

Federalismo fiscal y desigualdad social en Argentina y Brasil

Fiscal Federalism and Social Inequality in Argentina and Brazil

Cristian Altavilla*

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Márcia Miranda Soares**

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Recibido, Noviembre de 2019; Versión final aceptada, Marzo de 2021.

PALABRAS CLAVE: Federalismo fiscal; Desigualdad social; Argentina; Brasil.

KEYWORDS: Fiscal Federalism, Social inequality, Argentina, Brazil.

Clasificación JEL: H77

RESUMEN

El trabajo analiza en clave comparada el federalismo fiscal en Argentina y en Brasil desde la perspectiva de disminución de la desigualdad social. El artículo realiza una revisión de la literatura especializada y efectúa un análisis sobre la legislación y los datos fiscales para investigar cómo se estructura la tributación, las transferencias intergubernamentales, los gastos sociales y el endeudamiento público. La conclusión es que los dos países presentan un alto grado de centralización fiscal, lo que propiciaría al gobierno central minimizar las desigualdades sociales. Pero también presentan problemas en el desempeño de la función redistributiva: regresividad de los tributos, baja capacidad de equalización de las transferencias intergubernamentales, alta inestabilidad económica y endeudamiento público. Se puede observar que el federalismo fiscal brasileiro ha logrado ciertos avances en el direccionamiento de los recursos para las políticas sociales y en el

* Abogado, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Derecho Constitucional (Universidad Castilla La Mancha, España). Profesor de la Facultad de Derecho UNC y UES21, en las asignaturas Derecho Constitucional, Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Político. Sus áreas de interés son: federalismo, relaciones intergubernamentales, derecho constitucional, derecho constitucional subnacional, políticas públicas. E-mail: cristian.altavilla@unc.edu.ar

** Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) y tiene investigación postdoctoral en federalismo fiscal en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC); Miembro del Consejo Técnico y Científico del Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) da UFMG. Sus áreas de interés son: federalismo, relaciones intergubernamentales y políticas públicas. E-mail: marciamsoares@fafich.ufmg.br

control del endeudamiento público, mientras el federalismo argentino aún no ha logrado avanzar en esta dirección.

ABSTRACT

This work analysis in comparative perspective fiscal federalism in Argentina and Brazil from the perspective of social inequality. In doing so, the article reviews the specialized literature and analyses legislation and fiscal data in order to investigate about the taxation structure, intergovernmental transfer systems, the social expenditure and public debt.

A central aspect of the variability of federalism is the fiscal dimension, which has important effects on social inequalities. The way in which taxation, intergovernmental fiscal transfers, social expenditures and public indebtedness are structured is crucial in defining subnational autonomy and intergovernmental relations. Social inequalities are sensitive to this aspect, since the financing of universal social policies depends on the way in which public resources are collected, distributed and invested by levels of government.

This paper shares the perspective of the variability of federalism and, therefore, of its effects between countries, placing itself in the field of fiscal federalism. Its objective is to present and compare the effects of taxation, transfers, social expenditures and public indebtedness in reducing the marked social inequalities present in the two countries that are the object of this research: Argentina and Brazil. The hypothesis is that federal experiences favor universal and fair social policies when taxation is progressive and the central government concentrates power to define social expenditures, acting inductively and redistributively to promote greater territorial and social equity among the citizens. In other words, fiscal centralization, understood here as the central government's power to regulate and spend, is a condition for promoting more egalitarian social policies throughout the national territory.

Argentine and Brazilian federations have been chosen because they represent the most genuine federations today in Latin American region and because they share the condition of realities marked by territorial socioeconomic inequalities. Argentina is one of the federations with the greatest horizontal asymmetry among its units in practically all socioeconomic indicators, highlighting the disparities between the richest provinces of the central-Pampas region and the poorest provinces of the Northeast and Northwest. Brazil is also paradigmatic in this regard, since in 2017 it was among the countries with the highest wealth and with the highest social inequality in the world, with a clear contrast between states and municipalities in poorer regions, such as the North and Northeast, and more developed regions, such as Center-West, South and Southeast. Both countries also have similar aspects in terms of fiscal federalism, specifically in terms of centralization, although with important differences in relation to the promotion of territorial equity.

In the context of these countries, fiscal federalism may or may not contribute to correcting inequalities. Based on this, then, the following research questions arise: how is fiscal federalism structured in these two countries? What are the potentialities and challenges that fiscal federalism presents in reducing social inequalities? Which of these

countries has the most favorable institutional conditions to combat social inequalities? These are the basic questions that animate this work and to answer them, the methodology adopted was the review of the specialized bibliography on fiscal federalism in both countries, analysis of documents, legislation and government data on collection, taxes distribution, social expenditures and public indebtedness. The work, therefore, has a rather exploratory, essayistic and comparative character, since it seeks to present and relate the information and data on fiscal federalism in Argentina and Brazil in order to analyze and conclude on its equitable effects. The main contribution lies, above all, in the comparison of these two cases of South American federations – a matter that has have received little attention by the literature.

The conclusion is that the two federations show fiscal centralization, this allows the central government to minimize social inequalities. However, both countries have too some problems in the performance of the redistributive function: regressive taxes, low equalization capacity of intergovernmental transfers, high economic instability and public indebtedness. The Brazilian fiscal federalism has made more progress in directing resources to social policies and in controlling public indebtedness, since the Argentine federalism has failed to advance in this direction.

Regarding the taxation dimension, which has been increasing since 1990 and placed the two countries among those with the highest tax burden in Latin America, we can observe that most of taxation is centralized at the central government and it shows poor quality in progressivity. The challenge then is to promote greater efficiency and well-being beyond the increase in social spending financed with increasing taxation. In order to do so, a fiscal reform that decentralizes income to the provinces, states and municipalities is necessary. In addition, improving social justice requires important changes in the tax base, and it is necessary to increase the share of income and profit, in detriment of taxes on goods and services that compromise larger portions of the income of the poorer families.

A second aspect that is similar in the two countries and that poses, at the same time, great challenges, is the low power to correct the fiscal gap between sub-national entities based on constitutional intergovernmental transfers, since in both cases the transfer rules are not very oriented towards correcting inequalities and are highly inclined towards population criteria.

A third aspect - which constitutes a great difference between the countries analyzed - is the role of municipalities. In Argentina, local entities collect little, are ignored in intergovernmental transfers and have a small participation in social expenditures. In Brazil, on the contrary, municipalization is a characteristic mark of fiscal decentralization that followed the democratization of the country, with the local entity having a growing participation in the supply of health, education and social assistance services, with an increasing expenditure on social policies. This Brazilian singularity points to challenges of intergovernmental coordination in the management of social policies, something minimized by fiscal centralization, which enables the central government to induce behavior based on legislation and conditional resource transfers.

The four aspect related to social spending and takes into account that more spending on social policies does not necessarily means more social equity. It is necessary to define priorities and seek a more equitable offer throughout the national territory, but also among citizens, regardless of their location.

A fifth aspect, shared by both cases and with negative effects on spending and social policies, is economic instability and public debt. The two factors combined create difficulties for the sustainability of social expenditures that, in contexts of economic downturn, compete with financial expenses derived from high indebtedness. The strengthening of fiscal responsibility in Brazil and its adoption in Argentina are conditions for greater economic stability and sustainability of social expenditures. Both countries need to define more stable sources of financing for policies such as health and education, making them less susceptible to political and economic contexts. In this sense, an "Emergency Fund" could be a measure to avoid abrupt falls in the financing of social policies.

Following these aspect, a general conclusion is that federalism in Argentina and Brazil does not represent obstacles for the expansion of redistributive social policies because their institutional design is configured in such a way that guarantee fiscal power to the national government. In this sense, what was observed in the first decade of 2000 is paradigmatic, when in a favorable economic and political context, there was a considerable expansion of social spending. The situation in Brazil seems more favorable, even though the country presents a much worse social legacy, with marked inequalities. The central government, when it presents a majority coalition of government, can regulate the subnational governments. This made possible progress in regulating the financing of social policies and in controlling public debt. Argentina, with a greater bargaining power of the governors in the National Congress, has difficulties in making decisions that may run counter to sub-national interests. In addition, fiscal federalism has a precarious institutional framework, since it is provisional, does not contain long-term agreements and many times the agreements reached do not achieve effective compliance. Once again, the recommendation is a clearer definition of the financing of social policies, in order to better guarantee their progress over time.

1. INTRODUCCIÓN

América Latina vivió su onda de redemocratización en los años 70 y 80 y llegó al siglo XXI con importantes avances democráticos. En ese proceso, nuevas agendas políticas emergieron. La disminución de las desigualdades sociales es uno de los temas que ganó protagonismo y continúa siendo una importante demanda social. El federalismo es otro tema que ganó relevancia en países donde la autonomía política subnacional fue minada por el centralismo autoritario. Federalismo e igualdad social son, por lo tanto, temas

relevantes en la agenda política de países latinoamericanos como Argentina y Brasil, siendo aspectos políticos interdependientes. El federalismo puede ser entendido como una forma de organización del Estado nacional marcada por la división territorial del poder político en un sistema con entes nacionales y subnacionales dotados de autonomía en áreas propias de competencia. Además de esta definición general, el federalismo se presenta en los países como un fenómeno múltiple, lo que es particularmente relevante para su entendimiento y para el análisis de sus efectos (Soares y Machado, 2018).

