

4 Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales/ Universidad de Buenos Aires

El que reparte, se queda con la mejor parte. Tendencias crecientes de centralidad fiscal y sus consecuencias para el federalismo Argentino (1988-2007)

Leticia Patrucchi

RESUMEN

Este trabajo se encuadra en la problemática de las pujas distributivas de recursos fiscales entre niveles de gobierno y sus consecuencias en términos de autonomía, eficiencia económica, equidad regional, y en general, sobre la gobernabilidad.

El objetivo es analizar las variaciones en la distribución de los recursos tributarios recaudados en el ámbito central entre Nación y provincias (en conjunto) en la Argentina. Se considera el período desde la última ley de coparticipación sancionada hasta la actualidad (1988-2007). Específicamente, se pretende analizar: a) el impacto de las modificaciones introducidas en el régimen de coparticipación, así como la creación nuevos tributos en el nivel central, b) los diferentes tipos de transferencias desde el nivel central al provincial y sus variaciones y c) las rupturas y/o continuidades entre los períodos 1988-2001 y 2002-2007 respecto de a) y b).

Guía el análisis la hipótesis de que el período se caracteriza por la sostenida y creciente pérdida de participación del nivel provincial en la distribución. Asimismo, la identificación de sus causas permitirá establecer distinciones entre el período actual (2002-2007) y el anterior (1988-2001). Metodológicamente, se propone un abordaje cuantitativo sobre la base de información fiscal (principalmente Boletín fiscal (MECON)), legislación y documentos oficiales.

LA COPARTICIPACIÓN: NUDO GIORDANO DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Siguiendo a Edward Gibson (2005) la particular configuración que adquiera la organización federal de un país organizado bajo este sistema dependerá de la definición y características plasmadas en el pacto originario, pero también de las particularidades y variaciones del sistema político que lo contiene, dentro del cual considera el sistema de

partidos, los patrones de representación democrática, el grado de descentralización y, en general, la forma y el grado en que los recursos (políticos y materiales) están distribuidos territorialmente. Es en definitiva esta distribución entre actores e instituciones lo que moldea los arreglos codificados en las constituciones federales (Hart, 1995; Rodden y Wibbels, 2002). En este sentido, como expresión de un pacto inaugural “el federalismo es mucho más que un conjunto de reglas formales, es un proceso en curso” (Friederich, citado en Rodden, 2005: 48).

Compartiendo el enfoque dinámico de estos estudios sobre los sistemas federales, en este trabajo nos proponemos indagar los cambios sufridos en una de las dimensiones – la que refiere a la distribución primaria- dentro del mecanismo principal de articulación y distribución de recursos fiscales del federalismo argentino: el régimen de coparticipación federal (RCF). Para ello, partimos de la última ley de coparticipación sancionada (1988) que actualmente, al menos formalmente, continúa en vigencia.

La importancia de indagar los cambios acontecidos en esta dimensión responde por un lado a la centralidad de este mecanismo de distribución en un país con fuertes desequilibrios verticales como el caso argentino, donde la mayor parte de las provincias dependen en un 60% de los recursos recaudados a nivel nacional. Por el otro, nos permite analizar las características que, como proceso en curso, adquiere el federalismo argentino y sus (des)equilibrios en términos de autonomía, eficiencia económica, equidad regional y gobernabilidad. En este sentido, intentaremos aportar en esa caracterización a partir de describir y analizar el proceso de centralización creciente de recursos fiscales a nivel nacional, en un escenario donde las reformas de las últimas décadas incrementaron el poder de los gobiernos subnacionales.

Ese nuevo escenario se expresa en dos aspectos. En primer lugar, si bien no acompañada de recursos fiscales, la descentralización incrementó el espacio de políticas de los gobiernos subnacionales. Frente al proceso de “achicamiento” del Estado en el ámbito nacional durante los `90, los Estados provinciales irán fortaleciéndose a partir de la transferencia de funciones y de las consecuencias indirectas del modelo neoliberal impulsado. La descentralización principalmente de la educación, la salud y los programas sociales constituyeron a los gobiernos provinciales en los ejecutores de políticas centrales en cuanto a la injerencia en la calidad de vida de la población, así como fortalecieron el rol empleador de las administraciones provinciales, en especial en aquellas provincias donde el desarrollo económico era, y continúa siendo, relativamente más atrasado (Falletti, 2001; Cao y Rubins, 2001; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Orlansky, 2006). En segundo lugar, se observa un

proceso de territorialización del sistema de partidos políticos en un marco de fuertes asimetrías del sistema de la representación legislativa, dominado por la sobrerrepresentación de las provincias con menos cantidad de habitantes (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007).

