

**DESCENTRALIZACION FISCAL
EN AMERICA LATINA:
EL CASO ARGENTINO**

**Alberto Porto
Pablo Sanguinetti**

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACION FISCAL
CEPAL - GTZ**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.794
Noviembre de 1993

Este documento fue preparado por los Sres. Alberto Porto y Pablo Sanguinetti del Instituto Torcuato di Tella y de la Universidad Nacional de la Plata, consultores del proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

PREFACIO	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCION	12
I. ANTECEDENTES POLITICO-INSTITUCIONALES Y SOCIOECONOMICOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	14
1. Introducción	14
2. El Marco Constitucional	14
3. El Marco Legal	15
4. Configuración Socioeconómica Regional	16
Anexo I.A : Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Provincial	18
II. DESCRIPCION DEL SISTEMA FISCAL ACTUAL CON ESPECIAL REFERENCIA A LA DESCENTRALIZACION FISCAL	22
1. Introducción	22
2. Antecedentes del proceso de descentralización fiscal en Argentina	22
2.1 Distribución de funciones y recursos tributarios: una visión de largo plazo	22
2.2 El período de centralización de la recaudación y coparticipación impositiva: 1935 en adelante	24
3. Un Análisis Cuantitativo del Funcionamiento del Federalismo Fiscal en Argentina	26
3.1 La coordinación vertical: medición del grado de Descentralización Fiscal	27
3.1.1 Descentralización de gastos	27
3.1.2 Descentralización de Ingresos	28
3.1.3 Equilibrio Vertical, Autofinanciamiento y Transferencias	29

3.2	La Coordinación fiscal horizontal: el Federalismo Fiscal como instrumento de redistribución territorial	30
3.2.1	Gastos, ingresos propios y transferencias por provincias	30
3.2.2	Transferencias implícitas: la promoción industrial	31
4.	Descripción de reformas futuras sobre el funcionamiento del federalismo fiscal	32
	Anexo II.A Características de los prorrateadores de la distribución secundaria y su evolución	33
	Anexo II.B Una estimación tentativa del efecto de los cambios impositivos nacionales sobre la distribución primaria de la Ley 23548	36
	Anexo II.C Régimen de transferencias por regalías	37
III.	UNA EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL EN EL CASO ARGENTINO	40
1.	Introducción	40
2.	La descentralización fiscal y la provisión eficiente de bienes públicos	40
2.1	La distribución de funciones entre los niveles de gobierno	41
2.2	La distribución de las responsabilidades impositivas	44
3.	La descentralización fiscal y las políticas redistributivas	46
3.1	La redistribución regional de recursos y el régimen de coparticipación federal de impuestos en Argentina	47
3.2	Descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales y la equidad interpersonal e interrregional	50
4.	La descentralización fiscal y las políticas de estabilización macroeconómicas	52
4.1	La responsabilidad provincial en el déficit agregado	52
4.2	Límites al endeudamiento provincial	53
	Anexo III.A Organismos Federales de Coordinación de Políticas Sectoriales	55
IV.	RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES	56
	NOTAS	57
	BIBLIOGRAFIA	63
	ANEXOS DE CUADROS	66

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Contiene un análisis global del proceso de descentralización de las Finanzas Públicas en Argentina. Para ello parte con una descripción de la evolución del federalismo fiscal en las últimas décadas donde se analizan los problemas y logros alcanzados en el proceso el cual ha estado sometido, de tiempo atrás, a muchos vaivenes y se encuentra en el centro de la discusión entre las autoridades argentinas. Posteriormente se hace una evaluación de este proceso desde el punto de vista de la teoría normativa y concluye con algunas recomendaciones de políticas y áreas prioritarias de acción. Este estudio junto con el trabajo realizado para la provincia de Mendoza pretenden contribuir con el debate y discusión gubernamental que actualmente vive la Argentina en cuanto a las relaciones entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Provinciales y Municipales.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Constitución de la Nación Argentina establece una forma de gobierno representativa republicana federal. En ella se determina que cada provincia dictará para sí una Constitución que asegure su régimen municipal. De acuerdo a estas normas constitucionales existen en la Argentina los siguientes niveles de gobierno: (a) el Gobierno Nacional; (b) los 23 Gobiernos de Provincia; (c) las 1110 Municipalidades de Provincia; y (d) La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

2. La Constitución también delimita las facultades tributarias de cada jurisdicción. Se establece que los impuestos sobre el comercio exterior son facultad exclusiva del Gobierno Nacional; los impuestos indirectos son facultad concurrente de ambos niveles de gobierno (Nación y Provincias) sin condicionamiento alguno; los impuestos directos son facultad concurrente de ambos niveles, pero la Nación sólo puede usarlos siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan.

3. La legislación más importante hoy vigente en Argentina con relación al federalismo fiscal es la Ley 23548 de coparticipación federal de impuestos (con vigencia desde el 1-1-1988). Se trata de una Ley-Convenio que sanciona el Congreso Nacional y a la que adhieren las legislaturas provinciales. Se dispone la recaudación centralizada de determinados impuestos - aquellos que por mandato constitucional son facultad concurrente entre la Nación y las Provincias (Ingresos, IVA, internos, combustibles, etc)- y la distribución del monto recaudado entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Provincias ("distribución primaria"), y la parte provincial entre los Gobiernos Provinciales ("distribución secundaria"). El coeficiente de distribución primaria es de 57.048% para las Provincias y 41.952% para la Nación. Los coeficientes de distribución secundaria son fijados en la Ley sin fundamentación alguna.

4. Se advierte una marcada concentración geográfica de la actividad económica y asociada a ello una fuerte disparidad en los indicadores socioeconómicos regionales. Las cuatro provincias Avanzadas (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y la Capital Federal generaban en 1985 el 78% del PBI del país. Esas mismas jurisdicciones concentraban en 1991 el 70% de la población. En términos per cápita, las provincias ricas en recursos naturales y de baja densidad de población (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut) tienen un nivel de PBI per cápita 50% superior al promedio del país, mientras que las jurisdicciones más pobres del noroeste argentino (Formosa, Chaco, Santiago del Estero) tienen un PBI per cápita menor a la mitad del promedio nacional. El índice de pobreza de las regiones atrasadas más que duplica al correspondiente a las Provincias Avanzadas.

5. El funcionamiento del régimen de coparticipación de impuestos, y del federalismo fiscal en general, puede dividirse en dos etapas. Un primer período, de relativa normalidad, que va desde su creación hasta mediados de los años 70 y otro, de crisis y conflictos recurrentes, desde esa fecha hasta el presente. Esta última etapa está asociada a una muy alta inestabilidad de las reglas que rigen las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias. Desde principios de los 80 el Gobierno Nacional puso en marcha reformas que de una manera u otra generaron inestabilidad en la división de los recursos financieros entre los dos niveles de gobierno. Estas reformas implicaron: (a) la transferencia de servicios sin contrapartida financiera a los gobiernos locales; (b) limitación en el poder tributario local vía la creación de impuestos federales que compiten con los tributos provinciales y (c) la apropiación por parte del gobierno nacional de parte de la masa coparticipable a través de las "pre-coparticipaciones", esto es, deducciones que realiza el gobierno nacional del monto de impuestos a compartir con las provincias para hacer frente a pagos de jubilaciones y pensiones nacionales. Un proceso similar al de principios de los años 80 ha estado ocurriendo desde 1991 con una serie de decretos y leyes nacionales que en forma directa o indirecta modifican lo establecido por el régimen básico de coparticipación de la ley 23548.

6. Una perspectiva de largo plazo revela que en la Argentina ha habido una creciente descentralización de funciones (gastos) entre el gobierno nacional (GN) y los gobiernos locales (GL) -Provincias y Municipios-, mientras que el proceso inverso se observa por el lado de los recursos. En 1916 el Gobierno Nacional realizaba el 63.3% del gasto público total y los Gobiernos Locales el 36.7% restante (24% los Gobiernos Provinciales y 11.7% los Gobiernos Municipales). Como no existían regímenes de coparticipación de impuestos, esos porcentajes son también indicativos de la descentralización por el lado de los ingresos. En la actualidad (1991) el GN realiza el 55.6% del gasto, los GP 35% y los gobiernos municipales el 8.7%. Si se excluyen los pagos por seguridad social -muy bajos en 1916- la descentralización del gasto ha sido significativamente mayor: 48.9% del gasto corresponde al GN, 39.5% a los GP y 11.5% a los GM. La recaudación tributaria, en cambio tuvo una tendencia opuesta ya que en 1991 alrededor del 82% de la recaudación total bruta corresponde al GN, el 14% a los GP y el 4.1% a los GM. Si se excluyen los recursos de previsión social los porcentajes son, respectivamente, 76.7%, 18.1% y 5.2%.

7. Las mediciones de gastos efectivos por niveles de gobierno para la década de los ochenta muestran, por un lado, una reducción importante en las erogaciones totales del sector público. Medidas como porcentaje del PBI, se reducen de 43% en 1980 a un promedio de 35% en 1990-91. Asimismo a lo largo de este período se observa un cambio importante en la composición jurisdiccional que repite el patrón ya observado utilizando información de más largo plazo: se verifica una reducción importante en la participación del sector público nacional (del 66% en 1980 a 55% en 1990-91) y un aumento en la participación de los gobiernos locales (del 35% pasan al 45%).

8. La información sobre la composición del gasto por niveles de gobierno indica que la Nación ha ejercido casi con exclusividad las funciones de defensa, seguridad social, deuda pública y gasto en infraestructura económica y de subsidios a la actividad privada. Por otro lado, ha compartido con las provincias las atribuciones en áreas de justicia, seguridad,

educación, salud y vivienda. La participación de las Provincias en estas áreas ronda entre el 50 y 60% según el tipo de función. Los municipios, por su parte, concentran su gasto en las áreas de administración general, bienestar social y, fundamentalmente, servicios urbanos.

9. La distribución de ingresos efectivos por jurisdicciones muestra que, del total de ingresos del sector público -que varía según el año entre un 23% a 27% del PBI-, un poco más de la mitad (entre el 50 y 60%) queda en manos del Gobierno Nacional, mientras el resto se destina casi con exclusividad a los Gobiernos Provinciales. La alta participación provincial en los ingresos totales no refleja, sin embargo, un alto grado de descentralización de la potestad tributaria. Dos terceras partes de los ingresos efectivos de los Gobiernos Provinciales corresponden a transferencias recibidas de jurisdicción nacional. Tomadas en conjunto las Provincias han recibido durante 1984-1991, en promedio, poco más de 6% del PBI en concepto de transferencias de distinto tipo.

10. El pobre nivel de ingresos propios a nivel provincial se explica, en parte, por la distribución de las bases imponibles entre los distintos niveles de gobierno. Mientras la Nación tiene uso exclusivo del impuesto sobre los ingresos de personas y empresas, y sobre las transacciones internacionales, comparte con las provincias las bases imponibles correspondientes a los tributos sobre el patrimonio, y sobre bienes y servicios y transacciones domésticas. Este último tipo de tributo es el más importante para ambas jurisdicciones, aún cuando la Nación a través del IVA (8.8% del PBI en 1992) hace un uso más extensivo del mismo (el impuesto provincial a los ingresos brutos recaudaba en 1992 el equivalente a 2,14% del PBI). Además del impuesto a los ingresos brutos, el otro impuesto importante a nivel provincial es el que grava a la propiedad inmueble (inmobiliario) con niveles de recaudación cercanos al 1% del PBI en 1991-92. A nivel municipal los tributos varían de provincia a provincia (la potestad tributaria municipal depende de la legislación provincial respectiva). En general los municipios se financian con impuestos sobre la propiedad urbana, sobre la propiedad rural e impuestos sobre la actividad económica urbana y rural.

11. La fuerte disparidad en la potestad tributaria entre el Gobierno Nacional y las Provincias - y los diferentes niveles de ingresos propios asociados a ella- conjuntamente con el alto grado de descentralización por el lado de los gastos ha implicado un fuerte desequilibrio vertical en las finanzas del sector público. En tal sentido, entre 1985 y 1991, los recursos propios de las administraciones provinciales cubrían entre un 25% a un 31% de los gastos totales y de un 29% a un 35% de los gastos autónomos. De todas las transferencias de origen nacional, la más importante es la que se canaliza a través del régimen de coparticipación de impuestos, representando aproximadamente un 75% del total de transferencias (5.6% del PBI en 1992).

12. El funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina muestra también un fuerte desequilibrio horizontal en el sentido de un dispar comportamiento fiscal entre las distintas jurisdicciones provinciales. El nivel de gasto y de ingreso propios medidos en términos per capita varía en forma sustantiva a lo largo de la muestra de provincias. Varias de las jurisdicciones más rezagadas como Formosa, Chaco, La Rioja, con niveles de recaudación propia muy reducidos, muestran niveles de gasto total por habitante que son superiores a

los de las provincias Avanzadas. Estas últimas muestran un mayor equilibrio en términos de gastos e ingresos propios. En particular, la Provincia de Buenos Aires tenía en 1991 el coeficiente más elevado de financiamiento propio (44%). En el otro extremo, las regiones del noroeste argentino (Formosa, Chaco, Sgo del Estero, etc) financiaban apenas el 10% de sus gastos con sus recursos.

13. La necesidad de apuntalar la recaudación propia de las jurisdicciones más pobres con fondos de origen nacional ha impuesto un marcado carácter redistributivo al régimen de transferencias. En tal sentido, en 1991 éstas jurisdicciones recibían en promedio, y en términos per-capita, 64% más fondos de origen nacional que el promedio del conjunto de provincias. Este resultado, sin embargo, oculta situaciones de marcada desigualdad aún entre las provincias rezagadas. Mientras Catamarca y La Rioja obtenían montos casi 200% superiores a la media, Misiones y Corrientes recibían, respectivamente, fondos sólo un 20% y 37% por arriba del promedio.

14. El funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina ha estado asociado con tres hechos fundamentales. En primer lugar, en los últimos quince años ha habido una alta inestabilidad en las normas legales que regulan las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y las Provincias. En segundo lugar, el proceso de descentralización fiscal por el lado del gasto se ha intensificado en los últimos años. Esto, conjuntamente con el proceso de privatizaciones (traspaso de responsabilidades de gasto al sector privado) encarado a nivel nacional, ha implicado que las provincias concentren una importante responsabilidad en el gasto público agregado. Sin embargo, esta mayor "presencia" en el presupuesto de erogaciones del sector público no se corresponde con las atribuciones provinciales por el lado de los impuestos; el Gobierno Federal sigue concentrando las fuentes tributarias más importantes. Finalmente, el importante desequilibrio vertical, producto de la disparidad en la distribución de responsabilidades de gasto e ingreso, ha implicado la existencia de un sistema de transferencias intergubernamentales que produce una significativa redistribución territorial de los recursos públicos. Esta situación ha afectado los incentivos de algunos gobiernos locales para producir reformas y, a su vez, ha generado desigualdades en la distribución inter-personal de los fondos.

15. Cualquier propuesta de largo plazo de reforma del régimen de relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina debería intentar avanzar en la solución de los tres problemas planteados. Se requiere un régimen con reglas más simples y que tengan cierta estabilidad; que implique una mayor capacidad tributaria provincial, y que limite y explicita los criterios que guían la redistribución territorial de recursos públicos a través de las transferencias intergubernamentales.

16. Con relación a la estabilidad de las reglas, no se trata de diseñar esquemas que sean inamovibles en el tiempo. El cambio estructural al que ha estado (y continúa) expuesta la economía Argentina en los últimos años hace todavía difícil predecir cuáles serán las necesidades de gasto que enfrente el gobierno. Por lo tanto, hasta tanto no se determine que actividades van seguir en la órbita del sector público y cuales no -una decisión previa a la de que nivel de gobierno realiza tal o cual función- no es conveniente fijar reglas muy estrictas. Pero esto no justifica la ausencia de las mismas. Sólo basta que el régimen que

se proponga especifique la forma en que el mismo pueda ser adaptado a las nuevas circunstancias.

17. En Argentina ya habría un nivel aceptable de descentralización del gasto a nivel provincial. En todo caso lo aconsejable sería avanzar en la descentralización de ciertas responsabilidades desde las provincias hacia los municipios. Ciertos servicios como educación, salud básica, vivienda, etc. podrían ser transferidos a los municipios dada la concentración geográfica de los beneficios y al hecho de que la eficiencia de su prestación podría incrementarse debido al mayor y más directo control ciudadano. Este proceso debería realizarse en forma gradual y teniendo en cuenta las restricciones de recursos (financieros y humanos) en el nivel municipal de gobierno.

18. El área más crítica en las relaciones Nación-Provincias es la que se refiere a la distribución de las responsabilidades tributarias. Un primer paso podría ser el traspaso de impuestos al consumo de ciertos bienes (combustibles, electricidad, cigarrillos, alcohol, etc.) de la órbita nacional a la provincial -ello sin descartar la posibilidad de una participación provincial en los impuestos a los ingresos e IVA. Esto debería complementarse con la eliminación de impuestos nacionales que gravan el patrimonio de personas o empresas, lo que daría mayor libertad a las autoridades provinciales para compartir con los municipios la recaudación de estos tributos (p. ej. sobre la propiedad). Estas reformas en la distribución de impuestos podrían complementarse -tal como propone el gobierno en el Pacto Fiscal actualmente en análisis- con la modificación de algunos impuestos locales, como el reemplazo paulatino del impuestos a los ingresos brutos y a los sellos por un impuesto que grave el consumo de bienes y servicios en la etapa minorista (e.j. impuesto general sobre el consumo).

19. Aún cuando las reformas impliquen una mayor nivel de autofinanciamiento de los gobiernos sub-nacionales, persistirá algún nivel de desequilibrio vertical -ello dependerá, sobre todo, de si el GN utiliza o no en forma exclusiva el IVA y el impuesto sobre los ingresos- el cual tenga que ser solucionado con un régimen de transferencias inter-gubernamentales. En tal caso, se requiere que este régimen, que podría mantener las características más salientes de un esquema de coparticipación, sea explícito en los criterios que determinan la distribución de recursos entre las jurisdicciones provinciales, y conlleve alguna forma de control de gestión por parte del gobierno nacional (sobre todo si los fondos se destinan a cubrir el financiamiento de un mínimo nivel de servicios públicos en aquellas jurisdicciones más atrasadas). Ello podría lograrse si dichos montos figuraran en el presupuesto nacional. Si bien la configuración socioeconómica regional del país hace necesario cierto nivel de redistribución regional de recursos, ésta debe estar acotada y no dañar los incentivos para una mayor eficiencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas locales.

INTRODUCCION

En la Argentina las cuestiones ligadas con la descentralización fiscal y la coordinación de las políticas entre distintos niveles de gobierno han estado sujetas, como muchas otras políticas públicas, al ciclo económico general. Esto es, en períodos de cierta bonanza económica y relativa estabilidad, fue posible implementar medidas de coordinación fiscal de forma tal que la distribución de funciones, de gastos y de recaudación de impuestos entre los distintos niveles de gobierno fuera consistente con un relativo equilibrio de las cuentas públicas a nivel agregado. En épocas de crisis, en cambio, las políticas fiscales y otros arreglos institucionales intergubernamentales generalmente fracasaron, añadiendo nuevas tensiones económicas y sociales. En este sentido la década de los 80 no fue una excepción. A la crisis de la deuda y la caída de los términos del intercambio se agregaron causas domésticas que, conjuntamente, generaron fuertes presiones que hicieron colapsar el sistema fiscal, el cual ya mostraba signos de agotamiento desde mediados de los 70. El resultado conocido fue un agudo proceso inflacionario y de caída del PBI (ver cuadro 1).

Si bien la economía Argentina es una economía semi-industrializada moderna, con un relativamente alto nivel del PBI per cápita (ver cuadro 1) y una población que mayoritariamente está empleada en actividades industriales o de servicios, sus instituciones fiscales se han caracterizado por un atraso relativo, si se las compara con países de similar nivel de desarrollo. De esta forma, era de esperar que la política fiscal no fuera capaz de moderar los efectos domésticos de las crisis originados por shocks externos y, en cambio, muchas veces fuera un factor de amplificación de los mismos.

Desde el advenimiento de la estabilidad económica, a principios de 1991, el tema de la descentralización fiscal ha ocupado un lugar importante en las propuestas de reforma del sector público. Sin embargo, todavía no se ha llegado a un consenso sobre qué es lo que debe hacerse; sobre todo cuando se discuten propuestas concretas de acción.

El presente estudio constituye un aporte al debate sobre descentralización fiscal en Argentina partiendo de un análisis del funcionamiento del federalismo fiscal en los últimos años y de la discusión de algunos enfoques teóricos sobre el tema. El trabajo se ha organizado en 4 capítulos. El capítulo I presenta una descripción de los antecedentes político-institucionales y socioeconómicos asociados a la descentralización fiscal. Allí se discute cómo las normas constitucionales y legales fundamentales, junto con la configuración socioeconómica regional, determinan la forma en que las responsabilidades fiscales se reparten entre los diversos niveles de gobierno.

El capítulo II presenta un análisis descriptivo del funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina. Se realiza un breve análisis histórico de los distintas normas y regímenes que regularon las competencias fiscales de los distintos niveles de gobierno desde principios de siglo. Dicho análisis se complementa con una medición cuantitativa del grado de descentralización fiscal utilizando la última información disponible.

El capítulo III presenta una evaluación del funcionamiento del federalismo y de la descentralización fiscal en Argentina desde el punto de vista de la teoría normativa y de objetivos alternativos de política. En particular, se compara el desempeño argentino con los resultados que se obtienen a partir de modelos analíticos sencillos que han sido desarrollados en la literatura sobre federalismo fiscal. Finalmente, el capítulo IV concluye con algunas recomendaciones de política y se discuten áreas de futura investigación.

I. ANTECEDENTES POLITICO-INSTITUCIONALES Y SOCIOECONOMICOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

1. Introducción.

En este capítulo se describen los determinantes político- institucionales del funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina. En particular, se estudian las normas constitucionales y legales que atañen a la distribución de potestades de gasto e impositiva de los distintos niveles de gobierno. Un condicionante importante de las relaciones fiscales entre el gobierno central y los distintos gobiernos subnacionales es también la configuración socioeconómica regional. En consecuencia, este capítulo presenta información sobre variables socioeconómicas desagregadas por provincia.

2. El Marco Constitucional.

En Argentina, la cuestión de la descentralización fiscal, y de los problemas que se originan por la presencia de varios niveles de gobierno con capacidad de decisión, tanto por el lado de los gastos como de ingresos, ha existido desde la creación misma del país. En tal sentido la Constitución Nacional establece en el artículo 1o. que " La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal" ; el artículo 5o. dispone, a su vez, que "...Cada Provincia dictará para sí una Constitución.. de acuerdo con ... la Constitución Nacional ... que asegure su régimen Municipal...". De acuerdo con estas normas constitucionales, existen en la Argentina los siguientes niveles de gobierno: 1) el Gobierno Nacional; 2) los 23 Gobiernos de Provincia; 3) las 1110 Municipalidades de Provincia; y 4) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal). Los dos primeros niveles se estructuran sobre la base de disposiciones constitucionales (Nacional y Provinciales); los otros dos lo hacen por normas legales derivadas (los municipios de provincia dentro de la esfera del respectivo gobierno provincial y la Capital Federal dentro de la esfera del Gobierno Nacional).

Asimismo, la Constitución Nacional delimita los poderes tributarios de los niveles nacional y provincial de gobierno en los artículos 4o., 9 a 12 y 67 inc. 2o. Se asignan al gobierno nacional los recursos enunciados en el art. 4o. de los cuales los dos que asumen mayor importancia cuantitativa son:

- (i) "Los derechos de importación y exportación", que constituyen recursos exclusivos del gobierno nacional (las provincias no pueden recurrir a estos impuestos debido a la prohibición establecida en los artículos 9 a 12).

- (ii) "Las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General". Esta cláusula esta vinculada con el art. 67 inc. 2o. que faculta al Congreso a "imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan".

Al implementarse por primera vez los impuestos nacionales a los consumos (1890) - denominados impuestos internos para diferenciarlos de los que gravan al comercio exterior- se plantearon posiciones divergentes en cuanto a las facultades tributarias nacionales; triunfó la corriente que sostenía que los impuestos sobre los consumos -como impuestos indirectos- son facultad concurrente entre la Nación y las Provincias.

En resumen, el marco constitucional ha sido interpretado de forma tal que ha implicado la siguiente delimitación de los poderes tributarios:

- (i) Impuestos sobre el Comercio Exterior: facultad exclusiva del Gobierno Nacional; (ii) Impuestos Indirectos: Facultad concurrente de ambos niveles de Gobierno (Nación y Provincias), sin condiciones; (iii) Impuestos Directos: Facultad concurrente de ambos niveles; pero la Nación sólo puede utilizarlos en las condiciones del art. 67 inc 2o.

De gran importancia para las relaciones fiscales Nación-Provincias es el art. 67 inc. 8o de la Constitución que establece que corresponde al Congreso "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios".

Finalmente, la capacidad tributaria y las funciones (gastos) de los municipios, están reglamentadas, como fuera indicado previamente, por las constituciones y leyes provinciales.

3. El Marco Legal.

La legislación mas importante en Argentina con relación al federalismo fiscal es la Ley 23548 (con vigencia desde el 1-1-1988)¹. Se trata de una ley-convenio que sanciona el Congreso Nacional y a la que adhieren las legislaturas Provinciales. Por esta ley se dispone:

- (i) La centralización de determinados impuestos -aquellos impuestos "directos" e "indirectos", que según las cláusulas constitucionales son facultad concurrente de ambos niveles de gobierno- en cabeza del gobierno nacional²;
- (ii) La coparticipación (distribución) de lo recaudado (la "masa coparticipable") entre el gobierno nacional y el conjunto de gobiernos provinciales ("distribución primaria"), y la parte provincial entre los gobiernos provinciales ("distribución secundaria"). La distribución primaria y secundaria no está determinada por ninguna fórmula, sino que en ambos casos la legislación fija los porcentajes en forma directa. Para el caso de la distribución primaria, originariamente la ley 23548 estableció que el 56.66% correspondía al conjunto de provincias, el 42.34% para

el gobierno nacional y el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Con la creación de la Provincia de Tierra del Fuego, la parte provincial aumentó al 57.048% y la de la Nación se redujo al 41.952% (ver también cuadro 8). Respecto de la distribución secundaria, el cuadro 22 muestra los porcentajes correspondientes a cada provincia³.

