

Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación Internacional

Marcelo Luis Capello*

Florencia Soledad Airaudot†

Pedro Gabriel Degiovanni‡

Resumen

El presente trabajo compara el sistema argentino de transferencias con el de otras siete economías con transferencias entre unidades de gobierno. Se consideran países desarrollados con sistemas de transferencias que siguen objetivos de nivelación fiscal, Australia y Canadá, países federales de extensión y desarrollo similares a Argentina, Brasil, India y México, y países unitarios con sistemas de transferencias a sus jurisdicciones subnacionales, como Colombia y España. Se estiman los determinantes económicos, sociales y políticos de las transferencias realizando regresiones sobre un panel de datos para el período 2000-2014. Los resultados muestran que existe una gran heterogeneidad tanto entre países como entre cada tipo de transferencia.

Palabras Clave: federalismo fiscal, transferencias, equilibrio horizontal

JEL: H77

Abstract

In the present study we compare Argentina's intergovernmental transfers system with that of other seven economies. We consider developed countries with fairly complex transfers schemes, Australia and Canada, federal countries of similar extension and income levels, Brasil, India and Mexico, and unitary countries with a transfer scheme for their subnational territories, Colombia and Spain. We estimate the economic, social and political determinants of transfers using panel data for the period 2000-2014. Our main results show that there is a great amount of heterogeneity between countries, as well as between transfers.

Keywords: fiscal federalism, transfers, horizontal equalization

JEL: H77

*IERAL – FCE (UNC). **Contacto:** marcapello@gmail.com

†IERAL – IEF (UNC) – FCE (UNC). **Contacto:** florencia.airaudot@gmail.com

‡IERAL – IEF (UNC) – FCE (UNC). **Contacto:** pedrodegiovanni@outlook.com

1. Introducción

En todo país, ya sea unitario o federal, en el cual la ejecución del gasto no esté concentrada en una única entidad de gobierno, suele ser necesaria la construcción de un sistema de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno, en el cual, el gobierno central transfiere una parte de sus recursos a los gobiernos subnacionales (intermedios y/o locales).

Como fue planteado por Oates (1999), la teoría del Federalismo Fiscal tiene por objeto de estudio las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno, así como los instrumentos fiscales apropiados para llevar a cabo dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos. Con las fuentes tributarias más importantes generalmente asignadas al nivel central, dada una cierta distribución de responsabilidades por el lado del gasto entre niveles de gobierno, lo normal es que existan sistemas intergubernamentales en los cuales el gobierno nacional transfiere fondos a los gobiernos subcentrales, ya sean condicionados para conseguir sus objetivos, o sistemas de transferencias de libre disponibilidad para otorgar mayor autonomía a aquellos, o arreglos mixtos.

Como señala la literatura tradicional sobre el tema, las transferencias del gobierno central hacia los subnacionales suelen tener cuatro objetivos principales: (i) corregir las externalidades producidas en otras jurisdicciones en razón a los bienes públicos que provee el gobierno local en la propia; (ii) propender a la igualación fiscal de las jurisdicciones o bien reducir desequilibrios horizontales; (iii) reducir los desequilibrios verticales, es decir, entre niveles de gobierno y (iv) asegurar la provisión mínima de ciertos bienes públicos en todas las jurisdicciones de la Nación.

Respecto a la necesidad de transferencias entre niveles de gobierno a fines de reducir los desequilibrios verticales, ello surge generalmente por la imposibilidad de los gobiernos locales de acceder a impuestos de base amplia que les permitan cubrir todos sus gastos, generándose un desbalance entre ingresos y gastos entre jurisdicciones. Por el contrario, el gobierno central suele caracterizarse por tener mayores ingresos que gastos, dada su ventaja comparativa en la recaudación de impuestos, y la necesaria distribución de funciones entre gobiernos mencionada previamente. Es decir, por cuestiones de eficiencia, los gastos suelen descentralizarse en mayor medida que los ingresos. Ello da lugar a un necesario sistema de transferencias intergubernamentales.

No menos importante resultan los sistemas de transferencias que apuntan al desequilibrio horizontal o territorial entre los gobiernos de niveles intermedios (provincias) o inferiores (municipios). Este problema es especialmente importante y frecuente en países con amplia extensión geográfica, lo que hace que sean más propensos a presentar este tipo de disparidades. Generalmente, la causa de esta heterogeneidad se halla en diferencias en la magnitud de las bases imponibles, las cuales determinan las capacidades tributarias, o en el costo de provisión de servicios públicos, generando discrepancias en las necesidades fiscales de las regiones. Aquí la justificación es la necesidad de nivelar el tratamiento que reciben los individuos por parte del sector público en todas las jurisdicciones (Zodrow, 1994), pues los individuos no deberían obtener beneficios fiscales netos diferenciales de acuerdo a la jurisdicción en la cual residen. Si ello no se cumpliera, individuos iguales serían tratados en forma diferente y aparecerían, adicionalmente, incentivos fiscales para migrar que culminarían generando importantes pérdidas de eficiencia.

Finalmente, las transferencias para proveer niveles mínimos de servicios se apoyan, en general, en razones de naturaleza distributiva. Su implementación implica un reconocimiento explícito, por parte de las autoridades gubernamentales, de que existe un número limitado de instrumentos para lograr la redistribución deseada de la renta.

Dentro de este marco general, la literatura muestra que en los países con sistemas de coordinación fiscal intergubernamental existen diferencias tanto en la configuración de los sistemas de transferencias implementados, como en el grado en que logran aumentar la homogeneidad interterritorial en materia de ingreso per cápita disponible y en los

indicadores sociales. Precisamente a indagar sobre estos aspectos en que apunta principalmente este trabajo, con relación a los sistemas de transferencias existentes en Argentina y en otros 7 países de Latinoamérica y el mundo.

Así, el presente trabajo realiza un estudio comparativo de los sistemas de transferencias prevalecientes en ocho países, considerando tanto países federales como unitarios en los cuales existe un sistema de transferencias entre los distintos niveles de gobierno. Se compara el caso argentino con el de otras siete economías. Se analiza el caso de dos países con sistemas de transferencias muy desarrollados, como son Australia, basado en la igualación de necesidades fiscales, y Canadá, centrado en igualar la capacidad fiscal. Se consideran adicionalmente países federales de extensión y desarrollo similares a Argentina - Brasil, India y México, y países unitarios pero con sistemas de transferencias a jurisdicciones subnacionales – Colombia y España.

En la sección 2 se expone una clasificación de las transferencias que se utilizará a lo largo de todo el trabajo y se describe brevemente el sistema de transferencias de cada uno de los ocho países analizados, realizando una primera aproximación a las variables que explican las transferencias en cada país. También se analiza el tratamiento que se otorga a las jurisdicciones subnacionales más pobladas de cada país, atendiendo a la situación que se presenta con la provincia de Buenos Aires en Argentina. En la sección 3 se estiman algunos de los determinantes económicos, sociales y políticos de los sistemas de transferencias en cada país, realizando regresiones sobre un panel de datos para el período 2000-2014; los resultados muestran una gran heterogeneidad, tanto entre países como entre tipo de transferencias. Finalmente, en la última sección se exponen las conclusiones generales del trabajo.

2. Sistemas de transferencias en cada país

2.1 Clasificación de las transferencias

Las transferencias pueden analizarse en base a diferentes clasificaciones. Considerando la direccionalidad, pueden tratarse de transferencias verticales, desde el gobierno central a los intermedios (caso de Argentina), o bien sistemas de reparto horizontal, es decir, entre gobiernos de un mismo nivel (como ocurre en Alemania). En los países elegidos para este trabajo predomina el primer tipo de transferencias.

Otra clasificación posible resulta entre transferencias automáticas y discrecionales. Las automáticas son aquellas que se calculan siguiendo una fórmula específica establecida previamente y con uso regular, normalmente a partir de la recaudación de ciertos impuestos, mientras que las discrecionales se determinan cada año en el presupuesto (y en su ejecución) sin sujetarse a leyes que regulen participaciones fijas u otras restricciones. La fórmula utilizada en las transferencias automáticas idealmente incluirá las variables sobre las cuales se pretende influir con el reparto, acompañadas por el correspondiente ponderador, según el objetivo de las mismas.

También existe una distinción entre transferencias condicionadas (o de asignación específica) y de libre disponibilidad. Las primeras son aquellas asignaciones que se otorgan para ser usadas en un fin específico, usualmente financiar programas o inversiones regionales o locales que el nivel central desea promover. Generalmente, las transferencias condicionadas suelen dirigirse a gastos en materia de salud y educación. Paralelamente, las transferencias de libre disponibilidad, como su nombre lo indica, son montos de dinero que los niveles intermedios o inferiores de gobierno reciben y pueden utilizar sin restricciones, según sus objetivos propios. Normalmente las primeras apuntan a equiparar desequilibrios horizontales, mientras las segundas a los desequilibrios verticales en una federación.

Las transferencias condicionadas, a su vez, pueden ser de dos tipos: no compensatorias y compensatorias. En las transferencias no compensatorias, el dador realiza la transferencia de una suma fija de dinero para asignar a un determinado emprendimiento, que es independiente del aporte propio que realice el beneficiario de ese proyecto. En cambio, en las

transferencias compensatorias, la transferencia que realiza el dador es una proporción del aporte que realice el beneficiario para el emprendimiento.

El diseño del sistema de transferencias y la proporción de uso de cada una de ellas según las clasificaciones analizadas, dependerá en parte de los objetivos que se tengan. Éstas podrían seguir criterios distributivos, buscando beneficiar en mayor medida a aquellas jurisdicciones de menor actividad económica o demográfica, o mayor número de Necesidades Básicas Insatisfechas, en detrimento de las provincias con mayor grado de desarrollo o base imponible; o criterios devolutivos, estableciendo una correlación con la base imponible de la provincia en los impuestos participados. En el primer caso suelen primar los envíos con fines de equiparación horizontal, mientras en el segundo los de corrección vertical, persiguiéndose además, normalmente, objetivos de armonización tributaria.

La importancia de distinguir entre los distintos tipos de transferencias radica en los diversos efectos que generan. Las asignaciones de presupuesto específicas son especialmente útiles cuando lo que se quiere es igualar oportunidades en la disponibilidad de un bien público determinado o un conjunto de ellos. Si tratan de disminuir desequilibrios, especialmente verticales, las transferencias no condicionadas pueden resultar más apropiadas.

Por otra parte, en un país en el que las transferencias discrecionales predominan por sobre aquellas de origen automático, menor será el grado de control de las autoridades locales sobre estos fondos y mayor la incertidumbre sobre los recursos que dispondrán para financiarse. Generalmente son más sensibles a cambios de política, vaivenes de las finanzas del Gobierno Central y a la presión que puedan ejercer algunos gobiernos provinciales (búsqueda de rentas), especialmente teniendo en cuenta cuestiones de afinidad política o representatividad en el parlamento. Lo que se sugiere con este último argumento, es que podrían existir elementos de Economía Política como determinantes de este tipo de transferencias. Sin embargo, un punto a favor de estas transferencias es que otorgan una mayor flexibilidad al sistema, y pueden ayudar a dar gobernabilidad en ciertos escenarios políticos.

2.2. Transferencias por países

Los ocho países considerados presentan marcadas diferencias en cuanto a sus unidades subnacionales de gobierno, en sus variables económicas y sociales.

España y Colombia no sólo se diferencian del resto de los países en ser unitarios con descentralización administrativa sino también en la organización geopolítica que detentan. Comenzando con España, posee, además de los tres niveles de gobierno tradicionales entre países federales, las Comunidades Autónomas, que pueden constituirse por una o varias provincias y gozan de autonomía. Existen 17 CCAA, más dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla. A su vez, País Vasco y Navarra se rigen por el régimen foral de financiación autonómica que posee sustanciales diferencias con respecto al régimen común. Una característica que deriva de dicho régimen es que el 86% de los recursos de Navarra provienen de impuestos cedidos, mientras que el 96% de los recursos de País Vasco son transferencias inversas, otorgadas por los municipios.

El caso de Colombia es diferente en cuanto a que posee una descentralización administrativa en tres niveles de gobierno: departamentos, municipios y territorios indígenas. Los 32 departamentos constituyen el segundo nivel de gobierno y están formados por un Distrito Capital y 106 provincias.

Por otra parte, surgen sustanciales diferencias entre países federales, en los cuales, dentro del nivel subnacional de gobierno se diferencian entre estados o provincias y territorios nacionales. Un caso es el de Canadá, que posee 10 provincias y 3 territorios (Nunavut, Yukon y Territorios del Noroeste), los cuales reciben transferencias que atienden a su condición especial en cuanto a población y geografía. Otro caso es de Australia, que también otorga un trato diferencial a sus dos territorios, Territorio del Norte y de la Capital

Australiana, en el otorgamiento de transferencias de igualación horizontal. Finalmente, India también posee 6 territorios de la Unión además de los 29 estados y el territorio de la Capital Nacional de Delhi, pero aquellos son gobernados directamente a través del gobierno nacional, por lo que no son tenidos en cuenta en el presente trabajo.

En forma general, los países más desarrollados – Australia, Canadá y España – son los que muestran menores disparidades en el ingreso per cápita de sus jurisdicciones. Mientras la razón entre la provincia más rica y la más pobre es de 16.1 para México o 12.2 para Argentina, es apenas 1.95 en España, 2.13 en Australia y 2.34 en Canadá. Brasil, Colombia e India, por su parte, presentan una razón intermedia, en torno a 7 veces. En el caso de México, gran parte de la disparidad viene dada por el caso de Campeche, el estado con mayor producción petrolífera del país; en caso de eliminarlo de la lista, la disparidad cae a 5,66, similar a la de Brasil o Colombia.

Tabla 1 – Desigualdad entre provincias (estados) en variables económicas y sociales

País	PBGpc		Ing. Tot./ PIB	Ing. Propios/ Gastos Tot.	Educación		Pob. Anciana		Pobreza	
	Max/ Min	Coef. Var.			Max/ Min	Coef. Var.	Max/ Min	Coef. Var.	Max/ Min	Coef. Var.
Argentina	12.21	0.90	14%	36%	3.89	0.37	3.06	0.25	2.58	0.25
Australia	2.13	0.27	13%	57%	1.79	0.16	2.71	0.26	1.17	0.06
<i>sin territorios</i>	2.13	0.29	13%	58%	1.46	0.12	1.38	0.12	1.13	0.05
Brasil	7.83	0.59	17%	62%	2.38	0.21	3.34	0.28	6.60	0.50
Canadá	2.60	0.31	19%	76%	2.05	0.15	5.07	0.34	1.15	0.04
<i>sin territorios</i>	2.34	0.28	19%	77%	1.09	0.03	1.61	0.14	1.15	0.01
Colombia	6.58	0.63	5%	40%	1.27	0.06	1.97	0.18	1.33	0.07
España	1.95	0.20	17%	52%	1.76	0.15	2.39	0.22	3.93	0.38
India	7.17	0.54	24%	38%	3.08	0.34	2.93	0.26	7.84	0.57
Mexico	16.10	0.94	11%	6%	2.03	0.18	2.57	0.17	1.29	0.07
<i>sin Campeche</i>	5.66	0.43	11%	6%	2.03	0.19	2.57	0.17	1.29	0.07

Fuente: Elaboración propia

La recaudación tributaria realizada por las provincias también varía ampliamente entre los sistemas: los gobiernos intermedios de México recaudan menos de 10% de su gasto, mientras que las de Brasil y Canadá más de 60% del mismo.⁴ El caso de Argentina es intermedio, con una proporción de ingresos propios de 36%, similar al de Colombia (40%) e India (38%). La distribución de los recursos totales per cápita de los gobiernos de nivel intermedio, por su parte, es más desigual en Argentina, India y México, mientras que es más igualitaria en Canadá, Australia y España. Al considerar los recursos totales, después de transferencias, las diferencias se ven atenuadas sustancialmente en todos los casos, exceptuando a Colombia, en la cual aumenta (ver sección 2.4).

En las variables sociales, nuevamente los países más desarrollados presentan menores niveles de heterogeneidad. En el nivel educativo, Argentina es el país con mayor ratio entre el máximo y el mínimo, así como con un mayor coeficiente de variación (3,89 y 0,37 respectivamente), guarismos comparables a los de India, Brasil y México. Canadá es el más igualitario en esta medida, con una diferencia entre el máximo y el mínimo de tan solo 9%.

Un patrón similar ocurre en la proporción de población anciana sobre el total de la población. Si bien en este caso Canadá presenta la mayor desigualdad, esta desaparece al excluir los territorios en el Ártico (poblados mayormente por gente joven), y nuevamente Argentina, Brasil, India y México son los más desiguales. Lo mismo ocurre con el nivel de pobreza y

⁴En gastos totales se incluyen las transferencias a los gobiernos municipales.

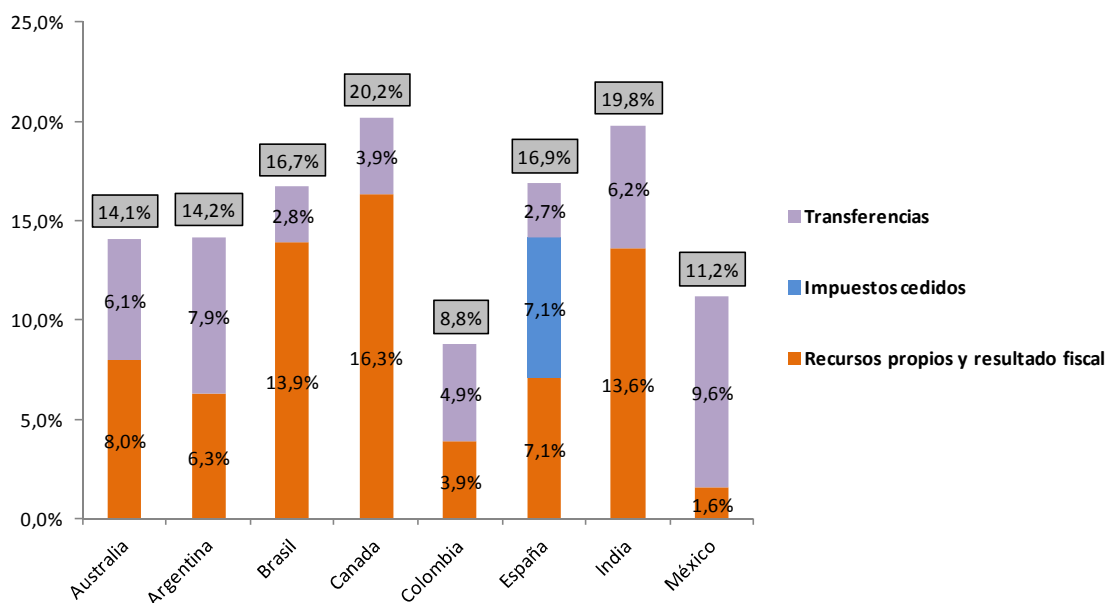
desigualdad entre provincias, en este caso con India presentando las mayores divergencias.⁵

El nivel total de gastos en términos del producto (incluyendo también las transferencias que luego serán destinadas a los gobiernos municipales) oscila entre 14 y 17% para Australia, Argentina, Brasil y España. Canadá e India tienen un nivel de gasto intermedio más elevado (alrededor del 20%), mientras que Colombia y México tienen los sectores subnacionales más pequeños (8,8% y 11,2%).⁶

En el caso de España, se diferencian tres fuentes de ingresos: recursos propios (impuestos y tasas que recaudan las CCAA, o que fueron cedidas por el nivel central incluyendo potestades legales), recursos que podrían considerarse un mix entre propios y transferidos (derivan de impuestos denominados “compartidos” o “cedidos” por el estado central, pero sin las potestades legales correspondientes, entre lo que se encuentran los impuestos al valor agregado, sobre la renta y sobre consumos específicos), y las transferencias del gobierno nacional, tanto corrientes como de capital, entre las cuales se encuentran los fondos otorgados a CCAA.

Gráfico 1– Gastos totales y composición de ingresos

Variables en términos del PIB



Fuente: Elaboración propia

2.2.1 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Argentina

La República Argentina es un estado federal cuyo nivel intermedio está conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El sistema de transferencias del gobierno central a los intermedios se caracteriza por su rigidez y complejidad; entre ellas se destacan la coparticipación de tributos recaudados por el gobierno nacional, con existencia de complejas detracciones previas a la coparticipación, asignación de porcentajes o sumas fijas a fines específicos, distribución de determinados

⁵ Se utiliza como medida de desigualdad y pobreza al coeficiente de Gini. Por ausencia de datos, se utiliza la tasa de pobreza para Brasil e India, y la relación de ingresos entre el primer y último quintil para España. Para más detalles puede consultarse la tabla 5 en el anexo.

⁶ Para Colombia se considera tanto a los departamentos como a los municipios ya que, a diferencia de los demás países, éstos reciben transferencias directamente del gobierno central, no de los gobiernos provinciales.

fondos según criterios distintos a los enunciados en la ley Nro. 23.548 (aquella que rige el sistema de coparticipación) y fondos especiales, en general administrados por organismos descentralizados. Adicionalmente, existen transferencias discrecionales a las provincias, incluidas en el presupuesto nacional, a través de distintos ministerios.

A continuación se describen los principales componentes de dicho sistema.