Dentro de ese marco, la demora en la renegociación de una nueva ley de coparticipación -demanda incorporada en la reforma constitucional del '94, en sucesivos acuerdos fiscales, y retomada, con diferente énfasis, en declaraciones públicas de dirigentes y funcionarios de ambos niveles de gobierno- es generalmente analizada desde la dificultad de renegociar la distribución secundaria en un juego de suma cero. Sin embargo, en un sugerente trabajo Alberto Porto concluye que el principal problema durante los últimos años en el esquema de coparticipación se centra el nivel primario. Mientras que la distribución secundaria refleja desde principios de los '90 un equilibrio político- económico, si bien no óptimo, expresado en un índice de turbulencia de la distribución secundaria del 1,7% para el período 1992-2004; la distribución primaria decreció a una tasa anual del 3.33% entre 1989 y 2004 (Porto, 2005: 18).

Considerando estos elementos en las siguientes secciones nos proponemos describir y analizar la evolución de la distribución primaria, junto a otros indicadores fiscales relacionados, desde la sanción de la última ley de coparticipación (1988) hasta la actualidad.

VARIACIONES EN LA BASE DEL SISTEMA: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y MASA COPARTICIPABLE

El año 1988 constituye nuestro punto de partida del análisis por tres razones. En primer lugar, si bien nacido como transitorio (su vigencia estaba prevista por dos años) el RCF establecido por la Ley 23.548 es el último sancionado y --aún habiendo sufrido en efecto numerosas transformaciones a través de acuerdos y legislaciones parciales- continúa formalmente vigente hasta la actualidad como sistema de distribución fiscal federal. En segundo lugar, el artículo 7 de dicha ley introduce una novedad al determinar un piso mínimo de distribución a provincias del 34% de la recaudación total de los recursos tributarios de la administración central independientemente de su origen, esto significa fuesen o no coparticipables¹. Y, en tercer lugar, constituyó un quiebre en los coeficientes de distribución primaria al fijar un 57,66% para el nivel subnacional² (incluido el 2% para recupero del nivel relativo de cuatro provincias y el 1% de ATN) frente al 42,34% correspondiente a la Nación³.

¹ Cláusula eliminada formalmente en el Acuerdo federal firmado en febrero de 2002.

En tanto el objetivo de este trabajo es analizar la evolución en la distribución agregada de recursos fiscales entre la Nación y las provincias en conjunto el desarrollo girará en torno a la distribución primaria dentro del régimen de coparticipación⁴. Sin embargo, existe un momento previo, necesario para determinar qué está sujeto a distribución, y es aquel que fija los tributos que se coparticipan. Nos detendremos entonces primero en este aspecto.

Históricamente la tendencia ha sido la incorporación bajo carácter de coparticipables de nuevos impuestos o de impuestos ya vigentes, restando capacidad autónoma de recaudación a la esfera subnacional. Escapa a los intereses de este trabajo reconstruir este recorrido que ha sido extensamente en numerosos trabajos (Porto, 2003; Raimundi y Tilli, 1996; Cetrángolo y Jiménez, 2004, entre otros), pero si detenernos en cuál ha sido su evolución reciente.

La ley 23.548 en su artículo 2 establece que “la masa de fondos coparticipables estará integrada por lo producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones: a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a

² Una de las razones de este quiebre en la distribución primaria se encuentra en el reconocimiento durante las negociaciones previas a la sanción del nuevo régimen de los costos asumidos por las jurisdicciones provinciales tras la descentralización de los '70, expresado en un estimativo del 8,16% de incremento porcentual destinado a estas (Porto, 2003: 48).

³ Desde la sanción del primer régimen de coparticipación en 1935, impulsada por los efectos fiscales de la crisis del '30 y enmarcada en la reforma tributaria integral encarada tras esta, la evolución de la distribución primaria ha estado marcada por el paulatino crecimiento del nivel provincial. Sin embargo, hasta 1988, este crecimiento había servido para equiparar los coeficientes, en tanto si bien el 50% a favor del nivel provincial se quiebra en 1973 es casi totalmente por efecto de la inclusión, en el período '73- '80, del 1,8% correspondiente al financiamiento nacional dirigido a la Municipalidad de Buenos Aires).

