



OBSERVATORIO DE POLÍTICA

La Descentralización Fiscal en Argentina: Desafíos de política para los Gobiernos Subnacionales

Ernesto Rezk

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 42, No. 2, pp. 129-144.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4085>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.
Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.
Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar
Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Rezk, E. (2004). La Descentralización Fiscal en Argentina: Desafíos de política para los Gobiernos Subnacionales. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 42, No. 2, pp. 129-144.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4085>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4085)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

Observatorio de Política

Esta Sección incluye artículos que discuten en forma rigurosa, pero no técnica, temas corrientes de política económica que son de interés por su vinculación al mundo real, aún cuando la literatura económica no los haya todavía incorporado definitivamente y artículos que presentan contenidos teóricos resultados empíricos con un formato de política relevante. Como en todas las revistas en que esta Sección se incluye, un objetivo a destacar es que la misma permite acercar a los investigadores académicos con los formuladores de política aportando, respectivamente unos y otros, desarrollos teórico-conceptuales y empíricos importantes y claridad e información sobre las prioridades de política. Los artículos enviados para esta Sección están sujetos a los procedimientos normales de referato de la Revista.



La Descentralización Fiscal en Argentina: Desafíos de política para los Gobiernos Subnacionales

POR ERNESTO REZK

Director del Instituto de Economía y Finanzas y Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba
ernerezk@eco.unc.edu.ar

I. EL NUEVO MARCO PARA EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Cuando se analizan las cifras fiscales correspondientes a los niveles subnacionales de gobierno en el mundo se observan, en la mayoría de los países, una serie de rasgos comunes que conforman los hechos estilizados del federalismo y de la descentralización fiscal. Estos rasgos, analizados ya por Owens y Norregaard (1991), se han profundizado en las últimas dos décadas y describen fundamentalmente lo siguiente:

El sostenido crecimiento evidenciado en el gasto total y per capita de los gobiernos provinciales y municipales fue una consecuencia, entre otras razones, de una mayor y sostenida movilidad de la fuerza laboral que provocó asimismo procesos marcados de urbanización y suburbanización y creó la necesidad de que el nivel subnacional tuviera una participación más activa en los programas sociales vinculados a la vivienda, contención de la pobreza y provisión de servicios de educación y de salud.

Lo anterior marcó además un punto de inflexión en la naturaleza jurisdiccional de los bienes públicos demandados por la población: la posición preponderante que hasta ese momento mantenían los bienes públicos nacionales fue cediendo lugar a la demanda de bienes públicos al nivel provincial y, marcadamente, a los gobiernos locales, los que se vieron forzados a modificar y enriquecer su oferta tradicional de bienes y servicios

públicos. Como consecuencia además de los crecientes procesos de globalización mundial y de integración regional, los bienes públicos globales y regionales (cooperación internacional, protección del medio ambiente, control de los efectos de las crisis internacionales, lucha contra el crimen organizado y el terrorismo) se incorporaron también a la escena, como lo señalaron Kaul, Grunberg y Stern (1999), en ambos casos en detrimento de la participación porcentual tradicional de los bienes públicos nacionales.

La necesidad de contener el desequilibrio fiscal vertical que las crecientes funciones y responsabilidades causaban al nivel gubernamental subnacional no fue resuelto, en la mayoría de los países, mediante una profundización y mejor utilización de sus propias fuentes fiscales sino mediante el recurso de mayores fondos coparticipados (en aquellos casos en el mecanismo existía como en Argentina, Brasil, Austria, etc.) o directamente presionando al gobierno central para la obtención de fondos adicionales fueran éstos de libre uso o condicionados, por lo que las transferencias intergubernamentales se transformaron en el recurso fiscal mayoritario de los gobiernos provinciales y municipales (Brasil es un claro ejemplo de esta situación y Argentina avanzaría por el mismo camino).