Transferencias automáticas

Según la ley Nro. 23.548, a partir de los impuestos que serán mencionados a continuación se conforma la masa coparticipable bruta:

- 89% de la recaudación del IVA neto de la Autarquía AFIP.
- 64% de la recaudación del impuesto a las Ganancias neto.
- 30% de la recaudación del impuesto créditos y débitos en cuenta corriente.
- 100% impuestos internos
- 100% imp. Ganancia mínima presunta
- 100% imp. Intereses pagados
- 100% Otros, incluye el premio a los juegos (83,34%)
- 100% capital de cooperativas

A partir de la misma, deben realizarse dos detracciones, a fines de obtener la masa coparticipable neta:

- 15% para el Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos
- \$ 549,6 Millones Anuales para el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales.

Una vez obtenida la masa coparticipable neta, la distribución primaria de los fondos, es decir, la distribución entre niveles de gobierno, es la siguiente:

- 40,24% al Tesoro nacional
- 57,36% a las Provincias
- 1% al fondo ATN (Aportes Tesoro Nacional)⁷
- 1,4% C.A.B.A.

Dado que la ley marco de dicho sistema establece los coeficientes de reparto de fondos entre cada una de las jurisdicciones, se trata de transferencias del tipo automático, en que la ley impone coeficientes fijos de coparticipación secundaria entre provincias (aunque no se especifican los criterios para su definición).

Sin embargo, previo al reparto secundario de fondos, deben constituirse dos fondos de recursos con asignaciones específicas:

- 1- \$ 1.307,8 Millones Anuales para Transferencia de Servicios, conforme a la ley Nro. 24049, la cual estipula en su anexo, los coeficientes de reparto entre las provincias.
- 2- Ley de Financiamiento Educativo Ley N° 26.075 Año 2006: \$ 957,1 Millones Según Decreto 459/06.

⁷Con respecto a la creación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, la norma establece que su destino es "atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales" (Art. 5°).

Tabla 2 – Sistema de transferencias automáticas de Argentina.

Transferencias a Provincias				
Transferencia	Clasificación	Destino de fondos condicionados	Fuente de fondos	Criterio de distribución
Automáticas				
Coparticipación	Libre disponibilidad		Masa coparticipable	Coefficientes fijos
Financiamiento educativo Ley Nº 26.075	Condicionada	Educación	Masa coparticipable	Coefficientes calculados anualmente*
Transferencia de servicios s/ Ley Nº 24.049	Condicionada	Educación, salud y políticas sociales	Masa coparticipable	Coefficientes fijos
Obras de infraestructura básica social	Condicionada	Infraestructura	Ganancias	Según NBI
Excedente obra de infraestructura social a Bs. As.	Libre disponibilidad		Ganancias	Coefficientes fijos
Transferencia fija sobre ganancias (440 millones anuales provinciales)	Libre disponibilidad		Ganancias	Monto fijo
93,7% Distribución según Ley Nº 23.548	Libre disponibilidad		Bienes personales	Coefficientes fijos
6,3% Cajas de Previsión Provinciales y Municipales	Condicionada	Previsión social	Bienes personales	S/ cantidad de beneficiarios de cajas de previsión social
Fondo de educación, Ley Nº 23.906	Condicionada	Educación	Activos	Coefficientes fijos
Régimen nacional de previsión social 11%	Condicionada	Previsión social	IVA	S/ cantidad de beneficiarios de cajas de previsión social
Obras de infraestructura eléctrica s/ Ley Nº 23.966	Condicionada	Energía	Combustibles	Coefficientes fijos
Vialidad provincial s/ Ley Nº 23.966	Condicionada	Vialidad	Combustibles	Coefficientes fijos (coparticipación vial fijada por el Consejo Vial Federal)**
Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) s/ Ley Nº 23.966	Condicionada	Energía	Combustibles	Coefficientes determinados por el Consejo Federal de Energía Eléctrica
FONAVI s/ Ley Nº 24.464	Condicionada	Vivienda	Combustibles	Coefficientes fijos ***
Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales	Condicionada	Energía	Energía eléctrica	Coefficientes fijos determinados por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica
Transferencias a empresas de energía eléctrica	Condicionada	Energía	Energía eléctrica	Coefficientes fijos determinados por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica
Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) s/ Ley nro. 24065	Condicionada	Energía	Energía eléctrica	Coefficientes fijos determinados por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica
Fondo compensador de desequilibrios fiscales	Libre disponibilidad		Masa coparticipable	Coefficientes fijos
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes s/ Ley Nº 24.977	Libre disponibilidad		Monotributo	Coefficientes fijos
Fondo Federal Solidario	Condicionada	Infraestructura	Derechos de exportación de la soja	Coefficientes fijos
Fuente: Elaboración propia				
Notas:				
*Ley 26075 financiamiento educativo: La determinación del monto de la asignación específica correspondiente a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del monto total que surge de la aplicación del artículo anterior, se efectuará conforme a un índice que se construirá anualmente en función de los siguientes criterios:				
a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación (ponderación OCHENTA POR CIENTO (80%).				
b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%).				
c) La participación de la población no escolarizada de TRES (3) a DIECISIETE (17) años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%).				
** ARTICULO 23, Ley Nº 23.966 : "El Fondo II, carreteras provinciales complementarias del sistema troncal de caminos nacionales fijado en el artículo 21, se distribuirá entre todas las provincias en la siguiente forma: 30% en partes iguales; 20% en proporción a la población; 20% en proporción a la inversión de recursos viales propios de cada una de ellas; 30% en proporción al consumo de "los combustibles en cada provincia gravados por el presente decreto ley".				
*** Las transferencias de los recursos a las jurisdicciones revisten el carácter de automáticas, distribuyéndose, a medida de su acreditación, conforme los coeficientes de distribución determinados en el Art. 5º de la Ley 24.464. Cabe señalar que estos coeficientes se encuentran sujetos a su ajuste cada 2 años, de acuerdo a la evaluación que sobre su correcta aplicación debe efectuar el Honorable Congreso de la Nación, en cada jurisdicción.				

A su vez, existen fondos especiales conformados por porcentajes de impuestos tales como impuesto a las ganancias, IVA, ganancia mínima presunta, entre otros. Estos fondos se distribuyen entre las provincias condicionando los montos a gastos en determinadas áreas de interés para el estado nacional, como los que serán destacados en la siguiente tabla con el resumen de transferencias existentes.

Transferencias discrecionales

Las transferencias discrecionales a provincias se ejecutan en el marco de programas específicos determinados en el presupuesto nacional, ejecutado por los diferentes ministerios del gobierno federal.

Tabla 3 – Peso de los distintos tipos de transferencias en Argentina en el año 2013

Transferencias			
Tipo de transferencia	Miles de pesos	% sobre transferencias totales	% sobre automáticas o discrecionales
Transferencias a provincias	362.801.634,8	100,0%	
1 Automáticas	318.655.634,8	87,8%	100,0%
1.1 Libre disponibilidad	248.765.829,2	68,6%	78,1%
1.2 Asignación específica	69.889.805,6	19,3%	21,9%
1.2.1 Educación	28.790.904,4	7,9%	9,0%
1.2.2 Infraestructura	25.989.387,2	7,2%	8,2%
1.2.3 Vivienda	6.840.698,4	1,9%	2,1%
1.2.4 Previsión social	3.085.831,2	0,9%	1,0%
1.2.5 Vialidad	2.834.003,6	0,8%	0,9%
1.2.6 Energía	2.348.980,8	0,6%	0,7%
2 Discrecionales	44.146.000,0	12,2%	100,0%
2.1 Libre Disponibilidad	3.085.000,0	0,9%	7,0%
2.1.1 Asistencia financiera	3.085.000,0	0,9%	7,0%
2.2 Asignación Específica	41.061.000,0	11,3%	93,0%
2.2.1 Infraestructura	17.634.000,0	4,9%	39,9%
2.2.2 Educación	12.323.000,0	3,4%	27,9%
2.2.3 Políticas Sociales	4.140.000,0	1,1%	9,4%
2.2.4 Salud	2.293.000,0	0,6%	5,2%
2.2.5 Energía	1.773.000,0	0,5%	4,0%
2.2.6 Actividades centrales	605.000,0	0,2%	1,4%
2.2.7 Transporte	581.000,0	0,2%	1,3%
2.2.8 Políticas ambientales	503.000,0	0,1%	1,1%
2.2.9 Previsión social	500.000,0	0,1%	1,1%
2.2.10 Agricultura	443.000,0	0,1%	1,0%
2.2.11 Empleo	260.000,0	0,1%	0,6%
2.2.12 Políticas de DDHH	6.000,0	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

Analizando los montos que asumió cada tipo de transferencias en Argentina durante el año 2013, se advierte que el 88% de las transferencias resultaron automáticas y el 12% restante fueron discrecionales. A su vez, dentro de las automáticas, sólo 22% de las mismas fueron de asignación específica, mientras que el resto asumía

carácter de libre disponibilidad para las provincias. Estas proporciones, por el contrario, fueron de 7 y 93% para libre disponibilidad y condicionadas, respectivamente, en el caso de las transferencias discrecionales.

Tomando en cuenta únicamente las transferencias de asignación específica, resulta de interés conocer el destino de las mismas. En primer lugar, el sector que mayores recursos recibe por este medio es el de Educación, representando 37,1% de las transferencias condicionadas en su destino; seguido por infraestructura con 34,2%. A continuación se encuentra vivienda, representando el 11,3% de los recursos.

Tabla 4 - Transferencias de asignación específica

Transferencias de Asignación Específica		
Educación	41.113.904,4	37,1%
Infraestructura	37.897.387,2	34,2%
Vivienda	12.572.698,4	11,3%
Políticas sociales	4.140.000,0	3,7%
Energía	4.121.980,8	3,7%
Previsión social	3.585.831,2	3,2%
Vialidad	2.834.003,6	2,6%
Salud	2.293.000,0	2,1%
Actividades centrales	605.000,0	0,5%
Transporte	581.000,0	0,5%
Empleo	260.000,0	0,2%
Otros	952.000,0	0,9%
Total de transferencias de asignación Específica	110.956.805,6	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

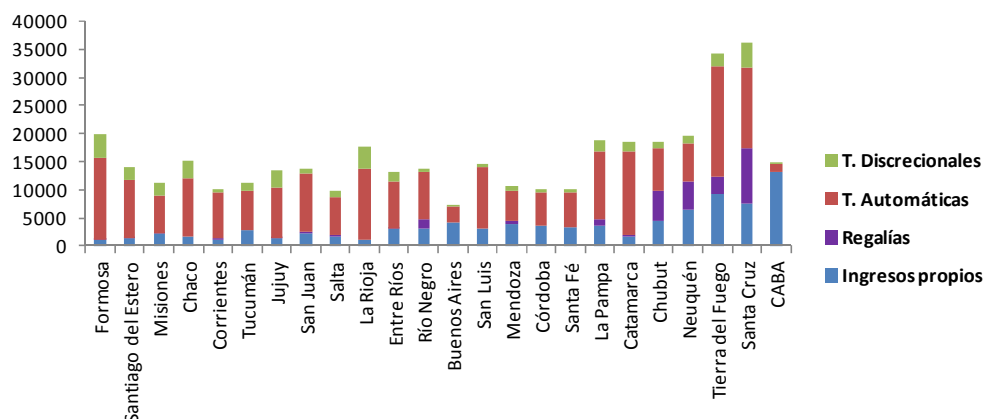
Analizando los recursos totales de que disponen las provincias argentinas, en términos per capita, clasificando entre recursos propios (tributarios y otros) y entre transferencias recibidas (automáticas o discrecionales), se advierte que el sistema de transferencias no cumple un claro rol nivelador entre provincias. Si bien el coeficiente de Gini de los recursos resulta mayor (0,38) antes de transferencias que luego de ellas (0,19), en la situación post transferencias la relación entre el máximo (Santa Cruz) y el mínimo (Buenos Aires) todavía es de 4,93, y entre las cinco provincias con menor PBG per capita, existe una de ellas (Formosa) que cuenta con un 96% más de recursos por habitante para gastar que otra componente del mismo grupo (Corrientes). También existen diferencias marcadas entre provincias similares en PBG per capita y ubicación geográfica, como es el caso de Santa Cruz y Chubut, en que la primera dispone de 97% más de recursos per capita para gastar que la segunda.⁸

Ni las transferencias ni los recursos totales presentan una relación definida con el PBG per cápita, por lo que a priori se descarta una clara lógica devolutiva. Sin embargo, como se observa en el segundo gráfico, las provincias con más recursos per capita son normalmente las menos densamente pobladas. Posteriormente en el análisis econométrico se profundizará sobre los determinantes de las transferencias en Argentina.

⁸ Para un análisis conjunto de la lógica de transferencias per capita en relación al PBG per capita y la densidad de población, consulte el Anexo.

Gráfico 2 - Ingresos totales per cápita por provincia (2013)

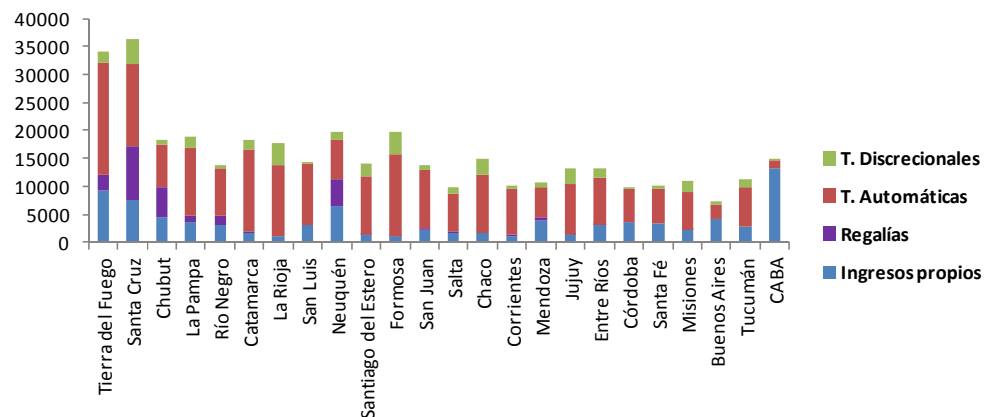
Ordenadas según PBGpc



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

Gráfico 3: Ingresos totales per cápita por provincia (2013)

Ordenadas según densidad de población



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

2.2.2 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Australia

La Federación de Australia está conformada por 6 estados, el territorio de la capital nacional (ACT) y el Territorio del Norte (NT). Su sistema de transferencias intergubernamentales es conocido internacionalmente por poseer dos características que la distinguen significativamente del resto de los países: por un lado, su sistema de igualación horizontal (HFE) entre estados es considerado el más complejo del mundo; por otro lado, este país se destaca por la significativa centralización de los recursos en el gobierno central, en relación a la descentralización de responsabilidades de gasto. Según Clemens y Veldhuis (2013), el gobierno federal recaudaba en 2013 el 80% de los ingresos pero se encargaba únicamente de la mitad de los gastos públicos de todos los niveles de gobierno. Estos desequilibrios verticales se cubren mediante transferencias desde el gobierno central a los estados, las cuales forman parte de las Relaciones Federales entre el Commonwealth y los estados (Commonwealth-State financial relations).

El Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales (IGA por sus siglas en inglés) proporciona el marco general para la nivelación fiscal en Australia, el cual proporciona:

- Asistencia de ingresos en general, incluida la continua provisión de pagos de acuerdo con el principio de igualación fiscal horizontal (HFE), para ser utilizado por los Estados para cualquier propósito.
- Pagos nacionales para propósitos específicos (SPP): son transferencias del gobierno central a los estatales sujetos a condiciones acerca de cómo se gasta el dinero, en áreas tales como salud y educación. Son incluidos dentro del cálculo de las transferencias de igualación.
- Pagos de Cooperación Nacional(NPP): son transferencias a los estados dirigidas a proyectos específicos en áreas tales como salud y vivienda, que no están sujetas al régimen de igualación horizontal.⁹

Igualación Fiscal Horizontal

El sistema de compensación de desequilibrios horizontales en Australia se diferencia internacionalmente en que persigue un objetivo de “igualación completa” de la capacidad fiscal. Ésta se basa en necesidades de gastos y habilidad para recaudar impuestos, debidas a factores que no se encuentran bajo el control de los gobiernos estatales; y que intenta mejorar la provisión de servicios públicos en los estados que se encuentran en desventaja.

Igualación completa significa que, luego de la distribución de transferencias, cada uno de los 6 estados que componen Australia, la Capital y/o Territorio del Norte, deben tener la capacidad de proveer servicios y la infraestructura asociada al mismo estándar, si cada uno de los estados realiza el mismo esfuerzo para recaudar fondos de sus propias fuentes, y operan al mismo nivel de eficiencia.¹⁰

Desde 1999 los fondos utilizados para las HFE provienen de la recaudación de GST, es decir, del impuesto sobre bienes y servicios. Dicho año, se acordó que los ingresos derivados de la recaudación de GST por parte del gobierno central, serían distribuidos en base a principios de igualación fiscal. Como contrapartida, los estados se comprometieron a eliminar impuestos ineficientes tales como aquellos sobre las transacciones financieras.

La distribución del GST requerida para alcanzar HFE se decide cada año por el Tesoro Federal, sobre la base de la asesoría del Commonwealth Grants Commission (CGC), mientras que la metodología es revisada cada 5 años. La última revisión metodológica tuvo lugar en 2010.

La distribución del GST entre los estados o territorios se basa en una participación ajustada de la población, en base al cálculo de un coeficiente de “relatividad” de cada estado por parte de la Commonwealth. La transferencia correspondiente a cada estado es igual al producto entre el coeficiente y la participación per cápita ajustada sobre la recaudación de GST.

Cálculo del coeficiente de relatividad

Si los estados tuvieran las mismas características económicas, sociales y demográficas y las transferencias fueran distribuidas uniformemente conforme a ellos, la *Commission* recomendaría igual distribución de GST per cápita. Cada estado recibiría, en promedio, el mismo monto por residente.

Sin embargo, algunos estados son fiscalmente más fuertes que otros, debido a bases impositivas más importantes, menores costos de servicios o reciben en promedio transferencias superiores. Ellos, necesitan menor GST que otros estados si se pretende la igualdad fiscal.

Esa debilidad o fortaleza fiscal relativa, es medida por la necesidad de ingresos de GST de cada estado, comparado al promedio y se resume en un coeficiente de “relatividad”.

⁹Para un análisis esquemático del sistema de transferencias de Australia, consulte el Anexo.

¹⁰Commonwealth Grants Commission.

Aquellos estados con relatividad inferior a 1 son estados más fuertes, por lo que son aportantes de fondos, y aquellos con coeficientes superiores a 1, son fiscalmente más débiles, convirtiéndose en los beneficiarios del sistema.¹¹

Sin embargo, el proceso para identificar y cuantificar los factores que intervienen en el cálculo de las relatividades es extremadamente complejo, dado que se toman bajo consideración un amplio conjunto de factores que incluyen: tamaño de la población, edad, estructura, ingreso per-cápita, el impacto geográfico en los costos, la presencia de personas indígenas, fluencia del inglés y la capacidad de varias bases impositivas. La indigencia es la mayor fuente de igualación por el lado de los gastos y los ingresos por minería constituyen la principal fuente por el lado de los ingresos.¹²

Una característica a destacar del sistema de transferencias australiano es que, a diferencia de Canadá, no se aplican descuentos a ingresos por minería en el proceso de igualación. Las regalías mineras están completamente incluidas en el cálculo de transferencias de igualación horizontal.

Pagos nacionales para propósitos específicos (SPP)

Los pagos para propósitos específicos son gobernados por cinco acuerdos dirigidos a salud, escuelas, desarrollo de habilidades y productividad laboral, servicios de discapacidad, reformas de indigencia y viviendas. Son realizados por la Commonwealth a los estados en cada uno de esos sectores. Los estados tienen una considerable flexibilidad para decidir en qué gastar sus fondos, siempre que se destinen al sector relevante.

El monto total de estas transferencias se determina según un factor de crecimiento que se especifica en el Acuerdo Intergubernamental.

Este tipo de transferencias, además de ser condicionadas en cuanto al tipo de gasto al cual deben dirigirse, suelen exigir una contraparte por parte de los estados, que puede ser de distintos tipos:

- Contraparte monetaria. Ejemplo: los estados deben proveer acceso gratuito a hospitales públicos para los pacientes de Medicare, como contrapartida de los fondos obtenidos bajo el acuerdo "HealthCare".
- Condiciones de gasto. Ejemplo: SPPs para escuelas, deben ser gastadas en salarios docentes y capacitaciones.
- Mantener cierto estándar de calidad, demostrándolo a través de reportes periódicos.

Pagos de Cooperación Nacional (NPP)

Adicionalmente a los SPP que se toman en consideración en el cálculo de las transferencias de GST, la Commonwealth reconoce la necesidad de brindar apoyo adicional a los Estados para llevar a cabo las reformas nacionales prioritarias o proyectos de colaboración con el estado nacional, por lo que entrega transferencias denominadas NPP. Éstas no se tienen en

¹¹ La transferencia a un estado A surge de la siguiente fórmula:

$$T_A = (I_E - I_A) + (G_E - G_A) - TE_A \quad (1)$$

Donde:

T_A= transferencia a asignar al Estado A.