- (iii) Las condiciones por las cuales la recaudación de determinados impuestos (que de otra forma integrarían la masa coparticipable) pueden exceptuarse del régimen general de coparticipación. Esto puede deberse a varias razones: (a) por preverse un régimen especial de coparticipación; (b) por afectación específica a distintas finalidades, vigentes al momento de sancionarse la ley; y (c) por afectación a la realización de inversiones, obras, etc., que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias.
- (iv) Un conjunto de obligaciones para ambos niveles de gobierno que en la práctica constituyen una significativa limitación de los poderes tributarios provinciales. En particular, se enumeran los impuestos que quedan en la órbita provincial y /o municipal (Ingresos Brutos, sobre la propiedad inmueble, sobre Automotores, Sellos, y sobre la Transmisión Gratuita de Bienes)⁴.
- (v) Un régimen de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias (de acuerdo con lo indicado en el art. 67 inc. 8o. de la Constitución)⁵.

4. Configuración Socioeconómica Regional.

Aparte de los aspectos institucionales señalados previamente, la descentralización fiscal, y en general las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias, han estado también determinadas por variables que describen la configuración socioeconómica regional del país. En el cuadro 2 se presenta información sobre variables socioeconómicas desagregadas por provincias.

El agrupamiento de las jurisdicciones en cuatro categorías: Avanzadas, Baja Densidad, Intermedias y Rezagadas (Nuñez-Miñana (1972)), sugiere una marcada disparidad en el comportamiento de los distintos indicadores socioeconómicos para diferentes grupos de provincias. En este sentido, se puede observar que las cuatro jurisdicciones más desarrolladas, junto con la Capital Federal, concentraban en 1985 (último año para el que se tiene información desagregada) el 78% del PBI del país, correspondiéndole a la provincia de Buenos Aires el 33.8% del total. En el otro extremo, la participación de las ocho provincias de menor desarrollo es de sólo un 6.6%. La concentración de la producción manufacturera es todavía mayor (ver columnas f y g); entre el 85 y 89% se realiza en las cinco jurisdicciones avanzadas (incluyendo a la Capital federal) y el 50% corresponde a la provincia de Buenos Aires.

Con respecto al PBI per cápita, las provincias con baja densidad de población y ricas en recursos naturales aparecen en los primeros lugares de la escala⁶. Neuquén, La Pampa, Santa Cruz y Chubut tuvieron en 1985 un producto per cápita 50% superior al promedio del conjunto de todas las provincias, sólo superado por la Capital Federal. En el otro extremo se ubican las provincias rezagadas con niveles de producto per cápita menos de la mitad del promedio.

La disparidad en los niveles de desarrollo puede visualizarse mejor analizando el comportamiento del índice de pobreza (columnas h e i). Este se define como el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) sobre el total de hogares correspondientes a cada jurisdicción⁷. Nuevamente la Capital Federal, seguida por Buenos Aires y Córdoba aparecen como las regiones más desarrolladas mientras que las provincias del noroeste argentino, como Chaco y Formosa, figuran como las más pobres con índices cercanos al 40%⁸.

Estas diferencias en los indicadores socioeconómicos regionales han generado presiones migratorias que tendieron a agravar las disparidades observadas. Como consecuencia de ello, el grupo de jurisdicciones avanzadas concentran casi el 70% de la población del país (ver columna d) de acuerdo a datos censales del año 1991. Más aún, la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires en conjunto concentran algo más de la mitad de la población.

La configuración socioeconómica regional que se acaba de describir ha sido y será un importante determinante de la forma en que la coordinación y descentralización fiscal pueda materializarse en la Argentina. Por un lado, y como se verá más adelante en detalle, las fuertes disparidades en los niveles de desarrollo relativo regional generan fuertes presiones para que las provincias más ricas sostengan o cooperen con las más pobres. Por otro, la disparidad regional impone límites al grado de descentralización de ingresos y gastos públicos. De esta forma, el diseño de instituciones fiscales que aseguren la necesaria responsabilidad fiscal, conjuntamente con el objetivo de igualdad de oportunidades a nivel regional, se enfrenta con el problema de un país con una estructura socioeconómica desbalanceada. Las soluciones propuestas no siempre han podido sortear con éxito los desafíos impuestos por esta realidad.

ANEXO I.A
Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Provincial

1. Introducción: El Concepto de Desarrollo Humano.

El desarrollo humano se define como un proceso a través del cual se amplían las oportunidades del ser humano⁹. Estas oportunidades, en principio, abarcan una amplia gama de actividades: desde el consumo de ciertos bienes básicos como alimentos, vestido etc., hasta actividades culturales y políticas. Sin embargo, a los fines de facilitar la medición cuantitativa para una muestra amplia de países, tres son las oportunidades básicas que se toman en cuenta: primero, la posibilidad de que el individuo pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable; segundo, la oportunidad de adquirir conocimientos, y tercero, tener acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel de vida decente.

De este modo, el enfoque del desarrollo humano va más allá del tradicional análisis del crecimiento económico, el cual considera la evolución del ingreso per cápita como el indicador clave. Si bien el crecimiento del PBI per cápita es una condición necesaria para que pueda darse un avance sostenido en el desarrollo humano, éste no resulta una condición suficiente. En otras palabras, el crecimiento del ingreso no siempre es sinónimo de un mayor acceso, por parte del conjunto de la población, a las oportunidades definidas bajo el concepto de desarrollo humano.

2. Metodología de Cálculo del Índice de Desarrollo Humano.

Como lo anticipáramos previamente, en la construcción del índice de desarrollo humano, tres son los aspectos o oportunidades básicas que se consideran: longevidad, conocimientos y nivel de vida. En cuanto al primer componente, el indicador a utilizar es la esperanza de vida al nacer. En lo referente al segundo componente, se ha tomado el índice de alfabetización en adultos como variable representativa de la posibilidad de acceso a la educación. Adicionalmente, y reconociendo que en el caso de países de ingresos medios y altos el acceso a una buena educación excede el hecho de saber leer y escribir, se decidió incorporar el promedio de años de escolaridad en el indicador de conocimientos¹⁰. El tercer componente del índice, el acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel de vida aceptable, es quizás el más difícil de medir. No obstante ello, se tomó el ingreso per cápita para representar dicha variable y se estableció que los ingresos superiores al correspondiente a la línea de pobreza de los países desarrollados tuvieran una ponderación decreciente¹¹.

Las tres variables antes mencionadas se combinaron de forma de obtener el índice de desarrollo humano. Dicho índice se construye siguiendo tres pasos. Primero se define una medida de la "privación" que sufre un país respecto de cada una de las tres dimensiones básicas: esperanza de vida, conocimientos y PBI per cápita. A tal efecto se determina un valor máximo y uno mínimo para cada una de las tres variables con base en los valores observados para todos los países de la muestra. Por ejemplo, el valor máximo para la variable esperanza de vida es 78 años, correspondiéndole a Japón, mientras el mínimo es 42 años y pertenece a Sierra Leona. De esta forma, la medida de privación coloca a un país en el rango de cero a uno, según sea el valor que ostenta para cada variable comparado con la diferencia entre el máximo y el mínimo de toda la muestra. Formalmente, el indicador de privación correspondiente al país j respecto de la variable i se define como:

$$I_{ij} = \frac{(\max x_{iy} - x_{ij})}{(\max x_{iy} - \min x_{iy})}$$

El segundo paso consiste en definir un indicador agregado de privación para cada país, definido como el promedio simple de los correspondientes a las tres variables:

$$I_j = \frac{\sum_{i=1}^3 I_{ij}}{3}$$

El tercer y último paso es definir al índice de desarrollo humano (IDH) del país j como el complemento del índice de privación. Esto es,

$$IDH_j = 1 - I_j$$

3. El IDH Provincial.

En esta sección se desarrolla una estimación del IDH para el caso de la Capital Federal y las 23 Provincias que componen el territorio Argentino. El objetivo, por una parte, es evaluar la "representatividad" regional del valor del IDH que se obtiene para el país (igual a 71). Adicionalmente, interesará asociar el nivel de desarrollo humano de los distintos estados provinciales con los correspondientes a otras naciones, lo cual dará una idea más acabada de las posibles disparidades regionales en términos de las posibilidades de acceder a niveles satisfactorios de conocimientos, salud y nivel de vida.

Sobre la base de una serie de indicadores básicos que luego se utilizan para la confección del índice, se observa que la provincia más pobre, en términos de PBI per cápita en 1980-85, es Formosa. Su producto per cápita es de aproximadamente 800 dólares en dicho período. En el otro extremo, provincias con baja densidad de población y ricos

recursos naturales como Chubut, La Pampa y Neuquén encabezan las posiciones con niveles de PBI per cápita cercanos a los 3400 dólares.

Si bien en términos de PBI la diferencia entre las provincias ricas y pobres parece importante (el producto per cápita de Neuquén es más de cuatro veces que el de Formosa), no sucede lo mismo respecto de los otros indicadores. En relación con la tasa de alfabetización, todas las provincias aparecen con un porcentaje superior a 80% (y si se separan los casos de Chaco y Corrientes, las demás provincias muestran coeficientes iguales o superiores a 88%). Mas aún, el promedio de años de escolaridad parece ubicarse entre 5 y 6 años para casi la totalidad de las provincias¹². Algo parecido ocurre con esperanza de vida, donde la mayoría de las regiones está ubicada en el segmento que va de 64 a 70 años.

En la tabla adjunta se presentan los resultados del cómputo del IDH para las distintas jurisdicciones del país utilizando la metodología empleada en el informe 1990, donde no se incorpora el PAE en la variable conocimiento¹³. Las tres primeras columnas muestran el indicador de privación correspondiente a cada variable por separado. Como se recordará, tal indicador se construye tomando la diferencia entre el máximo de la muestra y el valor correspondiente a la región en cuestión, todo ello dividido por la diferencia entre el máximo y el mínimo muestral¹⁴.

Se observa que aparte de la Capital Federal, sólo cinco provincias (La Pampa, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén) no sufren de "privación" en términos de ingreso per cápita, al ser su ingreso igual o superior al límite de pobreza de los países industriales¹⁵. Respecto de la variable alfabetización, sólo la Capital Federal aparece como realmente cercana al máximo de la escala la cual corresponde al Japón. Finalmente, en relación al indicador esperanza de vida, se observa que en la mayoría de las provincias existe todavía un buen trecho por recorrer de forma de acercarse a los máximos valores internacionales.

La cuarta columna de la tabla muestra los valores del IDH para las distintas provincias y la capital federal. Como era de esperar, esta última detenta el valor más alto para el IDH con un nivel muy similar al sustentado por Grecia, y muy cercano al de otros países industriales de Europa. Santa Fe es otra región con un alto nivel de desarrollo humano. Su IDH es equivalente al de Portugal o Singapur. Córdoba y La Pampa le siguen con un IDH similar al de Panamá y Trinidad Tobago. En el otro extremo de la distribución, con IDHs cercanos a 0.70, tenemos a las provincias de Chaco y Formosa. El desarrollo humano en esas regiones se compara con el existente en Filipinas, República Dominicana, Libia o Sudáfrica.

En las últimas cuatro columnas de la tabla se presenta el cómputo del IDH incorporando la variable PAE siguiendo la metodología utilizada a partir del informe del año 1991. Como se observa, el ranking de las distintas regiones no se altera significativamente. Capital Federal sigue ocupando el primer puesto con un IDH similar al de Grecia o Hong Kong. El segundo lugar ahora lo ocupa La Pampa seguido muy de cerca por Tierra del Fuego. Estas últimas provincias detentan un IDH equivalente al de Polonia o Brunei. Un

dato interesante se refiere a la ubicación de la Provincia de Buenos Aires. Este estado se encuentra relegado al undécimo lugar con niveles de IDH similares a Panamá y Surinám. Finalmente, los puestos más bajos en el ranking siguen correspondiendo al Chaco y Formosa con niveles de IDH similares a los de Irak, Irán y Guyana¹⁶.

Índice de Desarrollo Humano*

	Metodología Informe 1990				Metodología Informe 1991			
	Privación			IDH	Privación			IDH
	Esp. de Vida	Alfabetización	PBI		Educación	Esp. de vida	Ingreso	
Capital Federal	0.161	0.005	0.000	0.945	0.023	0.161	0.017	0.933
La Pampa	0.278	0.061	0.000	0.887	0.092	0.278	0.043	0.863
Tierra del Fuego	0.356	0.015	0.000	0.876	0.040	0.356	0.017	0.862
Neuquén	0.286	0.102	0.000	0.871	0.130	0.286	0.032	0.851
Santa Cruz	0.356	0.033	0.000	0.871	0.062	0.356	0.032	0.850
Santa Fe	0.222	0.056	0.033	0.896	0.084	0.222	0.145	0.850
Chubut	0.325	0.079	0.000	0.865	0.107	0.325	0.034	0.845
Mendoza	0.219	0.074	0.077	0.876	0.102	0.219	0.265	0.804
Río Negro	0.297	0.100	0.039	0.854	0.129	0.297	0.164	0.803
Córdoba	0.200	0.049	0.110	0.880	0.077	0.200	0.342	0.794
Buenos Aires	0.236	0.033	0.119	0.871	0.061	0.236	0.363	0.780
San Luis	0.281	0.079	0.117	0.841	0.106	0.281	0.358	0.752
Tucumán	0.306	0.087	0.130	0.826	0.114	0.306	0.387	0.731
Entre Ríos	0.278	0.079	0.195	0.816	0.110	0.278	0.512	0.700
San Juan	0.294	0.072	0.236	0.799	0.100	0.294	0.579	0.676
Catamarca	0.314	0.084	0.222	0.794	0.111	0.314	0.557	0.673
Salta	0.383	0.119	0.171	0.776	0.146	0.383	0.468	0.667
Jujuy	0.394	0.125	0.168	0.771	0.153	0.394	0.464	0.663
La Rioja	0.311	0.064	0.312	0.771	0.092	0.311	0.683	0.638
Corrientes	0.350	0.162	0.230	0.753	0.189	0.350	0.570	0.630
Misiones	0.356	0.128	0.304	0.738	0.159	0.356	0.673	0.604
Stgo. del Estero	0.344	0.136	0.324	0.732	0.166	0.344	0.697	0.598
Formosa	0.333	0.133	0.366	0.723	0.163	0.333	0.743	0.587
Chaco	0.378	0.182	0.319	0.707	0.211	0.378	0.692	0.573

Fuente: Cálculos de los autores

(*) En este cuadro se consideran los cálculos para cada uno de los años mencionados, el ordenamiento de las provincias sigue el ranking del cálculo para 1991, que no coincide con el cálculo para 1990

II. DESCRIPCION DEL SISTEMA FISCAL ACTUAL CON ESPECIAL REFERENCIA A LA DESCENTRALIZACION FISCAL

1. Introducción.

La creciente actualidad que en la Argentina ha cobrado el tema de la descentralización fiscal y del funcionamiento del federalismo fiscal -debate que ha dado origen a varias propuestas de reforma- tiene como uno de sus antecedentes más cercanos la idea de que el mal desempeño del sector público argentino en los últimos años se ha debido, al menos en parte, a un defectuoso diseño de las instituciones que regulan las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

El cuadro 3 presenta algunos indicadores de ingresos, gastos y déficit para el sector público Nacional desde 1980. Los altos déficits, medidos en términos del PBI, claramente señalan un sistema fiscal en crisis que a la vez fue causante y víctima del proceso de alta inflación. El cuadro 4 muestra el resultado fiscal del gobierno nacional descrito en el cuadro 3, pero desagregado entre la Administración Nacional, las Empresas Públicas Nacionales y el Sistema de Seguridad Social Nacional. Como se observa, hasta el año 1990 inclusive la participación de las empresas públicas en el déficit agregado fue relativamente importante¹⁷.

No obstante lo ocurrido en la década de los 80, el funcionamiento del federalismo fiscal y el proceso de descentralización reconoce varios períodos, no todos ellos asociados con inestabilidad financiera y fiscal. En lo que sigue se hace un breve repaso de dichas etapas, que constituyen un valioso antecedente del presente proceso de descentralización. El capítulo se completa con un análisis cuantitativo sobre el funcionamiento del federalismo fiscal utilizando la última información disponible.

2. Antecedentes del Proceso de Descentralización Fiscal en Argentina.

2.1 Distribución de funciones (gastos) y recursos tributarios: una visión de largo plazo.

Un análisis de largo plazo revela que en la Argentina ha habido una creciente descentralización de funciones entre el gobierno nacional (GN) y los gobiernos locales (provincias (GP) y Municipales (GM)). Como se muestra en el cuadro 5, antes de la existencia de los regímenes de coparticipación de impuestos (por ej. en 1916), el GN realizaba el 63.3% del gasto público total y los gobiernos locales el 36.7% restante (25% los GP y 11.7% los GM). Como no existían regímenes de coparticipación de impuestos

-no había transferencias intergubernamentales-, esos porcentajes son también indicadores de descentralización por el lado de los recursos fiscales.

En la actualidad (1991) el GN realiza el 55.6% del gasto, los GP el 35% y los GM el 8,7%. Si se excluyen los pagos de seguridad social -muy bajos en 1916- y se centra la atención en el resto de los gastos, la descentralización ha sido significativamente mayor: 48.9% del gasto es realizado por el GN, 39.5% por los GP y 11.5% por los GM (ver cuadro 5). La recaudación tributaria, en cambio, tuvo una tendencia opuesta ya que en 1991 alrededor del 82% de la recaudación total bruta corresponde al GN, el 14% a los GP y el 4,1% a los GM. Si se excluyen los recursos de previsión social los porcentajes son, respectivamente, 76.7%, 18.1% y 5.2%.

Las cifras revelan una de las características salientes del federalismo fiscal en la Argentina: creciente descentralización de funciones y gastos con una importante centralización tributaria. La consecuencia de estas evoluciones divergentes es la creciente importancia de las transferencias intergubernamentales en el período reciente: de prácticamente inexistentes en 1916 pasaron a financiar casi el 60% del gasto de los GP y el 50% en los GM (ver cuadro 6).

Esta tendencia de largo plazo hacia un creciente desequilibrio vertical, está íntimamente ligada a cambios que se fueron sucediendo en el tiempo en las asignaciones de recursos tributarios entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, pueden distinguirse tres etapas:

- (i) Separación de fuentes tributarias: este sistema funcionó en la Argentina desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853, hasta 1890. La Nación se financiaba con los recursos que la Constitución le asignaba con exclusividad (comercio exterior), con los que recaudaba en los territorios nacionales (en donde ejercía el poder tributario local y el uso del Crédito (fundamentalmente externo). Las provincias, por su parte, contaban con una estructura tributaria dominada por impuestos sobre el patrimonio (inmobiliario y transmisión gratuita de bienes), que representaban dos tercios de la recaudación propia; sobre las actividades lucrativas (16%) y de sellos (20%)¹⁸.
- (ii) Concurrencia de fuentes tributarias: entre 1890 y 1935 el GN recaudaba con exclusividad los impuestos al comercio exterior y en concurrencia con los GP los impuestos internos. Estos impuestos (nacionales y provinciales) gravaban el consumo y/o producción de cigarrillos, bebidas alcohólicas, azúcar, etc. Su importancia fue creciendo para el gobierno nacional ya que, de inexistentes en 1889, pasaron a representar alrededor del 20% de los recursos totales antes de la unificación con los provinciales (en 1935)¹⁹.
- (iii) Centralización Tributaria y coparticipación de la recaudación: esta etapa que se inicia en 1935 y se ha mantenido hasta el presente, se caracteriza por un fuerte traspaso de poder tributario de las provincias a la nación, con la distribución de la recaudación a través de regímenes de coparticipación de impuestos. Dado que este

es el arreglo institucional hoy vigente en la Argentina y sobre el que se fundan las propuestas de reforma, resultara útil presentar un análisis más detallado del mismo.

2.2 El período de centralización de la recaudación y coparticipación impositiva: 1935 en adelante.

El régimen de coparticipación federal de impuestos tuvo su origen en las necesidades de gastos cada vez mayores del gobierno nacional vis-a-vis las restricciones que enfrentaba por el lado de sus ingresos, muy ligados al sector externo (la primera manifestación de esas restricciones se produjo en 1890 y la segunda como consecuencia de la crisis mundial de los años 30). Para evitar que se generaran distorsiones por doble imposición o reclamos entre las jurisdicciones, la Nación y las Provincias acordaron centralizar la recaudación en cabeza del Gobierno Nacional y compartir la recaudación mediante regímenes que estipulaban los porcentajes que le correspondían a cada jurisdicción.

El funcionamiento de este régimen de coparticipación reconoce al menos dos etapas bien diferenciadas. Un primer período de relativa normalidad hasta mediados de los setenta, y uno de crisis que se inicia a fines de los setenta y abarca toda la década de los 80. A continuación se analizan cada uno de estos períodos por separado.

2.2.1 El período de funcionamiento normal del régimen de coparticipación.

La "normalidad" que caracteriza a este período no implica que no hayan existido conflictos entre las partes, ya que los conflictos están en el centro de la problemática: siempre hubo negociaciones sobre qué impuestos integraban la masa coparticipable y cuáles no; sobre la distribución primaria, ya que un peso más para el gobierno nacional es un peso menos para el conjunto de los GP; sobre la distribución secundaria, ya que un peso más para alguna/s provincia/s es un peso menos para otra/s. Pero el proceso de negociación se manejó razonablemente bien hasta mediados o fines de los años setenta. Los regímenes tenían estabilidad en el tiempo y los lineamientos generales estaban relativamente claros. Por ejemplo, la primera ley de distribución de los impuestos internos tuvo una duración de 20 años y luego fue prorrogada por otros diez; la primera ley de distribución de los impuestos sobre los réditos (ganancias) y sobre la ventas rigió por 10 años. La última ley del período de normalidad rigió entre 1973 y 1984.

En el cuadro 7 se presenta información sobre los coeficientes de distribución primaria -variable clave en los procesos de negociación- a lo largo del período. Hasta 1973 los gobiernos provinciales vieron aumentar su participación en los recursos coparticipados de un 23% en 1935-1945 a un 48.5% a mediados de los 70s. Por supuesto, dicho aumento en la participación primaria estuvo asociado con un aumento sostenido del monto de fondos recibido por las provincias (ver cuadro 7).

Resumiendo lo acontecido durante este período, se pueden señalar dos características importantes del funcionamiento del federalismo fiscal: (a) Por un lado, el ya mencionado fuerte proceso de descentralización del gasto sin un similar proceso del lado de los impuestos; la brecha creciente entre recursos propios y gastos provinciales fue cubierto con transferencias crecientes del gobierno nacional (coparticipación de impuestos y otras). (b) La segunda característica fue que el funcionamiento del régimen implicó fuertes y crecientes redistribuciones territoriales. Estas redistribuciones resultaban de los porcentajes de distribución secundaria que surgían de asignar las participaciones de las provincias en función de indicadores ponderados de "necesidad" y "capacidad" fiscal²⁰.

2.2.2 La Etapa del Federalismo Fiscal en Crisis: 1980-1991.

Si bien existieron manifestaciones previas (por ej. en 1967 y 1971-1972) el federalismo fiscal argentino entra en una etapa de crisis abierta hacia fines de los años setenta cuando el GN (bajo un régimen de facto) puso en marcha tres reformas que afectaron significativamente las relaciones fiscales Nación-Provincias: (a) la transferencia a partir de 1978 de servicios a las provincias, sin contrapartida financiera; (b) la limitación del poder tributario de los GP y de los GM, por el carácter distorsionante de algunos de sus principales impuestos (por ej. sellos e ingresos brutos); y (c) la apropiación de parte de la recaudación tributaria coparticipable (que pertenece a la "sociedad" GN-GP) a través de "pre-coparticipaciones", esto es, deducciones que realiza el GN de la masa coparticipable antes de realizarse la distribución primaria, con el fin de hacer frente a los pagos de jubilaciones y pensiones nacionales. Como consecuencia de esta política la parte correspondiente a las provincias cayó al 29% en 1983 (ver cuadro 7).

Si a este último factor se le agrega lo indicado en (a) y (b), era previsible que las provincias pasaran por un fuerte estrangulamiento financiero que sólo encontró "solución" en los aportes del tesoro Nacional (ATN) que superaron significativamente las sumas correspondientes a las transferencias por coparticipación federal. En 1983, por ejemplo, los ATN fueron 1.75 veces el monto recibido por coparticipación, mientras que en años "normales" el monto de los ATN era 10% de las transferencias por CF. De esta forma, el régimen legal de la CF era sustituido por un régimen ad-hoc de los ATN; la discrecionalidad reemplazaba las reglas. El final era inevitable: el 31-12-1984 se produce la caducidad del régimen de coparticipación federal, luego de medio siglo de existencia, dada la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre un nuevo régimen.

El período de tres años 1985-87 que sigue se caracteriza por una continua puja entre el GN y los GP (y entre los GP entre sí) sobre cómo compartir los recursos tributarios. Dada la no existencia de reglas cualquier método era válido para obtener fondos del gobierno nacional.

El caos vivido en el trienio 1985-1987 llevó a todas las partes al convencimiento de la necesidad de encontrar un arreglo mínimo que permitiera restablecer la normalidad. Las negociaciones culminaron con la sanción de la Ley convenio 23548 (a comienzos de 1988), que estableció un "Régimen Transitorio" de la distribución de los recursos fiscales (Art.

1o). Dicha caracterización da una clara idea de la conciencia del legislador en cuanto a que el régimen adolecía de fallas que debían subsanarse a corto plazo²¹.

