

Finanzas Públicas Intergubernamentales. *Análisis de la Teoría Monetaria Moderna (TMM) para considerar los principales problemas del caso argentino¹*

*Intergovernmental Public Finances.
Analysis of Modern Money Theory (TMM) to consider
the main problems of the Argentine case*

Por Alcides Bazza*

Fecha de Recepción: 31 de enero de 2020.

Fecha de Aceptación: 14 de abril de 2020.

RESUMEN

Los problemas sobre las transferencias fiscales nacionales y la deuda pública provincial en la Argentina han generado extensos debates teóricos. En especial, hacia mediados de la década de los ochenta, cuando se acentuó el proceso descentralizador de las funciones de gasto público hacia las provincias en contraste con una mayor centralización de los ingresos tributarios en el nivel nacional de gobierno.

La progresiva dependencia financiera provincial sobre los recursos nacionales para afrontar sus necesidades fiscales motivó amplias discusiones respecto al diseño jurídico que debía plantearse para solucionar los desequilibrios presupuestarios verticales. Sin embargo, gran parte de las propuestas sugeridas no han sido instrumentadas en el marco normativo vigente. Una manifestación de ello se da, por un lado, con el *laberinto* de la coparticipación y,

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Abogado por la Universidad Católica de Santa Fe. Integrante del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral. Correo electrónico: alcidesbazza@fcjs.unl.edu.ar

1 Una versión preliminar fue presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política, realizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político en la Universidad Nacional de San Martín, Provincia de Buenos Aires, el 17 de julio de 2019. El autor agradece sin implicar los comentarios de Arturo Claudio Laguado Duca, Horacio Cao, Maximiliano Rey y otros participantes. También, a Víctor Ramiro Fernández por su atenta lectura, y a tres evaluadores anónimos por sus observaciones y comentarios.

por otro lado, con las dificultades en la implementación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. El presente artículo se propone indagar una interpretación teórica alternativa de esta problemática, en base a los aportes de la Teoría Monetaria Moderna.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Teoría Monetaria Moderna, Coparticipación Federal, Argentina.

ABSTRACT

In Argentina, the problems of the intergovernmental public finances related to federal government transfers and provincial public debt have generated broad debates in the national literature. Indeed, when both the process of public spending decentralization to the provinces and the revenue centralization to the federal government have been accentuated since the mid-1980s. These processes caused a deep financial damage in the provincial accounts motivating strong controversies about what normative regulation must be applied in order to resolve vertical fiscal disequilibrium. However, none of the suggested proposals in the last decades has come into effect. One manifestation of that is, on the one hand, the subsistence of the *labyrinth* of the Tax Sharing's Legislation (coparticipación). On the other hand, with the difficulties in implementing the Federal Regime of Fiscal Responsibility. This article aims to investigate an alternative theoretical interpretation of this problem, based on the contributions of Modern Money Theory.

Keywords: *Fiscal Federalism, Modern Money Theory, Tax Sharing System, Argentina.*

Introducción

Los problemas que se plantean en torno a las transferencias fiscales nacionales y la deuda pública provincial en la Argentina han generado extensos debates en la literatura nacional. En especial, hacia mediados de la década de los ochenta, cuando se acentuó el proceso des-

centralizador de las funciones de gasto público hacia las provincias en contraste con una mayor centralización nacional de los ingresos tributarios. La progresiva dependencia financiera provincial sobre los recursos nacionales para afrontar sus necesidades fiscales motivó amplias discusiones respecto al diseño regulatorio que debía plantearse para solucionar los desequilibrios presupuestarios verticales. Sin embargo, gran parte de las propuestas sugeridas no han sido instrumentadas en el marco normativo vigente. Una manifestación de ello se da, por un lado, con el *laberinto*² de la coparticipación que rige actualmente en claro incumplimiento de la reforma constitucional del año 1994. Por otro lado, con las dificultades en la implementación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Melamud & Rozenwurcel, 2018).

La mayor parte de los análisis que abordaron los problemas fiscales intergubernamentales se han enfocado en las ineficiencias de la legislación impositiva. Desde la *escuela normativa* del federalismo fiscal se sostiene la necesidad de crear un sistema coparticipable único bajo el control del gobierno nacional, para evitar la existencia de múltiples canales de transferencias, como así también para atender a las funciones macroeconómicas de estabilización y distribución (Haggard & Webb, 2004; López Murphy, 1996; Piffano, 2007). En contraposición, los exponentes de la *escuela positiva* promueven la descentralización absoluta de los ingresos fiscales en los gobiernos provinciales, para cumplir con el principio de la correspondencia fiscal y garantizar una mayor responsabilidad política (Porto, 2003b, 2005; Rezk, 1998, 2000)

2 Expresión primeramente utilizada por Richard Bird (1993) y divulgada en documentos de varios expertos nacionales, como Berteau & Garat y Casas (Berteau & Garat, 2002; Casas, 1996).

Más allá de esas diferencias, este trabajo sostiene como hipótesis que la escuela *normativa y positiva* del federalismo fiscal comparten un mismo punto de vista respecto a las restricciones fiscales para financiar el gasto público. Al tomar el principio de las finanzas sanas (*sound finance*) como presupuesto teórico de sus análisis, advierten los problemas que un tamaño muy grande del sector público puede provocar sobre la macroeconomía y/o sobre la competitividad. A estos fines, las recomendaciones sugeridas consisten en establecer estrictas reglas para limitar el nivel de gasto y endeudamiento público, como así también, en reducir la carga tributaria directa e indirecta sobre las actividades productivas. Sobre esta base, la coordinación de competencias tributarias intergubernamentales es muy conflictiva ya que la distribución de los recursos fiscales es considerada como un juego de suma cero. En este juego, alguno de sus jugadores (presidente, gobernadores) ganan y otros, necesariamente, pierden. Por lo tanto, la renuencia de los gobernantes al esfuerzo fiscal se derivaría de irresponsabilidades políticas e institucionales.

