

Hacia una interpretación del federalismo argentino actual.

ROQUE RUARTE BAZÁN
Universidad Nacional de Córdoba.
Universidad Nacional de Chilecito.

Con colaboración de
JULIO ROSALES, ALBERTO RIBA y SEBASTIAN FREILLE.
Universidad Nacional de Córdoba.
Universidad Nacional de Chilecito.

Palabras claves: Federalismo, federalismo fiscal, regiones, coparticipación, Argentina.
Clasificación JEL: H71, H 73 y H 77.

Dirección:
Roque Ruarte Bazán
Calle Los Teros 443 - Bº Chacras de la Villa - Villa Allende - CP 5.105 - Córdoba - Argentina.
Teléfonos: 54 - 351-438861. 54- 351-153541354.
e-mail: roruarte@yahoo.com.ar

Introducción.

El federalismo es un producto histórico de cada país, por lo que sus parámetros medibles están sujetos a cambios que se observan particularmente en las relaciones fiscales intergubernamentales y son determinantes en su evolución, donde nos enfocamos en este artículo.

Nuestro propósito es intentar una clarificación conceptual y empírica de lo que ocurre en el federalismo argentino porque pensamos que así se facilita el tratamiento de los problemas que hoy enfrenta. En pos de ello hemos de despejar el escenario de lugares comunes sin sustento teórico-fáctico junto con introducir innovaciones conceptuales de carácter instrumental. Luego demostramos con cifras propias, del período 2001-2007, que hoy existe una significativa dependencia de unas regiones en relación a otras con respecto a la obtención de los recursos tributarios y calibramos a las instituciones de la seguridad social como el tercer gran actor de esas relaciones fiscales. Antes de formular las recomendaciones finales, hacemos una intromisión en la temática de la corrupción y descentralización.

Cuestiones conceptuales.

Comencemos recordando que por federalismo se entiende la forma de Estado donde coexiste un poder central con poderes locales: provinciales, estatales o regionales y que la cuestión federal siempre ha girado cíclicamente sobre el grado de centralización en la prestación de los servicios o funciones que debiera asignarse al gobierno nacional.

Como forma de gobierno del Estado, interpretamos que no se opone de manera sustancial a unitarismo, dado que debe contener necesariamente una administración centralizada regida por bases unitarias. Ello está validado por nuestra Constitución donde se usa la frase gobierno federal con el significado de central o centralizado, aunque esto no concuerde con la interpretación común que federalizar es descentralizar, tal como se desprende del título de un Concurso Nacional de Historia: Centralismo versus Federalismo (TODO ES HISTORIA Nº 497, 2008). Ese significado de la expresión Gobierno o Estado Federal en nuestra Constitución parece extrapolado del federalismo estadounidense, donde la lucha histórica se dio entre lo confederal y lo federal, siendo éste más centralizado que aquel; mientras que entre nosotros el enfrentamiento ocurrió entre lo unitario y lo federal, donde representa más descentralización.

Para aventar una eventual confusión semántica de este tipo y ser coherentes con lo que abajo vamos a desarrollar y con la definición de federalismo, ya que tan federal es el gobierno nacional como uno provincial, evitamos el uso de la expresión gobierno federal y preferimos hablar de gobierno central o nacional.

Por otro lado, entendemos que las Provincias no componen la Nación, como se suele decir, porque depusieron facultades soberanas en otro ente para crearlo: el Estado Nacional; en cierto sentido de manera similar a lo que en la Teoría de la Integración Económica, se denomina órgano supranacional¹. Es que la reunión de las 24 jurisdicciones subnacionales no constituye la jurisdicción nacional porque son dos tipos de jurisdicciones con identidad y funciones propias, aunque relacionadas entre sí para conformar el *sistema federal argentino*. Y, atento al artículo 33 del Código Civil Argentino, las Provincias no integran el Estado Nacional, en términos de personas jurídicas. En definitiva, la Federación no sólo es la reunión de las Provincias sino que también incluye al Estado Nacional y existe una relación de supremacía legal del orden nacional sobre el provincial, especialmente en las funciones judicial y legislativa.

Por ello, no es correcto priorizar la visión provincial localista, más propia de una confederación o de etapas previas al Congreso General reunido para la sanción de la

¹ Esta es una mirada retrospectiva, ya que el uso de la palabra supranacional surge como neologismo en 1951 en el Tratado de París que crea la Comunidad Económica del Acero y del Carbón, para diferenciar lo meramente intergubernamental. Sin embargo, es muy curioso notar que en la Constitución Nacional están insertas las etapas de desarrollo de un proceso de integración económica, si consideramos a las provincias preexistentes como unidades económicas a integrarse; según J. D. Bela Balassa, a saber: Zona de Libre Comercio (libre circulación de bienes): art. 10 CN y subsidiariamente arts. 11 y 12; Unión Aduanera (aduanas comunes): art. 9 CN; Mercado Común (libre tránsito de personas y capitales): art. 14; Unión Económica (presupuesto propio): art. 4 CN; Zona de Integración Económica Total (autoridad supranacional y moneda única): arts. CN que se refieren al Estado Federal y Ley 1.130, sancionada en 1881 con el objetivo de unificar el sistema monetario.

Constitución de 1853 como quedó dicho pero a manera de acta en el Preámbulo, y es menester reconocer que nuestra lealtad principal es hacia el Estado Nacional, al decir de Richard Musgrave y Peggy Musgrave [1992 (p. 574)]. Pero esto no quiere decir relacionar a este Estado con un lugar geográfico o ciudad en particular y sus habitantes, como pueda pensarse porque sus autoridades principales tengan que residir allí.