Sin embargo, el objetivo prioritario - y correcto- era retornar a lo que podría denominarse una "cuasi-normalidad"; ni la lucha diaria del quinquenio anterior, ni una ley a largo plazo que exigía meditación, estudio y alta ingeniería política y financiera. Se previó que el régimen transitorio tuviera vigencia por dos años (1988-1989), con una cláusula de prórroga automática en caso de no sancionarse un régimen alternativo.

Los sucesos de hiperinflación de 1989 y 1990 no permitieron una discusión parlamentaria o extra-parlamentaria seria sobre este problema. Solo había tiempo para políticas que evitaran el colapso fiscal.

La vuelta a la normalidad macroeconómica en 1991, que se consolida con el Plan de Convertibilidad, dejó como esquema básico de regulación de las relaciones fiscales Nación-Provincias, el establecido por la Ley 23548. Sin embargo, desde la reforma tributaria nacional de febrero de 1991 se ha comenzado a recorrer un camino que en muchos aspectos se asemeja a lo acontecido a principios de los 80. Los viejos "tres pilares" de la reforma fiscal en la esfera nacional -con algunas virtudes y muchos defectos- han reaparecido: (a) la transferencia de servicios a las provincias sin contrapartida financiera; (b) la limitación del poder tributario de los gobiernos locales (GP y GM); y (c) las "pre-participaciones".

Hay diferencias en la instrumentación concreta de las medidas, pero la influencia de estos tres factores genera tensiones entre el GN y los GP y reclama un cambio en las reglas que rigen la relación Nación-Provincias, a través de un acuerdo fiscal entre las partes que tenga larga duración y con severas restricciones en cuanto a la posibilidad de introducir modificaciones unilaterales a partir de la firma de lo acordado.

Un indicativo de la inestabilidad a la que ha estado sujeto el régimen en los últimos dos años es la cantidad de leyes y decretos del gobierno nacional que de forma directa o indirecta modifican lo establecido por el régimen básico de la Ley 23548. En el cuadro 8 se presenta un resumen de dichas medidas y sus disposiciones más importante. Dicho cuadro constituye una descripción del régimen hoy vigente de distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias. En el anexo II.B de este capítulo se presenta una estimación tentativa de como estas normas complementarias modifican la distribución primaria establecida por la Ley convenio 23548.

3. Un Análisis Cuantitativo del Funcionamiento del Federalismo Fiscal en Argentina.

En esta sección se realiza un análisis cuantitativo del funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina con especial referencia a la medición del grado de descentralización de gastos e ingresos. El objetivo es estudiar la contraparte empírica de los aspectos cualitativos analizados en la sección anterior.

En cualquier sistema fiscal con algún grado de descentralización existen al menos dos dimensiones bajo las cuales el tema de la coordinación fiscal entre diversas jurisdicciones gubernamentales debe ser estudiada. Por un lado, la coordinación vertical entre las decisiones de gasto e ingresos del gobierno central y la del conjunto del gobiernos locales. Por otro lado, la coordinación horizontal entre las decisiones de ingresos y gastos de las diversas jurisdicciones pertenecientes a un mismo nivel de gobierno. Por supuesto que ambos aspectos están asociados. Sin embargo, y a los fines de facilitar la exposición, conviene analizarlos por separado.

3.1 La Coordinación Vertical: Medición del Grado de Descentralización Fiscal.

La medición del grado de descentralización de gastos e ingresos no es un tarea que esté libre de problemas conceptuales. Existen formas alternativas de medir el grado de descentralización -algunas de ellas se presentan más abajo- y no todas ellas implican lo mismo. Por ejemplo, distintas mediciones del nivel de gastos o ingresos de los gobierno subnacionales implican diferentes niveles de autonomía fiscal. En general se considera que el uso de tal o cual índice dependerá del tipo de pregunta que el investigador tenga en mente (Bahl y Nath (1986) y J. Levin (1991))). De esta manera las mediciones deben tomarse con cierta precaución respecto a lo que realmente dicen en relación a la distribución de funciones, de gastos e ingresos entre los distintos niveles de gobierno.

3.1.1 Descentralización de Gastos.

El cuadro 9 presenta información sobre gastos efectivos totales y por nivel de gobierno para la década de los 80 y principios de los 90. Por un lado se observa una tendencia declinante en las erogaciones totales del sector público, medidas como % del PBI, que pasan de 43% en 1980 a 35% en 1990-91. Asimismo, a lo largo de este período se observa un cambio importante en la composición jurisdiccional que repite el patrón ya encontrado utilizando información de más largo plazo: existe una reducción de la participación del gobierno nacional en los gastos totales (del 66% en 1980 pasa a 55% en 1990-92) y un aumento de la participación de los gobiernos sub-nacionales (del 35% pasan al 45%).

Detrás de este proceso pueden identificarse varias causas. Por un lado, y como ya fuera indicado, desde 1980 se acelera la transferencia de responsabilidades de gasto de la órbita nacional a la provincial. Por otro lado, los años ochenta coinciden con un proceso de ajuste llevado a cabo en la economía Argentina, como en otras de Latinoamérica, con el objetivo de enfrentar la crisis de la deuda y sus secuelas de crisis fiscal y alta inflación. En la búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas no todos las jurisdicciones parecen haber colaborado en la misma medida. En particular se puede observar que el gobierno nacional realizó un gran esfuerzo reduciendo su gasto en aproximadamente 8% del PBI entre principios de los 80 y principios de los 90. Por otro lado, las provincias mantuvieron su nivel de gasto a lo largo del período (si bien éste se redujo en 1989-90).

Este contraste en el comportamiento del gasto no permite concluir en forma directa que se esté en presencia de una reforma profunda del gasto nacional vis-a-vis un actitud

irresponsable de las administraciones provinciales. La posibilidad de ajuste a nivel nacional se vio favorecida, por un lado, por el indicado traspaso de servicios a las provincias. Por el otro, reformas estructurales tales como la reestructuración de la deuda externa y las privatizaciones están llamadas a favorecer en mayor medida al gobierno nacional ya que el gasto en intereses y transferencias a empresas públicas deficitarias representan un importante componente en el gasto público nacional. Los gobiernos provinciales, en cambio, tienen una parte importante de sus erogaciones concentrados en gasto social, erogaciones de más difícil racionalización²².

Los cuadros 10 a 14 presentan información sobre el gasto por funciones para el sector público consolidado (cuadro 10) y para los tres niveles de gobierno (cuadro 11: Nacional; cuadro 12: Provincial; y cuadro 13: Municipal). El cuadro 14 presenta un resumen de la información promediando las cifras correspondientes a 1985-91. Se observa que la Nación ha ejercido casi con exclusividad las funciones de defensa, seguridad social, deuda pública y gasto en infraestructura económica y de subsidios a la actividad privada (sobre todo en las actividades de Energía y combustibles, Industria y Servicios). Por otro lado, ha compartido con las provincias la atribuciones de gasto en la mayoría de las otras áreas. Estas últimas tienen una alta participación (cerca o mayor al 60%) en áreas como justicia, seguridad (policía), educación y vivienda. Finalmente, los municipios concentran su gasto en las áreas de administración general, bienestar social y fundamentalmente, servicios urbanos.

3.1.2 Descentralización de Ingresos.

La distribución de los ingresos efectivos por nivel de gobierno se presenta en el cuadro 15. En los recursos correspondientes al gobierno nacional se han excluido aquellos que, a través de transferencias de diverso tipo son destinados a otras jurisdicciones²³. Del total de ingresos del sector público, que varía según el año entre 23 a 27% del PBI, un poco más de la mitad (entre 50 y 60%) le corresponde al gobierno Nacional, mientras que el resto se destina casi con exclusividad a los gobiernos provinciales. La alta participación de los ingresos provinciales no refleja, sin embargo, un alto grado de descentralización en la potestad tributaria ya que, como se indica, dos terceras partes de los ingresos provinciales corresponden a transferencias recibidas de jurisdiccional nacional. En tal sentido, el conjunto de provincias han recibido durante 1984-1991, en promedio, poco más de 6% del PBI en concepto de transferencias.

El Cuadro 16 presenta información sobre ingresos públicos para cada jurisdicción pero desagregada en términos de ingresos tributarios, no tributarios, de capital y aquellos provenientes de transferencias. A nivel nacional se observa una fuerte recuperación de los ingresos tributarios en 1991 y 1992, fruto de la estabilidad y de importantes reformas impositivas. Asimismo, los ingresos de capital nunca fueron importantes salvo a partir de 1991, cuando se aceleran las privatizaciones y éstas se convierten en una fuente significativa de ingresos²⁴. Por otro lado, las cifras correspondientes a los gobiernos provinciales dan muestra de una pobre capacidad tributaria propia; los ingresos anuales por impuestos están por debajo del 3% del PBI en todo el período.

La pobre recaudación tributaria provincial queda explicada una vez que se analiza el reparto de potestades tributarias (bases imponibles) entre las jurisdicciones Nacional y Provincial²⁵.

Los cuadros 17 y 18 presentan información sobre este aspecto para los tributos más importantes. Mientras la nación tiene uso exclusivo de los impuestos a los ingresos (de personas y empresas) y sobre las transacciones internacionales, comparte con las jurisdicciones provinciales las bases imponibles correspondientes a los tributos sobre el patrimonio, y sobre bienes y servicios y transacciones domésticas. Este último tipo de impuestos es el más utilizado por ambas jurisdicciones, aunque la nación hace un uso más extensivo del mismo (ver cuadro 18). Los impuestos más importantes correspondientes a esta categoría son el IVA para la nación -8.8% del PBI en 1992- e ingresos brutos para las provincias -2.14% PBI en 1992- .

Por otro lado, las provincias han recuperado su preeminencia en la imposición al patrimonio de personas y empresas. A partir de 1990 éstas concentran la mayor parte de la recaudación (60 a 70%) vía los tributos provinciales a los Inmuebles y a los automotores (ver cuadros 17 y 18).

Por último, a juzgar por los montos recaudados, existiría una relativa sub-utilización por parte del gobierno nacional, de los impuestos a los ingresos de personas físicas y empresas. El monto obtenido en 1992 de 1.73% del PBI parece aún muy por debajo de los estándares internacionales en la materia.

3.1.3 Equilibrio Vertical, Autofinanciamiento y Transferencias.

La fuerte disparidad en la potestad tributaria y en los niveles de recaudación impositiva entre el GN y las provincias, conjuntamente con el alto nivel de descentralización por el lado del gasto, implica un fuerte desequilibrio vertical en las finanzas del sector público. El cuadro 19 muestra algunos indicadores de autofinanciamiento y de equilibrio vertical para el conjunto de gobiernos provinciales entre los años 1985 y 1991.

Los recursos propios cubren aproximadamente entre un 25 y 31%, según el año que se tome, de los gastos totales y de un 29 a 35% de los gastos autónomos, esto es, aquellas erogaciones no inducidas por partidas presupuestarias de origen nacional. Entre estas últimas, la más importante está constituida por los impuestos coparticipados, que representan aproximadamente la mitad de los ingresos totales provinciales.

El cuadro 20 presenta información más detallada sobre los distintos tipos de transferencias recibidas por el conjunto de provincias. Desde el punto de vista de su utilización final, estas transferencias pueden dividirse en aquellas con destino específico (condicionadas) y aquellas otras de carácter general cuyo destino no está atado a ninguna finalidad específica (no condicionada). Claramente estas últimas son las más importantes dentro del total de transferencias ya que el régimen de coparticipación federal de impuestos no conlleva ninguna restricción respecto del uso de esos fondos. En el año 1992, producto de la estabilidad de precios y del fuerte repunte en la recaudación impositiva global, estas

partidas se encontraron en un nivel récord respecto los últimos 10 años, representando más de once mil millones de pesos (dólares).

Otras transferencias no condicionadas son las constituidas por las regalías²⁶ -pagos por derecho de explotación de recursos naturales a las provincias donde esos recursos se localizan- y aportes del Tesoro, fondos que en forma discrecional pueden ser dirigidos a las provincias con déficit financieros.

Entre las transferencias condicionadas son importantes por su monto las dirigidas a la construcción de viviendas (FONAVI) y los fondos destinados a infraestructura vial (Coparticipación Vial). Por último, más recientemente, se crearon fondos nacionales destinados a seguridad social provincial y para educación (Fondo educativo)²⁷.

Si bien el sistema de transferencias intergubernamentales en la Argentina muestra un variada gama de matices, los montos involucrados indican que el sistema tiene un carácter predominantemente no condicionado dada la importancia del régimen de coparticipación federal de impuestos (aproximadamente 75% del total de transferencias en 1991-92).

3.2 La Coordinación Fiscal Horizontal: El Federalismo fiscal como instrumento de redistribución territorial.

El funcionamiento del federalismo fiscal debe evaluarse no solo en términos de los posibles desequilibrios verticales existentes entre los niveles de gobierno, sino también en términos de la homogeneidad o no en el comportamiento fiscal de las jurisdicciones pertenecientes a un mismo nivel de gobierno.

3.2.1 Gastos, Ingresos Propios y Transferencias por Provincia.

En el cuadro 21 se presenta información sobre el monto de ingresos propios, transferencias y gastos totales, desagregado por provincias, para el año 1991 (último año para el que la información está disponible). Medidos en términos per cápita y a lo largo de toda la muestra de jurisdicciones, se observa un comportamiento dispar entre los gastos totales y los ingresos propios. Esto es, varias de las provincias más rezagadas como Formosa, Chaco, La Rioja, Corrientes, con niveles de recaudación por ingresos propios muy bajos (no superiores a 100 pesos por año por habitante en 1991), tienen niveles de gasto por habitante que son superiores a los de las provincias más desarrolladas (en algunos casos, como el de La Rioja, el gasto por habitante supera aún el de las provincias ricas en recursos naturales y con baja densidad de población).

Por otro lado, en las provincias más avanzadas se observa un mayor equilibrio entre ingresos propios y gastos. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, que en 1991 tiene el nivel de gasto por habitante más bajo de todas las jurisdicciones, mientras que su nivel de ingresos por habitante se encuentra en un nivel intermedio de la distribución. El relativo buen desempeño fiscal de esta última provincia queda confirmado al observar que es la jurisdicción que en 1991 tenía el coeficiente más elevado de autofinanciamiento (44%). En

el otro extremo se ubican las provincias pobres del noroeste argentino con niveles de autofinanciamiento cercanos o menores a 10% (ver cuadro 21).

Por supuesto que este pobre nivel de ingresos propios tiene como contrapartida una alta dependencia de recursos de origen nacional, que a su vez le impone un marcado carácter redistributivo al régimen de transferencias²⁸. En 1991 las provincias más rezagadas recibían en promedio y en términos per cápita 64% más que la media correspondiente a todo el país. Este resultado, sin embargo, oculta un situaciones de marcada desigualdad aun entre las provincias más pobres. Mientras Catamarca y La Rioja reciben, respectivamente, montos casi 200% superiores a la media, Misiones y Corrientes recibían aportes sólo 20 y 37% por arriba del promedio en 1991. La provincias más avanzadas, por su parte, recibían aportes per cápita de origen nacional equivalentes al 66% del promedio para todo el país. Para el caso de Buenos Aires dichos aportes representaban aproximadamente la mitad promedio general (ver cuadro 21).

El cuadro 22 presenta información para el año 1992 sobre recursos de origen nacional, por provincia, desagregando los montos por tipo de transferencia. Nuevamente se observa que en ese año las transferencias tienen un alto contenido redistributivo. En promedio las jurisdicciones más rezagadas recibían más del doble en concepto de transferencias per cápita que las regiones más avanzadas (ver última columna cuadro 22). Más aún, dentro de las primeras, provincias como Catamarca y La Rioja recibían montos que aún doblaban los recibidos por otras jurisdicciones rezagadas (notablemente, Corrientes y Misiones).

Obviamente, el indicado carácter redistributivo de las transferencias tiene que ver con la forma en que los fondos se distribuyen entre las provincias (distribución secundaria). En particular, las transferencias vía coparticipación federal se reparten de acuerdo a los porcentajes que en forma directa establece la ley 23548 sin mediar ninguna explicación de los criterios utilizados para su determinación²⁹. Estos coeficientes se detallan en el Cuadro 23 ³⁰.

3.2.2 Transferencias Implícitas: La promoción industrial.

Las transferencias descritas previamente no son la única forma por la que los gobiernos provinciales recibían recursos de origen nacional. Existen las llamadas transferencias implícitas. Estas transferencias tuvieron importancia en la década pasada y se canalizaban mayormente vía los regímenes de promoción industrial³¹. Estos últimos estipulaban rebajas en el pago de impuestos nacionales para las industrias que se localizaran en determinadas áreas del país. De esta forma una provincia que era incluida en el régimen de promoción industrial recibía en forma implícita los ingresos equivalentes a los impuestos no pagados, con los cuales transfería recursos a las industrias localizadas en su territorio. El cuadro 24 ilustra, para el año 1988, la importancia de dichas transferencia para el caso de algunas provincias. Por ejemplo, San Luis ve triplicado en ese año su participación en el total de transferencias (explícitas e implícitas) como consecuencia de los beneficios recibidos vía promoción industrial.

4. Descripción de Reformas Futuras sobre el Funcionamiento del Federalismo Fiscal.

Como se vió en la sección 2.2.2 (cuadro 8 y anexo II.B), las reformas llevadas a cabo en 1991-92 implicaron que el gobierno nacional mejoró significativamente su participación en la distribución primaria del régimen de coparticipación federal. Hacia fines de 1992 el GN propuso a los GP un "Pacto Federal para la Producción y la Modernización"³². A diferencia de las reformas anteriores, las modificaciones propuestas en el Pacto se centran en disminuir el "costo argentino", vía la eliminación de los impuestos locales distorsionantes sobre la producción y su reemplazo por impuestos que graven el consumo final. Las medidas también comprenden diversas regulaciones provinciales y aspectos ligados a la administración de los sistemas tributarios de los gobiernos subnacionales. Las medidas más importantes que se contemplan son:

- (a) Reforma del sistema tributario provincial a fin de lograr un tratamiento armonizado tendiendo a la unificación de la estructura impositiva global en todo el territorio de la Nación.
- (b) Se propone una reformulación del actual impuesto a los ingresos brutos a fin de que su impacto se concentre en la etapa de consumo final; la hipótesis máxima es su reemplazo por un impuesto provincial a las ventas minoristas.
- (c) Disminuir el precio del crédito en los mercados de capitales locales vía reducción del componente impositivo.
- (d) Modificaciones en los impuestos inmobiliarios provinciales y municipales de forma reducir la imposición sobre los bienes inmuebles afectados a la producción.
- (e) Intensificar y coordinar las tareas de fiscalización y control de la recaudación en las administraciones provinciales.
- (f) Dictar las normas pertinentes para derogar el impuestos a los sellos así como los otros impuestos que gravan la transferencia de combustibles, gas y energía eléctrica, excepto las destinadas a uso doméstico.
- (g) Se establece también que las provincias se obligan a promover la derogación de los impuestos municipales (similares a los provinciales que se reordenan) o , en su defecto, limitar las alcuotas de dichos impuestos.

Asimismo, el gobierno nacional esta dispuesto a "colaborar" con las provincias que reformen su estructura impositiva en los términos arriba descritos, vía reducción en los impuestos a los activos, y disminución de la incidencia impositiva sobre el costo laboral. Más aún, se ha anunciado que el actual régimen de subsidios sobre la producción los bienes de capital se canalizará en el futuro sólo a aquellas provincias que hayan iniciado su reforma impositiva.

Dado que aún no está claro cuáles serán las medidas definitivas que incluiría el paquete de reformas, resulta difícil adelantar el impacto que las misma tendrán sobre el funcionamiento del federalismo fiscal. En general, la reformas que se discuten no implican una profundización del federalismo fiscal (mayor descentralización) sino el reemplazo de ciertos impuestos locales por otros menos distorsionante, pero donde la nación no cede ningún impuesto importante a la provincias³³.

ANEXO II.A

Características de los Prorrateadores de la Distribución Secundaria y su Evolución³⁴

El objeto de este anexo es efectuar un breve análisis de los criterios de distribución o prorrateadores utilizados para la distribución secundaria y su evolución en el tiempo. Este análisis permitirá derivar conclusiones de gran interés que ponen de relieve las modificaciones en la filosofía básica referente a la distribución secundaria desde comienzos del régimen (1935) hasta la ley actualmente vigente.

Los prorrateadores (parámetros que determinan la distribución de fondos) utilizados en las distintas leyes de coparticipación fueron:

1. Ley 12.139 - Impuestos internos - 1935 a 1954.
 - Recaudación efectiva de cada jurisdicción de los impuestos internos provinciales (unificados a los nacionales a partir de 1935);
 - Población.
2. Leyes 12.143; 12.147 y modificatorias. 1935 a 1946
 - Población
 - Gastos provinciales
 - Recursos provinciales
 - Recaudación en territorio de cada provincia del impuesto del distribuir.
3. Ley 12.966, 1947 a 1958.
 - Población.
 - Gastos provinciales
 - Recursos Provinciales
 - Recaudación en territorio de cada provincia del impuesto a distribuir.
 - Inversa a la población.
4. Ley 14.060, de 1951 a 1972.
 - Radicación económica de los bienes objeto del tributo.
5. Ley 14.390, de 1955 a 1972.
 - Radicación económica de los bienes objeto del tributo.
6. Ley 14.788 de 1959 a 1972.
 - Población.

- Gastos provinciales
- Recursos provinciales
- Partes iguales

7. Ley 20.221 Desde 1973 a 1984.

- Población.
- Brecha de desarrollo
- Dispersión de Población

Los prorratores pueden clasificarse según las siguientes categorías:

a) De tipo redistributivo:

Estos son aquellos que asignan la coparticipación beneficiando especialmente, en forma directa o indirecta, a jurisdicciones con bajos niveles de actividad económica o demográfica. El beneficio se mide en términos de un mayor nivel de aportes per cápita comparado a otras jurisdicciones. Se incluyen en esta categoría:

- partes iguales
- superficie
- Inversa a la población
- Dispersión de población
- Brecha de desarrollo

b) De tipo Proporcional:

Son aquellos prorratores vinculados a la población de cada provincia. Estos implican que los aportes o fondos son exactamente iguales en términos per cápita a lo largo del territorio nacional. Si bien estos prorratores pueden implicar algún grado de redistribución regional de recursos (en la medida que la recaudación de impuestos difiera en cada región), ello no surge como un resultado explícito del prorrator utilizado.

c) De tipo regresivo:

Aquellos prorratores que, al estar vinculados al tamaño actual de la base económica, implican de hecho aportes per cápita más altos para jurisdicciones de nivel económico relativamente elevado. Se incluyen en esta categoría:

- Recaudación en territorio de cada provincia del impuesto a distribuir.
- Recursos Provinciales Propios (a igual esfuerzo tributario, las provincias de nivel económico más alto recaudan en términos per cápita importes mas elevados).
- Gastos provinciales (en la medida en que provincias con mayor nivel económico de hecho registran gastos per cápita más elevados).

Por supuesto, esta clasificación, presenta limitaciones en cuanto al encuadramiento estricto de cada uno de los prorratores y a la interpretación exacta de cada una de las categorías. A simple título de ejemplo, podría argumentarse que el criterio de superficie no

es "redistributivo", en la medida en que este reflejando simplemente el mayor gasto per cápita que debe realizar una provincia con mayor superficie, a igualdad de población. Pero como primera aproximación, y con las debidas salvedades, permite obtener algunos resultados interesantes.

En el cuadro A.1 se presenta, para años seleccionados, el peso relativo de cada uno de los grupos de prorrateadores. La simple inspección de los cálculos permite apreciar el cambio de filosofía que se fue dando en los regímenes de coparticipación en lo referido a la distribución secundaria. En 1935, con la aparición del sistema de coparticipación, los prorrateadores de tipo regresivo distribufan el 90% de los fondos y los de tipo proporcional el 10% restante; no existían prorrateadores de tipo redistributivos. A medida que avanza el tiempo pierden importancia relativa los regresivos en favor de los proporcionales; en 1946 los pesos relativos eran: 58.1% proporcionales; 41.9% regresivos. En 1952, los redistributivos tienen un peso relativo de 1.4% (aparecen en 1947), los proporcionales un 42,2% y los regresivos un 56.4%. El avance del sistema muestra un sostenido crecimiento en el peso relativo de los prorrateadores de tipo redistributivos; en 1965 alcanzan al 19.4% siendo del 35.2% la participación de los proporcionales y del 45.4% los regresivos. Con el régimen de 1973 desaparecen los regresivos y consolidan su participación los redistributivos con un peso del 35%; el 65% restante corresponde al prorrateador población que se considera de tipo proporcional. Finalmente, en la ley vigente desde 1988 los prorrateadores de la distribución secundaria no surgieron de un procedimiento explícito y fundamentado de cálculo. La Ley incorporó directamente el porcentaje correspondiente a cada jurisdicción. Ello da, quizás, una muestra de la dificultad de darle racionalidad a estas participaciones (sobre este tema se vuelve en el capítulo 3, sección 3.1).

Cuadro A.1

Años	Redistributivos	Proporcionales	Regresivos
1935	---	9.8	90.2
1946	---	58.1	41.9
1952	1.4	42.2	56.4
1958	2.0	46.9	51.1
1965	19.4	35.2	45.4
1973	35.0	65.0	---
1988-1993	La Ley incluye directamente el porcentaje correspondiente a cada provincia, sin fundamentación.		

