreso argentino* (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella), 113-37.
- FIEL (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina* (Buenos Aires: FIEL).
- Filippov, Mikhail, Ordeshook, Peter C., y Shvetsova, Olga (2004), *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gervasoni, Carlos (2010), "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics*, 62 (2), 302-40.
- (2011), "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo", en Andrés Malamud y Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempo de los Kirchner* (Buenos Aires: Eudeba), 115-27.
- Gibson, Edward L. y Suarez-Cao, Julieta (2010), "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, 43 (1), 21-39.
- Gibson, Edward L., Calvo, Ernesto, y Falleti, Tulia G. (1999), "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", *Política y Gobierno*, 6 (1), 14-44.
- Giraudy, María Eugenia (2006), "La racionalidad política en la distribución de los fondos federales para obras públicas: los gobiernos de Menem y De la Rúa", Tesis de Licenciatura (Universidad Torcuato Di Tella).
- (2009), "Similitudes y diferencias en la distribución de Obras Públicas en Argentina: las administraciones de Menem, De la Rúa y Kirchner".
- Gonçalves Veiga, Linda y Pinho, Maria Manuel (2007), "The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy", *Public Choice*, 133 (3/4), 457-77.
- González, Lucas (2013), "Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina", en Tulia G. Falleti, Lucas González, y Martín Lardone (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (Buenos Aires: Educa), 199-240.

- González, Lucas y Mamone, Ignacio (2011), "La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina", Documentos de Trabajo. PREAL. <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo82/files/PREAL_2012_La-Economia-Politica-de-la-Distribucion-Federal-de-Obra-Publica-en-Argentina.pdf>.
- Gordin, Jorge P. (2004), "Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case", *Publius: The Journal of Federalism*, 34 (1), 21-34.
- (2006a), "The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina", IBEI Working Papers.
- (2006b), "Intergovernmental Fiscal Relations, 'Argentine Style'", *Journal of Public Policy*, 26 (3), 255-77.
- (2007), "Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina", GIGA Working Papers.
- Grotz, Mauricio y Llach, Juan José (2013), "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010", en Carlos Gervasoni y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).
- Joanis, Marcelin (2011), "The road to power: partisan loyalty and the centralized provision of local infrastructure", *Public Choice*, (146), 117-43
- Jones, Mark P. y Mainwaring, Scott (2003), "The Nationalization of Parties and Party Systems: An empirical measure and an application to the Americas", *Party Politics*, 9 (2), 139-66.
- Jones, Mark P. y Hwang, Wonjae (2005), "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (Pennsylvania: University Park, PA: The Pennsylvania State University Press), 115-38.
- Larcinese, Valentino, Rizzo, Leonzio, y Testa, Cecilia (2005), "Allocating the US Federal Budget to the States: the Impact of the President", *Political Economy and Public Policy Series*. The Suntory Centre. <<http://personal.lse.ac.uk/LARCINES/PresidentJoP.pdf>>.
- Lee, Frances E. (2000), "Senate Representation y Coalition Building in Distributive Politics", *The American Political Science Review*, 94 (1), 59-72.
- Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003* (Buenos Aires: Prometeo).
- Lema, Daniel y Streb, Jorge M. (2013), "Party Alignment and Political Budget Cycles: The Argentine Provinces", *Serie Documentos de Trabajo*, Universidad del CEMA, (520). <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/84453/1/768612071.pdf>>.

- Lindbeck, Assar S. N. y Weibull, Jörgen W (1987), "Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", *Public Choice*, 52, 273-97.
- Lodola, Germán (2009), "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", *Desarrollo Económico*, 49 (194), 247-86.
- (2011), "Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista", en Andrés Malamud y Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempo de los Kirchner* (Buenos Aires: Eudeba), 215-25.
- Mehiriz, Kaddour y Marceau, Richard (2013), "The Politics of Intergovernmental Grants in Canada: The Case of the Canada-Quebec Infrastructure Works 2000 Program", *State and Local Government Review*, 42 (2), 72-85.
- Milligan, Kevin y Smart, Michael (2005), "Regional grants as pork barrel politics", CESifo working papers. <<http://hdl.handle.net/10419/18817>>.
- Oates, Wallace (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-49.
- Plümper, Thomas, Troeger, Vera E., y Manow, Philip (2005), "Panel data analysis in comparative politics: Linking method to theory", *European Journal of Political Research*, 44 (2), 327-54.
- Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (1995), "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El caso argentino", *Trimestre Fiscal*, 20 (66), 127-56.
- (2001), "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", *Economics and Politics*, 13 (3), 237-56.
- Remmer, Karen L. (2007), "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003", *The Journal of Politics*, 69 (2), 363-77.
- Reynoso, Diego (2004), "Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada", *Revista SAAP*, 2 (1), 69-94.
- Rodden, Jonathan A. (2003), "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization*, 57, 695-729.
- (2006), *Hamilton's Paradox. The promise and peril of Fiscal Federalism*. (New York: Cambridge University Press).
- Rumi, Cecilia (2014), "National Electoral Cycles in Transfers to Subnational Jurisdictions. Evidence from Argentina", *Journal of Applied Economics*, 17 (1), 161-78.
- Saiegh, Sebastián (2004), "The 'Sub-National' Connection: Legislative coalitions, cross-voting, and policymaking in Argentina", en Flavia Fiorucci y Marcus Klein (eds.), *The Argentine crisis of the millennium: causes, consequences and explanations* (Amsterdam: Aksant Academic Publisher), 107-26.

- Sanguinetti, Juan (2001), "Determinantes Políticos e Institucionales ligados al Desempeño Fiscal: el caso de las Provincias Argentinas", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, (46), 79-114.
- Schijman, Agustina (2005), "Sobre la racionalidad política en la distribución de transferencias federales discrecionales: Los Aportes del Tesoro Nacional en la década del 90", *Licenciatura en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella)*.
- Schuknecht, Ludger (1998), "Fiscal Policy Cycles and the Public Expenditure in Developing Countries", *Staff Working Paper, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division, (ERAD-9806)*. <www.wto.org/english/res_e/research_e/pera9704.doc>.
- Schwartz, Gerd y Liuksila, Claire (1997), "Argentina", en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice (Washington DC: IMF)*, 387-422.
- Shi, Min y Svensson, Jakob (2006), "Political budget cycles: Do they differ across countries and why?", *Journal of Public Economics*, 90, 1367- 89.
- Simison, Emilia (2014), "Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidencias peronistas", *Revista de Ciencia Política*, 34 (3), 561-82.
- Snyder, Richard y Samuels, David J. (2004), "Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives", en Edward L. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America (Baltimore: The Johns Hopkins University Press)*, 131-72.
- Tommasi, Mariano, Saiegh, Sebastián, y Sanguinetti, Pablo (2001), "Fiscal Federalism in Argentina Policies, Politics, and Institutional Reform", *Economía. Journal of the LACEA*, 1 (2), 147-201.
- Weingast, Barry R. (2014), "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, 53, 14-25.
- Wilson, Sven E. y Butler, Daniel M. (2007), "A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications", *Political Analysis*, 15, 101-23.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press)*.
- Zelaznik, Javier (2011), "Las coaliciones kirchneristas", en Andrés Malamud and Miguel De Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner (Buenos Aires: Eudeba)*.
- Zorn, Christopher J. W. (2001), "Generalized Estimating Equation Models for Correlated Data: A Review with Applications", *American Journal of Political Science*, 45 (2), 470-90. ■

LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA. ANOMALÍAS EN EL EQUILIBRIO POLÍTICO-ECONÓMICO⁷³

Alberto Porto
(UNLP y ANCE)

I. Introducción.

En el régimen argentino de transferencias hay dos tipos de conflictos. Por un lado, el reparto del total de los recursos entre la Nación y el conjunto de gobiernos provinciales; por otro lado, la distribución de la parte provincial entre las provincias.

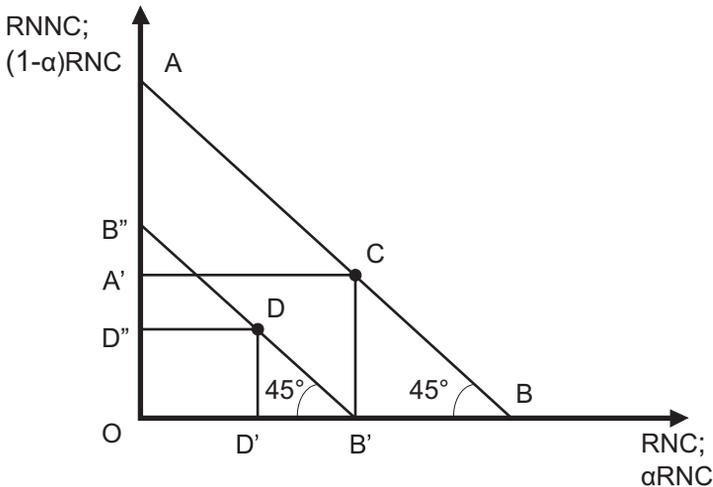
Las tensiones y conflictos entre el gobierno nacional y el conjunto de provincias por los fondos coparticipables se traducen en cambios en la “mezcla” de recursos fiscales coparticipables y no coparticipables y en la distribución entre los dos niveles de gobierno de los coparticipables (“distribución primaria”). La situación se representa en la Figura 1. Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción nacional, la línea de 45° AB es la línea de conflictos. Cada punto sobre AB implica una distinta definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto más próximo a A posible; las Provincias, en cambio, en el punto más próximo a B. Supóngase que el conflicto se resuelve resultando el punto C con $OA' (=B'B)$ como recursos no coparticipables (RNC) y $OB' (=A'A)$ como recursos coparticipables (RC). Para la distribución primaria, la línea de conflictos es, de ese modo, $B''B'$, que representa el monto total de recursos coparticipables. El interés de la Nación es ubicarse tan próximo a B'' como sea posible; el de las Provincias, en cambio, es aproximarse tanto como sea posible a B'. Supóngase que el conflicto se resuelve

73. En base a la Conferencia Inaugural en la 49ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2016, y en la ponencia en el 19º Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Nacional de La Plata, 2016.

políticamente seleccionándose el punto D; del total recaudado por RC, la cantidad OD' corresponde al conjunto de provincias y OD'' (=D'D = D'B') al Gobierno Nacional. Del total recaudado por todo concepto por el Gobierno Nacional (OB), OD' le corresponde a las Provincias (= α RC, siendo el coeficiente o porcentaje de distribución primaria correspondiente a las Provincias) y D'B queda para el Gobierno Nacional (del total nacional D'B, B'B son RNC y D'B' es la participación en impuestos coparticipables ((1 - α)RC).

Las tensiones y conflictos entre las Provincias están centradas en la distribución de la parte provincial (OD') entre las jurisdicciones. En este trabajo se estudia la evolución de esta distribución a lo largo de más de medio siglo. La evolución, inicialmente sujeta a turbulencias que modificaron significativamente la participación de cada provincia, finaliza en los últimos años con una gran estabilidad. Esta estabilidad esconde fallas, algunas reconocidas y otras omitidas en los análisis. El trabajo brinda material para repensar uno de los temas conflictivos de las transferencias.

FIGURA 1. Conflictos y tensiones en el régimen de coparticipación federal de impuestos.



RNC = Recursos no coparticipables.

RC = Recursos coparticipables.

(RC + RNC) = Recursos totales.

α = porcentaje del total de RC correspondiente al conjunto de Provincias.

II. Distribución secundaria de la coparticipación federal a lo largo de más de medio siglo

II.1. Variabilidad y estabilidad de la distribución secundaria a nivel de cada provincia.

La distribución secundaria siguió la evolución que se muestra en la Tabla 1. Los estadísticos revelan una gran variabilidad entre 1959-1991 y la estabilidad en los dos periodos siguientes, 1992-2004 y 2003-2015. Por ejemplo, el coeficiente de variación de la participación relativa de cada Provincia disminuyó notablemente entre los dos primeros períodos; en Buenos Aires de 0,22 a 0,03; en Santiago del Estero de 0,18 a 0,04; en Río Negro de 0,25 a 0,04; y similarmente en las otras Provincias. Entre 1959 y 1991 hubo importantes redistribuciones entre Provincias. En el segundo período, 1992-2004 hay, en cambio, una notable estabilidad de las participaciones relativas. La estabilidad es mayor aun en 2003-2015 en el que sólo aumenta en la Provincia de Buenos Aires, cuyo coeficiente de variación pasa de 0,03 en 1992-2004 a 0,05 en 2003-2015; en todas las demás provincias la variación disminuye con excepción de San Juan (de 0,01 a 0,02) y Tucumán (sin cambios).

La Figura 2 permite observar claramente este fenómeno de paso de la inestabilidad a la estabilidad. La distribución secundaria adolece de distintas fallas pero a lo largo del tiempo ha logrado estabilizarse, revelando que se trata de un equilibrio político difícil de modificar. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (y lo seguirá siendo) que es la que sigue mostrando la mayor variabilidad debido a que resigna año a año recursos fiscales (vía el fondo del conurbano en los últimos años) en favor del resto de las provincias.

La Tabla 2 compara las participaciones de cada provincia en la distribución secundaria para 1992-2004 y 2003-2015 con la de 1959-2001 que revela las provincias que ganaron (perdieron), siendo los valores mayores (menores) a la unidad. Se agrega la comparación entre 2015 y 1959-2001; en esta comparación la provincia que más pierde es Buenos Aires (24%), seguida de Mendoza 17%, Chubut 11%, Corrientes 9%, Santa Cruz 5% y Neuquén 4%. El resto de provincias son ganadoras destacándose Tierra del Fuego (161%), Formosa (49%), Catamarca (26%) y Chaco (25%).

Debe aclararse que estas comparaciones sólo indican evolución sin considerar que el año base reúna alguna propiedad deseable.

TABLA 1. Distribución secundaria de los fondos federales.
Promedios 1959-1991, 1992-2004 y 2003-2015. En porcentajes⁷⁴

	Período 1959-1991			Período 1992-2004			Período 2003-2015		
	Promedio %	Desvío estándar	Coefic. Variación	Promedio %	Desvío estándar	Coefic. Variación	Promedio %	Desvío estándar	Coefic. Variación
Buenos Aires	25.25	5.53	0.22	23.37	0.76	0.03	20.57	1.08	0.05
Catamarca	2.15	0.46	0.21	2.49	0.09	0.04	2.67	0.04	0.01
Chaco	4.09	1.15	0.28	4.38	0.19	0.04	4.96	0.14	0.03
Chubut	1.87	0.44	0.24	1.94	0.09	0.05	1.68	0.02	0.01
Córdoba	7.98	0.71	0.09	7.94	0.37	0.05	3.83	0.15	0.02
Corrientes	4.29	0.52	0.12	3.59	0.11	0.03	3.82	0.07	0.02
Entre Ríos	4.58	0.5	0.11	4.55	0.11	0.02	4.88	0.06	0.01
Formosa	2.47	0.99	0.4	3.31	0.1	0.03	3.59	0.07	0.02
Jujuy	2.72	0.48	0.18	2.83	0.14	0.05	2.87	0.03	0.01
La Pampa	1.85	0.29	0.16	1.94	0.06	0.03	1.87	0.00	0.00
La Rioja	2.03	0.53	0.26	2.92	0.54	0.19	2.05	0.01	0.01
Mendoza	5.14	0.82	0.16	3.96	0.11	0.03	4.20	0.04	0.01
Misiones	2.95	0.81	0.27	3.41	0.13	0.04	3.42	0.05	0.01
Neuquén	1.93	0.38	0.2	2.04	0.17	0.08	1.83	0.01	0.01
Río Negro	2.45	0.62	0.25	2.54	0.1	0.04	2.53	0.04	0.01
Salta	3.64	0.48	0.13	3.69	0.13	0.04	3.93	0.06	0.01
San Juan	3.36	0.56	0.17	3.16	0.04	0.01	3.31	0.05	0.02
San Luis	1.98	0.31	0.16	2.18	0.07	0.03	2.26	0.02	0.01
Santa Cruz	1.71	0.52	0.3	1.96	0.1	0.05	1.61	0.01	0.00
Santa Fe	9.01	0.9	0.1	8.21	0.26	0.03	8.95	0.14	0.02
Sgo. del Estero	3.65	0.67	0.18	3.76	0.13	0.04	4.12	0.08	0.02
Tierra del Fuego	0.48	0.31	0.64	1.36	0.15	0.11	1.27	0.02	0.02
Tucumán	4.42	0.55	0.13	4.45	0.11	0.02	4.77	0.07	0.02

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

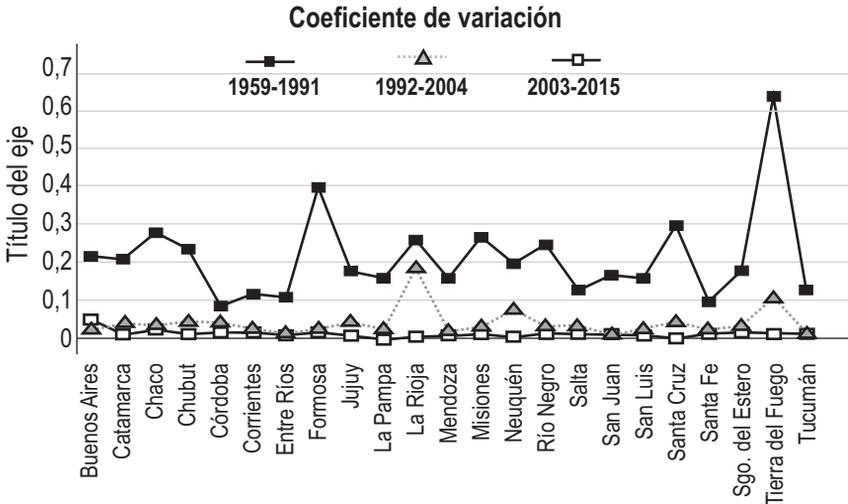
74. Incluye las transferencias federales automáticas. No incluye las transferencias discrecionales.

TABLA 2. Provincias ganadoras y perdedoras entre periodos.

	Participación Promedio 1903 - 2015 / Participación Promedio 1959-1991	Participación Promedio 1992 - 2004 / Participación Promedio 1959-1991	Participación Promedio 2015 / Participación Promedio 1959-1991
Buenos Aires	0.81	0.93	0.76
Catamarca	1.24	1.16	1.26
Chaco	1.21	1.07	1.25
Chubut	0.90	1.04	0.89
Córdoba	1.11	0.99	1.13
Corrientes	0.89	0.84	0.91
Entre Ríos	1.07	0.99	1.08
Formosa	1.46	1.34	1.49
Jujuy	1.05	1.04	1.07
La Pampa	1.01	1.06	1.01
La Rioja	1.01	1.44	1.02
Mendoza	0.82	0.77	0.83
Misiones	1.16	1.16	1.18
Neuquén	0.95	1.06	0.96
Río Negro	1.03	1.04	1.05
Salta	1.08	1.01	1.10
San Juan	0.98	0.94	1.00
San Luis	1.14	1.10	1.16
Santa Cruz	0.94	1.15	0.95
Santa Fe	0.99	0.91	1.01
Santiago del Estero	1.13	1.03	1.16
Tierra del Fuego	2.64	2.83	2.61
Tucumán	1.08	1.01	1.10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

FIGURA 2. Coeficiente de variación a nivel de cada provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

II.2. Reordenamiento de las provincias debido a las transferencias nacionales.

La Tabla 3 revela una consecuencia del funcionamiento de las transferencias Nación-Provincias. Ha originado un reordenamiento de las jurisdicciones en cuanto a la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, provincias con los mayores recursos propios quedan entre las de menores recursos totales (agregando a los recursos propios las transferencias). Se rompe de esa forma el principio de ordinalidad, y con él el de equidad horizontal, a la vez que disminuye el poder de igualación de las transferencias.

A modo de ejemplo: en 1959 Buenos Aires era la provincia con mayores recursos per cápita, pero debido a las transferencias se ubicaba en el orden 14 en cuanto a RT perdiendo 13 posiciones. A la inversa Catamarca era la provincia con menores RP y ganaba 18 posiciones considerando los RT. En 2010 se observa que Buenos Aires y Formosa intercambian el orden al pasar de RP a RT: Buenos Aires del orden 8 al 23, Formosa del 23 al 8. Considerando todos los años la cantidad de provincias que pierden posiciones entre RP y RT es importante.

**TABLA 3. Reordenamiento de las provincias.
No cumplimiento del principio de ordinalidad.**

Provincias	1959		1970		1980		1990		2001		2010	
	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales
Buenos Aires	1	-13	2	-18	5	-18	3	-20	5	-18	8	-15
Catamarca	22	18	22	14	23	18	23	19	17	13	12	6
Chaco	14	-5	16	-6	17	6	17	5	21	7	18	7
Chubut	19	8	9	2	10	4	11	0	12	1	4	-1
Córdoba	8	-14	7	-16	7	-15	5	-16	7	-14	9	-9
Corrientes	13	1	15	2	18	3	18	2	19	3	19	-3
Entre Ríos	7	-12	6	-10	11	-6	7	-8	11	-2	13	-1
Formosa	20	7	19	8	20	11	21	14	23	16	23	15
Jujuy	5	3	13	3	16	3	14	1	20	8	20	8
La Pampa	4	2	1	-2	2	-1	2	-4	4	-1	5	1
La Rioja	21	14	23	19	21	17	20	17	22	19	21	14
Mendoza	2	-7	4	-11	6	-14	12	-10	10	-12	7	-10
Misiones	15	-2	18	-1	19	0	16	-3	15	-1	17	-2
Neuquén	18	10	10	5	8	0	10	1	2	-6	2	-1
Río Negro	12	2	5	-1	9	-1	8	0	9	0	6	-4
Salta	17	-1	21	7	22	8	22	8	18	3	22	9
San Juan	15	1	17	0	13	-3	15	-2	15	-3	16	-5
San Luis	9	4	14	2	15	3	19	9	14	4	15	0
Santa Cruz	10	4	11	2	14	7	6	1	3	-3	11	2
Santa Fe	3	2	8	6	3	2	9	7	8	6	1	0
Sgo. del Estero	5	-11	3	-15	4	-14	4	-16	6	-14	10	-10
Tierra del Fuego		0	20	19	1	-1	1	0	1	0	3	1
Tucumán	11	-10	12	-9	12	-9	13	-5	13	-5	14	-2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

II.3. Reordenamiento y disminución del potencial igualador de las transferencias.

El importante reordenamiento (re-ranking) disminuye el potencial igualador de las transferencias. Sin considerar el re-ranking la disminución de la desigualdad en 2010 sería del 22,7%; el reordenamiento aumenta la desigualdad en 20,2% de modo que el cambio en el Gini es sólo del 2,6% (Tabla 4).

TABLA 4. Efecto del reordenamiento sobre la desigualdad.

	1959	1970	1980	1990	2001	2010
Disminución de la Desigualdad						
RS = Gi_a* - Gi_d**	0,146	0,084	-0,015	-0,026	0,001	0,026
Sin considerar el reordenamiento						
Gi_a - Cda***	0,241	0,227	0,190	0,298	0,237	0,227
Efecto del reordenamiento						
Gi_d - Cda	0,095	0,142	0,205	0,323	0,236	0,202

* Gi_a = coeficiente de gini (inicial).

** Gi_d = coeficiente de gini (final).

*** Cda = curva de concentración de recursos totales con orden inicial.

III. Comentarios finales.

En este trabajo se estudia la evolución de esta distribución secundaria de la coparticipación de impuestos a lo largo de más de medio siglo. Esa evolución, inicialmente sujeta a turbulencias que modificaron significativamente la participación de cada provincia, finaliza en los últimos años con una gran estabilidad. Esta estabilidad esconde fallas, algunas reconocidas y otras omitidas en los análisis. El trabajo brinda material para repensar uno de los temas conflictivos de las transferencias.

La estabilidad de la distribución revela que se trata de un equilibrio político difícil de modificar. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (y lo seguirá siendo), que es la que sigue mostrando la mayor variabilidad, debido a que resigna año a año recursos fiscales (vía el fondo del conurbano en los últimos años) en favor del resto de las provincias.

El diseño de las transferencias ha originado un reordenamiento de las provincias en cuanto a la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, provincias con los mayores recursos propios quedan entre las de menores recursos una vez que se consideran los recursos totales (agregando a los recursos propios las transferencias). Se rompe de esa forma el principio de ordinalidad y, con él el de equidad horizontal, a la vez que disminuye el poder de igualación de las transferencias.

A modo de ejemplo: en 2010 se observa que Buenos Aires y Formosa intercambian el orden al pasar de RP a RT: Buenos Aires del orden 8 al 23, Formosa del 23 al 8. Considerando todos los años la cantidad de provincias que pierden posiciones entre RP y RT es importante.

¿Podrá modificarse esta situación? Dejo la respuesta a Vaillancourt y Oates (2005):

“Economists may be frustrated when those in power seem not to listen to their good and well-founded advice. Politicians succeed, however, by listening to those who matter with respect to keeping them in power, a group unlikely to include many academic economists. Even in established federal democracies, the level and structure of transfers can often be best understood as the outcome of prolonged political negotiation between contending (and in some sense equally 'sovereign') governments.....”



Referencias Bibliográficas.

Duclos, J.Y., V. Jalbert y A. Araar (2001). "Classical horizontal inequality and reranking: an integrated approach", Mimeo.

Porto, A. (Director, 2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la UNLP, Edulp, La Plata.

Vaillancourt F. and R. M. Bird (2005). "Expenditure-based equalization transfers", *International Tax Program*, University of Toronto, ITP Paper 512.



RELACIÓN FISCAL NACIÓN-PROVINCIAS: REFORMAS REALIZADAS EN 2016 Y TEMAS PENDIENTES PARA EL FUTURO⁷⁵

Marcelo L. Capello / Vanessa N. Toselli

I. Introducción.

En 2016 se han producido varias novedades con relación a los tributos nacionales y su distribución entre Nación y Provincias, ya sea por cambios en tributos que se comparten con provincias (Ganancias, Derechos de Exportación e Impuesto al Valor Agregado –IVA–), como por el arreglo alcanzado para la devolución (gradual) a provincias de la detracción del 15% a la coparticipación que desde 1992 va a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, se fijaron nuevos compromisos en materia de responsabilidad fiscal y se anunció el objetivo de discutir una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en años venideros.

Ante el nuevo contexto, los principales objetivos de este trabajo son, primero, exponer las principales características de las relaciones fiscales Nación – Provincias en el punto de partida del nuevo gobierno. Luego, estimar los efectos sobre los recursos de Nación y Provincias originados en los cambios tributarios y en la distribución de transferencias fiscales efectuados durante el año 2016. Finalmente, se plantean y en algunos casos se cuantifican algunos de los principales desafíos pendientes que quedan en materia de federalismo fiscal para los próximos años.

Con tales objetivos, el documento se organiza como sigue. En la primera sección, se plantea la situación anterior a 2016, con relación a la distribución primaria efectiva entre Nación y Provincias, la distribución secundaria

75. Se agradece la participación de la ayudante de investigación Lucía Iglesias por sus aportes en materia de estadísticas y construcción de indicadores.

efectiva entre provincias, la distribución de transferencias discrecionales a gobiernos intermedios, la situación existente en materia de resultado fiscal en Nación y Provincias y los resultados consolidados de los particulares mecanismos de nivelación fiscal entre provincias aplicados en Argentina. En la segunda sección se exponen los principales cambios ocurridos en 2016 en la relación Nación - Provincias, y se cuantifican sus efectos en la distribución primaria y secundaria efectiva. En la tercera sección, se enumeran e intentan cuantificar los principales desafíos pendientes en materia de federalismo fiscal en Argentina para los próximos años.

II. Situación anterior a 2016.

Una reforma a la organización del federalismo fiscal en Argentina es una de las necesidades institucionales más reconocidas en el debate político y académico de Argentina, y uno de los temas más estudiados en ámbitos académicos locales. Sin embargo, continúa como materia pendiente, incluso incumplándose el mandato constitucional que preveía la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos antes de la finalización del año 1996.

Los problemas con el federalismo fiscal argentino aumentaron con la expiración de la vigencia de la Ley 20.221 en 1983, con la discrecionalidad en el reparto de fondos que primó entre 1984 y 1988 y aún tras la sanción de la Ley 23.548, que rige desde 1989, cuando se la había pensado como instrumento transitorio para un año de vigencia, sufriendo en años subsiguientes decenas de modificaciones. Ni siquiera la reforma constitucional de 1994, que otorgó rango constitucional al sistema de coparticipación de impuestos, logró encauzar la situación hacia un esquema fiscal federal más racional y cooperativo.

Entre las principales características existentes en la organización del federalismo fiscal, previos a la reforma constitucional de 1994, se pueden mencionar las siguientes:

- Modificaciones a la Distribución Primaria sesgaron la distribución a favor del Poder Central, siendo que la Ley 23.548 había aumentado la participación de provincias.
- Las detracciones a la coparticipación (pre-coparticipaciones y otros mecanismos) fueron destinadas especialmente a financiar a la seguridad social nacional.

- Transferencias de servicios a provincias (por ejemplo, de la Educación) sin la completa contrapartida de ingresos para su financiamiento.
- Distribución Secundaria entre provincias que no respondía a indicadores objetivos de reparto, y resultaba estática en el tiempo.
- Distribución de Aportes al Tesoro Nacional (ATN) excesivamente arbitraria.
- Problemas de competitividad a nivel macro que tuvieron repercusiones en la relación Nación - Provincias: Pactos Fiscales pusieron límites a los poderes tributarios de las provincias.
- Gobiernos provinciales mayoritariamente deficitarios, con salvatajes nacionales (*bailout*) que generaban problemas de incentivos.

La Constitución de 1994 estableció plazos (no cumplidos) y condiciones (muy exigentes) para la reforma al federalismo federal. La cláusula transitoria 6ª obligaba a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación antes de finalizar el año 1996. También establecía que una nueva ley convenio debía ser sancionada con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. No podría ser modificada ni reglamentada unilateralmente, y debería ser aprobada por todas las provincias (art. 75, inc. 2º, párr. 4º).