Evolución de los coeficientes de distribución primaria desde la creación de la coparticipación

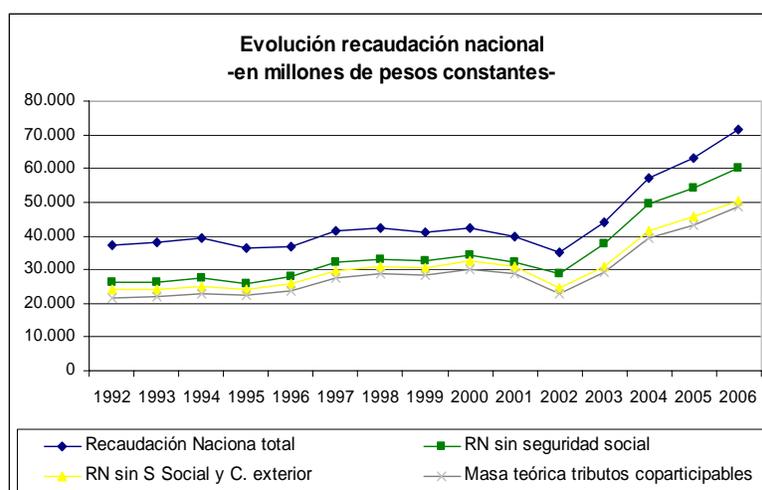
Ley	Período	Nación	Provincias
12143 y 12147	1935-1946	82,5%	17,5%
12956	1947-1958	79,0%	21,0%
14788	1959-1968	60,6%	39,4%
20211	1973-1984	47,6%	52,4%
23548	1988	42,3%	57,7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Escandell (1996)

⁴ El RCF se estructura en dos momentos: un primario, en el que se determina el porcentaje que de la masa coparticipable corresponde por un lado a la Nación y por el otro a las provincias en su conjunto; y uno secundario, que corresponde al porcentaje que del segundo recibe cada provincia en particular.

propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley [...]; d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias.”

A partir de esta definición de la masa coparticipable en el siguiente gráfico se presentan algunas de variables que nos permiten observar cuál ha sido la evolución de los recursos tributarios y su relación con la coparticipación.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), legislación tributaria nacional e IPC base 1999 (INDEC).

Claramente podemos distinguir dos períodos respecto a la evolución de la recaudación nacional.

En el primero, 1992-2001, con algunas fluctuaciones negativas en momentos de crisis (pos crisis del tequila y crisis de 2001) la recaudación nacional total no varía significativamente (interanual promedio de 2,7%). Si, en cambio, observamos variaciones en los tributos correspondientes a las contribuciones sociales, los cuales van perdiendo peso en el total de recursos nacionales. Este es un primer elemento importante, en tanto a lo largo de la década del `90 el déficit del sistema previsional se convertirá en un “nuevo actor” en las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales respecto a la distribución de recursos, y explicará en gran parte la creciente distancia entre la coparticipación teórica y real. Retomaremos este punto más adelante.

En el segundo momento, 2002-2006, observamos un fuerte incremento sostenido de la recaudación nacional --interanual promedio de 27%-- que por un lado responde a la creación

de nuevos tributos, pero más importante aún al crecimiento de la economía después de la crisis de 2001, y en menor medida, pero de importancia en términos de eficiencia impositiva, a una disminución en la evasión. Sin embargo, lo que interesa rescatar de este período es el ensanchamiento de la distancia entre la recaudación nacional total y la masa teórica coparticipable por efecto de la creación del impuesto a las exportaciones, conocido como retenciones.

Estos ingresos se ubicaron en tercer lugar de importancia dentro de la recaudación nacional total (excluidos los correspondientes a seguridad social), después del IVA y de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias, y su importancia para los objetivos de este trabajo radica en su carácter de no coparticipables, significado una extraordinaria fuente de recursos adicionales para el gobierno nacional. Adelantándonos en el análisis, esta fuente adicional, junto con la introducción en 2001 del “impuesto al cheque” explican en gran medida el incremento de la distancia observada en este segundo período entre los recursos reales transferidos a provincias y la masa coparticipable teórica. Si bien en el gráfico anterior esto no se expresa, en tanto el impuesto al cheque (del cual desde 2002 se coparticipa sólo el 30%) está incluido en lo que aquí consideramos la masa teórica coparticipable, veremos en la siguiente sección su impacto en la distribución real.

DISTRIBUCIÓN PRIMARIA: DISTORSIONES INTERNAS Y EXTERNAS EN LA PROPORCIÓN DE COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL

Teniendo como marco estas variaciones en la estructura de ingresos tributarios nacionales, que necesariamente impactan en el desequilibrio fiscal vertical favoreciendo la concentración de recursos en el nivel nacional, nos concentraremos ahora en cuál ha sido la evolución de la distribución primaria de la coparticipación, con el objetivo de describir y analizar la profundización de esta concentración por efecto de las modificaciones introducidas específicamente en este nivel.