ANEXO II.B

Una Estimación Tentativa del Efecto de los Cambios Impositivos Nacionales sobre la Distribución Primaria de la Ley 23548

La distribución primaria que establece la Ley 23548/88 es la siguiente: 56.66% a las 22 provincias; 1% al Fondo de ATN y 42.34% a la Nación. Las diversas normas establecidas por el gobierno nacional en 1991/1992 (ver cuadro 8) establecen las siguientes deducciones a la recaudación bruta de los impuestos más importantes:

Cuadro B.1

	Recaudación Millones \$	Precoparticipaciones		Total
		Nación	Provincias	
Ganancias	2558	512	358	1688
Activos	791	138	257	396
IVA	13208	1308	145	11755
Internos	2325	---	---	2325
Débitos Bancarios	666	---	---	666
SUBTOTAL	18458	1958	760	15830
Seguridad Social		2374	---	2374
TOTAL (1)	18458	4332	760	13456
Masa Coparticipable				13456
Coparticipación				
		Nación	Provincias	
Distribución Primaria Ley 23548 (2)		5697	7624	
TOTAL FONDOS		10029	8519	

De esta forma a la recaudación tributaria bruta de 18458 millones hay que restarle precoparticipaciones por 2718 millones. La masa coparticipable se ve así reducida a 15.830 millones. Sin embargo a este monto hay que restarle la precoparticipación destinada para seguridad Social la cual va sólo dirigida al gobierno nacional (2374 millones). Ello deja la masa coparticipable en 13456 millones. Los fondos que por precoparticipación y coparticipación les toca a las provincias (8519 millones) y a la nación (10029 millones) representan respectivamente un 54.07% y 45.93% de la recaudación bruta de impuestos. De esta forma, y a través de los cambios tributarios acaecidos en 1991 y 1992 la Nación pudo aumentar su participación relativa en los fondos coparticipados del 42.34% al 54.07%.

ANEXO II.C

Régimen de Transferencias por Regalías

Pese al régimen de propiedad nacional de los yacimientos que existió hasta 1991, siempre se reconoció a las provincias el pago de "Regalías" por el uso de un recurso natural no renovable ubicado en su territorio. El pago de regalías es práctica usual en casi todos los países del mundo. Sin embargo, hay relativamente pocos casos de países con organización federal que reconozcan regalías a las provincias; Argentina y Canadá figuran entre ellos.

La Ley de hidrocarburos No 17319 del año 1967, mantuvo la propiedad nacional de los yacimientos, previendo el sistema de concesión a particulares. Reconoció a las provincias una participación (regalías) en lo producido. La alícuota de las regalías se fijó en 12% para el petróleo y gas (que podía reducirse a 5% por baja de productividad de los pozos). Para el cálculo, se valorizaban los combustibles, en boca de pozo, según los precios oficiales de venta de los crudos, o el precio internacional si el país importaba; para el gas no había vinculación con el precio internacional.

Dentro de este marco legal, en Octubre de 1980 se dictó el decreto No 2227, que estableció como criterio para el cálculo de la regalía, tomar como precio de referencia NO el precio de venta en el mercado interno, sino el precio internacional; esto lo estableció tanto para el petróleo crudo como para el gas (pese a que la Ley 17319 no vincula el precio de referencia del gas al precio internacional). Dada la gran diferencia que había entre el precio interno y el internacional al momento de sancionarse el decreto, se estableció un mecanismo de ajuste gradual comenzando con el 58% del precio internacional en 1981 y finalizando con el 100% en 1987. El monto total de regalías se incrementó entre 1980 y 1986 en un 360% (ver cuadro C.1).

De haberse aplicado estrictamente las normas de liquidación de las regalías durante 1987, las provincias que las recibían hubieran experimentado grandes caídas en sus ingresos, debido a la reducción de los precios internacionales del petróleo desde comienzos de 1987. Para contribuir al financiamiento de esas provincias -para las cuales las regalías constituyen una fuente de financiamiento de gran importancia (ver cuadro C.2)- el gobierno nacional les garantizó, para 1987, un monto de ingresos por regalías determinado en base al precio de referencia de 1986. La diferencia quedaría a cargo del Tesoro Nacional. Como consecuencia de esta política el Gobierno Nacional terminó pagando a las provincias petroleras fondos superiores en un 56% a lo que hubiera correspondido abonar por regalías.

En 1988 el pago de regalías a las provincias continuó estando subsidiado, pero el gobierno nacional -como parte de la reestructuración del destino del impuesto a los

combustibles, debido a la sanción de la ley de coparticipación- dispuso que el subsidio incorporado en la Regalía (que había quedado a cargo del Tesoro Nacional hasta febrero de 1988) quedara a cargo de YPF (a la empresa se le dió una mayor participación en el precio de los combustibles, al incrementarse relativamente el "valor de retención" , o sea, el precio percibido por la empresa).

El componente de subsidio de la regalía implicó una carga financiera sobre YPF que en 1988 fue del orden de los 350 millones de dólares. Debido a la magnitud del subsidio y al impacto sobre la empresa, las autoridades del Ministerio de Obras y Servicios Públicos decidieron congelar los montos de las regalías en los valores de septiembre de 1988, hasta que se llegara a los valores que, según la ley de combustibles, corresponde aplicar, o se arribara a otro tipo de solución. Este congelamiento implicó la existencia de un proceso tendiente a eliminar el subsidio (la inflación lo erosiona en un breve plazo) e impactó significativamente en las finanzas de las provincias que lo perciben. Estas realizaron continuos reclamos ante el gobierno nacional para que revirtiera su política. La situación de conflicto se agravó y las provincias llevaron el asunto a la corte de justicia. Finalmente, y luego de varias negociaciones, en 1992 se llegó a un acuerdo que quedó plasmado en la Ley de Federalización de Hidrocarburos (y privatización de YPF). Por esa Ley el gobierno nacional no sólo devolvía la propiedad de los recursos a las provincias, sino que también reconocía la deuda acumulada por la errónea liquidación de las regalías. En el caso del petróleo se les reconoce una deuda total a las provincias productoras de 3001 millones de pesos, distribuída de la siguiente forma: Mendoza 647, Santa Cruz 630, Neuquén 614, Chubut 430, Rio Negro 354, Salta 120, La Pampa 120, Jujuy 60 y Formosa 26. Esta deuda fue cancelada con los "bonos hidrocarbúrriferos", los cuales fueron utilizados por las provincias para comprar acciones de YPF. Las Provincias continúan recibiendo Regalías que son pagadas por las empresas que explotan los yacimientos ubicados en su jurisdicción.

Cuadro C.1
Regalías Petrolíferas y Gasíferas Recibidas por las Provincias
1972 - 1986

Año	Millones de Australes de diciembre de 1986	Millones de US\$ de julio de 1988
1972	75	---
1973	66	---
1974	209	---
1975	161	---
1976	119	---
1977	115	---
1978	198	---
1979	180	---
1980	168	---
1981	228	144
1982	385	250
1983	576	364
1984	528	332
1985	631	394
1986	773	483

Fuente: Banco Mundial (1991)

Cuadro C.2
Participación de las Regalías en el Financiamiento de las Provincias 1981-1986.

	Regalías/Gastos Totales (en %)	
	1981	1986
Chubut	19.1	38.9
Mendoza	6.0	16.4
Río Negro	10.2	18.3
Santa Cruz	29.0	55.0
La Pampa	3.5	5.5
Neuquén	17.5	48.6
Salta	2.0	9.1

Fuente: Banco Mundial (1991)

III. UNA EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL EN EL CASO ARGENTINO.

1. Introducción.

En este capítulo se evalúa el funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina, descrito en sus aspectos cualitativos y cuantitativos en el capítulo anterior. Como es ya clásico (Musgrave (1968), Oates (1972)), interesa investigar en que medida la descentralización de gastos y de ingresos en el sector público contribuye al logro de los tres objetivos básicos de la política económica: eficiente asignación de los recursos; estabilización macroeconómica y equidad distributiva.

También será de interés indagar la relación existente entre el proceso de descentralización y otras políticas estructurales que ha encarado el gobierno en los últimos años. En particular, el proceso de apertura económica, la desregulación y las privatizaciones. Finalmente, se analizará la posible existencia de cuellos de botella que hayan afectado al proceso de descentralización. En especial, aspectos vinculados con la ausencia o no en los niveles subnacionales de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo con éxito las nuevas tareas y funciones.

2. La Descentralización Fiscal y la Provisión Eficiente de Bienes Públicos.

¿En que se basa la recomendación de política en favor de un sector público más descentralizado? Con la finalidad de contestar esta pregunta será útil plantear un modelo de referencia que, si bien poco realista desde el punto de vista de los supuestos, servirá para exponer las ventajas y desventajas que conlleva cualquier proceso de descentralización, y al mismo tiempo evaluar este "trade off" para el caso específico de la Argentina.

Supóngase el caso hipotético de un país dividido en N regiones, donde cada región está habitada por la misma cantidad de individuos, que no pueden migrar de una localidad a otra. El ingreso en cada región es el mismo y la única diferencia es que la población de cada localidad tiene preferencias diferentes respecto del consumo de un bien público vis a vis un bien privado (esta diferencia no existe para los individuos pertenecientes a una misma área). Adicionalmente, se asume que el bien público local no genera efectos derrame (externalidades) en otras regiones y tampoco lo hace el uso de un impuesto local.

Para esta economía hipotética se verificará que la provisión descentralizada del bien público permite alcanzar la cantidad Pareto-eficiente dada la mayor información que, sobre

las preferencias locales, brinda un sistema descentralizado (el llamado "Teorema de la Descentralización", (Oates (1972))³⁵.

Si la mencionada descentralización de decisiones de gasto va también acompañada por una descentralización por el lado de los impuestos, la decisión sobre el monto óptimo del bien público también reflejará el costo que en términos de pérdida de consumo del bien privado³⁶. Ello impondrá los límites apropiados a propuestas de expansión de gasto, asegurando la necesaria correspondencia entre gastos e ingresos locales.

En resumen, en el caso ideal planteado, la prescripción de política es una total y completa descentralización de las decisiones de gasto y de ingresos, dado que ello asegura la eficiencia asignativa y la responsabilidad fiscal³⁷.

En la realidad el funcionamiento de las economías se aparta del modelo ideal descrito y el caso argentino no es una excepción. Las formas más típicas de apartamiento son los siguientes: ciertos bienes públicos generan beneficios más allá de la región; los impuestos locales también pueden generar externalidades en otras localidades; los ingresos difieren entre las distintas regiones; las migraciones interregionales no pueden evitarse, etc.³⁸

2.1 La distribución de funciones entre los niveles de gobierno.

Una vez que comienzan a levantarse algunos de los supuestos del modelo simplificado, el caso a favor de una completa descentralización comienza a debilitarse. Por ejemplo, si un bien público local genera efectos derrame en otras jurisdicciones y al mismo tiempo el consumo por un individuo no reduce sensiblemente la posibilidad de consumo de otros, la provisión descentralizada de este bien público implicará una cantidad subóptima. En este caso la solución es que la provisión este a cargo de un nivel superior de gobierno - cuya jurisdicción geográfica abarque el área donde el servicio genera los beneficios-o que el gobierno central otorgue transferencias a los niveles descentralizados para inducirlos a producir la cantidad óptima del bien en cuestión³⁹.

La existencia o no de efectos derrame determina entonces la distribución de funciones (provisión de bienes públicos) entre los diferentes niveles de gobierno. El principio general es que cuanto mayor sean las externalidades regionales y menos exclusivo sea el consumo del servicio en cuestión, más alto será el nivel de gobierno que tendrá a su cargo su provisión. El caso típico de fuerte externalidad y no exclusividad son los gastos en defensa. Como consecuencia, dicha función de gobierno en casi todos los países es ejercida por las autoridades nacionales. La Argentina no es una excepción en este sentido.

Pero se puede afirmar que en las otras áreas del gasto la Argentina posee una adecuada distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno? En términos generales, para el caso argentino se advierte una alta participación de las provincias en el gasto social (educación, salud, vivienda, bienestar social) y en seguridad. En cambio los gobiernos municipales concentran su gasto en el área de servicios urbanos.

Este bajo nivel de responsabilidades a nivel municipal no estaría justificado sobre todo en educación básica (primaria), servicios de salud de baja complejidad, vivienda y bienestar social, donde los beneficios están circunscritos a un área reducida. Por ejemplo, los municipios participaban en 1991 de solo el 5% del gasto en educación básica mientras que casi el 95% restante estaba a cargo de los gobiernos provinciales. Si bien estos porcentajes se elevan para el caso de atención médica básica (25%) y bienestar social (14.4%), no parecen ser suficientes dada la concentración geográfica de los potenciales demandantes (por ejemplo, un servicio de emergencia no serviría a residentes de otra localidad dada la importancia que reviste la rapidez de la atención).

La posibilidad de una mayor descentralización en otros gastos como seguridad pública y educación superior ha sido también señalada en otras propuestas (Ver Fiel (1992)). En el primer caso, se trata de traspasar ciertos servicios de policía (e.j. delitos comunes) de la provincia a los municipios⁴⁰. En el segundo, que la enseñanza universitaria estuviera en la órbita de las provincias (actualmente esta en la esfera nacional), pero con fuerte apoyo del gobierno central (transferencias) en las áreas de investigación teórica y aplicada.

La posible existencia de efectos derrames, no-exclusividad en el consumo y economías de escala no hacen tan determinante la necesidad de que dichos servicios deban descentralizarse. Sin embargo, lo que más motiva la propuesta es la idea de mejorar la calidad de estos servicios a través de un control más directo de los ciudadanos. Dicho control se daría en forma indirecta via el proceso de elecciones locales donde los ciudadanos premian con su voto a los administradores más eficientes⁴¹.

De todas formas, en el corto plazo, cuestiones ligadas a la disponibilidad de recursos humanos, pueden poner límites a la posibilidad de materializar el traspaso de estas responsabilidades. Si bien no existen datos sobre calidad (nivel educativo, antigüedad en el cargo, edad, etc.) de los recursos humanos a nivel de los gobiernos provinciales, una medida indirecta de la productividad (o eficiencia) de estos recursos esta dada por el ratio de empleados públicos por habitante. El cuadro 25 presenta información sobre el particular para el año 1991. Buenos Aires aparece como la provincia más eficiente seguida por las otras jurisdicciones desarrolladas. En el otro extremo se encuentran las jurisdicciones más pobres (Formosa, La Rioja o Catamarca) o con baja densidad de población (Santa Cruz). De todas maneras no todas las provincias rezagadas aparecen con niveles de eficiencia bajos. Tucumán, por ejemplo, está ubicada en quinto lugar inmediatamente después de las jurisdicciones más desarrolladas.

El hecho de que la mayor parte de la provisión de bienes públicos en la Argentina (más allá de servicios urbanos) está dividida entre el gobierno central y las provincias, con jurisdicciones territoriales amplias, conduce a esperar que no existan problemas importantes por efectos derrames (o de no aprovechamiento de las economías de escala en la producción). Esto justifica que en la Argentina el régimen de transferencias tenga un carácter de tipo no condicionado y que su principal objetivo sea asegurar que los gobiernos provinciales tengan los recursos necesarios para cumplir con las funciones de gasto que se les ha asignado.

Esto último conduce a discutir las consecuencias de levantar otro supuesto crítico del modelo de referencia, el relativo a un nivel uniforme de ingreso en cada región. Como se vió en capítulo 1, Argentina se caracteriza por una importante disparidad regional en la distribución del ingreso. El logro de una provisión uniforme de ciertos bienes públicos a lo largo del territorio (asumiendo que su costo de producción es similar) implicaría que algunas áreas deberían soportar una mayor carga impositiva (como proporción del ingreso) que otras. Esto no sólo podría implicar migraciones de personas no deseadas (ahora levantando el supuesto de no migración), sino que aún en el caso de que esto no fuera así se estaría discriminando contra ciertos individuos por el sólo hecho de vivir en áreas más pobres. Por supuesto que en la alternativa de que los impuestos no se ajusten, la discriminación tendría la forma de una deficiente provisión de servicios públicos en ciertas áreas del país⁴².

De esta forma las transferencias de carácter general (no condicionadas) del gobierno central financiadas a través de impuestos cobrados en todo el territorio tienen el objetivo de igualar la oferta de bienes públicos (o proveer una cantidad mínima de ciertos bienes) en toda la nación, cuando diferencias en los ingresos implican que dicho resultado no puede obtenerse en forma descentralizada. En consecuencia, disparidades en la distribución regional del ingreso imponen otro freno a la posibilidad de una completa y equiparable descentralización de ingresos y gastos. El gobierno central debe retener ciertos impuestos para financiar dichas transferencias (además de su propio gasto) y los gobiernos locales gastarían por encima de sus ingresos propios. La falta de correspondencia fiscal que esta situación genera no está exenta de costos. Como se vió en el capítulo II, el nivel de gasto per cápita de ciertas provincias rezagadas, que reciben fuertes contribuciones del gobierno central, señala un comportamiento de tipo oportunista, producto de los incentivos que inducen dichas transferencias⁴³.

Ahora bien, ¿Pudo el gobierno central haber controlado este problema, propio de un tipo de relación principal-agente entre la Nación y las Provincias?. Como se expresa más arriba el régimen de transferencias cuantitativamente más importante en la Argentina es de libre disponibilidad. Más aún, dichos recursos fiscales (coparticipación) van a las provincias sin pasar por el presupuesto Nacional. Los controles que pueda ejercer la Nación son, entonces, escasos. Los presupuestos provinciales son aprobados por las Legislaturas provinciales. Los organismos de control son provinciales, sin ninguna participación nacional. Desde la ley 23548/88 el mecanismo de control nacional más importante (sobre las provincias) es el límite a las transferencias discrecionales (los aportes del Tesoro Nacional (ATN), que fueron muy significativos hasta 1987 y que hacían que la restricción financiera provincial fuera de tipo "blanda"). Desde 1991, como se vió en el capítulo 2, el gobierno Nacional "endureció" también la restricción financiera provincial vía la transferencia de servicios sin contrapartida financiera, las "pre-coparticipaciones" y la limitación del poder tributario provincial. Asegurar que las provincias operen sobre su restricción presupuestaria (y no sobre la nacional vía transferencias discrecionales) es entonces la forma de control que el gobierno nacional ha usado.

Un esquema de control, incentivos y penalidades para solucionar posibles comportamientos oportunistas debe, de todas formas, respetar el marco institucional del país. Este último establece que, por ejemplo, no se puede penalizar a una provincia

bajándole el porcentaje de coparticipación o reteniéndole fondos porque administre mal (despilfarro, excesivo número de empleados públicos, etc). Esto es así porque el monto que corresponde a una provincia no es una transferencia nacional y, como se dijo arriba, no pasa por el presupuesto nacional. Una forma de solucionar este problema, en forma compatible con el federalismo fiscal, es el de producir una descentralización tributaria de modo de lograr una mayor correspondencia fiscal (ver la siguiente sección). Ello debería complementarse con transferencias de igualación para aquellas regiones con bases tributarias más débiles y/o costos más altos. Estas últimas transferencias podrían incorporarse al presupuesto nacional, lo que posibilitaría controles por parte del "dador" (sobre esto se vuelve en el capítulo IV).

2.2 La distribución de las responsabilidades impositivas.

La asignación de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno no presentaría mayores inconvenientes en el modelo de referencia. Los gobiernos locales deberían tener total libertad para crear y fijar las alícuotas de los impuestos que gravan las bases imponibles locales de forma de financiar sus gastos enteramente con sus ingresos.

En la realidad, sin embargo, los impuestos fijados por las distintas regiones o localidades tienen -en mayor o menor grado- efectos más allá de la localidad o región en cuestión, dando origen a potenciales problemas de coordinación⁴⁴. Estos efectos derrames se magnifican cuando también se asume que existe movilidad interregional de los factores de producción: trabajo y, sobre todo, capital⁴⁵. De esta forma, los gobiernos subnacionales con altas demandas por servicios sociales tendrían limitaciones para financiar dichos programas con impuestos de tipo progresivo, ya que aquellas personas de altos ingresos que se sientan discriminadas por la mayor imposición, tendrán incentivos a migrar a otras localidades que por su estructura socioeconómica establezcan un menor nivel de presión impositiva.

Pero el proceso de descentralización tributaria no sólo puede estar limitado por efectos derrames y por la movilidad de factores, que hacen ineficiente la descentralización de ciertos impuestos⁴⁶, sino que también pueden presentarse economías de escala en la administración de ciertos tributos; esto es, los costos de operación por peso recaudado decrecen a medida que el monto recaudado se eleva. Ello puede determinar la conveniencia de que algunos impuestos sean administrados centralmente.

Finalmente, no todos los tributos reúnen las condiciones exigidas para financiar los gastos que demandan las funciones que le son típicas a los gobiernos sub-nacionales. Como se indicó previamente, las erogaciones de estos gobiernos están concentrados mayormente en el llamado gasto social y en recursos humanos (educación, salud, vivienda, etc); estos gastos tienen una alta elasticidad ingreso - su demanda crece más que proporcionalmente a medida que las sociedades se desarrollan (ver Dieguez et al. (1990))- . En consecuencia, sería conveniente que las unidades descentralizadas contaran con recursos que también presentaran estas características. Por otra parte, si bien la demanda por gasto local está asociada con la tendencia de largo plazo en el ingreso, no se ve mayormente afectada por las fluctuaciones de este último a corto plazo. Es por ello que se requiere que los impuestos

a descentralizar también reflejen cierta independencia del ciclo económico de forma que los gobiernos locales posean una fuente predecible y más o menos estable de recursos.

Por supuesto que es difícil encontrar un impuesto que cumpla con todos los criterios antes enunciados de forma que su descentralización sea plenamente justificada. En la práctica, la asignación de potestades tributarias sigue el principio general de que los gobiernos subnacionales deben usar aquellos impuestos cuyas bases tengan una baja movilidad interregional, bajo costo de administración y aseguren ingresos más o menos estables, esto es, independientes del ciclo económico.

¿En qué grado en el caso Argentino se respetan los principios anteriores en la asignación de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno?. En el capítulo II (Cuadro 18) se indicó que en la Argentina el gobierno nacional tenía uso exclusivo de los impuestos sobre el ingreso y el comercio exterior, mientras compartía con las provincias las bases imponibles de los impuestos al consumo de bienes, servicios y otras transacciones domésticas, por un lado, y de los impuestos al patrimonio por el otro. Por su parte los municipios se financian con tasas e impuestos sobre los inmuebles urbanos y rurales, y sobre las actividades económicas urbanas y rurales.

Sin entrar a discutir en forma detallada qué impuesto debería usar cada jurisdicción, es evidente que la potestad tributaria de los gobiernos provinciales resulta insuficiente comparada con los gastos que demanda el cumplimiento de sus funciones. Más aún cuando, en los últimos años, éstas han crecido debido al proceso de descentralización del gasto. El promedio de provincias financiaba con recursos propios sólo 30% de sus gastos en 1991 y aún en los casos más exitosos, como el de la provincia de Buenos Aires, dicho porcentaje no superaba el 44%. Claramente con este grado de desequilibrio vertical el Gobierno Nacional no tiene muchos argumentos para exigir una mejor performance impositiva local. Los gobiernos subnacionales no tienen los instrumentos tributarios necesarios para llevar a cabo dicho ajuste.

Resulta aconsejable entonces encarar un proceso de descentralización tributaria por el cual ciertos impuestos se "bajen" del nivel nacional al provincial y de este último al nivel municipal⁴⁷. Existirían suficientes argumentos teóricos -algunos de los cuales fueron señalados previamente- y abundante evidencia empírica que respaldan el hecho de que los impuestos a los ingresos y ganancias (y por supuesto los aplicados al comercio internacional) deben permanecer mayoritariamente en la esfera nacional⁴⁸. No ocurriría lo mismo con los impuestos al consumo de bienes y servicios donde la participación del gobierno nacional en el total recaudado es muy elevada (80% en 91-92 contra 17% de las provincias; ver cuadro 18). Dicha participación está explicada por la alta recaudación del IVA que constituye el impuesto más importante para el gobierno central (8.8% del PBI en 1992). Una descentralización parcial de dicho impuesto no debería descartarse aunque la implementación del mismo implica dar solución a importantes cuestiones de administración tributaria. Este no es el caso, sin embargo, con otros impuestos nacionales que gravan el consumo como, por ejemplo, los llamados "internos" (Bebidas alcohólicas, cigarrillos, etc.) y aquellos otros que gravan a los combustibles. La descentralización de estos impuestos no representaría mayores problemas dado que los posibles efectos derrames podrían ser

controlados fácilmente con acuerdos interjurisdiccionales sobre tasas y bases imponibles, y al mismo tiempo, la administración de dichos impuestos no representa mayores dificultades.

El incremento en los recursos propios provinciales que el traspaso de dichos impuestos genera no es depreciable si se considera que en 1992 el gobierno nacional recaudó el equivalente a 3% del PBI con estos tributos⁴⁹.

Por otro lado, y si bien se ha venido reduciendo en los últimos años, la participación del gobierno nacional en la tributación al patrimonio de personas y empresas todavía es muy alta (30% en 1992)⁵⁰. Claramente, esta base imponible "pertenece" a los gobiernos subnacionales, sobre todo en lo que se refiere a los impuestos sobre la propiedad, dada su baja movilidad interjurisdiccional. En tal sentido el gobierno nacional debería derogar la mayoría de sus impuestos al patrimonio no sólo por ser ineficientes (afectan los incentivos al ahorro e inversión) sino que también limitan la capacidad de los niveles subnacionales de explotar en forma óptima sus bases imponibles.

La posibilidad de que se fortalezca la recaudación propia de los gobiernos provinciales a través del traspaso de facultades impositivas desde la nación, posibilitará también que las Provincias puedan, a su vez, descentralizar o, al menos compartir con los municipios ciertos impuestos que por su naturaleza podrían ser recaudados por estos últimos. Este sería el caso del impuesto a la propiedad, que actualmente es controlado casi en su totalidad por las autoridades provinciales, y el que recae sobre los automotores. Esto posibilitará también un mayor nivel de autofinanciamiento local que redundará en una mayor transparencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas municipales. El traspaso de estos impuestos a los municipios podría implicar una fuente importante de recursos propios, ya que en 1992 las provincias recaudaron el equivalente a 1.5% del PBI por tales tributos.

3. La Descentralización Fiscal y las Políticas Redistributivas.

En general las políticas públicas también están motivadas por objetivos redistributivos. En tal sentido, los programas para aliviar la pobreza, de provisión de servicios educativos y de salud pública, etc. tienen por objetivo igualar las oportunidades de desarrollo personal para todos los individuos de una nación (no así la de igualar la distribución del ingreso per se).

¿En qué forma el funcionamiento del federalismo fiscal y la descentralización de gastos e ingresos afecta el logro de estos objetivos?. Hasta que punto los gobiernos subnacionales pueden participar de estos programas con un alto contenido distributivo?.

