



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Economía**

**Licenciatura en Economía**

**El Federalismo Fiscal en la Argentina: Un esquema que demanda el cambio**

**Autor: Jessica Beatriz Dinger**

**Legajo: 24.258**

**Mentor: Mariano Tommasi**

**Victoria, 12 de julio de 2017**



Universidad de  
**San Andrés**

Universidad de San Andrés  
Departamento de Economía  
**Licenciatura en Economía**

***El Federalismo Fiscal en la Argentina: Un esquema que  
demanda el cambio***

Autora: Jessica Beatriz Dinger

Legajo: 24.258

Mentor: Mariano Tommasi

Victoria, 12 de julio de 2017

## ABSTRACT

El presente trabajo realiza una breve recapitulación de las principales problemáticas asociadas al modelo de federalismo fiscal vigente en la Argentina, en los últimos 20 años. El sistema actual se encuentra vigente desde 1988 y a partir de los teorizado por Sawers en 1996, viene a suplir los déficits y la falta de desarrollo de las provincias del interior, lo que termina por afectar al desarrollo de la Nación en su totalidad. Además de analizar algunos factores que profundizan los déficits y la falta de desarrollo provincial, se muestra que la dinámica del sistema, como ser, la dependencia provincial de los recursos de origen nacional, no se vio modificada. A su vez, se estudian algunos pactos fiscales que se sucedieron en la década de los '90, que modificaron parcialmente el esquema y que afectaron fuertemente las finanzas provinciales años después. Se concluye que el cambio del esquema de federalismo fiscal en la Argentina debe ser considerado una prioridad, aunque signifique realizar cambios a nivel político, institucional y cultural de gran magnitud.

Universidad de  
San Andrés

## Índice

I.	Introducción .....	4
I.	La teoría de Sawers .....	5
II.	Las regiones .....	6
III.	Esquema de redistribución de impuestos .....	8
	Inicios de la Coparticipación Federal de Impuestos .....	8
	Pacto Fiscal de 1992 .....	8
	Detracción del 15% para financiar el déficit de la ANSES .....	9
	Fondo del Conurbano .....	10
	Coparticipación Federal de Impuestos en la actualidad .....	14
IV.	Otras Alternativas .....	18
V.	Dependencia Provincial del Estado Nacional .....	21
VI.	Mecanismos que refuerzan el sistema vigente .....	25
	Déficits fiscales provinciales .....	25
	Endeudamiento provincial .....	30
	Desarrollo provincial .....	32
VII.	Conclusión .....	37
	Bibliografía .....	39
	Anexos .....	42
	Anexo I .....	42
	Anexo II .....	42

## I. Introducción

El fracaso argentino es uno de los fenómenos que más ha sido estudiado por los académicos economistas y que aún resulta difícil de comprender. A principios del siglo XX, Argentina era uno de los países más desarrollados. Sin embargo, después de la gran depresión, el país entró en un sendero de decadencia económica que continua hasta el presente. Explica Sawers (1996) que en los años '30, Argentina parecía tener mucho en común con países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda e, incluso, con Estados Unidos. Todos estos países contaban con vastas tierras fértiles y prosperaron vendiendo principalmente granos y carnes a Europa. Estos países también se caracterizaban por un clima templado, inmigraciones europeas masivas y tradiciones europeas. Sin embargo, tanto Australia, Canadá, Nueva Zelanda como Estados Unidos continuaron creciendo después de la Gran Depresión, mientras que Argentina quedó estancada.

Los académicos se han dedicado intensamente a encontrar una explicación para el fracaso argentino, aunque pareciera ser que el problema yace en una sobreabundancia de explicaciones más que en una falta de estas. Entre las explicaciones más comunes se encuentra la fulminante caída de demanda por exportaciones después de 1929, la herencia colonial, la dependencia de Argentina del Primer Mundo y su cultura antidesarrollista, según Sawers (1996). Y aunque todas las explicaciones son válidas, el fracaso argentino parecería ser un fenómeno multicausal para el que no basta una sola explicación.

Por su parte, Sawers (1996) propone una nueva explicación que encuentra la causa del fracaso económico nacional en el atraso de las provincias del interior. El autor atribuye la causa del fracaso Argentino a la inhabilidad de los gobiernos del interior de generar los recursos necesarios para hacer frente a sus gastos y al poder político del que gozan para demandar recursos al gobierno nacional que compensen sus insolvencias, lo que termina por imponer altos costos al total de la economía nacional y dificultando su desarrollo.

Tanto Sawers (1996) como Tommasi (2006) demuestran esta hipótesis en sus trabajos, enfocándose específicamente en la década de los '90. El propósito del presente trabajo es mostrar que durante los últimos 20 años, es decir, desde que Sawers presentó su teoría hasta el presente, esta tendencia no se ha modificado y que las provincias del interior aún significan un alto costo para la economía nacional, lo que no ayudaría a revertir el sendero decadente en el que se encuentra el país.

En la Sección I se explicará en mayor detalle la teoría de Sawers (1996) que se utilizará como base para el desarrollo del presente trabajo. En la Sección II se hablará respecto de las regiones de

nuestro país y se definirá la región o el área del interior a la que se refieren Sawers (1996) y Tommasi (2006), y la que se utilizará en nuestro análisis. En la Sección III se hará referencia a los inicios de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y a algunas modificaciones que se sucedieron en la década de los '90 y que son relevantes en la actualidad, para finalizar con una breve explicación del esquema de CFI en la actualidad. En este apartado se buscará demostrar que en todos estos años existió una redistribución de las provincias con mayores recursos a las de menores recursos, a su vez que nunca existió un diseño pensado y eficiente a la hora de modificar el esquema de coparticipación, lo que afectó y afecta a la economía nacional. En la Sección IV se ejemplificará con otras alternativas de esquemas de coparticipación que contemplan varios criterios a tener en cuenta para una nueva Ley de Coparticipación Argentina. En la Sección V se hará referencia al alto grado de dependencia de las provincias del interior del Estado Nacional en materia de recursos y como esta dependencia no se vio modificada en los últimos 20 años y finalmente, en la Sección VI se pretenderá profundizar en los mecanismos y factores que refuerzan el sistema vigente expuesto previamente. Para finalizar se presentarán las principales conclusiones del trabajo.

## **I. La teoría de Sawers**

La teoría de Sawers (1996) se desarrolla a partir del ideario colectivo de que la Argentina es un país rico en recursos. Esta presunción lleva a la pregunta de por qué entonces la Argentina no fue capaz de crecer. Sin embargo, Sawers (1996) muestra que, en realidad, el interior del país no cuenta con las mismas riquezas que el resto de las provincias. Es cierto que la pampa húmeda cuenta con abundantes recursos, pero la demanda mundial por la producción agrícola no es la misma que la de principios del siglo XX.Y, aparte de los recursos hidrocarbúricos del sur, el resto del país no cuenta con las mismas riquezas, como también lo explica Tommasi (2006). Por lo tanto, considera Sawers (1996), resulta un error seguir considerando a la Argentina como un país abundante en recursos.

Una vez clarificada esta idea, Sawers (1996) plantea que la falta de recursos y la inequidad en su distribución produjeron obstáculos al desarrollo económico de todas las provincias. Por ejemplo, analiza el hecho de que la pobreza y la inequidad en el interior generan migraciones hacia las zonas pampeanas, lo que drena a las provincias más pobres de capital humano necesario para su desarrollo. A su vez, esto genera complicaciones en las provincias que reciben estas migraciones masivas, dado que se forman asentamientos informales en las grandes ciudades lo que lleva a congestión, desorganización social, mayores niveles de crimen y, en definitiva, un mayor costo para la economía pampeana. De la misma

manera, la falta de recursos de las provincias del interior inhabilita a las provincias a construir la infraestructura necesaria para desarrollarse económicamente.

Sin embargo, el hecho de que exista una inequidad en la distribución de los recursos entre las provincias no es el único factor determinante para el fracaso argentino, según el autor. Existe un segundo factor que termina por completar la tesis Sawers (1996) y se trata del poder político del que gozan las provincias del interior para demandar recursos al gobierno nacional que compensen sus insolencias. El autor explica que el poder político de las provincias del interior está en desproporción respecto a su peso económico y demográfico. Existe una sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas en el Congreso, como explica Tommasi (2006), que se constituyó a partir de la necesidad de los gobiernos militares y peronistas de conseguir un mayor poder político. Según el autor, la dependencia de las provincias de la nación por sus problemas financieros generó una particular red política subnacional, en la que las decisiones económicas de la Nación se ven afectadas por las relaciones políticas que tiene el gobierno de turno con los gobiernos provinciales. Y afirma Sawers (1996) que tanto la sobrerrepresentación de las pequeñas provincias como el intercambio de apoyo político por parte de los gobernadores a cambio de transferencias monetarias desde Nación explican, en parte, el estancamiento político recurrente que impide al gobierno nacional seguir políticas que puedan solucionar el problema nacional.

Por lo tanto, la tesis principal del autor consiste en que tanto el atraso económico de las provincias del interior, como la sobrerrepresentación de estas provincias en el Congreso y el intercambio de apoyo político por parte de los gobernadores a cambio de transferencias monetarias desde Nación, impone costos al total de la economía nacional lo que en parte explica el fracaso argentino, dado que no solo se ve desincentivado el desarrollo en el interior del país, sino que también se ve afectada la nación en su totalidad.

## II. Las regiones

Para continuar con el análisis, resulta imperioso definir a qué denominamos el centro y a qué denominamos el interior o las provincias del interior del país. Para ello, recurriremos primeramente a la distinción que realiza Cao (2001) respecto de las tres grandes áreas del país:

**“Área Central:** Posicionada sobre el centro - este del país, se caracteriza por ser el área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión y por presentar una concentración de población y un aparato productivo de dimensiones muy superiores al que se observa en las otras áreas del país.” (Cao, 2001, p. 2)

**“Área Periférica:** Comprendida [sic] por las provincias de la franja norte del país y del centro - oeste, se caracteriza [sic] por haber sido durante buena parte del último siglo y medio, el punto de partida de migraciones hacia el área central y por exhibir una extendida presencia de formas de producción no capitalistas. Estas dos características inducen que, en términos relativos, en esta área se encuentre el menor nivel de ingreso per – cápita y los índices de mayor deterioro social.” (Cao, 2001, p. 2)

**“Área Despoblada:** Posicionada sobre el sur del país, se caracteriza por la baja densidad poblacional relativa, fruto del tardío proceso de ocupación y desplazamiento de la población aborígen (fines del Siglo XIX). Dentro de su aparato productivo se destaca la existencia de algunos emprendimientos muy desarrollados - particularmente el petrolero y el complejo turístico – conviviendo con explotaciones ganaderas extensivas.” (Cao, 2001, p. 2)

A partir de esta primera distinción se utilizará la misma clasificación que utiliza Sawers (1996), para mantener la misma línea de análisis.