Por el contrario, actualmente se torna necesario rechazar la presunción que los habitantes porteños y bonaerenses sean los beneficiarios del federalismo fiscal ya que hoy son fundamentales sostenedores de la fiscalidad argentina, cosa que con cifras demostramos abajo.

Federalismo argentino actual.

En función de lo planteado y por ser instrumental a los fines de este trabajo, preferimos concebir al federalismo argentino como un sistema político compuesto por los gobiernos de la Nación, los de las 23 provincias y él de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El enfoque sistémico para definir el federalismo argentino también ha sido aceptado por otros autores con diverso alcance, como Pedro J. Frías (1977).

Como todo sistema, se define y mantiene unido por las relaciones entre sus elementos, las que son objeto de nuestro análisis y ocurren entre el Estado Nacional y cada uno de los ordenes subnacionales y de éstos entre sí; sin perjuicio de la existencia de conflictos que toda relación contiene en potencia.

Con esta concepción de federalismo damos cabida a la CABA y no ignoramos las interrelaciones subnacionales y habría, entonces, *dos dimensiones* de la cuestión federal o del sistema imperante; la referida a dos tipos de relaciones:

1. Vertical: Estado Nacional – Provincias/CABA y
2. Horizontal: Provincias y CABA, entre sí.

Concepto de territorio.

Facilitamos la comprensión de la cuestión federal cuando introducimos nuestro concepto de *territorio*: poder en y sobre quienes residen en un espacio, delimitándolo. Así, comprende no sólo el espacio físico -al que se suele restringir su significado- sino también el poder, lo que involucra tanto los residentes como el o los plexos normativos que allí rigen, dando lugar en este caso plural a la conformación de varios territorios que comparten el mismo asiento físico y también con frecuencia los residentes.

En nuestro caso se trata de poderes fiscales que, ejercidos en el mismo asiento geográfico, dan lugar dos tipos de territorios fiscales: el nacional y los provinciales.

Al nacional, lo dividimos en 24 particiones funcionales que denominamos *distritos*, por la connotación que esta palabra tiene.

Con ello queremos dejar muy claro que son jurisdicciones distintas a las provincias, para evitar la confusión que todo lo gubernamental y político deba atribuirse al gobierno provincial por el mero hecho de ser actividades dentro de su geografía. Así, es común observar que los gobernadores asuman la representación de los ciudadanos sin discernirlo; por ejemplo, es frecuente que se entrometan instruyendo a los diputados nacionales del distrito cuya esfera de competencia es distinta a provincial, aunque haya puntos de contacto. Distinta sería la situación de los senadores cuando eran elegidos por las legislaturas provinciales.

Por todo lo dicho, estamos aceptando que la concepción de federalismo como un sistema estructurado sólo entre el Estado Nacional o la Nación por un lado y las provincias por otro, no alcanza para describir el régimen de distribución de poderes entre el gobierno central y los subnacionales, en la Argentina actual. En principio, ello obedece al hecho que rige una recaudación y distribución centralizada de tributos concurrentes, mecanismo inherente a una forma unitaria de gobierno, vía el Régimen de Coparticipación Federal en conjunción con los Pactos Fiscales firmados por los gobiernos provinciales y el nacional, mediante los cuales estos deponen potestades fiscales a favor del tercer gran actor fiscal del sistema: las Instituciones de Seguridad Social. Este Sistema de Coparticipación es un mecanismo por el cual las Provincias delegan en la Nación, la recaudación de impuestos para las que son competentes, los que les son devueltos según criterios de desequilibrio fiscal vertical con arreglo a parámetros provinciales preestablecidos; llamándose coparticipación primaria a la proporción en que se reparte la recaudación neta entre las Provincias en conjunto y la Nación, y coparticipación secundaria a la distribución de la fracción provincial entre las Provincias. El Sistema ha sufrido fuertes detracciones hacia la Seguridad Social, a partir de la firma del primer Pacto Fiscal de 1992, al que siguieron otros.

De esta manera ha resultado un sistema federal que no concuerda con las recomendaciones de la Economía ni de la Política. Con respecto a la Economía, porque ésta prescribe que en una federación la función de distribución regional del ingreso debiera estar en manos sólo del gobierno nacional y con la Política porque se ha dado lugar a poderes provinciales fictos, desvirtuando la esencia del federalismo en cuanto el poder local debe ser autónomo y tener competencia sólo sobre su ámbito geográfico y sus propios ciudadanos.

Decimos esto último porque hoy las provincias están dando mandato implícito a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para recaudar impuestos propios (concurrentes) a residentes fuera de sus fronteras jurisdiccionales algo que no

corresponde a lo federal, ni a lo confederal ni a lo unitario. Es *sui generis*. Se ha suscitado un conflicto legal en el vértice del ordenamiento jurídico ya que la coparticipación tiene jerarquía constitucional desde 1994. Mismo tipo de consideraciones cabe hacer cuando se ha insuflado poder impropio a la Seguridad Social, que debiera ser autónoma.

Saldos Fiscales Geográficos (SFG).

Los definimos como una estimación de los flujos fiscales netos que ocurren por regiones a través de los mecanismos que opera un gobierno central y los calculamos sustrayendo las salidas de las entradas monetarias anuales, desde y hacia cada uno de los distritos. Nos permite discernir una región de distritos dadores de otra de receptores de fondos que se transfieren de una a otra, con el significado que son sus residentes quienes dan o reciben, según sea el signo del saldo; lo que vendría concordar con uno de los principios del federalismo en cuanto a que sea un gobierno de ciudadanos. Con este giro conceptual, sería erróneo pensar que los gobiernos sean dadores o receptores, como suele plantearse.