La clásica respuesta que en la literatura se ha dado a estas preguntas (ver Oates (1972)) ya fue parcialmente anticipada en la sección previa. La alta movilidad de personas y de capitales que se da entre distintas regiones y localidades pone un freno a la posibilidad de que los gobiernos sub-nacionales y en especial los gobiernos locales (Municipales) puedan implementar estos programas financiados con sus propios impuestos. Los individuos

de altos ingresos que se sientan discriminados por el alto nivel de imposición requerido para apoyar dichos programas simplemente migrarán a localidades vecinas⁵¹. De esta forma se concluye que las políticas de tipo redistributivo deben, en general, quedar en manos de niveles superiores de gobierno. Estos últimos cobrarían impuestos en todo el territorio -no hay posibilidad de evadir dichos impuestos migrando dentro del país- y con estos fondos financiarían las transferencias a las regiones más pobres, de forma de asegurar una oferta mínima de bienes (servicios) públicos y financiamiento para otros programas de asistencia para la pobreza.

De esta forma, un régimen de transferencias intergubernamentales, en especial del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales, tiene entre sus objetivos básicos un propósito redistributivo.

3.1 La redistribución regional de recursos y el régimen de coparticipación federal de impuestos en Argentina.

¿Que implicancias distributivas ha tenido en Argentina el federalismo Fiscal? ¿Hasta qué punto el régimen de transferencias intergubernamentales en este país ha implicado una redistribución territorial de recursos públicos? En el caso de que dicha redistribución territorial se haya observado, ¿Qué criterios redistributivos han sido empleados?

El análisis presentado en el capítulo II sugirió que efectivamente el régimen de transferencias del gobierno central al provincial tiene un fuerte contenido redistributivo. Prueba de ello era la fuerte disparidad en términos de transferencia per cápita que se observa entre las provincias avanzadas por un lado, y las provincias rezagadas por el otro. En esta sección se analizará cuánto más o menos favorecidas resultan ciertas regiones cuando se comparan las transferencias efectivamente recibidas con las que hubieran recibido si la distribución de recursos entre las diversas regiones hubiera seguido determinados criterios pre-establecidos. Dada la importancia que sobre el total de transferencias tiene el régimen de coparticipación federal de impuestos, el ejercicio se realizará tomando únicamente este último tipo de transferencias⁵².

La distribución de los fondos de coparticipación por provincia está determinada por los coeficientes de distribución secundaria que fueron establecidos en la misma ley 23548⁵³. Estos parámetros fueron presentados en el Cuadro 23. El objetivo del análisis que a continuación se realiza es poder determinar cuánto se modificarían estos coeficientes (cuanto más o menos fue favorecida cierta región en desmedro de otras) si la distribución secundaria hubiera sido determinada siguiendo tres criterios alternativos: (a) "Devolución de impuestos nacionales"; (b) "igual coparticipación per cápita"; y (c) "igual coparticipación por hogar con necesidades básicas insatisfechas (HNBI)".

(a) Devolución de impuestos nacionales.

En lo que sigue se asumirá que la recaudación nacional de impuestos coparticipados está asociada en forma lineal con el PBI y que las alícuotas de estos impuestos federales es la misma en todo el territorio del país. En ese contexto un criterio "devolutivo" para la asignación de los fondos por coparticipación entre las diversas provincias consiste en otorgar a cada jurisdicción un monto equivalente a la participación del PBI provincial en el PBI total. El cuadro 26 se muestran los porcentajes correspondientes, junto con los establecidos por la ley 23548 y la diferencia entre ambos.

Surge claramente que el esquema actual no responde al criterio devolutivo y que el régimen de coparticipación implica un fuerte subsidio desde las provincias ricas a las más pobres. En este sentido las primeras reciben un 20% menos de los fondos que les hubiera correspondido si el principio devolutivo fuera respetado. Buenos Aires es la más perjudicada ya que recibe un 35% menos de lo que le corresponde. Por otro lado, las jurisdicciones más rezagadas obtienen, en promedio, 316% más de lo que les corresponde.

Ahora bien, una vez demostrado que la distribución secundaria establecida por la ley 23548 implica una importante redistribución territorial de recursos, interesa indagar los principios que pueden haber regido esta política. La discusión de los próximos dos criterios aportara alguna luz en esta dirección.

(b) Igual coparticipación per cápita.

La justificación de una coparticipación per cápita igual para todas las provincias se basa en la idea de que, desde el punto de vista nacional, todos los habitantes son iguales cualquiera sea el lugar de residencia. Según este criterio cada provincia debería recibir una cuota parte del monto total correspondiente al conjunto de provincias igual a la participación de su población en la población total del país. En el cuadro 27 se muestra el cómputo de los respectivos porcentajes utilizando la información censal para 1991. En el mismo cuadro se presentan los coeficientes del régimen actualmente en vigencia (ley 23458) y la diferencia entre ambos valores. Nuevamente Buenos Aires aparece como la provincia más perjudicada obteniendo 43% menos de lo que le corresponde de acuerdo a este criterio. Mendoza, aunque en una proporción mucho menor, también se encuentra discriminada. Todas las demás jurisdicciones reciben fondos por arriba de la participación de su población en el total.

Cabe agregar que el patrón de referencia utilizado ya contiene elementos redistributivos en favor de las jurisdicciones más pobres. Si la recaudación impositiva (correspondiente a los impuestos coparticipados) en cada provincia es proporcional al PBI provincial, la recaudación per cápita es mayor en aquellas regiones con un elevado PBI per cápita. Como todas las jurisdicciones reciben -bajo el criterio apuntado- igual coparticipación por persona, existe un subsidio implícito que va desde las regiones más ricas a aquellas más pobres. De este modo la desigualdad observada en los montos de coparticipación per-cápita implica un subsidio o redistribución territorial de recursos que

se agrega a la que ya existiría en un esquema donde se respetaran las participaciones poblacionales.

La desigualdad en las transferencias per cápita que establece el régimen de la ley 23548 se acentúa si a los fondos por coparticipación se agregan los otros recursos de origen nacional (e.j. FDR, FEDEI, ATN, etc). No obstante ello, y con la intención de revertir esta situación donde la provincia de Buenos Aires aparece como la gran perdedora, se ha establecido en forma reciente el "Fondo para el Conurbano". Este fondo constituye una transferencia que en su totalidad va dirigida a la provincia de Buenos Aires (más precisamente al conurbano bonaerense) y que se financia con el 10% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias (ver cuadro 8).

(c) Igual coparticipación por Hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas (HNBI).

En los puntos anteriores se han discutido los criterios devolutivo y de igual transferencia per cápita. Este segundo criterio es utilizado en la práctica en varios países al considerarse que la población es un indicador adecuado tanto de la "capacidad" como de "necesidad" (o demanda de bienes públicos) y, la vez, permite cierto nivel de redistribución territorial de recursos donde las regiones más ricas colaboran con las más pobres. Sin embargo, como se vió, para el caso argentino éste es un pobre indicador de cómo se determina la distribución de recursos coparticipados entre las diversas jurisdicciones. Con el fin de captar el patrón redistributivo de dichas transferencias se considera a continuación un criterio alternativo que en forma explícita incorpora elementos redistributivos. En este nuevo esquema los fondos por coparticipación se reparten de acuerdo al número de "hogares con necesidades básicas insatisfechas" (HNBI) correspondiente a cada provincia⁵⁴. De esta forma, las transferencias serán mayores para aquellas regiones donde la pobreza este más extendida (medida en términos de números de hogares). El Cuadro 28 presenta el cálculo de los coeficientes de distribución teóricos (numero de HNBI por provincia sobre total de población del país). Asimismo, se presentan los coeficientes de la ley 23548 y la diferencia entre ambos. Nuevamente, se observa que la provincia de Buenos Aires aparece discriminada (recibe 41% menos de lo que le corresponde) y que dichos fondos son utilizados para subsidiar a casi la totalidad del resto de jurisdicciones. Notablemente, se ve como existen provincias rezagadas que, de acuerdo a este índice, tienen niveles altos de pobreza y no se encuentran tan beneficiadas como otras (e.j. Corrientes y Misiones).

(d) Un criterio combinado para la distribución de los fondos coparticipados.

Finalmente puede resultar de interés combinar los tres criterios antes mencionados de forma que la distribución secundaria de los recursos obedezca tanto a principios devolutivos como redistributivos. En el cuadro 29 se presenta el cómputo de los coeficientes respectivos cuando se pondera en 1/3 cada uno de los criterios. El cálculo muestra que si los fondos por coparticipación se distribuyeran tomando esta combinación de indicadores, la provincia de Buenos Aires recibiría un 40% más de lo que actualmente dispone mientras que otras jurisdicciones como Catamarca o La Rioja verían fuertemente disminuida las transferencias que les correspondería por este régimen.

Del análisis previo se concluye que no es fácil encontrarle una racionalidad a la forma en que las transferencias por coparticipación se han asignado entre las provincias en Argentina. Una avenida que han seguido algunos autores (ver Porto (1990) y Sanguinetti (1993)), y que por razones de espacio no se desarrolla aquí, es la de incluir aspectos políticos como variable explicativa de la redistribución territorial de recursos. En general, dichos análisis consiguen avanzar en forma más exitosa en la identificación del patrón redistributivo. En particular, parámetros como la representación parlamentaria provincial tienen alto poder explicativo del nivel de transferencias.

3.2 Descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales y la equidad interpersonal e interregional.

El análisis de la sección previa ha mostrado que el funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina esta asociado a una fuerte redistribución interregional de recursos públicos, cuya racionalidad no es fácil de determinar. Si bien el patrón general es que las jurisdicciones más ricas subsidian a las más pobres, el sistema de transferencias -sobre todo el régimen de coparticipación- también discrimina entre las jurisdicciones más rezagadas favoreciendo a unas y perjudicando a otras. Claramente este fuerte proceso redistributivo interregional ha implicado una fuerte inequidad inter-personal en la distribución de recursos públicos. Prueba de ello es la disparidad en las transferencia per cápita entre diferentes provincias, aún entre las más pobres. Esta situación podría generar que, por ejemplo, las familias pobres en la provincia de Buenos Aires financiarán el consumo de bienes públicos de familias ricas en otras provincias como La Rioja o Catamarca (lo mismo ocurriría con un sistema de coparticipación a nivel provincial en el que las distintas regiones sean los municipios).

Esta observación ha dado lugar a críticas a la idea de que los programas redistributivos tengan como sujeto de acción a regiones (Provincias o municipios), en lugar de ser las familias, las directas receptoras de dichos programas de asistencia independientemente de donde se localicen (ver Fiel 1992).

Si bien el caso argentino parece ser un extremo en términos del contenido redistributivo regional de su sistema de transferencias intergubernamentales --dándole entidad a la indicada crítica-- parece adecuado también analizar algunos efectos colaterales que tendría una política de asistencia que tuviera como único sujeto al individuo-familia, sobre todo si se piensa en un contexto donde, para evitar el problema antes comentado, el gobierno central decide dar transferencias directas a municipios en proporción directa al número de pobres que existiría en dichos aglomerados poblacionales. Al afectar los incentivos de localización tal medida podría conducir --otros factores constantes-- a la formación de guetos u otro tipo de segmentación poblacional. Más aún, a consecuencia de ello se podría culminar en una situación donde la ayuda para la asistencia (transferencias) crece constantemente y las condiciones de vida de los sujetos a los cuales sostiene no mejora sensiblemente.

Esta idea puede ilustrarse con la ayuda del siguiente modelo analítico⁵⁵. Supongamos la existencia de dos localidades o Municipios (localidad 1 y 2), cada una de ellas habitada por dos grupos de individuos: R (ricos) y P (pobres). La productividad (ingreso) de los individuos tipo R es independiente de su localización y es igual a una constante. La productividad de los individuos tipo P tiene un componente autónomo (constante) y otro que esta dado en la forma de una externalidad y depende del ingreso medio (productividad media) de la localidad. El ingreso de los R es siempre mayor al de los P. Existe un gobierno central (o regional) cuya jurisdicción abarca a ambas localidades, que puede otorgar transferencias de tipo suma fija en forma directa a los individuos P. Existe la posibilidad que las familias migren de una localidad a otra aunque ello implica el pago de un costo fijo.

Partiendo de una distribución dada de individuos tipo R en las dos localidades (estos no tendrán incentivos a migrar dado que su ingreso está fijo), el efecto de la externalidad hará que el ingreso de los familias tipo P será mayor allí donde haya mayor cantidad de familias R. De esta forma, en este escenario simplificado, y antes de cualquier intervención del gobierno vía transferencias, habrá un equilibrio donde la configuración de la población en ambas localidades determina un diferencial de ingresos (para las familias P) entre la localidad 1 y 2 que es menor que el costo de migrar. En esta situación la población en cada localidad se mantiene estable al igual que los ingresos.

Supóngase ahora que el gobierno central decide intervenir otorgando transferencias de suma fija -financiadas con impuestos de suma fija a los individuos tipo R- a las familias P. De esta forma el gobierno central le asigna a cada localidad un monto proporcional a la cantidad de familias P. Adicionalmente, se asume que la implementación y administración de este programa conlleva un costo fijo (igual en ambas localidades) -el cual se le resta al monto total asignado a cada localidad-, de modo que el monto a recibir por cada familia se ve reducido en una cantidad igual al costo fijo dividido la cantidad de individuos tipo P.

Es claro que en el escenario descrito, el ingreso final a recibir por las familias P en cada región va a ser función -para dado una distribución de familias R- de la cantidad de familias pobres que exista en cada localidad. Por un lado las economías de escala en la administración de estos programas de asistencia elevarán el ingreso de estos individuos en la localidad donde exista mayor número de pobres. Por otro lado, el efecto externalidad jugará en sentido contrario reduciendo el ingreso (productividad) de las familias allí donde existan más pobres. La política de transferencias implementada por el gobierno central puede dar lugar a varios resultados. De todos ellos, el que más interesa para el argumento de esta sección es aquel donde el efecto "concentración" (o economías de escala) de los programas de asistencia es el que predomina. En tal situación el ingreso de los P en la localidad con mayor número de pobres (por ej. localidad 1) se eleva por sobre aquel que reciben los P en la localidad 2. Este diferencial es aún mayor que el costo fijo de migrar y por lo tanto genera incentivos para que más P emigren desde la localidad 2 hacia a la localidad 1. De esta forma los pobres se tienden a concentrar allí donde existe mayor nivel de transferencias (netas del costo de implementación). Sin bien sus ingresos brutos suben, su productividad baja haciendo su subsistencia más dependiente de la asistencia pública.

Los resultados previos se refuerzan si se permite que también el ingreso de los R depende de la productividad media y éstos también pueden migrar de una región a otra. Más aún si se asume que el monto total de recursos destinado a estos programas no es fijo, y que en cambio el objetivo es asegurar un consumo mínimo de subsistencia para los individuos tipo P, el gasto total en estos programas se eleva producto de la segmentación de la población.

4. La Descentralización Fiscal y las Políticas de Estabilización Macroeconómicas.

La cuestión fundamental aquí es investigar hasta que punto un proceso de descentralización fiscal afecta la posibilidad de un eficiente manejo de las políticas conducentes a la estabilización macroeconómica de corto plazo. En particular, si el proceso de descentralización o el funcionamiento del federalismo fiscal ha implicado un mayor descontrol del déficit fiscal, del endeudamiento público, y de la tasa de inflación.

4.1 La Responsabilidad Provincial en el Déficit Agregado.

En el caso argentino el tema de la "responsabilidad provincial" en el déficit fiscal del sector público global ha sido señalado por varios autores⁵⁶. Muchas de las aseveraciones realizadas en estos trabajos se basan en información como la presentada en el cuadro 30 donde se muestran los cuatro componentes en que se divide el déficit del sector público argentino: Administración Nacional, Provincias (y Municipalidad de Buenos Aires), Sistema de Seguridad Social y Empresas Públicas.

Existe un problema fundamental cuando, a partir de la información del cuadro 30, se quiere inferir la "responsabilidad" que, en el déficit del sector público agregado, le compete a cada nivel de gobierno. El problema es que dicha responsabilidad puede estar distorsionada por problemas contables o por la arbitraria distribución de recursos fiscales (fruto de "pujas" distributivas) entre los diversos niveles de gobierno.

Como ejemplo del primer caso, vemos que la participación del déficit provincial en el déficit global crece sustancialmente a mediados de los 70s y nuevamente en 1984-1987. Sin embargo, la información correspondiente a esos años esta distorsionada como consecuencia de que, en los años 1985-87, no existía régimen de coparticipación. Por lo tanto, todos los ingresos correspondientes a los impuestos coparticipados fueron asignados al gobierno nacional⁵⁷. De esta forma a partir de 1985 este último aparece con un fuerte superávit mientras las provincias con un fuerte déficit. Algo similar ocurrió en 1975 cuando una reforma impositiva nacional (implantación del IVA y derogación de los impuestos sobre los ingresos brutos), que tuvo vigencia sólo por un año, privó a las provincias de su principal fuente de recursos. El déficit asociado a este cambio de las potestades tributarias nación-provincias tuvo que ser financiada por transferencias desde la administración central.

Por otro lado, en la actualidad, el análisis de la distribución de la responsabilidad de las Provincias y del Sistema de Previsión Social Nacional en el déficit del sector público total se encuentra también distorsionado por las varias transferencias cruzadas existentes. La

deducción del 11% del IVA, del 10% de ganancias y del 15% de la masa coparticipable dispuestos por la legislación aprobada en 1991-1992 (ver capítulo II), hace que con los mismos niveles de ingresos y gastos para el sector público agregado, las Provincias aparezcan como una mayor participación en el déficit global, y el sistema previsional con una menor. Pero esa mayor o menor participación no implica nada sustantivo (en términos de esfuerzo fiscal) para ninguna de las dos jurisdicciones. Se trata simplemente de un cambio (que puede modificarse a corto plazo) de la distribución de recursos fiscales de origen nacional entre ambos niveles de gobierno.

La discusión previa apunta a explicitar una nota de precaución cuando se intenta dividir el resultado fiscal por jurisdicciones. Las recientes reformas hacen aún menos provechoso dicho ejercicio. Ha habido privatizaciones que generaron recursos por única vez al gobierno nacional (y a algunas provincias) y también un permanente cambio en las reglas de juego en cuanto a la distribución de la masa coparticipable entre la administración nacional, el Sistema Nacional de Previsión Social y las Provincias (ver detalle en cuadro 8).

4.2 Límites al endeudamiento provincial.

La preocupación por los déficit de los gobiernos provinciales y por el efecto que éstos podrían tener sobre la capacidad del gobierno nacional de ejercer una política efectiva anticíclica, ha llevado a proponer el establecimiento de estrictos límites (o la eventual prohibición) a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales (ver Fiel (1992)). Si bien tal preocupación es legítima -y la conducta de algunos gobiernos provinciales en el pasado ameritan tal determinación- convendría revisar los argumentos que están detrás de este tipo de recomendación con el fin de discernir con claridad su validez.

Como se argumenta más abajo en el caso general esta política sería innecesaria y perjudicial -atentando contra la eficiente asignación de recursos a nivel provincial- si el funcionamiento del federalismo fiscal implica un régimen de transferencias intergubernamentales con criterios pre-establecidos, transparentes y sin posibilidad de ser afectados por decisiones discrecionales tanto de las provincias como del gobierno nacional.

En tales circunstancias un esquema de severo límite al endeudamiento provincial no tendría justificativos tanto desde el punto de vista de asegurar un comportamiento fiscal responsable de los niveles sub-nacionales de gobierno, como tampoco desde el punto de vista de facilitar al gobierno nacional la tarea de moderar los efectos del ciclo económico.

Comenzando con el punto mencionado en primer lugar, la restricción más importante para lograr que los gobiernos locales no se endeuden en forma irresponsable es eliminar la posibilidad de que existan "salvatajes" por parte de las autoridades nacionales (o, al menos, evitar que este no le cueste nada al tomador de la deuda) a aquellas jurisdicciones que, por mal manejo financiero, enfrenten problemas de solvencia. Esta condición de no salvataje -implícita en un buen diseño del mecanismo de transferencias intergubernamentales- se reflejará en los mercados de deuda provincial, permitiendo a aquellos gobiernos responsables flotar bonos a un precio razonable y haciendo desaparecer

los mercados de deuda para aquellos otros de reconocida insolvencia⁵⁸. Por otro lado, así como el congreso nacional ejerce control sobre el endeudamiento del gobierno central, también las legislaturas provinciales ejercerían el control sobre el endeudamiento provincial.

En relación al segundo punto, las políticas de endeudamiento provincial no tendrían por qué interferir con una política de endeudamiento (déficit) nacional tendiente a moderar el ciclo económico. Las provincias y municipios emiten deuda fundamentalmente para distribuir en el tiempo los costos impositivos que resultan de financiar gastos que se consideran no recurrentes y que benefician a más de una generación de ciudadanos--tal es el caso de inversión pública en escuelas, hospitales, caminos etc--. Es de presumir que las demandas de inversión pública que enfrentan las distintas provincias no son todas iguales. Por lo tanto, no tendrían que estar asociadas unas con otras. Esto es, los picos de inversión-endeudamiento local no tendrían por qué darse al mismo tiempo en todas las provincias. De esta forma, el efecto macro de dicho endeudamiento local con motivo de financiar inversiones no sería significativo.

En tales circunstancias, el gobierno nacional, podría tener una política de endeudamiento público no sólo para financiar su propio gasto de inversión, sino también con el fin de contrarrestar el ciclo económico. Esta última política intenta contrarrestar la acción de un shock que es común a todo el territorio. El endeudamiento local fruto de necesidades de inversión responde a "shocks" locales y tiene un efecto macro (y micro) localizado que, por lo tanto, no tendría mayor interferencia con la acción estabilizadora de las autoridades nacionales.

ANEXO III.A
Organismos Federales de Coordinación de Políticas
en Diversas Areas

Consejo Federal de Inversiones

En este organismo están representadas todas las provincias. El Consejo desarrolla actividades de apoyo técnico y de estudio sobre distintos temas de interés para las adimistraciones provinciales. Ocasionalmente financia proyectos de inversión de relativo bajo montos los cuales pueden ser tener una área de influencia que abarque más de un estado provincial.

Comisión Federal de Impuestos

Ley 23548: ratifíquese la vigencia de la comisión federal de impuestos, la cual intervendrá con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional. Es el organismo de aplicación de la Ley de coparticipación de impuestos.

Pacto Federal en Defensa del Medio Ambiente

Firmado en Julio de 1993, propone la promoción política del desarrollo y la preservación del medio ambiente en todo el territorio del país mediante la acción conjunta de las provincias, la Municipalidad de Buenos Aires y el gobierno Nacional. Consejo Federal de Cultura y Educación

Consejo Federal de Bienestar Social

Ley 19717: créase el consejo federal de bienestar social, cuya misión será coordinar y completar la acción de los gobiernos nacional y provinciales en materia de bienestar social.

Otros organismos son el Consejo Federal de Salud, Consejo Federal de Energía Eléctrica, Consejo Federal de Seguridad, Consejo Federal de Coordinación Cultural, Acuerdo Federal Minero y Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos

IV. RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES

El análisis presentado en los capítulos anteriores mostró que el funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina ha estado asociado con tres hechos fundamentales. En primer lugar, en los últimos quince años ha habido una alta inestabilidad en las normas legales que regulan las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y las Provincias. Dicha inestabilidad ha recrudecido en 1991-1992 con varias leyes y decretos que fueron modificando lo establecido por el régimen de la Ley 23548. En segundo lugar, el proceso de descentralización fiscal por el lado del gasto se ha intensificado en los últimos años. Esto, conjuntamente con el proceso de privatizaciones (traspaso de responsabilidades de gasto al sector privado) encarado a nivel nacional, ha implicado que las provincias concentren una importante responsabilidad en el gasto público agregado. Sin embargo, esta mayor "presencia" en el presupuesto de erogaciones del sector público no se corresponde con las atribuciones provinciales por el lado de los impuestos; el Gobierno Federal sigue concentrando las fuentes tributarias más importantes. Finalmente, el importante desequilibrio vertical, producto de la disparidad en la distribución de responsabilidades de gasto e ingreso, ha implicado la existencia de un sistema de transferencias intergubernamentales que produce una significativa redistribución territorial de los recursos públicos. Esta situación ha afectado los incentivos de algunos gobiernos locales para producir reformas y, a su vez, ha generado desigualdades en la distribución inter-personal de los fondos.

Cualquier propuesta de largo plazo de reforma del régimen de relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina debería intentar avanzar en la solución de los tres problemas planteados. Se requiere un régimen con reglas más simples y que tengan cierta estabilidad; que implique una mayor capacidad tributaria provincial, y que limite y explicité los criterios que guían la redistribución territorial de recursos públicos a través de las transferencias intergubernamentales.

Con relación al primer punto, no se trata de diseñar esquemas que sean inamovibles en el tiempo. El cambio estructural al que ha estado (y continúa) expuesta la economía argentina en los últimos años hace todavía difícil predecir cuales serán las necesidades de gasto que enfrente el gobierno. Por lo tanto, hasta tanto no se determine que actividades van seguir en la órbita del sector público y cuales no -una decisión previa a la de que nivel de gobierno realiza tal o cual función- no es conveniente fijar reglas muy estrictas. Pero esto no justifica la ausencia de las mismas. Solo basta que el régimen que se proponga especifique la forma en que el mismo pueda ser adaptado a las nuevas circunstancias.

Con respecto al tema del desequilibrio vertical, en Argentina ya habría un nivel aceptable de descentralización del gasto a nivel provincial, y en todo caso lo aconsejable sería avanzar en la descentralización de ciertas responsabilidades desde las provincias hacia

los municipios. Como se mencionó antes, ciertos servicios como educación, salud básica, vivienda, etc. podrían ser transferidos a los municipios dada la concentración geográfica de los beneficios y al hecho de que la eficiencia de su prestación podría incrementarse debido al mayor y más directo control ciudadano. Este proceso debería realizarse en forma gradual y teniendo en cuenta las restricciones de recursos (financieros y humanos) en el nivel municipal de gobierno.