El creciente rol de las transferencias intergubernamentales trajo sin embargo dos problemas cuyas consecuencias se sienten aún en muchos países: por un lado, el hecho de que el nivel superior –encargado de proveer mayoritariamente los fondos- no sea el mismo que debe garantizar la provisión de los bienes y servicios públicos no alienta en la comunidad una mayor ‘responsabilidad’ y causa confusión entre los costos reales y percibidos de los bienes públicos; por el otro, la fuerte dependencia de las finanzas locales en las transferencias no solo disminuye la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales sino que los hace más sensibles a las consecuencias del ciclo económico y a las políticas de ajuste o de restricción fiscal que eventualmente implemente el gobierno central.

La necesidad de financiar crecientes funciones, y la dependencia de gran parte de sus ingresos a las oscilaciones del ciclo, explica otro de los rasgos que han caracterizado a los gobiernos subnacionales en el mundo y durante las últimas décadas: una creciente participación de la deuda entre sus recursos, destinada en la mayoría de los casos a financiar gastos corrientes. Este comportamiento se facilitó en las épocas de “dinero fácil”, en las que los gobiernos subnacionales vieron facilitado su acceso a los mercados de crédito y derivó generalmente - y cuando las condiciones macroeconómicas lo imponían - en mecanismos de rescate o de “bail - out” por parte del nivel central.

Finalmente, es importante destacar la modalidad económico-institucional que tuvieron los procesos de descentralización, acentuados en el mundo por las razones citadas y principalmente por la mayor asignación de funciones a los gobiernos subnacionales. En algunos casos, la descentralización tomó la figura de “federalismo fiscal” en el sentido tradicional; es decir, la mayor asignación de funciones a los gobiernos provinciales y locales se hizo como “delegación de responsabilidades” y en el marco de una relación de agencia con un principal (el gobierno central) que proveyó los recursos para ciertas actividades y los agentes (los gobiernos subnacionales) que debían llevar a cabo las actividades previstas.

En otros casos, especialmente en los regímenes constitucionalmente federales, la descentralización tomó la forma de lo que R. Bird (1995) denominó “finanzas federales”, en la que tanto el gobierno nacional como los subnacionales con facultades impositivas y de gasto propias, constitucionalmente asignadas y reclamaron la “devolución” de las mismas para ejercer plenamente su poder tributario y sus funciones de gasto. Debe hacerse notar, sin embargo, que una estructura político institucional federal no garantiza per se las finanzas federales, o la profundización de las facultades impositivas por los gobiernos subnacionales; E. Rezk (1995, 1998) citó el ejemplo Argentina como el caso de un país “formalmente” federal, por su constitución, pero “centralizado” tanto por la fuerte concentración de la recaudación en manos nacionales como por la preeminencia de la relación principal agente entre Nación y provincias.

II. ANÁLISIS DE LOS HECHOS ESTILIZADOS EN ARGENTINA

Los cuadros presentados en el anexo estadístico permiten verificar la medida en que el sector subnacional argentino se comportó de acuerdo a los hechos estilizados de la descentralización fiscal en el mundo, detallados en la sección anterior.

Resulta evidente, en primer lugar y como lo ilustran los Cuadros 1 y 5, que Argentina no fue una excepción en cuanto al tema de las transferencias intergubernamentales y al menor ejercicio relativo de potestades tributarias propias: entre 1994 y 2003, y con algún comportamiento cíclico, las transferencias de todo tipo representaron entre el 52% y 55% de todos los ingresos provinciales mientras que los recursos tributarios de origen propio retrocedieron de 36% a aproximadamente 33,5% del total. Si bien con un desempeño mejor, este rasgo se repitió en el nivel municipal, en el que la recaudación impositiva propia fue inferior al 3% del total mientras que las transferencias

se mantuvieron en algo menos del 50%. La tendencia decreciente se dio acá también en el ítem “Otros”, que incluye las tasas por servicios y mostró su peor situación en los momentos post default (2003) en el que los municipios debieron depender en mayor medida de las transferencias intergubernamentales.