En este esquema SFG trasuntamos un mayor realismo porque evitamos la distorsión que causa la neutralización o redistribución del déficit o superávit fiscal, propia de otro similar denominado Balanza Fiscal Regional (BFR) en España y Residuo Fiscal Neto (RFN) en nuestro país, que en trabajos previos también hemos calculado (Roque Ruarte Bazán, 2008).

Innovamos en cuanto realizamos una separación en tres SFG parciales: *de coparticipación secundaria y afines, nacional y previsional*, que reflejan respectivamente los flujos fiscales geográficos de la coparticipación secundaria de la ley 23548 a los que sumamos como afines unos 25 tributos o deducciones adicionales recibidas por las Provincias; los del gobierno nacional y los de las instituciones de la seguridad social. En el primero juegan los dos tipos de potestades tributarias, y como la nacional actúa de mero agente recaudador y remitente, podremos hablar indistintamente de distrito o provincia, cuando nos refiramos a la coparticipación y afines.

En adición, definimos y proponemos el índice Tasa de Retorno Fiscal Geográfica como la proporción de lo que retorna en forma de gasto por cada peso extraído como recaudación atribuida a los residentes de cada distrito.

Aspectos metodológicos del cálculo de los SFG.

Para determinar los flujos netos, se suelen usar dos criterios de valoración de las salidas y entradas de cada distrito. Uno, llamado del beneficio: trasciende el lugar

de recaudación y de gasto, porque tiene en cuenta la traslación de la carga hacia los contribuyentes que finalmente la soportan y la distribución de los beneficios sobre quienes efectivamente recaen. El otro, llamado del gasto o del flujo monetario: considera la localización de los perceptores directos del gasto, con prescindencia del carácter público, mixto o privado del bien. Coincide con el criterio anterior cuando no se referencia bienes públicos puros, que son aquellos que sirven a varios consumidores y de cuyo consumo nadie puede ser excluido. En nuestro caso, la elección de uno de los enfoques incide sólo en los saldos de la Administración Central y en la posición que va a ocupar el distrito Capital, por la concentración de oficinas centrales en su geografía, cuyo gasto se le imputa en 100% por el criterio del gasto. Para analizar efectos redistributivos, en Finanzas Públicas se sostiene la Teoría de la Incidencia que implica aplicar el criterio del beneficio, pero pensamos que es criticable en cuanto no toma en cuenta el conocido efecto multiplicador de la variación del gasto público sobre el ingreso y por ende sobre los tributos.

La selección de Indicadores de imputación geográfica de tributos y gastos depende de la disponibilidad de información y de decisiones de cada investigador. Como para los impuestos principales referidos a pequeños contribuyentes, podemos conocer su origen distrital vía AFIP, copiamos esta información. Los datos así recabados tienen naturalmente una mayor certeza que los imputados por coeficientes y, además, el hecho que los pagos provengan de pequeños contribuyentes, permite suponer que el soporte de la carga está distribuido localmente. Los tributos y aportes identificados como de Grandes Contribuyentes (quienes tienen asignado por ley domicilio fiscal único a la Capital Federal) y demás impuestos, los imputamos usando distintos coeficientes en función del tipo de tributo, según lo indicamos en el siguiente Cuadro 1.

En cuanto a gastos, a los bienes públicos puros los asignamos geográficamente por coeficiente de población, cuando aplicamos el criterio del beneficio. Los gastos por los demás bienes públicos no puros, en su mayor parte están clasificados por la Contaduría General de la Nación (CGN), según el destino distrital de las erogaciones, lo que nos permite imputarlos geográficamente de forma directa.

En cuanto al tipo de registro usado, optamos por *Base caja*, exclusivamente, tanto para recursos como para gastos.