La relación entre federalismo y bienestar social ha recibido una mayor atención por parte de los estudiosos desde los años '70, principalmente a partir del *neoinstitucionalismo*, que destaca la importancia de las instituciones políticas en el análisis de las políticas públicas (Skocpol, 1985; Pierson, 1995). El debate se ha centrado en los posibles efectos del federalismo en la adopción, expansión y conformación de las políticas sociales. Autores como Peterson (1995), centrados en la experiencia de los Estados Unidos, donde prevalece una mayor descentralización fiscal y de competencias sobre políticas sociales, sostienen que el federalismo sería un inhibidor del bienestar social, en la medida en que dispersa el poder territorialmente y debilita el gobierno central. Por el contrario, autores como Obinger, Leibfried y Castles (2005), al estudiar los seis países de mayor democracia federal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (Alemania, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos y Suiza), niegan que el federalismo deba ser visto como un obstáculo al Estado de bienestar social. Ello en cuanto el federalismo presenta configuraciones distintas entre los países y a través del tiempo, lo que implica diferentes efectos sobre el Estado de bienestar. La recomendación es para relacionar los diferentes tipos de federalismos con las diferentes características asumidas por el *welfare state* entre los países.

Un aspecto central de la variabilidad del federalismo es el fiscal, que tiene efectos importantes sobre las desigualdades sociales. La forma en que se estructuran la tributación, las transferencias fiscales intergubernamentales, los gastos sociales y el endeudamiento público es algo crucial en la definición de la autonomía subnacional y de las relaciones intergubernamentales. Y las desigualdades sociales son sensibles a este aspecto, dado que el financiamiento de políticas sociales universales depende de la forma en que los recursos públicos son recaudados, distribuidos e invertidos por los entes gubernamentales.

El presente trabajo comparte la perspectiva de la variabilidad del federalismo y, por lo tanto, de sus efectos entre países, situándose en el campo del federalismo fiscal. Su objetivo es presentar y comparar los efectos de la tributación, las transferencias, los gastos sociales y el endeudamiento público en la disminución de las marcadas desigualdades sociales presentes en los dos países objeto de esta investigación. La hipótesis central de trabajo es que las experiencias federales favorecen políticas sociales universales y ecuanímes cuando la tributación es progresiva y el gobierno central concentra poder para definir los gastos sociales, actuando de forma inductiva y redistributiva en la promoción de mayor equidad territorial y social entre los ciudadanos. En otras palabras, la centralización fiscal, entendida aquí como poder de regular y de gastar del gobierno central, es condición para la promoción de políticas sociales más igualitarias a lo largo del territorio nacional.

Las federaciones argentina y brasileña fueron escogidas en tanto representan las más genuinas federaciones vigentes hoy en América Latina¹ y porque comparten la condición de realidades marcadas por desigualdades socioeconómicas territoriales. Argentina es una de las federaciones con mayor asimetría horizontal entre sus unidades en prácticamente todos los indicadores socioeconómicos, destacándose las disparidades entre las provincias más ricas de la región central-pampeana (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Mendoza) y las provincias más pobres del Nordeste y del Noroeste (Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Catamarca, Jujuy, Tucumán, Salta y Santiago del Estero) (Tommasi, 2002: Cetrángolo y Goldschmit, 2013). Brasil también es paradigmático en este aspecto, ya que en 2017 se situaba entre los países de mayor riqueza (7^a posición del PIB en PPP) y de mayor desigualdad social (19^a posición en el coeficiente de Gini)² en el mundo, con claro contraste entre estados y municipios de regiones más pobres, como el Norte y Nordeste,

1 Las otras dos federaciones latinoamericanas son México y Venezuela. México tiene una historia de enorme centralización política y de partidos que plantea dudas sobre la efectividad de su descentralización política territorial. Venezuela, a su vez, se sumió en una crisis política y avanzó hacia una enorme centralización – sobre todo en el poder ejecutivo nacional – que afecta directamente la autonomía de las unidades subnacionales y plantea serias dudas sobre su condición de democracia federal.

2 Argentina ocupaba la 25^a posición del PIB PPP y la 48^a posición en el coeficiente de Gini (CIA, 2018). –el PIB está ponderado por el *Purchasing Power Parity* (PPP) y el indicador Gini se calculó sobre la base de la distribución de la renta familiar.

y regiones más desarrolladas, como Centro-Oeste, Sur y Sureste. Ambos países también tienen aspectos similares en materia de federalismo fiscal, específicamente en términos de centralización, aunque con importantes diferencias en relación a la promoción de la equidad territorial.

En el contexto de estos países, el federalismo fiscal puede contribuir o no a corregir las desigualdades. En función de ello, entonces, cabe preguntarse: ¿cómo se estructura el federalismo fiscal en estos dos países? ¿Cuáles son las potencialidades y desafíos que el federalismo fiscal presenta en la disminución de las desigualdades sociales? ¿Cuál de estos países presenta las condiciones institucionales más favorables para combatir las inequidades sociales? Estos son los interrogantes básicos que animan este trabajo y para responderlos, la metodología adoptada fue la revisión de la bibliografía especializada sobre federalismo fiscal en ambos países, análisis de documentos, legislación y datos gubernamentales sobre recaudación, distribución de tributos, gastos sociales y endeudamiento público. El trabajo tiene, por tanto, un carácter más bien exploratorio, ensayístico y comparativo, desde que busca presentar y relacionar la información y datos sobre federalismo fiscal de Argentina y Brasil para analizar y concluir sobre sus efectos equitativos. Su principal contribución reside, sobre todo, en la comparación de estos dos casos de federalismo sudamericano, algo poco presente en la literatura sobre la temática.

Para alcanzar su propósito, el artículo se organiza en tres secciones, más allá de la Introducción y de las Conclusiones, cada una dirigida a presentar y discutir los dos casos a partir de una dimensión del federalismo fiscal. La primera sección trata de la tributación, analizando la carga tributaria, la recaudación y los ingresos disponibles por niveles de gobierno. La siguiente sección presenta y discute las transferencias intergubernamentales (tigs). La última sección se dedica a relacionar el crecimiento económico, los gastos sociales y el endeudamiento público. El artículo concluye con un balance de la relación entre federalismo fiscal y sus efectos sobre las desigualdades sociales en Argentina y Brasil.

1. TRIBUTACIÓN: CARGA TRIBUTARIA, RECAUDACIÓN Y RECURSOS DISPONIBLES POR NIVEL DE GOBIERNO

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 redundó en una mayor autonomía política para las provincias. Sin embargo, aunque uno de sus ob-

jetivos fue profundizar la descentralización fiscal, el hecho es que, a través de pactos y acuerdos celebrados entre el gobierno federal y las provincias antes y después de la Reforma, tuvieron como efecto una mayor centralización de la recaudación impositiva en manos del gobierno central. Otro punto de la Reforma fue el reconocimiento expreso de la autonomía de los municipios (artículo 123), cuestión que si bien debe ser regulada por las provincias por medio de sus constituciones provinciales (a diferencia de lo que sucede en Brasil, que lo regula directamente la constitución federal), éstas deben garantizar cierto grado de autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Nuevamente se observa aquí otro desfase entre norma y realidad, ya que los municipios argentinos continúan teniendo un papel muy marginal en la dinámica fiscal y en la implementación de políticas públicas, lo contrario de lo que sucede en el caso brasileño.

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 institucionalizó un proceso de descentralización política y fiscal que benefició principalmente a los municipios. El municipio alcanzó la condición de tercer ente federativo y desde entonces ha aumentado su participación en los ingresos y gastos públicos, sobre todo por medio de transferencias intergubernamentales de los estados y del gobierno central. La descentralización fiscal se ha producido por medio de un aumento de la capacidad de recaudación los estados y municipios y de transferencias intergubernamentales con perspectiva redistributiva, destacándose el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM), que están compuestos por partes de dos de los principales tributos nacionales, el Impuesto a la Renta (IR) y el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI).

El federalismo fiscal brasileño, hasta mediados de los años 1990, presentó efectos negativos sobre los ingresos y el gasto público. La descentralización fiscal no fue acompañada de una correspondiente definición clara de competencias y las políticas sociales, establecidas en el texto constitucional como competencias comunes, fueron implementadas sin coordinación intergubernamental y cada ente las asumió de forma bastante irregular, generando duplicidades y ausencias (Bercovici, 2004; Souza, 2005). El aumento expresivo de las transferencias intergubernamentales desestimuló el esfuerzo de recaudación propia de los entes subnacionales y no garantizó mejor redistribución de la renta entre los ciudadanos nacionales (Varsano, 1997; Rezende, 2010). Por último, las transferencias del gobierno central incentivaron la creación de 1.016 nuevos municipios en Brasil en la década de 1990 (Varsano, 1997).