Como señalamos si bien la última ley de coparticipación data de 1988, a través de pactos fiscales y modificaciones parciales a la legislación tributaria los principios de distribución de dicha ley han quedado desdibujados. En gran medida, estos cambios se debieron a la aparición de dos actores nuevos en el esquema de distribución; los que Porto (2003) denomina “pre- coparticipables”.

En primer lugar, el déficit del sistema de seguridad social y la búsqueda de recursos alternativos para apalearlo arrojó que para fines de la década del '90 cerca del 70% del gasto

fuera financiado con fuentes diferentes a las derivadas de los aportes. Una de estas respondía a las reducciones en la masa coparticipable que se destinaron y destinan a este fin, como lo acordado en el Pacto Federal de 1992 autorizando un recrote del 15%. Como señala el diputado Carlos Snopek, “la distribución de los recursos coparticipables entre los distintos niveles de gobierno [...] se refiere igualmente a un tercer copartícipe o beneficiario de dichos recursos, que es la Seguridad Social. Es tal la magnitud de este copartícipe que durante el 2003, su participación significó una suma cercana a los \$21.774.000.000...”⁵ (Snopek, 2004: 20). En segundo lugar, aparece el sector educativo, que significó, tras la creación del Fondo Educativo (ley 23.906), una detracción del 50% del impuesto a los activos que luego se redistribuía bajo coeficientes específicos.

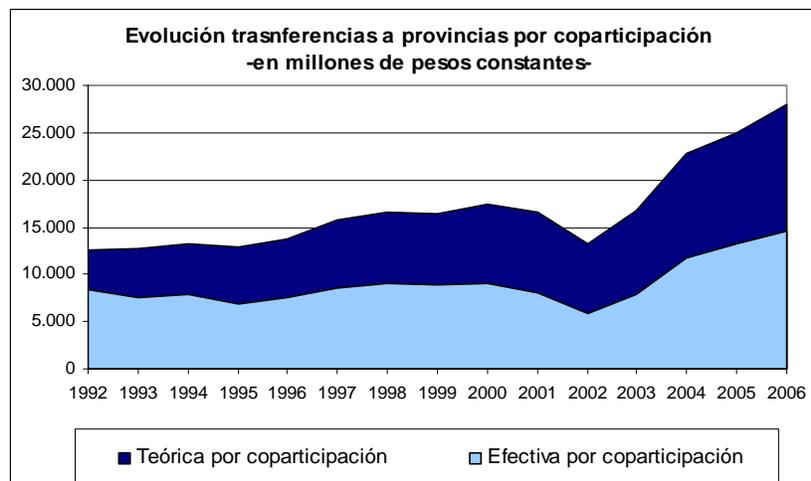
Junto a esta creciente importancia de los pre-coparticipables – que se irá profundizando con una detracción del 11% del IVA y del 20% de ganancias destinadas a previsión social- adquieren relevancia durante los ´90 los fondos especiales. Algunos preexistentes a 1988, otros introducidos con posterioridad (financiados en algunos de casos de detracciones previas a la masa coparticipable o bien a partir de reducciones a tributos específicos, pero por ambas vías recortando recursos de la masa coparticipable teórica) arrojarán como resultado nuevas distorsiones en la distribución, tanto primaria, beneficiando al nivel subnacional, como secundaria. En la medida que responden a criterios diferentes a los establecidos en la Ley 23.548, modifican en términos reales esos coeficientes (ej. Fondo de Desequilibrios Regionales).

Y finalmente, el tercer elemento importante en la modificación de la masa de recursos coparticipables es la introducción de nuevos tributos dentro de los recursos recaudados por el nivel nacional. En especial, señalaremos el caso del impuesto a Créditos y débitos en cuenta corriente conocido como “impuesto al cheque”. Este impuesto, que en el pacto fiscal de 1993 fue acordado entre los impuestos a derogar por los gobiernos subnacionales, fue reintroducido en 2001 por el gobierno nacional, y coparticipado sólo en un 30% en el acuerdo federal celebrado un año después. Es así como este tributo constituye una fuente adicional de recursos para el gobierno nacional que representa en promedio el 9% del total de la recaudación nacional en el período.

Las consecuencias de estas modificaciones, así como la profundización de la crisis fiscal hacia finales de los ´90, con la consecuente firma de acuerdos en los que se aseguraban sumas fijas y garantías de sumas mínimas de transferencias incumplidas por la nación,

⁵ Esto es cerca del 25% de la recaudación nacional de ese año, en donde solo \$13.601.000.000 corresponden a lo recaudado por aportes y contribuciones a la seguridad social (o sea, representan poco más de la mitad).

constituyeron algunos de los elementos que permiten dar cuenta del desdibujamiento del régimen de coparticipación en general, y de la distribución primaria en particular. El gráfico siguiente muestra claramente esa evolución.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias (MECON), legislación tributaria nacional e IPC base 1999 (INDEC).