Cuadro 1.		
Criterios de imputación geográfica de recursos y de gastos.		
Impuesto /Gasto	Coefficientes de distribución %	Fuente
IMPUESTOS		
IVA (recaudación Dirección de Grandes Contribuyentes)	Recaudación directa IVA por Jurisdicción	AFIP – Anuario Estadístico 2001-2007
Impuesto a las Ganancias (recaudación D. G. C.)	PBG por Provincia años 02-07	PBG Provinciales 2002-2007 INDEC
Imp Ganancia Mín Presunta (D. G. C.)	PBG por Provincia años 02-07	PBG Provinciales 2002-2007 INDEC
Impuesto a los Débitos y Créditos en Cta Cte Bancaria Ley N° 25413.	Depósitos del Sector Privado en pesos al III Trimestre 2001-2007	Bco Central de la R. Argentina (BCRA). Subgerencia de Estadísticas
Impuestos Internos - Tabacos	Consumo por Provincia año 1994.	INDEC Censo Nacional Económico 1994.
Impuestos Internos - Seguros	PBG por Provincia años 02-07	PBG Provinciales 2002-2007 INDEC
Impuestos Internos - Automotores y motores gasoleros.	Ventas de Gas-oil año 01-07	Secretaría de Energía de la Nación - Tablas Dinámicas SESCO
Impuesto Adicional de emergencia sobre los Cigarrillos	Consumo por Provincia año 1994	INDEC Censo Nacional Económico 1994.
Impuesto a los Combustibles Líquidos	Ventas de Naftas por Provincia 2001-2007	Secretaría de Energía de la Nación - Tablas Dinámicas SESCO
Impuesto al GNC y otros Combustibles (gas-oil, diesel-oil y Kerosene)	Ventas de Gasoil año 01-07	Secretaría de Energía de la Nación - Tablas Dinámicas SESCO
Imp. sobre los Bienes Personales	Sup. de Vivienda Cubierta año 2003	INDEC
Otros impuestos	Población por Provincia años 2001-2006	INDEC Proyecciones Provinciales de Población 2001-2015
Derechos de Exportación	Origen Prov Exportaciones año 01-07	INDEC. Anuario Com Ext Arg 03-07
Derechos de Importación	PBG por Provincia años 02-07	PBG Provinciales 2002-2007 INDEC
Aportes a la Seg Social (D. G. C.)	Coefficiente de Reparto Previsional determinado a partir del número de empleados y la remuneración media por Provincia	AFIP – Anuarios 01-07
Contrib a la Seg Social (D. G. C.)	Coefficiente de Reparto Previsional determinado a partir del número de empleados y la remuneración media por Provincia	AFIP – Anuarios 01 - 07
Ingresos Nac No Clasificados (1)	PBG por Provincia años 02-07	Minist del Int de la Nación ProvInfo.
GASTOS		
Gasto Nacional (2)	Población por Provincia años 2001-2006	INDEC Proyecciones Provinciales de Población 2001-2015
Gasto Interprovincial	Partes iguales entre los 24 distritos.	
Gasto Binacional	Población por Provincia años 2001-2006	INDEC Proyecciones Provinciales de Población 2001-2015
Gasto No Clasificado	Población 2001-2006 Gastos Corrientes Partes iguales Gastos Capital	INDEC Proyecciones Provinciales de Población 2001-2015
(1) Ingresos Nacionales no imputados a Provincia específica.		
(2) Gastos Nacionales no imputados a Provincia específica.		

Descentralización y corrupción.

La reciente literatura sobre el federalismo incluye explícitamente consideraciones de tipo político en el análisis. Más específicamente, varios autores han propuesto que los beneficios tradicionalmente asociados a la descentralización de funciones gubernamentales en un régimen federal pueden ser contrarrestados por una serie de efectos negativos que están fundamentalmente ligados a problemas de agencia política. Por ejemplo, Bardhan (2002) argumenta que muchos de estos problemas son especialmente relevantes en países en desarrollo donde las estructuras institucionales y mecanismos políticos son deficientes. En este sentido, esta reciente literatura advierte sobre las posibles consecuencias no deseadas de una mayor descentralización en todos los países y particularmente en aquellos con una

estructura federal. Entre estos efectos, los más relevantes son la existencia y persistencia de corrupción burocrática, el sobredimensionamiento y excesivo endeudamiento de las administraciones subnacionales y una marcada disociación entre las preferencias de los ciudadanos y los intereses de políticos y burócratas.

Uno de los temas que más ha atraído el interés académico es el de los efectos de la descentralización sobre el nivel e incidencia de corrupción burocrática. Freille, Haque y Kneller (2008) utilizan un modelo de crecimiento dinámico para explorar los efectos de regímenes alternativos (centralización vs descentralización) sobre la incidencia de corrupción y la acumulación de capital. Concluyen que descentralizar es la política óptima en condiciones de baja incidencia de corrupción pero resulta el peor escenario si los niveles de corrupción existentes son altos. Estas condiciones, notan los autores, están frecuentemente presentes en países en desarrollo.

No ha habido un desarrollo importante en el análisis específico de la situación argentina en el tema, pero autores como Artana y Moskovits (1999), Porto (2003) y el Centro de Estudios Patagónicos (2009), abordan distintos aspectos que en conjunto estarían sugiriendo el cumplimiento de hipótesis similares a las mencionadas, como se ve más abajo.

Resultados empíricos.

Recaudación fiscal argentina. Promedio (%) período 2001-2006.

Provincias: 40 %. Administración Central: 35 %. Instituciones de la Seguridad Social: 25 %.

Provincias: 40 %. Administración Pública Nacional: 60 %.

DGR's (Provincias +CABA): 16%. AFIP: 84%

Distribución de los fondos coparticipados y afines:

50% para las Provincias, 28% para la II. SS., 22% para la A. Central.

Nuestro análisis de la serie anual de datos, nos permite afirmar que son cifras estables durante el período en una tolerancia de 3 puntos porcentuales.

Los tributos afines representan aproximadamente un 50% de los coparticipados por ley 23548.

Fuentes: Elaboración propia. Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias (DNCFP).

Comentarios.

Está aquí referida la recaudación de la Federación o Estado Argentino, como corresponde al análisis del federalismo.

Hemos dicho que la cuestión central de los sistemas federales ha sido siempre la decisión acerca de lo que corresponde (%) a cada uno de los dos tipos de jurisdicción. Naturalmente, ello tiene que ver con las funciones que en un país se atribuya a cada nivel. Y ahora, también es necesario resolver sobre la cuantía de los fondos fiscales de ambos órdenes destinados a la Seguridad Social.

Saldos Fiscales Geográficos.

A pesar que hemos calculado los SFGs para cada uno de los años de la serie 2001 - 2007, en todos los flujos y en ambos criterios, sólo mostramos algunos que nos parecen representativos, presentados ordenados o *rankeados* en las siguientes 4 tablas. En la Tabla 1, identificamos el significado de las siglas que usamos en lo sucesivo para designar cada distrito.

