

## **49º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA**

*21 al 23 de Septiembre de 2016*

### **Algunos mitos y realidades del federalismo fiscal argentino.**

ROQUE RUARTE BAZÁN

*Universidad Nacional de Córdoba.*

*Universidad Nacional de Chilecito.*

*Palabras claves:* Federalismo fiscal, regiones, élite, política, 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 – 3543 -438861. 54- 351-153541354.

e-mail: [roruarte@yahoo.com.ar](mailto:roruarte@yahoo.com.ar)

#### **Introducción.**

Por Federalismo se designa la forma de Estado donde coexiste un poder central con poderes regionales. En este sentido, el federalismo es semejante al feudalismo (ambos términos derivan del latín *federe* que significa unir), en tanto predica una partición territorial del poder político y establece un poder central que se ocupa de funciones comunes. Al respecto, en Argentina el federalismo presenta la particularidad de tener inserto un subsistema importante que opera con procedimientos más propios del feudalismo, según se desarrolla en el trabajo. Esta constatación permite entender la distribución y sucesión del poder político real en nuestro país, desde el advenimiento de la democracia en los años 80. A ello hay agregar que el sub sistema de la seguridad social se ha convertido en un nuevo actor fiscal superando en magnitud de sus recursos tanto al gobierno central como a las provincias.

Así, se ha ido creando mitos<sup>1</sup>, favorecidos también porque nuestra historia ha registrado un asiento regional del poder muy distinto al vigente y, paralelamente, se verifican realidades que divergen de mitos implícitos. Aquí hemos elegido encuadrar, entre otros, tres de cada uno, a saber:

*Mitos:* 1.- El régimen de coparticipación es federal. 2.- El Gobierno Central obtiene una mayor proporción de recursos recaudados por AFIP que la establecida por ley, en relación a la destinada a las provincias y CABA. 3.- El fisco concentrado en el gobierno nacional perjudica a los gobiernos provinciales y al interior del país.

*Realidades:* 4.- Los contribuyentes porteños aportan a través de AFIP más fondos que los residentes locales para el financiamiento de la mayoría de las provincias. 5.- Hay apropiación de la renta pública por una élite regional de diseño feudal. 6.- En presencia de corrupción, el federalismo tiende a ser el peor sistema fiscal.

A estos enunciados no debiera pensárselos como independientes sino como estereotipos que merece analizarse por separado; por el contrario, existen

---

<sup>1</sup>Mito, s/Real Academia Española: Persona o cosa a la que se atribuye una realidad de la que carece.

conexiones que pueden dar lugar a retroalimentaciones implícitas o explícitas en el texto de este artículo.

Como el análisis llega hasta el 2014 no es posible dar definiciones sobre el impacto que pudiera tener la gestión del gobierno asumido en diciembre pasado; sin embargo, hemos de presentar proyecciones plausibles.

Encaramos el tratamiento de los cada una de las seis aseveraciones antes citadas, separadas en los acápites de Mitos y de Realidades; ello a la luz de la teoría y de información obtenida presentada en tablas basadas en fuentes oficiales (AFIP, MIN Economía).

Finalmente, presentamos las conclusiones y las implicancias de política.

## 1.- **Mitos.**

### 1.1.- El régimen de coparticipación es federal.

#### 1.1.1.- *Concepto y principios de federalismo.*

Al designarse por Federalismo la coexistencia un poder central con poderes regionales, conviene tener presente que éstos se suelen denominar Estados federados, para distinguirlos de los Estados nacionales, y están dotados de jurisdicción<sup>2</sup> para realizar competencias exclusivas que tienen reservadas y que pueblo, territorio y gobierno se reconocen como los elementos de un determinado Estado en su recíproca interrelación, según lo ha conceptualizado Hermann Heller (p. 256). Así, cabe a los Estados federados que sus gobiernos ejerzan su potestad sobre residentes dentro de sus límites geográficos; contribuyentes, en materia fiscal.

La asignación de competencias entre ambos tipos de jurisdicciones se establece en la Constitución. En EE. UU., lo que no es concedido explícitamente al gobierno central, queda en los Estados de la Unión; similar al caso de Argentina, con respecto a las Provincias; mientras que en Canadá ocurre lo contrario.

*No se registra tratamiento constitucional comparado en cuanto a la cesión de soberanía de un Estado federado a otro, estados provinciales, en nuestro caso.*

Las cláusulas constitucionales tienen su asiento en los principios federales, desarrollados en doctrina por diversos autores, desde la creación de los Estados federales hasta el pasado reciente, bajo cuyo sustento debieran interpretarse. Héctor López Bofill (p.245 – 246) ha enunciado tales principios con arreglo al texto de la Constitución Argentina de 1994, como los de: unidad federativa, soberanía federal (nacional), supremacía constitucional federal (nacional), autonomía provincial, reserva competencial, igualdad entre las provincias, indestructibilidad estadual, integridad territorial provincial, participación de las provincias. Menos numerosa es la lista de otros autores, pero ello vendría a reflejar que algunos principios se presentan ampliados para contener a otros. Así, Argimiro Rojo Salgado (p. 56-62), al citar a GuyHéraud, condensa estos principios en cuatro: autonomía, participación, cooperación y subsidiariedad.

En consonancia con el propósito de este estudio, seleccionamos los siguientes principios (1) Autonomía: capacidad para gestionar los recursos y emitir normas legales de manera independiente, por lo que cada Estado se hace cargo de sus propios asuntos. (2) reserva competencial: presupone la existencia de zonas exclusivas de competencia, para lo cual deberá establecerse salvaguardas que impidan a una entidad inmiscuirse en las competencias de otra (3) Igualdad de las provincias: impide que se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unas de lo que se concede a otras. Estos se complementan con (4) Subsidiariedad: significa sustitución y complementariedad, se refiere a las ideas de la ayuda y el apoyo, desde el nivel superior hacia la inferior, sin cancelarlo.

---

<sup>2</sup> Jurisdicción la autoridad para gobernar y aplicar leyes.

Podemos añadir, con respecto a la reserva de competencia, la distinción entre competencias exclusivas y concurrentes. López Bofill (p. 251), citando a C. M. Bidegain, mencionó directivas para solucionar delimitación de competencias:

- " a) Si el problema es de carácter nacional por área y dimensión, la competencia será nacional.
- b) Las materias a distribuir entre la Nación y las Provincias no son una lista cerrada, sino abierta y creciente.
- c) La competencia nacional puede surgir con motivo de la impotencia de las provincias para afrontar problemas que necesariamente tienen que ser resueltos"

Resulta apropiado conectar los desarrollos doctrinarios previos con el enfoque dado por las Finanzas Públicas a la cuestión del Federalismo Fiscal. En sí, el modelo federal del gobierno vendría a representar una solución al planteo de asignación óptima de funciones que requeriría el principio del beneficio, según el cual "cada servicio debería ser decidido y pagado dentro de los confines de la jurisdicción en la que se producen los beneficios. El coste debería ser soportado por la jurisdicción en que se soportan los beneficios. Ello exige el uso de impuestos nacionales en la financiación de servicios nacionales y que la financiación de servicios locales se realice a través de impuestos cuya carga sea soportada dentro de la jurisdicción beneficiada", según lo han enseñado Musgrave&Musgrave (p. 557-591).

De lo anterior se derivan los criterios para determinar las funciones de asignación y de distribución, en un régimen federal, también propuestas por esos autores. En cuanto a la primera, respecto de los bienes nacionales, la Teoría del Federalismo Fiscal exige una provisión central; mientras que aquellos bienes cuyos beneficios estén limitados regionalmente, deberían ser provistos por las jurisdicciones de nivel inferior. Con respecto a la distribución equitativa de la renta entre individuos, ella le cabe a la jurisdicción superior. Similarmente, al gobierno nacional le va a corresponder "relacionarse con la equidad entre jurisdicciones", en cuanto sus residentes difieren en su ingreso per cápita y por ende en su capacidad fiscal y "esto puede conseguirse a través de políticas de subvenciones". Reténgase, a los fines de este escrito, que la doctrina económica fiscal propone *el auxilio desde la jurisdicción nacional hacia las subnacionales, no así entre éstas*.