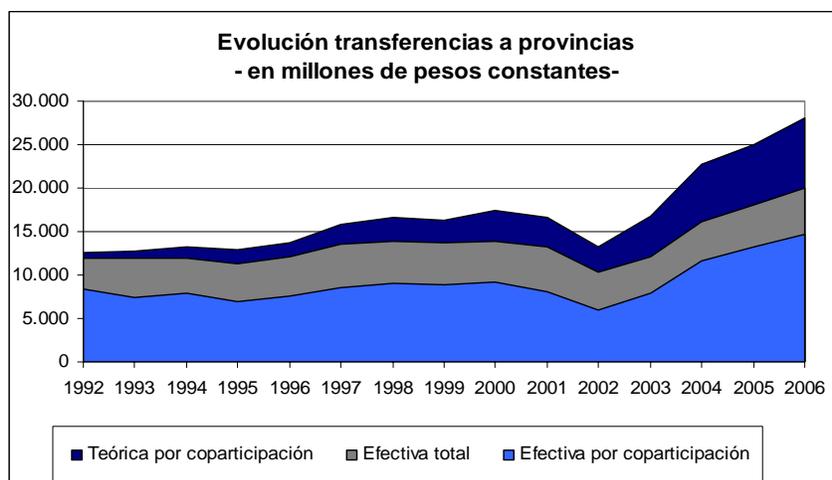
Las variables representadas en el gráfico dan cuenta del sostenido crecimiento de la distancia entre lo que las provincias deberían haber recibido según la ley 23.548 y lo que efectivamente recibieron por coparticipación a lo largo del período. Es importante señalar que esta distancia no constituye la pérdida real de participación de las provincias, ya que entre las modificaciones que señalamos anteriormente aparece la creciente incorporación de fondos especiales impactando en la participación real provincial. Analizaremos esto luego. Sin embargo, constituye una clara muestra de la creciente detracción de recursos por parte del gobierno nacional y del debilitamiento del sistema de coparticipación primaria, independientemente de que luego esos recursos tengan destino subnacional, en tanto se potencia así la discrecionalidad del sistema.

Asimismo, existen otras diferencias importantes observables en el gráfico anterior. Por un lado el mayor incremento de la distancia en el último período en comparación al anterior. Así, mientras la pérdida provincial en términos de recursos transferidos por coparticipación en el período 1992-2001 fue de casi el 45% (en promedio), en el segundo período se acerca al 55%. Asimismo, en el primero esta caída se explica en mayor medida por las detracciones sufridas en la masa coparticipable. Analizando el período 1991-1995 Cetrángolo y Jiménez

concluyen en este sentido que “la puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica” (1996:12). Por el contrario, en el segundo esta diferencia se acrecienta principalmente por la creación de tributos no coparticipables o parcialmente coparticipables (en especial el impuesto al cheque).

Sin embargo, como fue recién señalado, las provincias reciben –mecanismo que fue creciendo en importancia- recursos a través de leyes especiales y transferencias no automáticas que constituyen la masa total de transferencias. Estos incluyen transferencias de libre disponibilidad (transferencia de servicios (Ley 24.049), suma fija ganancias (Leyes 24.621 y 24.699), Fondo compensador de desequilibrios regionales, entre otros) y de asignación específica (Bienes personales (Ley 23.966), Ganancias (obras infraestructura social básica, entre otros), FONAVI, FEDEI, Vialidad provincial, entre otros). Y finalmente, dentro de las transferencias no automáticas principalmente se consideran los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y subsidio al consumo de gas.

La evolución entonces de las transferencias reales totales a provincias se incorporan en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias (MECON), legislación tributaria nacional e IPC base 1999 (INDEC).

Una primera observación, que reafirma lo señalado anteriormente, es que durante la década del '90 esas otras transferencias empujan la masa efectiva transferida hacia la línea teórica; mientras que a partir de 2002 esta distancia entre efectiva total y teórica se incrementa abruptamente. Esto da cuenta de una menor redistribución hacia el nivel subnacional de los

recortes de la masa teórica o del incremento de la recaudación vía no coparticipables respecto a lo observado para el período 1992-2001, o al menos una menor redistribución a través de mecanismo formales regulados por regímenes específicos dentro del sistema. Si bien con mayor grado de discrecionalidad, las transferencias por leyes especiales son mayormente resultado de acuerdos firmados en los pactos fiscales celebrados por ambos niveles de los poderes ejecutivos (nacional y provincial) o, bien, transitaron la vía legislativa.

