

**Argentina: Análisis cuantitativo de la relación fiscal Nación – Provincias.
Asimetría y desequilibrios fiscales. Año 2013.**

Soledad Inés Herrera
Universidad Nacional del Comahue.
Universidad Nacional de Río Negro

1) Introducción

En la actualidad, el sistema de coordinación financiera entre jurisdicciones que rige en la República Argentina es el de “coparticipación”¹, donde un nivel de gobierno distribuye la recaudación de impuestos entre unidades jurisdiccionales inferiores. En ese contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar cuantitativamente la relación fiscal Nación – Provincias en nuestro país.

Inicialmente, aborda ciertas consideraciones teóricas sobre el federalismo fiscal y hace hincapié en la diferencia conceptual entre “asimetría” y “desequilibrio” fiscal. En una segunda instancia trata aspectos metodológicos de la medición de los desbalances de tipo vertical y horizontal. Luego, expone el análisis empírico y por último interpreta los resultados obtenidos en base a la teoría del Federalismo Fiscal.

¹ La ley vigente Nro. 23.548 establece un régimen transitorio de distribución de recursos tributarios entre la Nación y las provincias.

2) Consideraciones teóricas

En una forma federal de gobierno² caracterizada por la centralización impositiva y la descentralización del gasto, como el caso de la República Argentina, dos argumentos fundamentan la necesidad de coordinación financiera. Por un lado, la falta de correspondencia entre las funciones y los tributos que le corresponden a cada nivel de gobierno y por el otro, asegurar un mínimo indispensable de bienes y servicios públicos a todos los habitantes de un mismo territorio (González Cano H. : 1982 : 27).

Con el fin de analizar la “correspondencia fiscal” entre diferentes niveles de gobierno es necesario abordar las funciones que cumple cada jurisdicción por un lado y cómo se reparten las potestades tributarias por el otro. Musgrave, R y Musgrave M. (1984) sostienen que el gobierno central es más efectivo³ para cumplir con las funciones de estabilización de la economía y de distribución del ingreso. Sin embargo, para la provisión de bienes y servicios públicos ambos niveles de gobierno - central y local - tendrían ventajas en función del área de beneficio.

En cuanto a las potestades tributarias, la teoría normativa del Federalismo Fiscal postula que las jurisdicciones locales deben administrar los impuestos que gravan la riqueza no móvil, mientras que el gobierno central los que tienen una base tributaria móvil, persiguen fines redistributivos y su administración genera economías de escala⁴. Contrariamente, autores como Buchanan J.

² En este trabajo se adopta la definición económica de Federalismo: “Un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones (y tal vez otros que desempeñan actividades en ellas)”, (Oates W. 1977: 35)

³ A nivel local los mercados están interrelacionados y sería ineficaz aplicar políticas de estabilización. Por su parte, la migración interna puede invalidar las políticas distributivas locales.

⁴ “Cabe aclarar que por lo general en la literatura sobre federalismo fiscal cuando se hace referencia a los gobiernos locales se alude al nivel municipal de gobierno. Cuando se admite la existencia de niveles provinciales o estatales de gobierno, las recomendaciones del enfoque normativo sobre las potestades tributarias suelen relajarse en algunos aspectos, debido a que estos niveles intermedios de gobierno tienen un mayor margen de maniobra al cubrir un mayor espacio geográfico que los gobiernos municipales. En este sentido, existe una mayor posibilidad de utilizar impuestos sobre los ingresos de las personas físicas y sobre las ventas.

(1950) y Olson M. (1969) pertenecientes a la corriente de pensamiento de la “Teoría de la Elección Pública”, enfatizan la necesidad de que exista una correspondencia entre la descentralización tributaria y la del gasto entre niveles jurisdiccionales. Según esta teoría, cada uno debe financiar con impuestos los bienes y servicios públicos de los cuales se beneficia, promoviendo una mayor responsabilidad fiscal.

En un gobierno federal con un sistema de coparticipación de impuestos, la diferencia entre la descentralización del gasto y de impuestos genera una asimetría fiscal de tipo vertical y fundamenta la existencia de transferencias intergubernamentales del nivel superior al inferior con criterio devolutivo. *“Una primera fundamentación para la existencia de transferencias intergubernamentales es la diferencia entre la descentralización de servicios (gastos) y de impuestos. Si existen economías de escala en la recaudación y difieren los gustos (U_i/U_j diferente entre comunidades), de modo que es eficiente la centralización tributaria y la descentralización de funciones, el nivel nacional de gobierno será “superavitario” y los gobiernos locales “deficitarios”; el gobierno nacional debería efectuar aportes a los gobiernos locales con criterio estrictamente devolutivo; o sea, el importe a percibir por cada jurisdicción debería ser exactamente igual a lo recaudado en la misma”* (Porto A ; 1990 : 36)

Resulta pertinente remarcar que si bien en los estudios sobre Federalismo Fiscal se utiliza indistintivamente los términos “desbalance o desequilibrio fiscal vertical”, “brecha fiscal vertical” y “asimetría fiscal vertical”⁵ al referirse a los desajustes entre los ingresos y gastos correspondientes a diferentes niveles de gobierno, para algunos autores son diferentes conceptos con distintas implicancias. Según Sharma Ch. L (2007) la “asimetría fiscal vertical” es una característica común de los sistemas fiscales multijurisdiccionales donde el gobierno nacional tiene más ingresos que los subnacionales pero menos responsabilidades de gasto que estos últimos. El

Sin embargo, se mantienen los reparos respecto del caso de bases tributarias altamente móviles” (Piffano H.: 2005: 64).