Desde lo tributario, en Argentina la Constitución (Artículos 4 y 75 inciso 2, párrafo primero) establece facultades tributarias concurrentes entre la Nación y las Provincias sobre los impuestos indirectos; los impuestos directos, les competen a las provincias y a la Nación sólo por tiempo determinado, en emergencia y concurrentemente.

#### 1.1.2.- *La violación de los principios federales.*

La parte más importante del sistema tributario viene encausada por el Régimen de Coparticipación que, como es sabido, es un mecanismo por el cual las provincias delegan en la Nación la recaudación de impuestos concurrentes y la posterior distribución de los fondos entre las tesorerías provinciales. Así, se forma inicialmente una recaudación conjunta o "masa coparticipable" sobre la que opera la Distribución Primaria de los ingresos entre la jurisdicción nacional y las provincias en su conjunto. La redistribución entre las provincias, o Distribución Secundaria, se hace de acuerdo a porcentajes prefijados y actualmente el mecanismo original se ha extendido a otros impuestos compartidos.

Se ha discutido la constitucionalidad de la coparticipación original (Ver, por ejemplo: Garat, Pablo M). Los opositores al subsistema argumentaron que las provincias transfieren poderes inalienables a la Nación. Por el contrario, quienes favorecen su vigencia argumentan que las provincias han delegado sólo la facultad de

recaudar y administrar los impuestos. En nuestra opinión, esto último no es lo que sucede ya que algunas provincias están deponiendo jurisdicción a favor de otras, algo medible por las transferencias transversales de fondos a los tesoros de éstas, según vemos *infra*.

Se ha dicho que estas discusiones se han resuelto después de la reforma constitucional de 1994, debido a la inserción de la coparticipación en el nuevo texto. Para nosotros no es así, porque se ha abierto un conflicto jurídico entre normas constitucionales: el esquema de "Ley Convenio" se enfrenta a la existencia de un sistema federal de gobierno establecido en el Artículo 1 de la Constitución Argentina. Y, aun cuando pueda tenerse a ese esquema por constitucional, no significa que sea federal ya que viola principios federales. Más aun, si aplicásemos el principio jurídico *lex posterior derogat anterior*, la norma del artículo 75 inc. 2, estaría derogando la del artículo 1 que viene desde la sanción de nuestra primera Constitución, es decir, en Argentina se habría derogado el federalismo. A pesar de lo dicho y por decir acerca de lo prescripto por la Constitución, no es tema central de este punto discutir la constitucionalidad de la coparticipación, sino si este régimen es violatorio de los principios federales, según se determina a continuación.

- La violación del **principio de Autonomía** sucede porque algunas provincias van en asistencia de otras que debieran ocuparse de resolver sus propios asuntos y, si no estuvieran en condiciones de hacerlo, entonces tendrían que recurrir al gobierno central según el de **Subsidiariedad**.
- La CN contradice ambos al establecer que la distribución secundaria "*será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*"
- Por lo mismo, no se respeta el de Reserva Competencial ya que algunas provincias se inmiscuyen con los contribuyentes de otras al apropiarse de parte de impuestos propios ajenos, tributos que son concurrentes (o compartidos), pero con la Nación. Es decir, usando el hecho que la recaudación se ejecuta de manera centralizada se transfieren recursos pertenecientes de unas provincias hacia otras, al punto de extender esa responsabilidad a "todo el territorio nacional"<sup>3</sup>, confundiéndose así las jurisdicciones provinciales con la nacional. Si la coparticipación que rigiere fuese la llamada *inversa*, donde son los gobiernos locales quienes recaudan y giran a la Nación su parte, entonces, no habría lugar para este encubrimiento.
- Tampoco rige el de **Igualdad** entre las Provincias, habida cuenta de la desigualdad con se tratan los derechos de algunas frente a los de las demás

Cabe agregar que desde el ángulo de la política fiscal, un gobierno central, en el ámbito de su competencia, está facultado para utilizar alternativamente los criterios de devolución o de redistribución para diseñar y evaluar los flujos netos. Según el criterio devolutivo, los fondos deben ser asignados a cada región de acuerdo a la cantidad pagada por los contribuyentes que residen allí. El otro criterio persigue una redistribución regional de la renta personal y/o de la capacidad fiscal de las provincias, mediante la transferencia de fondos para corregir asimetrías económicas personales o regionales, de manera equitativa.

En el caso de los fondos destinados a la distribución secundaria a realizarse entre las provincias, el criterio redistributivo no debería aplicarse ya que no es responsabilidad o función provincial corregir los desequilibrios fiscales de otra provincia o asimetrías regionales, sino lo es del gobierno nacional, según lo

---

<sup>3</sup>Resalta,, el que a pesar de haberse transferido o "coparticipado" este tipo funciones a ciertas y determinadas provincias, la Nación no deja de ocuparse de este tipo de responsabilidades para corregir asimetrías entre los distritos en que se divide ese territorio.

conceptuado antes. Sin embargo, para la determinación de las remesas coparticipables a las provincias, se utiliza el criterio redistributivo, lo que constituye una negación de principios federales y de la Teoría del Federalismo Fiscal.

Ello no se corresponde a lo federal, ni a lo confederal ni a lo unitario. Así, el sistema político y fiscal argentino es sui generis.

#### *Tablas Matrices 1y 2 del Anexo.*

Lo dicho puede confirmarse en cifras desde estas Tablas Provincial y Nacional que, aunque elaboradas en base a datos ciertos del 2011, podrían actualizarse con similares estructuras y resultados. El análisis de la Tabla Provincial se profundiza cuando es analizado el punto 2.1.-, adonde remitimos porque trata una realidad congruente con el mito aquí desarrollado.

#### 1.2.- El Gobierno Central obtiene una mayor proporción de recursos recaudados por AFIP que la establecida por ley, en relación a la destinada a las provincias y CABA.

Por Gobierno Central entendemos lo que técnicamente se conoce como Administración Central, la que está constituida por los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Ministerio Público. La Administración Nacional abarca la Administración Central, las Instituciones de Seguridad Social (II.SS) y los demás organismos descentralizados. Los recursos asignados a estos otros organismos los sumamos aquí a los del Gobierno o Administración Central; sin embargo, ello no invalida sino refuerza el análisis del mito, según analizamos abajo. Entre los Gobiernos Provinciales incluimos el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde su origen, los fondos de seguridad social fueron autónomos de la Nación y de las Provincias -aunque no independientes- y ese carácter fue ratificado por la Constitución de 1957 en el artículo 14 bis, hoy vigente. A partir de los años 90 la Nación y las Provincias cedieron parte de los tributos coparticipables a las II. SS., mediante los llamados pactos fiscales aprobados por el Congreso y todas las legislaturas provinciales. Así, se modificaron las porciones de recursos coparticipables que reciben la Nación y las Provincias respecto de la masa total recaudada de estos recursos; sin embargo, los porcentajes de coparticipación primaria y secundaria continúan vigentes para el reparto de la masa neta de transferencias a las II. SS. Desde la vigencia de estos pactos, hubo fuertes detracciones de la masa coparticipable; por ejemplo, de la recaudación del IVA, el 26% (15 % de la coparticipación bruta + 11 % específico) se destinó a financiar el sistema de la seguridad social.