Una situación más ambigua se dio sin embargo, cuando se analizan las responsabilidades de gasto, respecto de lo predicho en los hechos estilizados: mientras que los gastos corrientes provinciales (Cuadro 2) mantuvieron una participación consistente en porcentajes del PIB (entre el 8 y el 9 por ciento), los gastos de capital disminuyeron su participación básicamente en razón de que diversos servicios provinciales (aguas, cloacas, energía, mantenimiento y construcción de rutas) fueron privatizados o concesionados al sector privado. Es decir que este último suplantó al primero en la provisión de inversión pública.

La situación fue ligeramente diferente en el nivel municipal (Cuadro 6) ya que mientras la participación de los gastos corrientes en el PIB (provisión de servicios municipales) tuvo una tendencia creciente hasta 2000, ella cayó abruptamente en 2003. En el caso de los gastos de capital, si bien la tendencia fue similar al caso provincial, la magnitud de la disminución fue sensiblemente inferior en el nivel municipal.

El peso creciente que el recurso al crédito de los gobiernos subnacionales tuvo en los últimos 15 años está claramente ilustrado por las cifras del Cuadro 10 y coincide con la tendencia mundial en la materia: mientras que en 1994 el endeudamiento provincial superaba ligeramente el 4% del PIB, el guarismo casi alcanzó el 20% en 2003; con respecto a la relación deuda/ingresos: mientras que el cociente superaba ligeramente el 36% en el primer año considerado, la relación superó –en 2003– más de una vez y media a los presupuestos provinciales en conjunto. Cabe notar la diferencia en el tipo de endeudamiento en el período considerado ya que, mientras en la década del 90 éste recaía básicamente en organismos internacionales (Banco Mundial por ejemplo) y en entidades bancarias nacionales e internacionales, una parte importante del endeudamiento en los años recientes fue de tipo forzoso mediante la emisión de bonos por los estados provinciales (y también por algunos municipios), que fueron utilizados para abonar remuneraciones y pagos a proveedores. El ejemplo de los bonos provinciales ilustra en Argentina el problema macroeconómico de la circulación de cuasi monedas que obligó al Gobierno Nacional a acudir en rescate (bail – out) de prácticamente todos los gobiernos provinciales para sanear

sus finanzas.

El Cuadro 8 ilustra el comportamiento de los gobiernos subnacionales respecto del principio de suficiencia financiera, que verifica la igualdad entre ingresos y gastos de las jurisdicciones, aunque se debe mencionar que los años utilizados disimulan los años (1996-1998) en que éste no se verificó a nivel provincial. No obstante ello, las cifras indican un mejor desempeño de los gobiernos provinciales, que respetaron dicho principio en 1994 y 2003, aunque con disminución notoria del superávit en el último año. El cumplimiento del principio no se dio a nivel municipal en ninguno de los dos años y debe marcarse que el déficit consolidado, como porcentaje del PIB, creció ligeramente en 2003.

Más interesantes resultan, vinculado al análisis de la descentralización fiscal, las implicancias del Cuadro 9 respecto a la evolución del desequilibrio fiscal vertical entre 1994 y 2004. Mientras que en el caso provincial, el incremento de la participación en el PIB de los ingresos propios y la disminución del desequilibrio fiscal vertical indican un mayor esfuerzo relativo de este nivel de gobierno para profundizar sus fuentes impositivas, los gobiernos municipales incrementaron su desequilibrio (en términos del PBI) no obstante la menor participación de su gasto: claramente, el porcentaje de 2003 muestra un menor esfuerzo –o éxito– de los gobiernos locales para incrementar sus recursos tributarios propios.