De forma inversa, Argentina descentralizó competencias y gastos a las provincias sin la debida correspondencia de recursos y se trató de solucionar la cuestión del financiamiento por medio de transferencias intergubernamentales, continuando la recaudación muy centralizada en el gobierno nacional – actualmente alrededor del 90% de los impuestos son regulados y recaudados por ese nivel de gobierno. En 1988, con la sanción del nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (RCFI), mediante Ley 23.548³, se enfatizó el carácter redistributivo de las transferencias del gobierno nacional, lo que resultó en mayores beneficios a las provincias más pobres. Además, las provincias se beneficiaron con un aumento en la cuota coparticipable, aumentando los porcentajes establecidos por leyes anteriores (por ejemplo, en la Ley 20.221, de 1972). Los municipios no participan directamente de este Régimen de Coparticipación y la Ley 23.548 establece que corresponde a las provincias crear regímenes de coparticipación para con sus entes locales, con un porcentaje que no debe ser inferior al 20% de los recursos que reciben del régimen federal. Sin embargo, la distribución de estos recursos a los municipios varía entre las provincias y, en general, son muy escasos (López Accotto et al., 2015).

En los años 90, durante el gobierno de Menem (1989-1999), hubo una nueva descentralización de competencias sociales hacia las provincias, aunque sin los recursos fiscales correspondientes. Este proceso fue la culminación de la descentralización iniciada en la década del 70, cuando el gobierno federal transfirió a las provincias escuelas primarias y algunos hospitales. En 1992 se transfirieron a las provincias todas las escuelas secundarias (1.905), hospitales (20) e institutos de familia y de menores (22) administrados por el gobierno central. A partir de estas transferencias, las provincias asumieron la gestión directa de estas políticas, quedando a cargo del nivel central la tarea de coordinación y cofinanciación por medio de fondos específicos. Esta descentralización no fue un proceso racional que buscara una mayor eficiencia en la gestión y provisión de las políticas sociales, sino que fue un proceso reactivo y unilateral del gobierno central con el propósito de mejorar el equilibrio fiscal en sus cuentas. Sin acuerdos

3 La Ley 23.548 establece que son recursos coparticipantes “el producto de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o creándose” (artículo 2), con algunas excepciones importantes, tales como los derechos de importación y exportación.

previos con las provincias, las negociaciones en el Congreso Nacional se limitaron a aprobar la descentralización de las políticas mediante la promesa de futuros recursos fiscales adicionales. Sin embargo, el sistema de financiación de las políticas de salud y educación sigue siendo una cuestión abierta.

La descentralización de los servicios de salud y de educación poco alteró la centralización de la recaudación fiscal, y sí tuvo, en cambio, un mayor impacto en los gastos provinciales. Conforme Cuadro 1, las provincias aumentaron su participación en el gasto público consolidado, pasando del 21%, en 1961, al 37%, en 2017. Gran parte de este gasto público fue financiado a través de transferencias nacionales y de endeudamiento. En la primera década de 2000, los presupuestos provinciales mostraban que, en promedio, el 26% de sus ingresos provenían de recursos propios y el 74% de transferencias nacionales (34% de la Coparticipación Federal y 40% a través de distintos fondos específicos). La participación de los municipios en la recaudación y en los gastos es ínfima. Tal como se observa en el Cuadro 1, existe una variación negativa en los recursos, del 6% (1961) al 5,1% (2017), y un pequeño incremento en los gastos del 6.8% (1961) al 8% (2017).

CUADRO 1
RECURSOS TRIBUTARIOS Y GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO
ARGENTINO (1961-2017)

Año	Carga Tributaria (% del PIB)	Recursos (%)			Gastos (%)		
		G. Central	Provincias	Municipios	G. Central	Provincias	Municipios
1961	s/d	69,3	24,7	6,0	72,1	21,0	6,8
1970	s/d	67,4	28,0	4,5	66,6	27,5	5,8
1984	s/d	68,1	27,6	4,3	64,5	30,9	4,5
1993	21,62	75,7	19,0	5,3	52,0	37,2	10,8
2000	21,49	76,0	18,5	5,5	52,6	37,9	9,5
2009	28,92	78,0	18,0	4,0	52,0	40,1	7,9
2017	30,09	77,7	17,2	5,1	55,6	37,0	7,4

Fuentes: Hasta 2009: Cetrángolo y Goldschmit (2013:40); para 2013 y 2017; Argentina (2020).

El federalismo fiscal brasileño actual tiene una trayectoria municipalista, pero también está marcado por una centralización jurisdiccional que posibilita a la Unión reglamentar ingresos, gastos y deudas de los niveles

de gobierno. Este aspecto fue fundamental para que el gobierno nacional pudiera emprender una serie de reformas recentralizantes en los años 90, cuando el país buscaba una vez más detener la inflación a través de un plan de estabilización monetaria, el Plan Real (1994). La Unión sancionó leyes que mejoraron su capacidad financiera y limitó la autonomía de los entes subnacionales tanto para gastar como para endeudarse, incluso con mayor vinculación de los ingresos de estados y municipios con políticas sociales.

El Cuadro 2 presenta la evolución de la carga tributaria y la participación relativa de los entes federados brasileños en la distribución de los recursos tributarios desde 1960. Se observa un crecimiento expresivo de la carga tributaria, hasta que alcanza en el año 2018 más de 35% del PIB. Estos datos colocan al país en la primera posición en América Latina, seguido de cerca por Argentina, que también presentó un crecimiento expresivo de su carga tributaria a partir de los años 1990.

CUADRO 2
RECURSOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO BRASILEÑO
(1960-2018)

Año	Carga Tributaria Bruta (% del PIB)	Recaudación directa (%)			Recursos disponibles (%)		
		G. Central	Estados	Municipios	G. Central	Estados	Municipios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1980	24,5	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,6
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,5
2010	33,2	67,3	26,5	6,2	56,5	25,1	18,4
2018	33,2	65,7	27,2	7,2	54,8	25,2	20,0

Fuentes: Hasta 2010: Afonso (2016); para 2018: OECD (2020) y Afonso (2019).

En términos de recaudación y distribución de recursos, se verifica en el caso brasileño que el Gobierno Central concentra la recaudación tributaria y

los ingresos disponibles, que los estados perdieron participación, entre 1960 y 2018, en la recaudación tributaria y en los recursos disponibles y finalmente que los municipios recaudan una pequeña parte de los tributos, con un ligero aumento a lo largo del tiempo, pero presentan una participación creciente en los ingresos disponibles, que triplican sus ingresos disponibles en el período. La diferencia entre recaudación e ingreso disponible de los municipios debe entenderse a partir de las transferencias intergubernamentales.

Las cargas tributarias argentina y brasileña, en 2018, representaron el 28,9% y el 33,2% del PIB, próximas a la media de la OCDE, que es de un 33,9%. Sin embargo, analizando la base de incidencia, se observan diferencias significativas entre los dos países y aquellos más desarrollados. Brasil tributó más bienes y servicios consumidos, el 14,7% contra el 10,9% de la media de OCDE, y menos ingresos y ganancias, el 7,1% contra el 11,5% de la OCDE. Argentina presentó cifras similares a Brasil: bienes y servicios representó el 14,6% de la carga tributaria, como ingresos y ganancias contribuyeron con el 5,1% (OECD, 2020). Los tributos brasileños y argentinos son, por lo tanto, regresivos, presentando alrededor del 50% de su recaudación total del consumo de bienes y servicios (tributación indirecta), lo que compromete porciones mayores de la renta de familias más pobres. Además de la centralización tributaria, el sistema tributario argentino se asienta, principalmente, en impuestos que percuten de modo directo – y no neutral – entre sectores aumentando los costos de producción o reduciendo los precios, afectando negativamente de esta manera la competitividad, la producción y se constituyen en un obstáculo para el desarrollo sostenible (Llach 2013:119).

2. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES (TIGS)

Argentina y Brasil presentan significativas desigualdades económicas territoriales que podrían reproducirse en las políticas sociales, si fuera amplia la descentralización del poder de tributar y del poder de gasto. Así, centralizar la recaudación en la Unión y transferir parte de ella a los niveles subnacionales de forma redistributiva es una vía para promover una mayor equalización fiscal horizontal, lo que significa dotar a las subunidades más pobres de recursos suficientes para garantizar un estándar mínimo de bienes y servicios en todo el territorio nacional (Mendes, Miranda y Cosio, 2008; Rezende, 2010). En este sentido, tanto Argentina como Brasil han buscado en el orden constitucional

actual un giro igualitario en la política y una notable reducción en la desigualdad, poniendo “la redistribución a la vanguardia de sus agendas políticas” (Beramendi et al, 2017:530). Sin embargo, para surtir efecto positivo, las transferencias intergubernamentales deben ir acompañadas de reglas claras, efectivas y que orienten los gastos de los entes que reciben tales recursos del común. En los dos países, el federalismo fiscal es aún un proceso incompleto, con reglas oscuras e inestables, lo que significa poca claridad con respecto al financiamiento de políticas universales como salud, educación y asistencia social. Ese aspecto es más expresivo para el caso argentino.

Argentina atestigua cómo la ausencia de tales reglas sobre gastos puede limitar la capacidad de las provincias de superar su situación de subdesarrollo o elevar los índices de desarrollo socioeconómico (Tommasi, 2002). El Régimen de Coparticipación se destaca en el sistema de transferencias intergubernamentales por el volumen de los recursos que representa (el 62% de todas las transferencias federales), además de tratarse de recursos obligatorios y no condicionados (Altavilla, 2016b). De un total de 22 transferencias federales, 18 son obligatorias y condicionadas a un fin específico; tres son obligatorias y no condicionadas y sólo una es discrecional y no condicionada. A pesar de ser numerosas, las transferencias condicionadas representaban sólo el 11% de los recursos provinciales (en promedio entre 2000 y 2010), mientras que las transferencias no condicionadas representan el 48% del presupuesto de las 24 provincias.