⁵ Las palabras en el idioma inglés son “vertical fiscal imbalance”, “vertical fiscal gap” y “vertical fiscal asymmetry” respectivamente.

autor sostiene que “desbalance fiscal vertical” y “brecha fiscal vertical” son diferentes términos utilizados para describir la asimetría fiscal desde perspectivas conceptuales diferentes⁶.

En este trabajo, se considera como “brecha fiscal” la situación en que un gobierno federal recauda más ingresos de los que necesita en relación con su gasto directo (Lazar H.: 2005: 12) o de sus propios fines constitucionales (Courchene T.: 2006: 47). Sin embargo, se entiende que existe una situación de “desequilibrio fiscal vertical” cuando un nivel de gobierno tiene menos ingresos de los necesarios para cumplir con sus obligaciones de gasto, ya sea de ingresos propios y/o transferencias intergubernamentales, y el otro nivel de jurisdicción se encuentra en la situación opuesta. Desde esta óptica, las transferencias son una forma estándar de reducción de este tipo de desbalances. (Lazar H.: 2005: 12). También, para Rodden J. y Wibbels E. (2002), desequilibrio fiscal vertical es el grado en que el gasto subnacional se financia con transferencias de ingresos a partir del Centro, mientras que para Boadway R. y Tremblay J.F (2006) existe un desequilibrio fiscal vertical cuando las transferencias realizadas por el gobierno nacional a las provincias están muy por debajo en relación con sus responsabilidades de gasto. Así, el término “desequilibrio fiscal vertical” tiene una implicancia mayor al de “brecha fiscal” al significar que esta última no está adecuadamente cubierta e incluye a las transferencias en su análisis (Boadway R, 2005: 51).

En la literatura sobre “Federalismo Fiscal”, existe otro tipo de desequilibrio, que es el de tipo horizontal. Este último se refiere a las diferentes capacidades fiscales para generar ingresos propios por parte de las unidades subnacionales de gobierno de un mismo nivel. Cabe esperar que las jurisdicciones más pobres tengan una menor base tributaria y capacidad de

⁶ Los autores que se refieren a la asimetría fiscal vertical como “brecha” la consideran deseable en la medida en que el gobierno nacional es capaz de cumplir con objetivos de tipo redistributivo, de equidad y de corrección de distorsiones de eficiencia. En ese marco, destacan el rol y la utilidad de las transferencias federales (Sharma Ch. L. : 2007:7). En cambio, la asimetría fiscal como “desequilibrio” connota una existencia no deseable y la necesidad de una correspondencia entre generación de ingresos y responsabilidad del gasto. Los gobiernos subnacionales son vistos como los únicos eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos. Desde esta óptica, la asimetría fiscal vertical afecta la autonomía local y puede generar ineficiencias como los efectos “flypaper” e “ilusión fiscal” (Sharma Ch. L : 2007 : 12)

generar recursos fiscales para proveer bienes y servicios públicos que las jurisdicciones más ricas. En caso de querer igualar la provisión a estas últimas, deberán tener una mayor presión tributaria. *“El principio de “equidad horizontal” llevaría a diseñar un sistema de transferencias interjurisdiccionales de modo de posibilitar a la comunidad “pobre”, si lo desea, consumir la misma cantidad de bienes públicos locales que la comunidad “rica”, con igual presión tributaria. Este argumento extiende a regiones el principio de equidad horizontal usualmente aplicado a personas: la provisión de bienes públicos locales debería efectuarse en base a necesidades, en tanto que el financiamiento debería atender a la capacidad contributiva.* (Porto A: 1990 : 40)

Por otra parte, Buchanan J. (1950) también propuso un sistema de transferencias intergubernamentales para proporcionar servicios iguales con mismas tasas de imposición, ya que si las jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno no tienen igual capacidad fiscal, se generaría un incentivo para la migración de recursos hacia las de menor presión fiscal o mejor provisión de bienes y servicios públicos (Buchanan J, 1950: 8).

3) Aspectos metodológicos y evidencia empírica.

El presente análisis empírico utiliza como método de investigación el cuantitativo y está basado en datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación⁷. Los referidos a gastos por nivel de jurisdicción⁸ fueron extraídos de la “Cuenta ahorro - inversión - financiamiento” del Sector Público Argentino no Financiero. Los referidos a gasto público y a los recursos fiscales tributarios tanto de origen provincial como nacional son los de la Cuenta ahorro - inversión - financiamiento de cada provincia.

⁷ <http://www.mecon.gov.ar>

⁸ Los datos corresponden a la Administración Nacional, Provincias y CABA. Se incluye dentro de la Administración Nacional a la Administración Central, Organismos Descentralizados, al Instituto de Seguridad Social. No se incluyeron los gastos de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y otros Entes.

En la tabla 1 puede observarse la existencia de una brecha fiscal de tipo vertical entre jurisdicciones de diferente rango constitucional⁹. En efecto, hay una gran centralización por parte de Nación en la recaudación de los recursos fiscales (83.27 %) y una baja recaudación propia de las provincias (16.73 %).¹⁰ Sin embargo, se observa que el gasto está más descentralizado, ya que del total del gasto público entre ambos niveles de gobierno, el de Nación representa el 55.7 % y el de las provincias el 44.33 %

Tabla 1. Recaudación y gasto por jurisdicción, año 2013. Brecha fiscal de tipo vertical

Jurisdicción	% Gasto Público	% Ingresos Fiscales
Nación	55.7	83.27
Provincias y CABA	44.3	16.73

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Para poder afirmar que existe un “desequilibrio fiscal vertical”, es necesario incluir en el análisis no sólo los recursos fiscales propios de las provincias, sino también las transferencias fiscales de origen nacional¹¹. Si las obligaciones de gasto no se cubren con esos ingresos existe una situación de desequilibrio vertical, como se verifica en el caso de estudio. En la tabla 2 puede observarse que la sumatoria de los ingresos fiscales propios y de las transferencias fiscales de origen nacional a las provincias y CABA (396.171 millones de pesos), no es suficiente para financiar el gasto público de ese nivel jurisdiccional, el cual asciende a 490.123 millones de pesos.