Finalmente, el Cuadro 3 avala indirectamente uno de los argumentos de la sección anterior respecto a mayores responsabilidades subnacionales por la provisión de bienes públicos. Si bien el cuadro no lo indica, los gobiernos subnacionales son hoy responsables por algo más de la mitad de los bienes y servicios públicos nacionales y tienen responsabilidades casi exclusivas en las áreas de Educación Primaria y Secundaria, Salud, Vivienda y Bienestar Social. De acuerdo a los porcentajes, los gobiernos provinciales destinan más de la mitad de su presupuesto a los denominados “Servicios Sociales”, aún cuando la serie muestra una excesiva carga del ítem “Deuda Pública”, por lo explicado precedentemente, en detrimento de “Servicios Económicos”.

III. VENTAJAS Y LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Diversos autores y especialistas han coincidido en la conveniencia de que los países lleven adelante políticas de descentralización fiscal, en cualquiera de las modalidades descriptas y según las restricciones de su marco político-institucional. En general, y no obstante que en algunos casos la

“centralización” puede facilitar la obtención de economías de escala administrativas o ser el medio más idóneo para responder a problemas que requieren una solución nacional de los mismos, las ventajas de la descentralización fiscal son notorias en los siguientes aspectos:

Es totalmente reconocido por la literatura el hecho de que los individuos tienen preferencias variadas no solo entre bienes privados y públicos, sino además entre diferentes categorías de bienes públicos (nacionales, regionales, provinciales, locales), por lo que resulta extremadamente improbable que los mecanismos de identificación de demanda de bienes públicos (mecanismos de revelación de preferencias) –que ya es difícil respecto de los bienes que provee el nivel central- pueda ser exitosamente llevada a cabo por este último respecto de los bienes públicos regionales o locales. Esta evidencia lleva a afirmar que la “gobernanza”, definida como el nivel de coincidencia entre la gestión gubernativa y los intereses o necesidades de los gobernados, se cumple más acabadamente cuando la provisión de determinados bienes públicos la lleva a cabo el nivel gubernativo más próximo a la comunidad destinataria de los mismos (conocido en la literatura como Teorema de la Descentralización de Oates).

La descentralización fiscal fortalece asimismo el grado de “responsabilidad” o “accountability” de los gobiernos subnacionales, en cuanto a que la población o individuos destinatarios de los bienes públicos (y en gran parte responsables del pago de los tributos para su financiamiento) está más próximo al nivel de gobierno que ejecuta el gasto y tiene una mayor posibilidad de control político de la gestión pública.

Finalmente, es obvio que los beneficios sociales que se derivan de la provisión de ciertos bienes públicos, precisamente por la naturaleza de éstos, están necesariamente limitados espacialmente. Así, mientras la defensa nacional tiene un mayor escenario de difusión de sus beneficios sociales (todo el país), o mayor aún en la coordinación de la lucha contra el narcotráfico (una región o el mundo entero), ciertos bienes son por definición regionales o locales, como por ejemplo el saneamiento urbano, la provisión de transporte o de agua potable y la educación y la salud, aún cuando en estos dos últimos casos se da lo que se denominan “spill-over effects” (efectos derrame) hacia otras jurisdicciones.

Los límites a la descentralización fiscal es quizás uno de los temas en donde se han producido avances significativos, tanto en la literatura especializada como en el campo de la implementación de políticas. Tradicionalmente, la posición dominante en la materia tendía a poner límites al proceso

basado, por un lado, en el mismo Teorema de la Descentralización de Oates, ya que se sostenía que -por el problema de ineficiencia económica que los efectos derrame producirían- los gobiernos subnacionales debían limitar su accionar a la provisión de servicios espacialmente delimitados (típicos bienes locales) y, al mismo tiempo, por la imposibilidad de actuar sobre bases gravables movibles o de difícil control, su gestión impositiva debía constreñirse a bases gravables fijas como las propiedades inmuebles.

La limitación de la descentralización fiscal se dio además, en la posición clásica, con respecto a los objetivos de política que los gobiernos subnacionales se podrían plantear. En este sentido, se consideró tradicionalmente que, en razón de la alta dependencia de los gastos locales en salarios y remuneraciones, el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales era naturalmente procíclico; por tanto, difícilmente podría dicho nivel gubernamental encarar (en razón de sus restricciones presupuestarias) políticas económicas de estabilización anticíclicas. El argumento adquirió en cierta forma mayor fuerza con la importancia creciente que las transferencias intergubernamentales tomaron en los presupuestos provinciales y locales y su variación en línea con el ciclo económico.