I_E= ingreso público per cápita "estándar" multiplicado por la población del Estado A;

I_A= ingreso público per cápita del Estado A aplicando un esfuerzo promedio "estándar" para la obtención de los recursos;

G_A= gasto público per cápita del Estado A proveyendo una cantidad y calidad "estándar" de servicios públicos;

G_E= gasto público per cápita "estándar" multiplicado por la población del Estado A;

TE_A= otras transferencias específicas realizadas al Estado A

¹²Commonwealth Grants Commission.

cuenta en el cálculo de transferencias solidarias y también son dirigidas con propósitos específicos.

En términos generales la distribución de las transferencias condicionadas entre Estados, ya sean SPP o NPP, varía para cada programa. En algunos casos la distribución de los fondos ha sido definida por el contexto histórico institucional vigente al momento de su implementación; en otros está basada en la percepción unilateral de la Commonwealth con respecto a las necesidades de las regiones; mientras que en otros siguen el criterio simple de distribución en función de la población de cada Estado. Es por ese motivo que resulta sumamente difícil la distinción de los programas como de origen automático o discrecional.

13

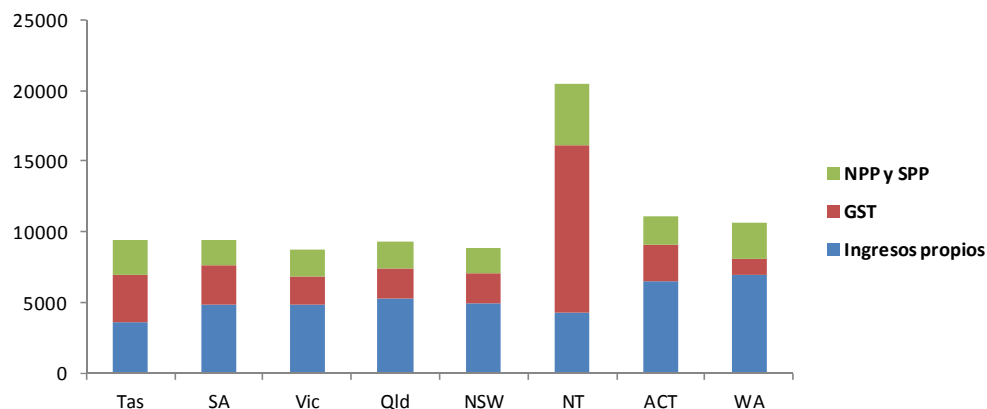
Del análisis de las distintas fuentes de recursos estatales surge que la mayor parte de los mismos son recursos propios, a excepción del estado de Tasmania y el Territorio del Norte. De las transferencias otorgadas en el año 2013, el 52% fue condicionado a destinos de gastos específicos, mientras que el 48% restante podía ser gastado por los estados según sus fines particulares.

Luego del otorgamiento de transferencias, los recursos per cápita se igualan significativamente en todas las jurisdicciones, a excepción del Territorio del Norte, cuyos recursos asumen un valor cercano al doble de los recursos promedio. Esto se debe al gran valor que asume su coeficiente de relatividad en el cálculo de GST, beneficiándolo por las condiciones especiales del territorio en términos de factores tales como densidad y clima.

La diferencia de recursos totales entre la provincia más rica antes de transferencias (Australia Occidental) y la más pobre (Tasmania) es de 1,9 veces. Después de las transferencias, la jurisdicción con mayores recursos es el Territorio del Norte, superando en 134% los recursos totales de Victoria. Sin embargo, si se excluyen los territorios, Australia Occidental sólo supera los recursos totales de Victoria en un 20%.

Gráfico 4 - Recursos totales de estados y territorios de Australia (2013)

Ordenadas según PBGpc



Fuente: Elaboración propia en base a Commonwealth GrantsComission (CGC)

A partir de los gráficos es posible advertir que el Territorio de la Capital Australiana también posee un tratamiento especial, al obtener mayores recursos per cápita totales, beneficiándose a pesar de ubicarse dentro de las jurisdicciones más ricas.

13 IERAL (2002)

Gráfico 5 - Recursos totales de estados y territorios de Australia (2013)

Ordenadas según densidad de población



Fuente: Elaboración propia en base a Commonwealth GrantsComission (CGC)

2.2.3 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Brasil

El Estado Federal de Brasil está compuesto en su nivel intermedio por 26 estados y un distrito federal, en los cuales se advierten desequilibrios horizontales considerables. La relación entre los recursos per cápita propios del estado más rico en relación al más pobre es de 4,37 veces. Sin embargo, posee un sistema de transferencias que busca disminuir estas disparidades.

Debido a dichas diferencias, hay estados muy dependientes de las transferencias y otros en los cuales esa fuente de ingresos es prácticamente residual. Un caso especial lo constituye el Distrito Federal, donde se localiza la capital del país: además de las transferencias habitualmente recibidas por todos los estados, recibe fondos adicionales para ser destinados en áreas de educación, salud y seguridad pública, las cuales son pagadas por el gobierno, por medio del Fondo Constitucional del Distrito Federal (FCDF).

Dejando de lado el mencionado caso especial, la dependencia con relación a las transferencias federales tiene un recorte geográfico bien definido: los 15 estados más dependientes son aquellos pertenecientes a las regiones del Norte y Nordeste, los cuales presentan indicadores y renta y calidad de vida bastante inferiores al Sur y Sudeste del país.¹⁴

En Brasil los recursos propios de los estados provienen de impuestos tales como impuesto a la circulación de bienes y servicios (ICMS) e impuesto a la propiedad de vehículos automotores (IPVA); mientras que las transferencias fiscales se pueden clasificar en dos grupos: obligatorias y voluntarias.

Transferencias Obligatorias¹⁵

Consisten en la distribución de los ingresos de la recaudación de los impuestos federales o estatales, el Distrito Federal y los municipios, con base en disposiciones constitucionales o mediante leyes. Constituyen casi la totalidad de los montos otorgados a los estados; en el año 2012, representaron el 94% de las transferencias totales.

La constitución brasileña prevé la conformación de dos transferencias de gran importancia cuantitativa: el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el Fondo de Participación de los Estados (FPE), constituidos por la recaudación del impuesto a la renta (IR) y el

¹⁴ Mendez, Miranda, Cosio (2008).

¹⁵ Un resumen de las principales transferencias obligatorias, su origen y destino de fondos, así como el criterio de distribución puede hallarse en el anexo.

impuesto sobre la producción industrial (IPI). La distribución del PFE entre los estados tiene relación directa con el tamaño de la población y relación inversa con el ingreso per cápita, y se constituye con el 21,5% de la recaudación de los impuestos citados previamente, mientras que el FPM se constituye con el 22,5% de los mismos.¹⁶

Por otro lado se encuentran los impuestos recaudados por el estado central y que son posteriormente distribuidos o coparticipados: impuesto sobre la propiedad territorial rural (ITR), que es distribuido en un 50% directamente del estado central a los municipios, o el Impuesto sobre la producción industrial proporcional a las exportaciones (IPI-Exportação), la contribución de intervención en el dominio económico sobre combustibles (CIDE – Combustibles) y el 30% del impuesto sobre operaciones relativas al oro como activo financiero (IOF-Ouro).

Por otro lado, se destacan como transferencias constitucionales, las referidas a la Ley Complementaria Nro. 87 del año 1996, también llamada Ley Kandir, que trata de la transferencia de fondos debido a la exención del ICMS sobre las exportaciones y las retenciones; así como también las transferencias al Fondo de Desarrollo de la Educación básica y Fortalecimiento de Profesionales de la Educación (FUNDEF/FUNDEB), que centraliza la participación de los impuestos recaudados por todos los niveles de gobierno para la aplicación a aquel sector.¹⁷

El Tesoro Nacional es el encargado de efectuar las transferencias a los estados acorde a las normas constitucionales, a excepción del caso del FUNDEB, dado que le compete al Fondo Nacional de Educación (FNDE), dependiente del Ministerio Nacional de Educación, realizar las transferencias.

Además de las transferencias constitucionales, leyes específicas pueden determinar la transferencia de recursos a estados y municipios, de carácter excepcional, como por ejemplo el Auxilio Financiero para Fomento de las Exportaciones (FEX). También resulta pertinente destacar la normativa que establece que el 3% del total de la recaudación de IPI e IR constituye fondos para financiar programas de desarrollo en las regiones norte, centro-oeste y noreste, que son las históricamente más rezagadas.

La Tabla 5 resume las principales transferencias obligatorias del sistema Brasileño.

Transferencias Voluntarias

Las transferencias voluntarias son recursos para entes federativos a título de cooperación, auxilio o asistencia financiera, que no se encuentran determinados por la constitución ni tienen marco legal, ni tampoco sean destinados al Sistema único de Salud (SUS). Exigen la celebración de un instrumento jurídico entre las partes involucradas y, por regla general, requieren de una contrapartida financiera por el beneficiario.

Los principales ejemplos los constituyen convenios, acuerdos, ajustes y otros instrumentos similares como los contratos de transferencias. Su finalidad es la realización de obras y/o servicios de interés común y coincidente con los partícipes.

Dado que se trata de acuerdos particulares entre las partes intervinientes, varían ampliamente en su concepción, pudiendo existir condicionamiento o no en el destino de los fondos. Sin embargo, al no existir una normativa uniforme que regule la concertación de los convenios ni fórmulas particulares que determinen el otorgamiento de ayudas a los distintos estados, se considera que se trata de transferencias discrecionales.

A modo de ejemplo, diferentes categorías de transferencias voluntarias condicionadas vinculadas al área de educación se financian mediante el denominado “salario-educación”.

¹⁶ Ambos fondos son incondicionados en el destino de los fondos.

¹⁷ Tanto las transferencias que surgen de la Ley Kandir y como CIDE-Combustibles, pueden considerarse compensaciones financieras que surgen de externalidades negativas.

Se trata de una contribución social pagada por las empresas, que se destina a generar recursos adicionales a los tres niveles de gobierno, para destinarlos a educación. El valor dirigido a los estados se destina al Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE).

También existen diversas transferencias voluntarias destinadas a asegurar un nivel mínimo de determinados bienes públicos tales como la salud e infraestructura.

Sistema Único de Saúde (SUS):

Una mención aparte debe realizarse con respecto a las transferencias asociadas al Sistema Único de Salud, debido a su relevancia y particularidades. Este programa comprende todas las acciones y servicios de salud de las esferas federal, estatal, municipal y por distritos, así como también los servicios privados de salud contratados o acordados. Todos los niveles de gobierno deben aportar fondos al sistema. En el caso de estados y municipios, deben contribuir con, al menos, entre el 12 y 15% de sus ingresos. El gobierno central debe aportar un monto variable, cumpliendo la restricción de que la variación anual siga el ritmo de crecimiento del PIB.

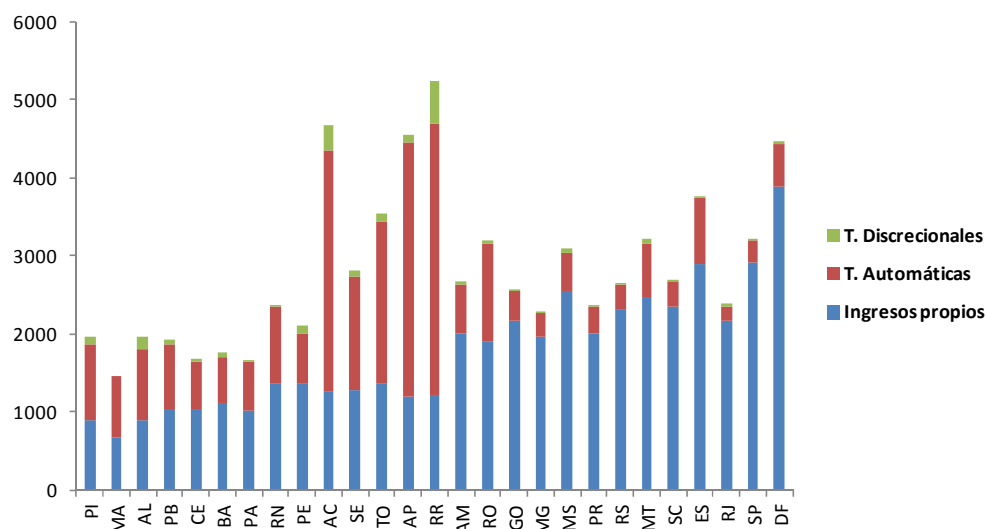
El gobierno puede realizar transferencias intergubernamentales o realizar pagos directos a los prestadores de servicios de salud. Sin embargo, la segunda modalidad ha perdido importancia con el paso del tiempo.

En el caso de transferencias a los estados, éstas pueden ser de dos tipos: mediante convenios o fondo a fondo. Los convenios son acuerdos de fondos condicionados, entre cada estado y el gobierno central, con las características mencionadas dentro de las transferencias voluntarias. Las transferencias fondo a fondo constituyen pagos automáticos y condicionados a los fondos estatales de salud, para complementar sus propios aportes. Se denominan “fondo a fondo” debido a que los depósitos los realiza el Fondo Nacional de Saúde en los fondos de salud de los estados, municipios o del Distrito Federal, a través de cuentas individualizadas.

En este trabajo se ha tomado el criterio de incluir las transferencias del SUS fondo a fondo dentro de las transferencias automáticas, y aquellas provenientes de convenios dentro de transferencias discrecionales.

Gráfico 6–Ingresos totales per cápita por estados (2012)

Ordenados en base a PBGpc



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Coleta de Dados Contábeis

Contemplando todo tipo de recursos de que disponen los estados brasileños, en los gráficos que siguen puede advertirse que no existe una relación muy clara entre la distribución de

transferencias y el PGB per cápita de los estados. Incluso, las mayores transferencias per cápita parecieran ubicarse entre los estados de PBGpc medio. No obstante, aún después de las transferencias, existiría una relación positiva entre PBG per capita y disponibilidad de recursos para gastar.

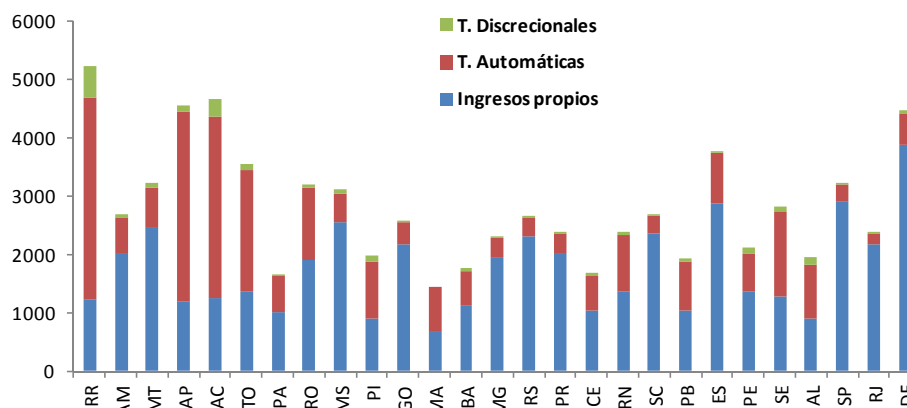
Analizando las disparidades en términos de recursos entre los estados, se destaca que la relación entre el máximo de recursos propios (DF) y el mínimo (MA) es de 5,7 veces, mientras que esta relación se transforma en 3,6 veces una vez otorgadas las transferencias.

En el caso de la densidad de población tampoco se identifica una relación clara con las mismas e incluso después del otorgamiento de transferencias, los recursos totales per cápita entre los estados continúan siendo muy dispares entre sí.

El estado de San Pablo, uno de los más ricos y con mayor densidad de población, luego del Distrito Federal y el estado de Río de Janeiro, es uno de los más fuertemente castigados mediante el otorgamiento de transferencias. Por el contrario, las transferencias más importantes se ubican las jurisdicciones con menor densidad, y entre algunas de alta densidad, independientemente del PBGpc.¹⁸

Gráfico 7: Ingresos totales per cápita por estados (2012)

Ordenados en base a densidad de población



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Coleta de Datos Contábeis

2.2.4 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Canadá

Canadá se define por su propio gobierno como una monarquía constitucional, un estado federal y una democracia parlamentaria. Está conformada por 10 provincias y 3 territorios septentrionales (Nunavut, Northwest Territories y Yukon). Al hablar del federalismo de Canadá, pueden distinguirse en la Constitución distintos poderes de tributación otorgados al estado federal y a los provinciales, complementado con un sistema de transferencias desde el estado central a los gobiernos estatales.

Existen cuatro programas fundamentales de transferencias intergubernamentales: Transferencias de salud (CHT), Transferencias Sociales (CST), Transferencias de igualdad horizontal a las provincias y Fórmula de Financiamiento Territorial (TFF). Todos los programas se encuentran respaldados por normas que establecen las fórmulas de reparto correspondientes, por lo que pueden considerarse automáticas.¹⁹

Los programas CHT y CST son transferencias federales en bloque que financian políticas sobre áreas específicas tales como salud, educación, asistencia social y servicios sociales,

¹⁸ Iguales conclusiones pueden obtenerse del gráfico que considera de manera conjunta las variables: transferencias per cápita, PBG per capita y densidad de población, disponible en Anexo.

¹⁹ Un análisis resumen del sistema de transferencias de Canadá, se encuentra en el Anexo.

etc.²⁰ Se trata de transferencias en bloque porque los gobiernos receptores tienen libertad para gastar dentro de los objetivos citados de acuerdo a sus prioridades, siempre que respeten los principios de la CanadaHealthAct y la condición de que no exista un período requerido de residencia mínima con respecto al acceso a la Asistencia Social que brindan las provincias. Por otro lado, las transferencias de igualación horizontal y TFF proveen transferencias incondicionales a las provincias y territorios, que intentan nivelar la capacidad fiscal en el primer caso, y la necesidad fiscal en el segundo.

Transferencias Sociales (CST)

Son transferencias federales en bloque a provincias y territorios para apoyar financieramente la educación post-secundaria, asistencia social y servicios sociales, y desarrollo temprano de niños, así como el temprano aprendizaje y cuidado de niños. El monto distribuido se conforma de una parte en efectivo y otra mediante participación de impuestos. Dado que estas últimas tienen distinto valor en cada provincia o territorio, conllevan un efecto distributivo, conocido como "Igualación asociada". El valor del monto distribuido de dicha manera es calculado cada año por el gobierno central, pudiendo aumentar o disminuir, tanto para ciertas provincias particulares, como en términos generales.²¹²²

A partir del año fiscal 2009-2010 se estableció que las transferencias en términos monetarios crecerían a un 3% anual, como resultado de un ajuste automático establecido por ley.

La distribución de las transferencias entre los estados se calcula sobre una base per cápita igual en efectivo reflejando el compromiso del gobierno en asegurar que las transferencias condicionales provean igual soporte a todos los habitantes.

Transferencias de Salud (CHT)

Es el programa de transferencias a provincias y territorios de mayor monto, el cual provee financiamiento a largo plazo para la salud. Los pagos de CHT se realizan según una base per cápita igual, que incluye dinero y transferencias de impuestos. Desde 2014-2015, las CHT provinciales y territoriales se asignarán según una base per cápita igualitaria únicamente de dinero.²³

En 2011 se anunció que los niveles de CHT en efectivo crecerían al 6% hasta 2016-17, y partir del año siguiente el monto de dinero crecerá en línea con un promedio móvil a tres años del Producto Bruto Doméstico, con garantía de crecimiento de al menos 3 puntos porcentuales por año.

Transferencias horizontales

"Equalization" es el programa del Gobierno de Canadá que pretende disminuir las disparidades fiscales entre provincias, es decir, los desequilibrios horizontales exceptuando los territorios. Estos pagos permiten que los estados menos prósperos provean a sus residentes servicios públicos comparables a aquellos provistos por otras provincias, a niveles razonables de imposición. El programa de igualación fiscal se halla en existencia desde 1957 y sus objetivos han alcanzado rango constitucional en 1982.

Estos pagos son incondicionales, es decir, las provincias que los reciben pueden utilizarlos libremente según sus prioridades. El fondo es financiado enteramente por los ingresos

²⁰ Creadas en el año 2004, hasta ese momento formaban de manera conjuntas las transferencias sociales y sanitarias de Canadá (CHST).

²¹ Department of Finance of Canadá.

²² El gobierno federal cede parte del lugar fiscal para que las provincias participen con sus tasas propias en impuestos de base federal, como son los impuestos sobre los ingresos personales y corporativos.

²³ Department of Finance of Canadá.

generales del gobierno central, las provincias no contribuyen financieramente al programa y su capacidad para recaudar impuestos no se ve afectada por la transferencia.

Según Edison Roy (2013), en el año 2007 el sistema federal reintrodujo un enfoque basado en fórmula de reparto, a diferencia del prevaleciente desde 2004, que era de suma fija. En 2009 la fórmula ha sido modificada a fines de limitar el monto total de pagos del programa, de modo que el sistema fuera sustentable en el futuro. Desde este año, el monto total de los pagos de *Equalization* ha crecido anualmente acorde al promedio móvil a 3 años de la tasa de crecimiento del Producto Bruto Doméstico de Canadá.