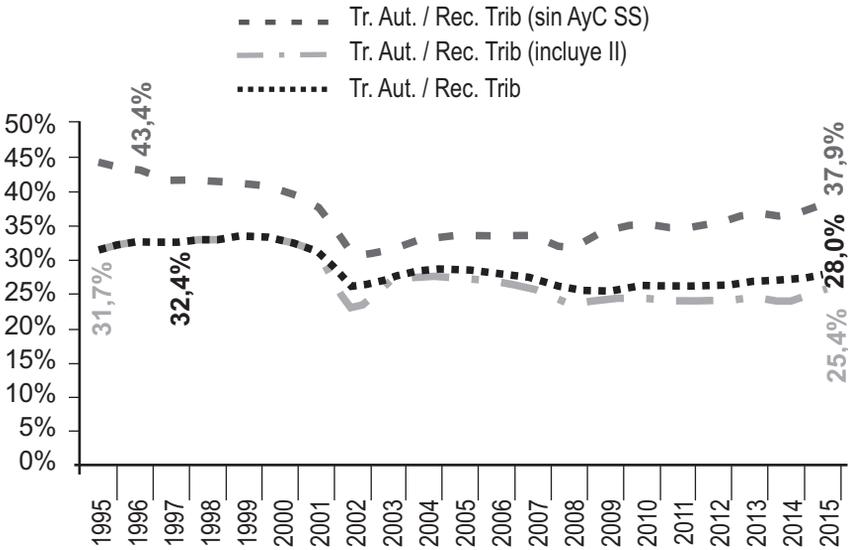
Dicha reforma constitucional no ayudó a resolver los problemas pre-existentes. Más bien se agravaron. Así, la organización actual del federalismo argentino, con piedra angular en la Ley de Coparticipación de Impuestos N°23.548 y sus numerosas modificaciones, no solucionó el problema de la brecha fiscal vertical ni la horizontal; incluso el problema se agravó en los últimos años.

II. 1 Mayor concentración fiscal a nivel central.

La Constitución Nacional establece como excluyentes del poder central los recursos recaudados vía comercio exterior y los aportes y contribuciones a la seguridad social. Sobre el resto de impuestos, la Ley de Coparticipación N°23.548 con vigencia desde 1989 prevé que sean coparticipables en su totalidad, salvo que sobre ellos se defina un régimen especial de distribución (como existía en ese momento, por ejemplo, para el impuesto a los combustibles). Dado que dichos regímenes especiales han resultado numerosos desde aquel año, en 2015 se observaba (Figura 1) que las provincias recibían como transferencias automáticas un 28% de los recursos tributarios na-

cionales totales, cuando en 1995 dicho guarismo resultaba equivalente al 31,7%. Si se considera, además, que el gobierno nacional aplica el impuesto inflacionario, se tiene que la participación de provincias en 2015 resultó de sólo el 25,4% del total de recursos tributarios nacionales, incluyendo al impuesto inflacionario.

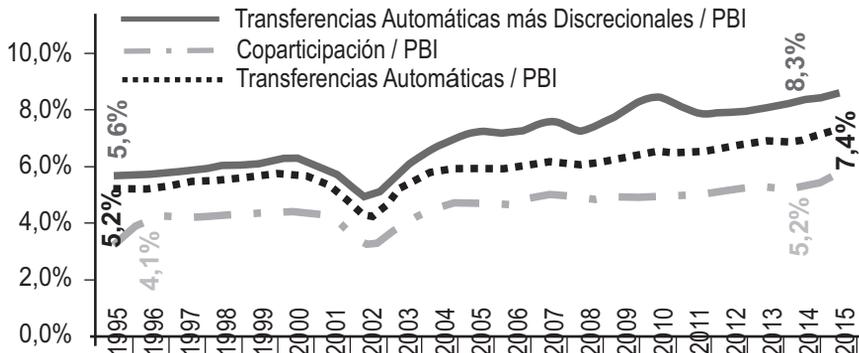
FIGURA 1. Evolución de la relación entre transferencias fiscales automáticas a provincias y recaudación tributaria nacional (1995 – 2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

Lo anterior ocurrió aun cuando las transferencias automáticas a provincias pasaron de representar 5,2% a 7,4% del PIB entre 1995 y 2015, como se ve en la Figura 2. Si además se tienen en cuenta las transferencias discrecionales a provincias, en 20 años se pasó de 5,6% a 8,3% del PIB. Dado el importante crecimiento en las transferencias recibidas por provincias en los últimos 20 años, ¿por qué la participación de éstas cayó en la distribución de los recursos tributarios nacionales? La explicación reside en el fuerte aumento en la presión tributaria ocurrido en dicho lapso, especialmente en los últimos 10 años.

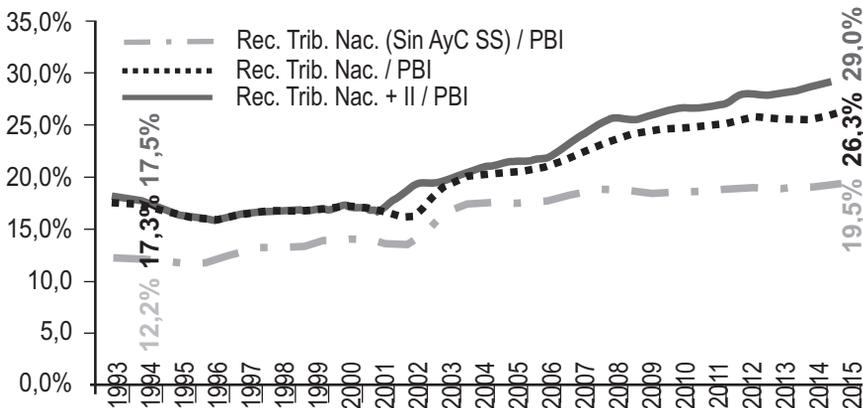
FIGURA 2. Evolución de transferencias fiscales a provincias (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

La Figura 3 ilustra el hecho de que los recursos tributarios nacionales pasaron de representar un 17,5% del PIB en el año 1993, a un 26,3% en 2015. Si además se adiciona el impuesto inflacionario, la presión tributaria efectiva por tributos nacionales resultaba equivalente al 29% del PIB en 2015. En los últimos años hubo una redistribución fiscal desde los gobiernos provinciales al gobierno nacional (éste aumentó su participación en el reparto de sus recursos tributarios), pero también una redistribución desde el sector privado al sector público, lo cual denota el fuerte incremento en la presión tributaria efectiva observado a partir del nuevo milenio (creación del impuesto a los débitos y créditos bancarios y los derechos de exportación; insuficiente o inexistente ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias; etc).

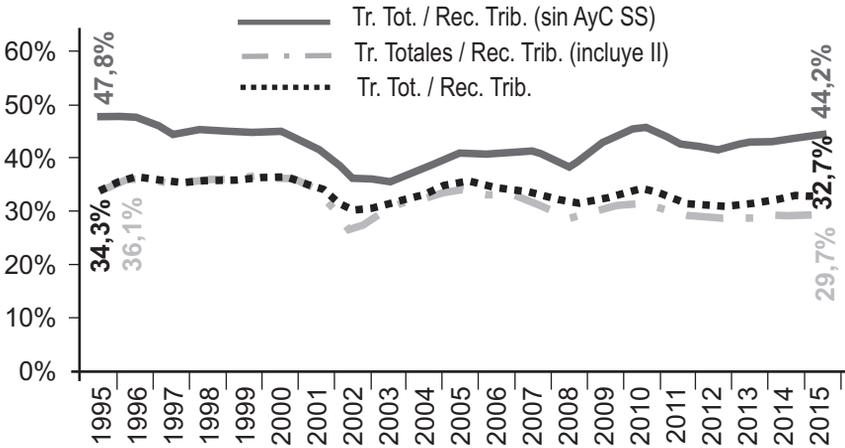
FIGURA 3. Evolución de la recaudación tributaria nacional (1995-2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

La caída en participación de las provincias se observa aún si se incluyen las transferencias discrecionales en el análisis, las que subieron fuertemente en la última década. Así, como se observa en la Figura 4, se habría pasado de un ratio de 34,3% de los recursos tributarios nacionales en 1995 a un 29,7% en 2015, cuando se incluye el impuesto inflacionario entre los tributos nacionales.

FIGURA 4. Evolución del cociente entre transferencias fiscales totales (automáticas más discrecionales a provincias) y recaudación tributaria nacional (1995-2015).



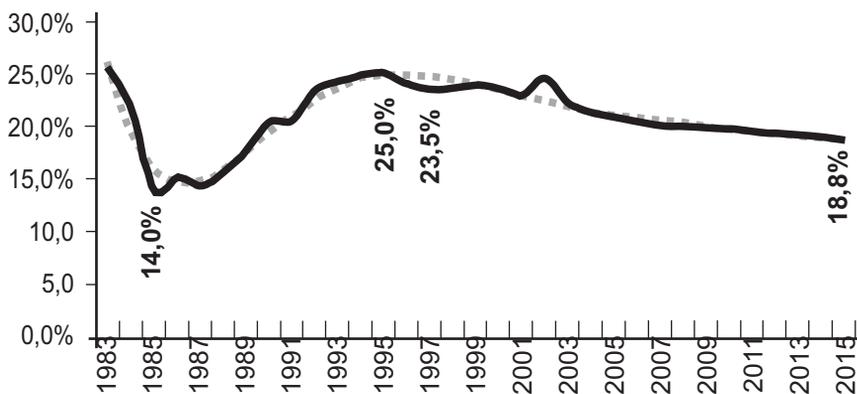
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

II. 2 Cambios en la Distribución Secundaria Efectiva.

En lo que concierne a la distribución entre provincias, la mayor novedad en el último cuarto de siglo lo constituye la situación con la provincia de Buenos Aires (BA), quien pasó de participar con algo más del 25% de los recursos transferidos a provincias en el año 1983, al 14% en 1985, alrededor del 21% con la Ley 23.548 en 1989, para llegar luego al 25% en 1995 tras la creación del Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) en 1991. Con la aplicación de un tope al FCB en 1995⁷⁶ comenzó un período de continua caída en la participación de BA, hasta llegar a un 18,8% en el año 2015 (Figura 5).

⁷⁶ El FCB se constituyó inicialmente con el 10% de la recaudación del impuesto a las Ganancias, pero se impuso un tope de 650 millones de pesos anuales en 1995, dirigiendo el excedente por sobre esa cifra al resto de las provincias que no son BA.

FIGURA 5. Evolución de participación de BA en la distribución secundaria de las transferencias automáticas. (1989-2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

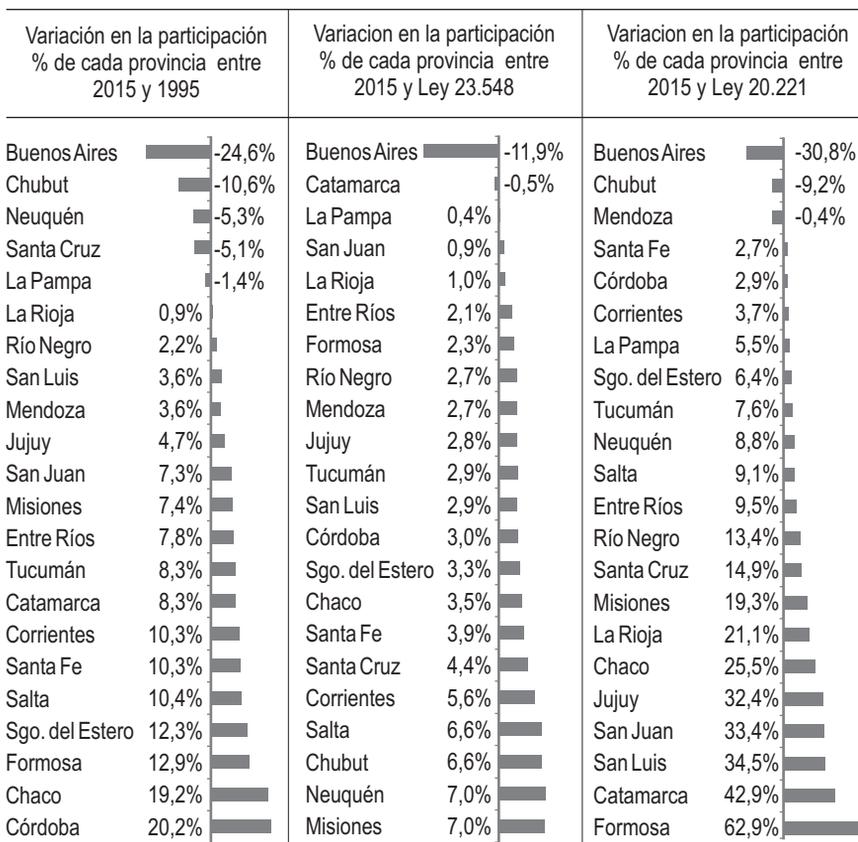
Si se compara la situación de 2015 con la existente en 1995 (Figura 6), la provincia de BA habría bajado casi 25% su índice de participación efectiva en la distribución secundaria de recursos, reducción que sería del 12% si se compara con lo prescripto por la Ley 23.548 y del 31% si se compara con la situación que contemplaba la Ley 20.221 para dicha provincia (con un coeficiente del alrededor del 28%). Dado que el tope impuesto al FCB implica que el excedente por arriba de dicho límite se reparte entre el resto de las provincias, se tiene que la mayoría del resto de las jurisdicciones mejoraron su participación secundaria efectiva entre 1995 y 2015. La mayor suba en su participación relativa la muestra Córdoba, con un 20%. Luego Chaco, con un 19%. Además de Buenos Aires, también habrían visto caer su participación relativa las provincias de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y La Pampa.

Si la comparación es con los coeficientes de la Ley 23.548, en 2015 habrían perdido participación Buenos Aires (-12%) y Catamarca (-0,5%), y habrían mejorado su situación relativa el resto de las provincias, con Misiones y Neuquén al tope del ranking (+7%). Si la comparación es con los coeficientes de la Ley 20.221⁷⁷, Buenos Aires presenta una merma del 31% en su participa-

77. Última ley de coparticipación con índices de participación provincial calculados con indicadores objetivos.

ción, seguido por Chubut y Mendoza (-9%). Entre las que más avanzaron se encuentran Formosa (63%) y Catamarca (43%).

FIGURA 6. Variación en la participación % de cada provincia en la distribución secundaria efectiva.



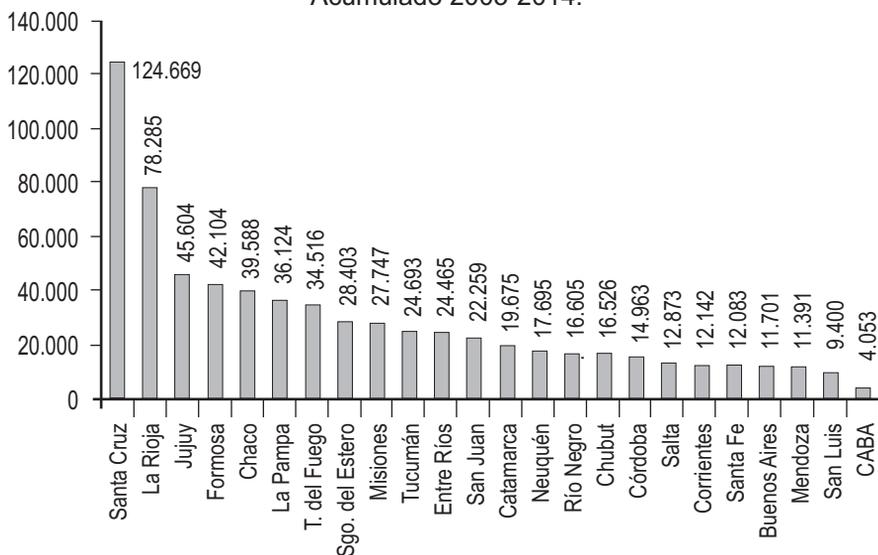
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

No se puede dejar de mencionar, sin embargo, que en la última década la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense se beneficiaron con mayores subsidios que el interior del país en materia de servicios de utilidad general, lo cual posibilitó que en el GBA se pagaran menores tarifas netas por el consumo de electricidad, gas, agua y transporte. Pero no es objetivo de este trabajo cuantificar ese efecto.

II. 3 Distribución de Transferencias Discrecionales.

Como se adelantó, desde 2003 aumentó la importancia de las transferencias discrecionales a provincias (transferencias corrientes y de capital, excluyendo las del Fondo Federal Solidario (FFS)), las cuales fueron distribuidas con acentuados rasgos de arbitrariedad. Por caso, la Figura 7 muestra que en el período 2003 – 2014, a valores constantes del último año, la provincia de Santa Cruz recibió \$124.669 por habitante en concepto de transferencias discrecionales, mientras en el otro extremo San Luis recibió \$9.440. Provincias con altas tasas de pobreza, como Salta y Corrientes, recibieron entre 12 y 13 mil pesos por habitante en el mismo período.

FIGURA 7. Transferencias totales per cápita a precios de 2014.
Acumulado 2003-2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

II. 4 Nivelación de Recursos Fiscales entre Provincias.

Si se consideran los recursos fiscales de distinta fuente con que contaba cada provincia para gastar en 2015, clasificados en recursos tributarios propios, regalías, transferencias automáticas y transferencias discrecionales, y se ordena a las provincias según su PBG per cápita, vemos en las Figura 8 y 9 que no existe un patrón claro de compensación entre provincias. Sí se destaca que las provincias patagónicas, de altos ingresos, suelen contar

con mayores recursos para gastar que el resto de jurisdicciones, y que cuando se compara entre provincias de la misma región aparecen como más rezagadas, en cuanto a disponibilidad de recursos fiscales per cápita, la provincia de Buenos Aires en la región Pampeana, Salta y Tucumán en NOA, Corrientes y Misiones en NEA, Mendoza en Cuyo y Chubut y Río Negro en la Patagonia (Figuras 10-14). En Argentina lucen como exageradamente beneficiadas con los recursos disponibles para gastar las provincias poco densamente pobladas, probablemente por arriba de lo que sus deseconomías de escala justifican.

FIGURA 8. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Año 2015.
Provincias ordenadas por PBG per cápita.

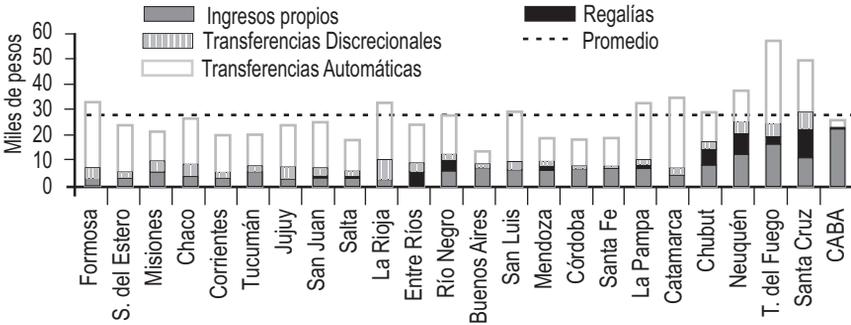
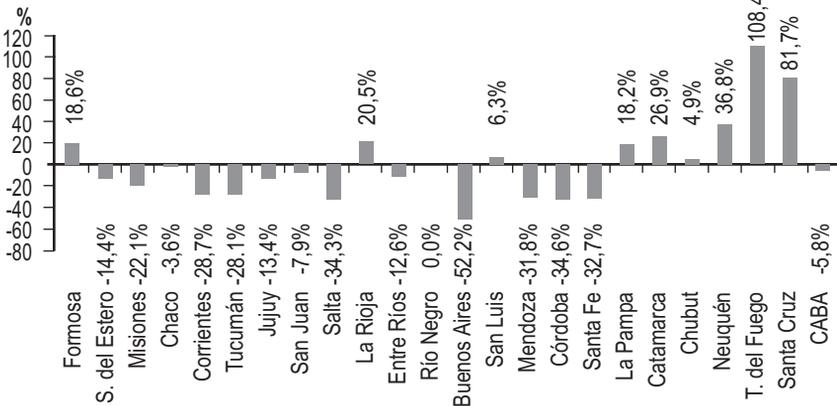


FIGURA 9. Diferencia % de los recursos totales per cápita provinciales respecto del promedio nacional. Año 2015.
Provincias ordenadas por PBG per cápita.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 10. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región NOA.

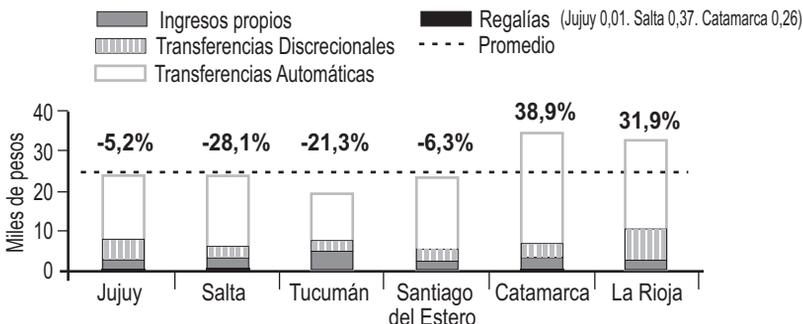


FIGURA 11. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región NEA.

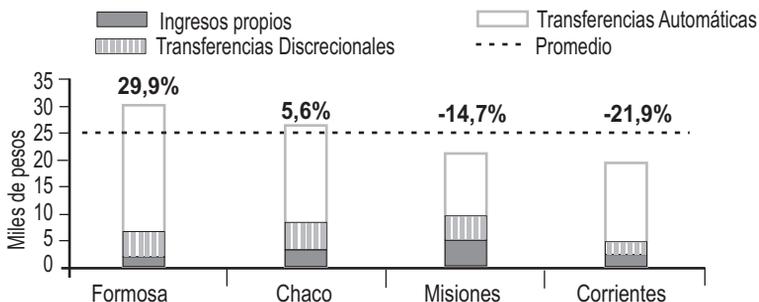
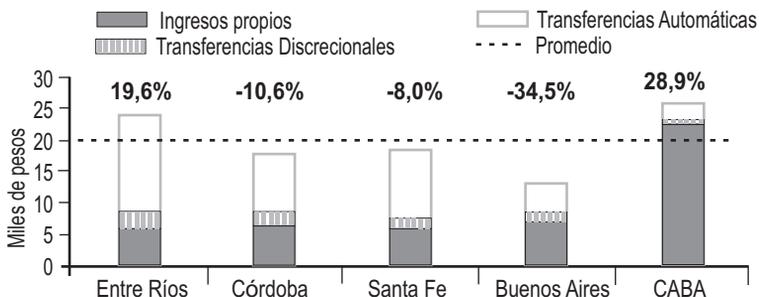


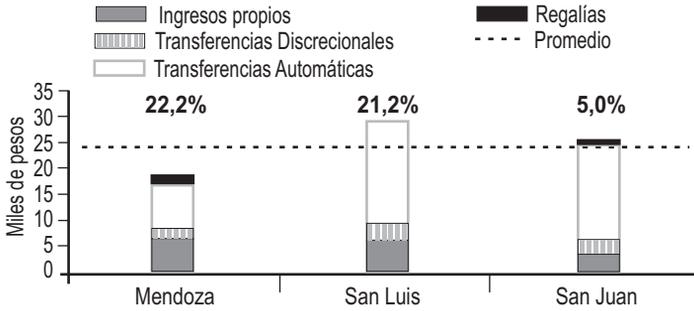
FIGURA 12. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región Pampeana.



Las cifras sobre las barras corresponden a la diferencia respecto del Promedio Regional.

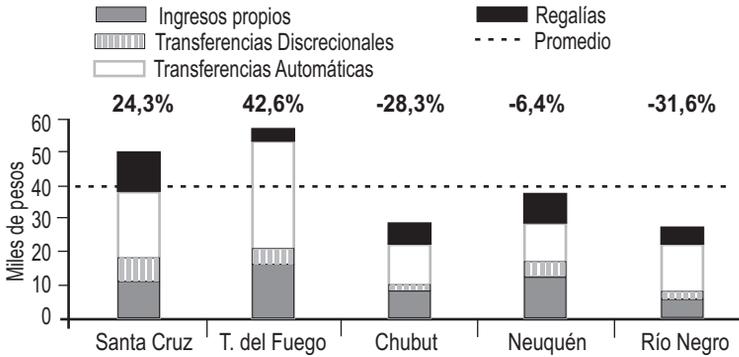
Fuente figuras 10-11-12: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 13. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región Cuyo.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 14. Recursos totales per cápita disponibles para gastar en cada provincia. Región Patagónica.



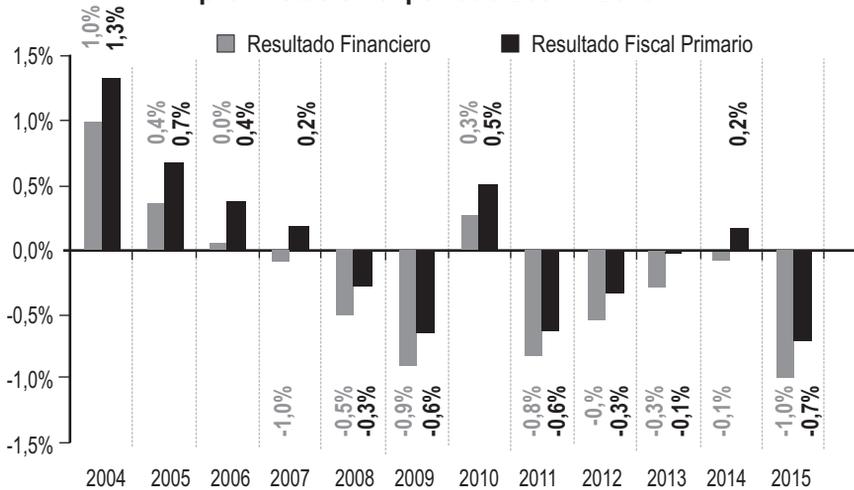
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

II. 5 Desequilibrios fiscales en Provincias

El resultado fiscal primario para el conjunto de provincias pasó de un superávit de 1,3% del PIB en 2004 a un déficit de 0,7% en 2015 (Figura 15). Este último fue el mayor desequilibrio fiscal en provincias de la última década. A su vez, el desequilibrio financiero resultó de 1,0% del PIB en 2015, también el mayor desde 2004. No obstante, como vemos en la Figura 16, se trata de desequilibrios fiscales bastante menores que los observados en 2015 para el gobierno nacional (déficit financiero de 6,2% del PIB). Sin embargo, debe advertirse que desde 2016 las provincias han vuelto a tener acceso a los mercados internacionales de deuda, de modo que podrían ampliar su acce-

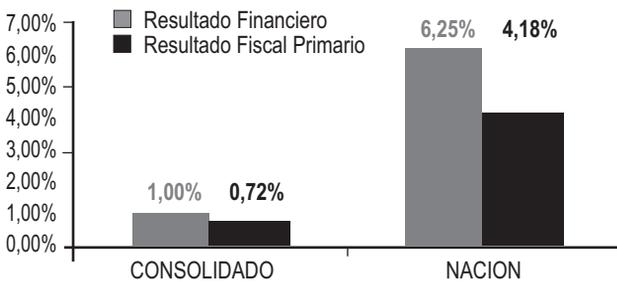
so al crédito y por ende mostrar números más deficitarios (y deuda creciente). Ante el nuevo contexto, resultaría conveniente re-discutir los incentivos fiscales y las normas para la responsabilidad fiscal (tanto para Nación como para Provincias), que se mostraron insuficientes en períodos anteriores.

FIGURA 15. Evolución del Resultado Primario y Financiero en provincias en el período 2004 – 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

FIGURA 16. Déficit Primario y Financiero en Nación y Provincias en el año 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

Si se ordenan las provincias según sus PBG per cápita como en la Figura 17, no se observa ningún patrón claro respecto a la dimensión de su resultado fiscal, en este caso relacionado con el nivel de su gasto público. En todo caso puede deducirse que entre las provincias patagónicas, cuyos ingresos

per cápita se encuentran entre los más altos del país, pueden observarse algunos de los mayores desequilibrios fiscales entre los gobiernos provinciales en 2015. Tierra del Fuego presenta el mayor déficit, equivalente a un 22% de sus erogaciones totales. Misiones en NEA, Buenos Aires en Pampeana, Jujuy en NOA, San Juan en Cuyo y la mencionada Tierra del Fuego en Patagónica, muestran los mayores desequilibrios relativos.

FIGURA 17. Déficit financiero (en % del gasto total). Año 2015.
(provincias ordenadas según PBG por habitante).

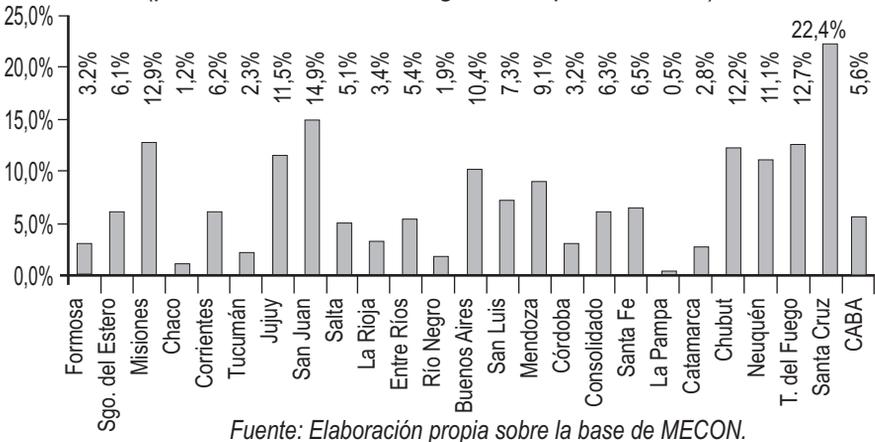


FIGURA 18. Déficit Financiero como % del Gasto Total por Regiones. Año 2015.