Esta diferencia se explica no sólo por la creación de impuestos no coparticipables que deberían estar incluidos en la masa teórica, sino también por la pérdida de importancia relativa de estas transferencias (leyes especiales y no automáticas) en el total transferido. Mientras que para el período 1992-2001 estas representaban en promedio el 36% de las transferencias totales, en el período 2002-2007 esta proporción cae al 31,7%. Y si consideramos sólo el período 2003-2006 -excluyendo el año 2002 donde la participación de las transferencias por coparticipación es la más baja de todo el período analizado debido a los efectos de la crisis 2001 sobre la recaudación- dicha participación se reduce al 28,7%; con lo cual la importancia relativa de estos ingresos pierde casi 8 puntos porcentuales entre períodos.

MÁS CONTINUIDADES QUE RUPTURAS? DOS DÉCADAS DE CONCENTRACIÓN DE RECURSOS FISCALES EN EL NIVEL NACIONAL

Según la descripción y el análisis hasta aquí realizado encontramos que el período presenta cierta uniformidad en torno al comportamiento de algunos indicadores relativos a las variaciones en la masa coparticipable y en su distribución primaria, con algunas diferencias significativas en torno a su intensidad. Para completar y profundizar ese análisis la siguiente tabla muestra la evolución de algunas variables que permiten hacer distinciones y precisiones en el análisis y determinar en qué dimensiones se expresan esas continuidades, y en cuáles, por el contrario encontramos rupturas entre los dos períodos.

	Masa cop teórica / T recaudaci ón nac sin s.s. (%)	Transf teórica a prov / T recaudaci ón nac sin s.s. (%)	Transf efectiva a prov por cop/ T recaudaci ón nac sin s.s. (%)	Total transf a prov/ T recaudaci ón nac sin s.s. (%)	Perdida según transf por cop (%)	Pérdida según transf totales (%)	Transf efectiva total/ Tranf teórica (%)	ATN / Total transf. efectivas (%)
1992	83,25	48,00	32,26	45,89	32,81	4,41	95,59	2,58
1993	83,72	48,27	28,44	45,41	41,09	5,92	94,08	

1994	83,68	48,25	28,47	43,66	40,99	9,50	90,50	
1995	86,03	49,61	26,72	43,49	46,13	12,34	87,66	
1996	85,85	49,50	27,22	43,44	45,02	12,24	87,76	
1997	85,56	49,33	26,61	42,52	46,06	13,82	86,18	
1998	86,32	49,77	27,02	41,64	45,70	16,33	83,67	
1999	87,24	50,30	27,13	42,26	46,06	15,99	84,01	
2000	88,24	50,88	26,67	40,47	47,57	20,46	79,54	0,29
2001	88,92	51,27	25,19	41,15	50,86	19,74	80,26	
Promedio	85,9	49,52	27,57	42,99	44,23	13,07	86,93	
2002	79,14	45,63	20,42	35,57	55,25	22,05	77,95	0,34
2003	77,34	44,60	20,84	31,92	53,27	28,43	71,57	0,45
2004	80,02	46,14	23,65	32,75	48,74	29,01	70,99	0,27
2005	80,25	46,27	24,61	33,42	46,81	27,78	72,22	0,29
2006	81,00	46,71	24,35	33,28	47,85	28,75	71,25	0,31
Promedio	79,5	45,87	22,78	33,39	50,38	27,20	72,80	0,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON), Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias (MECON), Boletín fiscal (MECON), Rappoport (2006) y legislación tributaria nacional.

Las dos primeras variables nos permiten observar -manteniendo constantes las variaciones que se podrían haber introducido a lo largo del período tanto a nivel de la masa coparticipable como dentro del coeficiente primario correspondiente a las provincias- los efectos de las variaciones en la estructura tributaria (o más específicamente las variaciones en la recaudación nacional (excluida la seguridad social)), así como el carácter cíclico de los componentes de la masa coparticipable respecto en relación al desempeño de la economía. Si bien observamos que hay algunas variaciones entre ambos períodos, levemente por encima de 6 puntos porcentuales respecto de la masa coparticipable total y menor a 4 en relación a la masa provincial correspondiente; lo que claramente expresa la serie es el impacto de la introducción del impuesto a las exportaciones en una estructura tributaria fuertemente rezagada tras la crisis de 2001. Pasado los años pos crisis, se observa una recuperación en ambos indicadores acercándose hacia los valores promedio del período anterior.