Pero así como los argumentos que debilitan la posición estabilizadora de los gobiernos locales adquirieron cierto status conceptual, no sucedió lo mismo con respecto a objetivos de redistribución y de desarrollo económico. Así, en el marco de lo que el autor de esta nota denomina NUEVO FEDERALISMO FISCAL, y a la luz de los desarrollos ya mencionados (movilidad de la mano de obra, incremento de la pobreza, urbanización y suburbanización), las demandas de bienes públicos regionales y locales incluyendo la provisión e implementación de programas sociales, de generación de empleo y de construcción de viviendas, por mencionar los principales, comenzaron a ocupar un lugar importante en el conjunto de demandas de las comunidades locales y provinciales a sus gobernantes. Esto significa que los objetivos de desarrollo económico regional y local y de redistribución del ingreso no pudieron ser simplemente ignorados por el nivel subnacional de gobierno.

Existen, en este sentido, y especialmente en el área de la Política de Desarrollo Económico Local, innumerables ejemplos en los países del hemisferio de casos en que los gobiernos locales comenzaron débilmente a incursionar en la materia y fueron gradualmente incrementando su inserción en el ejercicio de este tipo de funciones; a título ilustrativo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001), presenta estudios de casos para siete países latinoamericanos mientras que en Argentina,

Córdoba (CEPAL, 2000) y Rafaela (CEPAL, 2001) constituyen ejemplos avanzados en donde la descentralización engloba ya como bien público local la promoción del desarrollo industrial y económico local, con un conjunto de políticas activas por parte de dichos municipios que incluye, en el caso de Córdoba una agencia mixta público privada de desarrollo económico municipal. Las acciones conjuntas entre los municipios y cámaras empresariales para satisfacer demandas locales por parte de los gobiernos locales han crecido también en Brasil, como lo muestran dos importantes trabajos (CEPAL, 2000).

IV. NUEVO ESCENARIO Y DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA

A la luz de lo planteado en las tres secciones precedentes, queda claro que la posición del autor de esta nota avizora un nuevo escenario para el federalismo fiscal en el país, en línea con los principios constitucionales federales y sobre una base de eficiencia en la asignación de recursos. En esta línea, el nuevo marco debiera reconocer al menos la importancia y necesidad de llevar a la práctica los siguientes tres aspectos:

En primer lugar, una caracterización alternativa de los bienes públicos regionales y locales, que tenga en cuenta los avances en esta área, las nuevas demandas de las comunidades y métodos más precisos y efectivos para una correcta revelación de preferencias. Indudablemente, este concepto resultará superador del tradicional punto de vista de bienes públicos vinculados a servicios estrictamente visibles, como la provisión de agua o el asfaltado de calles y deberá considerar además demandas de bienes públicos vinculados al desarrollo económico, la distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza.

En segundo lugar, los requerimientos de gobernanza y de un mayor grado de responsabilidad (*accountability*), en donde los costos y los beneficios de la gestión pública subnacional sean más visibles y permitan su control por parte de la sociedad civil, tendrán una correlación directa con el grado de autonomía financiera de los niveles gubernamentales provinciales y locales. La necesidad de que estos niveles profundicen sus propias fuentes de recursos, sacrificadas en detrimento de las transferencias intergubernamentales, no es un elemento declamativo sino la racionalidad de acercar al nivel que ejecuta el gasto con el que detrae recursos de la comu-

nidad. Indudablemente, el principio de la autonomía financiera (que disminuye el desequilibrio fiscal vertical) deberá vincularse al objetivo de acercar la capacidad fiscal potencial y requerimientos de gasto de los gobiernos fiscalmente más vulnerables con algunos de los mecanismos de equiparación que la literatura ofrece (control de los desequilibrios fiscales horizontales).