En términos generales, la estructura de reparto de las transferencias es la siguiente: se calcula la capacidad fiscal de cada provincia y, posteriormente, se compara dicha capacidad fiscal con la capacidad fiscal promedio teórica de todas las provincias, calculando la brecha a cubrir por la transferencia.

La capacidad fiscal se mide a partir de la capacidad para generar recursos propios, que provienen de una de las cinco categorías siguientes de impuestos: sobre ganancias personales, a ganancias de empresas, al consumo, a la propiedad e ingresos por recursos naturales, y se miden en términos per cápita. La fórmula de *Equalization* estima la capacidad fiscal en cada una de las 4 categorías de ingresos, exceptuando los ingresos por recursos naturales, determinando el monto de ingresos per cápita que cada provincia podría generar si todas tuvieran tasas impositivas iguales (capacidad fiscal teórica).

Para determinar si una provincia determinada será beneficiaria del sistema, y en qué monto, la capacidad fiscal de cada provincia en las 5 categorías de ingresos, debe compararse con la capacidad fiscal promedio de las 10 provincias. Si acorde a la fórmula, una provincia tiene habilidad para generar recursos propios por debajo del promedio, entonces recibirá el monto de dinero que necesita para cubrir la diferencia. Si excede el promedio, no recibirá la transferencia.

Resulta de particular importancia destacar el tratamiento especial que se le otorga a los ingresos por recursos naturales. Desde el año 2007, las provincias que resultan beneficiarias del programa reciben una transferencia cuyo monto incluye el 50% de los ingresos por recursos naturales o los excluye en su totalidad. Dichas provincias reciben de manera automática el pago acorde a la opción que les brinde un mayor monto de pagos de transferencias horizontales per cápita, lo cual ha recibido fuertes críticas tras su implementación (Édison Roy 2013).

Otra particularidad del sistema es aquella introducida en el año 2007 y modificada en 2009, que tiene como finalidad limitar el monto de la transferencia a recibir por una provincia, evitando que luego del pago sus recursos superen a los de provincias no beneficiarias. Consiste en una regla que establece que la combinación de capacidad fiscal de ingresos propios (que incluye las 5 fuentes de ingresos) y los pagos por la transferencia descrita a cualquier provincia beneficiaria, no puede superar la capacidad fiscal promedio de todas las provincias que reciben dichas transferencias. Esta innovación ha sido introducida a fines de evitar situaciones de injusticia entre las provincias.

Fórmula de Financiamiento Territorial (TFF).

Como establece el Departamento de Finanzas de Canadá, TFF es una transferencia incondicional anual del Gobierno de Canadá a los tres gobiernos territoriales que les permite proveer a sus residentes un amplio rango de servicios públicos comparables a aquellos ofrecidos por gobiernos provinciales, a niveles comparables de tributación.

TFF ayuda a los gobiernos territoriales a brindar servicios públicos básicos en el norte, tales como hospitales, escuelas, infraestructura y servicios sociales, reconociendo el alto costo de proveer servicios en el norte, así como los desafíos de proveer dichos servicios a un gran número de comunidades pequeñas y aisladas. En su cálculo no sólo tiene en cuenta la capacidad fiscal, sino también la necesidad fiscal de los territorios.

La subvención de cada territorio se basa en una transferencia monetaria que cubre la diferencia entre una proxy de sus necesidades de gasto (Base de gasto bruto, GEB) y su capacidad para generar ingresos. Para determinar esta última, se calculan los ingresos que cada territorio podría obtener con impuestos de base propia. Sin embargo, se excluye el 30% de la capacidad de recaudación de ingresos de los territorios, de manera tal que TFF incluya incentivos a aumentar los recursos propios.²⁴²⁵

Otra cuestión a destacar es que los ingresos provenientes de recursos naturales no forman parte de los ingresos territoriales utilizables a propósitos de cálculos de TFF. El tratamiento de los recursos naturales se negocia de manera separada.

La distribución de los montos totales entregados a los estados, según los distintos tipos de transferencias se presentan en la tabla nro. 7. En la misma se aprecia que el 68,7% de los fondos están condicionados en el destino de su gasto, debiendo dirigirse un 71,3% de los mismos a políticas de salud, en marco de la transferencia CHT; y el restante 28,7% de las mismas a educación y asistencia social, a través del programa CST.

El 31,3% de las transferencias de libre disponibilidad, se destina principalmente a los estados. Éstos reciben el 83% de las mismas, mientras que sólo el 17% se dirige a los territorios, de acuerdo a la Fórmula de Financiamiento Territorial.

Tabla 5 – Destino de las transferencias en Canadá

Transferencias automáticas de Canadá		
Tipo de Transferencia	% del total	% según clasificación
1. Condicionadas	68,7%	100,0%
1.1 Transferencias de salud	48,9%	71,3%
1.2 Transferencias sociales	19,8%	28,7%
2. Libre disponibilidad	31,3%	100,0%
2.1 Horizontales	26,0%	83,0%
2.2 Financiamiento territorial	5,3%	17,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Departamento de Finanzas de Canadá

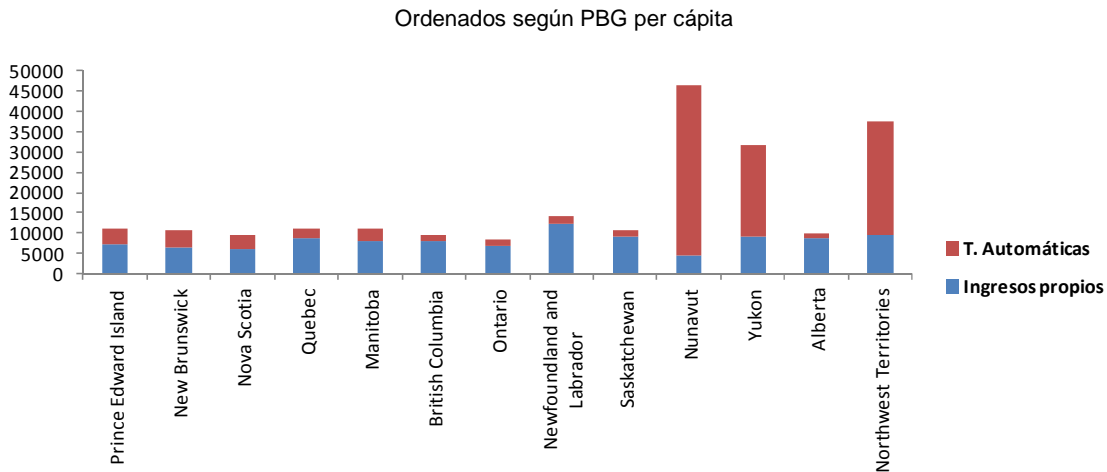
Tras analizar de manera detallada las principales transferencias que constituyen el sistema canadiense, se procede a estudiar de manera gráfica el impacto que tienen sobre los recursos de las distintas jurisdicciones.

En el siguiente gráfico se observan los recursos de las provincias y territorios, distinguiendo entre recursos propios, fundamentalmente tributarios, y los provenientes de transferencias, que en este caso, se consideran automáticas en su totalidad. En el mismo, las jurisdicciones se hallan ordenadas según PBG per cápita, donde se destacan los tres territorios, por ser beneficiarias de montos ampliamente superiores de transferencias.

²⁴El índice GEB de cada territorio se ajusta anualmente para asegurar que el gasto territorial pueda crecer en línea a crecimientos relativos de la población entre los territorios y Canadá, y cambios en gastos de gobiernos provinciales y locales.

²⁵Para realizar este cálculo siete de las principales fuentes de recursos (ingresos personales, ingresos de empresas, tabaco, gasolina, bebidas alcohólicas, payroll y combustibles diesel) son medidas utilizando un Sistema Impositivo Representativo, similar al utilizado en el programa Equalization. Las restantes 7 fuentes de ingresos (impuestos al capital, impuestos generales y misceláneos a las ventas, licencias comerciales y no comerciales de vehículos, hospitales y medios de seguro médico, premios de seguros, impuestos a la propiedad, lotería y ganancias de otros juegos de azar, ingresos misceláneos y dividendos a acciones preferentes) se estiman de estiman de manera escalonada a una tasa del 2%.

Gráfico 8 – Recursos totales per cápita de provincias y territorios de Canadá (2013)



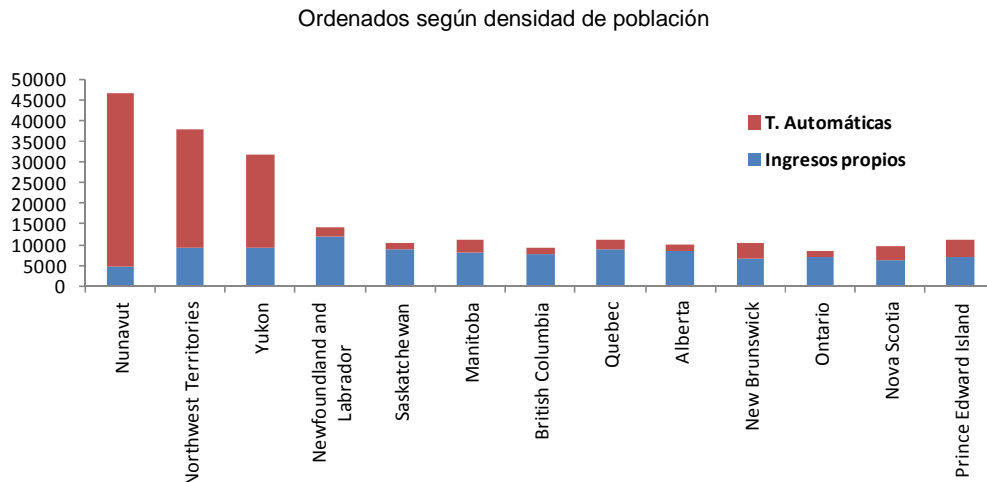
Fuente: Elaboración propia en base a StatisticsCanada

Analizando los recursos propios, Newfoundland and Labrador son las provincias más ricas, superando en 170% los recursos de Nunavut, la jurisdicción más pobre. Si se excluyen los territorios del análisis, Nova Scotia se convierte en la provincia de menores recursos, y la relación es de 2 veces.

Después de las transferencias, la relación entre el máximo y el mínimo de recursos totales es de 5,46 veces si se tienen en cuenta los territorios y de 1,64 veces si se excluyen.

Las transferencias parecieran mostrar, en el caso de las provincias, una relación inversa con el PBGpc, y una relación inversa con la densidad de población en el caso de los territorios. Nunavut es la jurisdicción mayormente beneficiada por transferencias desde el gobierno central, seguida por Northwest Territories y Yukon. Dentro de las provincias, la más beneficiada es Prince Edward Island, coincidiendo con aquella con menor PBG en términos per cápita.

Gráfico 9: Recursos totales per cápita de provincias y territorios de Canadá (2013)



Fuente: Elaboración propia en base a StatisticsCanada

Por lo tanto, en las transferencias intergubernamentales de Canadá imperaría una lógica devolutiva en las provincias y redistributiva en los territorios. Lo mismo puede observarse en el siguiente gráfico en el cual la ubicación de las burbujas depende de la densidad de

población y el PBGpc, y el tamaño de las mismas está dado por la magnitud de transferencias.²⁶

2.2.5 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Colombia

Colombia es una república unitaria según la constitución nacional de 1991, conformada por departamentos, municipios y territorios indígenas, descentralizadas administrativamente.

Los departamentos son 32 y constituyen entidades territoriales que gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las leyes.

Desde fines de la década del 60 Colombia ha comenzado un proceso de descentralización fiscal, en el cual se otorgaron algunas potestades tributarias a los departamentos y municipios, así como la participación en la recaudación en el impuesto a las ventas de departamentos, municipios y el distrito especial. Adicionalmente, en 1969 se creó el situado fiscal, que establecía que el Gobierno Nacional debía transferir entre el 15% y el 25% de los ingresos ordinarios de la Nación a los departamentos para atender los gastos de funcionamiento de educación primaria y salud (Gutiérrez, 2002).

Tras sucesivas modificaciones en las décadas del '70 y '80, en cuanto a condicionamiento de gastos de recursos concedidos y destino de los mismos, en 1991 la descentralización colombiana llegó a su cúspide con la sanción de la nueva Constitución Nacional.

Los principales cambios en materia de federalismo fiscal que dispuso esta modificación normativa se detallan a continuación: en primer lugar, el Constituyente de 1991 buscó asegurar la prestación de un nivel mínimo de los servicios de salud y educación en toda la Nación, a través de transferencias condicionadas del gobierno del nivel central hacia los gobiernos subnacionales, manteniendo el antiguo situado fiscal y creando la participación municipal.

En relación al situado fiscal, la Constitución (art. 356) estableció que el Gobierno Nacional debía girar un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación a los departamentos y a los distritos, para atender los servicios de salud y educación. Según la Ley, de dichos porcentajes debían destinarse:

- 60% para educación
- 20% para salud
- El 20% restante para cumplir las metas de cobertura en la prestación de estos servicios

Adicionalmente, se refinaron los criterios de distribución territorial, atendiendo no sólo al nivel de población, sino que al igual que lo propuesto por James Buchanan (1950), se tuvieron en cuenta las necesidades y la capacidad fiscal de los gobiernos locales. Además, se adoptaron otros criterios para la distribución de los recursos, tales como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa.²⁷

En 2001 el sistema de transferencias colombiano se modifica de manera significativa: se unieron el situado fiscal y la participación municipal en el Sistema General de Participaciones (SGP), que es la única transferencia de importancia existente en la actualidad hacia los departamentos. En el año 2012, el GSP representó más del 98% de las

²⁶Conclusiones en línea con aquellas desprendidas del análisis previo, se obtiene a través del análisis conjunto de las variables transferencias per capita, densidad de población y PBG per capita, disponible en anexo.

²⁷Según la ley, un 15% del total de los recursos del situado fiscal debía repartirse por partes iguales entre todos los departamentos y distritos, y el 85% restante debía repartirse atendiendo al número de los usuarios del momento y potenciales de los servicios de salud y educación, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

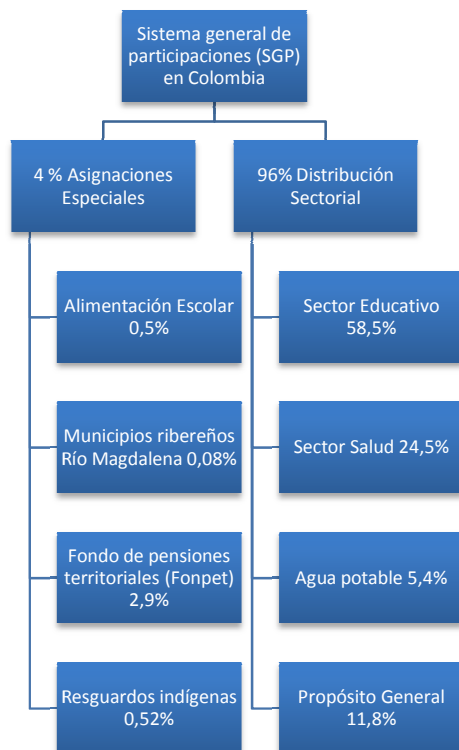
transferencias totales. Estos recursos provienen de los Ingresos Corrientes de la Nación y se ejecutan en el Presupuesto General de la Nación como Transferencias Corrientes.

La distribución de los fondos provenientes del SGP se resume a continuación.

Como puede observarse, casi la totalidad de los recursos que reciben municipios y departamentos de parte del gobierno central, se encuentran condicionados en su gasto.

En cuanto a la distribución intra-sectorial del SGP, la población es la principal variable a la hora de asignar recursos, pero también existen premios marginales por la eficiencia que muestren los municipios. Según el artículo 356 de la Constitución Colombiana, los criterios de distribución a tener en cuenta son los siguientes:

Gráfico 10 - Sistema de transferencias de Colombia



Fuente: Elaboración propia

a. Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.

b. Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

El artículo 357 de la Constitución Colombiana establece "El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución". Sin embargo, el acto legislativo 04 de 2007, a fines de garantizar recursos crecientes a nivel territorial, estableció las reglas para el crecimiento de la base del Sistema General de Participaciones, señalando: "Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%".

Adicionalmente, se establecieron crecimientos exclusivos de los recursos destinados a educación, y recursos adicionales si la economía crece por encima del 4% anual, que serán destinados a primera infancia.

En este punto del trabajo es necesario realizar una aclaración con respecto a Colombia. Si bien autores tales como Vargas (2014) sostienen que el SGP es la única transferencia a departamentos que existe, Iregui, Ramos y Saavedra (2001) incluyen adicionalmente al mecanismo de Cofinanciación como una transferencia adicional. Ésta consiste en la financiación conjunta por parte del gobierno nacional de proyectos de carácter regional, a través de cuatro fondos que, en la actualidad, son: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), Fondo de Cofinanciación de Vías y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana.

Estos fondos no son exclusivos de los departamentos, sino que todas las entidades territoriales tienen derecho a solicitarlos, bajo el requisito de llevar a cabo una contrapartida monetaria, es decir, financiar de manera conjunta los proyectos. Las entidades subnacionales tienen independencia para la preparación y evaluación de los proyectos.

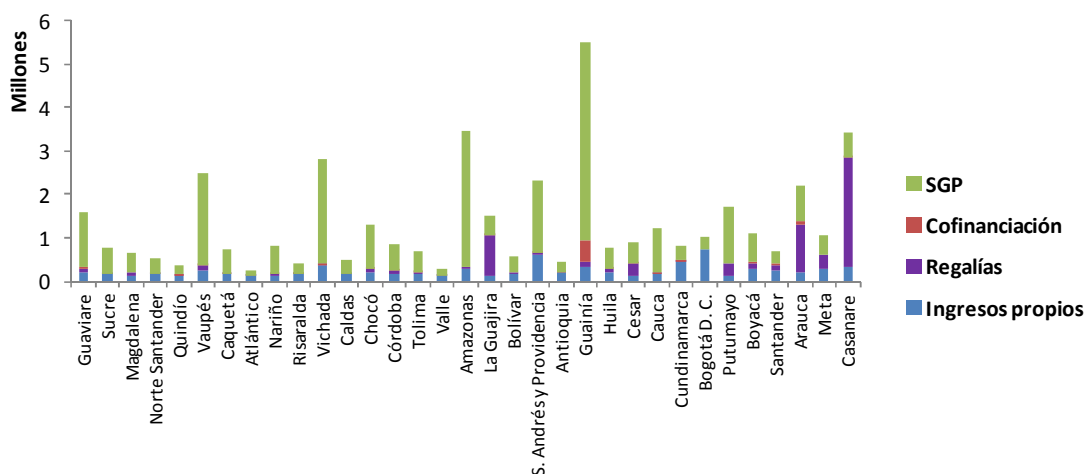
Si bien al momento de asignación de cupos se tienen en cuenta variables tales como necesidades básicas insatisfechas, población, capacidad financiera, eficiencia fiscal y administrativa, los autores de este trabajo deciden clasificarlos como discrecionales, dado que parten de solicitudes realizadas por los departamentos y son evaluados por el estado nacional sin ningún tipo de fórmula preestablecida.

A través del análisis gráfico de la composición de los recursos totales de los departamentos, se advierte la importancia que sobre la misma tiene el sistema general de participaciones, especialmente en departamentos como Vaupés, Vichada, Amazonas, San Andrés y Providencia y Guainía. Este último, es el departamento que recibe el mayor monto de transferencias per cápita, a pesar de tratarse de una jurisdicción con ingreso medio. Por lo tanto, puede decirse que no impera en la lógica de transferencias colombianas, un criterio devolutivo.

Comparando la relación entre los departamentos con mayores y menores recursos, esta es de casi 23 veces antes del otorgamiento de transferencias y de 23,55 veces después de la distribución de las mismas, por lo que el mecanismo de redistribución de recursos no es eficiente en la disminución de desequilibrios horizontales entre departamentos.

Gráfico 11 -Ingresos totales per cápita por departamento (2012)

Ordenadas según PBGpc

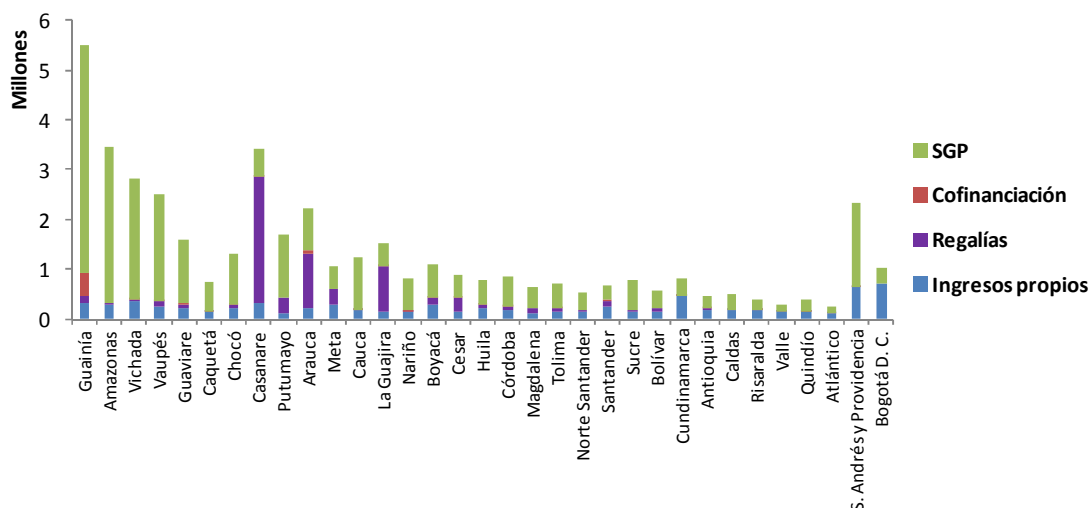


Fuente: Elaboración propia en base a Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Por el contrario, tiene más sentido pensar en un criterio redistributivo según la densidad de población de los departamentos, dado que la mayor masa de transferencias se concentra en el extremo izquierdo de la distribución de jurisdicciones ordenadas de manera creciente según esta variable. Esto comprueba el cumplimiento del criterio establecido de manera legal en la distribución del SGP, que establece que la variable con más peso es la población, tanto atendida como por atender, en los distintos servicios descentralizados. Casos extremos tales como San Andrés de Providencia, que reciben más transferencias según las que correspondería en términos de la densidad, pueden responder a otras variables determinantes en la distribución de recursos, que responden a su situación especial en cuanto a condiciones geográficas y económicas, o la existencia de regalías.