Según la categorización de Sawers (1996), el área central comprende a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Es la región que se conoce como la pampa húmeda y que concentra el mayor nivel de población (66% del total según el censo de 2010) y el mayor nivel de ingresos. El autor distingue entre las Pampa Central que abarca a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y CABA y a la Pampa Periférica que incluye a Entre Ríos y La Pampa. Por su parte, el área periférica comprende tres regiones. En primer lugar, la región Cuyo que incluye a las provincias de San Juan, San Luis y Mendoza; en segundo lugar, la región del NOA (noroeste argentino) que incluye a las provincias de Jujuy, Tucumán, Salta, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca; y, en tercer lugar, la región del NEA (noreste argentino) que incluye a las provincias Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Como explica Cao (2001) esta es el área con menor nivel de ingreso y concentra el 29% de la población del país. Finalmente, el área despoblada también se conoce como la región patagónica y comprende a las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Solamente concentra al 5% de la población del país y tiene mayores niveles de recursos que la región periférica, principalmente por la existencia de hidrocarburos en esta región.

Las provincias del interior a las que se refiere Sawers (1996) son tanto las que se concentran en la región periférica como las de la región patagónica que en conjunto concentran únicamente el 34% de la población. Por lo tanto, para los fines de este trabajo, cuando nos refiramos al interior del país, el foco estará puesto en todas las provincias que no se encuentran en el área central previamente definida.



### **III. Esquema de redistribución de impuestos**

#### Inicios de la Coparticipación Federal de Impuestos

La crisis de 1930, momento a partir del cual se considera que la Argentina ha entrado en un sendero de decadencia económica que continua hasta el presente, ha desencadenado una serie de consecuencias. Entre ellas, la necesidad de las provincias de asistencia financiera por parte del gobierno nacional. Es por esto que en 1935 se establece el primer régimen de coparticipación en el que se comenzó a repartir la recaudación de algunos impuestos entre las provincias. A lo largo del tiempo, este régimen ha sido modificado, pero el principio general de redistribución de los ingresos entre las provincias se ha mantenido. Los cambios que existieron estuvieron asociados a los impuestos que formaban parte del régimen, la fracción de la recaudación que era distribuida hacia las provincias y como estos fondos eran distribuidos entre todas las provincias (Sawers, 1996).

La Ley de Coparticipación de 1973 reorganizó enteramente la distribución de los ingresos hacia las provincias por parte del gobierno peronista. Como explican Sawers (1996) y Tommasi (2006), esta nueva ley aumentó el grado de redistribución hacia algunas provincias más pobres y atrasadas. Sin embargo, durante el gobierno militar no se mantuvo el régimen de Coparticipación sancionado en 1973 y recién en 1988 se consensuó un nuevo sistema de coparticipación ratificado por la Ley 23.548. En este nuevo régimen se estableció que de la recaudación total de impuestos, el 42% se transferiría a las arcas del tesoro nacional, el 57% se repartiría entre las provincias y el 1% restante se utilizaría para constituir el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que sería utilizado para asistir a las provincias en situaciones de emergencia y desequilibrios financieros. Por su parte, para la distribución secundaria del 57% hacia las provincias se calcularon una serie de coeficientes para cada provincia a partir de la densidad de la población y al desarrollo económico de estas. Bajo este régimen, las provincias más atrasadas se siguieron viendo favorecidas (Tommasi, 2006).

A lo largo de la década de los '90 se sucedieron varios pactos fiscales que modificaron la distribución por coparticipación, a la vez que también se introdujeron regímenes especiales de impuestos específicos.

#### Pacto Fiscal de 1992

En el Pacto Fiscal de 1992 se introdujeron dos cambios, entre otros, que afectaron significativamente a las provincias y que se analizan en este trabajo porque son de alta relevancia en la actualidad.

### *Detracción del 15% para financiar el déficit de la ANSES*

En primer lugar, se acordó una detracción del 15% de la masa coparticipable para financiar el déficit de la ANSES, que fue ratificada con la Ley 24.130. Por su parte, la Nación se había comprometido entonces a aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales. Sin embargo, únicamente 11 provincias transfirieron sus cajas jubilatorias al sistema nacional<sup>1</sup>. La Nación también se había comprometido a financiar el déficit de las cajas jubilatorias que no fueran transferidas al sistema nacional, si estas armonizaban su sistema jubilatorio con el nacional. Sin embargo, este compromiso no se cumplió y finalmente, en Noviembre de 2015 se declaró inconstitucional la detracción del 15% por considerarse una modificación unilateral y no bilateral, es decir, sin el consenso y el respaldo total de las provincias como lo establece la Ley de Coparticipación.

La detracción del 15% de la masa coparticipable es de alta relevancia porque significó una importante caída de los ingresos provinciales a lo largo de más de 20 años. Sin embargo, llama la atención que las provincias hayan reclamado su derecho por estos fondos recién después de tanto tiempo, lo que sugiere que gobiernos oportunistas podrían haber priorizado acuerdos políticos y dejado en segundo plano el desarrollo económico de su provincia. A su vez, tampoco pareciera que se hubiera tratado de un diseño eficiente de un sistema previsional nacional armonizado. No se diseñó un plan integral y consensuado para que todas las provincias armonizaran su caja previsional con el sistema nacional ni para que todas transfirieran su caja al sistema nacional y de esta manera poder financiar el déficit a nivel nacional. Se observa en este ejemplo la falta de diseño integral y a largo plazo de un sistema tributario y fiscal coordinado y consensuado.

Finalmente, el 2 de agosto de 2016 se firmó el acuerdo para la restitución gradual del 15% para todas las provincias. Santa Fe, Córdoba y San Luis ya reciben la restitución total del 15% porque son las únicas tres provincias que le iniciaron un juicio a la Nación y la Corte Suprema falló a favor de estas. Con las restantes jurisdicciones se logró llegar a un acuerdo de una restitución gradual del 15%. En el 2016 se les restituyó un 3% y este monto se iría incrementando un 3% anualmente hasta llegar a la restitución total del 15% para el año 2020. Esta restitución corre a cuenta del Tesoro Nacional, por lo que la ANSES no se verá desfinanciada a partir del acuerdo establecido con los Provincias. Se considera que este acuerdo significa un importante cambio respecto de la tendencia que se venía observando, dado que las provincias que no habían transferido su caja a la nación ahora contarán con mayores recursos para hacer frente a los gastos de su sistema previsional.

---

<sup>1</sup> Estas son: CABA, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

### *Fondo del Conurbano*

En segundo lugar, en el mismo Pacto Fiscal se introdujo un régimen especial respecto del Impuesto a las Ganancias. Específicamente, se dispuso que un 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se distribuyera al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, conocido como “Fondo del Conurbano”, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires, según el Art. 40 de la Ley 24.073. Sin embargo, tres años más tarde se sancionó la Ley 24.621 que estableció que se le distribuyera a la Provincia de Buenos Aires el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias hasta un monto de \$650 millones anuales y lo restante se distribuyera entre las provincias según los coeficientes de la distribución secundaria de la masa coparticipable.

En un principio, el propósito de la Ley 24.073 era que estos recursos obraran como una compensación para la provincia de Buenos Aires, dado que a partir de la sanción de la Ley 23.548 se redujo el coeficiente de la distribución secundaria de la masa coparticipable, respecto del régimen anterior (Ley 20.221). Por lo tanto, lo que recibía la Provincia de Buenos Aires por la Ley 24.621 superaba ampliamente lo que recibían las provincias restantes. Sin embargo, tras el fin de la convertibilidad, este monto fijo en pesos no se actualizó y en la actualidad la Provincia de Buenos Aires es la que menos cobra, lo que constituye un efecto paradójico. Este tópico resulta relevante porque el 2 de agosto 2016 la Provincia de Buenos Aires promovió una demanda de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional, “que habrá de permitir a la Provincia de Buenos Aires percibir la totalidad del referido porcentaje del diez por ciento (10%), sin el tope de \$650 millones anuales” (Buenos Aires vs. Estado Nacional, 2016). A su vez, además de reclamar la totalidad del Fondo del Conurbano bonaerense, la Provincia reclama el retroactivo de los últimos 5 años, dado que la obligación de pagar los atrasos se prescribe por 5 años y la demanda actúa como interruptiva de la prescripción (arts. 3986, 4.027 inc.3 y conc. del Código Civil, Ley 340; y 2.537, 2.546 y sges. Del Código Civil y Comercial, Ley 26.994). En este caso, también resulta llamativo que recién ahora se estén reclamando los fondos que podrían haber ayudado a la provincia financieramente hace años. O quizás no tanto, si se tiene en cuenta que la Provincia de Buenos Aires estuvo gobernada por gobiernos oficialistas entre 2003 y 2015, y un reclamo de este tipo le podría haber traído dificultades al gobierno nacional para con el resto de las provincias.

El siguiente cuadro refleja cómo evolucionó la participación de los \$650 millones distribuidos a Buenos Aires respecto del total del 10% de lo recaudado por el Impuesto de las Ganancias desde el año 2003 al año 2016<sup>2</sup>:

**CUADRO 1.** Participación de la Prov. de Buenos Aires en la distribución del Fondo del Conurbano

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>10% Recaudación Impuesto a las Ganancias</b>	1.967	3.028	3.870	4.620	5.915	7.431	7.689
<b>Ley 24.621 Art. 5 Inc. B 650 millones</b>	33%	21%	17%	14%	11%	9%	8%

\*En millones de pesos

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>10% Recaudación Impuesto a las Ganancias</b>	10.642	15.048	19.232	25.519	37.222	52.941	60.489
<b>Ley 24.621 Art. 5 Inc. B 650 millones</b>	6%	4%	3%	3%	2%	1,2%	1,1%

\*En millones de pesos

Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación.

Se observa que, al aumentar nominalmente la recaudación y mantenerse fijo el monto a distribuirse a la Provincia de Buenos Aires, la participación de Buenos Aires en lo distribuido por el “Fondo del Conurbano” fue decreciendo en los últimos 14 años y representó únicamente el 1,1% en el 2016. En el último año, como se puede observar en el siguiente cuadro, la Provincia de Buenos Aires, fue paradójicamente, la que menos recibió en concepto del “Fondo del Conurbano”.

<sup>2</sup> Años para los que se poseen datos.