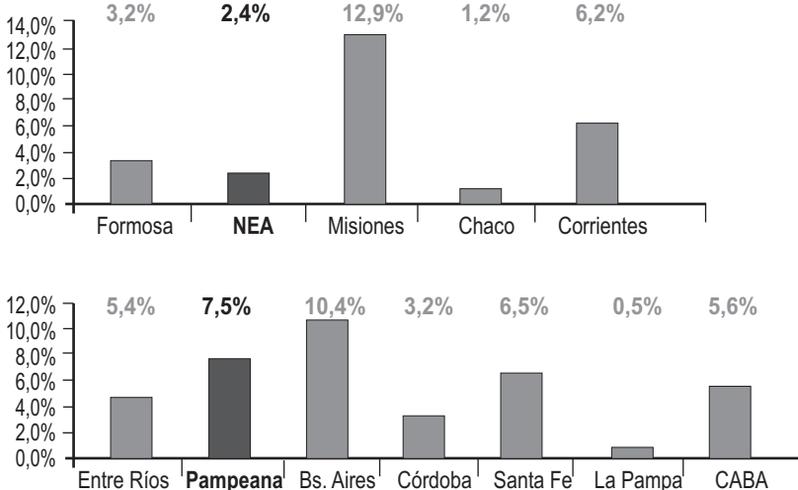
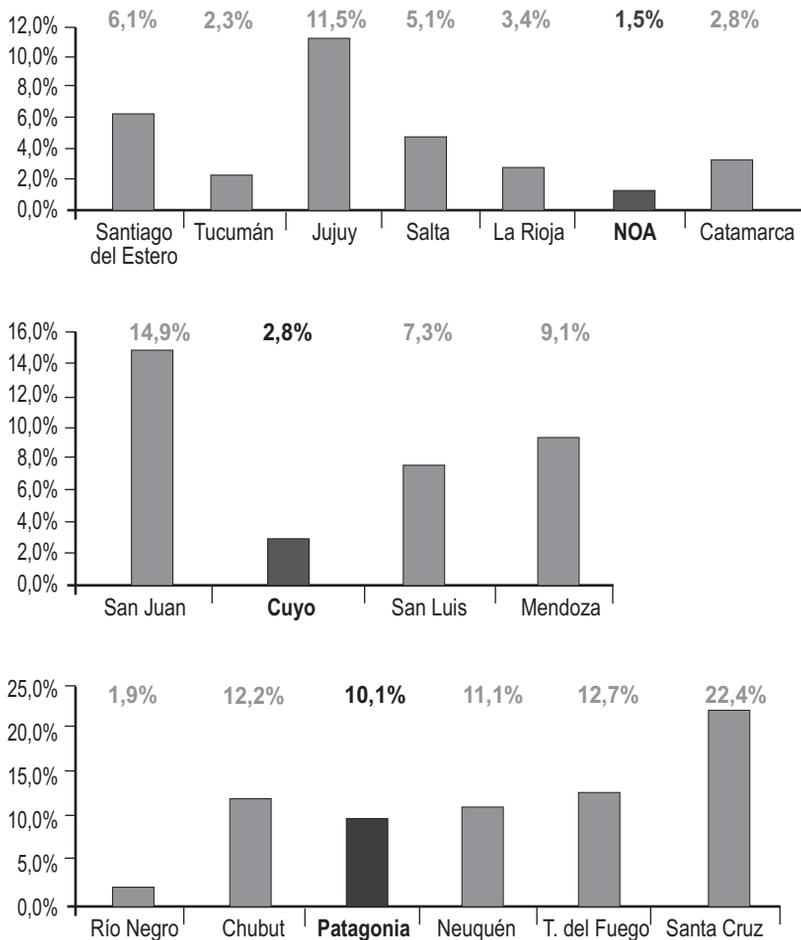


FIGURA 18. Déficit Financiero como % del Gasto Total por Regiones. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

III. Cambios ocurridos en la Relación Nación – Provincias en 2016

Este año se han producido varias novedades en términos de impuestos y su distribución entre Nación y Provincias, ya sea por cambios en impuestos nacionales que se comparten con provincias (Ganancias, Derechos de Exportación e IVA), como por el arreglo alcanzado para la devolución gradual a provincias de la detracción del 15% a la coparticipación que se efectuaba

desde 1992. Además, existieron acuerdos en materia de responsabilidad fiscal y se anunció el objetivo de discutir una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en años venideros.

III. 1 Cambios tributarios que afectan las transferencias automáticas a provincias.

Respecto a cambios ocurridos en impuestos, se trata especialmente de la suba del mínimo no imponible en el impuesto a las Ganancias, la quita del IVA en la canasta alimentaria para jubilados que cobran la mínima y beneficiarios de programas sociales y la disminución en la alícuota de los Derechos de Exportación, que en todos los casos afectan negativamente las transferencias automáticas a provincias (en el caso de los Derechos de Exportación, a través del FFS).

Así las cosas, la recaudación de impuestos fue afectada negativamente por la recesión que siguió a la secuencia devaluación del peso – suba de la inflación a corto plazo – caída del salario real y disminución del consumo y del PIB, pero también resultó golpeada por los cambios aprobados en las normas impositivas. Concretamente, el mayor efecto se observa en el impuesto a las Ganancias, que perdió 1 punto del PIB de recaudación en 2016, y en los Derechos de Exportación, cuya merma resulta de 0,4% del PIB. Todavía no se percibe claramente el efecto de bajar el IVA a los alimentos consumidos por familias en situación de pobreza y de jubilados que cobran la mínima.

TABLA 1. Recaudación nacional en 2015 y 2016. En % del PIB.

	2015	2016*	dif
Ganancias	6,54%	5,54%	1,00%
Bienes Personales	0,31%	0,26%	0,05%
IVA Neto de Reintegros	7,27%	7,33%	0,06%
Ganancia Mínima Presunta	0,04%	0,04%	0,00%
Derechos de Importación	0,61%	0,74%	0,13%
Derechos de Exportación	1,30%	0,90%	0,40%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	1,67%	1,68%	0,01%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	6,75%	6,61%	0,14%
Resto	1,65%	1,71%	0,07%
Total	26,14%	24,81%	1,33%

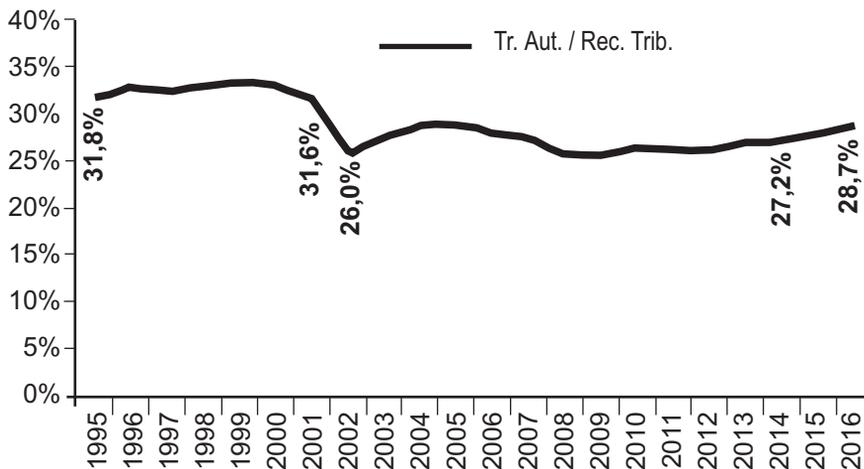
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON

III. 2 Eliminación gradual de la detracción del 15% a la coparticipación federal de impuestos.

Ante la menguada recaudación, como consecuencia de la recesión económica que caracteriza al año 2016, y la reducción en algunos impuestos ocurrida este año, y frente al fallo de la Corte que ordenó dejar de descontar la detracción del 15% de la coparticipación a las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, el resto de las provincias recrudecieron su presión sobre el Ejecutivo Nacional para obtener el mismo beneficio. Lo que lograron, no obstante, ha sido una devolución en 2016 de 3 puntos porcentuales de los 15 pp de la masa coparticipable que se desvía a ANSES (hecho que ocurre desde el año 1992), previendo posteriores ampliaciones de 3 pp anuales hasta complementar 15 pp en 5 años, y poner fin a la detracción.

Con la devolución de 3 pp de la detracción en 2016 (junto a la devolución de 15 pp en los casos de Córdoba, Santa Fe y San Luis), la participación de las provincias argentinas en el total de recursos tributarios nacionales asciende ahora a 28,7%, contra 31,8% que representaba en 1995.

FIGURA 19. Participación de transferencias automáticas a provincias en la recaudación tributaria nacional incorporando los cambios ocurridos en 2016.

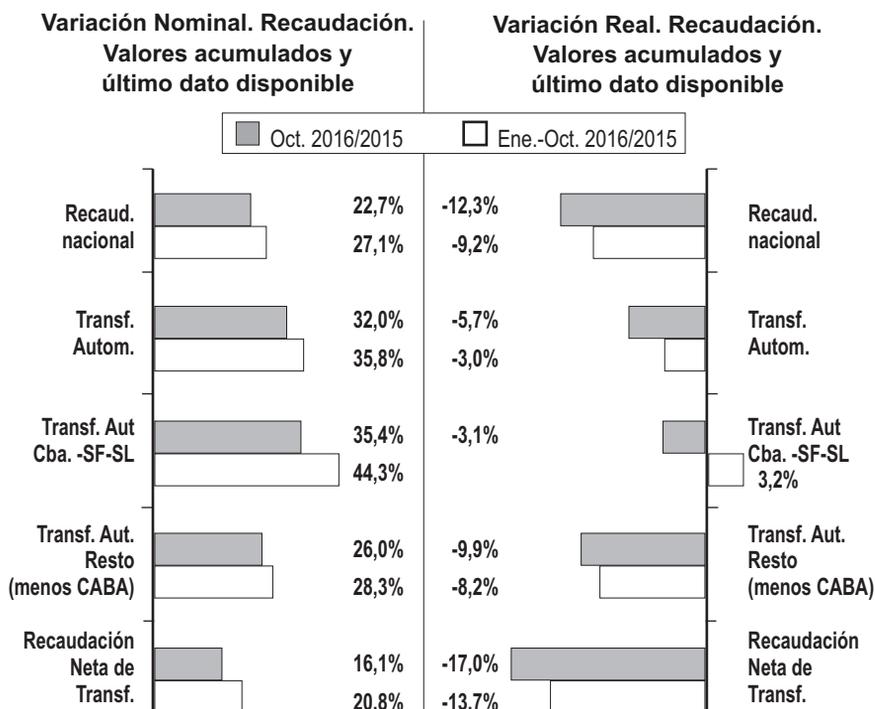


Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

En definitiva, ante la elevada presión tributaria existente en Argentina, y la presión proveniente del sector privado para su reducción, así como la

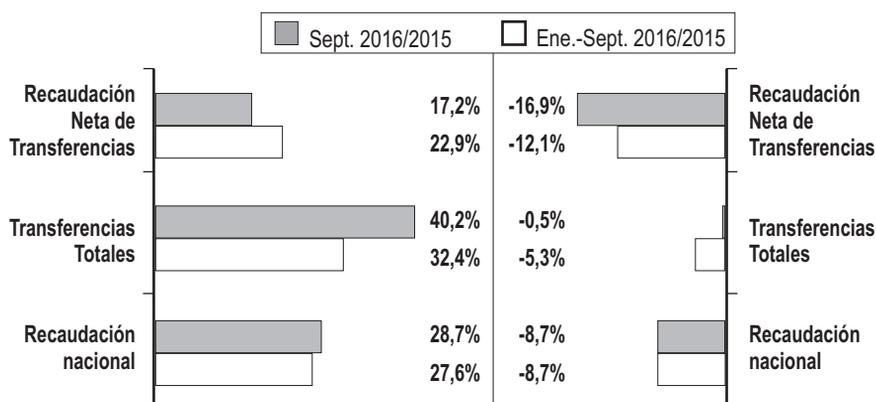
presión de los gobernadores para que no se les afecte adicionalmente las transferencias que les realiza la Nación en un año recesivo, lo que está ocurriendo en los hechos es que el Tesoro Nacional y ANSES se están haciendo cargo de la mayor parte del costo fiscal de bajar impuestos, lo que puede visualizarse en las Figuras que siguen: mientras que en el período de enero a octubre de 2016 la recaudación tributaria nacional subió 27,1% interanual (en valores nominales), las transferencias automáticas a provincias lo hicieron un 35,8%, con lo cual los recursos netos que le quedan a Nación suben sólo 20,8% este año (neto de transferencias automáticas a provincias), con una caída real de cerca de 14 pp. Aun así, las transferencias automáticas a provincias también caen en términos reales, aunque bastante menos (-3,0%), pero con una situación muy dispar entre ellas, pues Córdoba, Santa Fe y San Luis ven crecer 3,2% sus transferencias automáticas en 2016, mientras el resto de provincias muestran una caída real de alrededor del 8%.

FIGURA 20. Variación en 2016 de la recaudación nacional y de las transferencias automáticas a provincias.



Si se adicionan las transferencias discrecionales al análisis, dado que éstas tienen menor importancia que en 2015, se observa que la caída real en el total de transferencias resulta mayor que en el caso anterior (-5,3% versus 3,2%), lo que denota que el Tesoro Nacional compensó en parte las mayores transferencias automáticas que debe hacer a provincias con un ajuste en la cuantía de las transferencias discrecionales que efectúa a las mismas.

FIGURA 21. Variación en 2016 de la recaudación nacional y de las transferencias automáticas y discrecionales a provincias.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

III. 3 Cambios en la Distribución Secundaria efectiva entrē provincias

El hecho que en 2016 algunas provincias hayan recuperado la totalidad de la detracción del 15% que antes tenía destino en ANSES, mientras otras jurisdicciones lo hayan hecho en un 20% de la detracción total, ha cambiado la distribución secundaria implícita del régimen de transferencias automáticas, al menos transitoriamente. Así, provincias como Córdoba, Santa Fe y San Luis han mejorado entre un 8 y 11% su participación secundaria implícita respecto del año 2014, mientras el resto de provincias vieron caer su porción entre un 2 y 3%, salvo el caso de la provincia de Buenos Aires, con una disminución menor (-1,8%), dada la mayor caída en la recaudación relativa del impuesto a las ganancias ocurrida en 2016.

TABLA 2. Participación % de cada provincia en el reparto de transferencias automáticas totales en 2014, 2015 y 2016.

	2014	2015	2016 (acum. a Oct)	2016 Octubre
Buenos Aires	19,36%	18,77%	19,0%	19,1%
Catamarca	2,71%	2,66%	2,6%	2,7%
Córdoba	8,97%	8,87%	9,7%	9,4%
Corrientes	3,89%	3,81%	3,8%	3,8%
Chaco	5,10%	5,01%	5,0%	5,0%
Chubut	1,67%	1,63%	1,6%	1,6%
Entre Ríos	4,94%	4,83%	4,8%	4,8%
Formosa	3,67%	3,61%	3,6%	3,6%
Jujuy	2,90%	2,83%	2,8%	2,8%
La Pampa	1,88%	1,83%	1,8%	1,8%
La Rioja	2,07%	2,03%	2,0%	2,1%
Mendoza	4,24%	4,16%	4,1%	4,1%
Misiones	3,49%	3,43%	3,4%	3,4%
Neuquén	1,84%	1,80%	1,8%	1,8%
Río Negro	2,57%	2,51%	2,5%	2,5%
Salta	4,00%	3,96%	3,9%	3,9%
San Juan	3,37%	3,31%	3,3%	3,3%
San Luis	2,30%	2,28%	2,5%	2,5%
Santa Cruz	1,63%	1,60%	1,6%	1,8%
Santa Fe	9,08%	9,00%	10,1%	9,7%
Santiago del Estero	4,21%	4,14%	4,1%	4,1%
Tucumán	4,85%	4,75%	4,7%	4,7%
Tierra del Fuego	1,26%	1,23%	1,2%	1,2%

continuación de Tabla 2 de la página anterior

Provincia	Var. 2016* / 2014	Var. 2016* /1995	Var. 2016*vs. Ley 20.221	Var 2016* vs. Ley 23.548
Buenos Aires	-1,8%	-25,1%	-31,2%	-12,5%
Catamarca	-2,7%	5,6%	39,4%	-3,0%
Córdoba	8,1%	28,8%	10,2%	10,4%
Corrientes	-3,0%	6,8%	0,8%	2,6%
Chaco	-2,6%	16,0%	22,1%	0,7%
Chubut	-3,0%	-13,0%	-11,7%	3,7%
Entre Ríos	-2,9%	5,0%	6,7%	-0,6%
Formosa	-2,4%	9,9%	58,6%	-0,4%
Jujuy	-3,2%	1,9%	28,8%	0,0%
La Pampa	-2,9%	-3,7%	3,0%	-2,0%
La Rioja	-2,5%	-1,7%	17,9%	-1,6%
Mendoza	-2,9%	0,7%	-11,6%	-0,1%
Misiones	-2,6%	4,2%	15,7%	3,9%
Neuquén	-2,8%	-7,8%	5,9%	4,1%
Río Negro	-2,8%	-0,4%	10,5%	0,1%
Salta	-2,2%	7,0%	5,7%	3,3%
San Juan	-2,4%	4,6%	30,1%	-1,7%
San Luis	10,9%	13,6%	47,4%	12,8%
Santa Cruz	-2,8%	-7,8%	11,6%	1,5%
Santa Fe	10,8%	20,8%	12,5%	13,7%
Santiago del Estero	-2,5%	9,2%	3,4%	0,4%
Tucumán	-2,9%	5,2%	4,6%	0,0%

*2016 corresponde al dato acumulado a Octubre.

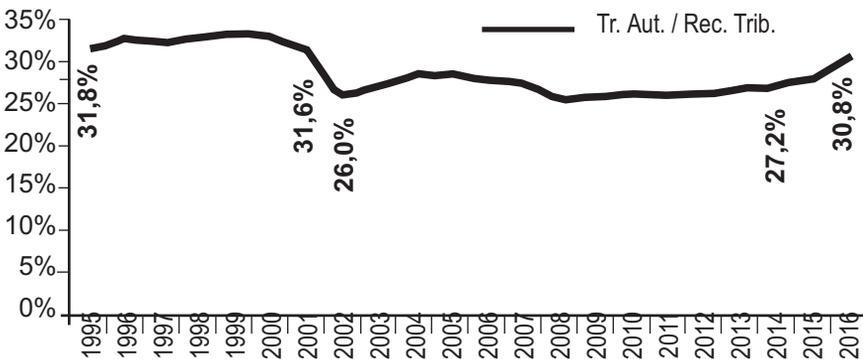
IV. Principales Temas Pendientes.

IV. 1 Eliminación gradual de la detracción del 15% a la coparticipación federal de impuestos.

Como se planteó al comienzo, en las décadas del '90 y del 2000 cayó la participación de provincias en el reparto de la renta fiscal nacional, en la primera por la introducción de detracciones a la coparticipación federal y en la segunda especialmente por la creación de tributos no coparticipables o que lo son en porcentajes reducidos. Es probable entonces que persista una presión de los gobiernos provinciales por recuperar participación adicional en la distribución, en especial en un contexto de reducción de la presión impositiva nacional que lleva a cabo una administración nacional sin mayoría en ninguna de las dos cámaras legislativas.

Con la devolución en 2016 de 3 pp de la detracción del 15% (junto a la devolución de 15 pp en los casos de Córdoba, Santa Fe y San Luis), la participación de las provincias argentina en el total de recursos tributarios nacionales asciende a 28,7% en 2016, contra 31,8% que representaba en 1995. ¿Cuál será la situación cuando se complete la devolución de 15 pp al resto de jurisdicciones? Haciendo un ejercicio sobre los números del mismo año 2016, se observa en la Figura 22 que la participación de provincias subiría a 30,8% de los recursos tributarios nacionales, un punto menos que la porción que recibían en la segunda mitad de los años noventa.

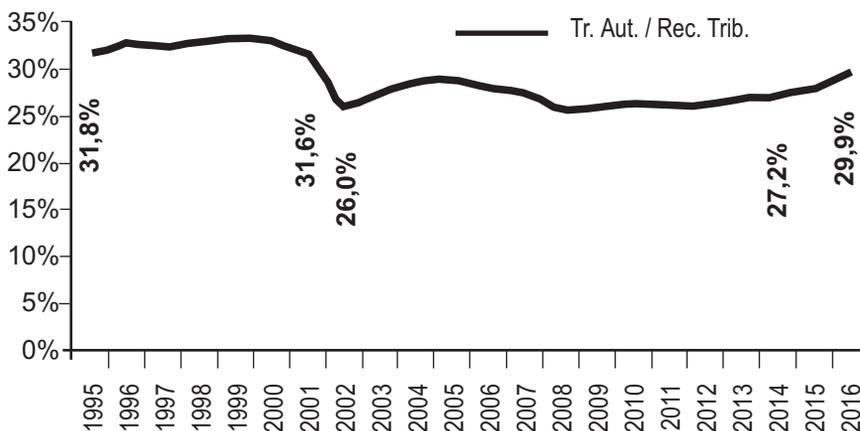
FIGURA 22. Participación de transferencias automáticas a provincias en la recaudación tributaria nacional si se hubiese eliminado totalmente la detracción del 15% en 2016.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

A continuación se estima lo que ocurrirá con la misma relación si además de la devolución completa de la detracción del 15% se actualizan los valores de las tablas del impuesto a las ganancias que sirven para delimitar las alícuotas a aplicar (disminuiría la recaudación del impuesto en 0,3% del PIB, y si se eliminan los Derechos de Exportación (implica eliminar el FFS). Dado que dichas medidas (anunciadas por el gobierno para aplicar en los próximos años) afectan tanto el numerador como el denominador de la relación, de aplicarse en el año 2016 hubiesen implicado que las provincias pasaran a participar de un 29,9% de la recaudación tributaria nacional, en lugar del actual 28% (Figura 23).

FIGURA 23. Participación de transferencias automáticas a provincias en la recaudación tributaria nacional en 2016 si se hubiese eliminado totalmente la detracción del 15% y se hubiese avanzado en la modificación del impuesto a las Ganancias y la eliminación de Derechos de Exportación.



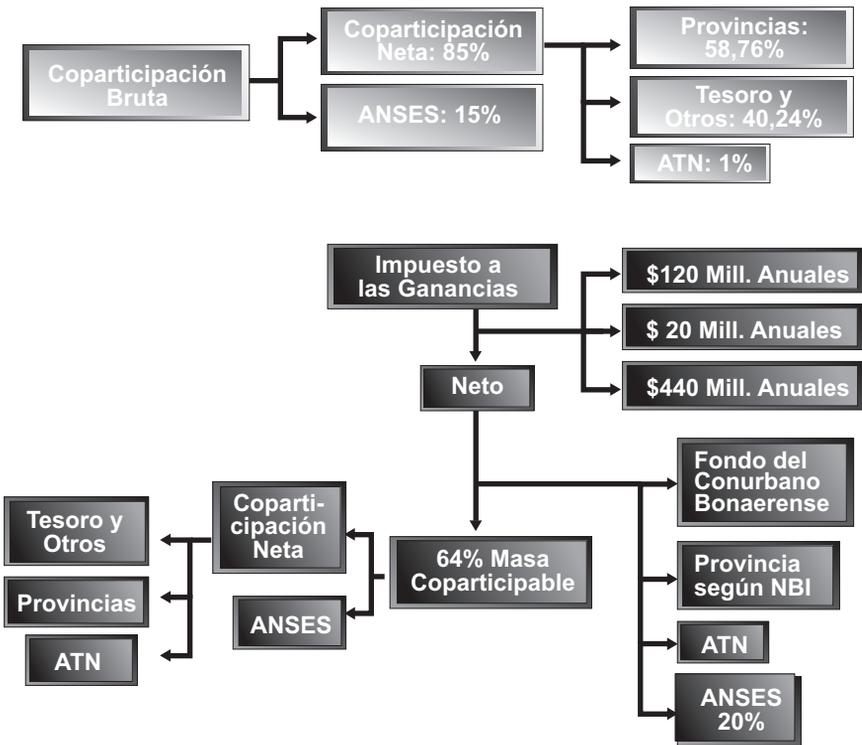
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

IV. 2 Distribución Secundaria: Solución al problema de la provincia de Buenos Aires.

Como se anticipó, existen varios problemas con la distribución secundaria efectiva en las transferencias a provincias, aunque lo más urgente es sin dudas alcanzar una solución para el denominado “problema de la provincia de Buenos Aires”, dado que mientras exista la actual situación de tope al

FCB,⁷⁸ en la medida que suba la recaudación nominal (por efecto de la inflación y/o crecimiento económico) menor resultará cada año la participación de Buenos Aires en el reparto. Dicha provincia en 2015 detentaba el 38% de la población total del país, pero sólo participó con poco más del 18% en la distribución secundaria efectiva. Se trata de una situación insostenible, que reclama una pronta reforma.

FIGURA 24. Esquema de distribución de la coparticipación del Impuesto a las Ganancias.



78. Desde el año 1995 Buenos Aires no puede recibir más de 650 millones de pesos anuales por este fondo constituido con el 10% del impuesto a las Ganancias, y el excedente sobre dicho monto se distribuye entre el resto de las provincias. Desde hace algunos años, a la provincia de Buenos Aires le convendría que se elimine dicho fondo que fue creado para beneficiarla.

A la hora de pensar en posibles reformas sobre la situación existente, que no impliquen la sanción de una nueva ley de coparticipación que implique una reforma integral (resultado óptimo), se simulan las siguientes alternativas de reforma parcial, con los datos del año 2016:

- A) Devolución del 15% de la coparticipación a todas las provincias;
- B) Eliminación del tope al FCB con devolución de 3 pp de la detracción del 15% a la coparticipación;
- C) Eliminación del tope al FCB junto a la eliminación de la detracción del 15% a la coparticipación;
- D) Eliminación de los fondos constituidos con el 10% de Ganancias (que originalmente constituyó el FCB) y el 4% de Ganancias (que se distribuye entre provincias según NBI, sin BA), con devolución de 3 pp de la detracción del 15% a la coparticipación;
- E) Eliminación de los fondos constituidos con el 10% de Ganancias y el 4% de Ganancias, junto a la eliminación de la detracción del 15% a la coparticipación.

Puede observarse que eliminando el tope al FCB y con la restitución de 3 pp en la coparticipación a todas las provincias (y de 15 pp a tres provincias: Córdoba, Santa Fe y San Luis), la provincia de BA tendría un incremento del 31,4% en las transferencias recibidas, pero perderían el resto de las provincias, con caídas en moneda constante de entre 2 y 19% (incluso caerían las transferencias reales a las tres provincias que desde 2016 reciben completa la devolución del 15% de la coparticipación).

En el caso de que, en lugar de eliminar el tope al FCB, se elimine el fondo constituido por el 10% de Ganancias, así como el fondo equivalente a 4% de Ganancias (que se reparte según NBI entre todas las provincias, salvo BA), junto a la devolución de 3 pp de la coparticipación ya aprobado para 2016, todas las provincias verían caer sus transferencias en términos reales, inclusive Buenos Aires. Sólo Córdoba, Santa Fe y San Luis ganarían en esta opción, por cuanto ya recuperaron el 15% completo de la detracción. Esto es así debido a que el mencionado 14% del impuesto a las Ganancias volvería a la coparticipación, y por ende se distribuirían esos recursos entre Nación y Provincias, cuando actualmente sólo participan las provincias.

Para recuperar en forma significativa a la provincia de BA (18%) sin empeorar en forma significativa a la mayoría del resto de las provincias, habría que eliminar los fondos del 10% y del 4% de Ganancias y simultáneamente eliminar los 15 pp de detracción a la coparticipación que va a ANSES.

TABLA 3. Recursos transferidos automáticamente a provincias en diferentes escenarios para solucionar el “problema de Buenos Aires”.
En pesos corrientes.

Provincias	Transf. 2015	2016 (estimado) sin devolución Anses (a ninguna provincia)	2016 (estimado) con devolución 3pp (y 15pp a SL, SF y Cba)	Devolución de 15% a todas las provincias	Sin tope del FCB y con devolución 3pp	Sin tope del FCB y con devolución 15pp a todas	Sin FCB, sin 4% y con devolución 3 pp	Sin FCB, sin 4% y con devolución 15 pp a todas
Buenos Aires	80.902	94.982	100.183	120.987	142.676	163.479	106.071	128.356
Catamarca	11.455	13.409	14.062	16.671	12.582	15.191	13.093	15.888
Córdoba	38.255	44.412	54.927	54.927	50.157	50.157	51.689	51.689
Corrientes	16.414	19.228	20.108	23.630	18.111	21.633	18.069	21.841
Chaco	21.591	25.346	26.528	31.254	23.848	28.574	23.927	28.990
Chubut	7.047	8.137	8.511	10.010	7.662	9.160	7.859	9.464
Entre Ríos	20.841	24.382	25.539	30.164	22.916	27.542	23.489	28.444
Formosa	15.576	18.187	19.049	22.498	17.094	20.543	17.470	21.164
Jujuy	12.216	14.354	15.027	17.718	13.501	16.192	13.585	16.468
La Pampa	7.882	9.219	9.664	11.443	8.655	10.434	9.082	10.987
La Rioja	8.746	10.185	10.675	12.637	9.563	11.524	9.923	12.025
Mendoza	17.914	21.005	21.992	25.943	19.752	23.702	19.946	24.178
Misiones	14.785	17.193	17.975	21.104	16.201	19.330	16.053	19.405
Neuquén	7.767	9.015	9.426	11.070	8.494	10.138	8.664	10.426
Río Negro	10.839	12.708	13.306	15.696	11.950	14.341	12.278	14.838
Salta	17.079	19.812	20.720	24.351	18.661	22.292	18.331	22.221
San Juan	14.258	16.634	17.434	20.637	15.619	18.821	16.158	19.589
San Luis	9.824	11.312	14.014	14.014	12.788	12.788	13.374	13.374
Santa	6.906	8.093	8.468	9.966	7.618	9.116	8.002	9.607
Santa Fe	38.814	44.826	55.409	55.409	50.608	50.608	51.958	51.958
S. del Estero	17.847	20.825	21.804	25.718	19.584	23.498	19.724	23.917
Tucumán	19.894	24.069	25.196	29.703	22.641	27.148	22.674	27.502
T. del Fuego	5.053	6.137	6.429	7.598	5.767	6.935	6.073	7.324
G.C.B.A.	8.283	25.481	26.986	33.004	26.986	33.004	28.877	35.324
Otros	181	236	236	236	236	236	236	236
Total	414.191	518.634	544.074	646.387	501.581	646.387	536.604	625.214

TABLA 4. Variación en términos reales de las transferencias a cada provincia, en cada escenario planteado (con respecto al año 2015).