⁹ La Constitución de la República Argentina establece en su artículo 1ro que la Nación adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

¹⁰ Los ingresos fiscales propios de las jurisdicciones subnacionales son aquellos cuyo hecho imponible base y el tipo impositivo son determinados por la autoridad local. Los impuestos principales son: inmobiliario, automotor, sellos e ingresos brutos.

¹¹ Sólomente se consideran como transferencias a las fiscales de origen nacional - distribución secundaria neta, de financiamiento educativo (Ley 26075) y otras de origen nacional - ya que desde el punto normativo, es atribución del Congreso “Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.” (Artículo 75, inc. 9).

Tabla 2. Ingresos fiscales propios, transferencias y gasto público por nivel de jurisdicción. Año 2013, en millones de pesos.

Concepto	Provincias y CABA	Nación
Ingresos fiscales propios	174.551	868.499
Transferencias fiscales de origen Nacional	221.620	0
Total Ingresos	396.171	868.499
Gasto Público	490.123	616.806

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

En relación a la medición del desequilibrio fiscal de tipo vertical¹², no existe en la literatura sobre Federalismo Fiscal una única forma de hacerla¹³. Una de las más utilizadas es estimar la proporción de los gastos que se financian con ingresos propios, aunque no existe consenso en la definición de esta última variable. Otro método de gran aceptación es estimar la dependencia de las jurisdicciones subnacionales de las transferencias, ya sea como proporción de su gasto público o de sus ingresos. Desde esta perspectiva, un mayor nivel de transferencias de origen nacional implica una mayor centralización y un creciente desequilibrio fiscal vertical. Si bien este indicador tiene como debilidad no diferenciar entre tipos de transferencias¹⁴ y su impacto, autores como Hunter J.S.H (1977) argumentan que son recursos que no están bajo control del nivel de jurisdicción subnacional y que constituyen una variable adecuada para la medición del desequilibrio fiscal vertical.

¹² Boadway R (2005) sostiene que es muy difícil de medir si existe un desbalance fiscal vertical y si es así en qué dirección, ya que se parte de una visión ideal u óptima de los gastos para diferentes niveles de gobierno.

¹³ Para profundizar en esta temática, ver en Sharma, Ch. K. (2007).

¹⁴ Existen las transferencias no condicionadas que son de libre utilización por parte del receptor y las condicionadas que tienen un fin específico.

En la tabla 3, se exponen las estimaciones del desequilibrio fiscal vertical según el tipo de indicador utilizado. El primero de ellos es el propuesto por Ebel R. y Yilmaz S. (2002) y compara la proporción de ingresos propios que financian el gasto público. En este caso, las provincias y CABA sólo cubren con recursos fiscales propios el 35,31 % de su gasto público. El segundo indicador considera la proporción de las transferencias de recursos fiscales de origen nacional respecto del gasto público mientras que el tercero en relación a los ingresos totales. Así, las mencionadas transferencias financian el 45.21 % del gasto público total de las jurisdicciones subnacionales y representan el 50,66 % de los recursos totales de las provincias y CABA.

Por último, el cuarto indicador se ajusta más a la definición de “desequilibrio fiscal vertical “ considerada en este trabajo, al incluir tanto los recursos fiscales propios como las transferencias. El nivel jurisdiccional correspondiente a las provinciales y CABA, aún con las transferencias recibidas, no logra cubrir su responsabilidad de gasto ya que sólo financia el 80, 83 % con recursos fiscales. Se corrobora la existencia de un desequilibrio o desbalance fiscal de tipo vertical.

Tabla 3. Desequilibrio fiscal vertical según indicador. Año 2013

Nivel de Jurisdicción/ Indicador	Ingresos fiscales propios/ Gasto público (1)	Transferencias a provincias de recursos fiscales de origen nacional / Gasto público (2)	Transferencias a provincias de recursos fiscales de origen nacional / Total ingresos (3)	Ingresos fiscales propios + transferencias de recursos fiscales / Gasto público (4)
Pcias y CABA	0,3561	0,4521	0,5066	0,8083

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Nota: Indicador utilizado por :

(1) Eben y Yilmaz (2002) y por Collins (2002)

(2) Osterkamp and Eller (2003)

(3) khemani (2006)

(4) Elaboración propia en base a Sharma, Ch. K. (2007)

Para el análisis cuantitativo de la asimetría y desequilibrio fiscal horizontal existen dos enfoques, uno basado en datos de tipo macroeconómico¹⁵ y otro en el sistema fiscal. Este último es el adoptado en este trabajo en función de la disponibilidad homogénea de información. Los indicadores de asimetría fiscal horizontal que se confeccionaron son tres: ingresos propios fiscales per cápita¹⁶, gasto público por habitante¹⁷ y el cociente de ingresos propios fiscales respecto el gasto total¹⁸. Al igual que en el caso del desequilibrio vertical, se considera que hay un desbalance horizontal cuando las asimetrías fiscales entre las jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno¹⁹ no son adecuadamente compensadas mediante el sistema de transferencias fiscales de origen nacional y, aún con ese mecanismo, se registran disparidades regionales.