Aunque ello afectó tanto a la Administración Central como a las Provincias, estas pudieron haber percibido en mayor medida el recorte de fondos porque mayor es su porcentaje de distribución primaria original Ley 23.548 (58% versus 42%) e influir en la propagación de esta creencia; igualmente, el que se confunda los recursos destinados al gobierno central con los de la Administración Nacional que, naturalmente, en conjunto no tuvieron recortes sino un aumento después de la aprobación de los pactos fiscales. Por cierto, el uso de la mentira como instrumento de la lucha política<sup>4</sup> ocupa un lugar importante en la conformación de este mito que, además, cuenta con buena prensa.

En tren de desvirtuarlo, presentamos las siguientes cuadros.

---

<sup>4</sup>Sobre la mentira en política, Jacques Derrida - Antoine Spire, accesible desde <http://www.versiones.com.ar/nota0499.htm>

Desde el N° 1, se lee que la proporción de recursos obtenidos por las Provincias y CABA en la distribución de la masa coparticipable supera significativamente a la del Tesoro Nacional y la diferencia ha crecido desde el plus inicial (Ley 23.548 de 1988) del 46% a uno del 72,9% actual. También se observa una diferencia porcentual similar si la comparación relativa se realiza frente a la recaudación total AFIP.

Sin embargo, se tiene una disminución porcentual en relación a la participación de ambos en la masa coparticipable, debido a la irrupción de un tercer actor fiscal como lo es sistema de seguridad social que detrae un 25% de tal masa, desde la aprobación de los pactos fiscales. En contrapartida, algunas provincias lograron un resarcimiento transfiriendo sus cajas de jubilación hacia la administración central, en detrimento de ésta.

**Cuadro N° 1**  
**Reparto de coparticipación y recaudación.**  
**2014**

	Miles \$	% s/masa coparticipable 2014	% s/ masa coparticipable Ley 23548	% s/recaudación total
<b>Provincias + CABA</b>	303.951.186	46,7%	(*)58,8%	23,7%
<b>FONDOCOMPENSADOR</b>	0	0,0%		0,0%
<b>TESORO NACIONAL DISTRIBUCION PRIMARIA</b>	175.812.786	27,0%	40,2%	13,7%
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	161.633.143	24,8%		12,6%
<b>FONDO ATN</b>	9.584.511	1,5%	100,0%	0,7%
<b>TOTAL coparticipable</b>	650.881.627	100,0%		50,8%
<b>Recaudación total (**)</b>	1.280.307.281			100,0%
<b>Relación Pcias CABA /TN</b>		<b>172,9%</b>	<b>146,0%</b>	<b>172,9%</b>

(\*) Incluye 0,7% T. del Fuego. (\*\*) Ver detalle en cuadro N° 2

Fuente: elaboración propia en base información oficial de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info\\_consolidada.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/info_consolidada.php) y de AFIP: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/recaudacionAnual.asp>

En cuanto a lo prescripto por el artículo 7 de la Ley 23.548<sup>5</sup> que exige un mínimo a girar a las provincias del 34% de lo destinado a la Administración Central, cabe precisar lo que corresponde a esta última y comparar, cosa que hacemos en la Tabla 2, donde incorporamos información referida al período 2001 – 2005.

El mínimo exigido (34%) destinado a las provincias en relación a lo percibido por la Administración Central se cumple holgadamente. Esta afirmación se refuerza porque, en sentido estricto, la comparación tendríamos que hacerla respecto a esa administración, atento a lo normado por el artículo 7 y, en realidad, la hicimos en relación al Tesoro Nacional que incluye los fondos destinado a los demás organismos descentralizados.

<sup>5</sup>**ARTICULO 7º** — El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.



## 1.2.- El fisco concentrado en el gobierno nacional perjudica a los gobiernos provinciales y al interior del país

Esta afirmación se encuadra en el modelo federal que supone que las provincias y el interior representan intereses comunes frente a la nación. Sin embargo, la cuestión federal clásica ha dejado de tener vigencia porque Argentina está dividida en dos regiones en materia de asignación de la renta pública. Una se asienta en una zona central (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, que es dable completar con San Luis y Mendoza) y la otra se ubica sobre los demás territorios al norte y al sur de la primera. La conformación de esta fiscalidad es resultado de un proceso inducido cuyo desarrollo no haremos ahora, sino sólo mencionamos que su génesis ocurre con la firma en 1986 del *Acuerdo provisional entre los gobernadores del norte y el gobierno nacional*.

Desde entonces se profundiza la deformación del federalismo fiscal al imponerse una transferencia, directa o indirecta, de fondos públicos hacia los residentes de la región norte - sur, hecha de manera desproporcionada, injustificada y permanente.

Estimamos que estos trasposos alcanzan un 7% del PBI argentino y sobre 20 % de la recaudación conjunta.

Dicho trasiego de fondos se canaliza a través de:

1. la redistribución de remesas por coparticipación provincial,
2. la asignación geográfica del gasto de la administración nacional,
3. la atribución de regalías,
4. otros mecanismos,
5. el aumento forzado y sesgado de recaudaciones provinciales;

En la Tabla Nº 3 del Anexo se desarrollamos cada ítem y su valoración en términos del PBI.

Los puntos 1.- y 3.- adquirieron estatus constitucional en 1994 y el 5.- es la consecuencia natural de 1.- a 4.-.

La significación de 1.- y 2.- puede leerse de la siguiente tabla de Tasas de Retorno Fiscal Geográficas que representan la proporción entre lo recaudado por AFIP desde cada geografía y el retorno en forma de remesas, en los casos provincial, nacional, seguridad social y uno general. Su valor mayor a 1 nos indica que los residentes reciben más que lo que contribuyen y, menor a 1 la situación inversa; quedando así conformadas dos regiones, dadora y receptora aunque también identificamos una intermedia o equilibrada con TRFGs próximas a 1. Es de notar que a partir de 2011 las autoridades de Ministerio de Hacienda no proporcionaron los gastos del gobierno central en cada distrito, motivo por el cual no pudimos calcular por separado los flujos de entrada y salida en este caso. Es decir, a partir de 2011 sólo podemos presentar las erogaciones de la Administración Nacional en cada distrito, sin distinguir las correspondientes específicamente al gobierno central<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Esto respondió a motivaciones de contenido político porque se quiso evitar que se pudiera comparar lo gastado en geografías gobernadas por aliados políticos de aquellas opositoras. Ello revela muy claramente la existencia de una dirigencia predominante en la Argentina radicada en la región Norte Sur, elemento que se agrega a otros mencionados en al tratarse el punto 2.2.-

**Cuadro3. Tasas de retorno fiscal geográficas.**  
**Criterio de carga / gasto**  
**Región de los donantes: celeste. Intermedia: verde. Receptora: rosa**