Provincias	2016e sin devolución Anses (a ninguna provincia)	2016e con devolución 3pp (y 15pp a SL, SF y Cba)	Devolución del 15% a todas las provincias	Sin tope del FCB y con devolución 3pp	Sin tope del FCB y con devolución 15pp a todas	Sin FCB, sin 4% y con devolución 3 pp	Sin FCB, sin 4% y con devolución 15 pp a todas
Buenos Aires	-16,1%	-11,5%	6,8%	26,0%	44,3%	-6,4%	13,3%
Catamarca	-16,4%	-12,3%	4,0%	-21,5%	-5,3%	-18,4%	-0,9%
Cordoba	-17,1%	2,6%	2,6%	-6,3%	-6,3%	-3,5%	-3,5%
Corrientes	-16,3%	-12,5%	2,8%	-21,2%	-5,9%	-21,4%	-5,0%
Chaco	-16,1%	-12,2%	3,4%	-21,1%	-5,5%	-20,8%	-4,1%
Chubut	-17,5%	-13,7%	1,5%	-22,3%	-7,2%	-20,3%	-4,1%
Entre Rios	-16,4%	-12,5%	3,4%	-21,5%	-5,6%	-19,5%	-2,5%
Formosa	-16,6%	-12,6%	3,2%	-21,6%	-5,8%	-19,9%	-2,9%
Jujuy	-16,1%	-12,1%	3,6%	-21,1%	-5,3%	-20,6%	-3,7%
La Pampa	-16,4%	-12,4%	3,7%	-21,6%	-5,4%	-17,7%	-0,4%
La Rioja	-16,8%	-12,8%	3,2%	-21,9%	-5,9%	-19,0%	-1,8%
Mendoza	-16,2%	-12,3%	3,4%	-21,2%	-5,5%	-20,5%	-3,6%
Misiones	-16,9%	-13,2%	2,0%	-21,7%	-6,6%	-22,4%	-6,3%
Neuquén	-17,1%	-13,3%	1,8%	-21,9%	-6,8%	-20,3%	-4,1%
Rio Negro	-16,3%	-12,3%	3,4%	-21,2%	-5,5%	-19,1%	-2,2%
Salta	-17,1%	-13,3%	1,8%	-22,0%	-6,8%	-23,3%	-7,1%
San Juan	-16,7%	-12,7%	3,4%	-21,8%	-5,7%	-19,1%	-1,9%
San Luis	-17,8%	1,9%	1,9%	-7,0%	-7,0%	-2,8%	-2,8%
Santa Cruz	-16,3%	-12,4%	3,1%	-21,2%	-5,7%	-17,2%	-0,6%
Santa Fe	-17,5%	2,0%	2,0%	-6,9%	-6,9%	-4,4%	-4,4%
Sgo. del Estero	-16,7%	-12,7%	2,9%	-21,6%	-6,0%	-21,1%	-4,3%
Tucumán	-13,6%	-9,5%	6,6%	-18,7%	-2,5%	-18,6%	-1,3%
Tierra de Fuego	-13,3%	-9,1%	7,4%	-18,5%	-2,0%	-14,2%	3,5%
G.C.B.A.	119,7%	132,7%	184,6%	132,7%	184,6%	149,0%	204,6%
Otros	-6,8%	-6,8%	-6,8%	-6,8%		-6,8%	-6,8%
Total	-10,56%	-6,17%	11,47%	-13,50%	11,47%	-7,46%	7,82%

En la Tabla 5 se muestran los coeficientes efectivos de participación de cada provincia en la distribución de las transferencias automáticas, excluyendo a CABA y Tierra del Fuego del análisis. Se concluye que la provincia de BA recuperaría una participación similar a la que le concedió la Ley 23.548 en 1989, en los escenarios en que se eliminan los fondos del 10 y 4% del impuesto a las Ganancias y se elimina la detracción del 15% a la coparticipación. Si sólo se elimina el tope al FCB, dicha provincia pasaría a tener una participación de alrededor del 27% en la distribución secundaria efectiva.

TABLA 5. Participación secundaria efectiva de cada provincia en cada escenario de reforma planteado.

Provincias	Transf. 2015	2016e sin devolución Anses (a ninguna provincia)	2016e con devolución 3pp (y 15pp a SL, SF y Cba)	Devolución del 15% a todas las provincias	Sin tope del FCB y con devolución 3pp	Sin tope del FCB y con devolución 15pp a todas	Sin FCB, sin 4% y con devolución 3 pp	Sin FCB, sin 4% y con devolución 15 pp a todas
Buenos Aires	19,4%	19,5%	18,9%	20,0%	26,9%	27,0%	21,2%	22,0%
Catamarca	2,7%	2,8%	2,7%	2,8%	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%
Córdoba	9,2%	9,1%	10,4%	9,1%	9,5%	8,3%	10,3%	8,9%
Corrientes	3,9%	3,9%	3,8%	3,9%	3,4%	3,6%	3,6%	3,8%
Chaco	5,2%	5,2%	5,0%	5,2%	4,5%	4,7%	4,8%	5,0%
Chubut	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%
Entre Ríos	5,0%	5,0%	4,8%	5,0%	4,3%	4,5%	4,7%	4,9%
Formosa	3,7%	3,7%	3,6%	3,7%	3,2%	3,4%	3,5%	3,6%
Jujuy	2,9%	2,9%	2,8%	2,9%	2,5%	2,7%	2,7%	2,8%
La Pampa	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%
La Rioja	2,1%	2,1%	2,0%	2,1%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
Mendoza	4,3%	4,3%	4,1%	4,3%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%
Misiones	3,5%	3,5%	3,4%	3,5%	3,1%	3,2%	3,2%	3,3%
Neuquén	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%
Rio Negro	2,6%	2,6%	2,5%	2,6%	2,3%	2,4%	2,4%	2,5%
Salta	4,1%	4,1%	3,9%	4,0%	3,5%	3,7%	3,7%	3,8%
San Juan	3,4%	3,4%	3,3%	3,4%	2,9%	3,1%	3,2%	3,4%
San Luis	2,4%	2,3%	2,6%	2,3%	2,4%	2,1%	2,7%	2,3%
Santa Cruz	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%
Santa Fe	9,3%	9,2%	10,5%	9,2%	9,5%	8,3%	10,4%	8,9%
S. del Estero	4,3%	4,3%	4,1%	4,2%	3,7%	3,9%	3,9%	4,1%
Tucumán	4,8%	4,9%	4,8%	4,9%	4,3%	4,5%	4,5%	4,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dado que en todas las alternativas en que se intenta solucionar el “problema de Buenos Aires” ello conspira contra los recursos que reciben el resto de las provincias, lo cual sería una solución que difícilmente pasaría el Congreso Nacional, se procedió a realizar el ejercicio consistente en estimar cuánto le costaría al gobierno nacional compensar a las provincias que pierden recursos en algunas de los escenarios antes descriptos. Así, la eliminación del tope al FCB, junto a una devolución de 6 pp de la detracción a la coparticipación en 2017 (manteniendo los fondos del 10% y 4% de Ganancias), tendría un costo para el estado nacional de 0,8% del PIB en materia de compensaciones, para que ninguna provincia pierda recursos. En cambio, si se eliminan los fondos del 10% y 4% en Ganancias (esos recursos volverían a la coparticipación), con una devolución de 6 pp del 15% de detracción a la coparticipación, el costo fiscal para el gobierno nacional sería de 0,1% del PIB.

IV. 3 Otras reformas pendientes.

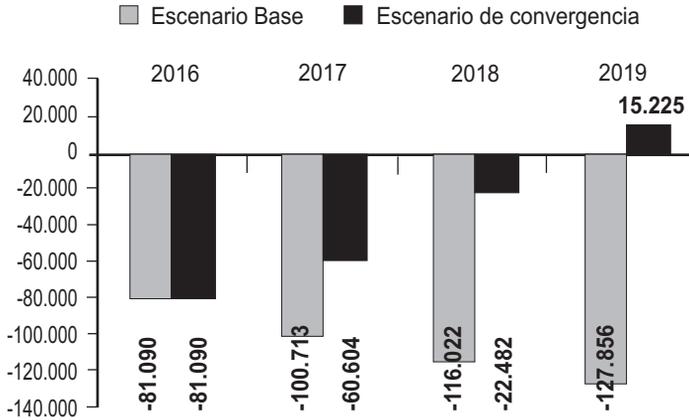
Los desafíos subsistentes en materia de reformas al federalismo fiscal argentino son todavía numerosos y muy importantes, comenzando por la necesidad de sancionar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que implique una reforma integral del sistema. A continuación se exponen algunas reformas pendientes que posiblemente se aborden en los próximos años, en algunos casos ya anunciadas por la actual administración de gobierno.

Cambios en materia de Responsabilidad Fiscal.

El Ejecutivo nacional planteó la necesidad de volver a discutir un sistema de responsabilidad fiscal en Argentina, y se comenzó planteando metas fiscales para el año 2017, contemplando dos puntos principales: la reducción del 10% en el déficit primario de las administraciones provinciales y la exigencia de que la capacidad de endeudamiento de las provincias esté vinculada con las metas alcanzadas en materia de equilibrio fiscal.

Es así que en el escenario de convergencia planteado por el gobierno nacional, las cuentas fiscales provinciales deberían mostrar equilibrio hacia el año 2019, generando a su vez una mejora progresiva en la calidad de los servicios prestados por el Estado.

FIGURA 25. Metas para el déficit primario en Provincias acordado para los próximos años.



Reducción de presión tributaria en Ingresos Brutos

Dados los problemas de eficiencia existentes con el impuesto a los ingresos brutos, resulta claro que debiera considerarse la posibilidad de que fuera reformulado en los próximos años, pensando en un país que debe atender a sus problemas de competitividad. Se debe apuntar a disminuir sus efectos acumulación y piramidación, que distorsionan precios relativos y complican la competitividad del país. Así, resulta especialmente importante que se vuelva a desgravar la producción de bienes transables (principalmente sector primario e industrial), y que se eliminen los tratamientos diferenciales entre provincias según se localicen los establecimientos, como ocurre actualmente en el caso de la industria (“aduanas interiores”).

Las alternativas para reemplazar el impuesto a los ingresos brutos por otro más neutro para la producción son un impuesto a los bienes finales o alguna versión de IVA provincial. También podría pensarse en la permanencia de IIBB, aunque desgravando la producción de bienes transables, y sustituyendo recursos a través de otras fuentes impositivas. Esta segunda alternativa realza la importancia de revalorizar los impuestos sobre bienes registrables, en especial el impuesto inmobiliario (urbano y rural), que ha perdido importancia como proveedor de recursos tributarios a las provincias, por deactualización en sus valuaciones fiscales e ineficiencia en la administra-

ción tributaria. Esta posibilidad cobra mayor relevancia en un contexto en que pierde importancia el impuesto a los Bienes Personales, que aplica el gobierno nacional, cuya existencia es una de las causas que suele inhibir a las provincias de actualizar el valor fiscal de los inmuebles.

TABLA 6. Alícuotas de Ingresos Brutos sobre el Sector Industrial. Principales Provincias en 2015.

Rangos de Facturación	Córdoba	Santa Fe	Buenos Aires	CABA	Mendoza	Entre Ríos
Industrias NO radicadas						
Hasta 11,4mill.	4,0	3,6	4,0	3,0	3,0	5,0
Entre 11,4 y 49mill.	4,75	3,6	4,0	3,0	3,0	5,0
Entre 49 y 50mill.	4,75	3,6	4,0	4,0	3,0	5,0
Más de 50mill.	4,75	3,6	4,0	4,0	3,5	5,0
Industrias Radicadas						
Hasta 24mill.	0,0	0,0	0,0	0,0	1-1,5	0,0
Entre 24 y 40mill.	0,0	0,0	0,0	1,0	1-1,5	0,0
Entre 40 y 46,8mill	0,0	0,0	0,5	1,0	1-1,5	0,0
Entre 46,8 y 50mill.	0,5	0,0	0,5	1,0	1-1,5	0,0
Entre 50 y 60mill.	0,5	0,0	0,5	1,0	1-2,0	0,0
Entre 60 y 80mill.	0,5	0,0	1,75	1,0	1-2,0	0,0
más de 80mill	0,5	0,5	1,75	1,0	1-2,0	0,0

Cajas de jubilaciones provinciales

La mitad de los gobiernos provinciales cuentan aún con sistemas previsionales propios (no transfirieron sus Cajas de Jubilación a la Nación en la década del noventa), la mayoría de ellos deficitarios, que necesitan de reformas para que resulten viables a largo plazo como sistema de reparto. Aquí se requiere de acuerdos entre dichas provincias y la administración nacional para que ésta colabore en el financiamiento de dichos regímenes, frente al compromiso provincial de que se modifiquen algunos de los parámetros del sistema de modo que resulten viables a largo plazo.

V. Comentarios Finales.

En 2016 se han producido varias novedades en términos de impuestos y su distribución entre Nación y Provincias, ya sea por cambios en impuestos nacionales que se comparten con provincias (Ganancias, Derechos de Exportación e IVA), como por el arreglo alcanzado para la devolución gradual a provincias de la detracción del 15% a la coparticipación que desde 1992 va a la ANSES. Además, existieron algunos anuncios en materia de responsabilidad fiscal y se anunció también el objetivo de discutir una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en años venideros.

Con la devolución de 3 pp de la detracción del 15% a la coparticipación en 2016 (junto a la devolución de 15 pp en los casos de Córdoba, Santa Fe y San Luis), la participación de las transferencias automáticas a provincias en el total de recursos tributarios nacionales asciende a 28,7% en 2016, contra 31,8% que representaba en 1995. Se revirtió así, parcialmente, la tendencia a centralizar recursos que caracterizó al último cuarto de siglo.

En los hechos, lo que ocurre en 2016 es que el Tesoro Nacional se está haciendo cargo de la mayor parte del costo fiscal de bajar impuestos. Mientras que en el período de enero a octubre de 2016 la recaudación tributaria nacional subió 27,1% interanual (valores nominales) las transferencias automáticas a provincias lo hicieron un 35,8%, con lo cual los recursos netos para el gobierno nacional subieron sólo 20,8% este año (neto de transferencias automáticas a provincias), con una caída real de cerca de 14 pp. Aun así, las transferencias automáticas a provincias también caen en términos reales, aunque bastante menos que la recaudación neta nacional (-3,0%), pero con una situación muy dispar entre ellas, pues Córdoba, Santa Fe y San Luis ven crecer 3,2% sus transferencias automáticas en 2016, a valores constantes, mientras el resto de provincias muestran una caída real del 8,2%.

En materia de distribución de recursos entre provincias, el desafío pendiente más importante es atender al problema generado con la provincia de Buenos Aires, por el tope impuesto al FCB. Eliminando dicho tope, y con la restitución de 3 pp en la coparticipación a todas las provincias (y de 15 pp a tres provincias: Córdoba, Santa Fe y San Luis), la provincia de BA tendría un incremento del 31,4% en las transferencias recibidas, pero perderían recursos el resto de las provincias, con caídas en moneda constante de entre 2 y 19% (incluso caerían las transferencias reales a las tres provincias que des-

de diciembre de 2015 reciben completa la devolución del 15% de la coparticipación). No se trata de una solución políticamente viable.

En el caso de que, en lugar de eliminar el tope al FCB, se eliminan los fondos del 10% y 4% de Ganancias, junto a la devolución de 3 pp de la coparticipación ya aprobado para 2016, todas las provincias verían caer sus transferencias en términos reales, inclusive Buenos Aires. Sólo Córdoba, Santa Fe y San Luis ganarían en esta opción, por cuanto ya recuperaron el 15% completo de la detracción este año. Esto es así por cuanto el mencionado 14% del impuesto a las Ganancias volvería a la coparticipación, y por ende se distribuirían esos recursos entre Nación y Provincias, cuando actualmente sólo reciben las provincias.

Para recuperar en forma significativa a BA (18%) sin empeorar en forma significativa a la mayoría del resto de las provincias, habría que eliminar los fondos del 10% y del 4% de Ganancias y simultáneamente eliminar los 15 pp de la detracción a la coparticipación que va a ANSES. ■

Referencias Bibliográficas.

- Asensio, M. "Un enfoque económico-institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino", *Económica*, Vol. XLV, No. 4, La Plata, 1999
- Capello, M. "El federalismo fiscal en Argentina. La distribución secundaria y una comparación con España", con Roberto Fernández Llera, en *Coparticipación Impositiva Argentina y Financiación Autónoma Española*, E. Rezk, F. Pedraja Chaparro y J. Suárez Pandiello (ed), EDICON, Buenos Aires. 2011.
- Capello, M., N. Grión Y G. Galassi "Pérdidas de coparticipación nacional en provincias tras dos décadas de Ley 23.548". *Monitor Fiscal*, Año 4 - Edición N° 12, IERAL. 2009.
- Capello, M., N. Grión Y G. Galassi "Recursos cedidos por las provincias en la coparticipación federal de impuestos: El caso del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios y el financiamiento al Sistema Nacional de Seguridad Social". *Foco Fiscal*, Año N° 4 - Edición N° 4, IERAL. 2010.
- Ferro, G. y M. Aguerre. "*Federalismo fiscal y coparticipación*", Fondo Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008.
- Ieral "Asistencia Técnica para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", Segunda Parte y Cuarta Parte, proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). 2002.
- Piffano, H. "La propuesta sobre coparticipación federal de impuestos en un escenario de descentralización fiscal". Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino (CEA) a través del CEDI. *Documento 26*, 1999.
- Porto, A. "Disparidades regionales y federalismo fiscal", Editorial de la Universidad de La Plata. 2004.
- Porto, A. "El funcionamiento del federalismo fiscal argentino", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Documento de trabajo No. 71, 2008. ■

“UN REPASO DE LAS OPCIONES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN EN EL ACTUAL ESCENARIO FEDERAL”

Horacio L. P. Piffano

I. Introducción.

En esta nota se pasa revista en primer lugar a las “dos bibliotecas” identificables en la teoría del federalismo fiscal, en cuanto al diagnóstico y las propuestas normativas que surgen del mismo, para seguidamente mostrar la realidad fiscal de nuestro federalismo y su comparativa con el que se observa del escenario internacional.

Seguidamente comentaremos las opciones y restricciones tributarias que enfrentan los gobiernos subnacionales, tanto las referidas a la imposición indirecta como directa, y en esta categorización, las relaciones de sustitución y/o complementariedad que plantea la existencia de concurrencia de fuentes en la imposición en ambos tipos de tributos. En este sentido, una especial situación se ha planteado -en especial a lo largo de la última década- con las Retenciones y el Impuesto Inmobiliario Rural (IIR), y la evidente y muy conocida superposición histórica de la imposición sobre las transacciones domésticas IVA-Ingresos Brutos.

Luego, se hace un repaso de las conocidas asimetrías regionales y el rol que debería cumplir en parte el sistema de coparticipación. Finalmente, se presentan las conclusiones del análisis previo y nuestras recomendaciones.⁷⁹

79. Reconocimiento: en la tarea de actualización de información y datos estadísticos que se debió realizar en muy corto plazo, debo destacar y agradecer la labor que aportara el Lic. Nicolás Rodríguez, economista con posgrados en Finanzas Públicas y de Negocios, y especializado en Administración Financiera.

II. Las dos bibliotecas sobre teoría del federalismo fiscal y las implicancias políticas del diseño federal.

En la literatura sobre Federalismo Fiscal se registran dos importantes corrientes doctrinarias: la del enfoque normativo tradicional, identificada por la gran figura de Richard Musgrave, y la variante más moderna del enfoque positivo (escuela del Public Choice), identificada con la figura del Nobel 1986 James Buchanan, corriente que ha dado nacimiento a una nueva calificación. identificable como la “teoría del federalismo fiscal de segunda generación” (Oates y Zodrow).⁸⁰

El enfoque normativo tradicional separa sus recomendaciones sobre asignación de potestades por el lado del gasto y por el lado de su financiamiento, e induce a un resultado estructural fiscal claramente superavitario a nivel federal, y deficitario a nivel subnacional. De hecho, esto implica la necesidad de un sistema importante de transferencias verticales. Pero un aspecto importante de los seguidores de esta biblioteca es su vaticinio respecto a dos conocidos fenómenos -a su criterio “negativos”- de la competencia tributaria horizontal: la de la “carrera hacia el fondo” (***race to the bottom***), aludiendo la tendencia a reducir la presión tributaria (PT) y, por tanto, debilitar la capacidad de financiamiento, generando la sub-provisión de bienes públicos, y la de generar el “empobrecimiento de los fiscos más débiles” (***beggar thy neighbour***), acentuando las relocalizaciones de inversiones hacia las regiones ricas.

Muchas de las recomendaciones del enfoque normativo pueden atribuirse también a cuestiones de administración tributaria –o sea, sobre la inviabilidad de muchos impuestos de poder ser administrables por gobiernos subnacionales, especialmente en las transacciones “cruzando fronteras sin aduanas” (el conocido “***cross border trade problem***”)– más que a política tributaria, pero a mi criterio no muy felices respecto a los dos fenómenos antes señalados.

En efecto, la literatura “moderna” sobre “***tax competition***” –que fuera la que se apartara de la competencia virtuosa del sistema federal, al señalar los dos fenómenos antes citados– en los últimos años parece dar señales de un cambio, pasando de su condena de una “competencia dañina” a la de una “beneficiosa dependiendo del destino del gasto público”, conclusión a la que se arribaba cuando se advierte que todo inversor no solo computa la

80. Para desarrollos de los temas de federalismo fiscal ver **Piffano (2005)** y **Piffano (2013b)**.

incidencia de la presión tributaria (PT), sino asimismo la del gasto público como un bien complementario necesario y determinante importante de las decisiones de inversión. En efecto, se aduce que los bienes públicos “**productivity enhancing**” –*complementarios a la inversión privada*– son relevantes en las decisiones de inversión; o sea, no solo cuenta el lado de los impuestos, sino en realidad el “residuo fiscal neto”, que computa también la necesaria existencia de bienes públicos complementarios de la inversión privada, como el transporte, las comunicaciones, los puertos, la seguridad personal, la seguridad jurídica, etc.

En cuanto a la competencia desigual entre desiguales, los países con similares asimetrías regionales han buscado la manera de resolverlas mediante transferencias de nivelación que no generen o, en todo caso minimicen, la carga excedente; es decir, no destruyan la actividad productiva en las regiones con mejores ventajas en recursos naturales.

El enfoque positivo, por su lado, enfatiza la necesidad de no separar la decisión de gasto con la de su financiamiento; es decir, la noción wickselliana de “correspondencia fiscal” (o el principio de “**accountability**”). Los conocidos teoremas como el de la “teoría de los clubes” (Buchanan), el “voto con los pies” (Tiebout) o el “teorema de la descentralización” (Oates), plantean la incidencia “beneficiosa”, desde el punto de vista de la asignación de recursos, si los votantes tienen razonablemente identificado el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos y las opciones de bajo costo de transacción para el cambio o movilidad entre distintos distritos o regiones. Un principio que va más allá de un tema “técnico-financiero” por su función de restringir la aparición o el control de gobiernos Leviatánicos (Brennan-Buchanan).

Las asimetrías regionales, por su parte, plantean un tema a mi entender no suficientemente enfatizado o reiterado en la literatura y que hemos intentado aclarar oportunamente. Se trata de la incidencia de las “transferencias de nivelación”, que no obstante su intencionalidad desde el ángulo de la equidad, puede no lograr su objetivo de largo plazo desde el punto de vista de la eficiencia y, sorprendentemente, tampoco respecto a la propia equidad. Me refiero a la distorsión inevitable de corto plazo que producen sobre el costo de oportunidad de los factores variables (transables o móviles espacialmente), como el capital y el trabajo, para finalmente en el largo plazo capitalizarse en el valor del factor fijo tierra. El conocido teorema de Stolper-Samuelson explica cómo un impuesto termina incidiendo sobre los factores fijos que son empleados con tecnologías intensivas en alguno de ellos en la

producción de los bienes gravados. Por asimetría de incidencia ocurre lo mismo para todo impuesto negativo o subsidio. En economías abiertas a nivel regional, como las provincias dentro de la federación, la movilidad de los factores trabajo y capital tenderá a igualar sus precios relativos en términos reales al tiempo de concentrar su incidencia en la renta del factor fijo tierra, aumentándola en la provincia receptora del subsidio y reduciéndola en la provincia aportante de su financiamiento.

Finalmente, resaltar las implicancias que plantea el diseño sobre potestades fiscales y tributarias en particular, en el modelo de agencia en las democracias representativas, con la consabida existencia de las asimetrías de información entre ciudadanos y gobernantes, y de las corporaciones privadas, e inclusive públicas, –formales e informales– operando por fuera de la estructura institucional formal que prevé la Constitución. Se trata de un mercado político que como es conocido muestra agudas imperfecciones, lejos de los esperables equilibrios walrasianos-pareto-eficientes, para conducirnos finalmente a los equilibrios **Stackelberg-Nash**. En este aspecto hemos resaltado la importancia de sostener o asegurar lo que denominamos “la trilogía democracia-república-federalismo”, para el control de las aspiraciones “leviatánicas” usuales de muchos gobernantes, que bajo la carátula de “gobierno benevolente” explotan la aludida asimetría de información, generalmente con mucha habilidad en el manejo de agenda e imposición de reglas, en beneficio propio y no necesariamente del principal.⁸¹

III. La realidad fiscal de nuestro federalismo y el escenario internacional.

La característica de la estructura fiscal federal de nuestro país en la reciente década es bien conocida: muestra una PT creciente cercana hoy al 40%, con una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno –nacional y subnacional– donde la Nación domina el ejercicio efectivo de la potestad tributaria, a diferencia del gasto, y el consecuente desequilibrio estructural. En nuestro documento del 2014 mostramos los números de la **Tabla 1a para el año 2006, la mediana de los últimos doce años**.

81. En la nota reciente sobre “Las Decisiones Colectivas, la Teoría de los Juegos y el Ballotage del 2015 en Argentina” (**Piffano (2016)**), se analizan ejemplos de este tipo de manipulaciones.

TABLA 1a. Los números de la Argentina Federal según la mediana del ciclo de doce años del nuevo milenio.

Resultado Financiero por niveles de Gobierno									
Año 2006 - En % del PBI y en % del Total									
Recursos Propios	% del PBI	Transf. a Prov.	Recursos Netos	Gastos	Resultado Financiero	Recursos Propios (% del Total)	Nivel	Gastos (% del Total)	Corresp. Fiscal
Nación	25,3	6,46	18,84	15,11	3,73	81,3	N	50,9	160%
Provincias y Municipios	5,82	6,46	12,28	14,57	-2,29	18,7	PyM	49,1	38%
TOTAL	31,12	0	31,12	29,68	1,44				

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

- Una PT mayor al 30% y una marcada diferenciación de los dos niveles de gobierno en el ejercicio de la potestad tributaria.
- El "Superavit Estructural" del Gobierno Nacional (60%) y el consecuente "Deficit Estructural" de los gobiernos subnacionales con recursos propios de algo menos del 40%.

El excedente de un 60% de correspondencia fiscal del gobierno nacional debió cubrir el déficit estructural de los gobiernos subnacionales, que solo financiaban con recursos propios algo menos del 40%.

La Tabla 1b muestra la situación registrada en el año 2014, donde se observa una característica diferente a la del año 2006.

TABLA 1b. Información s/ PIB. Año 2014.

Nivel de Gobierno	Recaudación	Transferencias	Recursos Netos	Gastos	Resultado Financiero	Correspondencia Fiscal
Nación	28,2	6,9	21,3	24,0	-2,7	128%
Provincias	6,7	6,9	13,6	15,3	-1,7	49%
TOTAL	34,9		34,9	39,3	-4,4	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

La diferencia es que en el 2014 el Gobierno Nacional no alcanza a cubrir las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales, pues su resultado financiero es deficitario, a diferencia del año 2006 cuando el superávit nacional cubría al déficit subnacional como indica la **Tabla 1a**.

La **Tabla 2a** y la **Figura 1** dan cuenta asimismo de la **evolución** de nuestra “**presión tributaria histórica**” correspondiente a los años 90, y su comparativa en América Latina durante la última década.

TABLA 2a. La historia de la Presión Tributaria Consolidada.

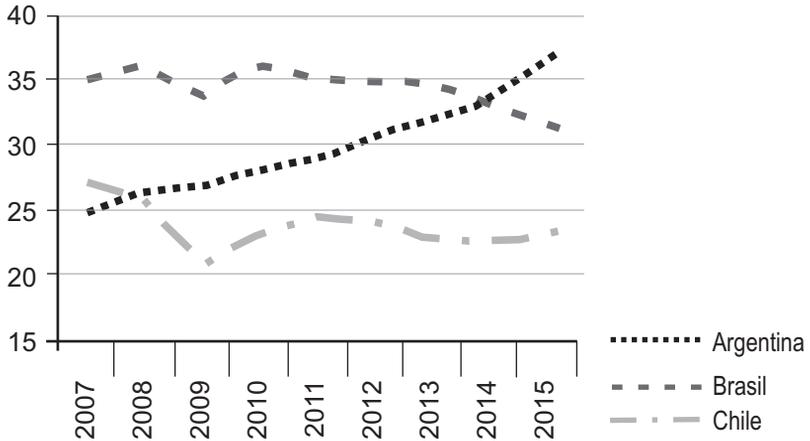
Presión Tributaria Histórica	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	18,45	21,60	21,98	21,90	20,71	20,01	20,85	21,21	21,37

Países	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perú	21,9	22,2	20,1	21,1	21,8	22,4	22,3	22,3	20,3
Venezuela	33,1	31,4	24,6	21,2	27,9	23,5	23,5	26,4	22,4
Chile	27,2	25,8	20,7	23,1	24,4	24,0	22,7	22,5	23,5
México	22,2	25,0	23,3	22,8	23,7	23,9	24,3	23,4	23,5
Colombia	27,2	26,4	26,7	26,1	26,7	28,3	28,1	27,7	26,7
Uruguay	28,9	27,1	28,1	29,0	28,3	27,7	29,5	28,7	28,4
Brasil	34,9	35,9	33,9	36,1	35,1	34,8	34,6	33,1	31,6
Ecuador	26,7	35,8	29,4	33,3	39,3	39,3	39,3	38,7	34,0
Argentina	24,7	26,4	26,9	27,9	28,8	30,6	32,1	33,6	36,6
Economías Bajo Ingreso	19,5	21,0	17,1	18,0	19,9	18,9	17,7	17,3	16,1
Economías Emergentes	27,7	29,6	26,9	27,6	29,0	29,4	29,4	28,8	27,9
Economías Avanzadas	36,9	36,7	35,1	35,1	35,7	35,7	37,0	37,0	36,6
Euro Area	44,6	44,4	44,4	44,3	44,8	46,0	46,5	46,8	46,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

La “presión tributaria histórica” de Argentina (línea superior de la Tabla 2a), cercana a un 20% de promedio, creció luego a niveles no registrados antes, alcanzando el 36,6% en el año 2015 (serie 2007-2015).