La evidencia empírica permite afirmar que entre las jurisdicciones subnacionales estudiadas, existe una marcada asimetría en la recaudación de ingresos fiscales de origen provincial per cápita²⁰ y de gasto público por habitante²¹ - gráficos 1 y 2 -. Se observa además, en términos comparativos,

¹⁵ Por ejemplo, el Producto Bruto Geográfico por habitante.

¹⁶ No se considera como ingresos propios a los ingresos no tributarios ya que respecto a la construcción de indicadores fiscales y a la capacidad fiscal, se debe distinguir entre la habilidad del Estado para extraer ingresos vía impuestos de otras formas de hacerlo E. (2002).

¹⁷ Indicador utilizado por Ebel R y Yilmaz S (2002) y Porto A. y Sanguinetti S. (1993)

¹⁸ Este indicador de asimetría fiscal horizontal respecto a la financiación del gasto público con recursos fiscales propios también permite inferir la autonomía fiscal de las jurisdicciones.

¹⁹ Para indagar en profundidad sobre las fuentes de disparidades fiscales, ver en (Boadway R, Shah A : 2007: 365)

²⁰ CABA - \$ 14.002 -, Tierra del Fuego - \$10.351-, Santa Cruz - \$ 7.167 - y Neuquén - \$ 6991 - son las jurisdicciones con mayor ingreso fiscal propio por habitante. Luego se ubican Chubut - \$ 4.453 -, Bs As - \$ 4.328 -; La Pampa - \$ 4.098 -, Mendoza - \$ 4.001 -, Córdoba - \$ 3.822 -, Santa Fe - \$ 3.614 -, San Luis - \$ 3.754 -, Río Negro - \$ 3.374 -, Entre Ríos - \$ 3.184 y Tucumán - \$ 3.074 -. Entre las de menores ingresos se encuentran, San Juan - \$ 2.423 -, Misiones - \$ 2.214 -, Catamarca - \$ 1.922 -, Chaco - \$ 1.877 -, Salta - \$ 1.845 -, Jujuy - \$ 1.413 -, Corrientes - \$ 1.321 -, La Rioja - \$ 1.225 - y Formosa - \$ 1.164 -.

²¹ Al analizar el gasto público por habitante y por provincia, se observa que es más elevado en las provincias de : Tierra del Fuego - \$54.652 -, Santa Cruz - \$43.637 -, Neuquén - \$29.549 -, La Pampa - \$ 24.729 -, Chubut - \$ 23.614. Cabe destacar que la región patagónica se caracteriza por una escasa densidad poblacional.

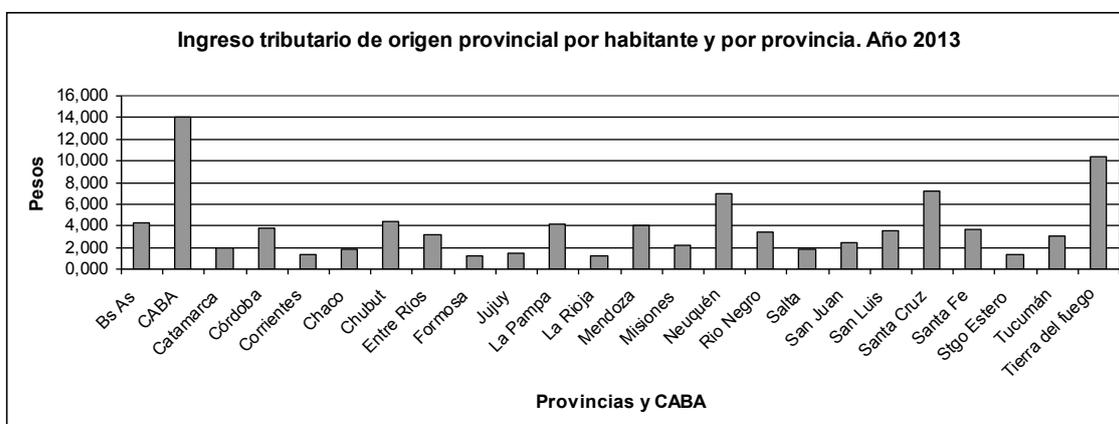
Luego se encuentran Formosa - \$ 23.990 -, Catamarca - \$ 23.872 -, La Rioja - \$ 20.938 -, Chaco - \$ 18.376 -, Entre Ríos - \$ 17.711-, CABA - \$ 17.581 -, Río Negro - \$ 16.549 -, Jujuy - \$ 16.368 -. Las de menor gasto por habitante son las provincias de: San Luis - \$15.094 -, San Juan - \$ 14.630 -, Santiago del Estero - \$ 14,677 - , Misiones - \$ 14.457 -, Córdoba - \$ 14.049 -, Corrientes - \$ 13,426 -, Santa Fe - \$ 13.102 -, Mendoza - \$ 12.805 -, Tucumán - \$ 12.570 -, Salta - \$ 10.951- y Buenos Aires - \$ 9.714 -

que provincias con bajos niveles de ingresos propios tienen un alto gasto por ciudadano como Formosa, Catamarca, La Rioja y Chaco, mientras que sucede la situación inversa con CABA.

El gráfico 3 permite apreciar que hay una diversidad de situaciones en relación a la autonomía fiscal y que ninguna de las provincias²² tiene recursos fiscales propios suficientes para cubrir su gasto público, dependiendo de otros recursos - transferencias del gobierno nacional o recursos no tributarios -. Las jurisdicciones más dependientes de recursos fiscales de origen nacional son San Luis, San Juan, Santiago del Estero, Catamarca y Corrientes²³- gráfico 4 -. Sin embargo, las provincias que reciben más en términos per cápita son Catamarca, Tierra del Fuego, Formosa, La Rioja, Tierra del Fuego y La Pampa mientras que CABA y Bs As las que perciben menos - gráfico 5 -.