Tabla Nº 1. SFG. Criterio del Gasto								
Promedio Período 2001 – 2007. \$ millones corrientes (*)								
Gral.			Copar 2 y Af.		A. Central		Prev	
B. Aires	BAS	-6097	CAP	-8693	BAS	-4278	SFE	-1193
Capital	CAP	-5431	BAS	-1852	SFE	-3064	CBA	-1043
S. Fe	SFE	-4728	SFE	-383	CBA	-2283	MZA	-371
Córdoba	CBA	-3620	CBA	-227	CHU	-402	NEU	-335
Chubut	CHU	-667	Dadores	-11155	NEU	-248	CHU	-332
Neuquén	NEU	-489	CHU	4	MZA	-229	SCR	-283
Mendoza	MZA	-293	NEU	98	SLU	-117	SLU	-199
S. Cruz	SCR	-223	SCR	115	RNG	-55	MIS	-167
S. Luis	SLU	-33	TFU	280	SCR	-53	BAS	-164
Dadores		-21581	SLU	286	ERI	-16	RNG	-122
La Pampa	LAP	175	LAP	288	LAP	-8	TFU	-120
R. Negro	RNG	208	MZA	325	Dadores	-10754	LAP	-101
T. del F.	TFU	368	RNG	385	CAT	27	ERI	-88
E. Ríos	ERI	683	LRJ	437	TFU	209	Dadores	-4518
Misiones	MIS	746	MIS	608	SJU	247	TUC	0
Catamarca	CAT	818	CAT	641	MIS	305	CRR	2
La Rioja	LRJ	834	JUJ	687	SAL	324	SJU	3
S. Juan	SJU	952	SJU	703	LRJ	350	SAL	13
Salta	SAL	1142	ERI	801	JUJ	391	FOR	34
Jujuy	JUJ	1145	SAL	805	TUC	405	LRJ	48
Tucumán	TUC	1259	CRR	838	CRR	459	JUJ	64
Corrientes	CRR	1298	TUC	848	CHA	497	CHA	93
Formosa	FOR	1470	FOR	923	FOR	500	CAT	150
S. del E.	SES	1680	SES	1002	SES	500	SES	160
Chaco	CHA	1717	CHA	1082	CAP	3032	CAP	372
Receptores		14495		-11155		7246		940
PAIS		-7086	PAIS	0	PAIS	-3508	PAIS	-3578

(*) El promedio es de \$ nominales, por lo que estamos despreciando el efecto inflacionario o suponiendo que afecta a todos los distritos de manera similar.

Tabla Nº 2. SFG. Criterio del Gasto (*)								
Año 2007. \$ millones corrientes								
Gral.			Copar 2 y Af.		A. Central		Prev.	
S. Fe	SFE	-11.237	CAP	-18.411	BAS	-9.028	SFE	-2.525
B. Aires	BAS	-9.908	BAS	-2.240	SFE	-7.460	CBA	-2.168
Córdoba	CBA	-7.587	SFE	-1.251	CBA	-4.913	MZA	-999
Capital	CAP	-7.544	CBA	-506	CHU	-855	CHU	-706
Chubut	CHU	-1.427	TD	-22.408	NEU	-669	NEU	-696
Neuquén	NEU	-1.167	CHU	135	MZA	-583	SCR	-398
Mendoza	MZA	-925	NEU	198	SLU	-392	SLU	-392
S. Luis	SLU	-294	SCR	477	CAT	-258	RNG	-385
Total dadores (TD)	-40.090		SLU	490	ERI	-135	MIS	-303
T. del F.	TFU	144	TFU	496	TFU	-79	TFU	-273
La Pampa	LAP	372	LAP	561	RNG	-13	ERI	-272
R. Negro	RNG	406	MZA	657	LAP	-12	SJU	-191
S. Cruz	SCR	1.028	RNG	803	TD	-24.398	LAP	-177
E. Ríos	ERI	1.135	LRJ	884	MIS	333	SAL	-141
Misiones	MIS	1.218	MIS	1.188	SJU	362	TUC	-141
Catamarca	CAT	1.274	CAT	1.250	SAL	521	JUJ	-12
La Rioja	LRJ	1.513	JUJ	1.349	JUJ	605	CRR	-9
S. Juan	SJU	1.550	SJU	1.380	LRJ	611	TD	-9.790
Jujuy	JUJ	1.942	ERI	1.542	CHA	722	LRJ	18
Salta	SAL	1.990	SAL	1.610	CRR	722	CHA	39
Tucumán	TUC	2.305	CRR	1.677	TUC	730	FOR	67
Corrientes	CRR	2.390	TUC	1.716	SES	815	SES	143
Formosa	FOR	2.730	FOR	1.802	FOR	861	CAT	282
S. del E.	SES	2.942	SES	1.985	SCR	949	BAS	1.360
Chaco	CHA	2.969	CHA	2.207	CAP	6.492	CAP	4.374
Total receptores	25.907		TR	-22.408	TR	13.723	TR	6.282
PAIS	-14.183		PAIS	0	-10.675	PAIS	-3.508	