FIGURA 1. Presión Tributaria Comparada.



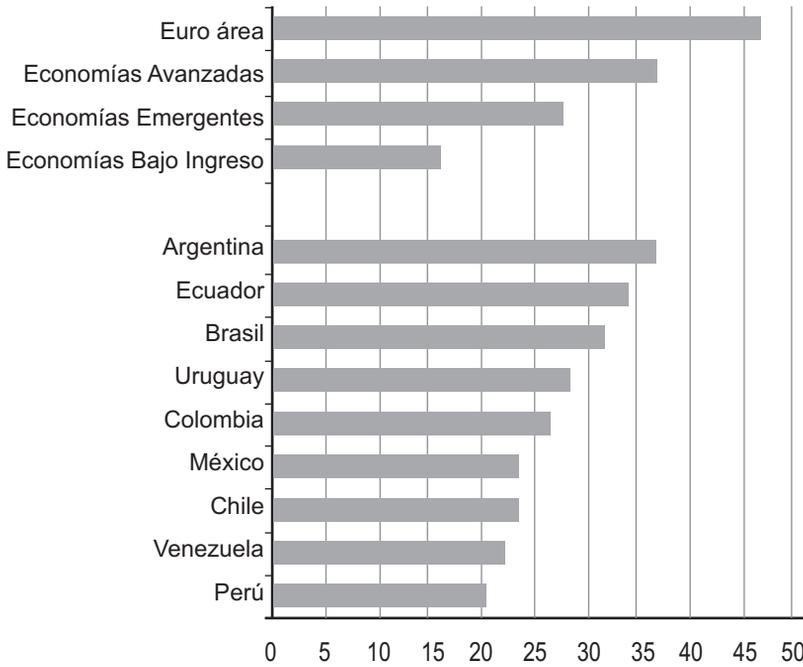
Fuente: FMI.

En los datos mostrados se destaca entonces:

- la tendencia histórica de la PT Consolidada previa al **default** del 2001 y su salto o aumento posterior superior en un 50% en la década reciente;
- el comportamiento más cercano al de un país unitario como Chile, antes de ese hecho histórico, y su acercamiento en primer lugar y **superando luego**, al país federal más grande de América Latina como Brasil, según se observa en la **Figura 1**.

La razón: la pérdida del crédito internacional y la necesidad de “vivir con lo nuestro” luego del default de comienzos del milenio. Una “gran empresa-país” como Argentina que perdió la posibilidad de mantener un pasivo como fuente de financiamiento normal de parte de su activo y un “proceso inevitable” de desendeudamiento. De esta manera la PT de Argentina se aleja a la del resto de América Latina (**Figura 2**).

FIGURA 2. Presión Tributaria 2015.



Fuente: FMI.

Se aclara asimismo que la recaudación tributaria consolidada total, que pasara del 23,4% del PBI en 2003 al 36,6% en 2015, no incluyen “el impuesto inflacionario”, que para el 2011 –según fuentes privadas– se estimaba en el 2,1% del PBI, o algo más según otras (2,5%); éste fue un recurso para financiamiento del gasto público apropiado por la Nación.

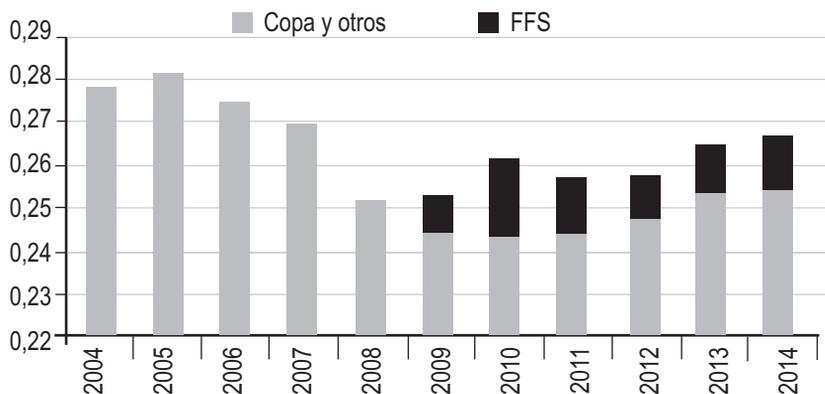
Asimismo, un hecho relevante y comentado en los estudios sobre PT es que “el ajuste por inflación” –vedado en la legislación contable para el sector privado– no fue eliminado en los hechos para el Estado a través de la política fiscal de los gobiernos (y monetaria en el caso nacional), los que aumentaron sus bases tributarias actualizando valores de viviendas, tierras y automotores, por ejemplo.

Para el caso subnacional se enfrentó, sin embargo, el dilema de no poder exagerar esos aumentos, dado su impacto sobre “la presión a sus electores”, que de manera automática se externalizaba pecuniariamente a favor

del gobierno Nacional, como en los casos de los impuestos sobre Bienes Personales y Ganancia Mínima Presunta.

La apropiación de recursos por parte del gobierno nacional coincidió adicionalmente con la reducción de las transferencias automáticas a provincias –las que registraran porcentajes inferiores al mínimo del 34% sobre los recursos totales recaudados por la Nación, según exige el Art. 7 de la Ley N° 23.548– y, en cambio, el aumento de las transferencias discrecionales. ¿Había vuelto para entonces el escenario parecido al del uso de los ATN de los años 70? La política fiscal del gobierno nacional de gastar en proyectos provinciales y cada vez más en gobiernos municipales, expandiéndose como manera usual y directa sustituyendo a las políticas provinciales, con fines claramente políticos de captación de voluntades en el Congreso y en los electores (**Tabla 3**).

TABLA 3. Transferencias automáticas.

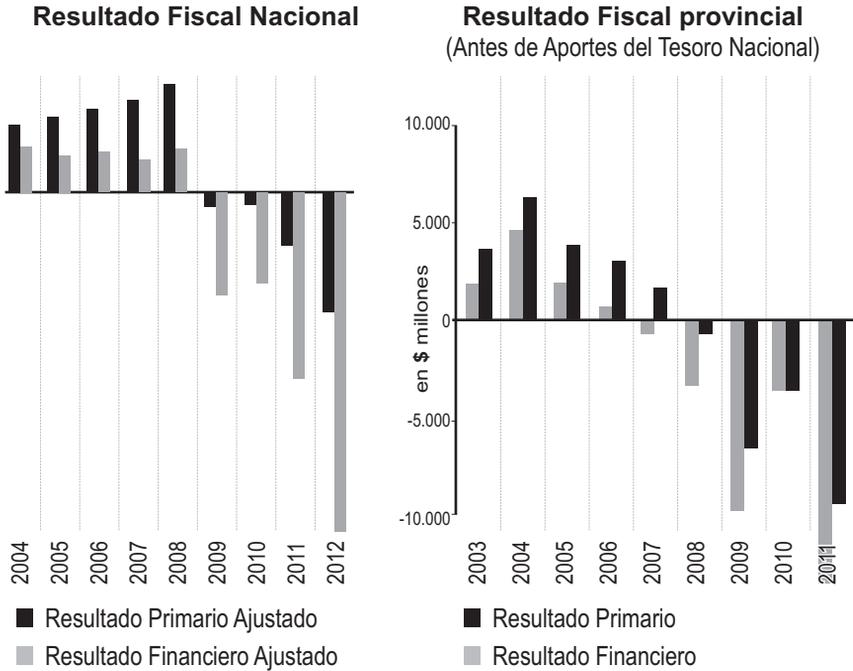


Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas.

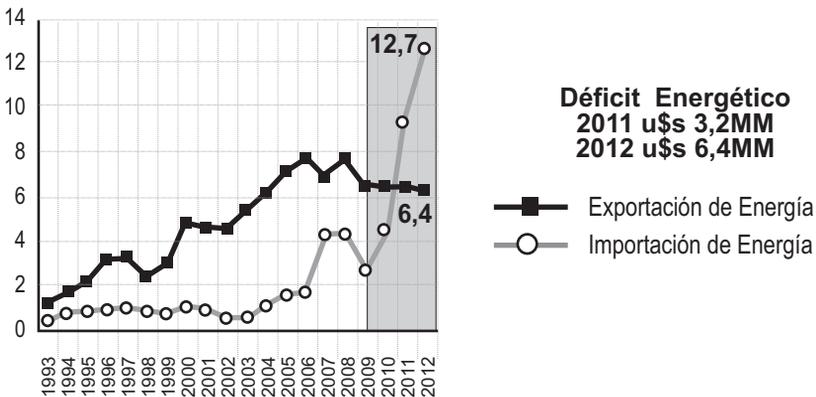
En el último tramo de la serie aparece un aumento de las transferencias automáticas con la ayuda del Fondo Federal Solidario (participación de provincias en el 30% de lo recaudado por las retenciones a las exportaciones de soja), mecanismo que inducía a las provincias a no cuestionar la posibilidad de su reducción o eliminación.

La **Tabla 4**, complementaria de la anterior, muestra la “descentralización del ajuste”. La bonanza fiscal de principios de la década se diluyó desde la crisis 2009 en adelante: del superávit fiscal se pasa al déficit fiscal consolidado. Los subsidios energéticos liderando el desarreglo fiscal y comercial.

TABLA 4. La Descentralización del Ajuste y las Proyecciones.



Exportaciones e Importaciones de Energía
(en miles de millones de u\$s - 1993-2012)



Fuente: *Econométrica S.A. en base al INDEC.*

El déficit energético de u\$s2.650 millones en 2012 saltó a u\$s6.900 millones en 2013, como consecuencia en gran medida del mayor consumo alentado por el rezago tarifario.

Proyecciones entre 2013-2014, que se habían efectuado a mediados del 2013, anticipaban entonces un superávit comercial acumulado de u\$s38.000 millones, pero no obstante una caída de reservas del BCRA de u\$s22.300 millones: algo andaba mal con la salida de capitales, y la pregunta que se planteaba era ¿hasta cuándo la economía soportaría el cepo comercial-cambiario?

El Gobierno Nacional pretendió zafar del ajuste –manteniendo o incrementando aún más el gasto– y, en lo que pudo, lo descentralizó a las Provincias. Este traspaso enfrentó el dilema del casi nulo espacio tributario provincial.

El doble problema para las Provincias era entonces las retenciones y el avance nacional en la imposición directa sobre ingresos y patrimonios, aspecto que comentamos luego.

La **Tabla 5**, muestra el “**Índice de Descentralización Fiscal**”. Informa la situación de Argentina en su comparativa con el escenario internacional a través de un coeficiente combinado de gasto y recursos propios. Los países federales están identificados con un asterisco. La tabla muestra a la Argentina como uno de los países menos descentralizados de la muestra. Solamente tres países federales están por debajo.

Por su parte, la **Tabla 6** muestra el “**Índice de Correspondencia Fiscal**”. Nuevamente en este caso solo dos países federales están por debajo de Argentina.

TABLA 5. Índice de descentralización fiscal. Año 2014.

País	Participación del Gasto Subnacional (1)	Participación de los Recursos Subnacionales (2)	Primer índice de Correspondencia Fiscal (3) = ((1)* (2))/100	Número de Orden
Canada*	69,2	48,4	33,5	1
Suiza*	57,4	40,0	23,0	2
Suecia	48,6	37,0	18,0	3
EE.UU*	47,9	33,1	15,8	4
Dinamarca	62,4	24,7	15,4	5
Alemania*	39,6	29,3	11,6	6
India*	39,1	27,6	10,8	7
España	42,9	23,4	10,0	8
Brasil*	34,2	28,5	9,7	9
Finlandia	40,3	23,5	9,5	10
Australia*	47,1	19,2	9,0	11
Argentina*	38,9	19,2	7,5	12
Colombia*	32,6	19,6	6,4	13
Noruega	33,1	15,1	5,0	14
Austria*	30,6	16,1	4,9	15
Polonia	31,6	13,0	4,1	16
Bélgica	37,9	9,9	3,8	17
Reino Unido	25,1	11,4	2,9	18
Francia	20,1	13,1	2,6	19
México*	46,7	4,4	2,1	20
Holanda	29,8	3,7	1,1	21
Zimbanwe	24,2	3,7	0,9	22
Hungría	15,6	5,7	0,9	23
Nueva Zelanda	13,1	6,5	0,9	24
Chile	6,2	7,6	0,5	25
Tailandia	7,7	5,0	0,4	26
Luxemburgo	10,8	3,3	0,4	27
Kenya	5,7	3,6	0,2	28
República Eslovaca	2,8	6,4	0,2	29
Paraguay	4,9	2,4	0,1	30

Argentina en el grupo de países federales de menor "descentralización fiscal"

Fuente: OECDSTAT

TABLA 6. Índice de correspondencia fiscal. Año 2014.

Pais	Índice de Correspondencia Fiscal (1)	Número de Orden (2)
República Eslovaca	0,70	1
Chile	0,70,	2
Brasil*	0,76	3
Suecia	0,69	4
Alemania*	0,40	5
India*	0,74	6
Canada*	0,71	7
Suiza*	0,55	8
EE.UU*	0,83	9
Francia	0,58	10
Tailandia	0,41	11
Kenya	0,49	12
Colombia*	0,60	13
Finlandia	0,46	14
España	0,53	15
Austria*	0,41	16
Nueva Zelanda	0,26	17
Argentina*	0,45	18
Paraguay	0,65	19
Noruega	0,09	20
Reino Unido	0,12	21
Polonia	0,15	22
Australia*	0,37	23
Dinamarca	0,50	24
Hungría	1,23	25
Luxemburgo	0,65	26
Bélgica	0,31	27
Zimbanwe	0,63	28
Holanda	2,29	29
México*	0,49	30

Gobiernos Subnacionales en Argentina con los menores índices de Correspondencia Fiscal

(1) Cociente entre los recursos propios de los gobiernos subnacionales y el gasto público subnacional.

Fuente: OECDSTAT.

Asimismo, los **indicadores fiscales municipales comparados** para el año 2000, que muestra la **Tabla 7**, permiten corroborar que el tema de la estructura tributaria de característica centralista no solo se limita a la relación

TABLA 8. Indicadores fiscales municipales comparados. Año 2000.

Número de Orden	País	Gastos municipales como % del PBI (1)	Recursos propios/ Recursos totales municipales (2)
Países federales			
1	Suiza	25,9	s/d
2	Canada	9,9	s/d
3	Austria	9,4	0,17
4	EE.UU.	9,0	s/s
5	Alemania	7,4	0,22
6	Bélgica	6,6	0,44
7	Brasil	5,6	s/d
8	Colombia	2,5	s/d
9	Australia	2,6	s/d
10	Argentina	2,4	0,48
Países unitarios			
1	Dinamarca	30,6	0,45
2	Suecia	23,9	0,54
3	Italia	23,5	0,28
4	Finlandia	17,3	s/d
5	Holanda	15,2	0,07
6	España	14,3	0,32
7	Irlanda	11,7	0,26
8	Unión Europea	11,0	s/d
9	Francia	9,8	0,52
10	Reino Unido	9,5	0,13
11	Portugal	5,7	0,32
12	Luxemburgo	5,7	0,32
13	Chile	2,8	s/d
14	Bolivia	2,2	s/d
15	Grecia	2,2	0,30

Argentina en el grupo de países federales con menor participación de los municipios en el gasto total y un índice de correspondencia fiscal alto en consecuencia.

Fuente: Dexia (2002) para la UE y Banco Mundial (2000) para Argentina, Chile y Bolivia.

Nación-Provincias; ella se repite también entre estos dos niveles y el nivel municipal de gobierno.⁸²

La participación del gasto municipal en Argentina se diferencia notoriamente de la muestra de países federales, ubicándose en el extremo inferior. Incluso es superada por gobiernos unitarios donde esa descentralización podría ser imaginada como que debería ser menor.

Como resultado casi obvio de esa menor gravitación de los bienes públicos locales, aparece un interesante coeficiente de correspondencia fiscal, como ocurre también en Bélgica, que casualmente es similar a la Argentina en su muy bajo índice de recursos propios subnacionales en el total de los recursos consolidados.

Finalmente, es posible efectuar una calificación del Grado de Autonomía reconocida a los Gobiernos Subnacionales en un conjunto relevante de países, como muestra la **Tabla 8**. El gráfico muestra la síntesis a la que arriba- mos en nuestros estudios (publicados en el e-book del 2005 sobre federalismo fiscal) luego de analizar los datos previos y otros no presentados aquí, donde se califican a los países en tres grupos, mediante una graduación de la centralización y/o de la descentralización o autonomía subnacional.

TABLA 8. Calificación del grafo de autonomía reconocida a los gobiernos subnacionales.

Grado 1 (Máxima)	Grado 2 (Media)	Grado 3 (Mínima)	Argentina con la menor autonomía subnacional
Países federales			
Suiza	Bélgica	Australia	
Estados Unidos	Austria	México	
Canada	Brasil	Argentina	
Alemania			
Países unitarios			
Suecia	Japón	Noruega	
Finlandia	Hungría	República Checa	
Dinamarca	Nueva Zelanda	Reino Unido	
	España	Holanda	

Fuente: Piffano (2005).

82. Estadísticas más recientes son incompletas, aunque las disponibles indican similares guarismos a las del año 2000.

La Argentina, junto con México y Australia, se ubican en el Grado 3 de mínima descentralización o mínima autonomía subnacional, similar a la de países unitarios como Noruega, China, Reino Unido y Holanda.

Como dato diferencial, o contraste, obsérvese a países federales y también unitarios con gobiernos subnacionales gozando de una importante autonomía.

IV. El diseño tributario subnacional: las opciones y las restricciones a la descentralización.

En la **Tabla 9** hemos listado los impuestos que se han imaginado para operar a nivel subnacional, los directos y los indirectos.

En la tabla se remarcan **los tres más importantes actualmente** en vigencia: **Ingresos Brutos, Inmobiliario Urbano y Rural, y Automotores; subrayando asimismo el más reciente impuesto decidido en la Provincia de Buenos Aires: el Impuesto a la Trasmisión Gratuita de Bienes.**

TABLA 9. Las opciones tributarias de los gobiernos subnacionales.

<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto a los Ingresos Brutos. - Impuesto a las Ventas Bi - etápico Mayorista-Minorista. - Impuesto a las Ventas Minoristas. - IVA Subnacional del tipo Destino Pago Diferido. - Impuesto de Patentes o por Módulos para Pequeños Contribuyentes. - Impuesto al Cash - Flow o al Flujo Neto Empresario. - Impuesto a los Consumos Específicos (Internos) - Impuesto al Uso de los Combustibles. 	INDIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto Pcial. a las Ganancias de Personas Físicas o el "FLAT TAX" - Impuesto a las Ganancias de Capital (¿FLAT TAX Empresas?) - Impuesto Inmobiliario - Impuesto Automotor - Impuesto (¿o Alicuota Adicional?) a los Bienes Personales - Impuesto a las Transferencias Financieras - Impuesto a la Trasmisión Gratuita de Bienes. 	DIRECTOS

En esta revisión sintética hemos de dedicarnos a efectuar algunas consideraciones respecto a tres de los tipos de impuestos reseñados, a saber: ⁸³

- i) **La imposición a las transacciones;**
- ii) **La imposición a los ingresos, y;**
- iii) **La imposición patrimonial.**

Durante los años 90 hubo un importante debate sobre las virtudes y defectos de esa amplia variedad de posibles impuestos provinciales. En los Pactos Fiscales I (1992) y II (1993), se produjo, con el primero, una importante y conocida modificación en la asignación de recursos entre los niveles de gobierno. El primer pacto corresponde a la aparición de la “**pre-coparticipación**”, es decir, el acuerdo por el cual surgiera una “**súper-provincia**” virtual: el **Sistema de Seguridad Social**. La deuda inducida por el sistema previsional y el flujo incremental al que este hecho jurídico condujera, implicó la necesidad de la afectación específica de los siguientes recursos de la masa coparticipable: 15% del total de la masa a coparticipar, 11% de lo recaudado por el IVA, el 50% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias y el 100% de lo recaudado por el entonces Impuesto a la Riqueza –hoy Bienes Personales. Estos porcentajes, y asimismo otros recursos afectados, fueron variando luego. La **Tabla 10** –elaborada por Osvaldo Giordano, expuesto en su presentación en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas realizadas en Córdoba en el 2014– muestra “**el laberinto de la pre-coparticipación**”, donde se indican los años de cada modificación.

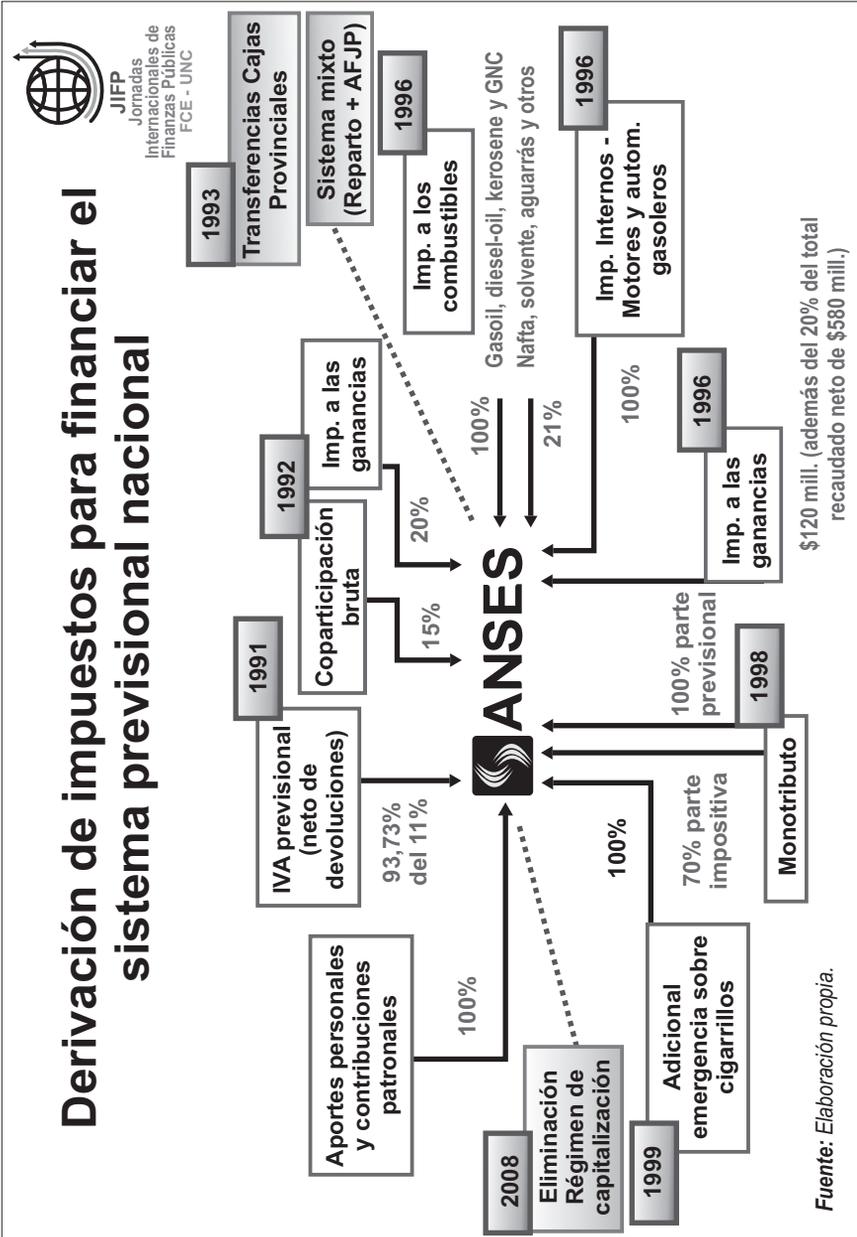
El segundo pacto tuvo la intención de sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos por el Impuesto a las Ventas Minoristas, objetivo finalmente frustrado.

Luego, la Reforma Constitucional de 1994, donde se “blanqueara” el sistema de las “Leyes Convenio”, que a nuestro criterio eran violatorias de la constitución que rigiera al momento de la primer ley (1935) y las posteriores dictadas con anterioridad a 1994.

Finalmente, lo que no se llegó a “blanquear” en 1994 fue lo dispuesto por el ex Art. 67, inc. 2 y actual Art. 75, inc. 2.: las limitaciones para el gobierno nacional en el campo de la imposición directa. Recordemos las tres condicionantes para la creación de impuestos directos por el Congreso Nacional: 1) por tiempo determinado, 2) en forma proporcional a la población, y 3) por ra-

83. Un análisis detallado se puede consultar en **Piffano (2005)** y **Piffano (2013b)**.

TABLA 10



Fuente: presentación de Osvaldo Giordano en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, 2014.

zones de utilidad general, defensa y seguridad (o sea por evidentes emergencias).

Pero previamente repasemos cual ha sido la evolución de la estructura de la imposición en nuestro país entre la década de los 90 y la década del 2000, pues como suele afirmarse: “la única verdad es la realidad”.

La **Tabla 11a** muestra que la Nación aumentó su participación en la presión tributaria (**PT**) un **112%** en el período **1990 y 2008**.

En la tabla se observa al **Impuesto a las Ganancias** asumiendo sorpresivamente su rol en la última década, con un notorio aumento de su incidencia como **porcentaje del PIB**, pasando del **0,5% al 5,6%** (o sea un incremento del **1200 por ciento**; con una mayor participación del **IGPF** (personas físicas), aunque manteniendo la preeminencia del **IGPJ** (sociedades) (**70%**).

Por otro lado, los nuevos invitados de la década pasada, el **Impuesto a las Transacciones Financieras y las Retenciones**, ambos sumados pasaron del **1,5% al inicio de los 90 (1,3% Retenciones)**, al **5,4% en 2008 (Retenciones 3,5% y Transacciones Financieras 1,9%)**.

En las **provincias**, a pesar de haber aumentado su participación en la **PT** en un **91% entre 1990 y 2008**, es notoria la menor participación de los **impuestos patrimoniales**, que según el diseño constitucional se supone deberían constituir la fuente principal de recursos subnacionales; sólo aumentaron del **0,8% del PIB en 1990 al 1% en 2008 (25%)**.

¿Hubo algún cambio importante hacia el año 2014? La **Tabla 11b** muestra un escenario que en general poco modifica el cambio operado a partir del 2000.

El **gobierno nacional reúne ahora el 83% del recaudado total** y su estructura por tipo de impuestos se mantuvo en general.

El Impuesto a las Ganancias no obstante siguió mejorando su rendimiento: pasó del 5,6% al 6,15% del PIB.

La imposición patrimonial del gobierno nacional aporta bastante más recientemente: del 1% en 2008 pasó al 1,77% en 2014.

En cuanto a la situación de los **gobiernos subnacionales**, **solamente reúnen el 17% del recaudado total.**

La imposición patrimonial subió muy poco: 1,11% en 2014 versus 1.0% en 2008.

TABLA 11a. La Evolución de la Estructura de la Imposición en Argentina – 1990 a 2005 y 2008 (en % del PIB).

Concepto	1990	1995	2000	2005	2008	Particip. % 1990	Particip. % 2005	Particip. % 2008	Variación 2005/1990	Variación 2008/1990
Imposición a los Ingresos y Activos	1,6	2,9	4,9	7,9	7,5	11	28	25	4,9	4,7
Imposición al Ingreso (Ganancias)	0,5	2,5	3,8	5,3	5,6	3	19	18	10,5	11,2
- Personas Físicas	0,0	0,8	1,4	1,5	1,7	0	5	6	-	-
- Sociedades	0,5	1,7	2,4	3,8	3,9	3	14	13	7,6	7,8
Patrimoniales	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0	1	1	-	-
Imp. a la Ganancia Mínima Presunta	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	2	1	0	0,7	0,3
Imp. a las Transacciones Financieras	0,3	0,0	0,0	1,8	1,9	2	6	6	6,0	6,5
Otros	0,5	0,2	0,7	0,3	0,0	3	1	0	0,6	0,0
Impuesto a los Consumos	5,3	8,5	3,2	8,0	9,5	36	32	31	1,7	1,8
- IVA	2,3	6,8	6,7	6,9	7,8	16	25	25	3,0	3,4
- Internos al Consumo	0,8	1,0	1,2	1,0	1,6	5	4	5	1,3	2,0
- Impuestos a la Energía	1,7	0,8	1,3	1,2	0,1	11	4	0	0,7	0,1
Impuestos al Comercio Exterior	1,5	0,8	0,7	3,0	4,4	10	11	14	2,0	2,9
- Importaciones	3,0	0,8	0,7	0,7	0,9	20	3	3	0,2	0,3
- Exportaciones	1,2	0,0	0,0	2,3	3,5	8	8	12	1,9	2,9
Seguridad Social	3,7	4,7	3,4	3,1	5,1	25	11	17	0,8	1,4
Otros	0,4	0,4	0,1	0,7	0,0	3	3	0	1,8	0,0
Total Nacional	12,5	17,3	18,3	23,7	26,5	84	85	86	1,9	2,1
Deducciones y/o reintegros	2,3	3,6	3,8	4,1	2,3					
Impuestos Provinciales	2,3	3,6	3,8	4,1	4,4	16	15	14	1,8	1,9
- Sobre Bienes y Servicios (IIB)	1,2	2	2,2	2,7	3,2				2,2	2,6
- Sobre el Patrimonio (II - IA)	0,3	1,3	1,1	1,0	1,0				1,3	1,2
- Otros	0,3	0,3	0,5	0,4	0,2				1,3	0,8
Total Consolidado	14,8	20,9	22,1	27,8	30,7				1,9	2,1

Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

TABLA 11b. Presión Tributaria 2014, en % del PIB (año base 2004).