2006 - 2010					2005-2009		2011				
Provincial	Gobierno Central		Seguridad Social	GENERAL		GENERAL		GENERAL			
CAB	0,06	SFE	0,39	TFU	0,17	SFE	0,59	SFE	0,63	SFE	0,59
BAS	0,78	CBA	0,55	NEU	0,25	CBA	0,7	CHU	0,65	CBA	0,70
SFE	0,89	CHU	0,66	CHU	0,28	CHU	0,71	CBA	0,72	BAS	0,81
CBA	1	BAS	0,68	SCR	0,33	NEU	0,77	NEU	0,76	CAB	0,83
CHU	1,16	NEU	0,69	SLU	0,43	BAS	0,81	BAS	0,78	CHU	0,99
NEU	1,39	SLU	0,74	SFE	0,49	CAB	0,9	CAB	0,83	NEU	1,08
MZA	1,58	CAT	0,84	CBA	0,56	SLU	0,97	SLU	0,99	MZA	1,15
SLU	1,77	MZA	0,94	MZA	0,58	MZA	1,02	MZA	1,03	SLU	1,22
LAP	2,37	ERI	1,06	RNG	0,63	LAP	1,4	LAP	1,34	ERI	1,48
SCR	2,37	TFU	1,15	LAP	0,64	RNG	1,43	RNG	1,37	SJU	1,57
RNG	2,51	LAP	1,18	MIS	0,66	SCR	1,45	SCR	1,39	SCR	1,63
ERI	2,6	RNG	1,24	ERI	0,74	ERI	1,46	ERI	1,51	RNG	1,75
MIS	2,98	SJU	1,51	SJU	0,8	TFU	1,62	MIS	1,66	TUC	1,81
TUC	3,04	CAB	1,53	SAL	0,89	MIS	1,72	TFU	1,81	TFU	1,82
TFU	3,82	SAL	1,53	BAS	0,96	TUC	1,86	TUC	1,87	MIS	1,93
SAL	4,02	MIS	1,54	TUC	0,98	SAL	2,1	SAL	2,14	SAL	1,96
SJU	4,39	TUC	1,66	CAB	1,04	SJU	2,16	SJU	2,25	LAP	1,99
LRJ	4,87	SCR	1,68	JUJ	1,04	LRJ	2,75	CHA	2,79	CAT	2,21
CHA	5,31	CRR	2,24	LRJ	1,07	CAT	2,86	LRJ	2,81	CHA	2,99
CRR	5,47	CHA	2,45	CRR	1,08	CRR	2,9	CRR	2,84	LRJ	3,05
CAT	7,35	LRJ	2,53	CAT	1,27	CHA	2,99	CAT	3,08	CRR	3,12
JUJ	7,46	JUJ	2,61	CHA	1,28	JUJ	3,5	JUJ	3,59	JUJ	3,14
SES	8,37	SES	3,55	SES	1,44	SES	4,35	SES	4,23	SES	3,62
FOR	12,37	FOR	5,68	FOR	1,58	FOR	6,52	FOR	6,17	FOR	4,51

Elaboración propia. Fuentes: AFIP, Contabilidad General de la Nación (CGN), DNECP.

En el Anexo mostramos en mayor detalle cifras año 2011 mediante la construcción de dos *matrices* (ya mencionadas arriba), que rinden cuenta de los Saldos Fiscales Geográficos, obtenidos por diferencia (en lugar de calcular su cociente como en las Tasas de Retorno) de flujos de entrada y salida. En una de esas matrices, Tabla 1, describimos lo referido a la coparticipación a cada provincia y en la otra lo atinente a la Administración Nacional. De la primera podemos constatar que a las provincias dadoras se les detrae ¡el 51%! de lo recaudado en sus territorios con ese fin para transferirlo hacia las provincias receptoras. En cuanto a la segunda, Tabla 2, los distritos dadores están transfiriendo en promedio el 26% hacia los receptores. Santa Fe y Córdoba, se ubican encima del promedio con el ¡48%! y 36%, respectivamente.

En cuanto a la percepción de regalías, en 2011 superó a la recaudación de otros tributos provinciales en Chubut (163%), Santa Cruz (105%) y Neuquén (117%) y con porcentajes menores a 100, siguen otras con importantes explotaciones mineras: Río Negro 53%, Tierra del Fuego 53%, Mendoza 33%, Catamarca 32%, San Juan 22% y Salta 20%, según Tabla 3 del Anexo.

Como consecuencia de todos estos desequilibrios fiscales hay provincias que se vieron forzadas a elevar su proporción de recaudación de impuestos provinciales en relación al total de recursos propios para compensar aquellos. Según Columna 8 de la Tabla 1, destaca Buenos Aires donde esa proporción alcanza el 57%, seguida por CBA (37%) y SFE (36%) y no incluimos CABA por su carácter dual de provincia y municipio. En el extremo opuesto están Formosa (7%), La Rioja (8%), Santiago de Estero (11%), Catamarca (12%), Jujuy (12%), Chaco (14%), Corrientes (14%), San Juan (17%), en las cuales el aporte de los habitantes del país para financiarlas oscila, como se ve, entre 93% (FOR) y el 83% (SJU). Entre otros mecanismos usados para apropiarse de recursos cabe consignar el no reconocimiento

de deudas del gobierno nacional con provincias centrales<sup>8</sup> y, por el contrario, este gobierno brinda facilidades de pago a las demás provincias que les son deudoras.

En definitiva, a los actores de la región receptora los une el interés común de mantener el sistema fiscal actual. Por tanto, fiscalmente es erróneo discernir entre Nación y provincias como un todo, en lugar de hacerlo entre las dos regiones fiscales susodichas. Abajo explicamos el proceso que dio lugar a esta división real del país fiscal en términos de la existencia de una élite política proactiva radicada en la región receptora, la que domina el Congreso y articula con el Presidente o lo interfiere. De esta manera, **la concentración de la fiscalidad le ha resultado funcional a sus intereses y, por ende, no va a estar dispuesta a cambiarla.**

## 2.- Realidades.

### 2.1.- Los contribuyentes porteños aportan a través de AFIP más fondos que los residentes locales para el financiamiento de la mayoría de las provincias.

Esta aseveración puede comprobarse directamente de la lectura del siguiente Cuadro N° 4 que extraemos de Tabla N° 1 del anexo, coloreando esas 13 provincias de rojizo en diferentes tonalidades. Para 7 de éstas aquel aporte supera la suma transferida por AFIP más la recaudación de sus DGRs (columna 5).

Si sumamos el aporte de bonaerenses, santafesinos y cordobeses, se amplía el número de provincias a 16, en naranja columnas (2) y (4). El total de los aportes externos para el conjunto de 20 provincias receptoras alcanza 53.774 (\$ millones) al que los porteños contribuyen con el 76% (40.792 \$ millones).

Estaposición fuertemente dadora ocupada por los porteños referida al financiamiento provincial deviene que no participa sino marginalmente en la distribución de la coparticipación secundaria. La situación cambia si nos referimos a flujos de entrada y salida distrital de las Administraciones Central y Nacional; oscilando entre dadora y receptora según el año período analizado. Sin embargo en el conteo conjunto de los tres flujos de distinta naturaleza, el resultado es de la ocupar en general la posición dadora. Por ejemplo, para el período 2005 – 2009, su tasa de retorno general es de 83%, cifra que repite en el año 2011; es decir, los porteños recibieron en ambos períodos 83 centavos por cada peso que aportaron.

---

<sup>8</sup>Es el caso de San Luis por sus depósitos en el Banco Nación retenidos por el "corralón" y a Santa Fe y Córdoba, por sus Cajas de Jubilación.

**Cuadro N° 4  
Matriz Provincial**

REGION RECEPTORA	Localización geográfica	(1) Recaudado por la AFIP de residentes locales, concerniente a la distribución primaria parte provincial y similares	Contribuciones a las tesorerías provinciales de residentes no locales desde:				(2) Subtotal desde los residentes no locales (RFBs)	(3) Remesas a tesorerías provinciales de acuerdo con la distribución secundaria	(4) (2) / (1) %	(5) Tributos recaudados por las DGRs provinciales (no incluye las regalías y otros ingresos no tributarios)
			CAB	BAS	SFE	CBA				
CHU		1.697	390	78	33	13	514	2.210	30	1.262
NEU		1.675	561	112	47	19	740	2.415	44	2.004
SCR		956	918	183	78	32	1.211	2.166	127	938
SLU		1.784	933	186	79	32	1.229	3.013	69	867
TFU		431	935	186	79	32	1.232	1.663	286	572
LAP		1.103	1.038	207	88	36	1.369	2.472	124	729
MZA		3.612	1.469	293	124	50	1.936	5.548	54	2.912
RNG		1.324	1.546	308	131	53	2.038	3.362	154	1.104
LRJ		578	1.619	323	137	56	2.134	2.712	369	224
SJU		1.721	2.035	406	172	70	2.682	4.403	156	880
MIS		1.554	2.277	454	192	78	3.002	4.556	193	1.308
CAT		487	2.326	464	196	80	3.067	3.554	630	475
JUJ		531	2.485	496	210	85	3.276	3.807	617	507
ERI		2.990	2.630	525	222	90	3.467	6.457	116	1.955
SAL		1.494	2.829	564	239	97	3.730	5.224	250	1.397
CRR		1.068	3.041	607	257	104	4.009	5.078	375	797
FOR		707	3.102	619	262	106	4.089	4.796	578	361
TUC		2.193	3.135	625	265	108	4.132	6.325	188	2.300
SES		870	3.503	699	296	120	4.618	5.488	531	665
CHA		1.337	4.019	802	339	138	5.299	6.635	396	1.120
Stotal		28.111	40792	8.137	3.445	1.400	53.774	81.885	191	22.378
Total		134.132						134.132		

2.2.- Hay apropiación de una porción de la renta pública por una élite regional semifeudal.