Gráfico 12-Ingresos totales per cápita por departamento (2012)

Ordenadas según densidad de población



Fuente: Elaboración propia en base a Departamento Nacional de Planeación (DNP)

2.2.6 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en España

España es un país autónomo, conformado por 17 Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y dos ciudades con estatutos de autonomía: Ceuta y Melilla. Estas ciudades participan de la financiación autonómica, de conformidad con sus Estatutos de Autonomía y también del régimen de financiación de las Entidades Locales (EELL). Asimismo, disponen de un régimen de fiscalidad indirecta especial, caracterizado entre otros aspectos porque en su territorio se aplica el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) en lugar del IVA. Además, poseen excepciones relacionadas con los Impuestos Especiales y no cuentan con impuestos cedidos.

A su vez, las CCAA Navarra y País Vasco, se rigen por el Régimen Foral de financiación autonómica mientras que el resto de las CCAA y las ciudades con régimen de autonómica, se enmarcan en el régimen común.

Régimen Común

Las comunidades autónomas de España que pertenecen al régimen común de financiación autonómica, poseen dos fuentes de ingresos: ingresos tributarios y fondos. Los ingresos tributarios se componen tanto de impuestos cedidos por el estado nacional e impuestos compartidos. Los cedidos son recaudados por las CCAA, por lo que éstas tienen ciertas capacidades normativas sobre los mismos. Los principales impuestos cedidos son: sobre las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sobre sucesiones y donaciones, sobre juegos, ventas minoristas de hidrocarburos, electricidad, entre otros.

Los impuestos compartidos son aquellos parcialmente cedidos, IRPF (comparten el 50%, exceptuando la subida de diciembre de 2011 que es únicamente para el Estado), IVA (comparten el 50%) y especiales (las CCAA se quedan con el 58% de lo recaudado. Ejemplos: fabricación de cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, etc.). Estos recursos no son clasificados de manera clara por la literatura, pudiendo considerarse recursos propios de las CCAA, o bien, recursos coparticipados.

Por otro lado, la segunda fuente de financiación son cuatro fondos que canalizan transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y redistribuyen recursos entre ellas (las CCAA los nutren con el 75% de sus ingresos tributarios y luego se reparten según diferentes criterios).

El principal es el **fondo de garantía**, cuyo objetivo es dotar a las CCAA de los recursos necesarios para cubrir los servicios públicos fundamentales, asegurando los mismos recursos por habitante ajustado, teniendo en cuenta dispersión de la población, dependencia o insularidad. Estos criterios son los que determinan tanto la conformación del fondo (formado por 75% de capacidad tributaria teórica o normativa de las CCAA y la aportación del estado), como los criterios de reparto. Estos recursos se reparten cada año de acuerdo con una fórmula de necesidades de gasto para financiar un nivel uniforme de servicios públicos en todo el territorio nacional.

El **fondo de suficiencia global** es un recurso financiero adicional que tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal en el año base del sistema (1999), actuando como un recurso de cierre del sistema. Su importe se calcula al restar a la necesidad global de financiación de cada CCAA, su capacidad tributaria junto con la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía.

El **fondo de convergencia autonómica** sirve para favorecer la convergencia entre las CCAA y se financia con recursos del estado central. Su objetivo es evitar grandes desequilibrios y favorecer tanto a las regiones más ricas como a las más pobres y a las peor tratadas por el resto del sistema, promoviendo la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado. La primera tarea, es decir, convergencia de renta per cápita, se encomienda al llamado Fondo de Cooperación y la segunda al Fondo de Competitividad. Particularmente, el primero favorece a las Comunidades con menor PIB per cápita (inferior al 90% de la media), mayor dispersión y menor crecimiento de población (densidad de población inferior al 50% de la media o que, teniendo un crecimiento de la población inferior al 90% de la media, tengan una densidad de población por km² inferior a la cifra de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CCAA de régimen común).

Finalmente, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituyó el **fondo de compensación interterritorial**, con destino a gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. El mismo se compone por el fondo de Compensación y el Complementario. Este último puede destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un periodo máximo de dos años. Las CCAA destinatarias son aquellas cuya renta por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria.

El Fondo de Compensación no podrá ser inferior al 22,5% de la base de cálculo constituida por la inversión pública²⁸ y El Fondo Complementario se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio, con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación.

²⁸ Se refiere al conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil.

Una aclaración que resulta pertinente realizar en esta sección es la situación especial en la cual se halla la Comunidad Autónoma de Canarias. Dada su situación geográfica, posee un régimen fiscal especial como región ultraperiférica de la Unión Europea. Esto hace que, a pesar de estar sometida al régimen común de financiación, no se apliquen el IVA ni el impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos, ni tampoco determinados impuestos especiales. A cambio, cuentan con el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias.²⁹

Régimen foral

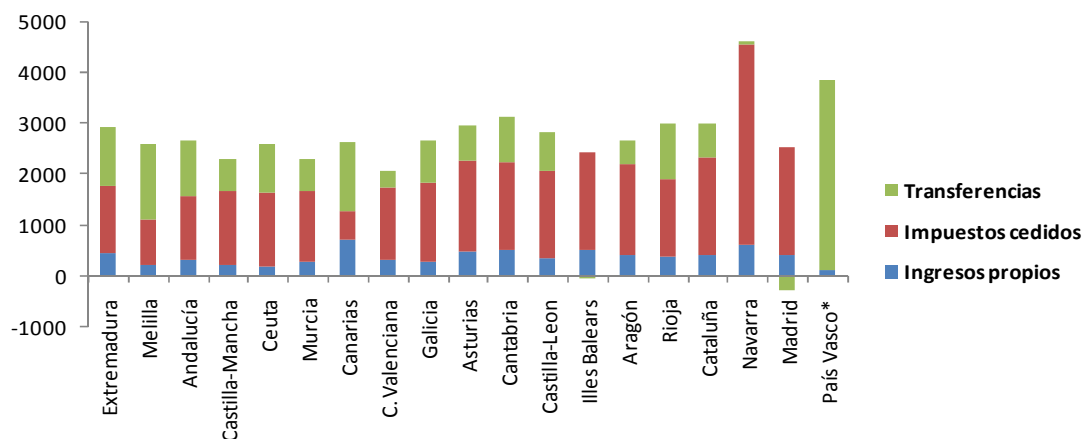
El régimen foral contempla los derechos históricos de los territorios forales del País Vasco y Navarra, que tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Por tanto, estas comunidades recaudan directamente todos los impuestos (salvo los derechos de importación y gravámenes a la importación en los impuestos especiales y el IVA). El gobierno regional contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas a través del llamado cupo o aportación. Las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado se regulan por el sistema del Concierto Económico, mientras que aquellas entre Navarra y el Estado se regulan por el sistema del Convenio Económico.

Analizando los recursos totales de las CCAA, se distingue entre ingresos propios, conformados especialmente por tasas y recursos tributarios cedidos por la nación, tanto en su recaudación como en cuanto a potestades legales; recursos que podrían considerarse un mix entre propios y transferidos (derivan de impuestos cedidos a las CCAA por parte del gobierno nacional, aunque sin potestades legales, como el IVA y aquellos sobre rentas personales y Consumos Específicos), y las transferencias del gobierno nacional, que incluyen tanto transferencias corrientes como de capital y los fondos cuyo funcionamiento ha sido descrito previamente.

A través de los gráficos se advierte que, en la mayoría de las CCAA los montos más importantes provienen de la coparticipación de tributos, si bien existen excepciones tales como Canarias, que a pesar de regirse por el régimen común de financiación autonómica, posee particularidades destacadas previamente; y País Vasco, en el que el 96% de los recursos provienen de transferencias inversas desde entidades locales. El caso de Navarra también se destaca, en el que el 86% de sus recursos provienen de impuestos cedidos, y el restante de recursos propios.

Gráfico 13 - Ingresos totales per cápita por Comunidad Autónoma (2013)

Ordenadas según PBG pc



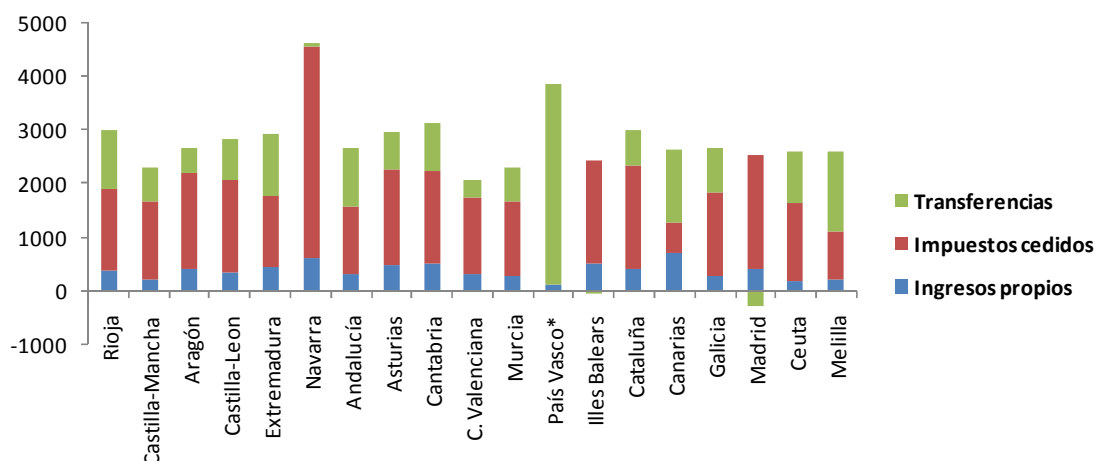
Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE)

²⁹Un análisis resumen del sistema de financiación autonómica de régimen común se encuentra en el anexo.

En los gráficos no se advierte una lógica puramente resarcitoria ni redistributiva pura, pero es necesario destacar que, conjuntamente, transferencias e impuestos cedidos generan un crecimiento muy importante en los recursos de las CCAA. A su vez, los ingresos totales entre las jurisdicciones no difieren de manera significativa, presentándose una relación de 2,24 veces entre Navarra, la CCAA más rica, y Comunidad Valenciana, la más pobre después del otorgamiento de transferencias. Si se excluyen las entidades bajo condiciones especiales, Cantabria se convierte en la jurisdicción con mayores recursos per capita y supera a Comunidad Valenciana únicamente en un 53%. Navarra es la CCAA que recibe mayores transferencias, y dentro del régimen común, es La Rioja la que ocupa este lugar.³⁰

Gráfico 14 - Ingresos totales per cápita por Comunidad Autónoma (2013)

Ordenados según densidad de población



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE)

2.2.7 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en India

La República de la India es la mayor democracia del mundo, constituida actualmente por 6 territorios de la unión, un territorio de la capital nacional y 29 estados, de los cuales Telangana fue incorporado en Junio de 2014. Tanto los estados como el gobierno federal cuentan con sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. A su vez, hay más de 250.000 gobiernos locales, de los cuales solo 3.000 pertenecen a áreas urbanas.

Existen grandes diferencias entre la capacidad recaudatoria y los gastos per cápita entre los estados. Para ello se han diseñado múltiples programas de transferencias intergubernamentales, los cuales se renuevan periódicamente. En ellos, se evalúan las necesidades presupuestarias del gobierno central y los estados para determinar el monto de recursos a transferir durante el período siguiente; se pronostican los recursos propios de los estados y sus gastos corrientes; a continuación se determina la cantidad de recursos a transferir y la participación de cada estado en los mismos; por último, se aminoran las diferencias remanentes mediante ayudas especiales.

Las transferencias en la India pueden clasificarse en tres categorías según sean otorgadas por los siguientes organismos: FinanceCommision, PlanningCommision o ministerios nacionales.³¹

³⁰Un análisis complementario se encuentra en Anexo.

³¹Un análisis resumen del sistema de transferencias de India se presenta en Anexo.

Transferencias otorgadas por el organismo FinanceCommision

Están constituidas por devoluciones de recaudación de impuestos, o coparticipación, y las denominadas “Grants in Aid” que son subvenciones de ayuda a los estados. Las primeras se basan en el impuesto a ingresos personales, que se distribuye entre los estados según la población, y el “Unionexciseduty”, el cual es un impuesto indirecto sobre bienes manufacturados en India, recaudado por el estado nacional y se distribuye según criterios de desigual desarrollo entre estados. Es necesario destacar que estas transferencias, desde la creación del PlanningCommision, están siendo progresivamente trasladadas al ámbito de actuación del nuevo organismo, quedando para el Finance el otorgamiento de las transferencias “non plan”.

Las transferencias otorgadas por el FinanceCommision son revisadas cada 5 años y se dividen en “Non plan déficit grants”, que son transferencias no presupuestadas inicialmente y se otorgan para cubrir déficits de los estados, transferencias especiales a los estados y transferencias para gestión de desastres, ya sean naturales o de otro tipo. Estas transferencias se consideran del tipo discrecional y pueden estar sujetas a gastos en cuestiones específicas o no.

Otorgadas por el organismo PlanningCommision

Asistencia financiera a los estados decidida por votación de los ministros de todos los estados que pertenecen al PlanningCommision. La distribución de dichas transferencias se realiza en base a una fórmula determinada por el NationalDevelopment Council, que es la denominada “Gadgil formula” o “Gadgil-Mukherjee Formula” por sus modificaciones.

Los criterios considerados en la fórmula son los siguientes:

Tabla 6 – Ponderadores de Gadgil – Mukherjee Formula

Variable	Ponderador
Población	55%
Ingreso per cápita	25%
<i>Management</i> fiscal	5%
Problemas especiales	15%

Transferencias específicas a los estados

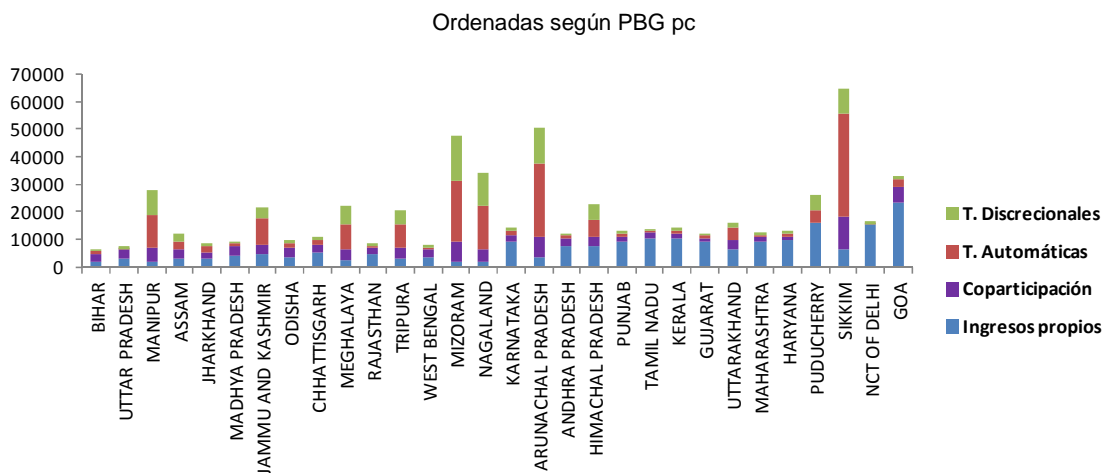
Son aquellas entregadas a través de distintos ministerios centrales, siendo transferencias condicionadas a gastos en áreas de interés del gobierno central. Éstas pueden exigir contrapartida por parte de los estados o no y son generalmente discrecionales.

Al estudiar los recursos estatales totales, ordenados por PBG y población respectivamente, se advierte que existen ciertos estados que se destacan del resto en cuanto a las transferencias recibidas. Particularmente, Sikkim es el que recibe mayor cantidad de transferencias, especialmente del tipo automáticas. Esto se debe fundamentalmente a sus condiciones geográficas y poblacionales particulares, al tratarse de la región menos poblada y la segunda más pequeña de India, ubicándose en la cordillera Himalaya. Estas condiciones especiales, así como las concernientes a los demás estados con grandes transferencias automáticas, son tenidas en cuenta en la Fórmula Gadgit Modificada, y en la coparticipación, que se basa en criterios tanto poblacionales como de desarrollo.

Estas transferencias generan diferencias en cuanto a las disparidades de recursos entre las jurisdicciones. Particularmente, la relación entre los disponibilidades del estado más rico y el más pobre es 14,87 veces antes del otorgamiento de transferencias y de 9,86 veces después de las mismas.

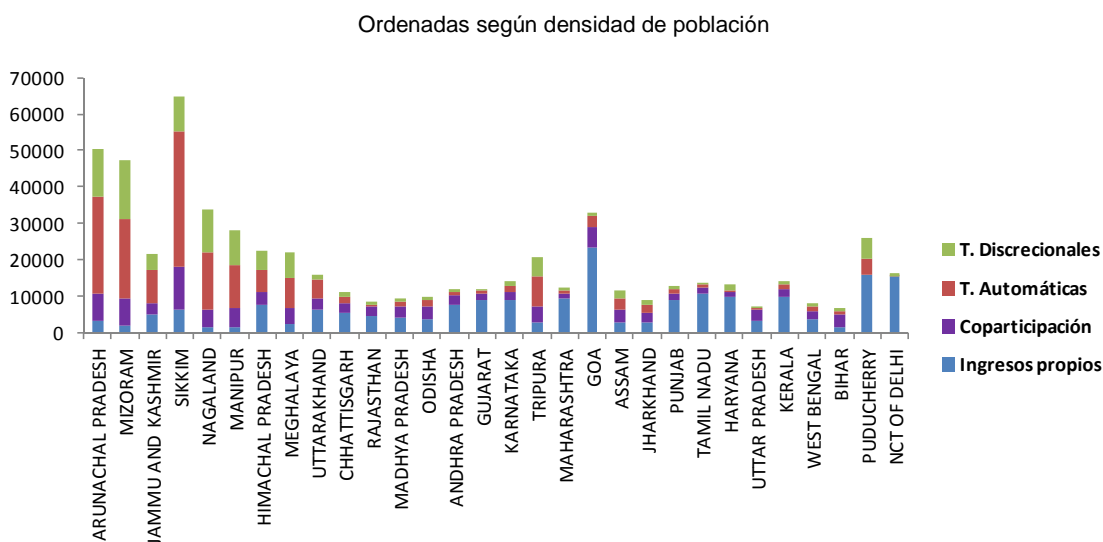
Particularmente, la densidad poblacional se presenta como un factor importante en la determinación de estos fondos, como se advierte en el gráfico precedente, donde las transferencias más grandes se ubican en el extremo izquierdo.

Gráfico 15 – Recursos totales per cápita de los estados (2013).



Fuente: Elaboración propia en base a Central Bank of India (CBI)

Gráfico 16 - Recursos totales per cápita de los estados (2013).



Fuente: Elaboración propia en base a Central Bank of India (CBI)

2.2.8 Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en México

La federación de México está constituida por el Distrito Federal y 31 estados, los cuales poseen cinco fuentes de recursos: Recursos Propios, Participaciones Federales, Aportaciones Federales, Excedentes de Ingresos Federales y Convenios de Reasignación de Recursos. Los recursos propios se constituyen esencialmente de ingresos tributarios. A continuación se describirán las restantes fuentes de ingresos, dado que se enmarcan en la ley de coordinación fiscal de México.³²

Excedentes de ingresos federales

Se refieren al caso en que los ingresos del sector público resultan mayores a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Debido a modificaciones presupuestarias realizadas en 2003, estos excedentes se otorgan a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Dado que

³²En Anexo se presenta un análisis resumen del sistema de transferencias de México.

estos excedentes se consideran subsidios para los estados y son fiscalizables por el orden de gobierno central, éste decide el destino específico de los fondos, el cual se estipuló que fuera inversión en infraestructura y equipamiento. En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece de manera clara el modo en que se conforman los montos de los excedentes de los ingresos federales, incluyendo petróleo y otros ingresos tributarios y no tributarios, así como los mecanismos de distribución a las entidades federativas, por lo que los autores del presente trabajo deciden clasificar este tipo de transferencias como automáticas.