**CUADRO 2.** Participación de las Provincias en el “excedente” del Fondo del Conurbano en el año 2016

Jurisdicción	Monto recibido*	Jurisdicción	Monto recibido*
<b>BUENOS AIRES</b>	<b>650</b>	MISIONES	2.971
CATAMARCA	1.784	NEUQUÉN	1.319
CÓRDOBA	6.405	RÍO NEGRO	1.777
CORRIENTES	3.112	SALTA	3.691
CHACO	4.070	SAN JUAN	2.359
CHUBUT	1.156	SAN LUIS	1.491
ENTRE RÍOS	3.436	SANTA CRUZ	998
FORMOSA	2.719	SANTA FE	6.522
JUJUY	2.220	SGO. DEL ESTERO	3.350
LA PAMPA	1.114	TUCUMÁN	3.914
LA RIOJA	3.408	TIERRA DEL FUEGO	777
MENDOZA	3.257		

\*En millones de pesos

Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación.

Sawers (1996) sostiene que los recursos fiscales en la Argentina se han redistribuido de la prospera pampa húmeda hacia el empobrecido interior. El caso del Fondo del Conurbano es un ejemplo de este fenómeno. Según el censo del año 2010, la Provincia de Buenos Aires concentra el 39% del total de la población del país y resulta paradójico que sea la Provincia que menos fondos recibe a partir de una ley que fue creada para su beneficio y teniendo en cuenta la población que se concentra en esta Provincia. Este es un caso de redistribución de fondos que se dio por “accidente” si se puede decir de alguna manera, dado que el Fondo fue constituido con el fin de beneficiar a la Provincia. Esto también demuestra el fracaso en cuanto a un diseño eficiente de redistribución de ingresos que tenga en cuenta los cambios a nivel macro (como ser la devaluación de la moneda) y que se actualice a partir de estos.

A partir de datos provistos por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación desde 2005 hasta 2015, se observa que en todos los años la Provincia presenta un déficit financiero que podría haber sido suplido con el Fondo del Conurbano si no operara el tope de los \$650 millones. También se analiza que hubiese sucedido si los \$650 millones se hubiesen actualizado al tipo de cambio vigente y se observa que la situación provincial hubiese mejorado, aunque no tanto como en el primer caso. Debe tenerse en cuenta que se toman promedios anuales del tipo de cambio oficial que podría estar subestimado.

**CUADRO 3.** Provincia de Buenos Aires. Resultado Financiero de la APNF 2005 – 2015\*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>RF<sup>3</sup></b>	-309	-838	-1.216	-2.394	-5.781	-2.796	-8.852	-9.576	-1.682	-229	-22.333
<b>RF con Total FCB<sup>4</sup></b>	2.911	3.132	4.049	4.387	1.258	7.196	5.546	9.006	23.187	36.343	29.958
<b>RF con FCB actualizado al TCO<sup>5**</sup></b>	941	511	159	-988	-4.006	-902	-6.817	-7.267	1.234	4.399	-16.959

\*En millones de pesos

\*\*Promedio Anual calculado a partir de Cotización Diaria Histórica provista por el BCRA.

Respecto del 2016, todavía no se tienen datos del cierre definitivo del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento, por lo que no se conoce aún el Resultado Financiero de la provincia de 2016. Sin embargo, en el marco del conflicto del tope del Fondo del Conurbano y la delicada situación financiera de la provincia, el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires suscribieron a un convenio en diciembre de 2016, en el que el Estado otorga alrededor de \$25.400 millones de pesos a la Provincia de Buenos Aires. Del monto total, \$570 millones se otorgan en concepto del saldo resultante de un préstamo convenido en febrero de 2014 y alrededor de \$24.800 millones se otorgan en concepto de Aporte del Tesoro Nacional. A su vez, la Provincia conviene a cancelar deudas a favor del Tesoro Nacional por aproximadamente \$10.500 millones, por lo que contará con aproximadamente \$15.000 millones para solventar gastos y equilibrar su situación financiera.

Si bien este convenio busca suplir parcialmente la falta de recursos que padeció la provincia en el 2016, la participación en la distribución de recursos coparticipables de la Provincia de Buenos Aires se ha visto deteriorada en los últimos 20 años, lo que ha afectado severamente a la provincia en materia de recursos y ha dificultado su situación financiera año tras año, como se observa en el Cuadro 3. Este convenio actúa como un parche y no soluciona el problema de raíz, dado que, si no se modifica el esquema de coparticipación de impuestos y no se desestima la Ley 24.621, en el 2017 y todos los años que vendrán, la Provincia seguirá luchando por subsistir ante la falta de recursos. Esto ya es observable, dado que prácticamente la mitad de los recursos que le transfiere el Estado a la Provincia en el marco del convenio se utilizarán para cancelar deudas que la Provincia tuvo que tomar con el Tesoro Nacional para hacer frente a sus gastos en el pasado.

<sup>3</sup> Resultado Financiero

<sup>4</sup> Resultado Financiero con Total del Fondo del Conurbano

<sup>5</sup> Resultado Financiero con Fondo del Conurbano actualizado al Tipo de Cambio Oficial

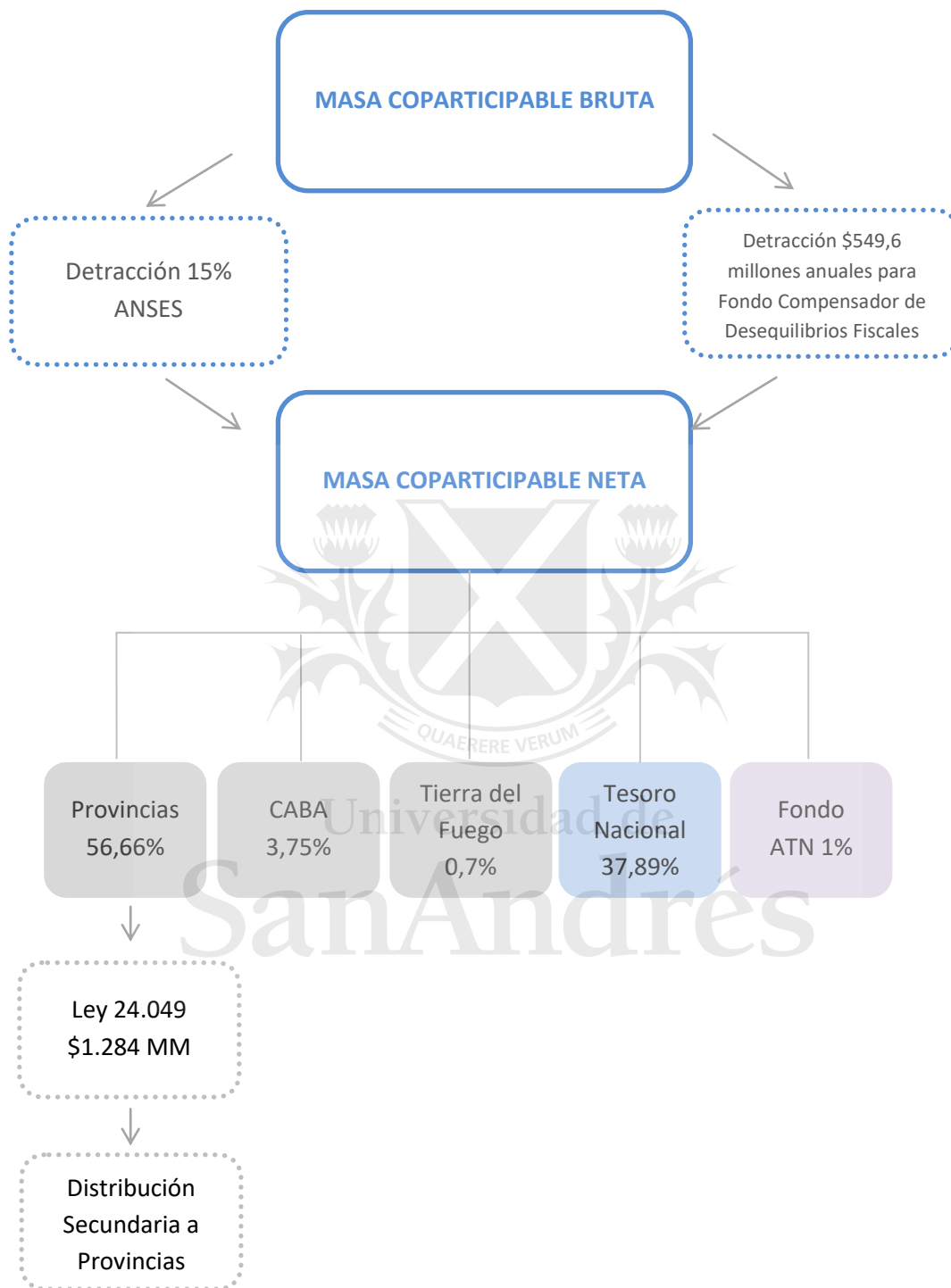
Aquí se observa como la redirección de recursos que estaban destinados a la Provincia de Buenos Aires hacia las demás provincias, afectó a la economía de la Provincia de Buenos Aires que fue deficitaria los últimos 10 años a causa de esto y como afectó a la economía nacional, dado que el Gobierno Nacional tuvo que realizar préstamos y transferir fondos del Tesoro Nacional hacia la Provincia de Buenos Aires para que esta pudiera subsistir.

### Coparticipación Federal de Impuestos en la actualidad

En la actualidad, el esquema de distribución de la coparticipación de impuestos ha quedado sustancialmente parecido al de 1988 ratificado por la Ley 23.548. A continuación se gráfica un esquema simplificado del conocido laberinto de la coparticipación:



**ESQUEMA 1.** Versión simplificada de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)





En el esquema se observa que de la masa coparticipable bruta se detrae el 15% para la ANSES<sup>6</sup> y un monto fijo de \$549,6 millones anuales para la constitución del Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales. La masa restante es la masa coparticipable neta que se distribuye de la siguiente manera:

- Un 1% para constituir el Fondo de ATN.
- Un 42,34% va al Tesoro Nacional. Sin embargo, un 3,75% se distribuye a la CABA (coeficiente modificado en 2016) y un 0,7% se distribuye a Tierra del Fuego. Estas transferencias salen del Tesoro Nacional porque en el momento en el que se creó la Ley 24.548 estas jurisdicciones eran consideradas territorios nacionales. Por lo tanto, únicamente el 37,89% va al Tesoro Nacional.
- Un 56,66% se distribuye a las restantes 22 jurisdicciones provinciales. En primer lugar, a partir de lo dispuesto por la Ley 24.049, se detraen \$1.284 millones anuales por la Transferencia de Servicios de Educación y Salud de 1992 y se reparten entre las provincias a partir de montos fijos dispuestos por dicha Ley. Luego, según el inciso c) del Art. 3 de la Ley 24.548, un 2% es destinado al recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433% y Santa Cruz 0,1433%. El 54,66% restante es distribuido entre las 22 jurisdicciones según coeficientes fijos establecidos en el Art. 4 de la Ley 24.548. A partir del Art. 4 y del inciso c) del Art. 3 de la Ley 24.548 se puede confeccionar el siguiente cuadro que resume como se distribuye el 56,66% de la masa coparticipable neta de la Ley 24.049:

Universidad de  
San Andrés

---

<sup>6</sup>En cuanto a la detracción del 15%, aunque previamente se explicó que en el 2016 se firmó el acuerdo para la restitución gradual del 15%, en el esquema se mantiene porque actualmente los fondos aún se detraen y luego son restituidos por el Tesoro Nacional. Esto quiere decir que la ANSES no se ve desfinanciada por el acuerdo establecido con los Provincias sino que corre por cuenta del Tesoro Nacional.