El nuevo escenario fiscal no estaría completo si el endeudamiento subnacional no estuviera sujeto a ciertas reglas o comportamientos que evitaran tanto la deuda pública subnacional excesiva como impropia (para financiar gastos corrientes en lugar de inversiones) y que llevan inevitablemente a una situación de quiebra o default de las administraciones provinciales y municipales y a la necesidad de un rescate o “bail-out” por parte del gobierno nacional, como sucedió en el país en diversas oportunidades. En un tratamiento muy riguroso sobre el tema, T. Terminassian (1997) analiza el control del endeudamiento público subnacional y sugiere al menos cuatro categorías estilizadas para materializar dicho control: a) confianza exclusiva o prioritaria en la disciplina del mercado, b) cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para diseñar e implementar controles de deuda (como lo tiene Maastricht para la Unión Europea o como se intentó infructuosamente hasta ahora para Argentina mediante las leyes de responsabilidad fiscal), c) control basado en reglas, d) controles administrativos.

A manera de ilustración, y para cerrar esta breve nota, es posible instalar los temas (aunque no exhaustivos) que debieran formar parte de una Agenda destinada a fortalecer y a hacer más eficiente y equitativo el proceso de descentralización fiscal en Argentina:

1. Es operativamente válido el actual sistema de límites subnacionales, tanto a la luz de las variantes que la misma Constitución Nacional ofrece desde 1994 como de las nuevas realidades y requerimientos socio-económicos? Es posible que la implementación conjunta de políticas para la provisión de bienes públicos que incluyan regiones (de provincias), multimunicipios (como conglomerados urbanos) o distritos (como fracciones de municipios) puedan ser espacios geográficos más convenientes para la descentralización fiscal y la cooperación?
2. Si bien se percibe que debe modificarse (en composición, naturaleza y cantidad) la actual oferta de bienes públicos subnacionales, dos interrogantes deben ser considerados sin demora: a) Que métodos o mecanismos debieran implementarse para un más adecuado proceso de revelación de preferencias? b) Cual debiera ser el mé-

todo apropiado de financiación de los bienes y servicios públicos provinciales y locales?

3. Si bien existe consenso en cuanto a las funciones de los gobiernos subnacionales son mayores ahora, y que seguirán creciendo en el tiempo, no se observa sin embargo una consecuente mejora en la gestión pública de este nivel de gobierno que permita afrontar con eficacia los desafíos de más y mejores bienes públicos. Como debieran en consecuencia los gobiernos subnacionales encarar el tema de una mejora gerencial de sus cuadros profesionales y técnicos?
4. Ante la mayor demanda de bienes públicos, los gobiernos subnacionales se verán sujetos a una presión creciente por recursos, tanto propios como de otras jurisdicciones. Que respuesta dará este nivel de gobierno a las restricciones que impiden una mejora en la estructura y funcionamiento de sus instrumentos tributarios? Este interrogante implica una definición sobre el menú fiscal adecuado y una toma de posición respecto a la coordinación tributaria (que evite agravar desequilibrios fiscales horizontales) y a la competencia fiscal (que no puede ser eliminada totalmente por sus incentivos a la eficiencia).
5. Dado que el tema de los desequilibrios fiscales horizontales deberá ser un elemento de consideración indispensable en la formulación de un nuevo federalismo fiscal, como enfrentarán los gobiernos subnacionales la necesidad de contar con mecanismos de equiparación horizontal, al estilo de los que tiene Canadá, Australia o Alemania? Será el nuevo Régimen de Coparticipación Impositiva un mecanismo idóneo para contemplar esta situación?
6. Será en el futuro el endeudamiento un mecanismo apto para satisfacer la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales? Colabora esta modalidad de financiación a paliar los desequilibrios verticales y horizontales? Serán estos recursos únicamente utilizados para financiar gastos de incidencia intertemporal como la infraestructura y la inversión? Será posible que la legislación argentina incorpore, como otras legislaciones (caso específico de Brasil con su Ley de Responsabilidad Fiscal) mecanismos de control y límites al endeudamiento subnacional?
7. Tienen (o debieran tener) los gobiernos subnacionales la capacidad de acompañar objetivos macroeconómicos nacionales como la estabilidad, el crecimiento o la redistribución del ingreso? Si la res-