Tomando como referencia el año 2010, el Régimen de Coparticipación representó, en promedio, para las 24 provincias, el 68,4% de todas las transferencias nacionales, seguido por otros fondos condicionados: el Fondo de Financiamiento Educativo (Ley 26.075, de 2006), que representó el 10,46%; el Excedente del Fondo del Conurbano (Ley 24.621, de 1996), con el 6,85%; el Fondo de Obras de Infraestructura Básica Social (Ley 24.073, de 1992, y Ley 24.621, de 1996), con el 3,64%; el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI - (Ley 24.464, de 1995), con el 2,08%; quedando el 8,57% para las otras transferencias nacionales (Argentina, 2019a).

Para 2018, es decir, ocho años después, el Régimen de Coparticipación cobró mucha más importancia, ya que pasó a representar el 79,9% de todas las transferencias federales. El Fondo de Financiamiento Educativo (Ley 26.075, de 2006) representó el 12,3%, el Fondo de Obras de Infraestructura Básica Social (Ley 24.073, de 1992, y Ley 24.621, de 1996) el 0,3%; el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI - (Ley 24.464, de 1995) el 1,5%, y las demás

transferencias nacionales tan solo el 6,0%. Cabe agregar que en 2018, a raíz del Acuerdo Fiscal celebrado entre la nación y las provincias dejó de existir, y desde entonces, el 100% de la recaudación del impuesto a las ganancias (desde donde se detraía este fondo), pasó directamente al tesoro nacional.

Los recursos propios, en promedio, representaban, en 2010, el 26,1% del total de recursos de las 24 provincias, mientras que el régimen de coparticipación preveía con el 50,7% y las demás transferencias federales participaban con el 23,2%. Para 2018, los recursos propios representaron el 41,3%, mientras que el régimen de coparticipación el 46,9% y las restantes transferencias federales el 11,8%.

Pero esto varía en función del grado de desarrollo socioeconómico provincial, medido por PIB e IDH. En el grupo de provincias más atrasadas económicamente, se encuentran aquellas en que las transferencias federales sobrepasaron el 90%: Formosa (97,3%), La Rioja (95,5%), Catamarca (93%), Santiago del Estero (90,1%). Entre las provincias más desarrolladas, Buenos Aires tiene en su presupuesto más del 50% de recursos propios y CABA es un caso excepcional – dada su condición de ciudad autónoma y capital de la República – cubre el 89,3% de su presupuesto con recursos propios. Para 2018, estos números no cambiaron significativamente: Formosa el 92,70%, La Rioja el 90,10%, Catamarca el 89,40%, Santiago del Estero el 89,20% (Ídem).

Otro aspecto de las relaciones fiscales en Argentina es el no cumplimiento de normas legales en perjuicio de las provincias⁴. En este sentido, la Ley 23.548 (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos) es un caso paradigmático. Esta ley establece una distribución primaria del 42,3% de los recursos para el gobierno federal y el 54,6% para las provincias (artículo 3, inciso a y b). Los datos de 2010 evidenciaron que el gobierno nacional transfirió a las provincias solamente el 46,9% de los recursos coparticipables, quedando con el 53,1% de los mismos (Braceli y Braceli 2010). En 2015 esta relación se mantuvo, siendo 44,7% para las provincias, 55,3% para el gobierno federal, pero en 2017 se invierte a 52,1% para el conjunto de las provincias, y 47,9% para el gobierno federal, asemejándose un poco a los porcentajes que fija la ley. El

4 El sistema político argentino se caracteriza por un bajo nivel en la implementación y ejecución (*enforcement*) de sus políticas públicas, siendo uno de los más bajos de la región latinoamericana (Ardanaz, Scartascini y Tommasi 2010).

RCFI es una transferencia obligatoria, cuyos importes, forma de distribución (diaria y automática) y objetivos, están establecidos en ley nacional, lo que inhibe la manipulación por parte del presidente (Bonvecchi y Lodola 2010). Sin embargo, existe cierto margen para que la administración central manipule la información sobre los importes recaudados y distribuya un valor inferior al legalmente estipulado. Tal situación ha generado incontables reclamaciones judiciales por parte de las provincias⁵.

La ley también establece un piso mínimo de transferencias a las provincias que “no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales por la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley” (artículo 7, Ley 23.548), lo que incluye recursos no coparticipables (por ejemplo, los derechos de importación y exportación). De nuevo, este piso mínimo no se ha cumplido. En el período de 1990 a 1993, se transfirieron el 37% del total de recursos nacionales; entre 1996 y 2001, este porcentaje fue apenas superior al 30%, después osciló del 23% al 26%, alcanzando la media del 25,8% entre 2007 y 2016 (Argentina, 2019c).

En cuanto a los municipios, entre 2000 y 2010, los recursos propios representaron, en promedio, el 0,33% del total de recursos recaudados en el país, siendo que en este período las provincias recaudaron, en promedio, el 18% del total nacional (Altavilla, 2016b). En 2009, los municipios disponían del 4,0% de los recursos (Cetrángolo y Goldschmit 2013: 40) y el 5,1 en 2017; respecto de su participación en los gastos, en 2009 representaban el 7,9% y en 2017, el 7.4% (ver Tabla N° 1). En 11 provincias (Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Fe y Tucumán), los municipios ni siquiera recaudaban impuestos, a pesar de que nueve constituciones provinciales les reconocen competencia para cobrar impuestos (Altavilla, 2015). En 2010, en promedio, los municipios de 23 jurisdicciones provinciales (excluyendo CABA) compartían sus presupuestos con el 2,8% de recursos tributarios

5 Los numerosos casos de impugnación judicial de las provincias a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), sin embargo, han tenido pocos efectos prácticos porque muchas provincias desisten de la causa, a raíz de compromisos o acuerdos con el gobierno central, o por falta de pronunciamiento del alto tribunal. En 2015 la CSJN falló, sin embargo, a favor de tres provincias exigiendo la devolución, por parte del gobierno central, del 15% que éste venía detrayendo de la masa coparticipable desde el Pacto Fiscal de 1992 (ver Altavilla 2016a). Sin embargo, el cumplimiento de esta sentencia se diluyó en el tiempo, también mediante acuerdos con las provincias, ya que dicha devolución se acordó que sería progresiva.

propios, el 36,9% de recursos propios no tributarios y el 60,3% de transferencias intergubernamentales (Argentina, 2019b). En 2017, el 52,1% de los recursos municipales eran de naturaleza tributaria, siendo solo el 4,5% de recaudación propia, mientras el 95,5% restante son recursos tributarios de origen provincial y federal (ARGENTINA 2020).

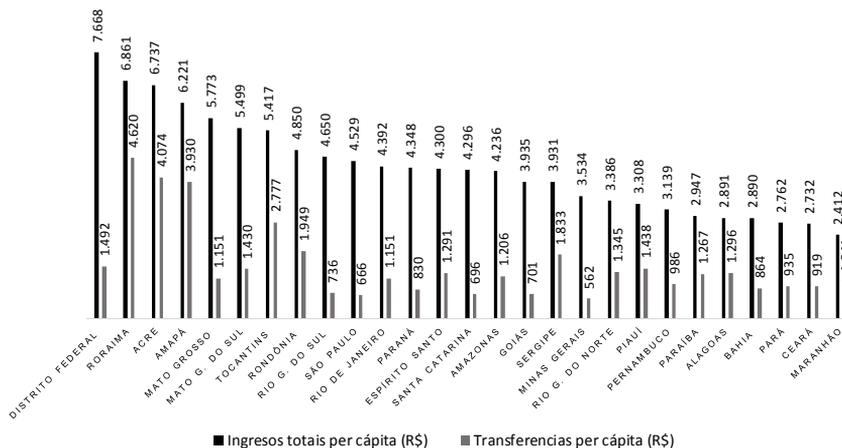
Las transferencias a los municipios provienen principalmente de los regímenes de coparticipación establecidos por las provincias; en la actualidad, prácticamente todas las provincias poseen un régimen de coparticipación de sus ingresos con los municipios de su jurisdicción, de conformidad con la Ley de Coparticipación Federal que obliga a las provincias a crear regímenes de coparticipación con sus municipios (artículo 9, inciso g). En la mayoría de estos regímenes, la masa coparticipable se compone de recursos que recibe la provincia de la coparticipación federal y de impuestos provinciales. No existe la previsión de transferencias del gobierno federal a los municipios, pero ocurren y, a partir de 2003, hubo un aumento significativo en su volumen que representó, entre 2003 y 2010, en promedio, el 5,6% de los recursos totales municipales. No debidamente regulados, estos recursos se caracterizan por una alta discrecionalidad del gobierno central, en términos de destino y valor distribuido.