**CUADRO 3.** Coeficientes de Distribución Secundaria de la Masa Coparticipable Neta

Jurisdicción	Coeficientes de Distribución Secundaria Ley 24.548
Buenos Aires	22%
Santa Fe	8,95%
Córdoba	8,89%
Chaco	5%
Entre Ríos	4,89%
Tucumán	4,77%
Mendoza	4,18%
Santiago del Estero	4,14%
Salta	3,84%
Corrientes	3,72%
Formosa	3,65%
San Juan	3,39%
Misiones	3,31%
Jujuy	2,85%
Catamarca	2,76%
Río Negro	2,53%
San Luis	2,29%
La Rioja	2,07%
La Pampa	1,88%
Neuquén	1,74%
Chubut	1,58%
Santa Cruz	1,38%

\*Información detallada en la Ley 24.548 Art. 4 y Art. 3, inciso c).

La distribución secundaria representa alrededor de un 77% del total de los Recursos de Origen Nacional transferidos a las provincias. Se observa que la región central concentra el 46,62% de la Distribución Secundaria, mientras que el interior reúne el 53,38%. Este esquema se encuentra vigente desde 1988 y debería haber sido modificado por mandato constitucional en 1996. La principal dificultad respecto de la creación de una nueva Ley de Coparticipación se encuentra en que se trata de una ley convenio entre la Nación y las provincias, como lo establece el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, todas las provincias deben estar de acuerdo con esta nueva ley. Sin embargo, resulta inevitable que ante una modificación de la ley, algunas provincias pierdan puntos porcentuales de la distribución secundaria para que otras los ganen. En síntesis, llegar a un acuerdo de esta índole resultaría muy costoso políticamente para algunas jurisdicciones, lo que sostiene la idea de Sawers

(1996), de que las provincias del interior gozan de un alto poder político que les permite sostener este régimen en detrimento de la economía nacional.

#### **IV. Otras Alternativas**

Previo a la Ley 23.548 existió otro régimen de coparticipación regido por la Ley 20.221. Esta ley estuvo vigente desde enero de 1973 hasta diciembre de 1985 y a diferencia de nuestro actual régimen de coparticipación, cuyos coeficientes de distribución son fijos y no pueden adaptarse a los cambios en las circunstancias políticas, económicas y sociales, la distribución secundaria entre provincias era establecida por coeficientes basados en criterios objetivos de reparto, de la siguiente manera:

- el 65% de los fondos se repartía proporcionalmente a la población,
- el 25% en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, y
- el 10% restante a las provincias que no tuvieran densidad de población superior a la media, y en proporción a la diferencia de cada una de ellas con el promedio.

Como se explica en la ley, el primer criterio “se fundamenta en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes” (Ley 20.221, 1973); el segundo criterio “se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas” (Ley 20.221, 1973) y el último criterio tiene como finalidad “tener en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos” (Ley 20.221, 1973).

Aunque simple, el régimen de coparticipación de impuestos establecido por la Ley 20.221 respondía a criterios objetivos de reparto que permitía adecuarse a los cambios socio-económicos que pudieran ocasionarse a lo largo del tiempo. Es llamativo que haya habido un retroceso en el régimen de coparticipación de impuestos argentino, dado que se pasó de un mecanismo que permitía la actualización de los coeficientes de reparto a uno donde estos quedaron totalmente fijos por más de 20 años.

Es interesante observar cuál es la experiencia internacional en cuánto a sistemas de coparticipación de impuestos en países federales. Para ejemplificar, se citarán tres casos de países que utilizan distintos criterios niveladores: el caso de España, el caso de Australia y el caso de Canadá.

En primer lugar, es pertinente definir qué se entiende por criterios niveladores. El Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CPCECABA) explica que los criterios niveladores son aquellos que “pretenden garantizar a las distintas jurisdicciones la posibilidades de ofrecer a sus habitantes bienes públicos similares en cantidad y calidad, considerando niveles análogos de esfuerzo fiscal de cada una de ellas” (CPCECABA, 2015, pp. 36-37). Existen, principalmente, dos tipos de criterios niveladores como explica el CPCECABA: niveladores por capacidades fiscales y niveladores por necesidad fiscal o de gasto.

Por un lado, cuando se busca repartir los recursos de la masa coparticipable igualando capacidades fiscales, lo que pretende el gobierno federal es otorgar mayores recursos per cápita a las jurisdicciones que tengan una menor capacidad de recaudar tributos propios, dadas sus bases impositivas más débiles. Por otro lado, cuando se quiere nivelar por necesidad fiscal o de gasto, se presta atención a la existencia de determinadas características de una región “que derivan en la presencia de mayores niveles de gasto para alcanzar un determinado nivel y efectividad en la prestación de bienes y servicios públicos similares” (CPCECABA, 2015, p. 37). Lo que se pretende lograr es que todas las jurisdicciones cuenten con la misma capacidad de proveer un nivel estándar de servicios públicos a través de mayores transferencias a las jurisdicciones con mayores costos unitarios de prestación.

El sistema español de financiación regional tiene como objetivo principal nivelar a las jurisdicciones a partir de sus necesidades de gasto. Como explica de la Fuente (2015, p. 4), “el sistema [...] intenta ofrecer una pauta de reparto igualitario que asegure que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas en aproximadamente la misma proporción”. Las necesidades básicas que busca cubrir el sistema están relacionadas con servicios de sanidad, de educación, servicios sociales y servicios generales. Para ello, a la hora de calcular cuál es la necesidad de gasto por habitante, se tienen en cuenta factores demográficos tales como cuál es el nivel de población total, cuál el nivel de población envejecida (mayor a 65 años) o cuál es la población en edad escolar. A su vez, también se tienen en cuenta factores geográficos como la superficie de la jurisdicción, la dispersión de la población y la insularidad de la región. Estos factores son tenidos en cuenta dado que, como explica de la Fuente (2015, p. 6), “las regiones con mayores necesidades de gasto per cápita son aquellas que cuentan con poblaciones envejecidas, patrones dispersos de poblamiento y bajas densidades de población”. Sin embargo, no todos los tipos de población tendrán el mismo tipo de necesidades. Explica el autor que “a

las regiones más envejecidas se les atribuyen necesidades de gasto por habitante en sanidad y servicios sociales claramente superior a la media y necesidades de gasto educativo sensiblemente inferiores, mientras que en las comunidades con poblaciones más jóvenes sucede lo contrario” (de la Fuente, 2015, p. 8).

Otro caso interesante de estudio es el caso canadiense, en el que básicamente no existe un desequilibrio fiscal vertical, como explica el CPCECABA (2015). Existe una alta descentralización en cuanto a las potestades fiscales (tanto en la responsabilidad respecto de la recaudación, como del gasto) lo que posibilita el alto nivel de equilibrio fiscal entre los distintos niveles de gobierno. El desequilibrio fiscal es muy bajo en comparación al caso argentino y es suplido a través de un sistema de transferencias desde el gobierno nacional hacia el provincial. Como explica el CPCECABA (2015), existen dos tipos de transferencias de la órbita federal a la provincial en el sistema canadiense. En primer lugar, las transferencias condicionadas que proveen a las jurisdicciones con recursos destinados al gasto en asistencia y servicios sociales, cuidado de la salud, educación postsecundaria y desarrollo temprano del niño. Estas “se distribuyen sobre una base igual per cápita” (CPCECABA, 2015, p. 33), es decir, según la población de cada jurisdicción. En segundo lugar, las transferencias no condicionadas, que buscan igualar las capacidades fiscales entre jurisdicciones, en oposición al sistema español. A través de estas transferencias, como explica el CPCECABA (2015) “se compensa con pagos de igualación a las provincias cuya capacidad fiscal se halla por debajo del estándar” (p. 33) es decir, por debajo del promedio de las jurisdicciones de ingreso medio (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia). A simple vista, pareciera que el sistema español tiene una mayor consideración respecto de las necesidades de los habitantes al igualar las necesidades fiscales. Sin embargo, el CPCECABA (2015) asegura que “a pesar de no contar con un mecanismo que contemple las necesidades fiscales, el sistema de equiparación fiscal de Canadá determina un nivel de erogaciones por habitante entre las provincias de ese país relativamente homogéneo” (p. 35), al observarse que ninguna jurisdicción gasta más del 10% del promedio por habitante.

Hasta el momento se ejemplificó con casos en los que se utilizaba o bien un criterio nivelador (por necesidad fiscal) o bien el otro (capacidad fiscal). El caso de Australia es interesante porque combina los dos criterios niveladores y lo que busca suplir es la disparidad fiscal, esto es la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, como explica Pineda (2017). Nicholas (2011) explica que existe un importante desequilibrio fiscal vertical en Australia, por lo que las jurisdicciones dependen en gran medida del Estado Nacional para hacer frente a la prestación de servicios. A su vez, también existe un desequilibrio fiscal horizontal, lo que significa que no todos los Estados tienen las mismas capacidades

financieras. El autor explica que las transferencias se calculan a partir de una fórmula que contempla cuál es el gasto que debe enfrentar una provincia para proveer un servicio público promedio y cuál es la recaudación potencial de una provincia a partir de una tasa impositiva promedio. Lo que se buscará a través de la transferencia es cubrir esta disparidad fiscal. Como explica el CPCECABA (2015), “el principio general de la metodología de igualación fiscal horizontal es que cada estado debe recibir fondos del gobierno federal de manera tal que, si cada uno de ellos hiciera el mismo esfuerzo para incrementar sus ingresos propios y operase con un mismo nivel de eficiencia, tendría la capacidad de proveer bienes y servicios públicos a un mismo nivel de calidad y cantidad” (p. 29).