El concepto de élite surgió en ámbito de la ciencia política entre fines del siglo XIX y fue propuesto por Gaetano Mosca para referirse a una minoría organizada que se ocupa de la dirección política en una sociedad con algún grado de desarrollo. Los integrantes de la élites generalmente se articulan por intereses y se homogenizan por pertenencia a determinados grupos (Imaz, José L. 1973). La región de origen puede estar entre estos factores de aglutinación.

Percibimos que *la Teoría de la elección u opción pública* (“publicchoice”) brinda sustento a la conducta observada por la elite política aquí analizada. Ello, porque esta teoría sostiene que el comportamiento de los políticos busca maximizar el presupuesto público en función de sus propios intereses, anteponiéndolos al bienestar social.

La mayoría de los hechos políticos y legales enumerados en la Tabla 3 del Anexo tienen impacto en los presupuestos nacional y provinciales y se traducen directa o indirectamente en un beneficio para las provincias o distritos de la región gobernada por la élite actuante.

Feudalismo y federalismo tienen en común la unión de poderes territoriales diversos con cesión de soberanía parcial a un *primus inter pares*, rey o presidente, cosa que los dirigentes de la elite han puesto en práctica pero sólo entre sí y en el territorio restringido de la Región N - S, al asignar el rol de pares a los gobernadores miembros de la elite. Cuando el primus es el par seleccionado como presidente que ejerce efectivamente el cargo (Menem, Kirchner-Fernandez), lo hace por delegación temporaria y al final de su mandato vuelve al llano cuando no recupera su influencia territorial (como "un Juan sin tierra"). Si el presidente en ejercicio no pertenece a la elite, entonces, ha de ser condicionado con arreglo a los intereses de esa dirigencia que son permanentes. Y cuando pertenece, resulta un mandatario de la elite aunque pueda parecer mandante cuando muestre sesgos autoritarios. En cuanto al origen de la renta apropiada, la diferencia estriba en que el feudalismo se basaba en la propiedad de la tierra y de la renta proveniente de su cultivo, mientras que la apropiada por la elite es la renta pública y los propietarios de las tierras rentables están en la región central.

Sin embargo, paradójicamente aunque el régimen fiscal argentino no pueda ser tipificado como federal, la subsistencia de dos estructuras o instituciones de tipo federal, constituye la base más firme del poder de la élite<sup>10</sup>. Por un lado, la permanencia de las provincias como poderes locales se realimenta con la corrupción burocrática connatural a la elite, según mostramos en el siguiente acápite 2.3.- Por otro, el control del Senado, único órgano federal en sentido estricto, donde recalcan los representantes de unas 18 provincias de la región receptora, le permite a la elite arbitrar, entre otras cosas, la ley de presupuesto, vital para su mantenimiento.

Si hablamos de una élite apropiadora que posteriormente otros autores denominaron como extractiva<sup>11</sup> es porque su actividad no resulta en la superación de naturales asimetrías económicas regionales sino al usufructo de lo apropiado. Así lo inferimos de un trabajo estadístico previo cuando comparamos la proporción de hogares pobres con el retorno fiscal regional en el período 2001 – 2007 (Ruarte Bazán, R et al, 2011). Por esto se suele decir que "los pobres de las regiones ricas (región central) financian a los ricos de las regiones pobres (región N – S)", dado el carácter regresivo de nuestra estructura impositiva. Ello se mantiene en cifras del censo 2010: 10,2% de hogares con NBI de la región dadora frente 16,3% de la receptora. Situación soportada por una estructura clientelar, bajos niveles de transparencia y de calidad de gestión, según un índice propio que combina los tres aspectos.

### 2.3.- En presencia de corrupción, el federalismo tiende a ser el peor sistema fiscal

El alcance de esta proposición es mundial, según lo denotamos en lo inmediato.

De lo planteado por Richard Musgrave se infiere que el federalismo es la forma de gobierno más adecuada para llevar a cabo las funciones básicas del sector público. Sin embargo, en nuestra opinión, esta conclusión teórica supone la existencia

---

<sup>9</sup>Nos referimos al primer feudalismo, no a los regímenes autoritarios y finalmente de monarquía absolutista en los que devino.

<sup>10</sup> Téngase presente que la elite opera como organización informal inserta en la organización formal -el Estado Argentino-, según el concepto desarrollado en la Teoría General de la Administración.

<sup>11</sup>A partir de la publicación del libro *Porqué fracasan los países* de D. Acemoglu y J. Robinson, se ha comenzado a usar la palabra 'extractiva' para caracterizar este tipo de elite. Estos autores vienen a confirmar nuestra tesis en el sentido que es la existencia de una elite así es lo determina el fracaso de los países.

del burócrata benevolente, algo cuestionado desde que James Buchanan enunció la Teoría de la Elección Pública. En la realidad puede verificarse la presencia de corrupción lo que, por cierto, no es bueno para sistema de gobierno alguno. Pero en el federalismo la corrupción pudiera ser un agravante, según ya tuvimos ocasión de analizar (Ruarte Bazán, et al, 2010), lo que replicamos en los siguientes dos párrafos.

“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”.

Por nuestra parte, para Argentina simultáneamente hemos venido haciendo un planteo en el sentido que la presencia de *corrupción ha tenido un efecto deformante sobre el federalismo argentino*, tema que hemos tratado en escritos previos anteriores (Inicialmente, en Ruarte Bazán, et al, 2009)

### **3.- Conclusiones e implicancias políticas actuales.**

Es poco apropiado usar sólo las categorías federal y partido político para analizar la distribución de poder político en Argentina. Sería más válido considerar que el país se conforma con dos regiones geopolíticas: la Norte Sur y la Central, donde en la primera ha quedado articulado un espacio político proactivo común, mientras que la segunda carece de una formación política similar.

Estaelite política del Norte Sur ha practicado un “federalismo” acotado a su región con características semi feudales en el sentido que los gobernadores tienen la particularidad de comportarse como *pares* al designar un *primus* temporario cuando ejerce la presidencia de la nación; aunque la renta apropiada que le sirve de base no se genera en su territorio sino en el de la región Central. Es *sui generis*, aunque rememore sólo parcialmente al “modo de producción asiático” (Carlos Marx) o a los “déspotas” locales, propietarios del todo donde se diluyen las diferencias entre gobierno y mercado.

Como el actual Presidente no pertenece a esa dirigencia norte sureña, podría pensarse que habría un fin de ciclo de su hegemonía observada desde el advenimiento de la democracia, la que produjo, entre otros hitos políticos, la sanción de la Ley de Coparticipación y su asenso constitucional. Sin embargo, ello implicaría desconocer que: esos gobernadores mantienen la supremacía en el Senado cuyos miembros provienen de 18 provincias norte sureñas; esa dirigencia carece de

rival por no existir una contraelite que la enfrente desde la región Central; se ha formado un subsistema político que aglutina intereses por lo no va a ser alterado por cualquier fuga, transmutación o desaparición de algunos de sus miembros.