El área más crítica en las relaciones Nación-Provincias es la que se refiere a la distribución de las responsabilidades tributarias. Ya fue mencionada la posibilidad del traspaso de impuestos al consumo de ciertos bienes (combustibles, electricidad, cigarrillos, alcohol, etc.) de la órbita nacional a la provincial -ello sin descartar la posibilidad de una participación provincial en los impuestos a los ingresos e IVA. Esto debería complementarse con la eliminación de impuestos nacionales que gravan el patrimonio de personas o empresas, lo que daría mayor libertad a las autoridades provinciales para compartir con los municipios la recaudación de estos tributos (p. ej. sobre la propiedad). Estas reformas en la distribución de impuestos podrían complementarse -tal como propone el gobierno en el Pacto Fiscal actualmente en análisis- con la modificación de algunos impuestos locales, como el reemplazo paulatino del impuestos a los ingresos brutos y a los sellos por un impuesto que grave el consumo de bienes y servicios en la etapa minorista (e.j. impuesto general sobre el consumo).

Las modificaciones impositivas, como las antes indicadas u otras que se propongan, requieren un estudio detallado que evalúe los efectos de los cambios en la recaudación total (Nacional y Provincial) y los posibles problemas que podrían enfrentarse en la transición. El cambio buscado en la estructura impositiva no es neutral, ya que el objetivo es aumentar la recaudación propia de los gobiernos provinciales y municipales.

Aún cuando las reformas impliquen una mayor nivel de autofinanciamiento de los gobiernos sub-nacionales, persistirá algún nivel de desequilibrio vertical -ello dependerá, sobre todo, de si el GN utiliza o no en forma exclusiva el IVA y los impuestos al ingreso- el cual tenga que ser solucionado con un régimen de transferencias intergubernamentales⁵⁹. En tal caso, se requiere que este régimen, el cual podría mantener las características más salientes de un esquema de coparticipación, sea explícito en los criterios que determinan la distribución de recursos entre las jurisdicciones provinciales y conlleve alguna forma de control de gestión por parte del gobierno nacional--sobre todo si los fondos se destinan a cubrir el financiamiento de un mínimo nivel de servicios públicos en aquellas jurisdicciones más atrasadas. Ello podría lograrse si dichos montos figuraran en el presupuesto nacional. Si bien la configuración socioeconómica regional del país hace necesario cierto nivel de redistribución regional de recursos, ésta debe estar acotada y no dañar los incentivos para una mayor eficiencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas locales.

Notas

1. Otras disposiciones legales que complementan o modifican parcialmente este régimen se describen en el capítulo siguiente, sección 2.2.2.

2. Los impuestos comprendidos son "...todos los impuestos nacionales existentes o a crearse..." con excepción de los "derechos de exportación e importación..". Ver también lo consignado en el punto (iii), página 9.
3. La Ley fija directamente los porcentajes de participación de cada provincia sin fundamentación alguna. Un análisis de las implicancias distributivas de dichos porcentajes se presentan en el capítulo II sección 3.2.1 y en el capítulo III sección 3.1.
4. Se establecen, además, las características básicas a las que deberán ajustarse los impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos.
5. El Fondo se forma con el 1% de la masa coparticipable de la Ley 23548. Para las modificaciones posteriores ver el cuadro 7. El fondo esta destinado a "...atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.."; el Ministerio del Interior es el encargado de su asignación.
6. La información corresponde al producto per cápita geográfico. Este es un pobre indicador del ingreso per cápita regional dada la diferencia entre el lugar en que se genera el producto y el de residencia de los propietarios de los factores productivos.
7. El indicador de hogares con necesidades básicas insatisfechas (HNBI) se construye sobre la base de indicadores de hacinamiento, calidad de la vivienda, asistencia escolar y capacidad de subsistencia.
8. El ordenamiento de las provincias no se modifica sustancialmente si se utiliza el Índice de Desarrollo Humano (Naciones Unidas, PNUD, 1991, 1992) como indicador socioeconómico. Al final de este capítulo, en el anexo I.A, se presenta una estimación del Índice de Desarrollo Humano para el conjunto de provincias Argentinas. Para más detalles ver Sanguinetti (1992).
9. Ver Desarrollo Humano: Informe 1990, 1991 y 1992, PNUD, Naciones Unidas.
10. Ello se hace aplicando la siguiente fórmula:

$$E = (2/3)*\text{Alfabetismo} + (1/3)*\text{años de escolaridad}$$

11. La fórmula que se aplicó es la siguiente:

$$W(y) = \left[\begin{array}{ll} y & \\ y^* + 2(y-y^*)^{1/2} & \text{para } y^* < y < 2y^* \\ y^* + 2(y^*)^{1/2} + 3(y-2y^*)^{1/3} & \text{para } 2y^* < y < 3y^* \end{array} \right]$$

y así sucesivamente. y^* mide el ingreso correspondiente a la línea de pobreza en los países desarrollados.

12. Estos datos corresponden al censo de 1980. Información preliminar obtenida a partir del censo 1991 da cuenta de un sustancial aumento en el promedio de años de escolaridad.
13. Adicionalmente, niveles de ingreso superiores a la línea de pobreza correspondientes a los países industriales reciben ponderación cero en el índice.
14. Ver fórmula (1) en la sección 2. El máximo y mínimo se obtuvieron de la muestra de 160 países descrita en el informe 1990.
15. Recuérdese que al estar trabajando con la metodología correspondiente al informe 1990, los ingresos superiores a la línea de pobreza de los países industriales tienen un peso de cero en el índice.
16. En la estimación del IDH se vuelve a encontrar el problema de que el producto geográfico es un pobre predictor del ingreso disponible correspondiente a cada provincia.
17. Problemas de compabilización de información obtenida de distintas fuentes hace difícil incluir a los gobiernos provinciales. No obstante, en el capítulo 3, sección 4.1 se brinda información parcial al respecto y se discuten los problemas metodológicos que surgen cuando se intenta medir la "responsabilidad" provincial en el déficit del sector público agregado.
18. Estos datos corresponden a la Provincia de Buenos Aires para el período 1907-1913, ver Provincia de Buenos Aires (1978).
19. La recaudación de los impuestos internos por los distintos niveles de gobierno en el período 1929-1933 fue la siguiente: Gobierno nacional 64.5% y Gobiernos Provinciales 35.5%. Para más detalles ver Porto (1990).
20. En el anexo II.A se describen los criterios utilizados a lo largo de este período para la distribución secundaria (entre provincias). Este análisis reviste importancia dado que los % de distribución secundaria hoy vigentes no responden a ningún criterio explícito. Las consecuencias distributivas (inter-regionales e inter-personales) de esta distribución secundaria se analizan en el capítulo III, sección 3.2.
21. Los detalles más importantes del régimen establecido por la ley 23548 ya fueron presentados en el capítulo I sección 3. Un análisis detallado de los problemas del régimen puede encontrarse en Porto (1990).
22. En el capítulo III, sección 4.1 se vuelve sobre el tema de las "responsabilidad provincial" en el déficit del sector público Argentino.
23. El mismo ajuste se realizó para los gobiernos provinciales.
24. Algunas provincias han contado también con ingresos de capital a través de su participación en la privatización de algunas empresas que, aunque estaban en la órbita

nacional, concentraban parte de su actividad en sus territorios (ej. Gas del Estado, la petrolera estatal YPF y algunas represas).

25. Los tributos recaudados por las municipalidades varían según las características de la jurisdicción. El poder tributario municipal es un poder derivado y está sujeto a las obligaciones que asumen las provincias en virtud de la Ley de coparticipación de Impuestos Nacionales. En la provincia de Buenos Aires, el conjunto de Municipalidades financia el 60% con recursos propios y el 40% con transferencias del nivel provincial. Los principales recursos propios son impuestos sobre la propiedad inmueble urbana (41% del total), sobre la propiedad rural (41%), y sobre las actividades lucrativas urbanas (15%) y rurales (3%).

26. Estos fondos han dejado recientemente de ser recursos de origen nacional como consecuencia de la privatización y desregulación del sector. De esta forma, las empresas concesionarias encargadas de la explotación de dichos recursos pagan las regalías directamente a las provincias. En el anexo II.C a este capítulo se describe brevemente la evolución histórica del régimen de regalías.

27. La forma en que estos fondos se distribuyen entre las provincias se analiza en la sección 3.2.

28. El componente redistributivo del régimen de transferencias se discute en la sección 3.3.

29. En el capítulo siguiente, sección 3.1 se evalúa la distribución secundaria del régimen de la ley 23548 en términos de algunos criterios explícitos.

30. Los criterios para la distribución secundaria de las otras transferencias se detallan en las notas del cuadro 22.

31. Estos regímenes fueron casi en su totalidad discontinuados con las reformas encaradas a partir de 1990.

32. Debe aclararse que dicho Pacto todavía (Julio 1993) no ha sido firmado y está siendo negociado entre la Nación y las provincias.

33. Cálculos preliminares indican que, para algunas provincias, la tasa del impuesto a la venta requerido para reemplazar los fondos que se perderían por el ordenamiento tributario sería del orden del 12 a 15%. Dicha tasa parece elevada si se considera la experiencia internacional en la materia, y que además dicho impuesto debe convivir con un impuesto al valor agregado nacional del 18%.

34. Este anexo está basado en H. Nuñez y Porto, A. (1983).

35. La solución centralizada es aquella donde el gobierno nacional, debido a la falta de información sobre preferencias locales, provee la misma cantidad del bien público en cada región. Se supone que las autoridades locales (y nacionales) están interesadas en maximizar el bienestar del agente representativo de cada región.

36. Analíticamente la condición que define el monto óptimo del bien público local es,

$$\frac{U_{g_j}}{U_y} = \frac{P_g}{N_j}$$

donde U_g es la utilidad marginal del bien público local, P_g es el costo de ese bien público por unidad, N_j la población en la localidad j e y es el bien privado. Para más detalles ver Porto (1990), cap 1.

37. Nótese que en el modelo de referencia la descentralización por el lado del gasto tiene que ser acompañada por descentralización de ingresos para obtener el resultado eficiente. Cualquier otra situación -por ejemplo, si los gobiernos locales reciben transferencias nacionales financiadas con un impuesto nacional- llevaría a una sobre oferta del bien público local y a un menor nivel de bienestar. Ver Sanguinetti (1990).

38. También pueden observarse economías de escala en la producción de ciertos bienes públicos. De esta forma los costos medios se reducen a medida que la cantidad aumenta.

39. Una tercera opción son acuerdos interregionales donde dos o más regiones coordinan la provisión del bien público que genera beneficios interjurisdiccionales. En la Argentina existe un conjunto de Consejos Federales donde las provincias están representadas y cuyo cometido es coordinar políticas en distintas áreas. Ver Anexo III.A de este capítulo.

40. El gobierno ha dado recientemente muestras de promover una mayor participación de los niveles municipales en la política fiscal creando del Consejo Federal de Intendentes y del Instituto Federal Municipal. Estos organismos promoverían el estudio y análisis de propuestas de reforma que conlleven a una mayor descentralización fiscal a nivel municipal.

41. Cuando la provisión de bienes públicos locales está organizada en forma directa o indirectamente (vía financiación) por la administración central, siempre habría forma de culpar al gobierno central de los eventuales deficiencias de los servicios.

42. Un efecto similar, al de diferencias en el ingreso, se daría en el caso de que el costo de proveer bienes públicos varíe de una jurisdicción a otra.

43. En la sección 3 se analizan las consecuencias que este tipo de política genera sobre la distribución interregional e inter-personal del ingreso.

44. En la literatura se pueden encontrar numerosas referencias a equilibrios sub-óptimos que describen "guerras impositivas". Ver, por ejemplo, Barrow M. (1986), Mintz and Tulkens (1986), Wildasin (1988) Wilson (1985), (1986).

45. En el modelo de Tiebout (1956), en cambio, la movilidad de capital y trabajo conduce a una solución que es Pareto-eficiente. Discusiones más recientes pueden encontrarse en Epple and Zelenitz (1981), Henderson (1985) y Oates (1985).

46. La mayor elasticidad respecto a cambios en la tasa impositiva que se observaría para una base imponible (i.e. compra de automóviles) producto de la posibilidad de movilidad interjurisdiccional, determina que, para una tasa dada, la distorsión (pérdida de bienestar) sea mayor, si se mide en términos de los tradicionales "Triángulos de Harberger".
47. El traspaso de impuestos al nivel municipal se justificaría si paralelamente se da una descentralización del gasto desde el nivel provincial al local en los términos comentados en la sección 2.1.
48. Ello no impide que, como ocurre en Estados Unidos, los estados provinciales puedan cobrar sobre-tasas.
49. Debe señalarse que si bien en la actualidad estos impuestos no son recursos propios de las provincias, su recaudación es compartida entre la Nación y las provincias vía el régimen de Coparticipación.
50. Los impuestos más importantes son el impuesto al patrimonio neto y a los activos en el orden nacional, y los impuestos inmobiliario y sobre los automotores en el orden provincial.
51. Ello ocurriría sobre todo si estos individuos no tiene capacidad de influir en la forma y cuantía que esos recursos son asignados a estos programas.
52. El análisis presentado a continuación se basa en Porto (1990) cap 7.
53. Como se expresó antes, la Ley no explicita ningún criterio que justifique el valor de los coeficientes para cada provincia.
54. Ver INDEC (1983).
55. Lo que sigue está tomado de Heymann y Sanguinetti (1993).
56. Ver por ejemplo, Heymann y Navajas (1989), Imai, K. (1992), etc.
57. Para una discusión más detallada de este punto ver Porto (1992).
58. De esa forma, el endeudamiento público local se asimila al de una empresa, donde el valor de la deuda lo da la capacidad de repago (flujo futuro de superávit fiscal) y por lo tanto, sería pasivo de estar sujeto a calificaciones de riesgo, y otras condiciones requeridas para poder flotar dichos instrumentos financieros.
59. Podría ser útil diseñar un modelo de equilibrio general simple que simule las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno. Este puede ser empleado para dar alguna orientación sobre los efectos que, sobre las recaudaciones -y el nivel asociado de transferencias intergubernamentales-, tienen distintas modificaciones de política.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1991): "Argentina, Finanzas de los Gobiernos Provinciales", Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Paises, Washington, D. C.
- Barrow M. (1986): "Central grants to local Governments: A Game theoretic Approach". Environment and Planning C: Government and Policy.
- Bahl, R. and Nath, S. (1986): "Public Expenditure decentralization in developing countries". Environment and Planning C: Government and Policy.
- Bird, R. (1986): "On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states", Environment and Planning C: Government and Policy 4, 389-404.
- Bunge (1940): La Nueva Argentina, Ed. Kraft, Buenos Aires.
- Dieguez, H., Llach, J.J. y Petrecolla, A. (1990): El Gasto Público Social, Buenos Aires, ITDT.
- Epple, D. y Zelenitz, A. (1981): "The implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?". Journal of Political Economy, 89 (6).
- FIEL (1990): El Gasto Publico en Argentina: 1960-1988.
- FIEL (1991): El Sistema Tributario Argentino.
- FIEL (1992): "Hacia una Nueva Organizacion del Federalismo Fiscal en la Argentina", Agosto.
- Flood, C. y Harriague, M. (1992): "El Gasto Público Consolidado", Documento de Trabajo # GP/01, Secretaría de Programación Económica.
- Henderson. J. (1985): "The Tiebout Model: Bring Back Entrepreneurs". Journal of Political Economy, 93 (2).
- Heymann, D. y Navajas, F. (1989): "Conflicto Distributivo y Déficit Fiscal". Mimeo.
- Heymann, D. y Sanguinetti, P. (1993): "Transferencias intergubernamentales y segmentación poblacional: Algunos resultados preliminares". Mimeo.

- Imai, K. (1992): "Decentralizing Government Deficit Finance in Argentina". *The Developing Economies*, vol 30, #4. Institute of Developing Economies.
- INDEC (1983): *La Pobreza en Argentina*, Buenos Aires.
- Levin, J. (1991); "Measuring the Role of Subnational Governments", IMF Working Paper.
- Mintz, J. and Tulkens, H. (1986): "Commodity Tax Competition between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency". *Journal of Public Economics*, 29, 133-172.
- Musgrave, R. (1968): *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid.
- Naciones Unidas, PNUD (1990-92): *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- Nuñez Miñana, H. (1972): "Indicadores de Desarrollo Regional en La República Argentina: Resultados preliminares". Documento Interno # 10, Instituto de Investigaciones Económicas, F.C.E., UNLP.
- Nuñez Miñana, A. y Porto A. (1983): *Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos, Análisis y Alternativas*, Consejo Federal de Inversiones.
- Oates, W. (1972): *Fiscal federalism*, Hacourt Brace, New York.
- Oates, W. (ed) (1977): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Massachusetts.
- Oates, W. (1985): "Searching for Leviatan: An Empirical Study". *American Economic Review*, September.
- Porto, A. (1990): *Federalismo Fiscal: El Caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella-Editorial Tesis.
- Porto (1992): "La Responsabilidad Provincial en el Déficit del Sector Público Argentino". Mimeo.
- Porto, A. y Nuñez Miñana, H. (1982): "Coparticipación Federal de Impuestos: Distribución Primaria (1935-1981)". *Anales de las 15 Jornadas de Finanzas Públicas*, Cordoba.
- Sanguinetti, P. (1990): "Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures in Argentina: A Game Theoretic Approach". Cap. 2 Tesis Doctoral, University of California, Los Angeles.
- Sanguinetti (1992): " Desarrollo Humano: Algunas Comparaciones Internacionales y Aplicaciones al Caso Argentino". Convenio PNUD-CIEPP.

- Sanguinetti (1993): "The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Government Deficits: Theory and Evidence", *Estudios Economicos*, Enero-Junio.
- Secretaría de Hacienda (1987): "Relaciones Fiscales Nación-Provincias: Bases para un nuevo Pacto Federal". Ministerio de Economía.
- Tiebout, Ch. (1956): "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, October.
- Weingast, Shepsle, K. and Johnsen (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of political Economy*.
- Wildasin, D. (1988): "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition", *Journal of Public Economics*.
- Wilson, J. (1985): "Optimal Property Tax in the Presence of Interregional Capital Mobility". *Journal of Urban Economics*.
- Wilson, J. (1986): "A Theory of Interregional Tax Competition". *Journal of Urban Economics*.

Cuadro 1
Argentina: Indicadores Económicos Generales del País

INDICADORES	Años	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PBI a		155,347	141,079	150,925	154,342	144,092	150,932	143,298	149,287
PBI per cápita b		5,631	4,669	4,974	5,022	4,629	4,789	4,491	4,638
PBI Industrial/PBI (en %) c		27.08	25.66	26.71	26.50	25.75	24.78	24.54	25.40
PIB Agrícola/PBI (en %) c		6.56	8.18	7.61	7.19	8.10	7.86	8.77	8.34
Inversión/PBI (en %) d		27.7	19.0	17.3	20.4	20.8	n.d.	n.d.	n.d.
Inflación (% anual) e		87.6	385.4	81.9	174.8	387.7	4,923.6	1,343.9	84.0
Exportaciones/PBI (en %) e		5.1	5.6	5.2	5.1	5.5	5.2	5.5	5.3
Deuda Externa/PBI (en %) f		17.3	19.0	17.8	17.4	18.6	17.8	18.7	18.0
Salario Medio (US\$) g		n.d.	244.9	306.8	247.5	251.6	170.9	373.3	507.0
Población h		27.9	30.6	30.7	31.1	31.5	31.9	32.3	32.6

(a) en millones de pesos, a precios de 1992 ajustado por índice de precios implícitos, ver índice y PBI a precios corrientes en anexo A.
Fuente: Informe Económico 1992, Secretaría de Programación Económica, Febrero 1993.

(b) en dólares de 1992. Obtenido a partir del tipo de cambio promedio de 1992 (1 dólar = 0.987 pesos).

(c) Fuente: Indicadores Económicos, noviembre 1992, BCRA.

(d) Datos preliminares. Fuente: BCRA.

(e) Fuente: Informe Económico año 1992, Secretaría de Programación Económica, Febrero 1993.

(f) Fuente: Indicadores Macroeconómicos de la Argentina, diciembre 1992, Oficina de la Cepal en Buenos Aires.

(g) Salarios Nominales en Dólares, Promedio General de la Economía, convertido a dólares aplicando el tipo de cambio promedio libre o paralelo según corresponda. Fuente: Carta Económica, Marzo 1993.

(h) Millones de personas. Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Setiembre 1991.

Cuadro 2
Argentina: Indicadores Económicos Regionales

Unidades Jurisdiccionales ^(a)	Participación Provincial PIB 1988 ^(b)	PIB Per Cápita 1988 ^(b)	Índice Per Cápita 1991/1988 ^(b)	Población 1991 d	Densidad Poblacional 1991 d	Participación Provincial 1988 ^(c)	Participación Provincial 1991 ^(c)	Índice de Pobreza 1991/1988 ^(d)	Índice de Pobreza 1991/1988 ^(d)
AVANZADAS	78	2153.9	112.2	22,518,824	29.6	89.0	85.5	6.32	15.00
Capital Federal	22.9	4688.5	244.1	2,960,976	14.8	19.37	13.7	4.8	6.00
Buenos Aires	33.8	1657.2	86.3	12,582,321	40.9	48.47	52.4	6.7	17.00
Córdoba	7.5	1715.8	89.3	2,764,176	16.7	4.70	6.3	5.3	17.00
Mendoza	4.4	1985.3	103.4	1,414,058	9.5	5.33	3.9	4.4	19.00
Santa Fé	9.7	2162.7	112.6	2,797,293	21.0	11.14	9.2	10.4	18.00
BAJA DENSIDAD	6.5	2661.0	138.6	1,741,765	2.3	2.0	1.5	7.6	24.00
Chubut	1.5	2861.3	149.0	356,587	1.6	0.71	0.3	13.9	26.00
La Pampa	1.1	2903.6	151.2	260,034	1.8	0.45	0.3	2.4	16.00
Neuquen	1.5	2972.5	154.8	388,934	4.1	0.19	0.5	8.9	30.00
Río Negro	1.7	2111.2	109.9	506,796	2.5	0.61	0.5	4/d	28.00
Santa Cruz	0.7	2971.6	154.7	159,964	0.7	0.04	0.1	3.7	20.00
Tierra del Fuego	n.d.	4/d	4/d	69,450	3.2	0.00	1.0	9.1	4/d
INTERMEDIAS	8.5	1417.9	73.8	3,848,137	15.8	5.7	6.3	9.08	30.00
Entre Ríos	2.1	1267.1	66.0	1,022,865	13.0	0.94	1.2	7.1	25.00
Salta	1.9	1468.7	76.5	866,771	5.6	0.84	1.1	9.8	38.00
San Juan	1	1151.9	60.0	529,920	5.9	0.87	0.5	9.3	24.00
San Luis	0.7	1793.4	93.4	286,334	3.7	0.51	0.6	6.7	25.00
Tucumán	2.9	1560.1	81.2	1,142,247	50.7	2.59	2.9	12.5	33.00
REZAGADAS	6.6	964.2	50.2	4,499,961	8.7	3.2	4.3	5.9	38.00
Catamarca	0.5	1267.6	66.0	265,571	2.6	0.41	0.2	5.9	31.00
Chaco	1.1	816.1	42.5	838,303	8.4	0.30	0.7	5.4	42.00
Corrientes	1.3	1107.5	57.7	795,021	9.0	0.83	0.6	3.6	37.00
Formosa	0.4	754.7	39.3	404,367	5.6	0.12	0.1	8.9	42.00
Jujuy	1.1	1357.0	70.7	513,992	9.7	0.85	1.1	6.6	38.00
La Rioja	0.3	879.9	45.8	220,729	2.5	0.06	0.5	8.7	27.00
Misiones	1	855.6	44.6	789,677	26.5	0.49	0.9	5.8	36.00
Santiago del Estero	0.9	833.8	43.4	672,301	4.9	0.19	0.2	2.3	41.00
PAIS	100	1920.3	100	32,608,687	11.7	100.00	100.0	7.0	19.0

(a) Fuente: Fiel (1992).
(b) En US\$ de julio de 1988. Fuente: Banco Mundial (1991).
(c) en base a información columna (b).
(d) Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, INDEC, Setiembre 1991.
(e) Fuente: Banco Mundial (1991).
(f) Fuente: Industria Manufacturera, Censo Nacional Económico 1985, INDEC, Octubre 1988.
(g) Tasas de Desocupación Abierta correspondientes a áreas urbanas. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Octubre de 1992, INDEC.
(h) Hogares NBI/Hogares Totales. Fuente: FIEL (1992).
(i) Hogares NBI/Hogares Totales. Fuente: La Pobreza en la Argentina, INDEC (1983).

Cuadro 3
Tamaño e Importancia del Sector Público Nacional no Financiero en la Economía*

INDICADORES FISCALES	Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ing/PBI a		19.52	18.42	23.2	21.8	20.2	19.5	18.2	18.4	22.5	24.8
Gasto/PBI b		34.93	28.84	28.7	25.9	26.9	28.1	23.0	22.1	23.8	24.93
Déficit/PBI		15.41	10.42	5.42	4.1	6.73	8.56	4.81	3.74	1.27	0.17
Deuda púb.interna/PBI c		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10.9	9.0	7.5	7.2	n.d.
Deuda externa d		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	58324	58473	63314	60973	59007	n.d.

(*) Incluye Administración Nacional, Sistema Nacional de Seguridad y Empresas Públicas según metodología internacional (Déficit operativo más inversión real).

(e) Incluye los recursos de la coparticipación federal correspondientes a las provincias y la MCBA. Fuente: Presupuesto 1992, Secretaría de Hacienda, Enero 1992.

(b) Fuente: Presupuesto 1992, Resumen. Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Enero 1992.

(c) Incluye Títulos Públicos y Deuda Remunerada BCRA. Fuente: Informe Económico, Diciembre 1992, Secretaría de Programación Económica.

(d) en millones de dólares. Fuente: Indicadores Económicos, Diciembre 1992, BCRA.
n.d.: dato no disponible sobre bases homogéneas.