El principal punto en común que tienen los cuatro casos expuestos, es que las transferencias son calculadas a partir de fórmulas e indicadores que son actualizados periódicamente y que tienen en cuenta los cambios que pueden sufrir las jurisdicciones a lo largo del tiempo, a diferencia del régimen actual de la Argentina, en el que los coeficientes de distribución están fijos y no se actualizan desde 1988, como lo explica la CPCECABA (2015).

Los ejemplos citados demuestran que existen muchas maneras de suplir los desequilibrios fiscales verticales y horizontales que puedan suscitarse en un país. Por lo tanto, como demuestra la experiencia internacional y como enfatiza Pineda (2017), al momento de diagramar una nueva Ley de Coparticipación, es importante que la distribución se realice a partir de criterios objetivos de reparto que reduzcan las transferencias discrecionales, que la distribución se calcule a partir de una fórmula simple que contemple las necesidades y capacidades fiscales de las provincias, que esta pueda ser actualizada periódicamente, que el mecanismo no incentive una reducción en el esfuerzo fiscal de las provincias y que el cálculo se haga a partir de las capacidades y necesidades potenciales de las provincias y no las efectivas. Todos estos factores son tenidos en cuenta en los diferentes sistemas analizados y deberían tenerse en cuenta al redactarse una nueva Ley de Coparticipación Argentina, que por mandato Constitucional ya debería haberse redactado hace 20 años y aún no se ha realizado.

## **V. Dependencia Provincial del Estado Nacional**

Tommasi (2006) sostiene que en el país existe un desequilibrio fiscal a nivel vertical, es decir, una alta concentración de los recursos en cuanto a recaudación y una asimetría horizontal entre provincias, que se trató de suplir a través de la redistribución de ingresos con el régimen de coparticipación de impuestos. El autor sugiere que se tendió a redistribuir hacia las provincias menos desarrolladas y con menor densidad de población, para suplir el déficit de estas, más que para invertir y generar desarrollo.

Por lo tanto, plantea que la gran dependencia de las provincias de los fondos nacionales genera obstáculos para crear incentivos para que los gobiernos subnacionales vuelvan más eficiente su sistema de recaudación tributaria provincial y de esta manera se vuelvan más autónomas. En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de Recursos de Origen Nacional sobre los Ingresos Totales de cada provincia desde 2005 hasta 2016:



**CUADRO 4.** Porcentaje de Recursos de Origen Nacional sobre Ingresos Totales<sup>7</sup>

Jurisdicción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
CABA	10%	11%	11%	10%	10%	10%	10%	10%	9%	9%	10%	22%
Buenos Aires	38%	38%	38%	38%	34%	34%	35%	36%	34%	34%	34%	31%
Catamarca	74%	69%	63%	64%	73%	65%	69%	70%	70%	69%	71%	72%
Córdoba	54%	54%	56%	54%	51%	45%	52%	53%	51%	51%	53%	51%
Corrientes	75%	77%	77%	79%	78%	70%	74%	76%	76%	71%	74%	72%
Chaco	72%	74%	73%	68%	63%	63%	64%	66%	65%	61%	64%	72%
Chubut	33%	29%	32%	30%	30%	30%	34%	36%	37%	33%	37%	38%
Entre Ríos	63%	64%	63%	64%	59%	57%	60%	60%	61%	58%	61%	61%
Formosa	83%	82%	81%	82%	77%	69%	69%	68%	70%	71%	72%	77%
Jujuy	69%	69%	70%	71%	60%	59%	64%	63%	64%	61%	60%	66%
La Pampa	48%	55%	57%	57%	57%	49%	54%	57%	55%	56%	61%	54%
La Rioja	61%	60%	65%	64%	59%	60%	62%	67%	65%	64%	68%	69%
Mendoza	47%	43%	48%	46%	47%	47%	48%	45%	44%	43%	45%	43%
Misiones	65%	64%	64%	63%	58%	56%	59%	58%	56%	52%	53%	58%
Neuquén	23%	24%	26%	26%	22%	25%	28%	29%	30%	26%	27%	25%
Río Negro	55%	53%	58%	59%	54%	51%	56%	57%	57%	53%	51%	56%
Salta	70%	69%	65%	67%	60%	61%	64%	65%	65%	65%	66%	64%
San Juan	74%	66%	66%	66%	68%	62%	66%	65%	64%	64%	64%	59%
San Luis	67%	66%	68%	71%	71%	68%	70%	70%	70%	70%	72%	72%
Santa Cruz	32%	27%	23%	26%	24%	26%	29%	36%	34%	35%	38%	41%
Santa Fe	55%	56%	59%	60%	57%	56%	56%	57%	57%	57%	58%	57%
Santiago del Estero	75%	76%	78%	77%	69%	67%	70%	74%	70%	71%	71%	77%
Tucumán	61%	62%	60%	57%	58%	53%	57%	57%	57%	56%	59%	62%
Tierra del Fuego	50%	44%	51%	50%	49%	47%	50%	50%	48%	46%	50%	48%

<sup>7</sup> Cálculo realizado sobre la información del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Provincial de la Administración Pública No Financiera sin Instituciones de la Seguridad Social.



\*Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación hasta 2015.

\*\*Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda para 2016. Datos provisorios.

En el cuadro se observa que en los últimos años se mantuvo un alto grado de dependencia del Estado Nacional principalmente por parte de las provincias del área periférica, es decir del NOA, NEA y de Cuyo. Con un alto grado de dependencia del Estado Nacional nos referimos a provincias que tienen un porcentaje igual o mayor al 60% de ingresos de origen nacional sobre el total de sus ingresos. Provincias como La Pampa, Mendoza, Córdoba, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego, muestran una dependencia de alrededor del 50%, mientras que la CABA, Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz muestran una dependencia igual o menor al 40%. Se observa que las que tienen menor dependencia son las provincias del sur que perciben regalías por los yacimientos hidrocarburíferos que poseen y las provincias de la zona pampeana.

El problema en cuanto a la alta dependencia del Estado Nacional por parte de las provincias es que existe una alta concentración de los recursos en cuanto a recaudación, lo que ya denominamos como desequilibrio fiscal vertical, mientras que se observa una gran descentralización en cuanto al gasto, lo que genera problemas de déficit, como explica Tommasi (2006). Los problemas de déficit y de incentivos para la recaudación provincial terminan generando costos para el total de la economía nacional como plantea Sawers (1996), por lo que es interesante observar que en los últimos diez años no ha habido cambios en cuanto a la dependencia de las provincias de los recursos de origen nacional. Únicamente en el caso de las provincias de Misiones y de Tucumán se observa una mejora en cuanto a la reducción de la dependencia de estas provincias del Estado Nacional en materia de recursos.

El problema no es esencialmente que exista una alta dependencia del Estado Nacional, sino que el mecanismo por el cual las provincias perciben recursos del Estado Nacional no está asociado al gasto que deben hacer frente las provincias en cuanto a provisión de servicios básicos. Como se explicó anteriormente, la distribución secundaria de la masa coparticipable es realizada a partir de coeficientes fijos que no se actualizan hace más de 20 años y este mecanismo no tiene en cuenta los costos que debe afrontar cada provincia para proveer el mismo nivel de servicios básicos ni las capacidades que tiene cada provincia de recaudar recursos a nivel provincial. Un sistema de este tipo podría equiparar la gran centralización de los recursos con la gran descentralización de los gastos y reducir la disparidad fiscal existente.

## **VI. Mecanismos que refuerzan el sistema vigente**

En las secciones previas se quiso establecer que el esquema de federalismo fiscal vigente en la Argentina no se vio modificado en los últimos 20 años, lo que, según Sawers (1996), inhibe fuertemente al desarrollo del país. El autor teoriza que el esquema de redistribución de impuestos viene a suplir los déficits fiscales de las provincias del interior, como se explicó previamente, lo que imposibilita que estos recursos se utilicen para invertir en el crecimiento del país a través de inversiones, por ejemplo.

En la presente sección se pretenderá explorar cuales son los principales mecanismos que refuerzan este sistema y no permiten que se modifique.

### Déficits fiscales provinciales

Se estableció que uno de los principales problemas del federalismo fiscal en la Argentina son los déficits fiscales provinciales. Por lo tanto, se querrá analizar, en primer lugar, cuales son algunos de los principales determinantes de los déficits fiscales provinciales y cuales son aquellos mecanismos que los refuerzan.

Sanguinetti y Tommasi (2004) analizan el trade off entre proveer un seguro fiscal a través de transferencias intergubernamentales y proveer los incentivos adecuados para la disciplina fiscal agregada. Los autores muestran que las transferencias intergubernamentales vienen a suplir tanto el desequilibrio fiscal a nivel vertical entre el gobierno central y las unidades subnacionales, como también el desequilibrio fiscal horizontal entre las distintas jurisdicciones. A su vez, argumentan que uno de los principales objetivos de las transferencias intergubernamentales es el de suavizar los shocks locales que pueden sufrir las provincias a nivel local. Sin embargo, los autores establecen que el efecto de suavizar el shock no logra ser total, dado que existen problemas de información asimétrica y problemas de incentivos que inducen a un mayor gasto y menor esfuerzo de recaudación a nivel subnacional.

Respecto del caso argentino, los autores explican que, por un lado, la descentralización en la Argentina del sector público aumenta la responsabilidad política a la vez que genera paquetes de gasto y recaudación que tienden a reflejar con mayor precisión los deseos de los votantes locales. Sin embargo, el arreglo fiscal vigente puede generar problemas de disciplina fiscal, dado que las unidades subnacionales tienden a incurrir en un exceso de gasto y un menor nivel de esfuerzo de recaudación.

Los autores ejemplifican dos casos: en el primero, la transferencia se realiza ex ante, es decir, se decide el monto a transferir previo a la ocurrencia del shock, mientras que en el segundo, la transferencia se realiza ex post, cuando el shock ya ocurrió. Dada la asimetría de información, en los dos casos se suele hacer una transferencia mayor a la que se realizaría en un escenario de información completa. El primer caso ejemplifica el escenario vigente en la Argentina respecto del esquema de coparticipación de impuestos, dado que se trata de una distribución automática según coeficientes fijos preestablecidos. El segundo caso hace referencia a las transferencias discrecionales que realiza el gobierno central una vez ocurrido el desequilibrio fiscal en la Provincia, como ser los Aportes del Tesoro Nacional o Asistencia Financiera directa. Respecto de esta segunda forma de transferencia intergubernamental, los autores sugieren que rescatar a las provincias puede crear problemas de riesgo moral al suavizar las restricciones presupuestarias de las provincias. Dado que las provincias anticipan el rescate, el gasto local se expande a la vez que el incentivo a recaudar disminuye. A su vez, los autores sugieren que una extensión natural del modelo expondría que provincias más pequeñas serían más propensas a gastar aún más y recibirían mayores transferencias dado que internalizan una fracción menor del costo que significa para el total de las provincias.