Similar a Argentina, las transferencias intergubernamentales se utilizan con gran intensidad en Brasil, constituyendo un elemento fundamental en el sistema de relaciones intergubernamentales y para los ingresos de la gran mayoría de los gobiernos subnacionales (Mendes, Miranda y Cosio, 2008: 23). Sin embargo, hay diferencias expresivas respecto del caso argentino: Brasil muestra menor centralización de recaudación en el gobierno central, como se puede observar comparando las Tablas 1 y 2; los estados brasileños son financiados con más recursos propios, es decir, son menos dependientes de las transferencias nacionales y esas benefician, sobre todo, a los municipios, altamente dependientes de estos recursos. Así como en Argentina, hay diferencias regionales y locales muy significativas en este punto.

En 2018, en promedio, el 56% de los ingresos de los estados eran impuestos propios y otros ingresos, las transferencias representaban el 34%. Como en Argentina, la dependencia de las transferencias varía enormemente a lo largo de lo territorio nacional. En los estados de Roraima, Amapá, Acre y Tocantins, todos de la región Norte del país, las transferencias representan más de 50% de sus ingresos presupuestarios. Por el contrario, todos los estados de las regiones Centro-Oeste, Sureste y Sur tienen 30% o menos de sus ingresos formados por transferencias.

La Figura 1 muestra los ingresos presupuestarios totales y las transferencias intergubernamentales de los estados brasileños en valor per cápita para el año 2018. Se puede observar una gran desigualdad de recursos totales entre los entes, estando en el grupo de los más beneficiados el Distrito Federal y los nuevos estados creados en la región Norte y Centro-Oeste (Roraima, Acre, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Tocantins), todos con recursos per cápita por encima de los 5.000 reales. En el grupo intermedio, entre 3.500 y 5000 reales, están todos los estados de las regiones Sureste y Sur, dos estados de la región Norte (Rondônia y Amazonas), uno de la región del Centro Oeste (Goiás) y uno del Nordeste (Sergipe). Por debajo de 3.500 reales, se encuentran ocho de los nueve estados de la región Nordeste y un estado del Norte (Pará). El gráfico indica también que las transferencias representan una distribución que privilegia los nuevos estados poco poblados del Norte (Roraima, Acre, Amapá e Tocantins), colocándolos en una situación privilegiada de recursos per cápita, en detrimento de los estados más pobres y populosos del Nordeste. Estos datos indican cuán poco equalizador es el sistema de transferencia intergubernamental del gobierno central a los estados brasileños.

FIGURA 1
INGRESOS PRESUPUESTARIOS DE ESTADOS BRASILEÑOS, EN REALES (2018)



Fuente: Brasil, STN, 2019.

A diferencia de los estados, los municipios brasileños son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central y de los estados. El 2018, en promedio, el 66,1% de los ingresos locales provenían de transferencias, el 19,1% eran impuestos propios y 14,8% provenían de otros ingresos (Bremaeker, 2019). También en ese caso, los datos indican que las transferencias son poco ecualizadoras, con los municipios de las regiones más desarrolladas con más recursos per cápita que las regiones más pobres: Sur (3.977), Sureste (3.795), Centro-Oeste (3.505), Nordeste (2.638) y Norte (2.509). De hecho, las transferencias intergubernamentales varían poco entre las regiones y no lo hacen en la dirección distributiva: Sur (2.562), Centro-Oeste (2.429), Sureste (2.204), Nordeste (2.107) y Norte (2.033). (Bremaeker, 2019: 10).

Entonces, a pesar del volumen considerable de tigs dirigidas a estados y municipios menos desarrollados económicamente (PIB) y socialmente (IDH), persisten inequidades fiscales expresivas en la federación brasileña. Se puede afirmar que el volumen de transferencias no es suficiente para minimizar los altos niveles de desigualdades regionales y locales y que aumentar las tigs puede ser estéril sin una debida revisión de los criterios que orientan su distribución. Ese aspecto es enfatizado por Mendes, Miranda y Cosio (2008:8) al afirmar que “los criterios para la distribución de los recursos entre diferentes estados o municipios, en general, presentan baja capacidad de redistribución regional y de reducción de la brecha fiscal”. Los autores llegan a esa conclusión a partir del examen de las tigs brasileras en los años 2000 y 2006, en el cual observan la prevalencia de transferencias obligatorias (definidas en la ley) e incondicionales (no imponen ninguna obligación al receptor) y con pocos efectos redistributivos. Este es el caso de los tres tigs que ganaron peso en el proceso de descentralización fiscal: la cuota del Impuesto sobre Circulación de Mercancía y Servicios (ICMS), el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM); juntas representan cerca del 50% de las tigs (ídem, p. 27-28).

Rezende afirma que la CF/88 y los cambios posteriores no fueron capaces de corregir los desequilibrios verticales y horizontales de la federación brasileña porque no estuvieron orientadas a ese propósito. Según el autor, “en cualquier país marcado por fuertes disparidades regionales y sociales, una preocupación importante, además de la corrección de los desequilibrios fiscales, trata de crear condiciones para que todos los ciudadanos disfruten de iguales oportunidades de ascenso social, independientemente del lugar en que viven” (2010: 74).

Este diagnóstico no es peor porque algunas transferencias intergubernamentales tienen carácter redistributivo, estando dirigidas a financiar políticas sociales. Las transferencias condicionadas en el marco del Sistema Único de Salud (SUS) y del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) tienen una importante perspectiva equalizadora para los gastos de estados y municipios con esas políticas (Baião, Cunha y Souza, 2017).

3. GASTOS SOCIALES EN CONTEXTOS DE INESTABILIDAD ECONÓMICA Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Los gastos sociales, el crecimiento económico y el endeudamiento público son aspectos interconectados e importantes para entender algunas potencialidades y desafíos que se presentan a los gobiernos argentinos y brasileños en la disminución de las desigualdades sociales. En los dos países, el gasto público creció significativamente a partir de los años 1990 y fue financiado por aumentos en la carga tributaria y, además, por el endeudamiento público. Con una alta carga tributaria y fuerte endeudamiento, los dos países se encuentran limitados a expandir gastos sociales por esas vías, estando la situación agravada por los contextos de inestabilidad económica, problema más agudo en el caso argentino.

Argentina presenta una trayectoria económica errática desde los años 80, teniendo en paralelo la inestabilidad monetaria que, en aquella década, culminó en un proceso hiperinflacionario que alcanzó el 3.079,0% de inflación en 1989, cuando el PIB retrocedió el 4,4%. Desde entonces, esta inestabilidad persiste y puede ser mejor comprendida en cuatro períodos, conforme a la Figura 2. El primero se inició en 1991 con la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23.928), que cambió la moneda, pasando del Austral al Peso y fijó un cambio de moneda 1 Peso, 1 Dólar Estadounidense como medida para el control de la inflación. El resultado fue una caída brusca en la inflación, que llegó al 0,7% en 1998, a pesar de un PIB que permanecía en trayectoria irregular. Un segundo período puede ser establecido entre 1997 y 2002, cuando el PIB pasa a retroceder, configurando una fuerte crisis económica que pone en cuestionamiento la política de convertibilidad. La economía argentina tuvo un retroceso del -3,4% del PIB en 1999 y siguió una trayectoria descendente hasta culminar en una caída del PIB del -10,9%,

en 2002, mientras la inflación se disparaba, alcanzando el 25,9% (Rapoport, 2011). El año 2003 marca el inicio de un tercer período, de recuperación económica, tras el fin de la convertibilidad en enero de 2002 y una situación económica mundial favorable y con un impacto positivo en toda la región latinoamericana. Se observa un crecimiento del PIB en el rango entre el 8 y el 9%, teniendo la inflación una trayectoria más fluctuante, entre 4,4%, en 2003, y el 10,9%, en 2007 (Rapoport, 2011). A partir de 2008 se da inicio a un cuarto período de inestabilidad del PIB y de la moneda. El PIB tuvo un pico de 10% en 2010, con decrecimiento en los años siguientes y pico negativo de -2,5 (2014). Este período se caracterizará también por una creciente inflación.

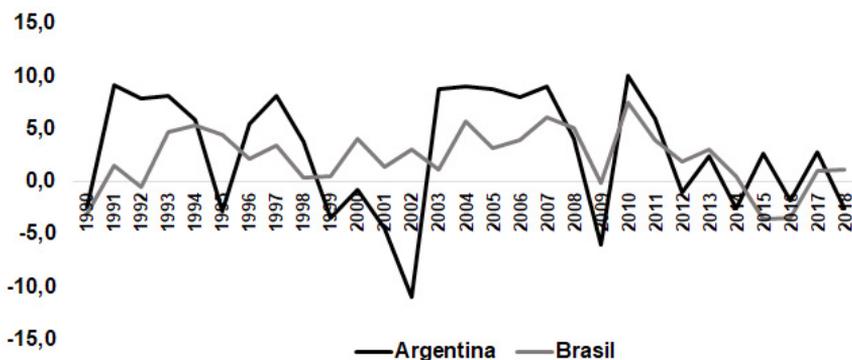
Brasil, aunque en menor medida que Argentina, tuvo también una trayectoria errática de crecimiento económico a partir de los años 1990 que puede ser resumida en tres períodos. El primero comprende el período de 1994 a 2003, con una media anual de crecimiento del PIB del 2,6%, con grandes variaciones. Este período comienza con el Plan Real (1994), que creó una nueva moneda, el Real, y buscó controlar la inflación a partir de una política de desindexación de la economía y de equilibrio fiscal. El resultado fue positivo, mientras que la inflación cayó, de 916,5%, en 1994, al 22,4% al año siguiente y al 9,6% en 1996, manteniéndose por debajo del 10% hasta 2002, cuando alcanzó 12,5%, volviendo a retroceder en 2003 (9,3)⁶. El segundo período, de 2004 a 2011, similar al caso argentino, es también de prosperidad, con una media de crecimiento del PIB del 4,4%, acompañada de una inflación que retrocede y se mantiene estable, con un índice de 6,5% en 2011. Por último, como tercer período se tiene el que se inicia en 2012 y se extiende hasta 2018, marcado por una fuerte recesión económica en los años 2015 y 2016, cuando el PIB retrocede un 7% en estos dos años, e inflación con un pico del 10,7% en 2015, retrocediendo al 6,2% en 2016. En 2018 cae la inflación (3,7%) y se mantiene un bajo crecimiento económico (1,1%).