Por último, en el gráfico 6, se demuestra que existe una situación de desequilibrio horizontal, ya que las transferencias recibidas por las provincias no compensan totalmente las desigualdades registradas.

Gráfico 1. Asimetría de ingresos tributarios propios por habitante y jurisdicción

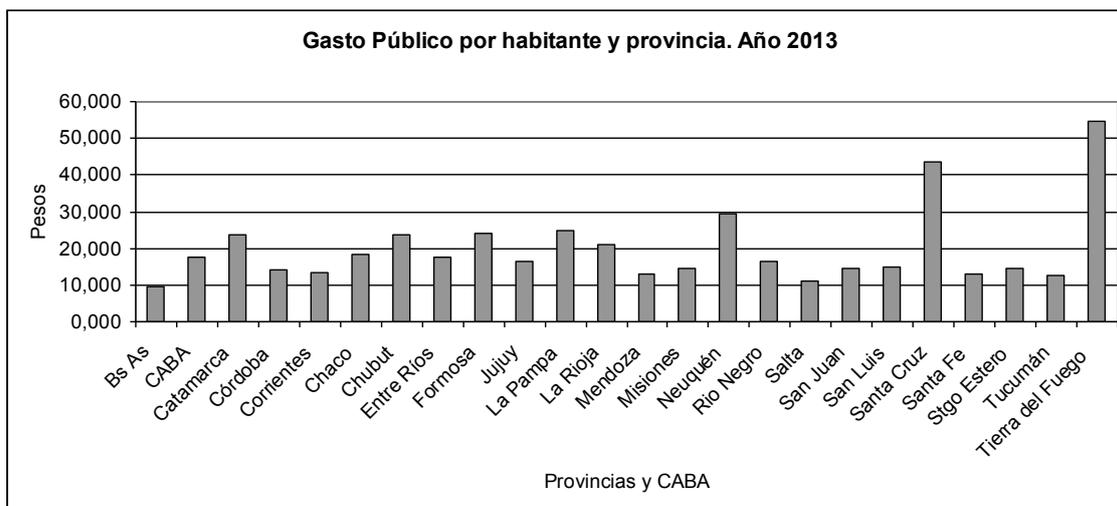


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y del Censo Nacional de Población y Viviendas 2010, INDEC.

²² Se incluye a CABA

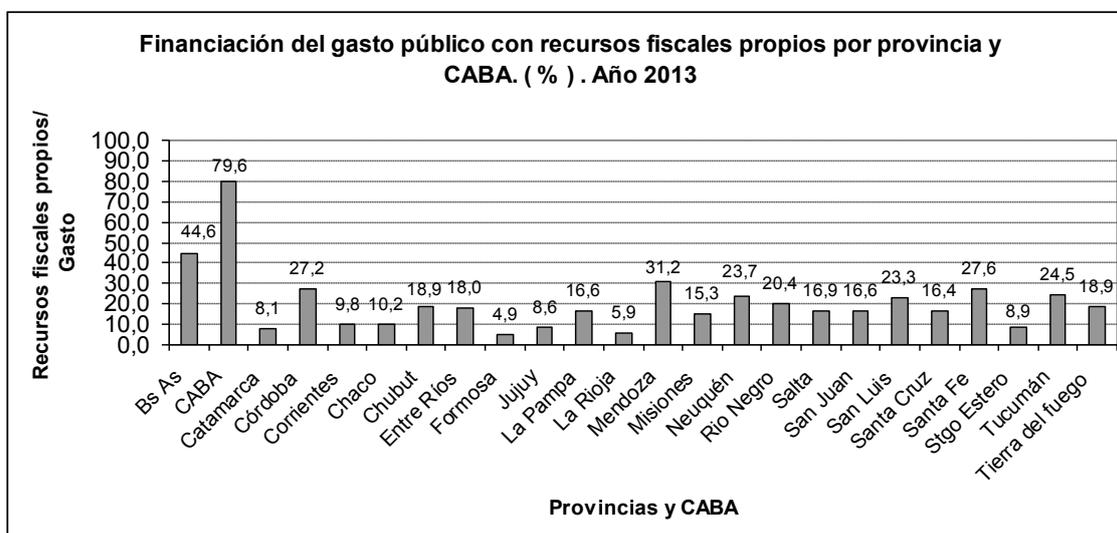
²³ Cada un peso de gasto público, 0.77 centavos, 0.73 centavos, 0.71 centavos, 0.63 centavos y 0.63 centavos respectivamente, son financiados con recursos fiscales de origen nacional

Gráfico 2. Asimetría en el gasto público por habitante y jurisdicción.



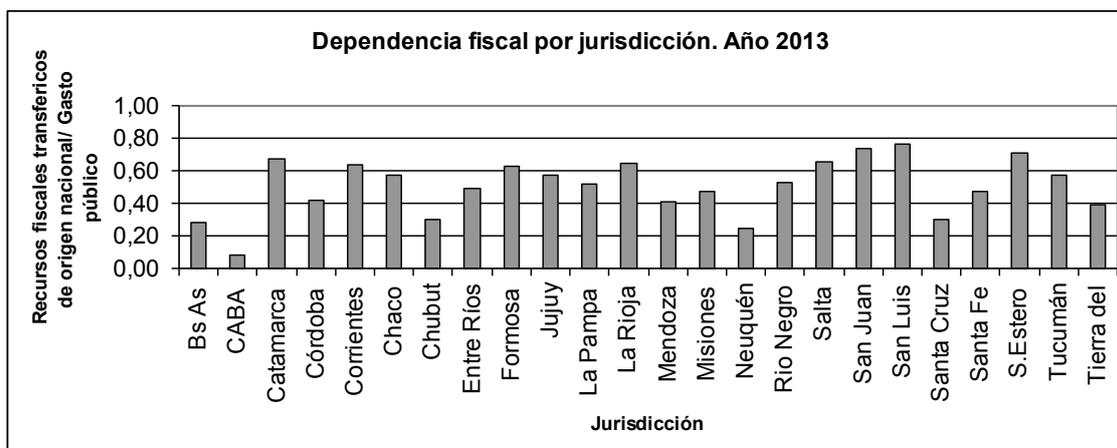
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y del Censo Nacional de Población y Viviendas 2010, INDEC.