Tabla Nº 3. SFG. Criterio del Gasto (*)							
Año 2006. \$ millones corrientes							
Gral.		Copar 2 y Af.		A. Central		Prev.	
BAS	-13.898	CAP	-11.267	BAS	-9.643	CAP	-1.742
CAP	-10.680	BAS	-4.906	SFE	-4.687	SFE	-1.430
SFE	-6.651	CHU	-389	CBA	-3.146	CBA	-1.036
CBA	-4.314	TD	-16.562	CHU	-525	BAS	-728
CHU	-875	SFE	81	NEU	-400	NEU	-438
NEU	-727	NEU	138	MZA	-282	CHU	-399
SLU	-108	CBA	340	SLU	-210	MZA	-362
MZA	-87	SCR	369	ERI	-26	SLU	-263
TD	-37.340	TFU	386	CAT	-11	SCR	-218
LAP	357	SLU	387	TD	-18.929	MIS	-197
RNG	532	LAP	446	LAP	55	TFU	-162
TFU	653	RNG	540	RNG	132	RNG	-147
SCR	656	LRJ	616	SJU	374	LAP	-116
CAT	971	MZA	681	MIS	418	ERI	-41
MIS	1.081	MIS	857	TFU	436	CRR	-2
ERI	1.119	CAT	899	SAL	491	TD	-7.279
LRJ	1.259	JUJ	976	SCR	515	SJU	2
SJU	1.373	SJU	1.002	TUC	563	SAL	55
JUJ	1.686	SAL	1.163	JUJ	564	LRJ	60
SAL	1.712	CRR	1.195	CRR	580	FOR	78
CRR	1.767	TUC	1.211	LRJ	591	CAT	83
TUC	.954	FOR	1.271	CHA	704	JUJ	129
FOR	2.245	ERI	1.287	FOR	805	TUC	140
CHA	2.513	CHA	1.346	SES	806	CHA	146
SES	2.549	SES	1.373	CAP	3.321	SES	247
TR	22.425	TR	16.562	TR	-14.862	TR	940
PAIS	-14.915	PAIS	0	PAIS	-8.576	PAIS	-6.339

Tabla Nº 4. Tasa de Retorno Geográfica.							
2007. Criterio del Gasto.							
Gral.		Copar2 y Af.		A. Central		Prev	
SFE	0,53	CAP	0,06	SFE	0,33	TFU	0,17
CBA	0,61	SFE	0,80	CBA	0,43	NEU	0,23
CHU	0,67	BAS	0,82	NEU	0,54	SCR	0,26
NEU	0,67	CBA	0,90	CHU	0,56	CHU	0,26
CAP	0,85	CHU	1,17	SLU	0,64	SLU	0,46
BAS	0,86	NEU	1,25	BAS	0,66	SFE	0,47
MZA	0,90	MZA	1,41	CAT	0,72	CBA	0,51
SLU	0,92	SLU	1,66	MZA	0,77	MZA	0,53
LAP	1,25	SCR	2,08	TFU	0,84	LAP	0,54
RNG	1,32	LAP	2,21	ERI	0,92	RNG	0,57
ERI	1,36	ERI	2,41	LAP	0,98	MIS	0,58
SCR	1,40	RNG	2,42	RNG	0,99	ERI	0,73
TFU	1,50	MIS	2,77	CAP	1,26	SJU	0,75
MIS	1,56	TUC	3,00	MIS	1,32	SAL	0,83
TUC	1,80	TFU	3,48	SJU	1,41	TUC	0,89
SAL	2,14	SAL	4,12	SAL	1,47	JUJ	0,98
SJU	2,17	SJU	4,36	TUC	1,53	CRR	0,98
LRJ	2,79	LRJ	4,79	SCR	1,86	LRJ	1,05
CRR	2,85	CRR	5,37	CHA	2,02	CHA	1,09
CHA	2,95	CHA	5,73	CRR	2,19	BAS	1,11
CAT	3,18	CAT	7,13	JUJ	2,36	CAP	1,22
JUJ	3,59	JUJ	7,45	LRJ	2,52	SES	1,30
SES	4,53	SES	9,29	SES	3,01	FOR	1,44
FOR	6,71	FOR	13,65	FOR	5,04	CAT	1,67

Saldo General período.

Por cualquiera de los dos criterios -aunque mostremos sólo resultados por el enfoque del gasto-, en términos del promedio período 2001-2007, se delimita una zona central dadora con los distritos portuario y de la pampa húmeda: CAP, BAS, SFE y CBA, a los que hay sumar parte de la Patagonia (CHU, NEU, SCZ). Continúa parte de Cuyo (MZA y SLU) en una situación equilibrada. Las regiones del Noroeste, Nordeste y Litoral son receptoras netas de fondos fiscales, a las que hay que agregar el resto de Cuyo (SJU), de la Patagonia (RNG y TFU) y la pampa seca (LPA) cerca de una posición neutral.

SFG Años 2007 y 2006.

Coparticipación secundaria y afines. Cuando aplicamos el criterio del gasto o flujo monetario, vemos que los distritos dadores de la coparticipación secundaria 2007 transfieren a los receptores una suma de \$ 22.400 millones, según Tabla 2, la que es

costeada básicamente por el distrito Capital por \$18.400 millones que representa el 82% de los fondos trasegados, seguido por BAS (10%), SFE (5,6%) y CBA (2,2%).

En una zona neutral ubicaríamos a los patagónicos CHU y NEU, continuados por receptores débiles del resto de la Patagonia y parte de Cuyo (SLU y MZA). Los más beneficiados por el reparto 2007 de la coparticipación han sido los distritos del Noroeste (NOA), Nordeste (NEA) y SJU, encabezados por CHA, SES y FOR (con cifras cercanas a los \$ 2.000 millones c/u), recibiendo todo el conjunto un plus de \$18.600 millones por encima de lo que aportan a los fondos coparticipables. El comportamiento en Coparticipación y Afines (criterio del gasto) con respecto al año 2006 no ha cambiado sustancialmente, excepto que en este año los distritos de SFE y CBA se veían receptores débiles y CHU como dador.