El hecho de que el federalismo fiscal vigente, dada la asimetría de información, genere incentivos para aumentar gastos y reducir esfuerzos recaudatorios, como explican Sanguinetti y Tommasi (2004), establece no solo que como argumenta Sawers (1996) las transferencias intergubernamentales vienen a suplir los déficits fiscales provinciales, sino que además, los refuerzan y profundizan al suavizar aún más las restricciones presupuestarias de las provincias.

Por su parte, Braun y Tommasi (2004) focalizan en los principales problemas de las federaciones, como ser, excesivos déficits subnacionales, endeudamiento excesivo, recaudación local insuficiente, impuestos subnacionales y nacionales distorsivos, entre otros. A su vez, también se refieren al ejemplo de riesgo moral a nivel subnacional mencionado previamente, en el que las provincias adoptan una política fiscal laxa, especialmente cuando son golpeadas por shocks constantes, con la expectativa de un rescate federal ante una crisis fiscal. A esta idea los autores añaden que este comportamiento oportunista de los gobiernos subnacionales por lo general se encuentra con oportunismo por parte del gobierno federal, que incurrirá en el salvataje provincial dependiendo de la alineación política del gobierno subnacional en cuestión, o por intercambio de votos en el congreso.

Respecto del caso argentino, los autores plantean que tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales no invirtieron en construir instituciones intergubernamentales, dado que se han focalizado en proteger sus propios intereses en lugar de colaborar entre sí. A su vez, sugieren que cambios en el poder de negociación de los actores políticos se han visto reflejados en cambios en el sistema de transferencias. De esta manera, cuando el poder estaba concentrado en el gobierno central, como ocurrió en los regímenes militares, hubo menos redistribución, mientras que, cuando se regresó a la democracia, los gobernadores electos lograron asegurar grandes transferencias a las provincias. En síntesis, los autores plantean que la combinación de una falta de incentivos legislativos, el poder desproporcionado que tienen los líderes provinciales y alcance del ejecutivo nacional para actuar de manera oportunista, han afectado profundamente las relaciones intergubernamentales.

Este segundo argumento también refuerza la idea de Sawers (1996), de que el atraso argentino se debe en parte al poder político del que gozan los gobiernos locales para demandar recursos del gobierno nacional, que como plantean Braun y Tommasi (2004) se debe en parte a que los actores nacionales y subnacionales optaron por proteger sus intereses propios en lugar de construir instituciones intergubernamentales que fortalezcan la estructura fiscal federal.

Finalmente, Jones, Meloni y Tommasi (2012) encuentran que la estructura del federalismo fiscal en países como la Argentina causa que los votantes premien la expansión fiscal porque perciben que el gasto extra en el margen no es financiado por ellos sino por la nación, o más específicamente, por un conjunto común de recursos fiscales. Nuevamente se observa que si la expansión del gasto es premiada por los votantes, los gobernantes subnacionales tenderán a incrementar el déficit fiscal a la vez que buscarán incrementar su habilidad para acceder al financiamiento del gobierno central. Como explican los autores, los gobernadores provinciales en Argentina suelen ser líderes a quienes responden los legisladores nacionales. Por lo tanto, cuando el gobierno nacional busca pasar legislación en el congreso, necesita asistencia de los líderes provinciales, quienes instruyen a los diputados y senadores. Esto lleva al intercambio de votos en el congreso por favores fiscales por parte del ejecutivo nacional hacia los gobiernos subnacionales, como explican Jones, Meloni y Tommasi (2012).

En síntesis, lo que sugieren los autores mencionados es que el federalismo fiscal vigente en la Argentina refuerza los déficits fiscales provinciales, dado que las provincias tienden a gastar más de lo que recaudan previendo un rescate federal ante una crisis fiscal, a través de negociados políticos.

En los últimos años, varias provincias han sido asistidas financieramente por el gobierno nacional en distintas magnitudes. En el siguiente cuadro se podrá observar cuanto representó la asistencia financiera para las diferentes provincias en relación a su déficit fiscal, entre 2011 y 2016:

**CUADRO 5.** Porcentaje de Asistencia Financiera sobre Déficit Fiscal Provincial<sup>8</sup>

Jurisdicción	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CABA						
Buenos Aires		-31%	-89%	-523%	-17%	
Catamarca		-38%		79%		29%
Córdoba						2%
Corrientes						
Chaco						-6%
Chubut						-2%
Entre Ríos	-29%	-42%		-26%	-9%	-25%
Formosa						
Jujuy	-178%	-134%	-77%	-168%	-99%	-98%
La Pampa						
La Rioja						1%
Mendoza						-42%
Misiones	-152%	-37%		-27%		
Neuquén		-8%				-74%
Río Negro	-129%	-69%				-8%
Salta						-1%
San Juan						
San Luis						
Santa Cruz		-53%		-64%	-64%	-16%
Santa Fe						-19%
Santiago del Estero						
Tucumán	-84%					-38%
Tierra del Fuego			-10%	-10%	-24%	-35%

<sup>8</sup>Cálculo realizado sobre los déficits fiscales obtenidos del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Provincial de la Administración Pública. Información descargada de la página del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas hasta 2015. Los datos a 2016 corresponden a cierres provisorios remitidos por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Los montos de la Asistencia Financiera fue remitida por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

En el cuadro se observa que muchas provincias fueron asistidas por montos superiores a su déficit fiscal, por montos inferiores o incluso cuando no eran deficitarias (Catamarca en el 2014 y 2016, Córdoba y La Rioja en el 2016). Esto puede deberse a necesidad de asistencia durante el año que luego se vio compensada a fin de año. A su vez, se observa que no todas las provincias fueron asistidas, mientras que otras lo fueron de manera recurrente y por diferentes montos. Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Río Negro, Santa Cruz, Tucumán y Tierra del Fuego se encuentran entre las que mayor asistencia recibieron en los últimos 5 años. El aporte realizado a Buenos Aires por \$25.000 millones en 2016, no es considerado una asistencia financiera porque se trata de un aporte no reintegrable realizado a la Provincia en el marco de la problemática resultante del tope del “Fondo del Conurbano” analizado anteriormente. En el 2016 se observa que más de la mitad de las provincias fueron asistidas, muchas más en años anteriores, pero por montos inferiores. Por lo general, no superan el 50% del déficit fiscal provincial, salvo en el caso de Jujuy y de Neuquén.

Previamente se mencionó que la alineación política podría afectar el acceso a asistencia financiera nacional por parte de los gobernadores. En el Cuadro 5 se marcaron en rojo todas aquellas asistencias que se dieron cuando el gobierno provincial se encontraba alineado con el gobierno nacional. Se puede observar que entre 2011 y 2015 prácticamente todas las provincias asistidas estaban alineadas al gobierno nacional al momento de recibir la asistencia financiera. Las únicas tres excepciones son la provincia del Neuquén en el 2012, que fue asistida en un 8% respecto de su déficit financiero, la provincia de Río Negro en 2011, que recibió una asistencia superior a su déficit financiero, y finalmente, la provincia de Tierra del Fuego que fue asistida en 2013, 2014 y 2015 sin estar directamente alineada con el gobierno nacional. En el 2016, más de la mitad de las provincias fueron asistidas, aunque solamente dos de ellas estaban alineadas con el gobierno nacional. Estas son Jujuy y Mendoza. Jujuy recibió asistencia financiera todos los años desde 2011 y prácticamente por el total de su déficit financiero. Por su parte, la provincia de Mendoza no había sido asistida en los años anteriores aun cuando se encontraba alineada con el gobierno nacional y era deficitaria.

Si bien no se está realizando un análisis de causalidad entre estar alineado políticamente con el gobierno nacional y recibir asistencias financiera, si se observa que en la mayoría de los casos en los que las provincias recibieron asistencia financiera entre 2011 y 2015, estas estaban alineadas con el gobierno nacional. No obstante, debe tenerse en cuenta que había otras provincias deficitarias que no recibieron asistencia aun cuando estaban alineadas con el

gobierno nacional. A su vez, otro factor relevante es que la alineación política del gobierno central cambió en 2016 y solamente 5 provincias se encontraban alineadas políticamente con el gobierno central en 2016. Sin embargo, se observa que todas las provincias asistidas en 2015 siguieron siendo asistidas en 2016.

Con este análisis breve no se quiere argumentar que hubo un cambio de dirección en 2016 respecto de la política de estado en cuanto a proveer asistencia financiera. En todo caso la asistencia incrementó, dado que más de la mitad de las provincias fueron asistidas en 2016, lo que estaría reforzando la laxitud de las restricciones presupuestarias provinciales. Sin embargo, lo que sí se desea destacar, es que el entramado político que se encuentra detrás del otorgamiento de asistencia financiera probablemente sí se modificó. Dado que el gobierno nacional anterior contaba con mucho más apoyo de las provincias durante su mandato, el intercambio de votos en el congreso por favores fiscales por parte del ejecutivo nacional hacia los gobiernos subnacionales como explican Jones, Meloni y Tommasi (2012), no debió jugar un rol importante. Sin embargo, con el cambio de gobierno a nivel nacional y la pérdida del apoyo automático por parte de las provincias no alineadas, que como se mencionó antes era la gran mayoría, el intercambio que mencionan Jones, Meloni y Tommasi (2012) probablemente sí recobró fuerza como palanca política en el 2016. El hecho de que muchas más provincias fueran asistidas en 2016 aunque en 2015 ya eran deficitarias, da lugar a sugerir este argumento.

### Endeudamiento provincial

Otra problemática relacionada con los déficits fiscales provinciales y la necesidad de financiamiento, es el endeudamiento provincial excesivo. Sin embargo, existen mecanismos a través de los cuales el gobierno nacional puede limitar el acceso que las provincias tienen al crédito.

El 24 de agosto de 2004 se promulgó la Ley 25.917 que establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Este régimen se instauró “con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública” como se explica en el Artículo 1. A este régimen se encuentran adheridas en la actualidad todas las provincias argentinas excepto la provincia de San Luis, La Pampa y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En el Anexo I se listan todas las leyes provinciales por las cuáles las provincias adhieren a la Ley 25.917.