Gráfico 3. Autonomía fiscal por provincias y CABA.



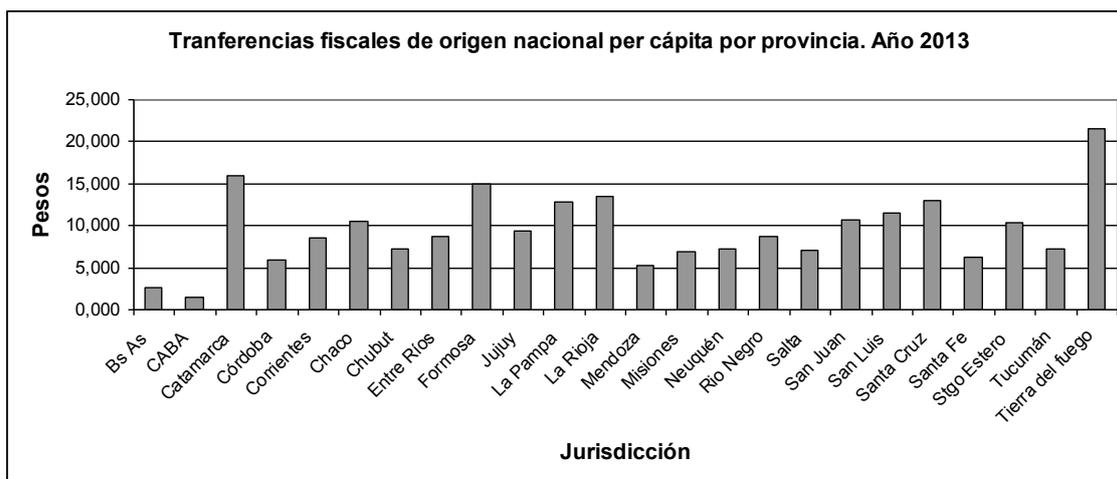
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gráfico 4. Dependencia fiscal por jurisdicción



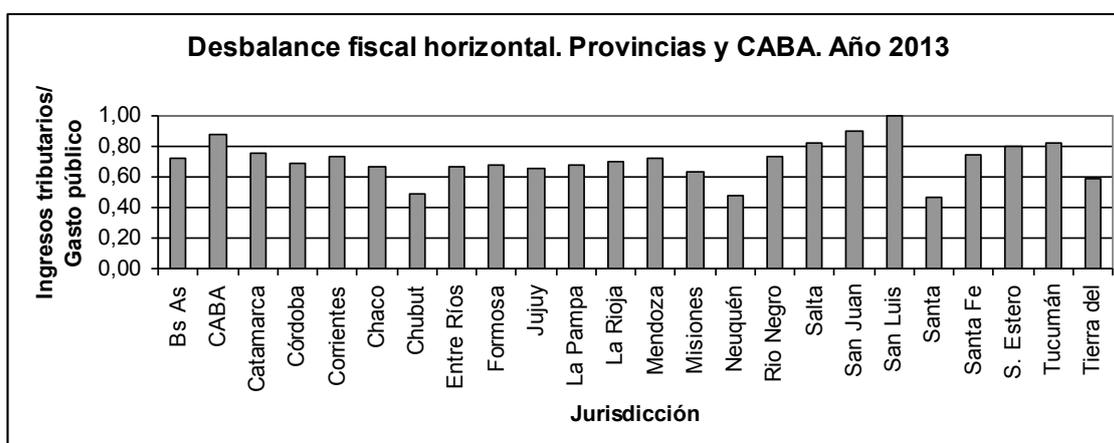
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gráfico 5. Transferencias fiscales de origen nacional per cápita por provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Gráfico 6. Desequilibrio Fiscal Horizontal.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

4) Comentarios finales

El Federalismo Fiscal en Argentina²⁴ se caracteriza por la centralización impositiva, la descentralización del gasto público y la falta de correspondencia entre el gasto y los ingresos fiscales de la Nación y de las Provincias. *“La distribución de impuestos entre ambos niveles de gobierno, generaría un esquema centralizado en materia recaudatoria, con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos locales, circunstancia que debería resolverse a través del sistema de coparticipación federal – transferencias verticales Nación – Provincias”* (Piffano H., 1998: 11).

La evidencia empírica permite afirmar que, como en todo sistema federal multijurisdiccional, hay una asimetría fiscal vertical. Los desajustes entre los ingresos y gastos correspondientes a Nación – Provincias se explicarían, en parte, porque *“los impuestos que serían asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad – ingresos). Todos ellos, constituyendo*

²⁴ La distribución de las potestades tributarias entre Nación y Provincias se establece en el artículo 4 - los gravámenes de importación y exportación son exclusivamente de la Nación - y en el artículo 75, inciso 2 - la concurrencia de poderes impositivos para los impuestos indirectos-.

hoy día la base cuantitativa mayor de la recaudación nacional coparticipable. En cambio, los asignables a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o ingreso” (Piffano H., 1998: 11).