Administración central. En cuanto al saldo de la Administración Central, observamos un superávit o saldo PAIS de \$ 10.700 millones y una transferencia de \$ 24.400 por parte de los dadores. Aquí destaca claramente el corrimiento del distrito CAP como el principal y más muy fuerte receptor: \$ 6.492 millones, usando también el criterio del gasto. Sin embargo, la magnitud de este saldo está lejos de equilibrar la posición dadora en coparticipación arriba indicada. Los demás distritos receptores se ubican también en el NOA, NEA y SJU, pero perciben una cifra muy inferior (7.231) a la que reciben en razón de la coparticipación (18.600). Los principales dadores son los distritos de la pampa húmeda: BAS (9.000), SFE (7.500) y CBA (4.900) a los que se agregan los de la Patagonia, parte de Cuyo (MZA y SLU) y uno norteno: CAT.

Previsional. Las cifras flujo previsional neto son de menor magnitud pero se mantiene un superávit (3.508), aunque disminuido en relación al año 2006 (6.339). Destaca el carácter receptor de los metropolitanos de CAP (4.374) y BAS (1.360), especialmente por el brusco cambio de su ubicación con respecto al año 2006, donde revisten como dadores, siendo ahora CAP el principal de estos (-1.742). Pensamos que es atribuible a los aumentos otorgados en las Jubilaciones y Pensiones y a la incidencia de nuevos beneficiarios y a que en la Capital Federal el empleo informal es menor que en el resto del país. Los distritos no se encuadran fácilmente como dadores o receptores en regiones geográficas definidas, debido quizás a la influencia de variables tales como la forma de la pirámide de edad poblacional, la proporción del empleo público, la ocurrencia de transferencias de Cajas de Jubilación provinciales al ámbito nacional, etc. Sin embargo, sigue destacándose el fuerte tinte dador de SFE (-2.500) y de CBA (-2.200), seguidos por MZA y CHU.

Tasa de retorno geográfica y SFG per cápita.

En general, similares conclusiones hasta las ahora formuladas para los valores absolutos de SFG, pudimos extraer de los valores SFG/per cápita que calculamos

pero que no estamos mostrando, acentuándose la dependencia fiscal de los distritos receptores.

El panorama tampoco se ve alterado sustancialmente cuando leemos la Tasa de Retorno Geográfica, cuyo valor de equilibrio es 1. Éste resultaría el ideal para el caso de los saldos de coparticipación secundaria, cualquiera sea la coparticipación primaria. Vale destacar el caso de FOR que ocupa siempre la última posición en ambos criterios y en todos los tipos de flujos, llegando a recibir en Coparticipación Secundaria 14 veces de lo que allí se recauda en el 2007, según Tabla 4; por contrapartida, el de los habitantes de CAP que sólo reciben 6/100 de los tributos que aportan. También cabe señalar los altos valores de SES, por ser provincia antigua.

Años 2001, 2002 y otros.

Si consideramos los valores iniciales de la serie al 2001 (no mostrado en las tablas), destaca el lugar que ocupa el distrito bonaerense: resulta claramente receptor; ubicación que cambia a partir de 2002 (tampoco mostrado) y se mantiene por el resto del período. Pudiéramos atribuírselo a la conocida crisis económica de entonces. A fuer de esto, para el período analizado, las pautas de redistribución resultan de carácter estructural, en el sentido que se mantienen similares. El resultado fiscal también se sostiene superavitario desde 2002.

Relaciones entre flujos.

Al comparar el orden o *ranking* que le corresponde a los distritos según los saldos de Coparticipación Secundaria y Afines y de la Administración Central, encontramos una correlación significativa si eliminamos en ambos el distrito Capital. Quiere decir que el comportamiento de la distribución de la Administración Central está asociado e induce el de la distribución de la Coparticipación Secundaria y Afines.

Recomendaciones.

Hacemos estas sugerencias bajo el supuesto de querer el sostenimiento del federalismo como forma de gobierno, hoy indefinida, lo que en el óptimo implicaría la derogación del Régimen de Coparticipación y de los Pactos Fiscales y su sustitución por una fiscalidad que reconozca la autonomía de las unidades fiscales de manera sistémica; ello en virtud que un federalismo fiscal bien establecido no necesitaría de transferencias intergubernamentales permanentes. Ahora bien, el pensar en términos de planificación estratégica, nos obliga a predicar una gradualidad a partir de las condiciones iniciales actuales reconocidas como complejas y por ende a trabajar en el subóptimo representado por el mejoramiento significativo los regímenes antedichos.

Para encarar la problemática planteada, recomendamos hacer uso del marco teórico desarrollado en Finanzas Públicas, en el sentido que la función de asignación o

provisión de bienes públicos recae en distintas jurisdicciones gubernamentales según sea el alcance espacial del beneficio de esos bienes y que la función de redistribución regional del ingreso y de la política de estabilización económica corre por cuenta del gobierno central.

En atención a ello, no habría otra forma de resolver la cuestión de determinar la proporción de recaudación que corresponde a cada nivel, sino a partir de establecer con mayor precisión la clasificación de bienes públicos en nacionales y provinciales. Va de suyo que algunos son claramente pertenecientes a un determinado orden, pero otros van a exigir un esfuerzo de coordinación intergubernamental para definir su clase o determinar alguna proporción a compartir; lo que naturalmente involucra fijar el nivel de coparticipación primaria. Hoy la fiscalidad argentina requiere que en simultáneo se establezca un porcentual de lo recaudado destinado a las instituciones de la seguridad social, además de otorgarles autonomía; para ello, es previo y necesario realizar estimaciones actuariales con miras a la sustentabilidad del subsistema, cálculos de los que se ha adolecido siempre en el régimen público. Todo lo cual significa que se tendrán que revisar los Pactos Fiscales.