I. Impuestos Nacionales		
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	6,15	19%
-Personas Físicas	2,54	8%
-Compañías, sociedades de capital o empresas	3,36	10%
Sobre la propiedad	2,10	6%
-Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	1,77	5%
Internos sobre bienes y servicios	9,22	28%
-Impuestos generales sobre bienes y servicios	7,55	23%
-Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	1,59	5%
-Impuestos sobre servicios específicos	0,08	0%
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	2,63	8%
-Derechos de importación	0,68	2%
-Derechos de exportación	1,92	6%
Otros	0,13	0%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	7,01	21%
PRESIÓN BRUTA IMPUESTOS NACIONALES	27,23	83%
II. Impuestos Provinciales		
Sobre la propiedad	1,11	3%
Internos sobre bienes y servicios	4,19	13%
Otros	0,18	1%
PRESIÓN IMPUESTOS PROVINCIALES	5,48	17%
PRESIÓN BRUTA TOTAL	32,71	100%

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MEyFP.

Con respecto a la imposición patrimonial, obsérvese en la **Tabla 12** la situación de Argentina en el mundo.

TABLA 12. La imposición patrimonial en Argentina y en el mundo.

La imposición patrimonial en Argentina - 2008 y en países de la OECD - 2004

País	1 - Impuestos al Patrimonio en % del PIB	Impuestos totales en % del PIB	Relación 1 / 2
Argentina	3,20	30,66	10%
Francia	4,43	43,40	10%
Canada	3,77	33,50	11%
Reino Unido	3,30	36,00	9%
Estados Unidos	3,06	25,50	12%
Bélgica	2,98	45,00	7%
Australia	2,91	31,30	9%
España	2,67	34,80	8%
Suiza	2,59	29,20	9%
Nueva Zelanda	1,89	35,60	5%
Dinamarca	1,85	48,80	4%
Holanda	1,78	37,50	5%
Suecia	1,54	50,40	3%
Italia	1,51	41,10	4%
Alemania	0,81	34,70	2%
Portugal	0,55	34,50	2%

Impuesto Inmobiliario como % de los Impuestos al Patrimonio en América Latina

País	Año Fiscal	1 - Impuesto Inmobiliario en % del PIB	2- Imposición al patrimonio en % del PIB	Relación 1 / 2
Argentina	2006	0,44	3,20	13,84
Bolivia	2006	0,60	1,72	35,02
Brasil	2006	0,52	2,78	18,75
Chile	2006	0,48	1,70	28,24
Colombia	2006	0,69	1,90	36,54
Guatemala	2004	0,16	0,16	97,6
Honduras	2005	0,31	-	-
México	2004	0,27	-	-
Panamá	2006	0,35	-	-
Paraguay	2006	0,27	-	-
Perú	2006	0,15	0,22	68,65
Dominicana	2006	0,13	0,6	22,11
<i>Estadísticos: Media</i>		0,37	1,54	40,09
<i>Mediana</i>		0,33	1,71	31,63
<i>Desvío St</i>		0,18	1,13	28,71
<i>Coef. de Var.</i>		50,37	73,83	71,61
	Valor mínimo	0,13	0,16	13,84
	Valor máximo	0,09	3,20	97,6
N° de observaciones		12	8	8

Fuente: CEPAL (2008)

Como se observa, si bien la imposición patrimonial no es un personaje importante en el mundo, la Argentina puede compararse con los que más la explotan... “a nivel Nacional”. Obsérvese la parte izquierda de la **Tabla 12**, la comparativa de **Argentina** con el **3,2% del PIB** y los **países ricos de la OECD** con guarismos similares o cercanos.

A la inversa, en la parte inferior de la tabla se muestra que la participación del **Inmobiliario Total (Urbano y Rural) de Argentina** en la imposición patrimonial total **es de solamente el 13,84%, la más baja de todos los países de América Latina.**

El avance del nivel nacional en una base supuestamente limitada por la constitución (Bienes Personales, Impuesto a las Transacciones Financieras) da cuenta de esa distorsión del esquema federal actual. Las retenciones que operaran en la última década, por su lado, anulaban la posibilidad de mayor espacio tributario del Inmobiliario Rural.

Permítaseme una aclaración especial respecto al Impuesto a las Transacciones Financieras. En los reportes fiscales de entes internacionales como el FMI, la CEPAL o la OECD y por cierto nuestra AFIP, es categorizado como impuesto directo “patrimonial”, y claramente lo es. El impuesto aparenta gravar **“transacciones financieras”** como su nombre lo indica, pero económicamente analizado **grava la liquidez custodiada en una institución financiera.** Tan cierto es, que los bancos por ejemplo suelen en muchos casos pagar un “alquiler” sobre los depósitos al permitírsele utilizar parte de esa liquidez. Así es que, si bien ciertos depósitos –como las *“Money Market Accounts”* en los EE.UU. o las Cajas de Ahorro en Argentina– generan un interés, **en el caso de las cuentas corrientes en Argentina no devengan interés pero sí (en principio) brindan seguridad de un eventual robo.**⁸⁴

Los bancos cobran por esa seguridad un costo de mantenimiento por el gasto administrativo al que deben incurrir. Esta imposición patrimonial se ve fuertemente acentuada por el otro impuesto que grava esta base hoy aún en vigencia: **el impuesto inflacionario**, que aunque no legislado obvia-

84. En Argentina ha ocurrido que a pesar de la legislación constitucional y reglamentaria que asegura los derechos de propiedad de los depositantes, y no obstante, leyes en apariencia absurdamente innecesarias como la “Ley de Intangibilidad de los Depósitos”, pueda que esa seguridad quede frustrada; de allí nuestra acotación de **“en principio”**.

mente como tal, grava también el patrimonio líquido de personas y empresas. En este caso es más gravoso que el anterior, pues grava el patrimonio líquido en moneda nacional, esté o no esté depositado en los bancos. Las estimaciones económicas de la incidencia de este impuesto al final de la última década, como ya se indicara, fue calculado en el 2011 entre el 2,1% y 2,5% del PIB según varias fuentes. ⁸⁵

El avance nacional en la imposición patrimonial genera una evidente estrechez en la estructura tributaria provincial. En la **Tabla 13** se observa la evolución de los ingresos tributarios en la Provincia de Buenos Aires durante la última década.

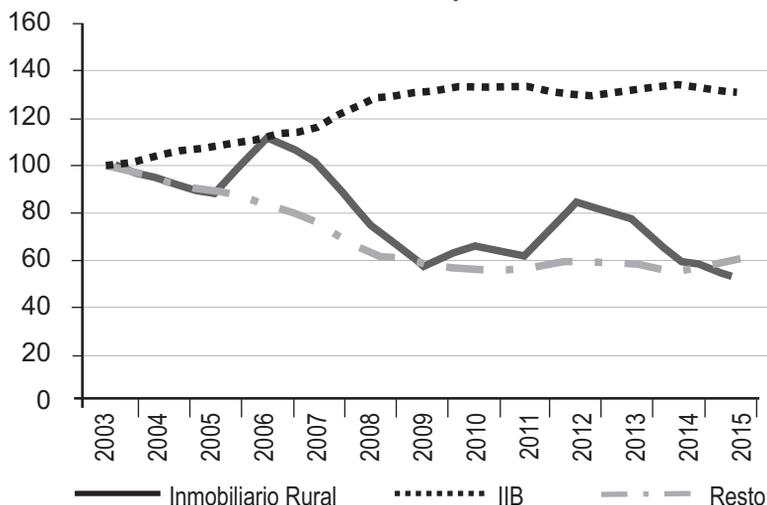
**TABLA 13. La estrechez de la estructura tributaria provincial.
 El caso de la Provincia de Buenos Aires.**

Año	IIB	Inmobiliario Rural	Resto
2003	56,5%	3,4%	40,1%
2004	59,2%	3,1%	37,6%
2005	61,1%	3,0%	35,9%
2006	62,8%	3,8%	33,5%
2007	65,7%	3,4%	30,9%
2008	72,4%	2,5%	25,1%
2009	74,2%	2,0%	23,8%
2010	75,5%	2,2%	22,3%
2011	75,2%	2,1%	22,7%
2012	73,2%	2,9%	24,0%
2013	74,1%	2,6%	23,3%
2014	75,7%	2,0%	22,3%
2015	74,2%	1,8%	24,0%

Fuente: Ministerio de economía de la Provincia de Buenos Aires.

85. Para desarrollos más completos de este tema se sugiere **Piffano (2013b), Capítulo 9.**

Estructura de la Recaudación en la provincia de Buenos Aires.



Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Resulta claro del mismo:

- i) La insignificancia del Impuesto Inmobiliario Total (línea gris claro -.-.-) y la caída de su participación;
- ii) Los saltos espasmódicos del Inmobiliario Rural (línea continua);
- iii) Finalmente, el predominio y crecimiento sin descanso del Impuesto a los Ingresos Brutos (línea punteada

La moraleja es que la PBA no pudo encontrar espacio tributario propio para resolver razonablemente su ecuación fiscal. En el resto de las provincias este escenario es similar.

El costo político para los gobiernos provinciales al haberse descentralizado el ajuste fue notorio, ante las menores transferencias del régimen automático en términos reales. Más allá del aumento general que tuvo el país en la cantidad de personal en los tres niveles de gobiernos (que en los últimos doce años se incrementara un 62%), el impuesto inflacionario y el “efecto Olivera-Tanzi” estuvo funcionando una vez más en los gobiernos subnacionales, no obstante los ajustes por inflación de las aludidas bases tributarias patrimoniales.

Para completar este punto, veamos en la **Tabla 14** cuál es la situación comparada de los **Inmobiliarios Urbano y Rural en América Latina**. La tabla

ofrece un laboratorio de experiencias. En ella se observa cuál es la situación de las opciones diferentes (Municipal, Provincial, o Nacional) en el ejercicio de ambos impuestos.

TABLA 12. La Imposición Patrimonial en Argentina y países de AL
Competencias Tributarias en el Impuesto Inmobiliario en América Latina

País	Nivel de Gobierno que legisla	Determinación Administrativa (catastro-valoración)	Fiscalización	Recaudación
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Bolivia	Nacional	Municipal	Nacional/ Municipal	Municipal
Brasil				
Urbano	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Rural	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Chile	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Colombia	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Costa Rica	Nacional	Municipal	Municipal	Municipal
Ecuador				
Urbano	Nacional/ Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Rural	Nacional/ Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Guatemala	Nacional	Nacional/ Municipal	Municipal	Nacional/ Municipal
Honduras	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
México	Estatal/ Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Nicaragua	Nacional/ Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Panamá	Nacional	Nacional	Provincial	Nacional
Paraguay	Nacional	Nacional Municipal	Municipal	Municipal
Perú	Nacional	Nacional	Municipal/ Distrital	Municipal/ Distrital
Rep. Dominicana	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Uruguay				
Urbano	Departamental	Nacional/ Departamental	Departamental	Departamental
Rural	Nacional	Nacional/ Departamental	Departamental	Departamental
Venezuela	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal

Fuente: <http://lincolninst.edu/pubs/>

La mayoría registra competencias compartidas: Provincial/Estadual y Municipal. Los **municipios** aparecen en muchos casos en la **gestión de cobro del Inmobiliario Urbano**. El **Inmobiliario Rural** aparece mayormente en cabeza del gobierno provincial o estadual; solo en pocos casos a nivel nacional, como en Brasil.

V. Un repaso de nuestras propuestas en materia de imposición a las transacciones.

Un tema al que le hemos dedicado tiempo y escritura, es el de la Imposición a las Ventas. En los años 90 hubo una gran discusión sobre el intento de sustituir al IIB por otro tipo de impuesto a las ventas. Las alternativas fueron expuestas en la **Tabla 9**. Me dedicaré ahora a mencionar nuestra propuesta. Se trata de Coordinar el IVA Nacional con el Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM) Provincial.

Son conocidos los problemas que se le asignan al IVM: gravar consumos intermedios, no gravar algunas ventas finales, y concentrar el riesgo tributario por evasión en la única etapa de la cadena productiva. En el caso del IVA en cambio no se gravan consumos intermedios, siempre se habrán de gravar ventas finales y la contraposición de intereses vendedor-comprador reduce la evasión. Adicionalmente, genera un beneficio financiero al Estado al ir cobrando el impuesto a medida que el Valor Agregado se va generando, sin tener que esperar al término de las etapas productivas para hacerlo. El potencial recaudatorio del IVA, asimismo, es muy superior al del IVM. En la comparación con el IVA, por lo tanto, el IVM pierde por goleada.

Sin embargo, la subsistencia conjunta del IVA Federal y el IVM Subnacional resuelven los problemas citados para el IVM, e incluso mejoraría la **performance** del IVA Nacional. En efecto, la armonización tecnológica e intercambio de información AFIP-Rentas Provinciales habrá de permitir:

- (i) No gravar consumos intermedios (Facturas “A” exentas);
- (ii) Gravar todos los consumos finales (Facturas “B” gravadas);
- (iii) Extender la base del impuesto a los servicios;
- (iv) Superar el riesgo de evasión concentrada en la etapa minorista.

La disputa Nacional-Subnacional por mayor autonomía o dominio de bases tributarias, termina una vez que el sistema federal y de coparticipación finalmente es acordado (Ley Convenio). A partir de allí la “asociación” entre la

AFIP y las Direcciones de Renta provinciales habría de operar. La Nación, especializándose en el cruce de débitos y créditos fiscales, reduciendo la evasión por las facturas apócrifas; las Provincias y Municipios especializándose en evitar el fraude o evasión en la etapa minorista (último eslabón de la cadena). La discriminación de facturas A y B resuelven el problema de gravar solo ventas finales en el IVM. El cuidado de la evasión a nivel minorista reduciría la “cadena negra hacia arriba” en el IVA nacional.⁸⁶

Sintetizando, las ventajas de esa combinación sobre la alternativa de un “IVA Subnacional” son enormes. A saber:

- (i) Evita tener que distinguir el destino jurisdiccional de las ventas (el gran dilema del “IVA Destino Pago Diferido” a nivel Provincial);
- (ii) Reduce el costo de administración y cumplimiento tributario;
- (iii) Permite la división del trabajo en la labor de fiscalización para el combate de la evasión (AFIP y los Consumos Intermedios; Rentas Provinciales y las Ventas Finales o la cadena negra hacia arriba, como se mencionara).

La coordinación Nación-Provincias reducirá en gran medida los altos costos de administración que provocaría un IVA Subnacional, como todo impuesto que debe reconocer créditos fiscales y no cuenta con acceso a bajo costo de todos los contribuyentes del país.

Respecto al IVA Subnacional viene al caso recordar que han sido varias las propuestas que se imaginaron sobre su diseño.

En la **Tabla 15** se presentan las opciones de los distintos tipos de los IVA Subnacionales analizados en la literatura. En nuestros estudios sobre el tema⁸⁷ se pudo demostrar las dificultades que esos diseños plantean, recordando que el “IVA Destino Pago Diferido” es la opción adoptada en la UE luego de fracasar la idea inicial de un IVA Origen. El problema del comercio cruzando fronteras sin aduanas (“*cross borden trade problem*”) no ha podido ser resuelto satisfactoriamente, a pesar del esfuerzo del intercambio de datos entre países o jurisdicciones.

86. La exigencia del reclamo de la factura ha sido sistemáticamente alentada por la AFIP a las familias, en razón precisamente que las facturas no emitidas en el eslabón final habilitan un comportamiento similar en la cadena hacia arriba, es decir, en las no facturaciones de los eslabones superiores.

87. Ver Piffano (2005), (2007) y (2013b).

TABLA 15. Taxonomía de los IVA Subnacionales

IVA Origen	IVA Destino
IVA Origen Puro	IVA Destino Pago Diferido (Unión Europea)
IVA Origen Modificado (Comisión de la UE)	IVA Prepago (Poddar)
IVA Origen Restringido (Comisión de la UE)	IVA Integrado Viable (VIVAT) (Keen y Smith)
IVA Híbrido Origen-Destino (ICMS de Brasil)	IVA Dual (Bird y Gendron)
	IVA “Partilhado” (Varsano)
	IVA Compensatorio (CVAT) (McLure)

Como acotación final, viene al caso advertir sobre “nubes negras en el horizonte de la imposición a las ventas”, pensando en regiones integradas y sin fronteras –como en una federación o en un mercado común del tipo UE–; me refiero al crecimiento a tasas cada vez mayores de las ventas a distancia y, en especial, del “**e-commerce**”, que el cambio tecnológico y la globalización ha planteado en el mundo. Esta nueva tecnología tuvo nuevo impacto reciente en nuestro país con el caso UBER.

VI. Las propuestas en materia de la imposición a los Ingresos: el Impuesto Provincial a las Ganancias o el “Flat Tax” en Personas Físicas.

La idea de sustituir el IIB por un solo o único impuesto, como el IVM, aparece como políticamente dificultoso pensando en la capacidad recaudatoria de un impuesto en cascada versus un impuesto que habrá de gravar solamente ventas finales a nivel minorista. En su momento sugerimos entonces de una sustitución del IIB mediante una “**batería de impuestos**”. Dado el nivel de PT global en la actualidad, tal expresión aparece como alarmante o

una locura. Pero el tema es no olvidar al mismo tiempo lo que habrá de dejar de imponerse o gravarse a cambio, particularmente a nivel nacional.

El impuesto provincial a los ingresos o a las ganancias de personas físicas propiciado, tiene el diseño de un “*flat tax*”,⁸⁸ es decir, de un mínimo no imponible alto y una tasa plana o proporcional (del 2% en nuestra propuesta original) para todo ingreso que supere ese mínimo.

El impuesto a las ganancias nacional habrá de reconocer el pago de ese impuesto para ser deducido de la base imponible del impuesto nacional, claramente más progresivo.

Las virtudes del nuevo impuesto serían:

- (i) **Costo marginal de administración provincial reducido**, al basarse en los datos requeridos por AFIP para el impuesto nacional. Me refiero a la determinación de la base imponible de ese impuesto;
- (ii) **Costo de cumplimiento tributario reducido**, dado que el contribuyente solo habrá de transcribir ese dato para luego la Provincia poder modificarlo si quisiera para definir su propia base tributaria con una deducción más alta;
- (iii) **Se adapta para poder evolucionar hacia un Impuesto al Gasto**, en caso que la provincia decida aumentar los incentivos a la capitalización de ciertas adquisiciones de los contribuyentes;
- (iv) **Su diseño de progresividad acotada**, desde ya anticipa una menor incidencia negativa sobre los incentivos al ahorro y la inversión;
- (v) **El monto del impuesto provincial será reconocido como deducible del Impuesto a las Ganancias Nacional**;
- (vi) **El Impuesto a las Ganancias Nacional** habrá de actualizarse en materia de progresividad, **dejando por tanto al nivel nacional la responsabilidad del tema redistribución del ingreso**, precisamente como sostiene el enfoque normativo tradicional.

Existen ejemplos internacionales sobre la operatoria del Flat Tax. A saber:

- (i) Yérsey (1940), Hong Kong (1947) y Guernesey (1960);

88. La propuesta de **Hall y Rabushka (1985)** para sustituir al actual *Income Tax* en los EE.UU. Ver **Piffano (2013b)**, **Capítulo 10** para referencias completas.

- (ii) Letonia (1995), Rusia (2001), Ucrania (2003), Serbia (2003), Eslovaquia (2004), Rumania (2005) y Georgia (2005);
- (iii) Provincia de Alberta (Canadá) (2001).

La lucha doctrinaria-ideológica, y los intereses en juego en la imposición sobre las ganancias de sociedades, han sido crecientes en la era de la globalización.

La puja OCDE/UE vs. EUA y su actual **ley FATCA (“Foreign Account Tax Compliance Act”)** o **“Cumplimiento Fiscal de las Cuentas del Extranjero”**, de marzo del 2010) generó un debate muy grande en este país. El dilema es hoy día fruto de una lucha entre gobiernos, sectores financieros y empresas multinacionales, que finalmente ha inducido a una fuerte presión por disminuir las tasas del impuesto en sociedades, al tiempo de aumentar la PT sobre personas físicas. **Vito Tanzi** nos habla de las **“termitas fiscales”**, aludiendo a este fenómeno que impide gravar al capital en la manera con que se venía gravando en décadas pasadas.

En algunos países como Uruguay –modificando su histórica renuencia a gravar la renta del trabajo– surgió **el Impuesto a la Renta Dual**, otra tendencia mundial lejos de aquella histórica división entre la “renta ganada” y la “renta no ganada” del Reino Unido en siglos pasados. Hoy la historia ha dado vuelta la página en esa comparación; lo más gravado hoy es la renta del trabajo y no la renta del capital.

Imaginar un Flat-Tax en Argentina parece quebrar la “ideología de boca para afuera” de muchos argentinos cuando se habla de redistribución del ingreso. La vigencia hasta el presente de la **“tablita de Machinea”**, sin embargo, está denunciando en los hechos un flat-tax con alto contenido de trabajadores no ricos gravados y asimismo ocupando los tramos superiores de la escala. **¡Un flat-tax totalmente distorsionado en su diseño y brutalmente regresivo!**

Finalmente, una acotación respecto al Impuesto a las Ganancias de Sociedades en el ámbito Nacional. Llama la atención cómo ha predominado muy recientemente la discusión sobre la modificación de este impuesto en el caso de Personas Físicas (cambios en la **“tablita de Machinea”**), y nada respecto a *ajuste por inflación* de los balances de sociedades. El impacto que implica la amortización de bienes de uso con costos históricos y el descono-

cimiento al ajuste por inflación del flujo de insumos-ventas, con las tasas de inflación registradas en los últimos años, es incomprensible. Pareciera que lo dictaminado por la Corte Suprema de Justicia a partir de 2009 con el juicio “Candy S.A. c/ AFIP”, admitiendo en este caso una PT real y efectiva del 62%, más allá del 35% nominal que fija la ley y el nivel de confiscación del 33% de la propia doctrina de la CSJ, y posteriores sentencias de alrededor de ocho, resulta ser un hecho poco significativo para los tres Poderes de gobierno.

VII. La propuesta con respecto a la Imposición Patrimonial.

La imposición patrimonial, no solamente desde el punto de vista constitucional sino también por razones económicas (de eficiencia y equidad en un esquema federal), debe constituir una fuente esencialmente subnacional.

La imposición patrimonial tiene una ventaja importante por su posible diseño tendiente a incentivar el cumplimiento tributario, mediante un esquema parcialmente devolutivo, es decir, con aplicación del método del beneficio. Precisamente este es el atributo que destaca el enfoque normativo tradicional de la teoría del federalismo fiscal respecto a las recomendaciones que formula sobre la asignación de las potestades tributarias entre niveles de gobierno.

Dos ejemplos, uno en nuestro país y otro de los EE.UU. El Inmobiliario Rural en algunas provincias como Córdoba y Santa Fe, asignan un cierto porcentaje de su producido al financiamiento de los municipios que deben encarar trabajos en materia de infraestructura, como mejoras de los caminos interiores, por ejemplo, que elevan los resultados económicos por menores costos de transporte y mayor rendimiento en cosechas y animales en las actividades rurales.

En los EE.UU. el producido del Inmobiliario Urbano (*“Real Estate Tax”*), que legislan y administran los gobiernos estaduales, es destinado al distrito escolar para la construcción y mantenimiento de las escuelas donde las familias del distrito envían sus hijos a estudiar.

La imposición patrimonial, por otro lado, compite fuertemente con las retenciones en la manera de gravar la renta de la tierra, dejando sin espacio tributario a los gobiernos provinciales para ejercer con prudencia su PT sobre el factor fijo tierra. Esto significa que las retenciones han ejercido o ejercen una externalidad pecuniaria negativa altamente significativa sobre el poder

tributario de los gobiernos subnacionales. Los estudios realizados en nuestro país así lo avalan.

Por otra parte, los IIR deben desgravar a las mejoras productivas; de esta manera se **evita la doble imposición sobre el capital**, dado que el rendimiento de las mejoras (inversiones) productivas es gravada por el Impuesto a las Ganancias. Y aquí permítaseme un consejo al propio sector rural. Mi mensaje al Sector es no insistir “con que el impuesto a las Ganancias alcanza”. Sugiero en este caso **evitar la doble imposición sobre la renta de la tierra**, pues el propietario que explota su propia tierra pagará dos veces por la renta de la misma; una con el IIR y otra vez con el Impuesto a las Ganancias, pues la utilidad o ganancia del ejercicio habrá de contener la suma de ambas rentas, la del capital y la de la tierra.

La progresividad de la alícuota en el caso de personas físicas naturalmente será mayor cuanto mayor sean las rentas computables del ejercicio. En concordancia, tampoco deberían figurar las parcelas del suelo como activo patrimonial a gravar por el impuesto a la Ganancia Mínima y Presunta.

Finalmente, dejar de violar la constitución y devolver la imposición patrimonial a las provincias, sea de manera gradual en el corto plazo mediante la eliminación total de las retenciones que queden, por un lado, y un esquema de “Alícuotas Adicionales” provinciales en el actual Impuesto a los Bienes Personales y el traspaso definitivo a mediano plazo del mismo a las Provincias, por el otro.

Ya no hay excusas sobre la posibilidad de que cada provincia pueda no contar con el dato cuitificado de las propiedades que posea cada persona física o Sociedad, en las distintas jurisdicciones del país.

La AFIP deberá de todas maneras contar con ese dato a fin de corroborar el cruce de las ganancias de cada ejercicio con la variación patrimonial de los contribuyentes.

Las versiones recientes del intento de eliminar el Impuesto a los Bienes Personales en 2019, rápidamente desmentido por la mayoría de los partidos con mayoría superior al PRO, pareciera que seguirá subsistiendo, violando por lo tanto nuestra Constitución que intentara y ha intentado sin éxito limitar la imposición directa para el gobierno Nacional. Adicionalmente, la propuesta de establecer un Impuesto a la Trasmisión Gratuita de Bienes a nivel Nacional, acentuaría esa insistencia violatoria del gobierno Nacional, más allá de la superposición del mismo impuesto con provincias como la Provincia de Buenos Aires.

VIII. La cuestión federal, las asimetrías regionales y la Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina.

Es hoy altamente evidente la deuda institucional que nuestra dirigencia política registra con respecto al Sistema Tributario Federal y la definición del reparto de los recursos tributarios “finitos” mediante el sistema de coparticipación. La actitud frente a las disposiciones constitucionales y la evidente debilidad política para encontrar una solución -la reforma de 1994 en la Cláusula Transitoria Sexta la fijó para antes del 31/12/1996- ha sido reiterada, al extremo de algunos representantes afirmar que las disposiciones del Art. 75°, inc. 2, son imposibles de cumplir. Esta deuda institucional no ha generado ningún dilema a nuestros representantes, que se consideran estar amparados por el Art. 15 de la Ley 23.548, no obstante lo dispuesto por la nueva Constitución que fuera posterior a la sanción de dicha ley.⁸⁹

La impotencia y las alternativas planteadas en las discusiones políticas, se traduce en algunas “genialidades cuasi-filosóficas”. Permítaseme esta irónica expresión de desaliento, que surge de las opciones pensadas, a saber: coparticipar retenciones -anulando las decisiones recientes de su eliminación-, coparticipar totalmente el impuesto al cheque; coparticipar la apropiación fiscal de las reservas del BCRA, y/o coparticipar el impuesto inflacionario. **Coparticipar los desatinos, diríamos en sentido general.** Por cierto que la estructura centralista y el reducido “*tax room*” subnacional induce a reclamos provinciales desesperados, pero finalmente no solo no resolverán los problemas fiscales sino que los agravarán aún más.

Siempre estará presente el dilema de la concurrencia de fuentes y la famosa curva de Laffer y, particularmente en el caso argentino, la influencia de las retenciones, si se llegara a insistir en ellas, como “restricción fundamental”, dado el perfil económico de las economías regionales. Estamos frente a límites económicos y jurídicos al ejercicio de la autonomía fiscal subnacional extremadamente severos.

Este escenario nos ha movido a expresar que “no será posible un **Acuerdo**

89. El Art. 15 de la Ley 23.548 establece: “La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”. A nuestro criterio, la sanción de la Constitución de 1994 derogó o anuló esa disposición legal a través de la Cláusula Transitoria Sexta -dada su jerarquía superior a la Ley 23.548- a partir de 1997 en adelante cuando debió regir una nueva ley convenio.

Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal” (Piffano, 2010) que genere un marco estable de potestades tributarias reconocidas por nuestra Constitución, elimine la “incertidumbre” como escenario habitual de medidas sacadas de la galera de malos magos, sin poder evitar por tanto los reiterados ajustes discrecionales espasmódicos, como los vividos últimamente, típicos de un país sin reglas. Ahora bien ¿Son las asimetrías regionales imposibles de resolver sin la correspondiente asimetría tributaria Nación-Provincias?

Los números que se muestran en la **Tabla 16** son elocuentes sobre las notorias asimetrías que plantea nuestro país federal en materia de PBG Total y, en particular, del PBG Agropecuario y las Exportaciones Totales y las del MOA.

TABLA 16 Producto Bruto Geográfico y Exportaciones de provincias seleccionadas.

Jurisdicción	PGB / TOTAL 2005	PGB AGROPECUARIO / TOTAL (1) (2013)		EXPORTACIONES (2014)		EXPORT MOA (2014)	
		Mill \$	%	Mill U\$S	%	Mill U\$D	%
CABA	20,5	-	-	366	0,5	146	1
Bs. Aires	31,1	76.514	32,5	22.792	33,4	5.470	24
Córdoba	7,6	39.831	16,9	9.310	13,6	4.469	20
Santa Fe	7,6	35.982	15,3	15.120	22,1	11.038	49
Mendoza	3,9	6.632	2,8	1.379	2,0	965	4
Entre Ríos	1,9	20.378	8,7	1.533	2,2	659	3
TOTAL	72,6	179.33	76,2	50.500	73,8	22.747	100

Nota: (1) PIB Agropecuario en 2013 Mill \$ 235.446 dato hasta 3er. trimestre y proyección del 4to.

Fuente: SPE. MECON.

De la tabla se infieren claramente las características y el perfil socioeconómico de las economías regionales, que abarcan el gran espacio territorial de nuestro país, más allá de la concentración poblacional de los grandes

centros urbanos de la CABA, el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario y la Córdoba industrial. Las provincias identificadas en el gráfico generan el 72,6% del PBG Total, el 76,2% del PBG Agropecuario, el 73,8% de las exportaciones totales y el 100% de las exportaciones del MOA. Estos son los números altamente significativos de la concentración económica regional en Argentina.