Se puede concluir para el caso argentino que las inestabilidades de la moneda y del crecimiento económico marcan la historia reciente del país.

6 Según el Índice Nacional de Precio al Consumidor Amplo (IPCA) del IBGE (2019). Series Históricas: IPCA. Disponible en: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm. Consultado: 11 feb. 2019.

Este cuadro tiene semejanzas con el caso brasileño, con algunas diferencias importantes. Brasil presentó menores oscilaciones en el PIB y una mayor estabilización de su moneda a partir de 1994, algo conquistado a partir de una política monetaria de altas tasas de interés, estando los dos países situados entre aquellos que presentan los más elevados intereses practicados en el mundo. Esta política tiene consecuencias perversas para los gastos sociales y el endeudamiento público, principalmente cuando se combina con el estancamiento y la recesión. Las medidas de ajuste fiscal que se adoptan en tiempos de bajo crecimiento económico, para minimizar el crecimiento expresivo de la deuda pública, han representado reveses en el gasto social.

FIGURA 2
VARIACIÓN ANUAL DEL PIB EN ARGENTINA Y BRASIL, EN %
(1990-2018)



Fuente: Banco Mundial. Datos. Crecimiento del PIB (% anual). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg>. Consultado: 22 abr. 2020.

Un aspecto central para la disminución de las desigualdades sociales es el volumen y la distribución de los gastos sociales entre los entes federados. En particular, importa la capacidad del gobierno central de regular y realizar gastos con miras a garantizar políticas sociales más equánimes a lo largo del territorio nacional. Argentina y Brasil son dos países en los que el gobierno federal tiene poder para legislar sobre la financiación de las políticas sociales (centralización jurisdiccional) y realizar gastos sociales. En este aspecto, son federaciones que no presentan obstáculos a la promoción

de políticas sociales universales igualitarias. Es ejemplar la primera década de los años 2000, cuando se observó un aumento de los gastos sociales y mejoras en indicadores sociales de pobreza y desigualdad en los dos países, impulsados por un contexto económico y político favorable.

En Argentina, las transferencias de los sistemas de salud y educación a las provincias, en los años 1970 y 1992, resultaron en un gran incremento en la participación de las provincias en los gastos públicos, conforme al Cuadro 1. Este cambio está relacionado a la descentralización de los gastos sociales que, a pesar de todo, permanecen mayoritariamente en el gobierno nacional. En 2012, el gobierno central participaba con el 54% del gasto social consolidado, mientras que las provincias con el 39% y los municipios con el 8% (Argentina 2019d).

En educación, el mayor crecimiento relativo del gasto social observado entre 1980 y 2015, prevalecen los gastos provinciales, que evolucionaron del 1,5% en 1980 al 5% en 2015. El gobierno federal participaba con el 1,7% del gasto este año. La mayor participación de las provincias deriva de la descentralización de la educación, pero el expresivo crecimiento en estos gastos fue inducido por legislación nacional. La Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075, de 2005) y la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206, de 2006) establecieron como meta para 2010 el aumento del gasto en materia de educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar el 6% del PIB, y redefinieron y ampliaron los niveles de enseñanza y la obligatoriedad en la oferta de la educación pública.

En la salud, prevalece el gobierno nacional, que participaba con el 3,8% del 7,1% del PIB gastado. Sin embargo, si desagregamos este porcentaje en subfunciones de la salud, se observará que el gasto federal tiene como principal ítem las "Obras sociales", que están asociadas a la previsión social, dos competencias que fueron recentralizadas por el gobierno federal a principios de la década de 1990 y que mayor prioridad de gasto tuvo durante la administración de Cristina Kirchner (2007-2015). De hecho, el mayor aumento comienza a darse en 2008. Las provincias presentan una participación importante en los gastos de salud, el 2,8% del PIB en 2015, siendo que este gasto era del 1,1% en 1980, cuando la descentralización del sistema de salud sólo había pasado por una primera etapa.

A los municipios cabe una participación marginal en los gastos sociales, de un 8% en 2012. En 2015, participaban con el 0,2% del PIB de los gastos en educación y el 0,5% del PIB de los gastos de salud. Su principal

gasto social se refiere a los servicios urbanos, que pasó del 0,54% del PIB en 1980 al 0,75% en 2015.

A pesar del aumento expresivo de los gastos sociales y de su descentralización hacia las provincias, la financiación de políticas universales como educación y salud carece de una reforma fiscal capaz de mejor equilibrar ingresos y gastos. Se observa también una ausencia de reglas claras y estables en cuanto al origen de los recursos para la financiación de estas políticas en las provincias. Todo esto tiene su origen en el texto constitucional federal, que no establece directrices para los gastos de salud y educación, ni siquiera tiene una redacción precisa sobre la distribución de esas competencias, definiéndolas como compartidas o concurrentes entre el gobierno nacional y las provincias, pero sin establecer mecanismos de coordinación y de cofinanciación entre los entes.

En Brasil, el gobierno central también tiene amplios poderes para legislar y financiar políticas sociales e hizo uso de estos poderes para promover cambios en la dinámica fiscal, principalmente a partir de 1995 (Arretche, 2009). Este poder ha sido utilizado para incentivar gastos en políticas sociales, siendo ejemplos la Enmienda Constitucional (EC) N° 14, de 1996, que luego fue modificada por la EC N° 53, de 2006, que establecieron un mínimo en el gasto en educación fundamental y básica para estados y municipios⁷. Aún en el área de educación, la Ley Ordinaria N° 11.738, de 2008, estableció un piso salarial nacional a ser pagado a los profesionales del magisterio público de la educación básica. En salud, la Enmienda Constitucional N° 29, de 2000, estableció un porcentual mínimo de gastos, siendo el 12% para los ingresos estatales y el 15% para los ingresos municipales. Esas medidas contribuyeron para el aumento de los gastos subnacionales con educación y salud.

Otro mecanismo de que dispone el gobierno federal para promover las políticas sociales son los fondos sectoriales condicionados, en los cuales, para que estados y municipios puedan recibir los recursos nacionales, ne-

7 La EC N° 14 creó el Fondo de Mantenimiento de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (Fundef), que estableció gastos mínimos del 15% de los ingresos de impuestos y transferencias subnacionales con la enseñanza fundamental. En 2006, el Fundef fue sustituido por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) mediante EC N° 53, que amplió al 20% el mínimo de gastos subnacionales en educación básica, que abarca educación infantil, enseñanza fundamental y media.

cesitan seguir ciertas directrices y diseños de políticas sociales establecidas por el propio gobierno nacional. Este es el caso del Fondo Nacional de Salud (FNS), del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica (FNDE) y del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS), todos con perspectivas redistributivas.

Con relación al volumen y distribución de los gastos sociales, el gobierno central concentra los ingresos totales disponibles, conforme a la Tabla 2. De ello se deriva la concentración a nivel nacional del gasto público y también de los gastos sociales. En 2012, el gobierno central participó con un 51% en el total de los gastos sociales, quedando estados y municipios con una participación del 26% y el 23%, respectivamente (Afonso, 2016). Brasil presentó un crecimiento expresivo en los gastos sociales en su trayectoria más reciente, pasando del 12,8% de PIB en 2002 al 17,5% del PIB en 2015 (Brasil, STN, 2016: 10-11), para esto contribuyeron los contextos políticos e económico favorables, en un período de gobiernos nacionales pro Estado de bienestar Social y crecimiento económico. Pero hay grandes diferencias de participación y evolución en los gastos sociales por función del gobierno. La seguridad social fue de lejos el elemento de mayor gasto del gobierno central y tuvo una trayectoria siempre creciente, pasando del 8% del PIB en 2002 al 9,3% en 2015. Los gastos en salud y educación al nivel central también han tenido una evolución positiva: salud pasó del 1,8% en 2002 al 2,1% del PIB en 2015; educación y cultura pasaron del 1,7% en 2002 al 2,7% en 2015 (Idem).

Sin embargo, las políticas brasileñas de salud y educación son financiadas predominantemente por gobiernos subnacionales, así como en Argentina, pero con grande participación de los municipios. En 2017, el 66% de los gastos con salud eran subnacionales: 27% de los estados y 39% de los municipios; en educación, la participación subnacional fue del 72%: 31% de los estados y 41% de los municipios (Brasil, STN, 2019). Considerando que los estados y, especialmente, los municipios tienen una cuota considerable de sus ingresos originarios de transferencias intergubernamentales altamente sensibles al crecimiento económico del país y poco redistributivas, hay una gran inestabilidad e inequidad en el financiamiento de las políticas de salud y educación entre los niveles de gobiernos.