Su función de redistribución del ingreso, lleva al gobierno nacional a practicar con sus mecanismos propios un regionalismo fiscal en cuanto a incentivos, subsidios y transferencias en función de los niveles de renta y dotación de factores de producción regionales. Pero en ello no debería involucrarse a las provincias, cosa que está ocurriendo tal como se desprende de los SFGs de la Coparticipación Secundaria y Afines, donde se implica que unas provincias subsidian a otras. Por esto y porque en el federalismo no corresponde que una provincia requiera tributos provinciales a los residentes de otra, la Tasa de Retorno para este tipo de flujo debería recomendablemente hacerse tender al valor 1 para todas las provincias, pero no con respecto a la CABA que tiene un perfil tributario y de bienes públicos provistos diferente al de las provincias, con predominio de los de carácter municipal.

En definitiva, para resolver las cuestiones federales, en primer lugar debería procederse con la fijación de los porcentajes de recaudación para cada uno de los tres órdenes fiscales: Nación, Provincias e II. SS., de acuerdo a lo dicho. Y luego, bregar con el reparto de la coparticipación secundaria en los términos ya también expresados.

El modelo propuesto de sistema fiscal compuesto por 25 unidades fiscales habilita que las partes discutan sus relaciones, sin lo cual no vemos posible avanzar hacia un federalismo más definido; lo que significa que también las provincias deban debatir fiscalmente también entre sí, cosa que hasta ahora no vemos que ocurra. Para ello tiene que admitirse que se ha estado practicando un juego de suma cero que ha tenido sujetos claramente perjudicados. Entre estos están los gobiernos provinciales

de la zona central y sus residentes, pero también los ciudadanos de los distritos receptores ya que se ha comprobado por autores como Daniel Artana y Cynthia Moskovits (1999) que los flujos fiscales positivos hacia ellos no ha mejorado la distribución del ingreso personal de sus residentes (p. 27), con la posibilidad de empeorarlo admitida por Alberto Porto [2003 (p. 3)] o que los pobres de la zona dadora estén subsidiando a los ricos de la receptora. Esto revela deficiencias en la calidad institucional en estas provincias y en la Nación, problemática que fuertemente recomendamos afrontar. Se trata de una deficiencia que viene a corroborar un reciente estudio de la Fundación Centro de Estudios Patagónicos (2009) referido a transparencia presupuestaria pública.

Es claro que la formulación de una planificación estratégica para modificar la fiscalidad argentina con miras federales, escapa a al alcance de este escrito. Así que sólo nos animamos a enunciar dos ideas de aplicación preliminar en una primera etapa y como una manera de comenzar a destrabar el camino a recorrer, factibles porque son de carácter unilateral.

- 1.- Por parte del gobierno nacional: derogar la unicidad del domicilio fiscal de grandes contribuyentes. Los costos fiscales de esta medida, que estimamos no serían significativos, están justificados para dotar con cifras de mayor claridad y precisión al funcionamiento del federalismo fiscal. Ello se implementaría a través de las delegaciones de la AFIP que ya perciben la recaudación de pequeños contribuyentes, representativa del 50% del total. La construcción de los SFR que aquí elaboramos por medio de indicadores, sería directa y su exactitud irrefutable desde el punto vista jurídico.
- 2.- Por parte de las provincias afectadas, especialmente aquellas que cuentan con cajas de jubilación propias: la denuncia de los pactos fiscales con aprobación de las legislaturas provinciales, ahora mas justificada en razón de la reciente eliminación de las AFJP que significa una restauración del sistema de reparto previsional anterior. Puede usarse el mecanismo de denuncia de los tratados, similar al originado en el Derecho Internacional Público, temática pacífica en doctrina y estudiada por Horacio Piombo (1994).

Referencias.

- Artana, D., Moskovits, C. (1999) *Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución Regional y Personal del Ingreso*. Buenos Aires, FIEL.
- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90(2):135–139.
- Concurso Nacional de Historia (2008). Centralismo versus Federalismo. *Todo es Historia Nº 497*. Buenos Aires. p. 6 y tapa.

- Freille, S.; Haque, M.; Kneller, R. (2008) Federalism, Decentralization and Corruption. Unpublished manuscript, April
- Fundación Centro de Estudios Patagónicos (2009, junio). *Índice de Transparencia Presupuestaria Pública*. Río Negro. Argentina. Recuperado el 5 de julio de 2009 de <http://www.estudiospatagonicos.org.ar/index.php>
- Frías P. J. (1977). El Federalismo como Sistema. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, tomo V. p. 113 - 124.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. (5ta. Edición). Madrid. McGraw-Hill/Interamericana de España S. A.
- Piombo, H. (1994). *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*. Buenos Aires. Depalma.
- Porto, A. (2003). *La reducción de las disparidades fiscales regionales como objetivo de las políticas públicas*. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- Ruarte Bazán, R. (2008) *Saldos fiscales regionales del fisco nacional en el federalismo argentino*. Edición en CD. 41ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. 27 p.



Hacia una interpretación del federalismo argentino actual by Ruarte Bazan, Roque is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).