Convenios de descentralización o reasignación de recursos

Son “los recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal y/o municipal, con base en un acuerdo en el que se establecen los objetivos de la aplicación del recurso, los esquemas de cofinanciamiento, los plazos de aplicación y los mecanismos de evaluación.”³³ Es decir, son acuerdos bilaterales en los que se establece el destino específico de los fondos a otorgar, por lo que se trata de transferencias discrecionales y de asignaciones específicas.

Participaciones Federales o Ramo 28

Estas transferencias son conocidas como Ramo 28, por el lugar que ocupan en el presupuesto. Son ingresos que el estado central o Federación capta por concepto de impuestos y derechos federales y que posteriormente son distribuidos entre los estados. Se trata de transferencias automáticas, dado que los fondos se distribuyen mediante fórmulas y criterios establecidos en la ley de Coordinación Fiscal y además, son de libre disponibilidad para los estados. En el año 2013, representaron el 39,5% de las transferencias totales otorgadas.³⁴

Tienen el propósito de brindar asistencia fiscal a los estados, proporcionar autonomía en cuanto al gasto de las mismas, ahorrar costos de administración fiscal y evitar la doble tributación. En 2007 la fórmula de cálculo ha sido modificada, dotándola de una lógica resarcitoria que busca premiar a las entidades federativas con un mayor crecimiento en su actividad económica y en la recaudación de contribuciones locales.

Aportaciones Federales o Ramo 33

Se conocen como Ramo 33, por su ubicación en el presupuesto nacional, el cual es administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Son transferencias condicionales y en bloque que se utilizan para promover programas sociales y de ayuda, especialmente salud y educación. Están compuestas por 6 fondos estatales y 2 municipales³⁵.

Se trata de los recursos necesarios para atender las competencias previamente descentralizadas, como la educación básica y salud. Bajo la lógica de que los gobiernos estatales y municipales sólo administran unos recursos con los que se pretenden atender

³³Peña Ahumada (2011)

³⁴ Estas transferencias se otorgan a través de 6 fondos federales y 2 municipales: Fondo general de participaciones, fondo de fomento municipal, fondo de fiscalización, participaciones por la venta final de gasolina y diesel del IEPS, fondo de compensación, fondo de extracción de hidrocarburos, participaciones por concepto de impuestos asignables (IEPS, ISAN y Tenencia) y participaciones especiales a municipios fronterizos o con litorales.

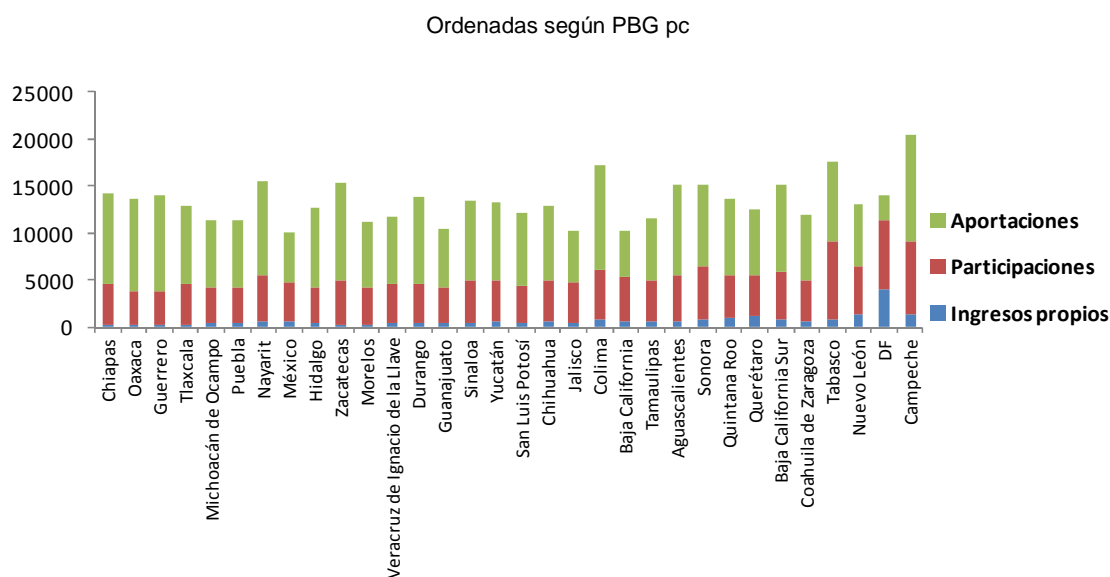
³⁵ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FISM), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) 7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF).

prioridades y objetivos nacionales, los recursos transferidos por concepto de aportaciones están condicionados.

Las reformas legales durante la década de los noventa cambiaron la asignación discrecional de estos fondos a la entrega basada en reglas y fórmulas objetivas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, actualmente se trata de transferencias automáticas en términos teóricos (Peña Ahumada, 2011); si bien analistas del sistema de federalismo fiscal mexicano argumentan que la asignación de fondos en la práctica se ve influida por cuestiones relativas a intereses políticos. Esta última opinión es sostenida por autores tales como Altamirano Santiago y Ríos Romero (2007).

Estas transferencias conllevan en su lógica de distribución un criterio solidario o compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación, al incluirse en su cálculo variables tales como índices de marginación y carencias de infraestructura, entre otras.

Gráfico 17 -Recursos totales per cápita por estado (2013)



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI

Analizando de manera conjunta los ingresos propios de los estados, aportaciones y participaciones, lo primero que se advierte es que los recursos totales de los estados resultan similares en términos generales. La lógica resarcitoria de las participaciones federales puede advertirse en el primer gráfico, donde dichas transferencias son mayores en las jurisdicciones más ricas. Esto último no ocurre con las aportaciones, en las cuales resulta más difícil identificar una relación con el PBG per cápita o densidad poblacional.

Un caso que resulta conveniente destacar es el del estado de Campeche, que, siendo la jurisdicción más rica, es también la que mayores transferencias recibe de los dos tipos.

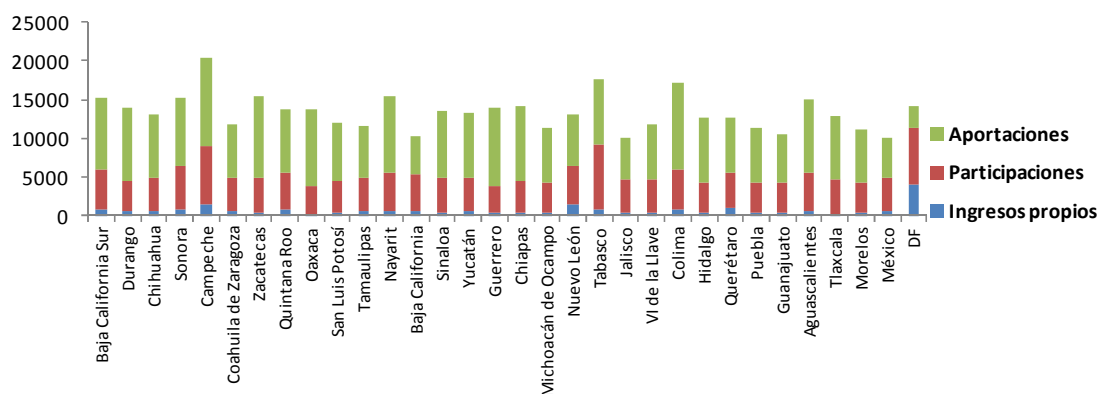
México presenta la mayor disparidad entre la región más rica y más pobre de los ocho países analizados, con un ratio entre el máximo y el mínimo PBGpc de 16,1. Gran parte de esta diferencia, sin embargo, viene dada por Campeche, estado petrolífero y de muy alto PBG. Si uno lo elimina de la muestra, la disparidad se reduce a 5,66, comparable a los países federales de extensión similar (India, Brasil).

La disparidad entre regiones también se mantiene en cuanto a los recursos propios per capita: la región más rica cuenta, antes de transferencias, con 22,6 veces los recursos por habitantes que la región más pobre (8,03 si no se consideran a Campeche y el Distrito Federal). El sistema de transferencias, sin embargo, es muy efectivo en reducir la disparidad

entre regiones, al punto que luego de las mismas, la región más rica (incluyendo a Campeche y DF) recibe 2 veces el ingreso de la más pobre. Esta diferencia, si bien es importante, es pequeña en relación con las otras grandes federaciones analizadas en este trabajo, y cercana a la relación imperante en Canadá y Australia.³⁶

Gráfico 18 - Recursos totales per cápita por estado (2013)

Ordenadas según densidad de población



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI

2.3 El caso de la jurisdicción más poblada en cada país

Australia y Canadá han servido a lo largo del siglo XX como puntos de referencia de la Argentina que pudo ser, de haberse mantenido la apertura al mundo y el crecimiento económico, por ser economías de gran extensión territorial, con fuertes ventajas comparativas en la producción agropecuaria y la presencia de importantes corrientes migratorias desde Europa, principalmente en los siglos XIX y XX. Estas características particulares las llevaron a concentrar gran parte de su población y producción en torno a la zona portuaria, en la que eventualmente se concentró la industria.

Si bien con el correr de los años la estructura económica de cada país se ha modificado, y las disparidades entre sí acentuado, esta concentración se mantiene, y actualmente se trata de los países que presentan las tres jurisdicciones más grandes en términos de su participación sobre el total del producto y de la población nacional: Ontario en Canadá, New South Wales en Australia, y Buenos Aires en Argentina. Estas tres provincias-estados son muy similares en cuanto a su tamaño e ingreso relativos como muestra la Tabla 10: Buenos Aires concentra 38,5% de la población y 33,7% del producto de Argentina; New South Wales 32,1% y 31,4%; y Ontario 37,2% y 36,8%, respectivamente.

Sin embargo, queda en evidencia la marcada diferencia que existe entre los países en cuanto a su participación en las transferencias del gobierno federal. Mientras que Ontario y New South Wales reciben transferencias acordes a su tamaño (30,1% y 31,9% respectivamente), Buenos Aires recibe apenas 19,4% del total de transferencias, 14 puntos porcentuales menos de lo que le correspondería de acuerdo a un criterio redistributivo.

³⁶ Análisis complementario se encuentra disponible en Anexo.

Gráfico 19 – Participación en la población, el producto y las transferencias fiscales de la jurisdicción más poblada de cada país

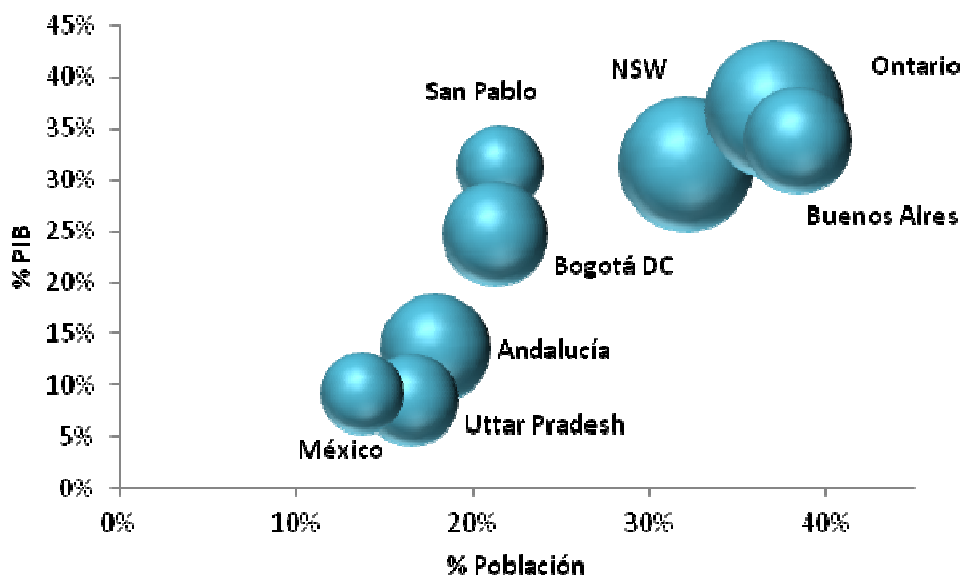


Tabla 7 – Participación en la población, el producto y las transferencias de la jurisdicción más poblada

País	Jurisdicción	% Población	% PBG	% T. Automáticas	% T. Totales
Argentina	Buenos Aires	38.5%	33.7%	19.2%	19.4%
Australia	New South Wales	32.1%	31.4%	30.7%	30.1%
Brasil	San Pablo	21.6%	31.1%	12.6%	12.0%
Canadá	Ontario	37.2%	36.8%	31.9%	31.9%
Colombia	Bogotá DC	21.4%	24.6%	18.8%	18.5%
España	Andalucía	17.9%	13.5%	14.6%	19.9%
India	Uttar Pradesh	16.6%	8.4%	15.0%	14.3%
México	México	13.8%	9.1%	12.6%	11.3%

El único caso en el que la población más poblada es penalizada en forma comparable a la de Buenos Aires es el de San Pablo, en Brasil, que recibe 12% de las transferencias totales a pesar de contar con 31,1% del producto. Sin embargo, San Pablo cuenta con 21,1% de la población, y tiene un PBI per cápita 50% mayor a la media nacional, lo cual no ocurre en el caso de la provincia de Buenos Aires en Argentina.

2.4 Efectividad del sistema de transferencias para nivelar fiscalmente gobiernos intermedios

La distribución de los recursos totales per cápita de los gobiernos de nivel intermedio, antes de transferencias, es más desigual en Argentina, Colombia, India y México, con coeficientes de Gini superiores a 0,30 en los tres casos, mientras que es más igualitaria en Canadá, Australia y España. En cambio, Brasil ocupa un lugar intermedio, con un coeficientes de 0,21.

Al considerar los recursos totales, después de transferencias, las diferencias se ven atenuadas en todos los casos, exceptuando India, en la cual aumenta. Canadá y Australia, los dos sistemas federales más desarrollados, son los que presentan menor desigualdad, con coeficientes menores a 0,1. Destaca el caso de México, que logra disminuir sustancialmente su desigualdad, desde 0,43 a 0,08, un nivel comparable al de los países desarrollados. India, Argentina y Brasil, si bien disminuyen su desigualdad, mantienen aún fuertes disparidades entre regiones, llegando a niveles superiores aun a los de España, un país unitario.

Con respecto a la distribución de transferencias entre automáticas y discrecionales, se destacan los casos de Canadá, España y México en los que las transferencias analizadas en este trabajo, que constituyen las principales del sistema, son todas de carácter automático. Sin embargo, no debe dejarse de lado la posibilidad de existencia de transferencias discrecionales de montos menores y variables año a año. Cabe destacar el caso de México, en el que aquellas provenientes del ramo 33 son consideradas, por algunos autores mencionados, discrecionales en la práctica.

Tabla 8 – Indicadores comparados

País	Gini recursos propios	Gini recursos totales	Transferencias automáticas	Transferencias discrecionales
Argentina	0.30	0.20	87.8%	12.2%
Australia	0.10	0.05		
<i>sin territorios</i>	0.10	0.04	51.9%	48,1% *
Brasil	0.21	0.16	93.6%	6.4%
Canadá	0.07	0.07		
<i>sin territorios</i>	0.07	0.06	100.0%	0.0%
Colombia	0.39	0.29	98.1%	1.9%
España	0.16	0.11	100.0%	0% **
<i>sin régimen foral</i>	0.13	0.11	100.0%	0% **
India	0.30	0.36	78.1%	21.9%
Mexico	0.43	0.08	100.0%	0% ***

Fuente: elaboración propia

Notas:

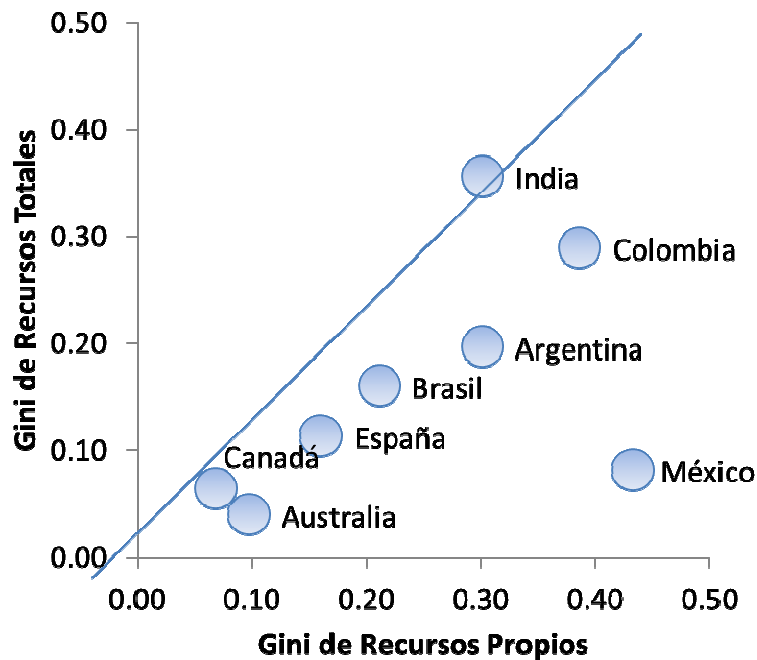
*Dada la multiplicidad de programas que componen los NPPs y SPPs, se relevaron los principales (aquellos que representan el 75% en el último año disponible) y se analizó la normativa correspondiente a fines de obtener la clasificación.

**En España se consideró que las transferencias provenientes de fondos especiales son automáticas.

***México fue clasificado en términos teóricos, sin dejando de desconocer que podrían intervenir factores discrecionales en la determinación de los montos correspondientes al ramo 33.

Las transferencias en Colombia, Australia, Brasil y Argentina también resultan predominantemente automáticas, con porcentajes de 98,1%, 94,1%, 93,6% y 87,8% respectivamente. India posee el 78,1% de transferencias automáticas, el menor en el conjunto de países bajo estudio.

Gráfico 20 – Gini de los Recursos Fiscales antes y después de transferencias (sin territorios)



Fuente: elaboración propia

4. ¿Cuáles son los determinantes de las transferencias? Análisis Econométrico.

El objetivo en la presente sección es analizar los determinantes de las transferencias a los distintos gobiernos subnacionales en Argentina y en otros siete países, la mayoría de ellos federales, a fines de encontrar los puntos en común y aquellos en los que los sistemas difieren entre sí, y verificar si las transferencias responden a las variables que normalmente suelen incidir sobre la capacidad o necesidad fiscal de los gobiernos intermedios. Se analizan las transferencias de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, España, India y México, para el período 2000-2014, con diferencias entre los años límites debidos a problemas de disponibilidad de datos. Se distingue entre transferencias automáticas, aquellas asignadas de acuerdo a fórmulas objetivas, y las transferencias discrecionales, para evaluar si difieren en sus determinantes. Para aquellos países que no tienen transferencias discrecionales, se distingue entre las transferencias debidas a coparticipación de los ingresos federales, y aquellas para cuya distribución median otros criterios – necesidad del gasto, densidad, pobreza, etc.

El efecto de las variables económicas, sociales, y políticas sobre la distribución de las transferencias se aproxima a través del siguiente modelo:

$$\ln Transf_{pcit} = \beta_0 + \ln PBG_{pcit} + \ln Densidad_{it} + CicloEconómico_t + NivelEducativo_{it} + PoblacionAnciana_{it} + Desigualdad_{it} + Representantesporhabitante_{it} + \theta_i + \theta_t + \epsilon_t$$

en la cual i identifica a la provincia, t identifica al año, θ_t es un efecto fijo por año, θ_i es un efecto fijo por provincia y $\epsilon_{i,t}$ es el término de error. Siguiendo a la literatura (Porto y Sanguinetti, 2001, Hoover y Pecorino, 2005, Larcinese *et al.*, 2006, y Berry *et al.*, 2010), se incluyen efectos fijos temporales, para controlar por cambios seculares en el presupuesto central que cambian en el tiempo, y efectos fijos por provincia, para captar diferencias entre las mismas no captadas por las variables analizadas.

Las variables económicas y demográficas utilizadas son las usuales en la literatura (Atlas *et al.*, 1995; Bercoff y Meloni, 2009): PBG per cápita, densidad, nivel de educación, nivel de pobreza o desigualdad, proporción de la población anciana (mayor a 60 o 65 años según el país), y una variable del ciclo económico. Siguiendo a Porto *et al.* (2014), se incluye la cantidad de representantes legislativos por millón de habitantes, para evaluar específicamente el impacto de la sub o sobre-representación de las jurisdicciones sobre la asignación de transferencias. Debido a disponibilidad de datos, no pudo contarse para los 8 países con las mismas variables, pero todas fueron seleccionadas de modo que los signos sean consistentes. En la Tabla 11 en el Anexo se describen las variables utilizadas, las unidades de medida y sus respectivas fuentes.

Argentina

En Argentina, ninguna de sus transferencias es devolutiva. Las automáticas tienen una relación nula con el PBG per cápita, mientras que las discrecionales dependen en forma negativa aunque no significativa. Ambas, a su vez, castigan a la densidad, otorgando mayores transferencias per cápita a las provincias con menor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado, aunque el coeficiente en el caso de las discrecionales tampoco es significativo. Ambos tipos de transferencias son pro-cíclicas, aumentando cuando es mayor el crecimiento del producto geográfico agregado; este coeficiente es significativo en el caso de las automáticas.