puesta a este interrogante fuera positiva, cual sería el medio idóneo? Reglas de presupuesto balanceado, como rigen para Brasil y para la mayoría de los estados norteamericanos? Programas específicos de desarrollo local independientes, o coordinados con el gobierno central?

8. Un aspecto vinculado a la problemática mencionada en el acápite anterior, y que configura estrictamente las bases de un nuevo federalismo fiscal, fue específicamente discutido en el Tercer Seminario Internacional sobre Federalismo (realizado en Bruselas en Marzo de 2005) y tiene que ver con el nuevo rol que las entidades subnacionales (especialmente de países federales) debieran jugar en el proceso de toma de decisiones colectivas. Este provocativo punto, impulsado por las provincias canadienses, apunta a lograr un marco institucional de participación de los niveles gubernamentales subnacionales en temas hasta ahora reservados exclusivamente al nivel central, como por ejemplo: acuerdos comerciales con terceros países, convenios de cooperación internacional, etc.
9. Finalmente, países como Argentina y Brasil, vinculados en un proceso de integración regional como el MERCOSUR, enfrentan ahora un proceso nuevo denominado federalismo subnacional y mediante el cual provincias argentinas y estados brasileños llevan adelante (informalmente en gran parte hasta el presente) iniciativas de implicancias políticas futuras sobre los procesos de descentralización en ambos países.

V. REFERENCIAS

- Bird, R. (1995), "Fiscal Federalism and Federal Finance", en *Anales de las 28 Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- Aghon, G., Albuquerque, F. y Cortes P. (2001), "*Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*", CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ (2000), "*Descentralización y Desarrollo Económico Local: Estudio de Caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina*", LC/R 2010, Santiago de Chile.
- _____ (2000), "*Desenvolvimento Economico Local e Descentralizacao na America Latina: A experiencia da Camara Regional do Grande ABC no Brasil*", LC/R 1980, Santiago de Chile.

- _____ (2000), “*Descentralizacáo, Desenvolvimento Local e Crise da Federacáo no Brasil*”, LC/R 1975, Santiago de Chile.
- Kaul, I, Grunberg, I y Stern, M. (1999), “Defining Global Public Goods”, en *Global Public Goods*, Kaul, Grunberg y Stern Eds., United Nations Development Programme, New York.
- Owens, J. y Norregaard, J. (1991), “The role of lower levels of government: The experience of selected OECD countries”, en *Local Government: An international perspective*, J. Owens y G. Panella Eds., North Holland, Amsterdam.
- Rezk, E. (1998), “Argentina: fiscal federalism and decentralization”, en *Fiscal decentralization in developing countries*, R. Bird y F. Vaillancourt Eds., Cambridge University Press, United Kingdom.
- _____ (1995), “Federal Finance in the Argentine, Germany and Brazil”, en *Anales de las 28 Jornadas de Finanzas Púlicas*, Córdoba.
- Terminassian, T. (1997), “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Terminassian Ed., IMF, Washington.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
Ingresos provinciales argentinos
(en porcentajes)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Corrientes | 99,9 | 94,5 | 97,8 | 98,1 |
| Tributarios | 36,1 | 33,4 | 33,4 | 33,6 |
| Coparticipación | 51,6 | 50,1 | 50,4 | 47,2 |
| Transferencias | 3,0 | 3,4 | 4,5 | 5,4 |
| Otros | 9,2 | 7,6 | 9,5 | 11,9 |
| De Capital | 0,1 | 5,5 | 2,2 | 1,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 2
Gasto público provincial argentino
(en porcentajes del PIB)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|-------------|------|------|-------|------|
| Corrientes* | 8,13 | 7,86 | 9,63 | 8,03 |
| De Capital* | 1,53 | 1,61 | 1,16 | 1,02 |
| Total * | 9,66 | 9,47 | 10,79 | 9,05 |