Cuadro 4
Esquema Ahorro - Inversión - Déficit, Sector Público Nacional 1987-1991 (% del PBI)

Año	1987			1988			1989			1990			1991							
INGRESOS/GASTOS	Adm. No Fin.	Emp. Social	Seg. Social	Adm. No Fin.	Emp. Social	Seg. Social	Adm. No Fin.	Emp. Social	Seg. Social	Adm. No Fin.	Emp. Social	Seg. Social	Adm. No Fin.	Emp. Social	Seg. Social					
I. Recursos Corrientes	15.45	11.78	4.13	31.36	13.5	12.8	4.8	31.1	14.2	12.75	3.32	30.28	12.57	10.19	5.19	27.95	14.9	7.47	6.34	28.74
Tributarios	13.94	0	3.86	17.81	12.1	0	4.71	16.8	13	0	3.27	16.31	11.3	0	5.03	16.33	13.4	0	6.16	19.59
No Tributarios	1.5	11.78	0.27	13.55	1.38	12.1	0.09	14.3	1.17	12.75	0.05	13.97	1.26	10.19	0.16	11.61	1.5	7.47	0.18	9.15
II. Erogaciones Corriente	16.71	11.59	5.07	33.37	16.3	13.4	5.22	34.9	14.1	14.13	3.57	31.82	13.07	10.5	5.66	29.22	16.1	7.4	6.23	29.74
III. Ahorro	-1.26	0.19	-0.95	-2.01	-2.8	-0.6	-0.41	-3.8	0.1	-1.38	-0.26	-1.54	-0.5	-0.3	-0.47	-1.28	-1.2	0.08	0.12	-0.99
IV. Recursos de Capital	0.04	0.11	0	0.15	0.03	0.33	0	0.36	0.23	0.34	0	0.57	0.58	0.06	0	0.63	1.07	0.18	0.18	1.43
V. Erogaciones de Capital	1.68	3.59	0	5.28	1.5	4.49	0	5.99	1.09	2.82	0	3.91	0.62	2.5	0	3.11	0.51	1.19	0	1.7
VI. Necesidad de Financiamiento	2.49	3.3	0.95	6.73	3.4	4.75	0.41	8.56	0.69	3.86	0.26	4.81	0.51	2.74	0.47	3.72	0.63	0.93	-0.3	1.26

Fuente: Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento 1987-1991, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.

Cuadro 5
Estructura del Sector Público Argentino: 1916 - 1991/2

Jurisdicción	1916	1991-1992			
	Gasto Total	Con Previsión Social		Sin Previsión Social	
		Gasto Total	Ingreso Total	Gasto Total	Ingreso Total
Gobierno Nacional	63.3	55.6	81.8	48.9	76.7
Provincias y MCBA	25	35.7	14.1	39.5	18.1
Municipalidades de Provincia	11.7	8.7	4.1	11.5	5.2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de E. Bunge (1917) y Cuadros 9 y 15.

Cuadro 6
Financiamiento del Gasto Provincial con Recursos Nacionales
(Coparticipación Nacional y Otros, en %)

Años	%	Años	%
1900	6.5	1980	49.3
1910	11.5	1981	50.7
1939	28.7	1982	55.4
1960	47.2	1983	73.5
1973	62.8	1984	58.9
1974	65.2	1985	62.4
1975	76.7	1986	61.2
1976	73.1	1987	60.8
1977	61.6	1988	57.5
1978	55.9	1989	67.4
1979	51.1	1990	55.8
		1991	62.9

Fuente: Porto (1990) y Proyecto de Ley de Presupuesto 1993. Ministerio de Economía, Setiembre 1992.

Cuadro 7
Distribución Primaria de la Coparticipación
Federal de Impuestos en la Argentina

Coeficiente de distribución primaria		Montos Totales	
Año	% Correspondiente a Provincias	Año	% del PBI
1935	29.1	1935-1946	1.14
1946	17.9	1947-1958	2.26
1958	23.9	1959-1966	2.4
1964	41.7	1967-1972	2.44
1973	48.5	1973-1979	3.27
1983	29	1980	3.62
1985/87 sin régimen		1984	1.79
1988/91	56.66	1988/91	5.8

Fuente: Porto (1990)

Cuadro 8
Relaciones Fiscales Nación-Provincias. Resumen de las Normas 1991-1993

Régimen	Masa Coparticipable	Distribución Primaria	Distribución Secundaria	Vigencia
1. Régimen General Ley 23548/88	Todos los impuestos que recauda el GN, excepto s/ comercio exterior los que tengan afectación específica o con otro régimen de distribución	57.048% a Provincias 1% al Fondo ATN 41.99% a la Nación	Porcentajes fijados por la Ley. ATN: no automático	1988/89 con prórroga
2. Fondo Educativo Ley 23906/91	50% del impuesto a los activos	65% a las Provincias 35% a la Nación	Segun indicador compuesto, ver Decreto 2122/91	
3. Transferencias financiadas con Impuesto a las Ganancias				
A. Previsión Social Decreto 879/92	20% del impuesto	100% al GN		
B. Fondo Conurbano Bonaerense Ley 24073/92	10% del impuesto	100% a la pcia de Buenos Aires		
C. Fondo para HNBI Ley 24073/92	4% del impuesto	100% para Provincias excluida Buenos Aires	Segun cantidad de HNBI	
D. Fondo ATN Ley 24073/9	2% del Impuesto	100% al Fondo ATN	No automático	
4. Transferencias de servicios del GN a las Provincias Ley 24049/92	Se autoriza al GN a retener fondos de la Coparticipación por el costo de los servicios transferidos	100% a las Provincias	Segun costo del servicio Transferido a cada provincia	Solo si la recaudación es mayor que lo recaudado en Abril/Dic 91
5. IVA para previsión social Ley 23966/92	11% del IVA	90% para la Nación 10% para las Provincias		
6. Previsión Social Acuerdo Nación-Provincias, Agosto 92	Se retiene 15% de la masa coparticipable Se retiene 43.8 millones\$/mes de la masa coparticipable Se garantiza al conjunto de provincias una suma mínima de \$730 millones\$/mes por coparticipación	100% para el GN (previsión social Nación) 100% para las provincias		
7. Impuesto a los bienes personales no incorporados al proceso productivo Ley 23966/92	Nuevo impuesto	90% para Previsión Nac. 10% para Previsión Prov.		
8. Impuestos Internos sobre primas de seguros Decreto 171/91	Se retienen fondos del impuesto interno sobre primas de seguros	100% al GN (para financiar pasivos del INDER)		
9. Impuestos sobre combustibles líquidos y gas natural Ley 23966/91	Reemplaza otros impuestos sobre combustibles	Hasta el 30/6/92, 47% al GN 40% Fonavi, 13% país Desde 1/7 al 31/12/92, 42% GN; 41% Fonavi; 17% Pcias Desde 1/1 al 30/6/93, 38% GN; 32% Fonavi; 20% Pcias. Desde 1/7/93 al 31/12/95, 34% GN; 42% Fonavi; 24% Pcias. Desde 1/1/96: 29% GN; 42% Fonavi; 29% Pcias.	60% a fondo de viabilidad. Dist.L.505/58 30% distrib. s/ Ley 23548 10% FEDEI distrib. s/ley 15336.	

Cuadro 9
Gastos Efectivos por Niveles de Gobierno
-en millones de pesos de 1992- y en % del PBI-

CATEGORÍA	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI	Moneda	% PBI
Nivel Nacional a	45,097	29.03	39,256	29.1	40,024	28.4	39,240	26.0	43,370	28.1	38,184	26.5	33,054	21.9	28,086	19.6	30,753	20.6
Nivel Provincial b	19,232	12.38	16,616	12.3	17,635	12.5	20,979	13.9	21,917	14.2	19,308	13.4	16,904	11.2	16,909	11.8	19,706	13.2
Nivel Municipal	3,666	2.36	2,296	1.7	3,245	2.3	3,622	2.4	4,013	2.6	3,458	2.4	3,321	2.2	3,439	2.4	4,777	3.2
Total	67,995	43.8	58,169	43.1	60,904	43.2	63,841	42.3	69,300	44.9	60,951	42.3	53,279	35.3	48,435	33.8	55,236	37.0

*Deflato por índice de precios implícito, ver índice en Anexo A.
(a) Incluye Administración Central, Empresas Públicas (de acuerdo a metodología internacional), Sistema Nacional de Seguridad Social, Obras Sociales y Asignaciones Familiares.
(b) Incluye Transferencias a Municipios, Sistema de Seguridad Social y Obras Sociales Provinciales.
Fuente: Flood, M. y Harriague, M. (1992).

Cuadro 10
Gasto por Funciones: Sector Público Consolidado (en porcentaje del PIB)

FINANCIACIÓN	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
I FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	8.13	6.21	6.90	7.11	6.69	5.97	5.70	6.79	
I.1 Administración General	2.78	2.66	2.94	3.11	2.96	2.69	2.77	3.36	
I.2 Justicia	0.49	0.50	0.52	0.55	0.45	0.45	0.45	0.55	
I.3 Defensa	2.69	1.61	1.75	1.83	1.77	1.43	1.05	1.13	
I.4 Seguridad	2.17	1.44	1.68	1.63	1.61	1.41	1.42	1.74	
II GASTO PÚBLICO SOCIAL Y EN RECURSO	21.96	21.71	23.01	24.53	22.26	17.90	20.77	22.87	
II.1 Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	4.49	4.69	5.09	5.56	5.22	4.25	4.44	4.70	
II.2 Salud	4.70	5.10	5.36	5.80	5.56	4.69	5.02	5.32	
II.3 Vivienda	1.18	0.88	1.02	1.13	0.89	0.68	0.89	0.86	
II.4 Bienestar Social	0.76	1.09	1.12	1.19	1.05	1.14	0.74	0.78	
II.5 Seguridad Social	8.45	8.25	8.31	8.93	7.98	5.69	8.13	9.09	
II.6 Trabajo	1.48	0.84	1.20	1.10	0.65	0.62	0.63	0.87	
II.7 Otros Servicios Urbanos	0.97	0.84	0.91	1.01	0.91	0.83	0.92	1.25	
III GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA ECO. Y EN SUBSIDIOS A LA ACTIVIDAD PRIVA	10.26	9.71	8.58	9.61	9.97	7.57	5.41	4.71	
III.1 Producción Primaria	0.78	0.61	0.65	0.68	0.66	0.53	0.46	0.53	
III.2 Energía y Combustible	3.64	3.78	3.20	4.03	3.74	3.41	2.39	1.80	
III.3 Industrias	0.69	0.60	0.46	0.43	0.39	0.35	0.23	0.19	
III.4 Servicios	4.59	4.32	3.42	3.95	4.69	2.72	1.83	1.65	
III.5 Desarrollo de la eco. sin discriminar	0.57	0.40	0.83	0.53	0.49	0.57	0.50	0.53	
IV DEUDA PÚBLICA	3.43	5.50	3.85	3.66	3.13	3.75	1.97	2.70	
Total	43.78	43.13	42.34	44.91	42.05	35.19	33.85	37.07	

(a) Incluye Administración Nacional, Empresas Públicas (según metodología internacional), Seguridad Social, Provincias, Obras Sociales y Asignaciones Familiares.
Fuente: Flood, M. y Harriague, M. (1992).

Cuadro 11
Gasto por Funciones: Gobierno Nacional a
-en % del PBI-

FINALIDAD/ FUNCION	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	4.47	3.30	3.41	3.75	3.68	3.15	2.77	3.20
I.1 Administración General	0.67	0.93	0.87	1.05	1.03	0.97	0.98	1.08
I.2 Justicia	0.19	0.20	0.20	0.23	0.23	0.19	0.18	0.24
I.3 Defensa	2.69	1.61	1.75	1.83	1.77	1.43	1.05	1.13
I.4 Seguridad	0.91	0.57	0.59	0.64	0.65	0.57	0.57	0.75
II GASTO PUB. SOCIAL Y EN REC. HUMAN	13.87	12.51	12.73	13.68	12.26	9.59	11.36	12.19
II.1 Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	2.17	1.91	1.87	2.09	2.05	1.54	1.65	1.58
II.2 Salud	2.76	2.57	2.68	2.96	3.00	2.47	2.70	2.68
II.3 Vivienda	0.06	0.15	0.14	0.09	0.07	0.05	0.05	0.06
II.4 Bienestar Social	0.41	0.64	0.45	0.50	0.39	0.57	0.15	0.09
II.5 Seguridad Social	7.00	6.39	6.39	6.95	6.10	4.34	6.18	6.91
II.6 Trabajo	1.48	0.84	1.20	1.10	0.65	0.62	0.63	0.87
II.7 Otros Servicios Urbanos								
III GASTO PUBLICO EN INFRAEST. ECO. Y EN SUBSIDIOS A LA ACT. PRIVADA	7.36	7.16	6.09	7.11	7.72	5.77	3.62	2.68
III.1 Producción Primaria	0.19	0.14	0.15	0.20	0.19	0.13	0.05	0.06
III.2 Energía y Combustible	3.03	3.37	2.84	3.63	3.35	3.09	2.06	1.42
III.3 Industrias	0.06	0.55	0.43	0.38	0.34	0.31	0.19	0.13
III.4 Servicios	3.10	2.95	2.43	2.75	3.70	2.05	1.17	0.96
III.5 Desarrollo de la eco. sin discriminar	0.43	0.14	0.24	0.16	0.14	0.21	0.14	0.10
IV DEUDA PUBLICA	3.33	5.40	3.80	3.56	2.80	3.35	1.88	2.53
Total	29.03	28.37	26.03	28.10	26.46	21.86	19.63	20.60

(a) Incluye: Nación, Empresas Públicas (según metodología internacional), Seguridad Social, Obras Sociales y Asignaciones Familiares.
Fuente: Flood, M. y Harrigau, M. (1992).

Cuadro 12
Gasto por Funciones Gobiernos Provinciales a
-en % del PBI-

FINALIDAD/ FUNCION	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	2.77	2.10	2.61	2.39	2.34	2.03	2.05	2.41
I.1 Administración General	1.21	0.93	1.20	1.09	1.06	0.93	0.94	1.10
I.2 Justicia	0.30	0.30	0.32	0.32	0.31	0.26	0.27	0.31
I.3 Defensa	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
I.4 Seguridad	1.26	0.87	1.09	0.96	0.96	0.84	0.85	0.99
II GASTO PUB. SOCIAL Y EN REC. HUMAN	6.77	7.89	8.88	9.31	8.63	7.05	8.01	8.78
II.1 Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	2.23	2.71	3.14	3.38	3.09	2.65	2.71	3.02
II.2 Salud	1.77	2.28	2.41	2.36	2.31	2.00	2.06	2.30
II.3 Vivienda	1.11	0.73	0.86	1.04	0.82	0.63	0.84	0.80
II.4 Bienestar Social	0.21	0.32	0.53	0.54	0.52	0.44	0.45	0.49
II.5 Seguridad Social	1.45	1.86	1.92	1.98	1.88	1.35	1.95	2.18
II.6 Trabajo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
II.7 Otros Servicios Urbanos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
III GASTO PUBLICO EN INFRAEST. ECO. Y EN SUBSIDIOS A LA ACT. PRIVADA	2.74	2.43	2.36	2.36	2.14	1.69	1.67	1.88
III.1 Producción Primaria	0.59	0.46	0.50	0.48	0.47	0.40	0.41	0.46
III.2 Energía y Combustible	0.59	0.40	0.35	0.39	0.38	0.31	0.31	0.37
III.3 Industrias	0.05	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
III.4 Servicios	1.41	1.30	0.92	1.13	0.94	0.63	0.60	0.62
III.5 Desarrollo de la eco. sin discriminar	0.11	0.24	0.56	0.34	0.33	0.34	0.34	0.40
IV DEUDA PUBLICA	0.10	0.10	0.06	0.09	0.33	0.40	0.11	0.17
Total	12.38	12.52	13.91	14.15	13.44	11.17	11.84	13.24

(a) Incluye: Provincias, MCBA, Seguridad Social y Obras Sociales Provinciales.
Fuente: Flood, M. y Harrigau, M. (1992).

Cuadro 13
Gasto por Funciones: Gobiernos Municipales
-en % del PBI-

FUNCION	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	0.90	0.81	0.87	0.96	0.86	0.79	0.89	1.18
I.1 Administración General	0.90	0.81	0.87	0.96	0.86	0.79	0.89	1.18
I.2 Justicia								
I.3 Defensa								
I.4 Seguridad								
II GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS H	1.31	1.31	1.40	1.54	1.37	1.26	1.40	1.89
II.1 Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	0.09	0.08	0.08	0.09	0.08	0.07	0.08	0.11
II.2 Salud	0.18	0.25	0.27	0.28	0.25	0.23	0.25	0.34
II.3 Vivienda								
II.4 Bienestar Social	0.14	0.13	0.14	0.16	0.14	0.13	0.14	0.19
II.5 Seguridad Social								
II.6 Trabajo								
II.7 Otros Servicios Urbanos	0.91	0.84	0.91	1.01	0.91	0.83	0.92	1.25
III GASTO PUBLICO EN INFRAESTRUCTURA ECO. Y EN SUBSIDIOS A LA ACTIVIDAD PRIVADA	0.17	0.13	0.13	0.14	0.12	0.10	0.11	0.15
III.1 Producción Primaria								
III.2 Energía y Combustible	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
III.3 Industrias	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03
III.4 Servicios	0.08	0.07	0.07	0.07	0.06	0.05	0.06	0.07
III.5 Desarrollo de la eco. sin discriminar	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03
IV DEUDA PUBLICA								
Total	2.38	2.25	2.40	2.64	2.35	2.15	2.40	3.22

Fuente: Flood, M. y Hargrave, M. (1992).

Cuadro 14
Distribución de Funciones por Nivel de Gobierno, Promedio 1985-91

FUNCION	Gov. Nac.		Gov. Prov.		Gov. Munic.		Total
	% PBI	% Total	% PBI	% Total	% PBI	% Total	
I FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO							
I.1 Administración General	0.99	33.67	1.04	35.33	0.91	30.99	2.93
I.2 Justicia	0.21	41.29	0.30	58.71	0.00	0.00	0.51
I.3 Defensa	1.51	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.51
I.4 Seguridad	0.62	39.82	0.94	60.18	0.00	0.00	1.56
II GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS							
II.1 Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	1.81	37.35	2.96	60.92	0.08	1.74	4.85
II.2 Salud	2.72	52.01	2.25	42.89	0.27	5.10	5.24
II.3 Vivienda	0.09	9.64	0.82	90.36	0.00	0.00	0.90
II.4 Bienestar Social	0.40	39.24	0.47	46.27	0.15	14.49	1.02
II.5 Seguridad Social	6.18	76.73	1.87	23.27	0.00	0.00	8.05
II.6 Trabajo	0.84	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.84
II.7 Otros Servicios Urbanos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.95	100.00	0.95
III GASTO PUBLICO EN INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SUBSIDIOS A LA ACTIVIDAD PRIVADA							
III.1 Producción Primaria	0.13	22.44	0.45	77.56	0.00	0.00	0.59
III.2 Energía y Combustible	2.82	88.45	0.36	11.24	0.01	0.31	3.19
III.3 Industrias	0.33	87.92	0.02	5.28	0.03	6.79	0.38
III.4 Servicios	2.29	70.84	0.88	27.17	0.06	1.99	3.23
III.5 Desarrollo de la eco. sin discriminar	0.16	29.27	0.36	66.06	0.03	4.66	0.55
IV DEUDA PUBLICA	3.33	94.87	0.18	5.13	0.00	0.00	3.51

Fuente: Cuadros 11/13

Como se observa en el cuadro en la mayoría de las funciones gubernamentales hay provisión de la Nación, las Provincias y las Municipalidades, excluido Defensa que es Nacional. Estas funciones las asumen los gobiernos en forma voluntaria, o exigido por disposiciones algunos gastos se realizan por encargo de otros niveles de gobierno (por ej. existen múltiples partidas en el Presupuesto Nacional cuya ejecución se delega a los Gobiernos Provinciales).

Cuadro 15
Ingreso Efectivo por Niveles de Gobierno
 -en millones de pesos* de 1992 y en % del PBI-

INGRESOS	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Nivel Nacional a	16,926	12.5	24,237	17.2	22,805	15.1	20,960	13.6	18,089	12.5	16,412	12.1	16,686	12.3	22,587	15.1
Nivel Provincial	13,343	9.9	13,087	9.3	15,975	10.6	16,103	10.4	13,823	9.6	11,854	8.7	11,970	8.8	15,200	10.2
Recursos propios	4,515	3.3	4,316	3.1	5,424	3.6	4,850	3.1	4,245	2.9	3,455	2.5	4,135	3.0	4,746	3.2
De origen Nacional	8,828	6.5	8,772	6.2	10,551	7.0	11,253	7.3	9,579	6.6	8,399	6.2	7,835	5.8	10,452	7.0
Subtotal Nación y Provincias	30,269	22.4	37,324	26.5	38,780	25.7	37,063	24.0	31,912	22.1	28,266	20.9	28,656	21.1	37,787	25.3
Nivel Municipal c	811	0.6	1,270	0.9	1,509	1.0	1,389	0.9	1,271	0.9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	31,080	23.0	38,594	27.4	40,289	26.7	38,452	24.9	33,184	23.0						

* Deflactado por índice de precios implícitos, ver índices en Anexo A.

(a) Incluye la Coparticipación Federal, Fondo ATN, Fondo Educativo, Ganancias, Fondo de desequilibrio, Activos, Seguridad Social Provincial y Regalías.
 Fuente: Presupuesto 1992, Resumen, Secretaría de Hacienda, Enero 1992.

(b) Incluye todas las transferencias de origen nacional. Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 1993, Ministerio de Economía, Setiembre 1993.

(c) Calculado en base a Fiel (1991).

Cuadro 16
Ingresos por Categorías en los Distintos Niveles de Gobierno
 -en millones de pesos de 1992* y en % del PBI-

	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
GOBIERNO NACIONAL (a)														
a.-Tributarios	17,762	12.6	17,900	11.9	17,363	11.3	14,188	9.8	13,891	10.3	14,801	10.9	18,123	12.1
b.-No Tributarios	6,179	4.4	4,694	3.1	3,365	1.5	3,381	1.4	1,748	1.3	1,479	1.1	1,971	1.3
c.-de Capital	296	0.2	211	0.1	232	0.2	520	0.4	772	0.6	407	0.3	2,493	1.7
Sub-Total	24,237	17.2	22,805	15.1	20,960	12.9	18,089	11.6	16,412	12.1	16,686	12.3	22,587	15.1
GOBIERNO PROVINCIALES (b)														
a.-Tributarios	3,509	2.5	4,257	2.8	3,883	2.5	3,390	2.3	2,599	1.9	3,192.0	2.4	3,932	2.6
b.-No Tributarios	806	0.6	1,167	0.8	968	0.6	854	0.6	857	0.6	943.0	0.7	814	0.5
c.-de Origen Nacional	8,772	6.2	10,551	7.0	11,253	7.3	9,579	6.6	8,399	6.2	7,835.0	5.8	10,452	7.0
Sub-Total	13,087	9.3	15,975	10.6	16,104	10.4	13,823	9.6	11,855	8.7	11,970	8.8	15,198	10.2
TOTAL NACION Y PROVINCIAS	37324.3	26.5	38779.7	25.7	37063.7	23.3	31912.4	21.1	28267.2	20.9	28656.3	21.1	37785.2	25.3
GOBIERNO MUNICIPALES (c)														
a.-Tributarios	1,129	0.8	1,325	0.9	1,186	0.8	964	0.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
b.-No Tributarios	132	0.1	150	0.1	151	0.1	125	0.1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
c.-de Capital	21	0.0	28	0.0	24	0.0	38	0.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sub-Total	1,281	0.9	1,503	1.0	1,362	0.9	1,127	0.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	38,606	27	40,283	27	38,426	24	33,040	22						

* Deflactado por índice de precios implícitos, ver índice en anexo A.

(a) Incluye Coparticipación Federal, Fondo ATN, Fondo Educativo, Fondo de Desequilibrios, Activos Seguridad Social Provincial y Regalías.
 Fuente: Presupuesto 1992, Secretaría de Hacienda, Enero de 1992.

(b) Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 1993, Secretaría de Hacienda, Setiembre 1992.

(c) Fuente: El Gasto Público en la Argentina 1960-1988, FIEL, 1990.