Las transferencias automáticas no responden a criterios sociales, siendo no significativos los coeficientes correspondientes al nivel educativo de la población, la proporción de personas mayores a 65 años y el nivel de pobreza y desigualdad. Más aún, las transferencias discrecionales premian a las provincias con menor desigualdad.

El número de representantes legislativos por habitante, en cambio, sí es importante para las transferencias automáticas, pero no para las discrecionales. Como las transferencias automáticas se definen a través del Congreso, la sobre-representación de algunas provincias les permite aumentar sus ingresos. Las transferencias discrecionales, por el contrario, quedan bajo criterio del poder político del momento, por lo que dependen más de la afinidad entre el presidente y el gobernador de cada provincia (Porto *et al.*, 2014).

Australia

En Australia, el GST las transferencias correspondientes al impuesto a los bienes y servicios, depende en forma negativa del PBG per cápita, por lo que poseen un carácter redistributivo. Las NPP y SPP, transferencias atadas a programas especiales, también dependen negativamente del PBG aunque dicho coeficiente no es significativo. Éstas, a su vez, favorecen a las provincias con mayor densidad, y son marcadamente anti-cíclicas, aumentando en los períodos de inestabilidad económica.

Las variables sociales y políticas, por su parte, no son relevantes para el GST. Ninguno de sus coeficientes es significativamente distinto de cero. Los NPP y SPP, en cambio, sí consideran estos factores, otorgando mayores transferencias a las regiones con mayor desigualdad. Adicionalmente, y a diferencia del caso Argentino, la cantidad de representantes políticos por millón de habitantes influye negativamente sobre este tipo de transferencias.

Brasil

En cuanto a las variables sociales, las transferencias automáticas responden en forma negativa a la proporción de la población mayor a 65 años. Las transferencias discrecionales comparten esta característica, al tiempo que castigan a las provincias con mayores niveles de pobreza.

El coeficiente del número de representantes por millón de habitantes no es significativo en ninguno de los casos, por lo que las transferencias no responden al nivel de representación en el Congreso.

Tabla 9 – Determinantes de las transferencias: Resultados por países

<i>Variable</i>	Argentina		Australia		Brasil		Canada
	T. Auto	T. Disc	GST	NPP y SPP	T. Auto	T. Disc	Transf.
<i>PBG per cápita (ln)</i>	0.000	-4.578	-0.578**	-0.439	0.597**	-1.672	-1.609**
	0.002	-1.532	-2.000	-1.595	2.153	-1.612	-3.806
<i>Densidad (ln)</i>	-1.088***	-5.755	-0.796	1.693*	-1.826***	-3.683	1.297*
	-8.148	-1.615	-0.869	1.940	-3.009	-1.636	2.406
<i>Ciclo Económico</i>	0.868***	1.086	-1.453	-17.47***	-0.930	-6.106	-142.58
	10.818	0.507	-0.479	-6.050	-0.368	-0.638	-0.743
<i>Nivel Educativo</i>	-0.014	-0.646	1.033	-1.145	0.626	2.096	-1.912
	-0.608	-1.016	1.155	-1.344	0.618	0.554	-1.808
<i>Población anciana</i>	0.110	2.268	11.286	10.271	-27.86***	68.49**	-2.429
	1.228	0.947	1.628	1.556	-3.376	-2.201	-0.981
<i>Pobreza / Desigualdad</i>	-0.032	-1.624***	0.190	2.232**	0.604	-5.748*	-1.327
	-1.458	-2.753	0.198	2.434	0.740	-1.875	-0.822
<i>Representantes / millón hab</i>	0.005***	-0.010	0.058	-0.136***	0.001	0.008	0.006
	3.893	-0.303	1.232	-3.006	0.289	0.455	0.169
<i>Constante</i>	13.5***	79.4*	11.1***	12.9***	6.1*	30.7**	29.6**
	8.181	1.812	2.927	3.556	1.813	2.452	5.648
<i>No. de Obs.</i>	238	238	88	88	297	289	160
<i>R2 - Within</i>	0.992	0.363	0.544	0.956	0.467	0.240	0.730
<i>R2 - Between</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>R2 - Overall</i>	1.000	0.862	0.984	0.971	0.945	0.762	0.955
<i>Error cuad. medio</i>	0.013	0.341	0.084	0.080	0.191	0.707	0.136

Canadá

Canadá no presenta transferencias discrecionales, por lo que sólo se considera el total de recursos transferidos por el gobierno federal a las provincias. Al igual que en Australia, las transferencias son marcadamente equalizadoras, presentando un coeficiente de PBGpc negativo. Al contrario que los demás países de la muestra, premian a las provincias de mayor densidad.

A diferencia de los países mencionados anteriormente, su nivel de transferencias no depende ni de las variables sociales de cada provincia ni de su representación política.

Colombia

Colombia presenta dos tipos de transferencias: cofinanciación, la cual no depende de ninguna de las variables utilizadas y las demás transferencias. Estas últimas, consideran tanto las variables sociales como las políticas en su determinación. Una mayor proporción de la población de edad superior a los 65 años trae asociado una mayor cantidad de transferencias. Adicionalmente, y al contrario del caso Argentino, una mayor cantidad de

representantes por millón de habitantes trae asociado un monto menor de transferencias per cápita.

Tabla 10 – Determinantes de las transferencias (continuación)

Variable	Colombia		España			India		México	
	Cofin.	Transf.	Copart.	Transf.	Copart.	T. Auto	T. Disc	Particip.	Aportac.
<i>PBG per cápita (ln)</i>	-0.935	0.010	-1.133**	15.502***	0.041	0.338	-0.341	-0.189***	0.151
	-0.690	0.098	-1.964	3.826	0.418	1.428	-1.021	-3.467	1.607
<i>Densidad (ln)</i>	4.328	-0.433	-2.748***	23.858***	-1.406**	-3.858**	-0.009	-1.203***	-0.898***
	0.346	-0.588	-3.217	3.726	-2.597	-2.937	-0.005	-6.616	-2.866
<i>Ciclo Económico</i>	-0.479	0.831	-14.084***	40.968***	-0.338*	-0.604	0.105	-2.569***	-2.7***
	-0.050	1.171	-8.812	3.542	-1.994	-1.444	0.182	-5.930	-3.732
<i>Nivel Educativo</i>	2.702	-0.352	-0.873*	10.340***	0.296	-2.229**	0.210	-0.943	0.186
	0.393	-0.825	-1.734	2.990	0.934	-2.926	0.197	-0.734	0.084
<i>Población anciana</i>	-69.55	15.442*	-0.418	67.624***	-2.838	-11.732*	-21.208*	-10.925***	2.417
	-0.326	1.712	-0.181	4.372	-1.225	-1.990	-2.539	-3.664	0.470
<i>Pobreza / Desigualdad</i>	-1.920	0.661	2.068***	-3.022	-0.206	0.629	-1.146*	0.052	-0.081
	-0.289	1.411	3.527	-0.762	-1.201	1.542	-1.980	0.381	-0.346
<i>Representantes / millón habs</i>	0.597	-0.252*	0.049***	-0.055	-0.770**	-1.259	3.137**	0.050**	-0.039
	0.328	-1.941	2.668	-0.431	-2.927	-1.928	3.381	2.308	-1.028
<i>Constante</i>	0.433	13.7***	24.8***	-228.6***	17.5**	31.4**	12.0	15.0***	10.4***
	0.006	3.089	3.121	-3.987	4.366	3.165	0.865	15.419	6.191
<i>No. de Obs.</i>	159	264	176	178	299	319	314	320	320
<i>R2 - Within</i>	0.125	0.270	0.815	0.468	0.792	0.306	0.224	0.919	0.864
<i>R2 - Between</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>R2 - Overall</i>	0.395	0.930	0.975	0.888	0.949	0.932	0.889	0.977	0.953
<i>Error cuad. medio</i>	1.503	0.152	0.078	0.531	0.134	0.344	0.473	0.046	0.080

España

En el caso de España, la coparticipación (impuestos cedidos) y las transferencias muestran comportamientos opuestos. Mientras que la primera es redistributiva, premia a las comunidades autónomas con menor densidad, y es contracíclica, las demás transferencias son devolutivas, premian a las subdivisiones de mayor densidad y son altamente procíclicas.

El comportamiento contrapuesto se mantiene en relación a las variables sociales y políticas. La coparticipación otorga más transferencias cuanto menores sean el nivel educativo y la población anciana, y cuanto mayores sean los niveles de pobreza y de sobre-representación política. Las demás transferencias tienen el comportamiento contrario: premian al nivel educativo y la población anciana, y castigan la desigualdad y la representación política.

India

En India, se consideran tres tipos de transferencias: la coparticipación en los ingresos centrales, las transferencias automáticas, realizadas en el contexto de un plan económico, y las discrecionales. Ninguna de ellos responde al nivel de ingreso en su designación. Tanto la

coparticipación como las transferencias automáticas premian a las provincias de menor densidad, y ambas son contracíclicas, aunque sólo la coparticipación en forma significativa.

En cuanto a las variables sociales y políticas, la coparticipación se dirige a aquellas provincias con baja representación política. Las transferencias discrecionales, por el contrario, favorecen a las provincias con mayor representación, menor desigualdad y menor proporción de población anciana. Finalmente, las transferencias automáticas favorecen a las provincias con bajo nivel educativo y con poca población anciana.

México

En México, las Participaciones son redistributivas y las Aportaciones devolutivas, aunque solo en el primer caso el coeficiente es significativo. Ambas transferencias favorecen a las provincias de menor densidad, y son marcadamente contracíclicas.

En cuanto a las variables sociales, las Participaciones favorecen a las provincias con menor nivel de población anciana, mientras que las Aportaciones no las tienen en cuenta para su determinación.

Los factores políticos no son significativos para las Aportaciones, pero sí para las Participaciones, las cuales presentan un coeficiente positivo y significativo.

5. Reflexiones Finales

El análisis llevado a cabo a lo largo del presente trabajo, ha puesto en evidencia cómo las grandes disparidades existentes entre los países en cuanto a la estructuración de su sistema de transferencias, se ven reflejadas en correspondientes diferencias en la capacidad del sistema en reducir las diferencias entre las regiones, y en los mecanismos que influyen sobre la determinación del monto de transferencias.

Tanto el caso canadiense como el australiano destacan en cuanto a la efectividad que presentan para igualar los recursos fiscales entre regiones, a pesar de utilizar sistemas con criterios muy diferentes. También destaca el caso de México que logra reducir fuertemente la disparidad de recursos entre sus estados para alcanzar niveles similares a los de países desarrollados. Argentina, Brasil e India, por el contrario, reparten una mayor cantidad de fondos a través de transferencias discrecionales. El caso argentino es representativo de los problemas de un federalismo mal construido: sus transferencias no tienen relación con el ingreso de cada provincia y, si consideran algún criterio social, no es para nada claro que juegue a favor de las provincias más pobres; sí resulta claro que son beneficiadas las provincias argentinas menos pobladas, de lo que se encontró además que los resultados se ven altamente influenciadas por la sobre-representación política que tenga cada jurisdicción en el Congreso. También destaca la fuerte discriminación que recibe la provincia de Buenos Aires en cuanto a las transferencias recibidas, cuando se compara con otros casos de jurisdicciones “grandes” en otros países.

Cuando eventualmente el Congreso de Argentina cumpla el mandato constitucional y se apruebe una nueva ley de coparticipación, será de particular relevancia observar qué sistemas federales han tenido éxito en el mundo para solucionar los desequilibrios, tanto horizontales como verticales, entre regiones. La adopción de un sistema basado en criterios automáticos, claros y transparentes para la determinación de las transferencias, que considere aspectos sociales en sus fórmulas de distribución, y que se vea librado de influencias políticas, podría permitir resolver la gran disparidad entre regiones del país, y promover una senda hacia la convergencia económica.

6. Bibliografía

Altamirano Santiago, M. y Ríos Romero, H. (2007). "Rasgos del federalismo fiscal mexicano."

Atlas, C., Gilligan, T., Hendershott, R. y Zupan, M. (1995). "Slicing the federal government netspending pie: Who wins, who loses, and why," *American Economic Review*, 85, pp. 624-629.

Bennett, S. Webb, R. (2008). "Specific purpose payments and the Australian federal system," Research paper, Parlamento de Australia.

Bercoff, J. y Meloni, O. (2009). "Federal budget allocation in an emergent democracy: evidence from Argentina," *Economics of Governance*, 10:65-83.

Berry, C., Burden, B., y Howell, W. (2010). "The president and the distribution of federal spending," *American Political Science Review*, 104:783-799.

Boadway, R. y Watts, R. L. (2004). "Fiscal federalism in Canada, the USA and Germany," Queen's University.

Capello, M., Galassi, G. (2009). "Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino," *Studia Política No. 17*.

Cetrángolo, O. (2006). "Descentralización y federalismo fiscal: aspectos teóricos y prácticos en América Latina," CEPAL, Seminario internacional "descentralización fiscal, autonomías y federalismo".

Chakraborty, P., Mukherjee, A. N. y Amar Nath, H. K. (2010). "Interstate Distribution of Central Expenditure and Subsidies," *National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi*. Working Paper No. 2010-66.

Clemens, J. y Veldhuis, N. (2013). "Federalism and fiscal transfers: essays on Australia, Germany, Switzerland and United States," *FRASER Institute*.

Édison Roy, C. (2013). "Canada's Equalization Formula," *Parliament of Canada, Resources and International Affairs Division*.

Gobierno de España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Presentación del proyecto de presupuestos generales del estado.

Hoover, G., y Pecorino, P. (2005). "The political determinants of federal expenditure at the state level," *Public Choice*, 123:95-113.

IERAL (2002). "Asistencia técnica para la reforma del régimen coparticipación federal de impuestos".

Iregui, A. M., Ramos, J. y Saavedra, L. A. (2001). "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia," Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Larcinese, V., Rizzo, L., y Testa, C. (2006). "Allocating the US federal budget to the states: The impact of the president," *Journal of Politics*, 68:447-456.

McLean, I. (2004). "Fiscal federalism in Australia," *Public Administration*, 82(1), 21-38.

Mendes, M., Boueri Miranda, R. y Blanco Cosio, F. (2008). "Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma," *Serie "Textos para Discussão"*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Quinta Edición. México: McGraw Hill.

Nadeau, J. F. (2014). "2014-2015 Federal Transfers to Provinces and Territories," *Office of the parliamentary budget officer of Canada*. Ottawa, Canadá.

Oates, Wallace. (1999). "An essay on fiscal federalism," *Journal of economic literature*, Vol. 37, No. 3, 1120 – 1149.

Peña Ahumada, J. A. (2011). "Manual de transferencias federales para municipios," Secretaría de Gobernación. *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Gobierno Federal de México.*

Planning Commission Government of India (2012). Resources for the twelfth five year plan (2012-2017). *Report of the working group on state's financial.*

Porto, A., Cont, W., Juarros, P. (2014). "Economía y política en la ejecución del presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales. El caso Argentino," *III Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local.* Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC).

Porto, A., Sanguinetti, P. (2001). "Political determinants of Intergovernmental Grants: evidence from Argentina," *Economics and Politics*, Vol 13.0954-1985 No. 3, 237-257.

Rabell García, E. (2010). "Federalismo fiscal en México," Universidad Autónoma de Querétaro. Santiago de Querétaro.

Rao, M. G., Singh, N. (2004). "Asymmetric Federalism in India," *Santa Cruz Center for International Economics.* University of California.

Serra, J. y Alfonso, J. R. R. (2007). "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica," *Revista de la CEPAL* 91.

Stiglitz, Joseph. (1997). *La Economía del Sector Público.* Segunda Edición. Barcelona: Antoni Bosch.

Vaillancourt, F., Bird, R. M. (2005). "Expenditure-Based Equalization Transfers," *Institute for International Business. University of Toronto.* ITP Paper 0512.

Vargas, M. H. F. (2014). "El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia," *Estudios de Derecho*, 69(154), 235-262.

Zodrow, G. R. (1994). "Atribución de impuestos y transferencias intergubernamentales," *Hacienda pública española*, (130), 151-167.

Páginas web

Government of India. Ministry of Law and Justice. The Constitution of India.

<http://budget.gov.au/>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/>

Gobierno de España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

<http://www.minhap.gob.es/>

Council of Federal Financial Relations www.federalfinancialrelations.gov.au

Australia Government Commonwealth Grants Commission www.cgc.gov

Anexo

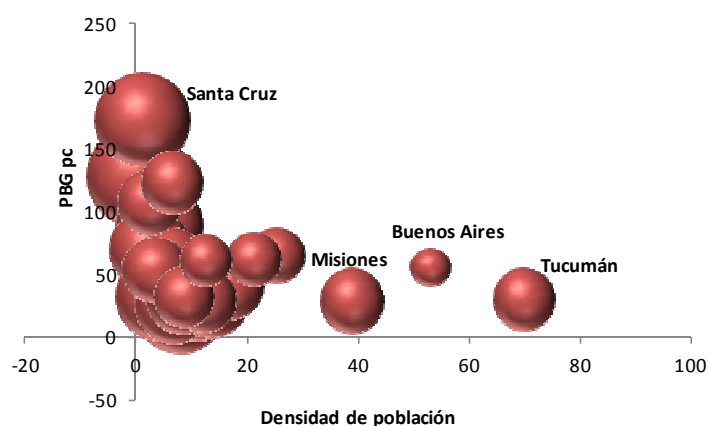
A. Transferencias por países

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Argentina

En el siguiente gráfico se consideran tres dimensiones: densidad de población, nivel de PBGpc, y el monto de transferencias totales per cápita, determinando el tamaño de la burbuja. En el caso de Argentina, el mayor monto de transferencias es otorgado a Tierra del fuego, por lo que esta jurisdicción actúa como referencia.

En el gráfico se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por presentarse como un *outlier* en cuanto a densidad de población, alterando la distribución del resto de las jurisdicciones. La principal conclusión que se obtiene es el castigo a las provincias más densamente pobladas, que son las que reciben menores recursos per cápita.

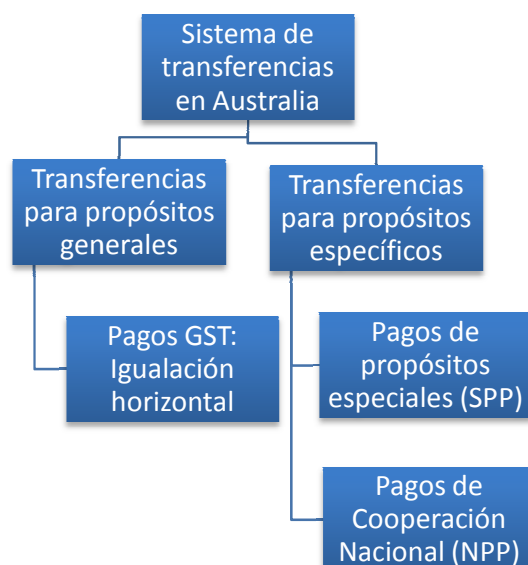
Gráfico 21 - Transferencias totales. Tierra del fuego = 100. Se excluye CABA.



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Australia

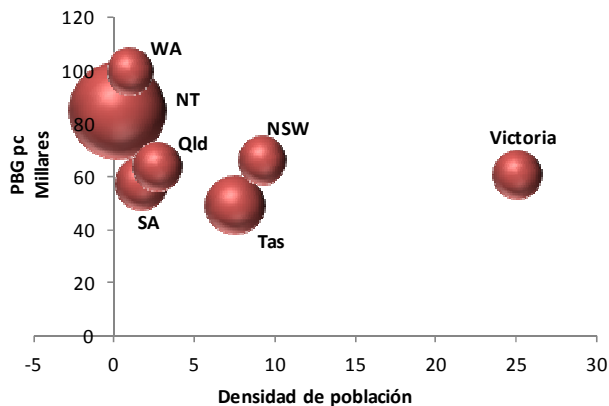
Gráfico 22 - Sistema de transferencias de Australia



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico presentado a continuación se destaca NT, ubicándose en el eje de ordenadas debido a su baja densidad. El territorio de la Capital Australiana ha sido excluido del gráfico debido a presentarse como un valor extremo en cuanto a densidad de población. El resto de las burbujas no difiere de manera significativa su tamaño.

Gráfico 23: Transferencias totales per cápita. NT = 100. Se excluyó ACT.