Respecto de los límites de endeudamiento, este régimen establece que las provincias que adhieran a este deberán solicitar autorización al Ministerio de Economía y Producción (hoy Ministerio de Hacienda) para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la ley 25.917.

Para autorizar la solicitud de endeudamiento se exige que “en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios”, como lo establece el artículo 21. Por otro lado, el artículo 12 de la ley establece que el endeudamiento de las provincias no podrá ser destinado a gastos corrientes “ni generar aumento automáticos para el ejercicios siguiente, excepto operaciones de crédito para reestructurar deuda en condiciones más favorables a ellas, el financiamiento proveniente de Organismos Multilaterales de Crédito y el proveniente de programas nacionales de financiamiento con destino a obras públicas y fines sociales.” (Ley 25.917).

Por su parte el artículo 22 establece que “aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado en el artículo anterior [(Art. 21)] no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente y en la medida en que tal refinanciación resulte un mejoramiento de las condiciones pactadas en materia de monto, plazo y/o tasa de interés aplicable, y/o los financiamientos provenientes de Organismos Multilaterales de Crédito y de programas nacionales, en todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.”

Luego, el Artículo 32 establece sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 25.917 entre las cuáles se encuentran la limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del Gobierno nacional, la denegación de autorización para las operatorias de nuevos endeudamientos en los términos del artículo 25 de la ley 25.917 y la limitación de las transferencias presupuestarias del Gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática.

En la actualidad el régimen de responsabilidad fiscal sigue vigente. Sin embargo, el capítulo IX de la Ley de Presupuesto Nacional 2017, Ley 27.341 anula en el artículo 52 a los artículos 21 y 12 de la Ley 25.917, que limitan al endeudamiento provincial, para el ejercicio fiscal 2017, a la vez que establece en el artículo 50 que “las jurisdicciones que hayan alcanzado



resultado financiero positivo, gozarán de la eliminación de las autorizaciones de endeudamiento previstas en el artículo 25 de la ley 25.917, en operaciones de crédito público para el financiamiento de obras de infraestructura, con la limitación de que no revierta el signo del resultado.” Sin embargo, para que ello entre en vigencia para las provincias, éstas deben adherir al capítulo IX de la Ley 27.341, que también impone exigencias a las provincias que adhieran. El artículo 48 exige que “durante el ejercicio fiscal 2017, la tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario de la Administración Nacional, jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no podrá superar la tasa acumulada de aumento nominal de producto bruto interno a precios de mercado informado por el INDEC.” Luego, el artículo 49 requiere que “en aquellas jurisdicciones que hayan ejecutado resultado primario deficitario para el ejercicio fiscal 2016, deberán adoptar las medidas conducentes a fin de impulsar la convergencia al equilibrio fiscal”. Al 15.06.17 se encuentran adheridas las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe.<sup>10</sup>

Resulta algo contradictoria la idea de que para converger al equilibrio fiscal se anulen los límites al endeudamiento provincial. Si el endeudamiento se limitara para financiar gasto de capital, como construcciones e inversiones, que aportarían al desarrollo provincial, se podría llegar a entender la lógica planteada. Sin embargo, uno de los artículos del capítulo IX de la Ley 27.341 anula el artículo que prohíbe el endeudamiento para financiar el gasto corriente. Por lo tanto, no se asegura que las provincias efectivamente vayan a reducir el déficit fiscal, se eliminan las restricciones al endeudamiento y tampoco se crean incentivos para desarrollar las provincias.

### Desarrollo provincial

Otro de los puntos importantes discutidos en el presente trabajo, es que el federalismo fiscal en Argentina genera pocos incentivos al desarrollo provincial. Sin embargo, los mecanismos que se encuentran detrás de este fenómeno no están muy explorados.

Por su parte, Weingast (1995) analiza una forma específica de federalismo denominada federalismo conservador del mercado (market-preserving federalism). El autor explica que este tipo de federalismo tiene consecuencias económicas, dado que restringe la formulación de políticas económicas mediante límites a la discreción de los gobernadores o

---

<sup>10</sup> En el Anexo II se detallan las leyes y decretos mediante los cuales las provincias adhirieron al Capítulo IX del Presupuesto Nacional 2017, Ley 27.341.

gobiernos subnacionales. Así, en un contexto donde estas restricciones operan correctamente, el autor encuentra evidencia que respalda la idea de que el federalismo fomenta el rápido desarrollo económico. Entonces, ¿por qué no se observa este fenómeno en un país federal como la Argentina, que se constituye como un país federal *de jure*?

Weingast (1995) explica que para que un sistema federal sea considerado conservador del mercado *de facto*, es necesario que cumpla con las siguientes tres características:

- I. “Los gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad reguladora primaria sobre la economía”<sup>11</sup> (Weingast, 1995, p. 4)
- II. “Se garantiza un mercado común que impide que los gobiernos subnacionales utilicen su autoridad reguladora para erigir barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras unidades subnacionales.”<sup>12</sup> (Weingast, 1995, p. 4)
- III. “Los gobiernos subnacionales enfrentan una restricción presupuestaria dura, es decir, no tienen ni la capacidad de emitir dinero ni acceso a crédito ilimitado. Esta condición no se cumple si el gobierno central rescata a las unidades subnacionales cuando éstas enfrentan problemas fiscales”<sup>13</sup> (Weingast, 1995, p. 4)

Tanto la primera como la segunda condición se encuentran garantizadas por la Constitución Nacional Argentina. Sin embargo, existen salvedades en el Código Aduanero que podrían afectar la igualdad comercial y de desarrollo económico entre provincias. Es el caso de las zonas francas establecidas bajo el Artículo 590 del Código Aduanero, Ley 22.415, definidas como “espacios en los cuales la mercadería no es sometida al control habitual del servicio aduanero y tanto su introducción [importación] como su extracción [exportación] no están gravadas con tributos -salvo las tasas retributivas que pudieran establecerse- ni alcanzadas por prohibiciones de tipo económico.” En la actualidad existen 10 zonas francas operativas en 10 provincias argentinas, según informa la Administración Fiscal de Ingresos Públicos. Dado que estas zonas crean diferencias en cuanto a los costos de exportación de las provincias, se deduce que esto podría cuestionar la condición de mercado común entre provincias.

De cualquier manera, en el apartado anterior se demostró que bajo el federalismo argentino, muchas provincias han sido rescatadas fiscalmente por el gobierno nacional, lo que

---

<sup>11</sup> Traducción propia.

<sup>12</sup> Traducción propia.

<sup>13</sup> Traducción propia.

establece que la tercera condición no se cumple en el sistema federal argentino, por lo que no podría considerarse un sistema federal conservador del mercado *de facto*. Esta aseveración es afirmada por Weingast (1995), cuando sugiere que países como la Argentina, Brasil o la India son sistemas federales de jure pero no sistemas federales conservadores del mercado, dado que la autoridad política del gobierno central compromete la independencia de la autoridad política local.

De esta manera, se deduce que el rescate fiscal en situaciones de crisis que se da año a año en nuestro país, no solo estaría afectando a los déficits provinciales, sino que también al desarrollo de las provincias.

Otro factor que podría afectar al desarrollo provincial es el hecho de que el tipo de gasto en el que incurren los gobiernos provinciales suele ser atractivo políticamente, como explican Jones, Meloni y Tommasi (2012). Se considera atractivo políticamente porque este tipo de gasto se encuentra estrechamente relacionado con los intereses de los votantes locales, como ser el gasto en personal del sector público o programas sociales. El problema consiste en que es tipo de gasto, denominado Gasto Corriente, no significa una inversión a largo plazo en la provincia que pudiera generar beneficios, como si lo serían obras públicas, por ejemplo. Respecto del gasto en personal, en los últimos 10 años representó en promedio para las 24 jurisdicciones el 60% del Gasto Corriente y el 54% del Gasto Total.<sup>14</sup>

Asimismo, es interesante observar cómo fue la evolución de la planta de personal de la administración pública provincial. En el siguiente cuadro se observa cómo evolucionó la planta de personal en relación a la población de las provincias entre el 2003 y el 2015:

---

<sup>14</sup>Cálculo realizado sobre la información del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Provincial de la Administración Pública Provincial sin Institutos de la Seguridad Social. Información descargada de la página del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas hasta 2015. Los datos a 2016 corresponden a cierres provisorios remitidos por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

**CUADRO 6.** Empleados públicos cada 1.000 habitantes*En cantidad de cargos*

Jurisdicción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var %
Buenos Aires	30	30	32	33	35	38	38	40	40	41	40	39	41	38%
CABA	37	37	41	43	46	48	60	60	63	61	64	64	66	78%
Catamarca	68	81	73	73	83	91	97	99	96	103	104	102	105	53%
Chaco	41	44	45	45	44	48	52	55	58	61	67	69	73	78%
Chubut	57	59	62	62	63	68	70	72	74	75	76	77	78	36%
Córdoba	28	28	29	29	30	32	33	34	35	34	34	35	35	26%
Corrientes	40	42	45	46	45	46	54	51	52	50	56	56	54	35%
Entre Ríos	47	49	50	52	52	54	56	56	57	56	57	58	59	24%
Formosa	68	65	69	71	74	66	68	68	70	66	67	68	68	0%
Jujuy	52	55	57	58	62	66	71	75	84	81	84	85	89	72%
La Pampa	55	54	55	56	58	59	60	68	69	68	68	69	69	26%
La Rioja	77	77	71	78	82	83	89	87	87	97	99	100	104	35%
Mendoza	37	39	38	40	42	43	45	46	49	49	49	49	50	34%
Misiones	36	37	39	40	42	47	45	46	48	47	48	48	51	41%
Neuquén	73	72	78	86	92	97	100	98	96	95	94	97	99	35%
Río Negro	57	61	63	65	67	69	66	68	74	76	77	77	80	39%
Salta	34	36	35	39	40	42	47	47	47	49	50	51	53	54%
San Juan	42	42	44	45	44	42	45	46	46	45	51	51	48	13%
San Luis	48	47	47	47	47	47	47	47	47	46	50	50	50	5%
Santa Cruz	84	83	86	85	103	106	94	93	92	93	105	107	110	30%
Santa Fe	31	32	32	32	33	33	34	35	35	36	37	38	39	24%
Santiago del Estero	43	44	47	49	49	51	51	53	56	53	55	58	60	40%
Tierra del Fuego	78	75	101	105	113	121	125	127	131	126	122	123	121	56%
Tucumán	35	39	44	47	43	45	49	50	51	49	50	50	51	44%

Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación.