Esa característica, sin embargo, no es exclusiva de nuestro país. Otros países federales tienen similar situación, como los casos de Canadá, Alemania y Australia. Y lo han resuelto con esquemas no similares pero en todos los casos razonablemente “institucionalizados”.⁹⁰

Las asimetrías exigen sin dudas ser atendidas mediante el sistema de participación. A este respecto, nuestra propuesta intenta demostrar que las disposiciones del Art. 75°, inc. 2, **tienen solución técnica**. En todo caso la “imposibilidad de llevarlas a cabo” responde a una “**restricción de orden política**”, impuesta por el “**modus operandi**” de nuestra clase dirigente: **pocas reglas y mucha discrecionalidad, centralismo fiscal y manipulación monárquica de las decisiones**. Este esquema requiere naturalmente de un “**consenso**”, es decir, un acuerdo negociado en base a esquemas de poder relativo de los jugadores de turno; un verdadero juego con equilibrios de Nash, sin reglas estables, como manera habitual de regular ese consenso, pero, desde ya, manipulado finalmente por su peso por el nivel central de turno o el club de gobernadores según las circunstancias del momento.⁹¹

En cuanto a los esquemas de reparto del fondo común para resolver el dilema de las asimetrías –verticales y horizontales– que es posible recoger de la literatura y de las opiniones políticas observadas, en especial luego de la reforma constitucional de 1994, deberían poder ser identificadas las alternativas útiles para intentar cambiar la historia del “**proceso del federalismo**” de nuestro país.

En términos más completos de la reforma sugerida, hemos identificando cuatro pilares:

90. Ver Piffano (2005) para detalles de los sistemas operando en esos países.

91. En nuestros documentos de trabajo y en los e-books ya citados, analizando el “proceso del federalismo argentino”, se concluye en dos posibles escenarios: el conocido “federalismo coercitivo” o el “federalismo cartelizado”, que aparece en instancias en las que el poder central se ve debilitado, usualmente enfrentando crisis económico-sociales importantes.

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales o el nuevo Sistema Tributario Federal.

Pilar 2: Las reglas macrofiscales.

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o el reparto de los recursos tributarios coparticipados.

Pilar 4: La nueva institucionalidad del sistema fiscal federal.

Es decir, el **Pilar 1** es prioritariamente enunciado como reforma necesaria antes de pasar al resto de los pilares, pues recién después de definir las potestades tributarias a descentralizar en las provincias se estará en condiciones de poder encarar los diseños de los otros pilares.

Con respecto al **Pilar 3 (referido al reparto del fondo común o coparticipación)**, la primaria y la secundaria, se determinan por un esquema simultáneo de determinación de necesidades fiscales y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno, teniendo en cuenta:

- (I) El segmento de los **gastos operativos** para la prestación de los servicios gubernamentales;
- (II) El segmento de **las inversiones** para infraestructura económico y social;
- (III) El gasto referente al **sistema de seguridad social**;
- (IV) La atención de la **deuda pública consolidada** al momento de entrar en vigencia el nuevo acuerdo y su posible extensión;
- (V) Finalmente, el **“Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas”** y el **“Fondo para Emergencias Provinciales”**.

Luego del análisis de muchas propuestas –mayormente planteadas en los años 90–, con referencia especial al **“Segmento de los gastos operativos”**, nuestra conclusión es, en primer lugar, enfatizar las **opciones usuales –que abarcan a todo tipo de gasto sin distinciones, lejos de tener en cuenta los cinco tipos descriptos de cuestiones a resolver–** y que a mi entender **deben ser desechadas, a saber:**

- (i) La de los “coeficiente fijos” o “sumas fijas”;
- (ii) La que hemos definido como las “fórmulas mágicas”; fórmulas definiendo variables y ponderadores –al estilo de las leyes usuales como la Ley N° 20.221 o sus antesoras–, **que sugieren racionalidad sin tenerla;**

y, finalmente, **la opción de mi propuesta para el Segmento de los Gastos Operativos:**

- (iii) **El enfoque de las “necesidades fiscales” (“*fiscal needs approach*”).**

Los coeficientes fijos no tienen racionalidad alguna, violando los criterios “objetivos” de reparto que fija el Art. 75° de la Constitución. De hecho, los porcentajes de la Ley N° 23.548 fueron frutos del **status quo** que fijara previamente el Acuerdo Transitorio de 1985,⁹² que acordara ese año “mantener” la magnitud de las transferencias que cada provincia había estado recibiendo hasta 1984 por la Ley N° 20.221 y los A.T.N. —que en los años 70 constituyera “**un sistema discrecional del poder central de coparticipar el impuesto inflacionario**”—. Solo se introdujeron algunos cambios, como el 2% de recupero relativo para las Provincias de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, la ampliación de la primaria en un 8,16% a provincias debido a los traspasos de los servicios de salud y educación a las mismas y el límite del 1% para los ATN. Tal fue la debilidad por imaginar algo nuevo, que previendo que esa dificultad iba a extenderse hacia el futuro, surgiera el artículo ya citado que dispuso la prórroga automática de la ley si a su vencimiento a los diez años de vigencia no se hubiera dictado la nueva ley convenio. Más que una actitud prudente, fue una clara declaración que ese acuerdo muy seguramente no se habría de lograr por mucho tiempo. Y así fue por cierto.

Las fórmulas al estilo de las leyes anteriores a la Ley 23.548 en base a fórmulas con variables y ponderadores, por su parte, implican una manera sugestiva de estar “racionalizando el reparto”, pero en rigor, no es más ni menos que similar al de los coeficientes fijos. En efecto, “la magia de la fórmula” consiste en armar un esquema de variables que, adecuadamente ponderadas en su incidencia final, arrojen resultados atractivos para los representantes. Cuando en los 90 se acercaron propuestas de varias provincias en razón de lo dispuesto por la nueva Constitución, analizamos el resultado de su aplicación.⁹³ Sin sorpresa pudo demostrarse que cada fórmula arrojaba un resultado positivo (mayor participación) a la provincia de donde provenía la propuesta. En otras palabras, el armado de la fórmula conduce a un

92. El Art. 1ro. de la Ley 23.548 se caratula con el título de “**Régimen Transitorio de Distribución**”.

93. En **Piffano (2005)** se encontrará el análisis y resultado de este punto.

porcentaje final único que puede ser superior o no al porcentaje de la actual ley.

Por ello, nuestra propuesta del componente quizás más importante en magnitud del gasto provincial y nacional (los gastos operativos de los servicios) consiste en un sistema de cálculo “**racional, equitativo y solidario**” al mismo tiempo, al definir el mismo **en base a la definición de estándares en materia de gasto y de recursos tributarios propios**. Esos estándares tendrían en cuenta economías de escala y capacidades tributarias, generando incentivos a la eficiencia, pues cada gobernante tendría la posibilidad de mejorar el rendimiento de sus recursos, como así también mejorar la eficacia y eficiencia del gasto incurrido, pues el reparto depende de los estándares, no de lo recaudado y gastado en los hechos. Gobernando el reparto por los estándares, se posibilita el sacar provecho de esas mejoras. La diferencia entre los gastos y recursos propios estimados en base a estándares dará la medida de la transferencia de nivelación que cada jurisdicción habría de recibir.⁹⁴

El sistema propuesto le daría al nuevo “Organismo Fiscal Federal” que prevé la Constitución un rol superlativo. Ello implicaría extender las funciones de la actual Comisión Federal de Impuestos.

Por lo comentado, insistimos, no es verdad que lo dispuesto por el Art. 75, inc. 2 sea imposible de cumplir. Las transferencias verticales y de nivelación que atiendan el principio de solidaridad sin destruir aspectos básicos de eficiencia económica y equidad regional son posibles.

IX. Conclusiones

El Sistema Tributario Federal, las Democracias Representativas, el régimen Republicano y Federal, brindan soluciones para cumplir razonablemente los objetivos de eficiencia, equidad y solidaridad para todas las jurisdicciones.

El diseño del Sistema Tributario Federal y la consecuente asignación de potestades tributarias influye muy fuertemente en la definición de los otros aspectos del sistema federal; en la coparticipación, la definición de la masa, el

94. Para detalles ver **Piffano (2005)**, donde se analizan las alternativas, se explican los sistemas vigentes en Canadá, Australia y Alemania, y se detalla el esquema propuesto. En la **Nota 19** del e-book, finalmente, se adelanta una **propuesta formal de nueva ley convenio**.

criterio reparto, y adicionalmente el cumplimiento de las reglas macro-fiscales.

La asignación de espacios tributarios, con o sin descentralización acentuada, debe contemplar asimismo la concurrencia de fuentes, las externalidades pecuniarias recíprocas y la coordinación inter-jurisdiccional (curva de Laffer).

Nuestras propuestas de **Reforma del Sistema Tributario Subnacional**, se resumen en:

- (i) “Sistema Ideal de Imposición a las Ventas”: la combinación del **IVA Nacional y el IVM Provincial**;
- (ii) La alternativa del **Flat Tax** y su aplicación a nivel provincial para el caso de **Personas Físicas**;
- (iii) La Imposición Patrimonial – Inmobiliario - Bienes Personales y Retenciones – un combo donde confluyen las “políticas públicas equivalentes” (sustitutas y/o complementarias) y que en el caso argentino han conducido al vaciamiento de las bases tributarias subnacionales. **Las dos primeras bases de imposición directas deben volver a las Provincias y la tercera eliminarse.**

Una mayor descentralización permitiría acotar la masa coparticipable. Argentina podría imitar a países como los tres ya citados en los que la masa a coparticipar está limitada a determinados impuestos, con porcentajes acotados de presión tributaria de los mismos, y no a todos los impuestos nacionales (usualmente el Impuesto a los Ingresos y el IVA). En nuestra propuesta, junto con la “batería de impuestos” a reconocer y descentralizar, se limita no obstante la masa a coparticipar ante posibles cambios en las tasas del IVA y de Ganancias, permitiendo el ejercicio de márgenes de autonomía al propio gobierno nacional sin que ello implique modificar la coparticipación con las provincias.⁹⁵ La viabilidad del sistema se puede corroborar mediante simulaciones. Ya lo hemos hecho oportunamente en los años 90.⁹⁶

95. La incidencia que no se podrá evitar, sin embargo, es la posible modificación de la base imponible del impuesto y el efecto Laffer, aunque de mucha menor incidencia que actualmente que cubre la totalidad de lo recaudado.

96. En **Piffano (2005), Nota 5**, se puede consultar ese ejercicio, el que fuera elaborado ante una inquietud y pedido que me formulara el Prof. Richard Bird en 1995 de “ponerle números” a mi propuesta.

El afán actual de los gobernadores por coparticipar todo, responde al reducido espacio tributario propio del que gozan actualmente. Su actitud sería diferente en el caso contrario. Pero, no obstante, nos queda una duda: ¿estarán la mayoría de los gobernadores y representantes provinciales de acuerdo con la mayor descentralización tributaria propuesta? ¿O estarán pensando en un “ejercicio tradicional del reparto del fondo común”?

Nuestra opinión es que las Democracias Representativas modernas, la República y el Federalismo, constituyen una trilogía que no admite ausencias de alguna de esas tres instituciones. La Descentralización y el principio de *accountability* ligado a ellas, no es un aspecto menor de nuestras democracias representativas.

En cuanto a la Propuesta del Nuevo Sistema de Reparto, o la Coparticipación propiamente dicha, los aportes de la teoría positiva de las decisiones públicas y el enfoque de las necesidades fiscales (“*fiscal needs approach*”), debieran ser la guía y base del criterio de reparto coparticipable. Finalmente, imaginar el rol a asignar en estos temas al **nuevo Organismo Fiscal Federal**.

■

Referencias Bibliográficas.

- Piffano, H. (2005): “*Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos*”, e-Book, Ed. PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Economía (UNLP) <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>
- (2007): “Armonización Fiscal e Imposición Subnacional a las Ventas – Impuesto Estadual / Provincial al Valor Agregado versus Impuesto Estadual / Provincial a las Ventas Minoristas”, Departamento de Economía, UNLP, *Documento de Trabajo Nro. 69*. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc69.pdf>
- (2010): “¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”, Documento de Trabajo N° 78, Departamento de Economía, UNLP. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc78.pdf>
- (2013a): “La Incidencia de las Políticas Públicas sobre la Actividad Rural, el Escenario Comparado y la Propuesta de Reforma Tributaria”, *Documento de Trabajo N° 96*, Departamento de Economía, UNLP. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc96.pdf
- (2013b): “Análisis Económico del Derecho Tributario”, e-Book editado por Pre-Bi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Economía (UNLP). Versión reducida en libro impreso por Editorial Ley “Tratado de Derecho y Economía” (Varios Autores, con Prólogo de Edmund Phelps) (Director J. V. Sola; 2013). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27637>
- (2014): “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el nuevo escenario federal”, Departamento de Economía, UNLP. Documento de Trabajo Nro. 103, La Plata. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab.php>
- (2016): “Las Decisiones Colectivas, la Teoría de los Juegos y el Ballotage del 2015 en Argentina”, a publicar.
-

FEDERALISMO FISCAL Y GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Luis Rappoport / Mario Sotuyo

I. Introducción.

La Argentina es un país con profundas desigualdades estructurales entre las provincias que conforman la Nación. Las mismas se manifiestan en múltiples dimensiones: en la concentración demográfica y productiva, en su correlato de disparidades socio-económicas y en la calidad de vida en las distintas jurisdicciones.

El denominador común detrás de estas desigualdades se encuentra en el mercado de trabajo, en las capacidades de la población para adaptarse al trabajo en el siglo XXI, lo que incluye las condiciones de las firmas para crear más y mejores empleos formales. Ni las políticas nacionales, ni la intervención de los gobiernos provinciales, ni los sistemas de transferencias verticales han permitido reducir las asimetrías de los distintos entramados productivos y mercados de trabajo entre las provincias, a pesar de que el objetivo explícito del sistema de transferencias entre la Nación y las provincias —expresado en el artículo 75 de la Constitución Nacional— es el de dar prioridad “al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Aparentemente el *diseño* del sistema de transferencias de impuestos —aun cuando favorezca a las provincias con menor desarrollo relativo— no necesariamente hace viable “el logro de un grado equivalente de desarrollo”. **Ese diseño puede determinar que la gobernabilidad del sistema político esté en contradicción con la gestión de políticas de desarrollo económico y de crecimiento del empleo formal, que se requerirían para resolver las asimetrías de desarrollo relativo.**

Esa contradicción se debería a que el Poder Ejecutivo necesita del Congreso y, particularmente, al Senado para asegurar la gobernabilidad del país. Y

el camino del Congreso es el de los gobernadores provinciales urgidos por necesidades económicas y, primariamente, por pagar los sueldos de los empleados de provincias y municipios. En segundo lugar, si las arcas nacionales lo permiten, esos mandatarios requieren obra pública que se note, o sea: que impacte en la decisión del voto.

Por el otro lado, la gobernabilidad para un gobernador está determinada por “el voto que viene de abajo” y el “dinero que viene de arriba”. Sin el dinero que emana del gobierno nacional, los gobernadores ven dificultada la gobernabilidad y, a la hora de las decisiones de gasto, no necesariamente las políticas de desarrollo –que son de largo plazo– sostienen el consenso y el voto popular, aun cuando –al cabo– resuelvan los problemas del crecimiento del empleo. A falta de puestos de trabajo privados, el empleo público es una solución que cierra el círculo y exacerba las demandas hacia el gobierno nacional.

Se cierra un acuerdo implícito entre la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales. Es un acuerdo de gobernabilidad precario, insostenible y conflictivo. Para el gobierno nacional se trata de satisfacer a los gobernadores para asegurar consensos en el Congreso Nacional. **Para los gobernadores, dada su estructura fiscal, se trata de usar el “dinero que viene de arriba” en primer lugar, para sueldos de empleados públicos y en segundo lugar, para obra pública con impacto electoral que, a menudo, está lejos de aquella que mejora las condiciones de competitividad sistémica local, que ayuda a crear y sostener empleo privado.**

Obviamente esta lógica corresponde principalmente a las provincias más pobres, cuyos mercados laborales son los más relegados. En las provincias con estructuras productivas consolidadas, los gobernadores deben responder a una demanda social más compleja que incluye el desarrollo de las cadenas productivas locales.

Pero en todos los casos los sistemas provinciales que proveen de servicios para el desarrollo económico –cuando existen– son débiles en recursos económicos, humanos e institucionales y no están a la altura de la competencia internacional a la que están sometidas nuestras empresas. Desde la segunda mitad del Siglo XX, la competencia internacional no es solamente entre empresas de distintos países, es también entre instituciones y organizaciones de apoyo que facilitan la competitividad empresarial.

Nuestras pymes (y el empleo privado) no compiten solamente contra otras pymes (y otros trabajadores), compiten contra el Sebrae (la organización de

apoyo a las pequeñas empresas de Brasil); contra la Small Business Administration de Estados Unidos; contra Corfo, la agencia estatal de Chile que impulsa la innovación, el emprendimiento y desarrollo productivo, y contra los sofisticados sistemas de apoyo de Europa y Asia. Y, más allá de las estructuras centrales que las ordenan, todas esas organizaciones tienen el centro de su acción en el orden local. En los países federales su accionar se subordina a las estrategias provinciales (o estatales) de desarrollo o son directamente provinciales (o estatales). Y en la medida que su foco central está en las pymes y en el emprendedorismo son la llave para el crecimiento del empleo privado. Pero sobre todo, nuestras empresas compiten contra empresas de muchos otros países cuyas autoridades locales están menos interesadas en el empleo público y más interesadas en el desarrollo económico, porque ese desarrollo aporta ganancias fiscales directas a sus entidades subnacionales.

En esta carencia se pone en evidencia el conflicto entre “creación de empleo y desarrollo” con “governabilidad”. Los gobernadores no ponen en primer lugar la prioridad del desarrollo y del empleo privado porque están urgidos por pagar los sueldos públicos y resolver situaciones sociales con planes sociales y más empleo público. Y las urgencias del gobierno nacional en el Congreso convalidan el sostenimiento y crecimiento de ese círculo vicioso.

Los intentos “unitarios” de los gobiernos centrales de cooperar con el desarrollo provincial obtienen resultados débiles porque hacen un “per saltum” a los gobiernos y a las instituciones provinciales y no apoyan la construcción de capacidades locales autónomas. Siendo que el desarrollo, en definitiva, tiene como sustento (principal) la construcción de esas capacidades institucionales provinciales; porque –dado un contexto jurídico y macroeconómico amigable– el componente fundamental del desarrollo económico es endógeno.⁹⁷

Una condición necesaria (no suficiente) para que los gobiernos provinciales tengan incentivos para desarrollar instituciones, proveer herramientas y gestionar un proceso de desarrollo endógeno radica en que exista mayor grado de correspondencia fiscal entre la recaudación y los gastos de cada jurisdicción, de modo que los estados provinciales concentren sus esfuer-

97. Refiere a la potenciación de las capacidades internas de una región o comunidad local.

zos en promover la actividad económica, el empleo privado y la recaudación de sus jurisdicciones. Dicho de otro modo, el mercado de trabajo, el nivel de actividad y el desarrollo económico provincial deberían pasar a ser la piedra angular de la gobernabilidad provincial, y deberían aportar tanto “recursos” como “votos”.

Posiblemente la solución para que el interés de los gobernadores se deje de concentrar en el empleo público y pase a concentrarse en el desarrollo de sus provincias radica en un cambio en las reglas de juego de la coparticipación federal que promueva la correspondencia fiscal y/o que genere premios al resultado de la gestión local en materia de desarrollo y empleo. Pero en la Argentina, y sobre todo para cualquier gobierno sin mayorías en el Congreso, eso es extremadamente difícil. Por el mismo sistema normativo argentino es más difícil aun que cambiar la Constitución Nacional.

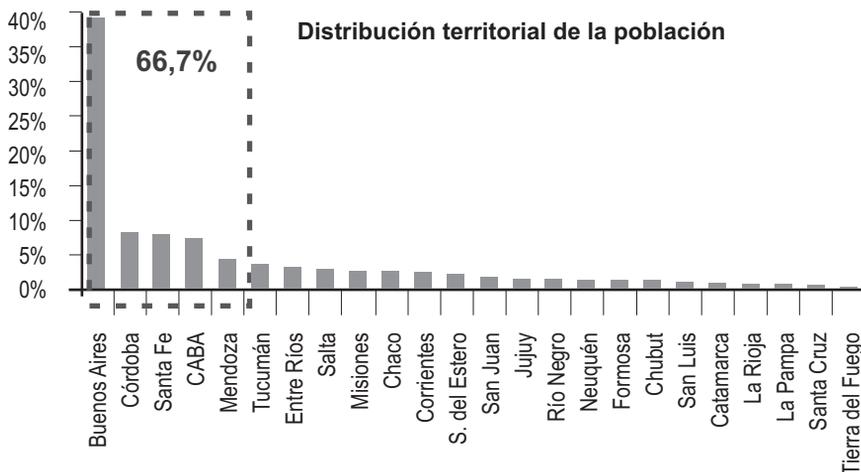
Sin embargo se pueden proponer otras soluciones por vía contractual, como parte del paquete de negociación del gobierno nacional con las provincias: establecer “pactos productivos provinciales” que otorguen a las provincias porcentajes del incremento de los impuestos nacionales y las cargas sociales aportados por contribuyentes locales y aplicar esos recursos al fortalecimiento y la construcción de las instituciones provinciales especializadas en la provisión de inversiones y servicios para el desarrollo y el empleo.

II. Asimetrías Inter-jurisdiccionales.

La Argentina es un país con profundas desigualdades estructurales entre las provincias que conforman el territorio nacional. Las mismas se manifiestan en múltiples dimensiones como la concentración demográfica, productiva y económica, así como en los diferentes niveles de vida entre jurisdicciones.

La Argentina cuenta con 40.1 millones de habitantes. La C.A.B.A. concentra el 7,2% del total y la provincia de Buenos Aires el 38.9%, por lo que en conjunto reúnen casi la mitad de la población nacional (según el Censo Nacional de 2010). Si se agregan las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza el porcentaje de población alcanza un 66,7%. En otros términos, casi dos tercios de la población se concentran en menos de un tercio del territorio nacional.

FIGURA 1. Concentración demográfica.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Situación similar es comprobable al considerar aspectos económicos tales como la generación de valor agregado, las exportaciones, el empleo privado y público. Según Rebizo y Tejeda (2010), las provincias que componen la región pampeana son responsables del 73% del valor agregado generado en el sector agro-industrial en el país, el 80% de las exportaciones primarias e industriales y concentraron el 82% de los anuncios de inversión del periodo 2011-2014.

Las provincias del Noreste aportan el 5.6% del valor agregado, el 2% de las exportaciones y son destinatarias del 0,5% de anuncios de inversión.

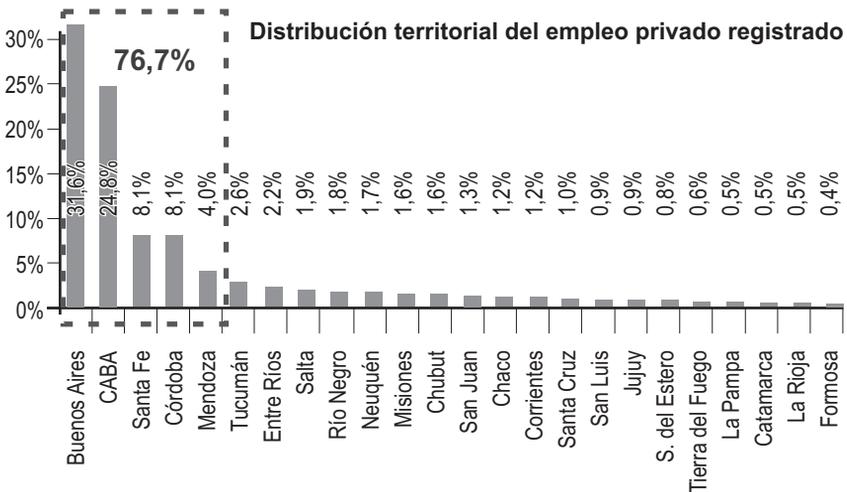
Las provincias de la región de Cuyo aportan el 8% del valor agregado, el 5% de las exportaciones y 3% de las inversiones.

Las provincias del Noroeste aportan el 6,1% del valor agregado, el 11% de las exportaciones y 3% de las inversiones. Por último aquellas que constituyen la Patagonia aportan el 7,3% del valor agregado, el 5% de las exportaciones y 3% de las inversiones.⁹⁸

98. Elaboración propia en base a Rebizo y Tejeda; CEPAL, PROSAP, 2010. INDEC y CEPAL.

El mercado de trabajo privado también refleja las asimetrías existentes entre las provincias argentinas. Como se exhibe a continuación, en 2014, la CABA y la provincia de Buenos Aires concentran el 56% del empleo privado registrado según el observatorio de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad Social. Si se agregan las provincias de Santa Fe, Córdoba y Mendoza, las cinco jurisdicciones absorben el 76,6% del empleo privado registrado.

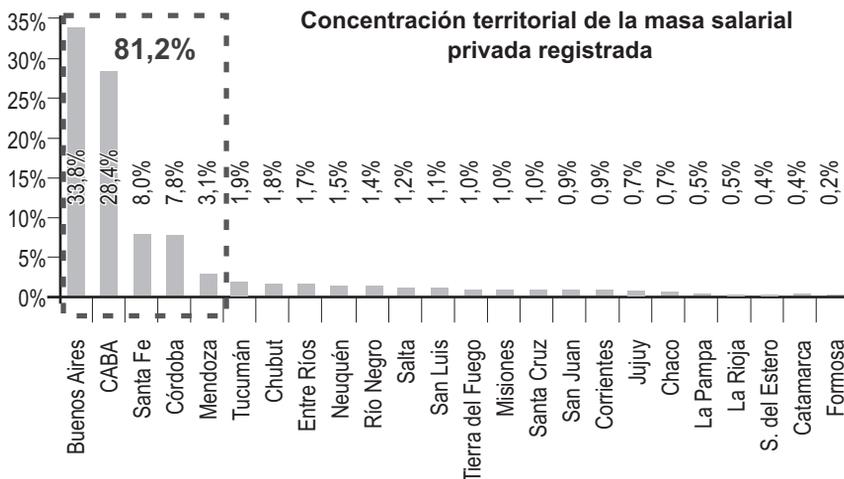
FIGURA 2. Concentración del empleo privado registrado.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Además, como se exhibe a continuación, dado que las jurisdicciones con mayor nivel de inversión, exportaciones, PBG y empleo privado son relativamente más productivas, las remuneraciones tienden a ser más elevadas, por lo que la masa salarial presenta un nivel de concentración geográfica aún mayor al empleo y a la concentración demográfica. En efecto, CABA y Buenos Aires reúnen el 62,3% de la masa salarial, en tanto que las cinco jurisdicciones más desarrolladas concentran el 81,2% de la masa salarial total según datos del observatorio de empleo del Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

FIGURA 3. Concentración de la masa salarial privada registrada.



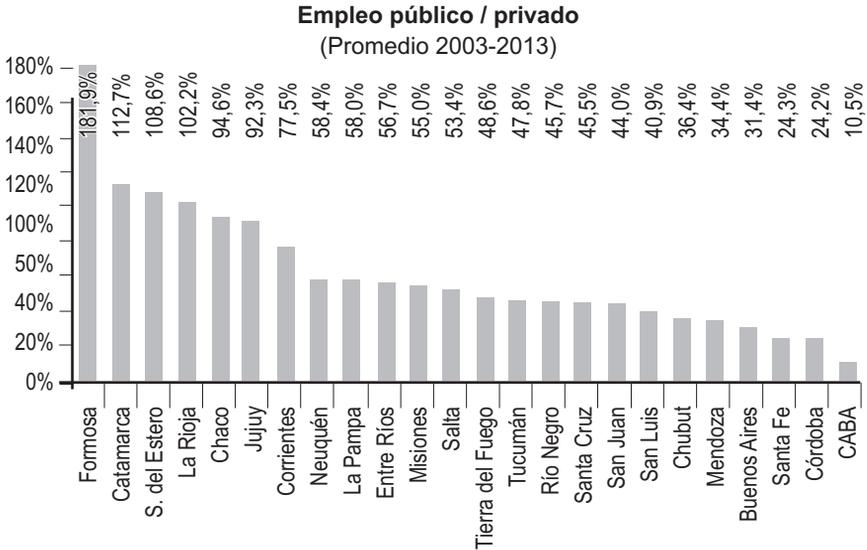
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las asimetrías también se manifiestan en el empleo público de las jurisdicciones subnacionales. El 79,5% del total de puestos de trabajo se concentran en el sector privado mientras que el 20,5% restante corresponde al sector público. Dentro de este último, se destaca el peso de la planta de empleados provinciales y municipales que absorben el 65% del empleo público total. Sin embargo, el peso del empleo público provincial resulta heterogéneo en las distintas jurisdicciones siendo las regiones Patagónica y Norte Grande las que presentan mayor participación del empleo público.

Como exhibe la figura a continuación, el empleo público tiene una importancia relativa fundamental en los mercados de trabajo de Formosa (182%), Catamarca (113%), Santiago de Estero (109%), La Rioja (102%), Chaco (95%) y Jujuy (92%).

Del otro lado, las jurisdicciones con menos importancia relativa del empleo público respecto del privado son justamente las que tienen más inversiones y producto bruto geográfico: CABA (10%), Córdoba (24%), Santa Fe (24%), Buenos Aires (31%) y Mendoza (34%).

FIGURA 4. Cociente del empleo público respecto del privado en cada mercado de trabajo.



Fuente: Elaboración propia en base a Mecon y Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Peor aún, de acuerdo a resultados de trabajos de diversos autores⁹⁹, en las última décadas en Argentina no se habría visualizado un proceso de convergencia económica regional en términos absolutos, en el que las provincias más rezagadas y con menores niveles de empleo y producto bruto geográfico hayan acortado sus diferencias en ingresos por habitante respecto de las provincias más avanzadas, aún a pesar de la existencia de un importante sistema de transferencias fiscales redistributivas entre ellas (Moncarz, Freille, Figueras y Capello 2013). En el mismo sentido, Mauricio Grotz y Juan Llach (2013), desarrollan un modelo que muestra la persistencia o aumento de las desigualdades entre las economías provinciales a partir de la década del '70.