Fuente: Elaboración propia en base a Commonwealth Grants Commission (CGC)

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Brasil

Tabla 11 – Transferencias obligatorias de Brasil³⁷

Transferencia	Clasificación	Destino	Criterio	Origen
FPE	Libre disponibilidad		Redistributivo: 85% para regiones norte, nordeste y centro-oeste; 15% para regiones sur y sudeste	21,5% IT, 21,5% IPI
Distribución de la recaudación de IRRF (impuesto a la renta retenido en la fuente)	Libre disponibilidad		Devolutivo	IRRF
Distribución de la recaudación de IOF ORO	Libre disponibilidad		30% estados, 70% municipios. Distribución secundaria devolutiva	IOF - Oro
FUNDEF /FUNDEB	Condicionada	Educación básica	Igualador: asegura un mínimo de gasto per capita a educación, distinguiendo distintos montos a diferencias niveles de educación. También existen recompensas por resultados obtenidos en educación.	Estados y municipios aportan el 20% de sus ingresos totales a educación básica. El gobierno central complementa ese aporte
Contribución de intervención en el Dominio Económico	Condicionada	Infraestructura de transporte	Parcialmente devolutiva y parcialmente redistributiva	29% del impuesto CIDE Combustibles.
Fondo constitucional del Distrito Federal (FCDF)	Condicionada	Salud, educación, seguridad pública		
Compensaciones financieras por explotación de recursos naturales	Libre disponibilidad		Parcialmente devolutiva, depende de la existencia de recursos naturales	Impuesto sobre la explotación de recursos naturales, royalties, etc.
Compensación por exención del ICMS sobre las exportaciones y las retenciones de bienes industrializados (Ley Kandir)	Libre disponibilidad		Devolutivo	10% recaudación de IPI

Fuente: Elaboración propia

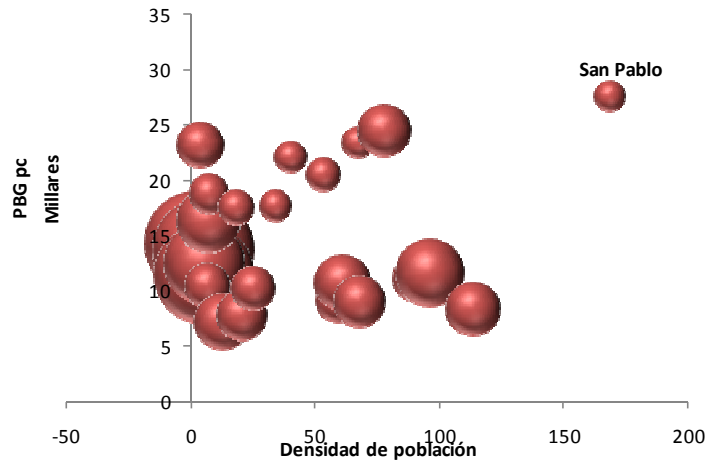
La principal conclusión que se desprende del gráfico de tres dimensiones presentado a continuación es que las transferencias de mayor monto per capita se ubican en el eje de ordenadas, existiendo un notable castigo a la densidad de población, similar a lo ocurrido en Argentina. San Pablo, la tercera jurisdicción más poblada, resulta una de las más fuertemente castigadas.

³⁷ Notas:

* A partir de la construcción de un índice de Desarrollo de la Educación Básica (INDEB), que tiene en cuenta la calificación media de los alumnos en un examen realizado a nivel nacional y el nivel medio de aplazos en las escuelas, se mide la eficiencia educacional. Aquellas escuelas que presentan mayor crecimiento del INDEB, reciben montos extra por parte del FUNDEB, como recompensa por su mejora en la calidad educativa.

** Los montos de las transferencias a estados se basan en 4 criterios: 40% en proporción a la extensión de la red de carreteras federal y estadual pavimentada existente en cada estado y en el Distrito Federal; 30% en proporción al consumo en cada estado y el DF de combustibles (parte devolutiva); 20% en proporción a la población y 10% se reparten en forma igualitaria entre los estados y el DF.

Gráfico 24 - Transferencias totales (2012). Roraima = 100. Se excluyen DF y Río de Janeiro.



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Coleta de Datos Contábeis

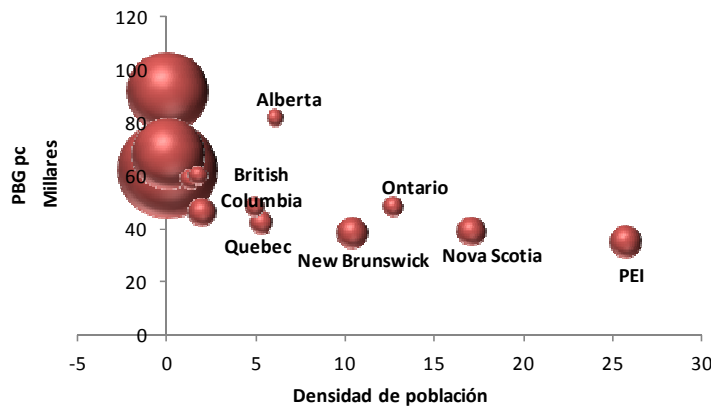
Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Canadá

Tabla 12 – Sistema de transferencias de Canadá

Transferencia	Clasificación	Destino	Origen	Distribución
Canadá Health Transfer	Condicionada	Salud	Cesión de impuestos: ganancias personales y corporativas; transferencias en dinero: asignaciones presupuestarias	Igual base per cápita
Canadá Social Transfer	Condicionada	Educación y asistencia social		Base per capita igual en efectivo + parte redistributiva
Equalization	Libre disponibilidad		Asignaciones presupuestarias	Según capacidad fiscal
Formula Financing Territories	Libre disponibilidad		Asignaciones presupuestarias	Según necesidad fiscal

Fuente: Elaboración propia en base al Departamento de Finanzas de Canadá

Gráfico 25 : Transferencias totales per cápita (2013). Nunavut = 100.



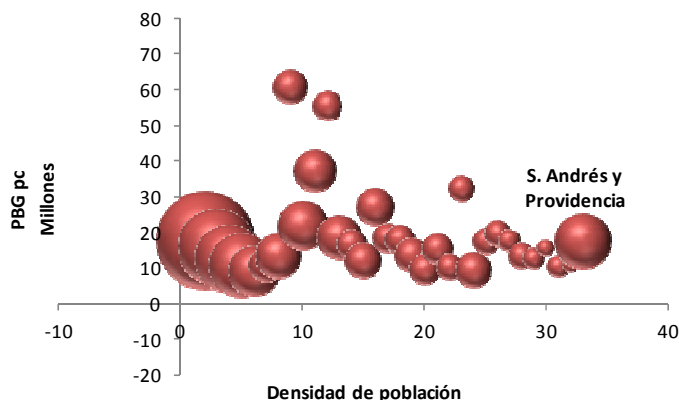
Fuente: Elaboración propia en base a Statistics Canada

Las transferencias ubicadas en el eje ordenadas, corresponden a los territorios de Canadá y son las de mayor tamaño. Éstas, a pesar de ubicarse entre las más ricas, son las que

resultan más beneficiadas, al premiarse la baja densidad poblacional, similarmente a lo que ocurre en los sistemas de transferencias de otros países.

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en Colombia

Gráfico 26 - Transferencias totales pc (2012). Guainía = 100. Excluye Bogotá DC

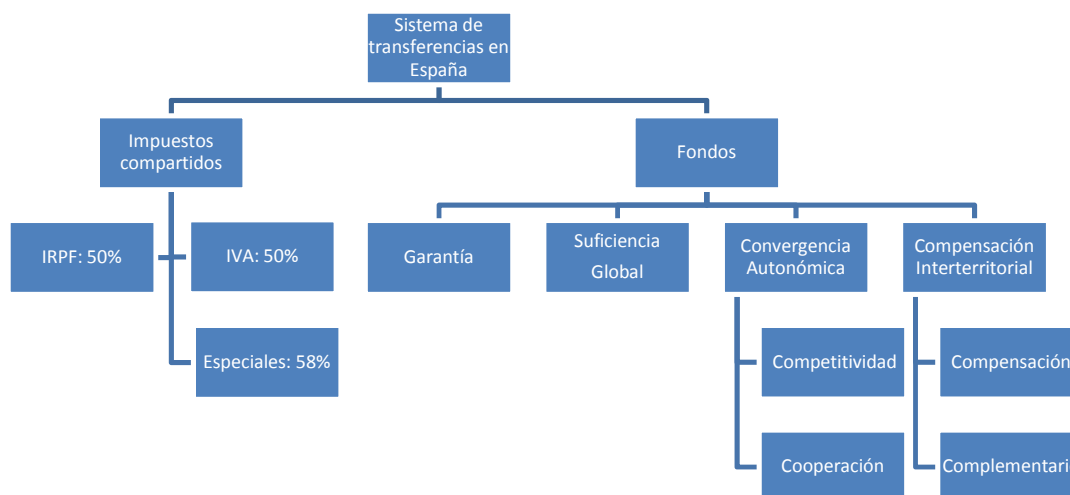


Fuente: Elaboración propia en base a Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Del gráfico precedente se ha excluido Bogotá DC por tratarse de un *outlier* en términos de densidad poblacional que afectaba la distribución del resto de las jurisdicciones. En el mismo se advierte que, a excepción de San Andrés y Providencia, las transferencias de mayor monto se concentran en departamentos con baja densidad y riqueza media o baja. El tamaño de las mismas disminuye conforme aumenta la densidad.

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en España

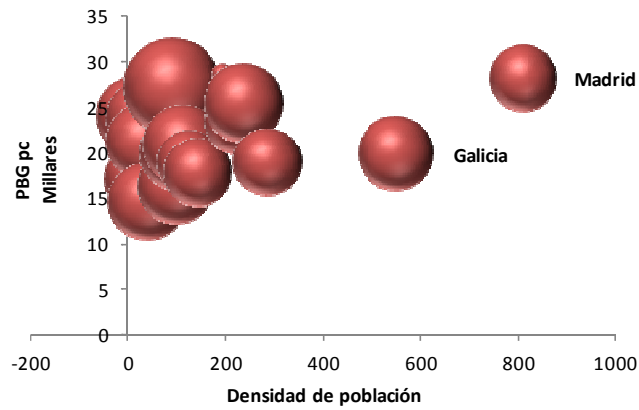
Gráfico 27 - Sistema de transferencias de España. Régimen Común.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)

Al igual que fuera mencionado en el análisis principal del sistema de financiación autonómica de España, se advierte que el tamaño de las burbujas no difiere de manera abrupta entre las jurisdicciones, como ocurre con otros países.

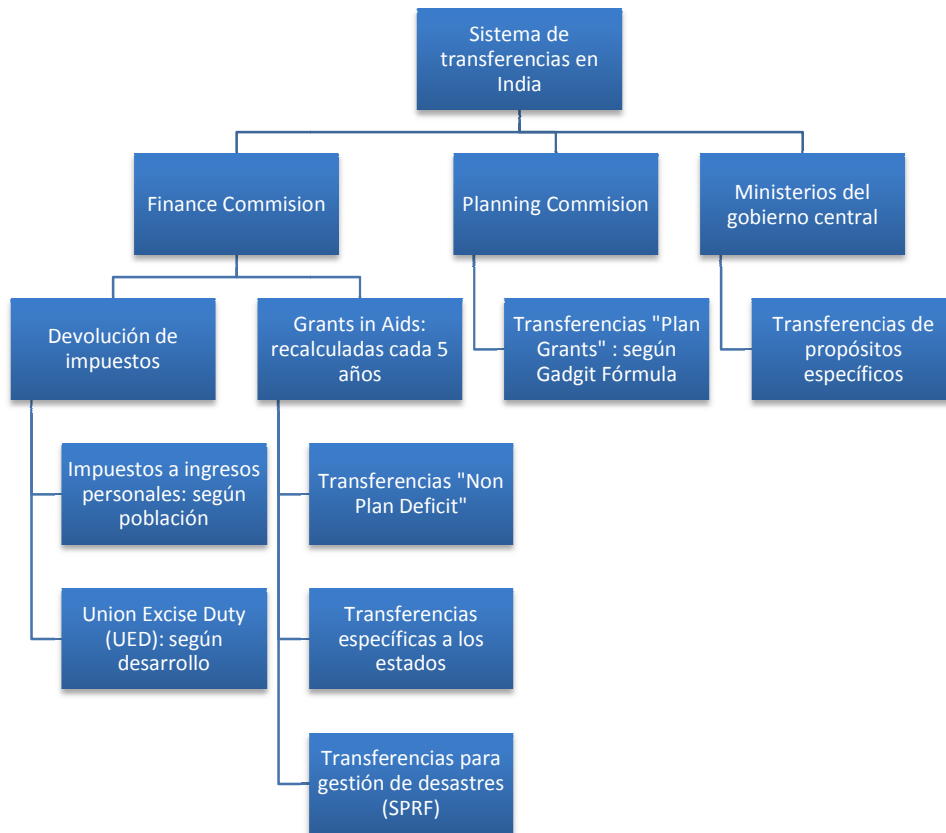
Gráfico 28 - Transferencias totales per cápita (2013). Navarra = 100. Se excluyen Ceuta y Melilla.



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Nacional de Estadística (INE)

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en India

Gráfico 29 – Sistema de transferencias de India



Fuente: Elaboración propia en base a Planning Commission

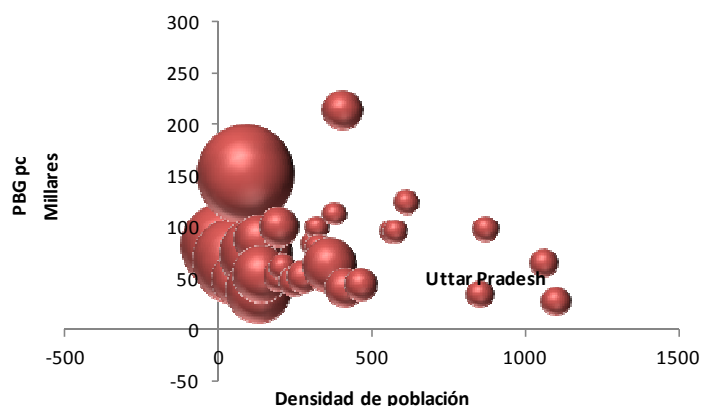
Tabla 13 – Sistema de transferencias de India

Transferencia	Clasificación	Origen	Distribución
Transferencias Automáticas			
Devolución de impuestos	Libre disponibilidad	Impuesto a ingresos personales	S/ población
		Union excise duty	Redistributivo
Plan Grants	Libre disponibilidad	Planning Commision	Gadgit fórmula
Transferencias Discrecionales			
Transferencias de Finance Commision	Existen montos condicionados y otros de libre disponibilidad	Finance Commision	
Transferencias específicas	Condicionadas. Algunas exigen contrapartida por los fondos recibidos	Ministerios del gobierno central	

Fuente: Elaboración propia

Análogamente a las conclusiones obtenidas en el análisis principal, del presente gráfico se desprende que las transferencias más grandes se concentran en el eje de ordenadas, independientemente de la riqueza de las jurisdicciones correspondientes, por lo que la lógica por detrás, a priori, sería del tipo redistributiva.

Gráfico 30 - Transferencias totales. Sikkim=100. Excluye NCP of Delhi, Puducherry y Bihar.



Fuente: Elaboración propia en base a Central Bank of India (CBI)

Sistema de Transferencias a Gobiernos Intermedios en México

Tabla 14 - Sistema de transferencias en México

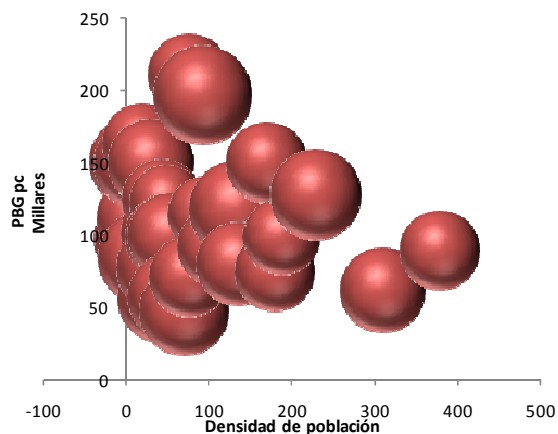
Transferencia	Clasificación	Destino	Origen	Distribución
Transferencias Automáticas				
Participaciones	Libre disponibilidad		Recaudación Federal Participable	Devolutiva: según crecimiento de la actividad y recaudación
Aportaciones	Condicionada	Salud y educación	Recaudación Federal Participable	Criterio solidario o compensatorio
Excedentes de ingresos	Condicionada	Infraestructura y equipamiento	Tesoro nacional	Coefficientes de distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente
Transferencias Discrecionales				
Convenios de reasignación de recursos	Condicionada			

Fuente: Elaboración propia en base a Peña Ahumada (2011).

En el siguiente gráfico, que presenta las tres dimensiones presentadas análogamente en otros países, se excluyeron el Distrito Federal y México, por poseer densidad de población significativamente superior a la del resto de los estados, y Campeche, por ser un *outlier* en cuanto a PBG per cápita, que alteraba la escala del resto de las jurisdicciones.

En el mismo, no se advierte una relación clara entre las transferencias totales y el Producto Bruto per capita, ni entre la primera y la densidad de población, como ocurría en otras jurisdicciones.

Gráfico 31 -Transferencias totales. Campeche = 100. Se excluyen DF, México y Campeche.



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI

B. Análisis Econométrico

Tabla 15 – Descripción y Fuente de las variables utilizadas.

Variable	Descripción	Fuente
Trasferencias		
<i>Argentina</i>	<i>Transf. Auto.:</i> Coparticipación y Fondo Federal Solidario, en pesos argentinos de 2013.	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)
	<i>Transf. Disc.:</i> Transferencias Corrientes y de Capital, en pesos argentinos de 2013.	
<i>Australia</i>	<i>GST:</i> Impuesto a los bienes y servicios, en dólares australianos de 2014.	Commonwealth Grants Comission (CGC)
	<i>NPP y SPP:</i> Otras transferencias del gobierno federal, en dólares australianos de 2014.	
<i>Brasil</i>	<i>Transf. Auto.:</i> Cuota partes y transferencias de fondos, en reales de 2012.	Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN)
	<i>Transf. Disc.:</i> Convenios corriestes y de capital, en reales de 2012.	
<i>Canada</i>	<i>Transf.:</i> Transferencias del gobierno federal a las provincias, en dólares canadienses de 2012.	Statistics Canada
<i>Colombia</i>	<i>Cofinanciacion:</i> Cofinanciación, en pesos colombianos de 2012.	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
	<i>Transf.:</i> Transferencias Corrientes y de Capital, en pesos colombianos de 2012.	
<i>España</i>	<i>Copart.:</i> Coparticipación de ingresos federales, en euros de 2013.	Instituto Nacional de Estadística (INE)
	<i>Transf.:</i> Transferencias Corrientes del estado, en euros de 2013.	
<i>India</i>	<i>Copart.:</i> Participación en los ingresos centrales, en rupias de 2014.	Central Bank of India (CBI)
	<i>Transf. Auto.:</i> Transferencias planeadas del gobierno central, en rupias de 2014.	
	<i>Transf. Disc.:</i> Transferencias no planeadas del gobierno central, en rupias de 2014.	
<i>México</i>	<i>Aportaciones:</i> Aportaciones federales, en pesos mexicanos de 2013.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
	<i>Participaciones:</i> Participaciones federales, en pesos mexicanos de 2013.	
PBG per cápita		
<i>Argentina</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en pesos argentinos de 2013.	Centro de Estudios de la Producción (CEP)
<i>Australia</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en dólares australianos de 2014.	Australian Bureau of Statistics (ABS)

<i>Brasil</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en reales de 2012.	Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)
<i>Canada</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en dólares canadienses de 2012.	Statistics Canada
<i>Colombia</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en pesos colombianos de 2012.	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
<i>España</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en euros de 2013.	Instituto Nacional de Estadística (INE)
<i>India</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en rupias de 2014.	India Budget
<i>México</i>	Producto Bruto Geográfico per capita, en pesos mexicanos de 2013.	INEGI
Densidad	Habitantes por kilómetro cuadrado.	Ídem PBG per capita, excepto India: Censos de India 2001 y 2010
Ciclo Económico	Crecimiento interanual del PBG agregado.	Ídem PBG per capita.
Variable Educativa		
<i>Argentina</i>	Producto de tasas de promoción efectiva para los 12 años de educación.	Ministerio de Educación de Argentina
<i>Australia</i>	Porcentaje de la población entre 15 y 64 años con 12 años o más de educación.	ABS
<i>Brasil</i>	Porcentaje de la población mayor a 25 años con 11 años o más de educación.	IBGE
<i>Canada</i>	Porcentaje de la población entre 25 y 29 años con secundario completo.	Statistics Canada
<i>Colombia</i>	Cobertura neta por departamento.	Ministerio de Educación de Colombia
<i>España</i>	Porcentaje de la población entre 25 y 64 años con Educación Superior completa.	INE
<i>India</i>	Porcentaje de la población entre 18 y 64 años con 12 años o más de educación.	Censos de India 2001 y 2010
<i>México</i>	Porcentaje de la población mayor a 15 años con Secundario Completo.	INEGI
Población mayor a 65 años	Porcentaje de la población mayor a 65 años sobre el total de la población, excepto India: porcentaje de la población mayor a 60 años sobre el total de la población	Ídem Densidad
Pobreza / Desigualdad		

<i>Argentina</i>	Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.	leral de la Fundación Mediterránea.
<i>Australia</i>	Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.	ABS
<i>Brasil</i>	Proporción de la población con ingreso per cápita menor a un salario mínimo.	IBGE
<i>Canada</i>	Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.	Statistics Canada
<i>Colombia</i>	Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.	DANE
<i>España</i>	Relación de ingresos entre el primer y el último quintil.	INE Censos de India 2001 y 2010. Encuesta de Hogares 2005.
<i>India</i>	Tasa de pobreza.	
<i>México</i>	Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar.	INEGI
Representantes	Cantidad de representantes legislativos por millón de habitantes.	Wikipedia