(*) *Neto de transferencias a municipios*

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 3
Estructura del gasto público provincial argentino
(en porcentajes)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|
| Administración y | | | | |
| Seguridad | 34,38 | 33,09 | 33,74 | 33,63 |
| Social | 52,43 | 53,00 | 53,16 | 53,88 |
| Económico | 11,25 | 10,71 | 7,86 | 8,08 |
| Deuda Pública | 1,94 | 3,20 | 5,24 | 4,41 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 4
Evolución de la participación del gasto público provincial en el PIB
 (participación porcentual 1994 = 100)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|-------------|------|--------|--------|-------|
| Corrientes* | 100 | 96,67 | 118,45 | 98,76 |
| De Capital* | 100 | 118,66 | 83,23 | 96,62 |
| Total * | 100 | 98,03 | 111,70 | 93,68 |

(*) *Neto de transferencias a municipios*

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.mecon.gov.ar/hacienda).

142 *Reglas de selección para la fiscalización de Impuestos a las Ventas* 142 *Roberto José Arias*

Cuadro 5
Ingresos municipales argentinos
 (en porcentajes)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|
| Corrientes | 98,91 | 98,72 | 98,89 | 99,56 |
| Tributarios | 2,59 | 2,78 | 2,48 | 2,61 |
| Coparticipación | 37,20 | 37,04 | 36,96 | 57,46 |
| Transferencias | 8,82 | 10,28 | 10,04 | - |
| Otros | 50,30 | 48,62 | 49,41 | 39,49 |
| De Capital | 1,09 | 1,28 | 1,11 | 0,44 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 6
Gasto público municipal argentino
 (en porcentajes del PIB)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|------------|------|------|------|------|
| Corrientes | 2,34 | 2,17 | 2,47 | 1,96 |
| De Capital | 0,47 | 0,38 | 0,32 | 0,29 |
| Total | 2,81 | 2,55 | 2,79 | 2,25 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 7
Evolución de la participación del gasto público municipal en el pib
 (participación porcentual 1994 = 100)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Corrientes | 100 | 92,74 | 105,56 | 83,76 |
| De Capital | 100 | 80,85 | 68,08 | 61,70 |
| Total | 100 | 91,07 | 99,64 | 80,35 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 8
Las finanzas subnacionales argentinas y el principio de suficiencia financiera
 (en porcentajes del PIB)

| | Provincias | | Municipios | |
|-------------------|------------|------|------------|--------|
| | 1994 | 2003 | 1994 | 2003 |
| Ingresos Totales | 10,41 | 9,50 | 2,68 | 2,05 |
| Gastos Totales | 9,66 | 9,05 | 2,81 | 2,25 |
| Superávit/Déficit | 0,91 | 0,45 | 0,13 | - 0,20 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 9
Las finanzas subnacionales argentinas y el equilibrio fiscal vertical
 (en porcentajes del PIB)

| | Provincias | | Municipios | |
|------------------|------------|--------|------------|-------|
| | 1994 | 2003 | 1994 | 2003 |
| Ingresos Propios | 4,74 | 5,37 | 1,58 | 0,97 |
| Gastos Totales | 9,66 | 9,05 | 2,81 | 2,25 |
| Déficit | - 4,92 | - 3,68 | - 1,23 | -1,28 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.mecon.gov.ar/hacienda).

Cuadro 10
Evolución del endeudamiento provincial argentino

| | 1997 | 2000 | 2003 |
|----------------------------|-------|-------|--------|
| Porcentaje del PIB | 4,03 | 7,51 | 18,79 |
| Porcentaje de los Ingresos | 36,00 | 65,00 | 165,62 |

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.mecon.gov.ar/hacienda).