El endeudamiento público en Argentina, al que contribuye mucho la indisciplina fiscal de las provincias, es una de las principales causas de las crisis económicas por las que ha pasado el país en las últimas décadas. Ante

el aumento de los gastos, la concentración de la recaudación impositiva en el gobierno federal y la falta de reglas claras sobre el financiamiento de la educación y la salud llevó a los gobiernos provinciales a recurrir a diversas fuentes de financiamiento para cubrir sus déficits presupuestarios: fondos y transferencias federales, aplazamiento en el pago de salarios y proveedores, emisión de cuasi monedas, préstamos de bancos nacionales y provinciales, entre otros. Estas fuentes “crearon un incentivo perverso para gastar sin recaudar recursos y, así, los gobiernos provinciales han sido los principales responsables del déficit público consolidado de este 1986” (World Bank, 1993: 124, traducción nuestra).

En el federalismo argentino, cambios en las relaciones fiscales involucran negociaciones y acuerdos del gobierno federal con las provincias y ellos se celebraron con el propósito de limitar los gastos y endeudamiento de las provinciales. Uno de estos acuerdos, que buscó limitar el acceso de las provincias a crédito bancario, fue el Pacto Fiscal II de 1993, que, entre otras medidas, establecía el compromiso de las provincias de privatizar sus bancos estatales. A pesar de la adhesión de todas las provincias, sólo 15 unidades promovieron la privatización. Otro ejemplo es la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917, de 2004), cuyo objetivo fue establecer reglas para orientar el comportamiento fiscal de las jurisdicciones (nacional y provinciales) hacia una mayor eficiencia del gasto público y transparencia de la gestión pública. La mayoría de las provincias se adhirió, a excepción de San Luis, La Pampa y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero el cumplimiento de las disposiciones de la ley varía entre las jurisdicciones y se ha deteriorado a lo largo de los años; incluso por el establecimiento de excepciones al texto de la Ley, práctica que involucró al propio gobierno nacional (Braceli y Braceli, 2010). Los acuerdos fiscales tuvieron siempre un alcance limitado en Argentina precisamente porque no establecieron reglas claras y sanciones en caso de incumplimiento.

Brasil ha acumulado deuda pública a lo largo de su historia, impulsada por el protagonismo del Estado en la promoción de la industrialización, pero también por la irresponsabilidad fiscal. En los años 1980 y la primera mitad de los años 1990, la amplia libertad de gasto y endeudamiento de los entes federados, combinada con inflación descontrolada, contribuyeron a la precariedad del planeamiento, la transparencia y la responsabilidad en las finanzas públicas. La inflación fue utilizada como mecanismo de ajuste de las cuentas públicas y los bancos públicos estatales también contribuyeron

a la irresponsabilidad fiscal, siendo utilizados como fuentes inagotables de financiamiento de los gobiernos estatales por medio de préstamos, situación similar observada en Argentina.

Brasil, sin embargo, siendo un federalismo más vertical que el argentino, en el cual el gobierno central dispone de una amplia autoridad para legislar sobre finanzas públicas y está en mejores condiciones para imponer sus medidas a los gobiernos subnacionales, sin necesidad de adhesión, posibilitó una mayor responsabilidad fiscal y reestructuración del sector financiero del país, lo que era condición para el mantenimiento del Plan Real (1994). Entre los dispositivos aprobados por el gobierno nacional, resalta la Ley Camata (Ley Complementaria n° 82, de 1995), que fijó un techo a los ingresos para gastos con servidores públicos para los distintos niveles de gobierno; el Programa de Estímulo a la Reducción del Sector Público en el Sector Financiero (Proes) de 1996, que promovió amplia privatización de bancos de los Estados; y la Ley N° 9.496 de 1997, que hizo menos flexible el pago de las deudas estatales. La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N° 101 de 2000) compiló y complementó las medidas disciplinarias, redefiniendo el techo para gastos con servidores y estableciendo diversos mecanismos de control del gasto público y del endeudamiento de los distintos niveles de gobierno. Las sanciones para el incumplimiento de esta ley fueron definidas en la Ley de Crímenes Fiscales (Ley n° 10.028, de 2000).

El proceso de responsabilidad social, sumado a la coyuntura económica más favorable de la primera década de la década del 2000, trajo mejoras en la gestión financiera del país y la deuda neta del sector público descendió del 59,8% del PIB en 2002 al 31,5% en 2013. De ese total de 2013, el gobierno federal participaba con el 19,8%, los gobiernos estatales con 9,4%, gobiernos municipales con el 1,7% y las empresas estatales federales, estatales y municipales con el 0,6% (Mora, 2016). Esta trayectoria sufrió cambios a partir de 2014, cuando la crisis económica impactó la recaudación e imposibilitó el logro de las metas iniciales de superávit primario. En 2015, la deuda neta del sector público subió al 35,4% del PIB, saltando al 46,2% en 2016 y al 51,6% en 2017 (Banco Central de Brasil, 2018). Este nuevo escenario tiene efectos directos sobre los gastos sociales, aumentando los desafíos del país en la disminución de la pobreza y la desigualdad social y en la mejora de políticas como salud y educación.

4. CONCLUSIONES

El artículo presentó y discutió el federalismo fiscal en Argentina y Brasil, dos democracias federales latinoamericanas que buscan avanzar en la descentralización territorial y construcción de un Estado de bienestar social en el nuevo orden constitucional, de 1994 y 1988, respectivamente. El objetivo era analizar cómo similitudes y diferencias en la configuración institucional del federalismo fiscal en los dos países tienen implicaciones en la búsqueda de una mayor igualdad social. Y lo hizo a partir de tres dimensiones principales: la tributación, las transferencias intergubernamentales y los gastos sociales. Las principales conclusiones del artículo se pueden ser sintetizadas en seis aspectos que proporcionan recomendaciones generales para mejorar ambas experiencias.

En primer lugar, se puede destacar la tributación, cuyos incrementos desde 1990 han ubicado a los dos países entre los de mayor carga tributaria de América Latina. Además, esta imposición está centralizada en el gobierno central y es de mala calidad en la progresividad. El desafío es promover mayor eficiencia y bienestar más allá del aumento de gasto social financiado con tributación creciente. Para eso, es necesaria una reforma fiscal que descentralice ingresos hacia las provincias, en el caso argentino, y a los estados y municipios, en el caso brasileño. Un principio clásico del federalismo fiscal es la eficiencia, que debe ser incentivada por la proximidad de ingresos y gastos, posibilitando el mayor control ciudadano sobre lo que se recauda y cómo se utilizan estos ingresos en la provisión de bienes y servicios públicos. Por su vez, mejorar la justicia social requiere cambios importantes en la base impositiva, es necesario aumentar la participación de la renta y ganancia, en detrimento de los impuestos sobre bienes y servicios que que compromete porciones mayores de la renta de familias más pobres.

Un segundo aspecto que es similar en los dos países y que plantea, al mismo tiempo, grandes desafíos es el bajo poder de corrección de la brecha fiscal entre los entes subnacionales a partir de las transferencias intergubernamentales constitucionales. La principal justificación para las transferencias es corregir las brechas fiscales verticales entre los entes gubernamentales, promoviendo una mayor equidad en la provisión de políticas sociales a lo largo del territorio nacional, incluso si esto representa una menor eficiencia de asignación en los ingresos públicos. Luego, hay pérdidas en eficiencia y equidad cuando el gobierno central centraliza los ingresos y los distribuye a

los entes subnacionales sin una racionalidad previamente definida y acordada. Este es el caso en Argentina y Brasil, donde las reglas de transferencias están poco orientadas hacia la corrección de inequidades y muy inclinadas hacia criterios poblacionales, y del carácter obligatorio y no condicionado de tales transferencias. Brasil pareciera tener más avanzado una vinculación de gastos sociales a los entes subnacionales, lo que minimiza el carácter no condicionado de las principales transferencias, y en la conformación de las nuevas transferencias con efectos redistributivos para las políticas sociales. La centralización fiscal en Argentina, por el contrario, al carecer de reglas claras orientativas del gasto provincial, termina por incentivar el cortoplacismo, produce pérdida de competitividad y menor responsabilidad fiscal (Llach 2013).

El tercer aspecto – que constituye una gran diferencia entre los países analizados – es la posición de los municipios. En la Argentina, el ente local recauda poco, es preterido en las transferencias intergubernamentales y tiene una participación pequeña en los gastos sociales. En Brasil, la municipalización es una marca característica de la descentralización fiscal que siguió a la redemocratización del país, teniendo el ente local una participación creciente en la oferta de servicios de salud, educación y asistencia social, con gastos sociales crecientes. Esta singularidad brasilera apunta desafíos de coordinación intergubernamental en la gestión de políticas sociales, algo minimizado por la centralización fiscal, que posibilita al gobierno central inducir comportamientos a partir de la legislación y de transferencias de recursos condicionados.