Observando ahora el comportamiento de distribuciones efectivas por coparticipación al conjunto de provincias en relación al total de la recaudación nacional obtenemos una pérdida de participación en el total del período, llegando en 2006 a una disminución de 8 puntos porcentuales respecto a 1992. Asimismo, pero de forma más pronunciada ocurre con la distribución efectiva total, cercana a los 9,5 puntos, que como veremos luego responde a las

variaciones diferenciadas en los dos componentes de esta indicador: transferencias por coparticipación y transferencias por leyes especiales y no automáticas.

Lógicamente el impacto de estas detracciones o pérdidas sobre un denominador menor será más pronunciado. Esto es lo que claramente vemos expresado tanto en el porcentaje de las transferencias reales por coparticipación y de las transferencias totales respecto a las transferencias teóricas (57,66% de la masa coparticipable tal como fue definida en la ley 23.548).

También surge por un lado, el creciente distanciamiento entre lo que teóricamente deberían haber recibido las provincias y lo que efectivamente recibieron a lo largo del período, en promedio de 47,25%, consecuencia -como fuimos señalando- de las retracciones y recortes sufridos en la masa coparticipable, las modificaciones en la legislación tributaria a partir de asignaciones específicas de determinados tributos, y/o por efecto de la creación de nuevos que por ley deberían coparticiparse pero actualmente corresponden al tesoro nacional. Este último explica bastante claramente el salto significativo observado en 2002-2003, el cual aún para 2006 no recupera los niveles anteriores, al menos en la misma proporción con la que mostramos ocurría en algunos de los indicadores anteriormente analizados.

Pero más significativa aún es la diferencia que se observa al analizar esta pérdida considerando las transferencias totales. Los extremos del período muestran que hacia 2006 esta fue de 26 puntos superior a la registrada en 1992; y en promedio la diferencia entre ambos períodos es de 14 puntos porcentuales. Como habíamos señalado al analizar el gráfico correspondiente, las transferencias por leyes especiales y las transferencias no automáticas no mostraban un crecimiento proporcional en relación al que se observaba para las transferencias por coparticipación. En este sentido, si bien las causas son múltiples, algunas de las cuales ya hemos presentado, esta diferencia expresa que este componente dentro de las transferencias funcionó en gran parte de la década pasada como compensador de la pérdida por coparticipación. Así se refleja en la relación entre las transferencias totales efectivas y la transferencia teórica presentado en la columna siguiente.

Finalmente, la última columna expresa la importancia de los ATNs en el total; reproduciendo el comportamiento de las variables recién analizadas. Si bien su incidencia es bastante débil en el total considerada en términos provinciales agregados (ya que en términos de los recursos fiscales de una provincia pequeña pueden ser significativos), es un indicador ilustrativo de los cambios que intentamos dar cuenta en este trabajo.

CONCLUSIONES

Señalábamos en la introducción que el interés por indagar los cambios acontecidos en la distribución primaria de los recursos coparticipables en las últimas dos décadas tenía como objetivo más amplio introducirlos dinámicamente en un escenario donde otras variables que configuran al federalismo argentino habían experimentado modificaciones. Brevemente presentamos allí dos de ellas: la territorialización del sistema de partidos y la ampliación del campo de políticas de los gobiernos subnacionales ante el proceso de reforma del Estado nacional durante los '90. En este contexto plateábamos que ante un escenario subnacional caracterizado por desequilibrios verticales la distribución de recursos fiscales adquiere un papel cada vez más relevante en la reducción de las asimetrías del desarrollo regional y en la posibilidad de mejorar la calidad de vida y la gobernabilidad las jurisdicciones subnacionales.

Intentamos en este trabajo expresar los elementos que ajustan lo que llamamos el nudo gordiano del federalismo argentino desde uno de los dos momentos de la distribución fiscal federal. Consideramos, siguiendo a Porto (2005), que si bien la distribución secundaria constituye parte del problema a resolver (en tanto el equilibrio político-económico alcanzado presenta importantes ineficiencias) su variabilidad ha sido significativamente baja en el período considerado, a diferencia de los cambios observados en la distribución primaria.

El análisis de la información aquí presentada nos permitió mostrar la creciente pérdida de participación provincial en el total de recursos tributarios nacionales. Considerando la recaudación nacional total (excluidos los correspondientes al sistema de seguridad social), esta participación se redujo en 12 puntos porcentuales; cuyas causas responden tanto a las sucesivas detracciones que durante la década del '90 se realizaron a la masa coparticipable con destino a otros sectores (principalmente, seguridad social) pero también a la introducción de nuevos tributos con carácter de no coparticipables. Esto último explica la profundización de esta asimetría para el período 2002-2007.