Cuadro 17
Ingresos Tributarios según Tipo de Impuesto y Nivel de Gobierno.
En millones de pesos de 1992* y en % PBI

	1987		1988		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%	Moneda	%
IMPUESTOS A LOS INGRESOS, BENEF. Y GANANC. DE CAPITAL																
a.-Nivel Nacional a	1,637	1.16	2,022	1.34	2,639	1.71	2,277	1.58	1,585	1.05	1,103	0.77	1,270	0.85	2,651	1.73
b.-Nivel Provincial																
IMPUESTO AL PATRIMONIO																
a.-Nivel Nacional b	1,002	0.71	1,238	0.82	1,296	0.84	1,182	0.82	1,434	0.95	1,318	0.92	1,238	0.83	903	0.59
b.-Nivel Provincial	1,778	1.26	1,811	1.20	1,466	0.95	1,110	0.77	830	0.55	1,447	1.01	1,762	1.18	2,020	1.32
-Inmobiliario	1,199	0.85	1,298	0.86	1,034	0.67	793	0.55	589	0.39	1,017	0.71	1,229	0.83	1,423	0.93
-Automotores	578	0.41	513	0.34	432	0.28	317	0.22	241	0.16	430	0.30	523	0.35	597	0.39
IMPUESTO SOBRE BS, SERVICIOS Y TRANSACCIONES																
a.-Nivel Nacional c	12,641	8.96	14,262	9.45	12,857	8.33	9,856	6.84	7,833	5.19	10,848	7.57	14,914	10.0	19,768	12.92
b.-Nivel Provincial	2,892	2.05	3,833	2.54	3,473	2.25	2,089	1.45	1,555	1.03	2,866	2.00	3,449	2.31	3,993	2.61
-Ingresos Brutos	2,441	1.73	3,139	2.06	2,871	1.86	1,657	1.15	1,238	0.82	2,350	1.64	2,836	1.90	3,274	2.14
-Sellos	451	0.3	694	0.5	602	0.4	432	0.3	317	0.2	516	0.36	612	0.41	719	0.47
IMPUESTOS AL COMERCIO Y TRANS. INTERNACIONALES																
a.-Nivel Nacional	4,670	3.31	3,984	2.64	3,272	2.12	2,572	1.78	5,204	3.84	2,865	2.11	1,911	1.28	2,124	1.39
b.-Nivel Provincial																
OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS																
a.-Nivel Nacional d	988	0.7	845	0.56	15	0.01	110	0.076	257	0.17	387	0.27	687	0.46	903	0.59
b.-Nivel Provincial	99	0.07	121	0.08	185	0.12	101	0.07	60	0.04	72	0.05	90	0.06	168	0.11
Total	25,705	18.2	28,117	18.6	25,204	16.3	19,295	13.4	18,758	12.8	20,906	14.7	25,319	17.0	32,530	21.3

(*) Deflactado por índice de precios implícitos, ver índice en Anexo A.
(a) Incluye Impuestos a las Ganancias, Beneficios Eventuales, Beneficios de Inversiones de Capital Extranjero, Premios Juegos de Azar e Intereses sobre Depósitos.
(b) Incluye Impuestos a los Capitales, Patrimonio Neto, Activos y otros.
(c) Incluye Iva, Intereses Unificados, Combustibles Líquidos, Consumo de Energía Eléctrica y Gas natural, Debitos Bancarios y Sellos.
(d) Ahorro Obligatorio.
Fuente: FIEL (1991) e información no publicada de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro 18
Distribución de Facultades Impositivas por Jurisdicción: 1985-1992

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
IMPUESTOS SOBRE LOS ING.								
a. Nivel Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
b. Nivel Provincial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IMPUESTOS AL PATRIMONIO								
a. Nivel Nacional	36.0	40.6	46.9	51.6	63.3	47.7	41.3	30.9
b. Nivel Provincial	64.0	59.4	53.1	48.4	36.7	52.3	58.7	69.1
IMPUESTOS SOBRE BS, Sa Y TRANSACCIONES								
a. Nivel Nacional	81.4	78.8	78.7	82.5	83.4	79.1	81.2	83.2
b. Nivel Provincial	18.6	21.2	21.3	17.5	16.6	20.9	18.8	16.8
IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNA								
a. Nivel Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
b. Nivel Provincial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS IMPUESTOS								
a. Nivel Nacional	90.9	87.5	7.7	52.1	81.0	84.4	88.5	84.3
b. Nivel Provincial	9.1	12.5	92.3	47.9	19.0	15.6	11.5	15.7

Fuente: Información Cuadro 17.

Cuadro 19
Gobiernos Provinciales Equilibrto Vertical (Excepto MCBA)
-en millones de pesos de 1992-

Años	Ingresos Propios		Impuestos Participados	Transferencias	Ingresos Totales	Gastos		Gastos No Autonomos	Gastos Totales	Equilibrio Vertical	Circos Indicadores
	Trib.	No Trib.				(1)	(2)				
1985	3,509	806	4,315	5,693	3,079	13,087	12,133	1,924	14,057	0.36	0.33
1986	4,257	1,167	5,424	6,386	4,165	15,975	14,832	2,388	17,220	0.37	0.34
1987	3,883	968	4,851	6,232	5,021	16,104	15,463	3,033	18,496	0.31	0.30
1988	3,390	854	4,244	5,516	4,063	13,823	14,563	2,071	16,634	0.29	0.31
1989	2,599	857	3,456	5,560	2,839	11,855	12,443	1,119	13,562	0.28	0.29
1990	3,192	943	4,135	5,372	2,463	11,970	12,521	1,520	14,041	0.33	0.35
1991	3,932	814	4,746	7,769	2,683	15,198	15,185	1,411	16,596	0.31	0.31

Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 1993, Ministerio de Economía, Septiembre 1992.

(a) Incluye resto de recursos de origen nacional.

(b) Gastos totales menos transferencias con destino específico (condicionadas).

Cuadro 20
Transferencias Totales a Provincias 1983-1992
en millones de pesos de 1992

Periodo	FEDER		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI		FONAFI	
	FDR	PEDEI	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.	Cap.	Vid.
1983	134	33	967	414	331	1879	2689	4685	859	28	8261	10140										
1984	88	34	1173	399	180	1874	2476	3659	793	26	6954	8828										
1985	136	72	853	566	297	1924	5693	154	967	34	6848	8772										
1986	218	97	1118	599	356	2388	6386	493	1236	48	8163	10551										
1987	146	85	1709	521	573	3034	6232	656	996	335	8219	11253										
1988	85	54	1071	564	298	2072	5516	92	1153	747	7508	9580										
1989	30	5	703	197	184	1119	5560	157	716	846	7279	8398										
1990	142	6	925	142	305	1520	5372	78	675	192	6317	7837										
1991	142	15	893	95	536	1681	7769	130	527	319	8745	10426										
1992	5	37	829	235	498	1604	8682	118	464	491	9755	11359										

*Incluye Seguridad Social Provincial y fondo educativo.

** Incluye Ganancias, Fondo Desequilibrios, Ley 23658 y Activos.

Fuente: Proyecto Ley de Presupuesto 1993, Ministerio de Economía, Septiembre 1992.

Cuadro 21
 Año 1991 Gobiernos Provinciales Equilibrio Horizontal
 -en millones de pesos de 1992**.

Unidades Judiccionales	Ingresos Propios		Imp. Partic.	Transfe- rencias	Transfe- rencias Totales	Ingresos Totales	Gastos Autónomos	Gastos No Autónomos	Gastos por Faltas de Pagos	Equilibrio Vertical	Otros Indicadores					
	Trib.	No Trib.										Total	(1)	(2)	(3)	(4)
AVANZADAS	1902.6	162.6	2065.2	1710.8	159.1	148.6	3935.1	4618.5	109.1	4777.6	375.7	0.45	0.98	0.83	0.52	0.44
Buenos Aires	371.6	46.6	482.0	691.7	57.2	270.9	1230.8	1416.2	39.1	1453.3	526.5	0.34	0.97	0.85	0.39	0.33
Córdoba	177.8	30.8	235.8	324.8	38.9	270.2	599.5	642.4	18.9	661.3	467.7	0.37	0.97	0.91	0.39	0.36
Mendoza	444.0	134.2	646.2	696.3	60.8	270.2	1403.3	1441.8	39.1	1480.9	529.4	0.45	0.97	0.95	0.46	0.44
Santa Fé	38.1	22.3	66.2	123.9	12.1	381.6	202.2	335.4	7.7	343.2	962.3	0.20	0.98	0.59	0.33	0.19
BAJA DENSIDAD	52.5	38.4	98.9	147.3	15.5	626.1	261.7	279.0	8.1	287.1	1104.1	0.35	0.97	0.91	0.38	0.34
Chubut	51.5	97.9	157.3	135.1	12.7	380.1	305.1	583.2	8.4	591.6	1521.2	0.27	0.99	0.52	0.52	0.27
La Pampa	68.3	19.5	98.2	196.5	18.5	424.1	313.2	437.2	10.9	448.1	864.2	0.22	0.98	0.70	0.31	0.22
Neuquén	23.6	5.9	33.1	123.1	10.9	837.6	167.1	366.6	7.0	373.6	2355.5	0.09	0.98	0.45	0.20	0.09
Río Negro	23.4	4.4	31.4	48.7	2.4	735.5	82.4	166.0	9.2	175.2	2522.0	0.19	0.95	0.47	0.38	0.18
Santa Cruz	103.9	37.4	157.2	380.4	33.0	404.1	570.5	638.0	19.8	657.8	643.1	0.25	0.97	0.87	0.28	0.24
Tierra del Fuego	47.3	70.1	124.6	298.6	48.8	400.8	472.1	621.0	16.1	637.1	735.0	0.20	0.97	0.74	0.26	0.20
INTERMEDIAS	34.8	15.1	55.2	263.3	27.1	547.9	345.6	425.9	13.0	438.9	828.2	0.13	0.97	0.79	0.16	0.13
Entre Ríos	39.8	1.2	47.0	178.7	15.8	679.4	241.6	253.2	9.9	263.1	919.0	0.19	0.96	0.92	0.19	0.18
Salta	92.9	9.8	116.9	370.6	53.2	371.0	540.7	566.0	19.3	585.3	512.4	0.21	0.97	0.92	0.22	0.20
San Juan	11.1	18.3	31.1	214.5	26.3	906.6	271.9	296.2	10.9	307.2	1156.7	0.11	0.96	0.89	0.11	0.10
San Luis	45.2	9.7	61.8	388.6	32.5	502.3	482.9	561.6	19.1	580.7	692.7	0.11	0.97	0.83	0.13	0.11
Tucumán	40.0	7.6	53.7	289.6	30.3	402.3	373.6	482.4	15.4	497.8	626.1	0.11	0.97	0.75	0.14	0.11
REZAGADAS	17.2	6.1	25.9	285.5	24.4	766.5	335.9	478.3	13.4	491.7	1215.9	0.05	0.97	0.68	0.08	0.05
Catamarca	28.0	58.5	91.9	221.3	26.7	482.5	339.9	510.6	11.2	521.8	1015.1	0.18	0.98	0.65	0.27	0.18
Chaco	10.1	10.5	22.1	162.1	32.4	881.3	216.7	389.2	8.6	397.8	1802.3	0.06	0.98	0.54	0.10	0.06
Corrientes	40.4	15.8	62.4	257.3	22.7	354.5	342.3	411.4	12.8	424.2	537.2	0.15	0.97	0.81	0.18	0.15
Formosa	22.2	7.6	33.2	324.0	28.1	523.6	385.2	451.9	17.8	469.6	698.6	0.07	0.96	0.82	0.09	0.07
Jujuy	3693.3	830.1	4523.4	7832.3	789.5	290.8	13145.2	16371.9	444.9	16816.7	567.2	0.28	0.97	0.78	0.34	0.27
La Rioja																
Misiones																
Santiago del Estero																
Total																

Fuente: Ejecución Presupuestaria Provincial. Información no publicada de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.

**Pesos de 1992.

**Deflacionado por índice de precios implícitos, ver índice en Anexo A.

Cuadro 22
Transferencias Totales a Provincias* Año 1992
Millones de pesos de 1992

Unidad Jurisdiccional	CONDICIONADAS					NO CONDICIONADAS					TOTAL	Par Capita**	Par Capita** Prom. Pcia. = 100	
	FED.	FEDEL	COPART.	FONDO	SECC.	SUB	COPART.	FONDO	GANANCIAS	SUB				TOTAL
	VIAS*	EDUCAT.	SOCIAL	TOTAL	FEDERAL	DESPE.								
AVANZADAS	49.8	1.7	103.9	128.5	63.5	347.4	3790.3	12.8	234.6	4037.7	4390.8	224.6	67.9	
Buenos Aires	24.9	0.4	54.6	76.7	34.2	190.8	1894.0	0.0	209.9	2103.9	2296.8	182.5	55.2	
Córdoba	10.1	0.4	19.2	21.2	10.7	61.6	765.8	2.0	9.3	777.1	839.4	303.7	91.8	
Mendoza	4.7	0.5	10.2	10.5	6.1	32.0	359.7	8.8	5.0	373.5	407.2	288.0	87.1	
Santa Fé	10.1	0.4	19.9	20.1	12.5	63.0	770.8	2.0	10.4	783.2	847.4	302.9	91.6	
BAJA DENSIDAD	10.6	2.9	31.9	30.7	4.4	80.5	802.1	54.0	7.0	863.1	945.2	543.2	164.3	
Chubut	1.8	0.6	5.8	5.7	0.9	14.8	136.4	12.0	1.5	149.9	165.0	462.7	139.9	
La Pampa	2.1	0.5	6.5	5.1	0.7	14.9	162.0	10.0	0.8	172.8	188.1	723.4	218.7	
Neuquén	2.0	0.6	7.4	6.9	0.8	17.7	149.7	10.0	1.6	161.3	179.2	460.7	139.3	
Río Negro	2.9	0.5	6.6	8.0	1.3	19.3	217.6	10.0	2.6	230.2	250.0	493.3	149.2	
Santa Cruz	1.8	0.7	5.6	5.0	0.7	13.8	136.4	12.0	0.5	148.9	162.9	493.3	149.2	
INTERMEDIAS	21.6	2.6	37.7	40.6	19.7	122.2	1630.4	43.6	21.3	1715.3	1843.5	479.1	144.9	
Entre Ríos	5.5	0.5	11.6	9.9	4.4	31.9	421.1	7.2	5.1	433.4	466.1	455.7	137.8	
Salta	4.3	0.6	6.5	10.6	3.4	25.4	330.6	10.0	5.4	346.0	373.4	430.8	130.3	
San Juan	3.8	0.5	5.3	6.0	3.3	18.9	291.5	8.8	2.5	302.8	322.6	608.8	184.1	
San Luis	2.6	0.5	6.4	5.0	2.6	17.1	196.9	8.8	1.2	206.9	224.3	783.4	236.9	
Tucumán	5.4	0.5	7.9	9.1	6.0	28.9	410.3	8.8	7.1	426.2	457.1	400.2	121.0	
REZAGADAS	31.0	5.2	51.6	63.1	16.5	167.4	2367.3	52.8	30.3	2450.4	2624.4	583.3	176.4	
Catamarca	3.1	0.7	5.1	5.7	2.5	17.1	237.6	8.8	1.5	247.9	265.9	1001.2	302.8	
Chaco	5.7	0.6	7.8	12.4	2.3	28.8	430.3	0.0	6.3	436.6	466.0	555.9	168.1	
Corrientes	4.2	0.6	7.7	9.5	3.1	25.1	320.6	0.0	5.3	325.9	351.9	442.6	133.9	
Formosa	4.1	0.7	5.2	6.7	0.9	17.6	314.0	8.8	2.8	325.6	343.9	850.5	257.2	
Jujuy	3.2	0.6	5.2	6.1	1.7	16.8	245.0	8.8	3.5	257.3	275.0	535.0	161.8	
La Rioja	2.3	0.7	4.8	4.9	1.8	14.5	178.6	8.8	1.0	188.4	204.5	926.5	280.2	
Misiones	3.7	0.7	8.1	7.8	1.2	21.5	284.9	8.8	4.6	298.3	320.4	405.7	122.7	
Santiago del Estero	4.7	0.6	7.7	10.0	3.0	26.0	356.3	8.8	5.3	370.4	396.8	590.2	178.5	
Total	176.2	23.1	346.3	397.3	144.7	1087.6	13429.9	313.6	351.8	14095.3	9803.9	330.7	100.0	

* Excluye Municipalidad de Buenos Aires

** Pesos de 1992.

(a) Distribución según coeficientes de coparticipación secundaria establecidos en la Ley 23548 (ver Cuadro 22).

(b) 30% se asigna por número de establecimientos educativos; 30% según número de docentes y 10% de acuerdo a la dispersión de la población.

(c) 30% en partes iguales; 20% en proporción a la población; 20% en proporción a la inversión en recursos viales propios y 30% de acuerdo al consumo de combustible generales.

Fuente: Información no publicada de la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias.

Cuadro 23
Distribución Secundaria
Rég.de Copartíc. LEY 23548

JURISDICCIÓN	Coefficiente Dist. Secund. Ley 23548
AVANZADAS	44.03
Buenos Aires	22
Córdoba	8.9
Mendoza	4.18
Santa Fé	8.95
BAJA DENSIDAD	9.31
Chubut	1.58
La Pampa	1.88
Neuquén	1.74
Río Negro	2.53
Santa Cruz	1.58
INTERMEDIAS	19.17
Entre Ríos	4.89
Salta	3.84
San Juan	3.39
San Luis	2.29
Tucumán	4.76
REZAGADAS	27.5
Catamarca	2.76
Chaco	5
Corrientes	3.72
Formosa	3.65
Jujuy	2.84
La Rioja	2.08
Misiones	3.31
Sgo del Estero	4.14
Total	100

Cuadro 24
Transf. Explícitas e Implícitas a Prov. en 1988
(en % del total de transferencias)

JURISDICCIÓN	Total		
	Transferencias clas. explícitas	Transferencias Industriales	Total General
AVANZADAS			
Buenos Aires	17	1.28	14.3
Córdoba	6.1	1.22	5.3
Mendoza	5.9	0.98	5.1
Santa Fé	7.2	6.49	7.1
BAJA DENSIDAD			
Chubut	2.8	11.03	4.2
La Pampa	1.9	0.76	1.7
Neuquén	5.3	3.6	5
Río Negro	4	1.7	3.6
Santa Cruz	3.9	2.05	3.7
INTERMEDIAS			
Entre Ríos	4	1.25	3.5
Salta	6.5	1.57	5.7
San Juan	3.6	9.07	4.5
San Luis	2.1	32.79	7.4
Tucumán	5.1	1.59	4.4
REZAGADAS			
Catamarca	2.1	9.78	3.4
Chaco	4.3	0.83	3.6
Corrientes	3.3	0.83	2.9
Formosa	3.3	0.29	2.8
Jujuy	2.9	1.78	2.7
La Rioja	2.5	4.21	2.8
Misiones	3.1	6.67	3.7
Sgo del Estero	3	0.24	2.6
Total	100	100	100

Fuente: Relaciones Fiscales Nación-Provincias, Secretaría de Hacienda, 1987.

Cuadro 25
Empleados Públicos Per Cápita

PROVINCIA	Empleados	
	Públicos cada	1000 habitantes
AVANZADAS		
Buenos Aires	21	
Córdoba	29	
Mendoza	29	
BAJA DENSIDAD		
Chubut	53	
La Pampa	53	
Neuquén	72	
Río Negro	57	
INTERMEDIAS		
Entre Ríos	42	
Salta	49	
San Juan	44	
San Luis	58	
Tucumán	37	
REZAGADAS		
Catamarca	85	
Chaco	52	
Corrientes	57	
Formosa	84	
Jujuy	59	
La Rioja	91	
Misiones	41	
Sgo del Estero	49	
Promedio Provincias	34	

Cuadro 26
Distribución Secundaria
Criterio Devolutivo

JURISDICCIÓN	Part. Coeficientes			Diferencia (%)
	Provincial	Dist. Secun.	Dist. Secun. Ley 23548	
AVANZADAS	55.4	44.03		-20.52
Buenos Aires	33.8	22		-34.91
Córdoba	7.5	8.9		18.67
Mendoza	4.4	4.18		-5.00
Santa Fé	9.7	8.95		-7.73
BAJA DENSIDAD	6.5	9.31		43.23
Chubut	1.5	1.58		5.33
La Pampa	1.1	1.88		70.91
Neuquén	1.5	1.74		16.00
Río Negro	1.7	2.53		48.82
Santa Cruz	0.7	1.58		125.71
INTERMEDIAS	8.5	19.17		125.53
Entre Ríos	2.1	4.89		132.86
Salta	1.9	3.84		102.11
San Juan	1	3.39		239.00
San Luis	0.7	2.29		227.14
Tucumán	2.9	4.76		64.14
REZAGADAS	6.6	27.5		316.67
Catamarca	0.5	2.76		452.00
Chaco	1.1	5		354.55
Corrientes	1.3	3.72		186.15
Formosa	0.4	3.65		812.50
Jujuy	1.1	2.84		158.18
La Rioja	0.3	2.08		593.33
Misiones	1	3.31		231.00
Sgo del Estero	0.9	4.14		360.00
Total	100	100	100	

Fuente: Noticias de Economía. Año 4 Vol 19, set-dic 1992, Publicación del Ministerio de Economía de la Prov. de Bs. As.

Cuadro 27
Distribución Secundaria
Criterio Igual Coparticipación per Cápita

Jurisdicción	Participación Provincial		Coeficiente Dist. Secun. Ley 23548	Diferencia (%)
	Pop. Total	Dist. Secun.		
AVANZADAS	59.98	44.03	-26.59	
Buenos Aires	38.59	22	-42.98	
Córdoba	8.48	8.9	4.99	
Mendoza	4.34	4.18	-3.61	
Santa Fé	8.58	8.95	4.33	
B. DENSIDAD	5.34	9.31	74.30	
Chubut	1.09	1.58	44.49	
La Pampa	0.80	1.88	135.76	
Neuquen	1.19	1.74	45.88	
Río Negro	1.55	2.53	62.79	
Santa Cruz	0.49	1.58	222.08	
INTERMEDIAS	11.80	19.17	62.44	
Entre Ríos	3.14	4.89	55.89	
Salta	2.66	3.84	44.46	
San Juan	1.63	3.39	108.60	
San Luis	0.88	2.29	160.79	
Tucumán	3.50	4.76	35.89	
REZAGADAS	13.80	27.5	99.28	
Catamarca	0.81	2.76	238.89	
Chaco	2.57	5	94.49	
Corrientes	2.44	3.72	52.58	
Formosa	1.24	3.65	194.34	
Jujuy	1.58	2.84	80.18	
La Rioja	0.68	2.08	207.28	
Misiones	2.42	3.31	36.68	
Sigo.del Estero	2.06	4.14	100.80	
Total	100	100		

Cuadro 28
Distribución Secundaria
Igual Coparticipación por HNBI

Jurisdicción	Participación Provincial		Coeficiente Dist. Secun. Ley 23548	Diferencia (%)
	HNBI Total	Dist. Secun.		
AVANZADAS	57.72	44.03	-23.72	
Buenos Aires	37.49	22	-41.32	
Córdoba	7.80	8.9	14.10	
Mendoza	3.69	4.18	13.28	
Santa Fé	8.74	8.95	2.40	
B. DENSIDAD	5.52	9.31	68.66	
Chubut	1.23	1.58	28.46	
La Pampa	0.70	1.88	168.57	
Neuquen	1.18	1.74	47.46	
Río Negro	2.00	2.53	26.50	
Santa Cruz	0.40	1.58	295.00	
INTERMEDIAS	15.29	19.17	25.38	
Entre Ríos	4.04	4.89	21.04	
Salta	3.84	3.84	0.00	
San Juan	1.70	3.39	99.41	
San Luis	0.93	2.29	146.24	
Tucumán	4.78	4.76	-0.42	
REZAGADAS	21.47	27.5	28.09	
Catamarca	1.06	2.76	160.38	
Chaco	4.44	5	12.61	
Corrientes	3.75	3.72	-0.80	
Formosa	1.89	3.65	93.12	
Jujuy	2.56	2.84	10.94	
La Rioja	0.72	2.08	188.89	
Misiones	3.33	3.31	-0.60	
Sigo.del Estero	3.70	4.14	11.89	
Total	100	100		

Cuadro 29
Distribución Secundaria
Combinación de Criterios

Jurisdicción	Costo Estimado Tránsito Ley 23544	Credenciales Dadas según Ley 23544	Infr costos reales #1 (%)
AVANZADAS	57.12	44.03	-22.92
Buenos Aires	36.26	22	-39.33
Córdoba	7.85	8.9	13.43
Mendoza	4.10	4.18	1.93
Santa Fé	8.92	8.95	0.38
B.DENSIDAD	5.73	9.31	62.50
Chubut	1.26	1.58	25.22
La Pampa	0.86	1.88	119.33
Neuquen	1.28	1.74	36.15
Río Negro	1.73	2.53	45.92
Santa Cruz	0.52	1.58	201.02
INTERMEDIAS	11.75	19.17	63.22
Entre Ríos	3.06	4.89	59.73
Salta	2.77	3.84	38.56
San Juan	1.43	3.39	137.51
San Luis	0.83	2.29	176.68
Tucumán	3.69	4.76	28.98
REZAGADAS	13.82	27.5	99.03
Catamarca	0.78	2.76	252.24
Chaco	2.68	5	86.81
Corrientes	2.47	3.72	50.54
Formosa	1.16	3.65	213.33
Jujuy	1.73	2.84	64.36
La Rioja	0.56	2.08	271.44
Misiones	2.23	3.31	48.56
Sigo. del Estero	2.20	4.14	88.32
Total	100	100	

Cuadro 30
Necesidades de Financiamiento del Sector Público Argentino
por Jurisdicciones 1961-1987

Año	Deficit		Adminis. y		Profesiona		Soc. Sec.		Financiam.	
	Público	Nacional	MSDA	MSDA	Socia	Socia	Financiam.	Financiam.	Financiam.	Financiam.
1961	4.36	-2.15	0.65	-0.03	5.89					
1962	7.76	0.35	1.35	0.25	5.81					
1963	7	1.1	0.91	-0.3	5.28					
1964	6.63	1.83	1.06	-0.17	3.91					
1965	4.08	0.28	0.96	-0.43	3.27					
1966	4.93	1.03	0.94	0.19	2.78					
1967	2.09	-0.35	0.49	-0.46	2.4					
1968	2.23	-0.42	0.42	0.24	1.99					
1969	1.75	-0.77	0.71	0.07	1.74					
1970	1.87	-1.23	0.77	-0.03	2.36					
1971	4.4	-0.38	1.43	-0.2	3.34					
1972	5.8	0.2	2.42	-0.04	3.22					
1973	7.48	2.31	2.77	-0.49	2.89					
1974	8.08	1.7	3.56	-0.35	3.17					
1975	15.08	3.99	6.72	-0.35	4.72					
1976	11.69	3.09	3.66	-0.12	5.05					
1977	4.71	0.65	1.28	0	2.77					
1978	6.5	1.65	1.56	0.03	3.26					
1979	6.51	1.43	1.4	0.02	3.67					
1980	7.47	0.9	1.93	0.04	4.59					
1981	13.26	4.15	3.89	-0.02	5.24					
1982	15.11	6.04	2.2	-0.04	6.91					
1983	15.15	4.06	4.85	-0.05	6.3					
1984	11.92	1.75	5.33	-0.03	4.87					
1985	6.01	-5.6	6.25	1.1	4.26					
1986	4.73	-5.66	6.89	1.3	2.2					

Fuente: Sector Público, Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento.
Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, 1988.

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
19	"EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
22	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
23	"UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)"
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)"

Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.