Otro aspecto, el cuarto, es sobre los gastos sociales y tiene en cuenta que gastar más con políticas sociales no significa más equidad social. Es necesario definir prioridades y buscar una oferta más equitativa a lo largo del territorio nacional, pero también entre los ciudadanos, independientemente de su localización. En este aspecto, la discusión sobre reformas en los sistemas de seguridad social tiene un papel importante, dado el volumen de recursos e injusticias sociales que marcan la conformación de estos sistemas en los dos países. También merece mención aquí las diferencias del modelo de salud pública en Argentina y Brasil, lo primero con más ingresos disponibles y marcado por la fragmentación y desigualdad; lo segundo con menos ingresos y un diseño más universal de prestación de servicios.

El quinto aspecto, compartido por ambos casos y con efectos negativos sobre los gastos y políticas sociales, es la inestabilidad económica y el

endeudamiento público. Los dos factores combinados crean dificultades para la sostenibilidad de los gastos sociales que, en contextos de retracción económica, compiten con los gastos financieros derivados del alto endeudamiento. Los dos países intercalan períodos de prosperidad y avances en las políticas e indicadores sociales, como se señaló aquí durante la primera década de la del 2000, con períodos de retracción económica y social. En la Argentina, el problema se muestra más agudo por la mayor inestabilidad de la economía y la falta de reglas más claras y punitivas para la irresponsabilidad fiscal, sobre todo para las provincias. El fortalecimiento de la responsabilidad fiscal en Brasil y su adopción en Argentina son condiciones para una mayor estabilidad económica y sustentabilidad de los gastos sociales. Aun así, se debe recomendar que dichos países definan fuentes de financiamiento más estables para políticas como salud y educación, haciéndolas menos susceptibles a los contextos políticos y económicos. En este sentido, un “Fondo de emergencia” podría ser una medida para evitar caídas abruptas en el financiamiento de políticas sociales.

Finalmente, puede concluirse que los federalismos argentino y brasilero no representan obstáculos para la expansión de políticas sociales redistributivas porque están configurados de forma tal que garantizan el poder fiscal al gobierno nacional. En ese sentido, resulta paradigmático lo observado en la primera década del 2000, cuando en un contexto económico y político favorable, hubo una expansión considerable del gasto social. La situación en Brasil parece más favorable, aun cuando el país presenta un legado social mucho peor, con marcadas desigualdades. El gobierno central, cuando presenta una coalición mayoritaria de gobierno, puede regular los gobiernos subnacionales. Ello posibilitó avances en la regulación del financiamiento de las políticas sociales y en el control del endeudamiento público. La Argentina, con un mayor poder de negociación de los gobernadores en el Congreso Nacional, tiene dificultades para la toma de decisiones que puedan contrariar los intereses subnacionales. Además, el federalismo fiscal tiene un marco institucional precario, ya que es provisorio, no contiene acuerdos de largo plazo y muchas veces los acuerdos alcanzados no logran tener un cumplimiento efectivo. Una vez más, la recomendación es una definición más clara de la financiación de las políticas sociales, a fin de garantizar mejor su progreso en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, J. R. R. (2016): "Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada". *Caderno Virtual*, 1(34), Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília. Disponible en: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727/1297>. Consultado: 12 jun. 2018.
- AFONSO, J. R. R., CASTRO, K. P. (2019): "Consolidação da Carga Tributária Bruta de 2018", *Caderno Virtual*, 1(34), Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília. Disponible en: <https://www.joserobertoafonso.com.br/consolidacao-da-carga-tributaria-afonso-castro/>. Consultado: 28 abril. 2020.
- ALTAVILLA, C. (2015): "Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcances y límites del poder tributario municipal". En: HERNÁNDEZ, A. M., REZK, E. e CAPELLO, M. (Coord.), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Academia Nacional de Direito e Ciências Sociais, Córdoba, pp. 413- 448.
- ALTAVILLA, C. (2016a): *Coordinación y Conflicto en las relaciones intergubernamentales en Argentina. Un Análisis Neoinstitucional en torno al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Córdoba.
- ALTAVILLA, C. (2016b): "Fiscal (De)Centralization and Multilevel Governments in Different Institutional Settings. Comparing Argentina and Denmark in the New Millennium (2000-2010)", *Public Management Research Conference*, Public Management Research Association (PMRA)/ Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Dinamarca, 22-24 jun.
- ARDANAZ, M., SCARTASCINI, C. y TOMMASI, M. (2010): "Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-158, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC Disponible en: <http://hdl.handle.net/10419/89145>. Consultado: mar. 2019.
- ARGENTINA. (2019a): Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - DNCFP. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/>. Consultado: mar. 2019.
- ARGENTINA. (2019b): Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - DNCFP. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal2.php>. Consultado: mar. 2019.
- ARGENTINA. (2019c): Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – DNIAF. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/sjp/basehome/dir1.htm>. Consultado: mar. 2019.
- ARGENTINA. (2019d): Ministerio de Hacienda. Secretaría de Política Económica. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica>. Consultado: mar. 2019.
- ARGENTINA. (2020): Ministerio de Economía. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>. Consultado: may. 2020.
- ARRETCHE, M. (2009): "Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 52(2): 377-423.
- BAIÃO, A.; CUNHA, A.; SOUZA, F. (2017): "Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros", *Revista do Serviço Público*, 68 (3) 583-610 jul/set.

- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. (2018): *Série histórica da dívida líquida e bruta do governo geral (metodologia vigente até 2007)*. Brasília. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtms%2Ffinfecon%2FseriehistDLSPBruta2007.asp>. Consultado: 16 jun. 2018.
- BERAMENDI, P., ROGERS, M. y DÍAZ-CAYEROS, A. (2017): "Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations" *Latin American Research Review*. 52(4), pp. 529-551. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.31>.
- BERCOVICI, G. (2004): *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- BONVECCHI, A., LODOLA, G. (2010): "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (2): 179-206.
- BRACELI, O., BRACELI, M. (2010): "Impacto de políticas del Gobierno nacional que han incidido en la estructura federal de gobierno en la Argentina". In: ASENSIO, M.; GARAT, P. (Coord.), *Revista de Derecho Comparado - Federalismo Fiscal - II*, Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, pp. 139-204.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. (2016) Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponible en: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central>. Consultado: 30 abri. 2020.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. (2018): Balanço do Setor Público Nacional 2017. Disponible en: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/665291/CPU_BSPN_2017-v2_Diagramado/0c811fe9-d684-4c8e-8b03-fc8834ff9043. Consultado: 12 feb. 2019.
- BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional - STN. (2019): Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019. Disponible en: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>. Consultado: 30 de abri. 2020.
- BREMAEKER, F. E. J. (2019): *As Finanças Municipais em 2018*, Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, out. 2019. Disponible: http://www.oim.tunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/8B072418-A792-1914-F7BC076CD6496EDD02102019041636.pdf&i=3151. Consultado: 30 mar. 2020.
- CASTRO, J. A., RIBEIRO, J. A., CHAVES, J. V., DUARTE, B. C. E SIMÕES, H. B. (2008): "Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005". *Texto para Discussão N° 1324*. Brasília: IPEA.
- CASTRO, J. A., RIBEIRO, J. A., CHAVES, J. V., DUARTE, B. C. (2012): "Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010". Nota Técnica N° 9. Brasília: IPEA.
- CETRÁNGOLO, O. y GOLDSCHMIT, A. (2013): "La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina", CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 144, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CIA - CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. (2018): *The World Factbook, 2017*. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>. Consultado: 12 jun. 2018.
- LLACH, J. J. (2013): *Unitarios & Federales en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Temas.
- LÓPEZ ACCOTTO, A. et al. (2015): *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MENDES, M., MIRANDA, R. B. y COSIO, F. B. (2008) "Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma", *Texto para Discussão 40*, Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal.

- MORA, M. (2016): "Evolução recente da dívida estadual". Texto para Discussão N° 2185, IPEA: Rio de Janeiro, março.
- OBINGER, H., LEIBFRIED, S. y CASTLES, F. G. (eds.) (2005): *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2020): *Compare your country, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. Disponible en: https://www1.compareyourcountry.org/tax-revenues-latin-america_. Consultado: 28 abri. 2020.
- PETERSON, P. E. (1995): *The Price of Federalism*. Washington D. C: The Brookings Institution.
- PIERSON, P. (1995) "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4): 449-478.
- RAPOPORT, M. (2011): "Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas". En: VÁZQUEZ BLANCO, J. M. e FRANCHINA S. (Comp.) *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*, Buenos Aires: Prometeo, p. 135-165.
- REZENDE, F. (2010): "Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo". En: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, p. 71-88.
- SKOCPOL, T. (1985): "Bringing the State Back In: strategies of analysis in Current Research". En: EVANS, P. RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, T. (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- SOARES, M. M. y MACHADO, J. A. (2018): *Federalismo e políticas públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap. Disponible en: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf. Consultado: 20 feb. 2019.
- SOUZA, C. (2005): "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988", *Revista Sociologia e Política* [online], n. 24: 105-121. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Consultado: 18 feb. 2018.
- TOMMASI, M. (2002): "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", *Working Paper N° 147*. Center for research on economic development and policy reform. Stanford: Stanford University.
- VARSANO, R. (1997): "A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 27 (1): 1- 40, IPEA. Disponible en <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/735>. Consultado: 18 may. 2018.
- WORLD BANK. (1993): *Argentina: From Insolvency to Growth*, Washington, D.C.: World Bank.