Pero más significativos aún se mostraron estos cambios al considerar la evolución de las transferencias reales totales respecto a las transferencias teóricas a provincias (según los coeficientes establecidos en la última ley de coparticipación sancionada (1988)). Esta pérdida, considerando lo distribuido efectivamente por coparticipación es del 47,25% en promedio para el período; mientras se reduce al 20,1% si consideramos las transferencias efectivas totales (coparticipación, leyes especiales y no automáticas).

Si bien el escenario, y respondiendo a los interrogantes que guiaron este análisis, presenta más continuidades que rupturas --en donde las diferencias más significativas se expresan en la intensidad de la concentración en el período 2002-2007 frente al proceso iniciado en 1992-2001-- el análisis arrojó una ruptura que sugiere nuevas líneas de

indagación. Esta ruptura refiere a la diferencia entre la participación de las transferencias por leyes especiales y transferencias no automáticas que durante el período 1992-2001 posibilitaron compensar la pérdida tras la disminución relativa de las transferencias por coparticipación, mientras que en el período 2002-2007 pierden centralidad.

Con estas conclusiones, y en general con las variables analizadas en este trabajo, no sugerimos que los recursos de origen nacional, que por diferentes mecanismos reciben hoy las provincias, sean inferiores a los registrados en el período anterior. Pero sí de los cambios registrados en la distribución de impuestos que se recaudan a nivel nacional. Constituye la anterior una dimensión de análisis para futuras indagaciones, en donde se considere, entre otros, el gasto público nacional en el ámbito provincial. Sin embargo, ese análisis no puede partir sin considerar previamente las variaciones que hemos buscado reflejar aquí. La coparticipación es uno de los pilares del federalismo fiscal y el mecanismo central de distribución de recursos fiscales. Su renegociación está pendiente desde 1990 y constituye lo que aquí denominamos el nudo gordiano del federalismo argentino.

BIBLIOGRAFÍA

Cao, H. y Rubins, R. (2001) “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (comp) *El federalismo electoral argentino*, Ed. EUDEBA/INAP, Buenos Aires

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (1996) *El conflicto en torno a las relaciones financieras ente la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23548 hasta la actualidad*, Serie de Estudios N° 10.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina” en Revista CEPAL N° 84, diciembre. Disponible en: www.eclac.cl

Cetrángolo, O., Jiménez, J., Devoto, F. y Vega, D. (2002), *Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas*, CEPAL, Bs. As.

Escandell, S. (1996) “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste”, Primer Congreso Interamericano del CLAD, Noviembre, Rio de Janeiro.

Falletti, T. (2004) Federalismo y descentralización educativa en la Argentina, en Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (comp) *El federalismo electoral argentino*, Ed. EUDEBA/INAP, Buenos Aires

Gibson, E. (2005) “Federalism and Democracy: Theoretical connections and cautionary insights”, en Gibson, E., comp., *Federalism and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press.

Hart, O. (1995) *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press

Leiras, M. (2007) *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, PENT- PROMETO, Buenos Aires.

Orlansky, D. (2006) *Efectos de la reforma del Estado en el nivel y la calidad del empleo público 1990-2005*, OIT, MIMEO.

Porto, A. (2003) *Etapas de la coparticipación federal de impuestos*, Documentos de federalismo fiscal N° 2, UNLP.

Porto, A. (2005), *Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales*, UNLP.

Raimundi, C. y Tilli, M. (1996) *Coparticipación: Hacia un nuevo contrato social*, Editorial Corregidor, Bs. As.

Rappoport, M. (2006) *Reflexión y propuestas para enfrentar algunos problemas institucionales del desarrollo económico argentino*, MIMEO.

Rodden, J. y Wibbels, E. (2002), “Beyond the fiction of federalism. Macroeconomics management in multitiered systems”, en revista *World Politics* 54 (Julio).

Rodden, J. (2005) *The Political Economy of Federalism*, MIT

Snopek, Carlos (2004), “Distribución equilibrada para un desarrollo real” en *Revista EGES*, N°1, Buenos Aires. Disponible en <http://www.eges.com.ar/documentos/revistaeges1.pdf>.

Fuentes de datos:

Boletín fiscal (MECON)

Dirección nacional de investigación y análisis fiscal (MECON)

Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias (MECON)

INDEC- Índice de Precios al Consumidor (IPC 1999, base 100)

INFOLEG - Legislación tributaria nacional y pactos fiscales.

Cetrángolo y Jiménez (1996); Porto (2005) y Boletín Fiscal MECON (1994-2004): Triangulación con la información fiscal disponible en estos documentos para control de las variables construidas en este análisis, en especial coparticipación teórica y transferencias de origen nacional a provincias.