Agréguese que el conflicto latente interregional tiene connotaciones culturales, determinadas por los niveles disímiles que se observan en los indicadores de clientelismo político, autoritarismo, corrupción y capacidad de gestión. Caracterizarlo como choque cultural ayuda a entenderlo, aunque sea naturalmente de baja intensidad con respecto al de civilizaciones, pregonado por Samuel Huntington. La ciencia política hoy nos advierte que los líderes moldean la cultura de la sociedad, lo que alerta sobre la posibilidad que la preeminencia de la elite haya logrado transmitir parte de su cultura al conjunto social.

Por todo esto hemos dicho que *la problemática tiene características de geopolítica interna*.

Visualizamos que los mitos aquí analizados tendrían su origen en que, por un lado, habría un efecto de histéresis generado por la existencia de otra élite regional en períodos previos de la organización nacional donde la supremacía correspondió a la dirigencia porteña, también por razones geopolíticas internas, como la existencia de un único puerto exportador. Por otro lado, esos mitos son cultivados por la actual elite extractiva mediante un discurso común que tiene como paradigma transmitir una visión de víctima como fatalidad histórico-geográfica frente a la otra región, para usar al gobierno nacional como mecanismo de trasmisión de recursos.

Una consecuencia de los desequilibrios aquí planteados, es el *deterioro fiscal de la provincia de Buenos Aires*, ya que a pesar que en su territorio se genera el 35% del PIB y alberga al 38% de la población argentina, recibe solamente un 19% de fondos coparticipables; lo que ha determinado que deba aumentar su recaudación propia al 55% del total de sus recursos, sin poder mejorar los niveles de pobreza de sus residentes. Otra, es que *algunas de las provincias beneficiadas resultan estados federados fallidos* ya que por sí solas serían incapaces de proporcionar los servicios públicos más básicos y merecerían el estatus de territorios nacionales.

En particular, el Conurbano bonaerense padece la situación fiscal de la Provincia, especialmente la sección Sur Oeste, Al respecto es revelador el decurso, en apariencia absurdo, seguido por el Fondo de Reparación Histórica creado en 1992 en virtud del Acuerdo político Menem - Duhalde mediante la ley 24073 que establecía en su artículo 40 que el 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias iría a este fondo. Ello significaba en la práctica una parcial derogación de la ley de Coparticipación 23.458 que había perjudicado a la Provincia. Aquella se derogó en 1995 por Ley 24.621 poniendo un techo a lo girado a la Provincia de \$650.000 millones y el saldo a distribuir entre las otras provincias según coeficientes de esta ley de coparticipación, lo que hoy hace que ese techo desactualizado implique que la Provincia reciba una porción minúscula y contradictoriamente menor que cualquiera de las demás. Luce que esta no actualización fue la estrategia de la elite para mantener la favorable coparticipación original y volver a una situación de dependencia provincial y del conurbano hacia el gobierno nacional manejado por la elite en ese entonces.

Así inferimos que no se podrá superar el factor limitante que significa la existencia de la elite aquí descrita para el desarrollo económico y político de Argentina, mientras no se solucione el desequilibrio fiscal mayúsculo que aqueja a Buenos Aires y tampoco si no se implementa en serio el desarrollo del Norte argentino sobre la base un plan diseñado y ejecutado por un gobierno nacional ajeno a la elite depredadora.

Para ello habría que implementar una política audaz cuyos enunciados no nos animamos a transmitir ahora en estas Jornadas porque sería políticamente muy incorrecto y no queremos correr el riesgo que se considere que hemos perdido la razonabilidad.

ANEXO

Tabla1. Matriz Provincial.  
2011 (\$ millones)

REGION DADORA	Localización geográfica	(1) Recaudado por la AFIP de residentes locales,concerniente a la distribución primaria provincial y similares.	(2) Detracción destinada a las tesorerías provinciales no locales (SFRs)				(3) Remesas a tesorerías provinciales de acuerdo con la distribución secundaria	(4) (2) / (1) %	(5) Tributos recaudados por las DGRs provinciales (no incluye las regalías y otros ingresos no tributarios)	(6) (2) / (5) %	(7) Subtotal provincial de los ingresos por tributos	(8) (5) / (7) %	(9) (5) / (7) + Transferencias Corrientes (%)	
	CAB	43.392	40.792				2.600	94	21.624	189	24.224	89	88	
	BAS	34.153	8.137				26.016	24	35.193	23	61.209	57	50	
	SFE	15.350	3.445				11.905	22	6.606	52	18.511	36	33	
	CBA	13.126	1.400				11.725	11	7.029	20	18.754	37	35	
	Stotal	106.022	53.775				52.247	51	70.452	76	122.699	57	52	
REGION RECEPTORA	Localización geográfica	(1) Recaudado por la AFIP de residentes locales,concerniente a la distribución primaria provincial y similares	(2) Contribuciones a las tesorerías provinciales de residentes no locales desde:				(2) Subtotal desde los residentes no locales (RFBs)	(3) Remesas a tesorerías provinciales de acuerdo con la distribución secundaria	(4) (2) / (1) %	(5) Tributos recaudados por las DGRs provinciales (no incluye las regalías y otros ingresos no tributarios)	(6) (2) / (5) %	(7) Subtotal	(8) (5) / (7) %	(9) (5) / (7) + Transferencias Corrientes (%)
			CAB	BAS	SFE	CBA								
	CHU	1.697	390	78	33	13	514	2.210	30	1.262	41	3.472	36	35
	NEU	1.675	561	112	47	19	740	2.415	44	2.004	37	4.418	45	42
	SCR	956	918	183	78	32	1.211	2.166	127	938	129	3.104	30	22
	SLU	1.784	933	186	79	32	1.229	3.013	69	867	142	3.881	22	22
	TFU	431	935	186	79	32	1.232	1.663	286	572	215	2.236	26	25
	LAP	1.103	1.038	207	88	36	1.369	2.472	124	729	188	3.202	23	22
	MZA	3.612	1.469	293	124	50	1.936	5.548	54	2.912	66	8.460	34	32
	RNG	1.324	1.546	308	131	53	2.038	3.362	154	1.104	185	4.466	25	24
	LRJ	578	1.619	323	137	56	2.134	2.712	369	224	953	2.936	8	6
	SJU	1.721	2.035	406	172	70	2.682	4.403	156	880	305	5.284	17	16
	MIS	1.554	2.277	454	192	78	3.002	4.556	193	1.308	230	5.864	22	19
	CAT	487	2.326	464	196	80	3.067	3.554	630	475	646	4.028	12	11
	JUJ	531	2.485	496	210	85	3.276	3.807	617	507	646	4.314	12	10
	ERI	2.990	2.630	525	222	90	3.467	6.457	116	1.955	177	8.413	23	21
	SAL	1.494	2.829	564	239	97	3.730	5.224	250	1.397	267	6.621	21	19
	CRR	1.068	3.041	607	257	104	4.009	5.078	375	797	503	5.875	14	13
	FOR	707	3.102	619	262	106	4.089	4.796	578	361	3	5.156	7	7
	TUC	2.193	3.135	625	265	108	4.132	6.325	188	2.300	180	8.626	27	24
	SES	870	3.503	699	296	120	4.618	5.488	531	665	694	6.153	11	10
	CHA	1.337	4.019	802	339	138	5.299	6.635	396	1.120	473	7.756	14	13
	Stotal	28.111	40792	8.137	3.445	1.400	53.774	81.885	191	22.378	240	104.264	21	20
	Total	134.132						134.132				226.963		

Elaboración propia según cifras oficiales. AFIP, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal Con las Provincias (DNCFP) y otras.