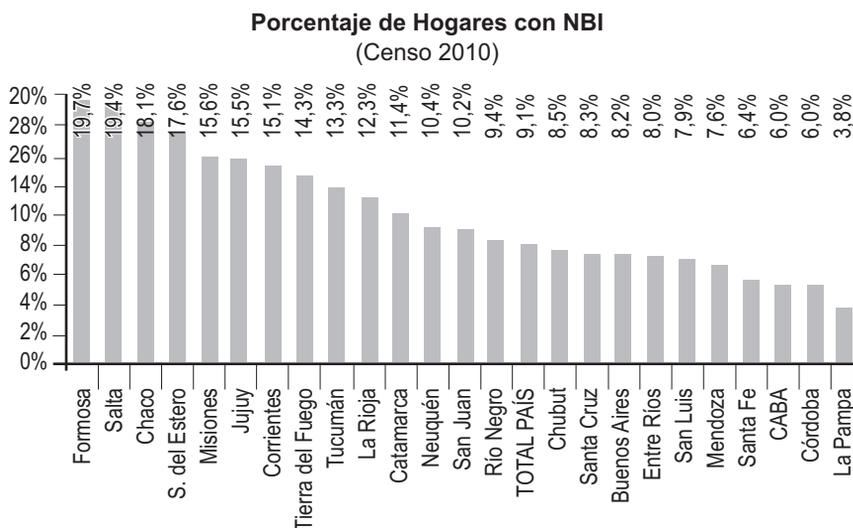
Según Mauricio Grotz y Juan Llach (2013), en lo que respecta a las transfe-

⁹⁹. Elías (1995); Elías y Fientes (1998); Willington (1998); Utrera y Koroch (1998; 2000); Garrido (2002); Ramón-Berjano (2002); Figueras (2003) y Figueras (2004).

rencias derivadas del régimen de coparticipación federal, los datos no muestran evidencia a favor de que estimulen el crecimiento económico local, sino que básicamente aparecen dissociadas del desempeño de las economías provinciales. **Tanto en los análisis de más largo plazo como tomando los periodos por décadas, las transferencias intergubernamentales (medidas en términos per cápita) no afectan las tasas de crecimiento de las economías provinciales.**

Tanto las asimetrías descritas como la falta de convergencia en los niveles de riqueza se reflejan en las condiciones de vida de las de las distintas jurisdicciones. A modo de ejemplo, los niveles de hogares con necesidades básicas insatisfechas¹⁰⁰ también son marcadamente menores en la región Centro respecto del resto de las jurisdicciones de (ver figura).

FIGURA 5. Asimetrías en las condiciones de vida de la población.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

100. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), disponibles en los censos de población y vivienda.

En síntesis, a lo largo de esta sección se muestran algunas de las asimetrías territoriales más significativas de la Argentina. Tanto el empleo privado, las inversiones, exportaciones y producto bruto geográfico exhiben una marcada concentración en las provincias de CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. A su vez, según indica la evidencia empírica, no se ha verificado un proceso de convergencia de desarrollo (capaz de revertir las asimetrías), a pesar de los mecanismos de transferencias desde el Gobierno Central. Las asimetrías y la falta de convergencia redundan en el menor nivel de desarrollo relativo de algunas jurisdicciones, en particular las del norte argentino.

III. Desarrollo endógeno como motor de desarrollo económico.

Hasta la década del 80' la gestión del desarrollo económico se concebía con instrumentos de políticas públicas tales como la protección arancelaria, la política cambiaria y la selección de sectores "estratégicos" susceptibles de ser "promovidos" con subsidios impositivos o créditos blandos. Instrumentos similares se utilizaron también para la promoción de regiones postergadas de las economías nacionales. Los mecanismos de promoción sectorial y de promoción regional utilizaban instrumentos centralizados que emanaban de los gobiernos nacionales.

Este paradigma se fue poniendo en cuestión, en particular por la creciente importancia del conocimiento en el proceso productivo.

Michael Porter (1991) pone formalmente en cuestión las viejas estrategias y sitúa el foco en el concepto de "cluster", que define como concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines en instituciones conexas (por ejemplo: universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales) que compiten pero también cooperan. Esas concentraciones, con las interacciones que se producen en ellas, serían la sustancia de la competitividad y del desarrollo basado en el conocimiento y la innovación.

Aun cuando Porter (1991) reconoce que un "cluster" puede tener un alcance internacional, regional o nacional, buena parte de los ejemplos que estudió refieren a ámbitos locales: estaduales o micro regionales.

Porter (1991) y Saxenian (1994) se apoyaron en estudios de casos. Desde el punto de vista teórico se fue superando la visión del modelo de Harrod-

Domar de los años 40. Este modelo sostenía que el crecimiento era función del aumento la cantidad de trabajadores y de la inversión, y ésta dependía de la tasa de ahorro (o de inversiones externas).

Hacia la década de los 60´ Solow (1956) incorpora el progreso técnico como elemento crítico pero no dejó de considerar a dicho progreso como un factor exógeno. En la misma década de los estudios de Porter (1991), Lucas (1988) y Romer (1986) perciben el carácter endógeno del crecimiento económico: incorporan la idea de que los rendimientos pueden no ser decrecientes por las externalidades tecnológicas que surgen de la interacción de los agentes. Ese concepto reconoce antecedentes en las teorías de la economía espacial de décadas atrás. Douglas North revoluciona el concepto de las instituciones y las organizaciones en el desempeño económico. Entre otros aportes sostiene la idea de la memoria de “instituciones” y “organizaciones” para describir el proceso de cambio institucional.

Estos estudios provocaron una redefinición de las políticas de desarrollo. La búsqueda de estos nuevos enfoques es la de intentar alentar en forma deliberada la competitividad territorial de clusters y cadenas productivas. Sería la forma de integrar a las regiones y los países al mercado internacional en un proceso permanente de desarrollo de capacidades colectivas. Éstas estarían centradas en el conocimiento y la innovación. La aplicación de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea,¹⁰¹ luego Unión Europea, se fueron orientando hacia esa visión del desarrollo. El aporte de las teorías institucionalistas determinó también el intento de los europeos de la construcción institucional de la competitividad en forma deliberada.

Este enfoque redefine el rol de los estados nacionales y subnacionales y la relación entre el sector público y el sector privado. El elemento central de la competitividad y la creación de puestos de trabajo es la empresa individual y el cúmulo de empresas y organizaciones (públicas y privadas) que compiten y se complementan en el territorio.

Desde ese elemento central, las políticas públicas de desarrollo regional se orientan a la provisión de servicios para la mejora de las capacidades priva-

101. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos son unos fondos que funcionan de modo conjunto a fin de apoyar la cohesión económica, social y territorial y alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea (UE) para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

das y del entorno competitivo regional. De esa forma, las organizaciones públicas, privadas o mixtas que cumplen con dicha función pasan a ser una parte crítica de los clusters competitivos. En buena medida, las empresas no compiten aisladamente: la competencia es entre entramados productivos que incluyen a las capacidades públicas. De ahí la importancia del involucramiento de los estados subnacionales en la gestión de inversiones y servicios para el desarrollo empresarial y para la creación de nuevas empresas.

IV. Relación Fiscal Nación-Provincias: Las provincias son financieramente dependientes del gobierno nacional.

A pesar de la alta concentración geográfica de los recursos productivos y de las amplias desigualdades interprovinciales, la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada. No obstante, según Marcelo Leiras (2013), desde el punto de vista financiero los gobiernos provinciales son, en general, débiles y dependientes del gobierno federal. Esto sucede porque el gasto público está descentralizado pero los ingresos tributarios están concentrados en el nivel federal. La dependencia de los gobiernos provinciales respecto de las transferencias del gobierno nacional es, para la mayoría de las provincias, muy elevada y tiende a crecer. Esta vulnerabilidad fiscal de los gobiernos provinciales está asociada con el stress fiscal resultante de la transferencia de servicios públicos a las provincias ocurrida a principios de los 80s y de los 90s del siglo pasado, sin transferencias de recursos suficientes para financiarlos.

Según el texto de Leiras (2013) la diferencia entre lo que los gobiernos provinciales recaudan y lo que gastan se financia, en general, con transferencias del gobierno central, las que están sujetas a numerosos regímenes, cada uno de los cuales utiliza distintos criterios de distribución interprovincial y prevé distinto grado de discrecionalidad tanto en el origen de los fondos como en su utilización en las provincias.

El régimen de coparticipación federal es sólo un componente del esquema de reparto. Otro modo de financiamiento de los desequilibrios fiscales provinciales es la emisión de deuda, lo que, dados los mecanismos de respaldo y reestructuración vigentes, también coloca a los gobiernos provinciales en situación de dependencia respecto del gobierno nacional.

La Figura 6 pone de manifiesto la baja participación de los recursos tributarios propios de las provincias respecto de los ingresos tributarios totales y

de los recursos corrientes¹⁰² para el período comprendido entre 2005 y 2014. Los primeros alcanzan un 27% para una provincia promedio mientras que los segundos descienden a 20% para la media, con una marcada heterogeneidad entre jurisdicciones (ver figura). En otros términos, la figura pone de manifiesto la dependencia financiera de las provincias respecto del Gobierno Nacional.

FIGURA 6. Proporción de los recursos propios respecto de los ingresos provinciales.



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

De todos modos, Leiras (2013) subraya que las transferencias nacionales a las provincias que no corresponden a la coparticipación u otro tipo de régi-

102. Los recursos tributarios de las provincias se dividen entre los recursos tributarios propios (ingresos brutos, impuesto inmobiliario, sellos, etc.) y los de origen nacional (ley de coparticipación y otros de origen nacional). A su vez la provincia cuenta con recursos no tributarios como regalía u otros recursos no tributarios.

men, representan una porción menor pero pueden ser importantes desde el punto de vista financiero y político. Esto se debe a la frecuente necesidad de financiamiento de los desequilibrios fiscales. En segundo lugar, mencionamos que el peso de la planta de empleados provinciales y municipales absorbe el 65% del empleo público total, lo que implica que sus gobiernos son vulnerables al activismo de los sindicatos de empleados públicos, cuya movilización puede ser socialmente disruptiva y políticamente costosa, especialmente cuando la densidad sindical es alta y la representación está dividida en varios sindicatos. Además, Lodola (2011), hace referencia a que luego de la crisis de 2001 la asistencia del gobierno central ha sido vital para re-financiar las deudas provinciales, lo cual convirtió al Estado nacional en el principal acreedor de las provincias.

En síntesis, lo expuesto por Leira (2013) y Lodola (2011) hace hincapié en la exposición y dependencia de los gobiernos provinciales respecto de la Nación, a desequilibrios financieros, conflictos laborales en el sector público e incapacidad de afrontar sus pasivos.

Ahora bien, el primer autor confirma que los gobernadores tienen control sobre los recursos políticos de sus provincias (controlan los aparatos electorales y el voto de los diputados y senadores) mientras dependen financieramente de la Nación. Los presidentes de la Nación pueden otorgar apoyo financiero pero necesitan el sostén de los legisladores en el Congreso y la colaboración de las organizaciones territoriales para reproducir ese sostén en las elecciones de medio término o renovar sus mandatos en el caso que aspiren a la reelección. Y dado que el rendimiento marginal de los votos en el congreso es función del nivel de sobre o sub-representación de cada delegación provincial¹⁰³ y de las características socio-económicas de las provincias. El peso marginal de las transferencias financieras del gobierno nacional sería más “eficiente” para la fidelización política de parlamentarios de una provincia de poca población que de una más poblada y esa misma lógica sería aplicable a la inversión pública nacional en las mencionadas pro-

103. Según Leiras (2013) la diferencia entre la distribución de la población y la de las bancas, sumado al hecho de que cada provincia recibe un mínimo de 5 diputados independientemente del tamaño de su población, hace que las provincias más grandes estén sub-representadas y las más pequeñas, sobre-representadas. En el caso del Senado la discrepancia se acentúa puesto que allí la distribución interprovincial de las bancas es perfectamente homogénea: todas las provincias tienen tres senadores.

vincias menos pobladas. Leiras (2013) resalta la hipótesis de que puesto que las provincias pequeñas tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el Senado y pesan más que su volumen demográfico en la Cámara de Diputados, invertir en ellas es especialmente “eficiente”. Por esta razón, los recursos financieros nacionales se dirigen a ellas con más frecuencia y en mayor magnitud que al resto.

El autor muestra empíricamente que tanto las transferencias per cápita desde la Nación a las provincias como el gasto Nacional por habitante en las provincias no sigue criterios redistributivos entre 1999 y 2009. Es decir, no hay una correlación negativa entre la magnitud de los fondos y el PBG per cápita de cada jurisdicción. Pero el análisis empírico también deja entrever que las jurisdicciones con más cantidad de habitantes reciben relativamente menos recursos por habitante de Nación, como predice la su hipótesis.

En síntesis, hasta aquí siguiendo la línea de exposición de Marcelo Leiras en “Las Contradicciones del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales” hemos mostrado la dependencia financiera de las provincias que surge como consecuencia de la estructura desarticulada entre las erogaciones que deben afrontar y los recursos con los que disponen. A su vez, señalamos que esta dependencia genera una interacción entre La Nación y las provincias que –en general– busca solucionar las emergencias fiscales de las últimas o generar apoyo político para el gobierno nacional; objetivos que no buscan achicar las asimetrías y fomentar procesos de desarrollo económico.

V. La gobernabilidad en las provincias, la falta de correspondencia fiscal y el aumento del empleo público provincial.

Mencionamos en la sección anterior que el funcionamiento del federalismo fiscal argentino se encuentra atravesado por un proceso de descentralización de los gastos (principalmente los denominados “gastos sociales”, entre los que se destaca el gasto en seguridad, educación y salud) y el mantenimiento de una importante centralización tributaria, lo que origina un desequilibrio vertical creciente en el tiempo. La desarticulación entre gastos y recursos hace que las provincias dependan financieramente del gobierno Central pero también potencia la falta de correspondencia fiscal de los gobiernos subnacionales. Es decir, la descentralización de los gastos sin la de los recursos, exacerba la dependencia financiera de las provincias y profun-

diza la falta de correspondencia fiscal en los gobiernos provinciales. De esta forma las provincias pueden disfrutar de las ventajas políticas de la ejecución del gasto sin internalizar los costos políticos que implica cobrar impuestos. En el balance nacional, esto compromete el equilibrio fiscal global del sector público, la consistencia de las políticas macroeconómicas y la eficiencia en la asignación de recursos.

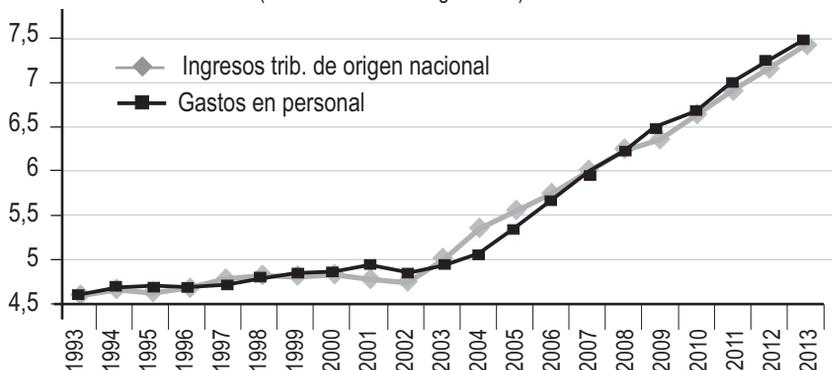
Porto (2015) señala la gran disparidad horizontal y las crecientes diferencias entre los gastos y los recursos propios, que se cubren con transferencias nacionales. El autor muestra que la correspondencia fiscal (relación entre recursos propios/gastos) decrece a medida que aumenta el gasto y que esa “separación” de las decisiones de gastar y de recaudar puede generar incentivos para conductas fiscales no prudentes.

Ahora bien, nuestra hipótesis de trabajo se basa en que la ausencia de correspondencia fiscal no incentiva a las provincias a fomentar su propia recaudación y por ende, a la gestión del desarrollo de su entramado productivo, que podría ser una de las fuentes de dicha recaudación. Por el contrario, la ausencia de correspondencia fiscal hace que la gobernabilidad en las provincias se limite —en gran medida— a conseguir los fondos desde la Nación y asegurar la continuidad de sus estructuras partidarias y electorales.

En este sentido, según Moncarz, Freille, Figueras y Capello (2013), el sistema de transferencias verticales tiene una influencia directa en el modo en que los gobiernos provinciales asignan los ingresos recibidos desde el gobierno central. En especial, el autor destaca la asociación observada entre los recursos recibidos desde el gobierno central y la cantidad de empleados públicos por habitantes en los gobiernos provinciales. En el mismo sentido, en el siguiente gráfico se observa la relación directa entre las transferencias nacionales por coparticipación y el gasto en personal, cuyo coeficiente de correlación alcanza un 0.994.

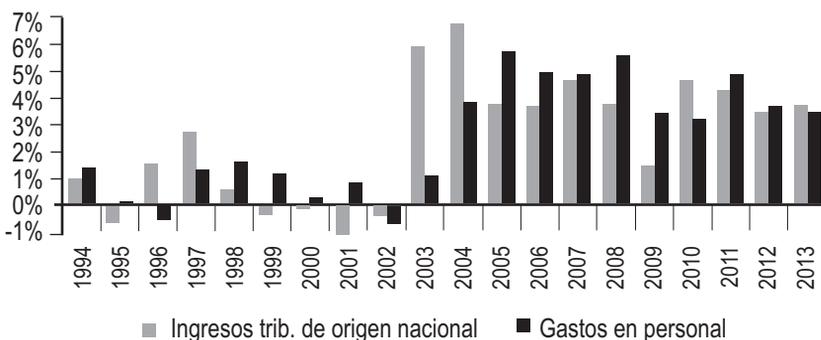
FIGURA 7. Correlación lineal entre recursos de origen nacional y gasto en personal.

Relación entre los recursos de trib. origen nacional y el gasto en personal
(Valores en escala logarítmica)



Relación entre los recursos tributarios de origen nacional y el gasto en personal

(var a/a)

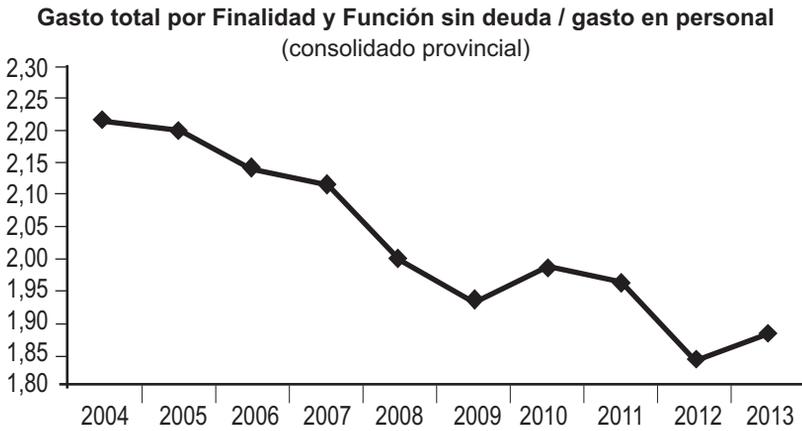


Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

La correlación existente no es sinónimo de causalidad, puesto que la planta de empleados públicos provinciales podría estar aumentando como consecuencia de un incremento en la provisión de bienes públicos que brinda cada jurisdicción. Sin embargo, si bien el objetivo de este trabajo no es hacer un análisis exhaustivo de las finanzas públicas provinciales, desde el 2004 a la actualidad, el gasto en personal estatal de las provincias creció más que

el gasto de los bienes públicos brindados. En concreto, en el período comprendido entre 2004 y 2013,¹⁰⁴ el gasto en personal agregado presentó un incremento del 31% promedio anual; mientras que en gasto total por finalidad y función para el consolidado provincial se incrementa un 28% aproximadamente. En la siguiente figura se observa cómo el cociente entre el gasto por finalidad y función (sin contar los compromisos de deuda pública) y el gasto en personal decrece sucesivamente.

FIGURA 8. El avance del gasto en personal supera al aumento de la provisión de bs públicos.



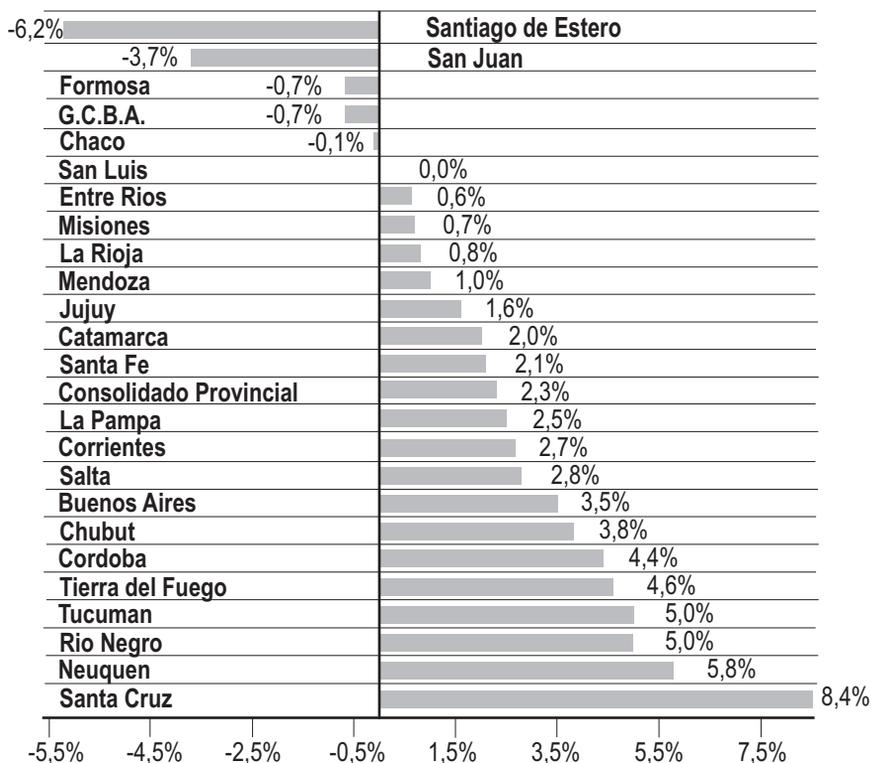
Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Si el análisis se hace por provincia, se observa que en diecinueve de las veinticuatro jurisdicciones, el gasto en personal supera al gasto por finalidad y función neto del pago de los compromisos de deuda; lo que deja entrever que gran parte del aumento del gasto público provincial deviene en gasto en personal sin una contrapartida en más bienes públicos (ver gráfico siguiente).

104. Último dato disponible en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con provincias.

FIGURA 9. Diferencia entre el aumento del gasto en personal y el aumento del gasto por Finalidad y función sin deuda.

(variación promedio anual entre 2004 y 2013)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Hasta aquí sin hacer un análisis exhaustivo sobre la situación e historia fiscal de las provincias encontramos que hay una clara tendencia hacia el aumento del gasto en personal a medida que se incrementan los recursos provenientes de la nación. A su vez, el aumento en gasto en personal supera el avance del gasto en los bienes públicos que brindan los gobiernos subnacionales, lo que pone de manifiesto (al menos) un patrón común en la mayoría de las jurisdicciones para el período bajo estudio. Además, este aumento del gasto en personal incrementa la vulnerabilidad financiera de los gobiernos provinciales y los torna aún más dependientes de la nación. Si

bien este argumento no es concluyente para afirmar que las provincias no tienen incentivos para gestionar el desarrollo de sus entramados productivos, consideramos que es una señal fuerte a la hora de evaluar las decisiones de gasto público en las provincias.

VI. Algunas alternativas para fomentar desarrollo endógeno con el federalismo fiscal actual.

El crecimiento del gasto en personal de las provincias a un ritmo mayor al del gasto por finalidad y función (neto de los pagos de las deudas) sugiere que el sostenimiento de las prioridades electorales y la presión por el empleo público derivado de las urgencias sociales tendrían preeminencia sobre las políticas públicas. Por otra parte, en la medida que el desarrollo provincial no es un elemento central del aumento de los recursos de las provincias, en relación con los aportes nacionales, parecería razonable que ésta no sea prioridad de los gobiernos provinciales, respecto de urgencias electorales y sociales. Obviamente en las provincias con sistemas productivos más consolidados la demanda social es más compleja. En éstas el empleo privado existente y las presiones de los empresarios influyen en los procesos de decisión.

Por el otro lado, la fidelización de los gobernadores es un elemento crítico de la gobernabilidad del Poder Ejecutivo Nacional en la medida que éstos influyen sobre el Congreso o pueden convertirse en desafiantes del presidente. La tentación a "comprar" esa fidelidad podría ser un determinante de la relación entre la Nación y las provincias.

Un cambio en la lógica de la coparticipación que condicione recursos a determinados parámetros de éxito en el ejercicio de las políticas públicas puede ser una solución al encierro de las tendencias mencionadas. Pero un cambio de ese tipo supone un acuerdo difícil de alcanzar, entre todas las provincias, en particular porque se pondrían en debate las severas inequidades que existen en la distribución actual de recursos coparticipables.

Una solución alternativa podría ser la de ir avanzando en esquemas contractuales que determinen cambios en los sistemas de incentivos en el margen.

En lo que hace al desarrollo económico, por ejemplo, establecer "pactos productivos provinciales" que otorguen recursos y habiliten el fortalecimiento y/o la construcción de las instituciones provinciales especializadas en la provisión de servicios para la competitividad territorial y el empleo. Se puede

reordenar el sistema de incentivos por vía contractual provincia por provincia, en la medida de su interés de aceptar el desafío.

Los marcos contractuales de esos pactos deben respetar cinco prioridades:

1. Que las instituciones que se generen incluyan a los gobiernos, los empresarios y las universidades (y centros de investigación científica). Que la acción de ese triángulo se enfoque en la ciencia y en la innovación, además de otros servicios clásicos de apoyo a las pymes.
2. Que exista un período de capacitación de los profesionales a cargo de la gestión; esa capacitación debe incluir viajes que permitan conocer las experiencias internacionales en este tipo de organizaciones y visitas de expertos. No es sencillo construir las capacidades necesarias.
3. Que un porcentaje de la mayor recaudación tributaria adicional que resulte del desarrollo económico local quede en cada una de las provincias y sea administrado por las nuevas organizaciones. O bien, premiar el incremento del empleo formal privado. Los frutos del desarrollo provincial –en la mayor medida posible– deben quedar en las provincias y realimentar ese mismo desarrollo.
4. Que se conforme un consejo federal de desarrollo que incluya a autoridades nacionales, provinciales y a los responsables de las organizaciones de desarrollo. El intercambio horizontal de experiencias es una de las claves de la construcción de capacidades.
5. Que desde el gobierno nacional se creen áreas de servicios para asistir a esa construcción de la nueva institucionalidad provincial para el desarrollo.

VII. Conclusiones.

Se ha desarrollado la idea de que la relación fiscal entre la Nación y las provincias no ha logrado corregir las asimetrías socio-económicas existentes en el territorio argentino, a pesar del objetivo redistributivo explícito en los distintos regímenes de transferencias. La relación fiscal vertical no promueve el desarrollo económico local sino que parece seguir y promover una lógica atravesada por intereses vinculados con la gobernabilidad de cada uno de los ámbitos.

La descentralización de gastos sin la de los recursos hace que las provincias sean financieramente dependientes del gobierno nacional, pero también desdibuja los incentivos para los gobiernos locales se interesen por pro-

mover la recaudación propia y gestionar el desarrollo de sus entramados productivos que sería la fuente de dicha recaudación.

La falta de correspondencia fiscal genera una lógica de incentivos que en vez de promover el desarrollo de sus cadenas productivas y del empleo privado, convalida el aumento de la planta de empleo público. Ya sea para suplir la falta de demanda de trabajo de las firmas o para sostener la estructura partidaria y la gobernabilidad, este comportamiento refuerza la dependencia financiera de los gobiernos provinciales e indirectamente incrementa los obstáculos para gestionar el desarrollo económico provincial.

Para cambiar el mecanismo de incentivos y promover la gestión provincial de su propio desarrollo económico (endógeno) se proponen alternativas contractuales que no requieran modificar los regímenes de transferencias verticales existentes.



Referencias Bibliográficas.

- Ardanaz, M., M. Leiras (2010). "The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. Manuscrito. Universidad de San Andrés."
- Calvo, E. Escolar, M (2005). La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, crealineamientos partidarios y reforma electoral. Buenos Aires: Prometeo / Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo.
- Capello Marcelo, Figueras Alberto J., Freille Sebastián, Moncarz Pedro (2013). Efectos de las transferencias federales sobre la convergencia regional en indicadores de desarrollo humano en Argentina. Investigaciones regionales: Journal of Regional Research, ISSN 1695-7253, N°. 27, 2013.
- Elías, V. J. (1995): «Regional economic convergence: The case of Latin American economies», Estudios de Economía, 22, 159-176.
- Elías, V. J., Fuentes, R. (1998): «Convergence in the southern cone», Estudios de Economía, 25, 179-89.
- Figueras, A. J.; Arrufat, J. L., and Regis, P. J. (2003): El fenómeno de la convergencia regional: Una contribución, 38 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Figueras, A. J.; Arrufat, J. L.; De La Mata, D., and Álvarez, S. (2004): Convergencia regional: Un estudio sobre indicadores de tendencia, 39 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Garrido, N.; Marina, A., and Sotelsek, D. (2002): "Convergencia económica en las provincias argentinas (1970-1995)", Estudios de Economía Aplicada, 20, 403-421.
- Grotz, Mauricio, Llach, Juan José (2013). "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010". XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013)
- Leiras, Marcelo (2013) "Las Contradicciones del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales". Universidad de San Andrés.
- Lodola, G (2011). "Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el periodo kirchnerista. Universidad Torcuato Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales".
- Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en Journal of Monetary Economics N° 22.
- North, D.C. (1993), Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económico, México.
- Porto, A. (2004). Disparidades regionales y federalismo fiscal. La Plata: Univesidad Nacional de la Plata.

- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- Ramón-Berjano, C. (2002): "Convergence of Regional Disparities in Argentina and Brazil: The Implications for MERCOSUR". Working Paper Chatham House, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/107781>.
- Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94 No 5.
- Saxenian, A. (1994), *Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route128*, Harvard University Press.
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", en *Quartely Journal of Economics* 78.
- Utrera, G., and Koroch, J. (1998): *Convergencia: Evidencia para provincias argentinas*, 33 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Willington, M. (1998): *Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina*. Documento de Trabajo 84, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), Fundación Mediterránea.