Asimismo, se observa que si bien los ingresos fiscales de origen nacional transferidos a las provincias financian una importante proporción de su gasto público, se presenta una situación de “desequilibrio o desbalance vertical “. En efecto, los recursos fiscales propios de las jurisdicciones subnacionales estudiadas y los fiscales transferidos de origen nacional no son suficientes para financiar el gasto público. En ese contexto y a los fines de rectificar este tipo de desequilibrio, la teoría propone como alternativas no excluyentes al sistema de transferencias, la realización de nuevos acuerdos de reparto de ingresos entre los niveles de gobierno, la reasignación de bases imponibles entre los niveles jurisdiccionales para asegurar una mejor correspondencia entre los ingresos y los gastos o una reducción de la presión del gasto de las provincias ampliando el gasto directo del gobierno central (Lazar H.:2005: 13).

El análisis realizado a nivel subnacional demuestra la existencia de grandes asimetrías fiscales entre jurisdicciones como así también la presencia de un desequilibrio fiscal de tipo horizontal, en la medida que las transferencias fiscales de origen nacional no logran compensar totalmente las desigualdades en la capacidad de financiamiento del gasto público entre provincias²⁵. Cabe destacar que el tratamiento del desbalance fiscal horizontal requiere una norma explícita de “igualación horizontal” (Shah A. 2007:16). En el caso Argentino, implicaría plantear explícitamente los criterios de los coeficientes de distribución secundaria en materia de coparticipación, ya que en la actualidad la Ley vigente 23.548 no los especifica²⁶.

²⁵ Se incluye a CABA

²⁶La ley anterior Nro. 20.221 especificaba claramente que la distribución surgiría de la combinación de variables como población, brechas de desarrollo y dispersión de población.”Desde el nacimiento del régimen en 1935 hasta la Ley 20.221 que rigió entre 1973 y 1984, los porcentajes de distribución secundaria surgían de ponderar indicadores que reflejaban tanto la “necesidad” como la “capacidad fiscal” de cada Provincia; la selección de los indicadores y los métodos de cálculo se fueron perfeccionando a lo largo del tiempo. En la ley vigente para 1988-1989 se ha dado un paso atrás, ya que los índices de distribución no surgieron de un procedimiento racional de asignación de los fondos, sino que consolidaron los índices del periodo 1985-1987, que reflejaban más la urgencias financieras y la capacidad de negociación de las distintas provincias en un periodo de transición política”. (Porto A : 1990 : 114)

Además, la literatura hace hincapié en dos aspectos. Por un lado, si es más conveniente subsidiar a los habitantes o a los gobiernos subnacionales de una región desfavorecida. Por el otro, y en relación al diseño de las transferencias, se interroga si igualar ingresos o equiparar gastos - necesidades. (Dafflon B., 2007). Al respecto, *“Tanto si el aporte está basado en diferencias en la “capacidad fiscal” (distintas bases tributarias) como en la “necesidad fiscal (por ejemplo: distintos precios de los bienes públicos), el diseño del sistema de transferencias depende del objetivo buscado...”* (Porto A: 1990: 49-50). Por otra parte, *“...las transferencias deben cumplir con dos grandes objetivos: la búsqueda de la eficiencia y la equidad interjurisdiccional. Ahora bien, la dificultad principal radica en asegurar que el diseño y administración de las transferencias no opere en contradicción con las tres funciones principales del sector público: estabilización, redistribución y asignación. Se ha planteado entonces, que al momento de transferir recursos es necesario establecer unos criterios que permitan vislumbrar si los desequilibrios que se pretenden corregir son el producto de muy baja capacidad económica y administrativa o si, también, responden a muy bajo esfuerzo y desempeño fiscal local. Esto con el objetivo de evitar efectos adversos o contrarios a los que en principio se persiguen: la eficiencia, la equidad y la estabilidad que promuevan el desarrollo y crecimiento de las naciones. (Oates, 1977, 93ss; Piffano, 1998, 11)”*.²⁷

El estudio cuantitativo también prueba que las provincias tienen diversos grados de autonomía fiscal y que es baja, a excepción de CABA y Bs. As. Asimismo, se verifica una gran dependencia de los recursos fiscales de origen nacional para financiar el gasto público. En ese marco, *“Esta limitada capacidad de generar ingresos de fuentes autónomas fiscales erosiona la autonomía local al requerir fondos del gobierno central o de otros recursos no fiscales para financiar su gasto público corriente”* (Herrera S, Herrera R: 2015: 79).

Por último, no existe una relación directa entre autonomía fiscal y gasto público. Provincias con bajos niveles de ingresos fiscales propios per cápita tienen un alto gasto público por habitante o un comportamiento del gasto similar a las que

²⁷ En (Zalazar Trujillo L. : 2008 : 13)

poseen más ingresos propios. Al analizar las transferencias de fondos fiscales de origen nacional per cápita y por provincia, CABA y Bs As son las jurisdicciones donde el peso de la redistribución es mayor²⁸.

Este elevado gasto público de ciertas jurisdicciones en relación a sus ingresos propios se explicaría, en parte, por *“la separación de las decisiones de recaudar y gastar que, aun en el caso de aportes del nivel superior de gobierno estrictamente devolutivos, originan divergencias entre la presión tributaria “efectiva” y la “percibida” por los contribuyentes, vía “ilusión fiscal”*. Además *“si los aportes se diseñan de modo tal de implicar transferencias interjurisdiccionales, las transferencias alientan adicionalmente el crecimiento del sector público en las provincias favorecidas por la redistribución”* y *“expansión del gasto público surge como consecuencia de las divergencias en el cómputo de los beneficios y costos económicos versus los políticos...”*. (Porto A : 1990 : 155). Igualmente *“... cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel jurisdiccional, los gobiernos tratan de proceder de manera estratégica al buscar la posibilidad de que el costo de los bienes y servicios pueda ser solventado por “otros” que no sean electores potenciales de su propia jurisdicción. Esta situación ha sido denominada como “ilusión fiscal”, ya que es una figura falsa que captura al votante mediano y lo induce a decisiones ineficientes”* (Zalazar Trujillo, 2008: 472).