**Tabla 2. Matriz de la Administración Nacional.  
2011 (\$ millones)**

REGION DADORA	Localización geográfica	(1) Recaudado por la AFIP de los residentes locales para atender la distribución primaria parte nacional+ impuestos exclusivos del Gobierno Central + aportes y contribuciones previsionales.	(2) Detracción destinada a cubrir gastos en otros distritos. (SFRs)			(3) Diferencia que se aplica en los gastos del gobierno central y el pago de los beneficios previsionales, locales.
			\$	(2) / (1) %	%	
	SFE	42.361	20.155	48	38,0	22.206
	BAS	110.633	18.962	17	35,7	91.671
	CBA	35.409	13.278	37	25,0	22.130
	CHU	7.240	572	8	1,1	6.668
	NEU	5.900	108	2	0,2	5.792
	<b>Total</b>	<b>201.543</b>	<b>53.074</b>	<b>26</b>	<b>100,0</b>	<b>148.468</b>

REGION RECEPTORA	Localización geográfica	(1) Recaudado por la AFIP de los residentes locales para atender la distribución primaria parte nacional + impuestos exclusivos del Gobierno Central + aportes y contribuciones previsionales.	(SFRs)							Déficit	(3) Suma que se aplica en los gastos del gobierno central y el pago de los beneficios previsionales, locales.
			Aportado desde los residentes no locales desde:								
			SFE	BAS	CBA	CHU	NEU	Subtotal	(2.2) (2.1)/(1) %		
	SLU	4.983	75	70	49	2	0	196	4	48	5.227
	MZA	12.819	156	147	103	4	1	411	3	99	13.329
	TFU	2.543	373	350	245	10	2	980	39	237	3.759
	SJU	5.850	507	477	334	14	3	1335	23	322	7.507
	CAT	3.581	573	540	377	16	3	1510	42	365	5.456
	ERI	8.210	599	564	395	17	3	1578	19	381	10.170
	SCR	4.129	607	571	399	17	3	1597	39	385	6.112
	LAP	3.014	833	783	549	23	4	2192	73	529	5.735
	RNG	5.164	872	821	574	25	5	2297	44	554	8.015
	MIS	4.830	892	839	587	25	5	2348	49	565	7.744
	SAL	5.975	1058	996	697	30	6	2787	47	673	9.435
	LRJ	2.206	1090	1025	718	31	6	2870	130	692	5.768
	JUJ	2.823	1197	1126	789	34	6	3152	112	761	6.737
	TUC	7.939	1241	1167	817	35	6	3266	41	789	11.994
	FOR	1.660	1292	1216	851	37	7	3404	205	821	5.885
	CHA	3.771	1490	1401	981	43	8	3923	104	947	8.641
	CRR	3.168	1517	1428	999	43	8	3995	126	964	8.126
	SES	2.918	1625	1530	1071	46	9	4281	147	1033	8.232
	CAB	120.208	4159	3913	2740	118	22	10952	9	2643	133.803
	<b>Sub Totales</b>	<b>205.792</b>	<b>20.155</b>	<b>18.962</b>	<b>13.278</b>	<b>572</b>	<b>108</b>	<b>53074</b>	<b>26</b>	<b>12808</b>	<b>271.674</b>
			<b>Déficit</b>								
	<b>TOTAL</b>	<b>407.335</b>	<b>4.733</b>	<b>4.256</b>	<b>3.254</b>	<b>356</b>	<b>256</b>			<b>12808</b>	<b>420.142</b>

Elaboración propia, según cifras oficiales. AFIP, Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y de otras fuentes específicas

**Tabla 3. Distribución provincial de las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados y de las regalías petroleras y mineras. 2011 (\$ millones)**

Provincias	Origen geográfico de las retenciones	Balance Fiscal Regional del Fondo Federal Solidario			Provincias	(1) Recaudación de regalías	Recaudación de tributos provinciales exclusivos		(4) Residuos (1) - (2)	(5) % (1) / (2)
		30% para FFS	Remesas provincias	Saldos			(2) Provincias que cobran regalías	(3) Otras provincias		
Santa Fe	13543	4063	626	3437	SFE	0	6606	0		
Córdoba	5367	1610	622	988	CBA	0	7029	0		
<i>Sub total</i>	18910	5673	1248	4425						
Tierra del Fuego	0	0	86	-86	TFU	301	572	-271	53%	
La Pampa	90	27	132	-105	LPA	204	729	-525	28%	
Chubut	0	0	111	-111	CHU	2059	1262	797	163%	
Santa Cruz	0	0	111	-111	SCZ	983	938	45	105%	
Neuquén	0	0	122	-122	NEU	2341	2004	337	117%	
San Luis	60	18	160	-142	SLU	0	867	0		
La Rioja	0	0	145	-145	LRJ	0	224	-224		
Santiago del Estero	467	140	289	-150	SES	2	665	-663		
Ciudad de Bs. Aires	0	0	173	-173	CAB	0	21624	0		
Río Negro	0	0	177	-177	RNG	590	1104	-514	53%	
Entre Ríos	533	160	342	-182	ERI	311	1955	-1644	16%	
Salta	263	79	268	-190	SAL	276	1397	-1121	20%	
Catamarca	0	0	193	-193	CAT	204	475	-271	32%	
Jujuy	0	0	199	-199	JUJ	3	507	-504	1%	
Misiones	0	0	231	-231	MIS	47	1308	-1261	4%	
San Juan	0	0	237	-237	SJU	198	880	-682	22%	
Formosa	0	0	255	-255	FOR	21	361	-340	4%	
Corrientes	0	0	260	-260	CRR	75	797	-722	9%	
Chaco	243	73	349	-276	CHA	0	1120	0		
Mendoza	0	0	292	-292	MZA	969	2912	-1943	33%	
Tucumán	110	33	333	-301	TUC	0	2300	0		
Buenos Aires	3493	1048	1538	-490	BAS	0	35193	0		
<i>Sub total</i>	5260	1578	6003	-4428	<i>Sub total</i>	8584	18090	74739	9894	47%
<i>Total</i>	24170	7251	7251	-3	<i>Total</i>	8584	92829		9%	

Elaboración propia, según cifras oficiales. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), DNCFP, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias. Ministerio de Economía de la Nación y otras fuentes.

**Tabla Nº 4**  
**Estrategia de apropiación de la élite.**

Algunos hechos que denotan la estrategia de la élite o de su espacio político	Mecanismos de transferencias interregionales de fondos.						
	1.-- % COPAR PROVINCIAS	2.-- GASTO A. CENTRAL	3.-- REGALÍAS	4.-- OTROS MECANISMOS	SISTÉMICO	5.- SESGO RECAUDACIONES PROVINCIALES	
Estimación a 2011 Transferencias/PBI	<b>2,9%</b>	<b>2,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>≈ 1,2%</b>	$\Sigma_{1 a 5} \approx 7,5\%$	<b>0,7%</b>	
1.- 1986. Acuerdo provisional gobernadores Norte y gobierno nacional.	Ley 23.548 Pérdida 6,5% copar 2dria.Prov. Bs. As. hacia demás					% tributos provinciales	
						<b>CAB</b>	<b>89</b>
2.- 1988.Triunfo de Menem-Duhaldes/ Cafiero - De la Sota Primarias P.J.					Revela Alianza Elite - dirigentes Conurbano	<b>BAS</b>	<b>57</b>
						<b>SFE</b>	<b>36</b>
3.- 1992. Fondo Reparación histórica Gran Bs. As.		✓				<b>CBA</b>	<b>37</b>
						<b>Prom</b>	<b>57</b>
3bis.- Aportes Nación directos a localidades especialmente a las conurbano Sur oeste.		✓				<b>CHU</b>	<b>36</b>
						<b>NEU</b>	<b>45</b>
4.- 1992. CC. JJ. provinciales c/déficit pasan a A. Central		✓				<b>SCR</b>	<b>30</b>
						<b>SLU</b>	<b>22</b>
5.- 1994. Rango constitucional Ley 23.548 inmodificable c/cláusulas pétreas.	✓					<b>TFU</b>	<b>26</b>
						<b>LAP</b>	<b>23</b>
6. 1994. Constitución Dominio originario provincias mineras			✓			<b>MZA</b>	<b>34</b>
7. - 2001- 2003. Crisis política a/f elite regional emergente.					Caída de dos presidentes "centrales" y ascenso de dos de elite	<b>RNG</b>	<b>25</b>
						<b>LRJ</b>	<b>8</b>
8.- Desde 2003 Obras públicas nacionales por " <a href="#">cronyism</a> "		✓				<b>SJU</b>	<b>17</b>
9. - 2006. Ley 26.197. Transfiere provincias petroleras permisos y concesiones nación.				Caída ingresos AC a/fees provincias		<b>MIS</b>	<b>22</b>
						<b>CAT</b>	<b>12</b>
10.- 2007 Suba D. E. oleaginosas R 368 y 369. Vigentes por derogación R 125/08				Aumento ingresos A.C. por producto agro Región Central		<b>JUJ</b>	<b>12</b>
						<b>ERI</b>	<b>23</b>