En el Cuadro 6 se observa que entre el 2003 y el 2015 todas las provincias incrementaron su planta de personal en relación a su población, salvo la provincia de Formosa. Algunas lo hicieron únicamente en un 5%, como la provincia de San Luis, mientras que otras prácticamente duplicaron su planta al incrementarla en un 78% como la provincia de Chaco o la CABA. Las demás provincias incrementaron su planta en proporciones intermedias a las mencionadas. Si bien prácticamente todas las provincias incrementaron sus plantas de personal en relación a su población, se observa que las provincias de la Patagonia son las que más empleados públicos cada mil habitantes tienen. En promedio, en 2015, alcanzan los 98 empleados públicos cada 1.000 habitantes, lo que representa prácticamente un 10% de la población. Por su parte, las provincias del NOA alcanzan en promedio los 77 empleados públicos cada 1.000 habitantes, las del NEA los 62 empleados públicos cada 1.000 habitantes, las de Cuyo los 49 empleados cada 1.000 habitantes y las del Centro los 52 empleados públicos cada 1.000 habitantes. Excepto por las tres provincias que conforman la región de Cuyo, se observa que son las provincias de la periferia las que concentran el mayor número de empleados públicos en relación a su población. Esta característica refuerza la idea de que las provincias menos desarrolladas incurren en un mayor gasto corriente que resulta atractivo políticamente, pero que profundiza el déficit provincial, inhibiendo aún más su desarrollo.

Finalmente, es pertinente mencionar que otros autores estudian otros efectos asociados a la alta dependencia del Estado y el desequilibrio fiscal vertical. Gervasoni (2010), por ejemplo, sugiere que en estos tipos de sistemas federales, que benefician a las provincias más pequeñas con menores recursos, se provee a los gobernadores de estas provincias con “rentas del federalismo fiscal” que les permite restringir los mecanismos democráticos, lo que a su vez, inhibe aún más el desarrollo de la provincia y de la Nación en su totalidad.

## VII. Conclusión

En el presente trabajo se pretendió mostrar que la dinámica del esquema de federalismo fiscal vigente en la Argentina no se vio modificada en los últimos 20 años, lo que conlleva dificultades para el desarrollo de la economía nacional. El objetivo principal del trabajo, es quizás, alertar acerca de la importancia de rediseñar el esquema de coparticipación federal de impuestos y de las relaciones político-financieras entre los gobernadores provinciales y el gobierno nacional. El mandato constitucional que exige la creación de una nueva Ley de Coparticipación se viene incumpliendo hace más de 20 años, lo que sugiere que es una tarea muy difícil o bien que no se le otorga al asunto la prioridad y atención que merece.

A lo largo del trabajo se demostró que el sistema vigente tiene numerosas falencias que a su vez se refuerzan y profundizan. El eje central se encuentra en los déficits provinciales y la falta de incentivos para su desarrollo. Por un lado, se observa que el mecanismo por el cual las provincias perciben recursos de manera automática del Estado Nacional, no tiene en cuenta los costos que debe afrontar cada provincia para proveer el mismo nivel de servicios básicos ni las capacidades que tiene cada provincia para recaudar recursos a nivel provincial. Esto sumado a los rescates recurrentes de parte del gobierno central ante crisis provinciales, no genera incentivos para reducir los gastos ni para generar recursos.

El primer punto se podría resolver con un nuevo esquema de coparticipación de impuestos que contemple tanto la capacidades fiscales como las necesidades de gasto de las provincias, como se observa en los casos internacionales. Sin embargo, resulta una tarea difícil aunque no imposible, dado que todas las provincias deben estar de acuerdo y los intereses suelen ser incompatibles.

El segundo punto parecería algo más difícil de resolver, dado que la asistencia financiera otorgada a las provincias estaría relacionada con una práctica profundamente arraigada en la cultura de nuestro país: el oportunismo, en este caso, político. Una modalidad es el intercambio de apoyo político por parte de los gobiernos provinciales a cambio de asistencia financiera. El hecho de que las provincias periféricas estén sobrerrepresentadas en el Congreso, favorece este intercambio, dado que le otorga más poder a las provincias con mayores déficits. Otra modalidad se observa en los pactos fiscales mencionados, tanto en la detracción del 15% de la masa coparticipable para el financiamiento de la ANSES como en la creación del Fondo del Conurbano, que resultaron ser soluciones políticas a corto plazo cuyas consecuencias repercuten aún hoy de

forma negativa. Limitar estas prácticas es un desafío mucho más grande aún, porque requiere, en primer lugar, de un cambio profundo de las instituciones políticas vigentes, como ser, un cambio a nivel constitucional. Y en segundo lugar, de un cambio profundo a nivel cultural, porque el oportunismo es una costumbre argentina conocida como la famosa “viveza criolla”.



Universidad de  
**San Andrés**

## Bibliografía

- AFIP. *Zonas Francas*. Recuperado el 15 de Junio de <https://www.afip.gob.ar/aduana/zonasFrancas.asp>
- Braun, M. y Tommasi, M. (2004) *Subnational Fiscal Rules: A Game Theoretic Approach* en G Kopits (Ed.) *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave MacMillan.
- Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. (2010) Instituto Nacional de Censos y Estadística. Recuperado el 11 de Agosto de 2016 de [http://www.indec.mecon.ar/censos\\_total\\_pais.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135&t=0&s=0&c=2010](http://www.indec.mecon.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010)
- Cao, H. (Noviembre, 2001). *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias* en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 5 de Agosto de 2016 de <http://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/23-sistema-regional.pdf>
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015). *Bases y lineamientos generales para una futura Reforma Tributaria: nueva versión ampliada y actualizada: coordinación general de Armando Lorenzo*. – 2da ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Convenio entre el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires (Diciembre, 2016). Buenos Aires, Argentina.
- De la Fuente, Á. (2015). *El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)*.
- Distribución de Recursos de Origen Nacional a Provincias (2003 – 2015). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Recuperado el 8 de Agosto de 2016 de [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info\\_consolidada.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info_consolidada.php)
- Empleados Públicos cada 1.000 habitantes por provincia (2003 – 2015). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Recuperado el 11 de Junio de 2017 de [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/gasto\\_medio.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/gasto_medio.php)
- Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Provincial de la APNF (2005 – 2015). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Recuperado el 27 de Junio de 2017 de [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info\\_presupuestaria/esq\\_juris\\_serie\\_APNF.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/esq_juris_serie_APNF.php)



- Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Provincial de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales (2005 – 2015). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Recuperado el 11 de Marzo de 2017 de [http://www2.meccon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info\\_presupuestaria/esq\\_total\\_serie\\_ACOD.php](http://www2.meccon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/esq_total_serie_ACOD.php)
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *WorldPolitics*, 62 (2), 302-340.
- Jones, M., Meloni, O. y Tommasi, M. (2012). Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems. *Economics and Politics*, 24 (2), 135-156.
- Ley 340. (1869). *Código Civil*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texact.htm>
- Ley 20.221. (1973). *Coparticipación Federal*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38936/norma.htm>
- Ley 22.415. (1981). *Código Aduanero*. Información Legislativa. Recuperado el 15 de Junio de 2016 de [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/Ley22415\\_Titulo\\_preliminar.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/Ley22415_Titulo_preliminar.htm)
- Ley 23.548. (1988). *Coparticipación Federal de Recursos Fiscales*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Agosto de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>
- Ley 24.073. (1992). *Modificación del impuesto a las ganancias*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/472/norma.htm>
- Ley 24.049. (1991). *Educación*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>
- Ley 24.130. (1992). *Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/17/norma.htm>
- Ley 24.430. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley 24.621. (1995). *Prorrógase la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias 8t.o. 1986) y sus modificaciones. Alcances*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31987/norma.htm>

- Ley 25.917. (2004). *Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Junio de 2017.
- Ley 26.994. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Abril de 2016 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>
- Ley 27.341. (2017). *Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017. Título I: Capítulo IX: Del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal*. Información Legislativa. Recuperado el 10 de Junio de 2017 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269309/norma.htm>
- Nicholas, M. (2011). El sistema de coordinación financiera en Australia. En M. A. A. y P.M.G. (Eds.), *Federalismo Fiscal. Experiencia nacional y comparada* (pp. 77 – 116). Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni.
- Pineda, E. (2017). *Transferencias Ecuilibradoras: Experiencia Internacional*. Trabajo presentado en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en representación del BID, Buenos Aires, Argentina.
- Provincia de Buenos Aires vs. Estado Nacional (2016). *Promueve demanda de inconstitucionalidad. Solicita se decrete una medida cautelar*. Buenos Aires, Argentina.
- Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (2004). Intergovernmental transfers and fiscal behavior insurance versus aggregate discipline. *Journal of International Economics*, 62, 149-170.
- Sawers, L. (1996). *The Other Argentina. The Interior and National Development*. Colorado, Estados Unidos: Westview Press.
- Tommasi, M. (2006). Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s. En Wallack and Srinivasan (Eds.), *Federalism and Economic Reform. International Perspectives*. Cambridge University Press.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics & Organization*, 11 (1), 1-31.

## **Anexos**

### Anexo I

Listado de las leyes provinciales por las cuales las provincias adhieren a la Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley 25.917.

Buenos Aires – Ley 13.295

Catamarca – Ley 5.144

Córdoba – Ley 9.237

Corrientes – Ley 5.639

Chaco – Ley 5.483

Chubut – Ley 5.257

Entre Ríos – Ley 9.592

Formosa – Ley 1.461

Jujuy – Ley 5.427

La Rioja – Ley 7.763

Mendoza – Ley 7.314

Misiones – Ley VII – N° 52 (Antes Ley 4.166)

Neuquén – Ley 2.514

Río Negro – Ley 3.886

Salta – Ley 7.488

San Juan – Ley 7.567

Santa Cruz – Ley 2.733

Santa Fe – Ley 12.402

Santiago del Estero – Ley 6.697

Tierra del Fuego – Ley 694

Tucumán – Ley 7.442

### Anexo II

Listado de las leyes o decretos provinciales por las cuales las provincias adhieren al Capítulo IX de la Ley de Presupuesto Nacional 2017, Ley 27.341, al 15.06.17.



Buenos Aires – Ley 14.879 Art. 69

Entre Ríos – Aprobado por el senado provincial el 05.04.16

La Rioja – Decreto N.U. N° 1699/16

Mendoza – Ley 8.961

Neuquén – Ley 3.037 Art. 24

Río Negro – Decreto N.U. 3/2017

Salta – Ley 7.972 Art. 48

San Juan – Ley 1.541-I Art. 39

Santa Cruz – Ley 3.536

Santa Fe – Ley 13.618 Art. 62



Universidad de  
**SanAndrés**