Bibliografía

Bird, R. (1999). Rethinking Subnational Taxes – A New Look at Tax Assignment. IMF Working Papers 99/165, International Monetary Fund. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/.../1999/wp99165.pdf

²⁸ “ El mayor peso de la redistribución es soportado por la provincia de buenos Aires, a la que le corresponde una coparticipación per capita equivalente a solo algo más de la mitad de la coparticipación per capita promedio.....En conclusión, una de las características de la distribución secundaria ha sido la de convertirse en un sistema crecientemente redistributivo.” (Porto A : 1990 : 113)

- Boadway,R.(2005). The Vertical Fiscal Gap: Conceptions and Misconceptions',en H. Lazar (ed.), Canadian Fiscal Arrangements:What Works, What Might Work Better. Montreal:McGill-Queen'sPress, 51-80.
- Boadway, R. y Tremblay, J. F. (2005). A Theory of VerticalFiscal Imbalance. FIR Working Paper No. 2006-04. Institute for Federalism & Intergovernmental Relations. Disponible en www.ifigr.org/publication
- Buchanan, J. (1950). Federalism and Fiscal Equity. The American Economic Review, Vol. 40, No. 4. (Sep., 1950), pp. 583-599. Disponible en <http://links.jstor.org/sici>
- Cetrangolo, O. y Jimenez, J. P. (1998). Algunas reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. Revista Desarrollo Económico. 38(Número Especial). 293-319.
- Cetrangolo, O. y Jimenez, J. P (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública Nª 47, Octubre de 2004
- Courchene, T. J. (2006.).Variations on the Federalism Theme. Policy Options,27, 7, 46-54.
- Dafflon B. (2007). Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs, en Boadway, R. y Shah, A (ed.) Intergovernmental fiscal transfers. Public sector and governance and accountability series. The World Bank. 361-396
- Di Liddo, G., Longobardi, E. y Porcelli, F (2014) Measuring Horizontal Fiscal Imbalances: The Case of Italian Municipalities (July 28, 2014). SERIES Working Paper N.49. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=2494218>

Ebel, R. y Yilmaz, S. (2002). Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. World Bank Institute. Disponible en <http://www-wds.worldbank.org>

González Cano, H. (1982). Manual de Finanzas provinciales o estatales. Buenos Aires: OEA – CITAF.

González Cano, H. (2003). Propuesta de Reforma Tributaria para mejorar la competitividad de la economía Argentina. Departamento de Integración y Programas Regionales. División Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo

Herrera S, Herrera Rocío. (2015) Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de Argentina: un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013). Revista Estado y Políticas Públicas, Nro 4, 69 - 83. ISSN 2310-550x. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (FLACSO)

Hunter, J.S.H. 1977. Federalism and Fiscal Balance : A comparative study. Canberra: ANU Press.

Lazar, H. (2005). Trust in intergovernmental fiscal relations in H. Lazar (ed.), Canadian Fiscal Arrangements:What Works, What Might Work Better. Montreal:McGill-Queen's Press, 3-36.

Lieberman, E. (2002). Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research. Studies in Comparative International Development. 36 (4):89:115. Disponible en www.princeton.edu/gid/outputs/Lieberman-in-SCID.pdf

Musgrave, R y Musgrave. M.(1984) Hacienda Pública: Teoría y aplicaciones. Ed.Mac Graw-Hill.

Oates, W.E. (1985), Searching for Leviathan: An Empirical Analysis. *American Economic Review*. 75, 748-757. Disponible en <http://links.jstor.org>

Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de administración Local. Madrid.

Piffano, H. (1998). *Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad, documento de trabajo N° 2, Diciembre 1998.
Disponibile en: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt2.pdf>

Piffano, H (2005). *Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Porto, A. (1990). *Federalismo Fiscal: El caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires: Editorial Tesis.

Porto, A y Sanguinetti S. (1993). *Descentralización Fiscal en América Latina: el caso Argentino*. Serie Política Fiscal 45. Comisión Económica para América Latina. Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9486/S9300131_es.pdf

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism : Grants and fiscal performance around de word. *American Journal of Political Science* , Vol 46 , No 3, 670-687. Disponible en <http://web.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf>

Rodden, J. ; Wibbels R. (2002). Beyond the fiction of federalism. *Macroeconomic Management in Multitiered Systems*. *World Politics* 54 (July 2002), 494–531. Disponible en <http://web.stanford.edu/~jrodden/fiction.worldpolitics.pdf>

Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization* 57,695-729. Disponible en <http://web.stanford.edu/~jrodden/Leviathan.pdf>

Rodden, J., G. and J. Litvack. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: The MIT Press. *World Politics*, 54, 4, 494-531. Disponible en <http://www.untag-smd.ac.id/>

Sharma, Ch. K. (2007). Rescuing the concept of vertical fiscal imbalance. Centre for Multilevel Federalism, Institute of Social Sciences, New Delhi, Kurukshetra University, Kurukshetra, Haryana, INDIA Munich Personal RePEc Archive. Disponible en <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/39343/>

Zalazar Trujillo, L. (2008). Transferencias Intergubernamentales y Gasto Local. *Revista Gestión y Política Pública*. XVII (2). Disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/>

Legislación

Constitución Nacional de la República Argentina

Ley Nº 23.548. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Congreso de la Nación