<b>11.- 2009 a la fecha. Deuda Nac impaga a Cajas provinciales Córdoba y Santa Fe.</b>				Disminución egresos A. N.		<b>SAL</b>	<b>21</b>
						<b>CRR</b>	<b>14</b>
<b>12.- 2009. Fondo Federal Solidario, asigna 30% D. E. soja y derivados.</b>	Distribución s/ % Ley23.548			Cesión ingresos A. C.		<b>FOR</b>	<b>7</b>
						<b>TUC</b>	<b>27</b>
<b>13. 2012. Ley 26741 Expropiación YPF. Exclusión provincias no petroleras poseer acciones y directorio.</b>				Cesión patrimonio YPF		<b>SES</b>	<b>11</b>
						<b>CHA</b>	<b>14</b>
<b>14.- 2014/15. Quita y refinanc Deudas prov c/Nac, sin CBA y SFE</b>				<b>Baja crédito Nación</b>		<b>Prom</b>	<b>21</b>

**Elaboración propia.**

Siglas. Copar 2ria.: coparticipación secundaria. P.J.: Partido Justicialista. CC. JJ.: Cajas de jubilaciones. D. E.: Derechos de exportación. A.C.: Administración Central. A. N.: Administración Nacional.

**Tabla Nº 5**  
**AFIP. Recaudación por impuesto, recursos de la seguridad social y**  
**aduanas. Año 2014.**

Miles de pesos

Accesible desde: <http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/recaudacionAnual.asp>

CONCEPTO	TOTAL
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.280.307.281</b>
<b>IMPUESTOS 1/</b>	<b>756.912.975</b>
<b>IVA Bruto 2/</b>	<b>336.225.830</b>
Pagos directos y retenciones - Impositivo	231.260.449
Pagos directos y retenciones - Aduanero	104.965.382
<b>IVA Neto de Devoluciones</b>	<b>331.202.807</b>
<b>Ganancias</b>	<b>267.075.100</b>
Pagos directos y retenciones - Impositivo	251.365.743
Retenciones - Aduanero	15.709.357
<b>Cuentas Corrientes</b>	<b>76.739.818</b>
<b>Combustibles líquidos y GNC</b>	<b>44.490.091</b>
Combustibles líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene)	20.566.118
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	7.811.771
Impuesto al gas oil	13.742.232
Fondo hídrico de Infraestructura	2.183.090
Recargo consumo de gas	186.880
<b>Internos</b>	<b>22.419.787</b>
Tabacos	12.925.353
Resto	9.494.434
<b>Adicional de emergencia sobre cigarrillos</b>	<b>2.013.272</b>
<b>Bienes personales</b>	<b>14.355.634</b>
<b>Ganancia mínima presunta</b>	<b>2.290.915</b>
<b>Monotributo - Recursos Impositivos</b>	<b>4.259.289</b>
<b>Resto</b>	<b>3.281.561</b>
Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual - Ley 26.522	1.293.441
Impuesto a la transferencia de inmuebles	911.659
Fdo. p/ Educación y Prom. Cooperativa	219.553
Impuesto a los premios de juegos de azar	436.002
Impuesto s/las entradas cinematográficas y s/los videos	185.773
Otros 3/	235.133
<b>Devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos (-)</b>	<b>16.238.323</b>
Devoluciones	5.023.023
Reintegros fiscales	11.215.300
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>399.799.091</b>
Contribuciones 4/	179.025.698
Aportes	119.431.264
Obras sociales	61.145.429
Riesgos del trabajo	32.208.888
<b>Monotributo - Recursos de la Seguridad Social</b>	<b>7.750.512</b>
Seguro colectivo de vida	237.299
<b>Facilidades de Pago pendientes de distribución 5/</b>	<b>1.339.767</b>
<b>RECURSOS ADUANEROS6/</b>	<b>122.255.448</b>
<b>Comercio Exterior</b>	<b>114.147.000</b>
Derechos a la Exportación	84.088.198
Derechos a la Importación	29.482.273
Estadística de Importación	576.176
Factor de convergencia neto	354
<b>Tasas Aduaneras</b>	<b>40.117</b>
<b>Ingresos brutos</b>	<b>7.614.647</b>
<b>Resto</b>	<b>453.685</b>
<b>RECURSOS TRIBUTARIOS 7/</b>	<b>1.169.682.716</b>

1/ Recaudación neta de Devoluciones y Reintegros Fiscales

2/ Recaudación bruta, sin restar Devoluciones y Reintegros Fiscales

3/ Incluye: Sellos, Tasas judiciales, Fondo Solidario de Redistribución y otros menores

4/ Incluye Facilidades de Pago y Agentes de Retención

5/ Incluye Decretos Nº 93/00, 963/95, 1053/96, 938/97, 1384/01, 338/02, Ley 25.865 y , R.G. 1966 y 1967/05 (Mis Facilidades) y Ley 26.476, pendientes de distribución por concepto

6/ No incluye recaudación por Impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

7/ Netos de Tasas aduaneras, Otras rec. aduaneras, Resto de rec. aduaneros, Obras soc., Ag. de ret. obras soc.e Imp. a los Sellos

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos

## Referencias.

Acemoglu, D. y Robinson, J. *Porqué fracasan los países*, versión en español de Ariel, Buenos Aires 2da. Reimpresión. 2014.

Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90(2):135–139.

Delmaz, José Luis. *Los que mandan*. EUDEBA. Buenos Aires. 1973.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. ISBN 950-557-0368. Buenos Aires. Segunda reimpresión. 1990.

López Bofill, Héctor, “Notas sobre la experiencia federal en Argentina”, *Revista de Estudios Políticos* N° 98. ISSN 0048-7694, 1997, Madrid, España. 2000 págs. 239-255.

Rojo Salgado, Argimiro. “Globalización, integración mundial y federalismo”, *Revista de Estudios Políticos* N° 109. ISSN 0048-7694, Madrid, España. 2000, págs. 29-72.

Musgrave, R. y Musgrave P. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw Hill Interamericana. ISBN 84-7615-756-8. México. 1992.

Garat, Pablo M., El sistema de de coparticipación federal en la organización constitucional argentina. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Universidad Autónoma de México. 2009.

Ruarte Bazán, R et al. *Los Saldos Fiscales Regionales argentinos como indicadores políticos y sociales. La conformación de élites político - regionales*. Edición en CD. 44ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. 2011.

Ruarte Bazán, R. et al. *Deformaciones del federalismo fiscal argentino y corrupción política. Un análisis exploratorio*. Edición en CD. 43ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. 2010.

Ruarte Bazán, R. (2009) *Hacia una interpretación del federalismo argentino actual*. Edición en CD. 42ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. 27 p.



Algunos mitos y realidades del federalismo fiscal argentino. 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/).