En contraste con estos enfoques, el artículo se propone avanzar en una interpretación alternativa en base a los aportes de la Teoría Monetaria Moderna (TMM). En particular, sobre dos de sus elementos principales³: el dinero *Cartalista* y el principio de las finanzas funcionales. A partir del primer elemento se entiende que los impuestos no son un medio de financiamiento del gasto público en los Estados con soberanía monetaria, sino que

su principal función consiste en garantizar la demanda de la moneda de curso legal. Por su parte, el segundo elemento reconoce que las finanzas públicas están al servicio de la economía y su regulación debe orientarse a alcanzar el pleno empleo. Por lo tanto, la política fiscal del gobierno debe ser juzgada por sus resultados y no por un conjunto de reglas *a priori* de balance presupuestario, como lo sugiere el enfoque de las finanzas sanas (Lerner, 1943). Esta perspectiva de análisis es de suma relevancia para considerar las finanzas intergubernamentales, y los aportes en este punto aún son incipientes (He & Jia, 2019).

Debido a que el Estado nacional controla la política monetaria, nunca puede perder en la distribución intergubernamental de los recursos fiscales. Sin embargo, la restricción presupuestaria rige para los niveles subnacionales, y la sustentabilidad de sus finanzas puede deteriorarse significativamente cuando el gobierno nacional se auto-induce a reducir transferencias fiscales, o bien, su nivel de gasto directo a las provincias. Un análisis detenido sobre el caso argentino es pertinente no solo para indagar los problemas que se presentaron sobre sus finanzas intergubernamentales desde la década de los ochenta, donde tuvieron lugar regímenes monetarios diversos –como la Convertibilidad, tipos de cambio múltiples, libre flotación, episodios de fragmentación monetaria–, sino para analizar la crítica coyuntura económica y sanitaria actual que amplía las necesidades financieras de todos los niveles de gobierno. Este punto de partida será clave para comprender los problemas que se plantean en relación con: i- las transferencias nacionales; ii- la deuda pública provincial en moneda extranjera; y iii- la federalización de la política monetaria.

Para abordar lo expuesto, el trabajo se organiza en tres secciones. En la primera se desarrolla un análisis detenido sobre la regulación normativa vigente –en materia monetaria, crediticia y fiscal– entre nación y provincias

3 Además del dinero *Cartalista* y el principio de las finanzas funcionales, otros elementos que considera la Teoría Monetaria Moderna se relacionan con el dinero endógeno y un Programa de Empleador de Último Recurso –*Employer of Last Resort Program* (ELR)– o Garantía de Empleo –*Job Guarantee* (JG)– (Vernengo & Pérez Caldentey, 2019, p. 1).

para observar las restricciones financieras que se presentan sobre estas últimas, y la relevancia que las transferencias nacionales tienen en su financiamiento. La segunda sección hace referencia al análisis teórico, por un lado, de las discusiones dadas entre referentes académicos nacionales que se agrupan bajo la escuela *normativa* y *positiva* del federalismo fiscal, con la intención de considerar sus principales diferencias y similitudes en sus presupuestos analíticos. Por otro lado, para introducir el análisis de la TMM y reconocer los aportes de dos elementos claves: el dinero *Cartalista* y el principio de las finanzas funcionales. Sobre la base de esos aportes, la tercera y última sección analiza una interpretación alternativa sobre los problemas de las finanzas intergubernamentales en el caso argentino. El trabajo cierra con unas conclusiones finales.

1. La regulación de las finanzas intergubernamentales

El ordenamiento jurídico argentino, desde su organización constitucional y legislativa, establece facultades y restricciones hacia los niveles subnacionales de gobierno en lo que respecta a los recursos de financiamiento. El conocimiento de estas restricciones permite, por un lado, identificar la relevancia que las transferencias coparticipables tienen en el financiamiento provincial. Por otro lado, y dado el funcionamiento de este régimen en la experiencia argentina, demanda profundizar en los consensos existentes acerca del origen y causas de sus principales problemas. Se procederá al análisis de estos dos aspectos.

Las restricciones son absolutas cuando se trata de la política monetaria, que fue delegada por las provincias a la nación⁴. Hay una mayor

flexibilidad respecto a la política financiera, en particular luego de la reforma constitucional del año 1994, con la incorporación del artículo 124 –que permite el endeudamiento externo–. Sin embargo, con la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF) a partir de la Ley N° 25.917, se detallaron reglas numéricas que limitan el endeudamiento provincial, y se ratifica la prohibición a la Provincias para emitir títulos sustitutos de la moneda de curso legal en todo el territorio del país. La aplicación de esta ley fue suspendida en el año 2009 con motivo de la crisis internacional, y recuperó nuevamente su vigencia en el año 2017, cuando nación y provincias suscribieron un nuevo Consenso Fiscal. En consecuencia, los gobiernos provinciales tienen mayores atribuciones respecto a la política fiscal, estrictamente sobre los recursos tributarios. No obstante, debido al particular sistema de coordinación fiscal que rige en nuestro país, la recaudación por tributos propios provinciales tiene una preponderancia menor respecto a las transferencias nacionales.

La adherencia de nuestro país a un sistema coparticipable hace que la mecánica del régimen se estructure con la figura de una ley-convenio, que sanciona el Congreso de la Nación y que, para su aplicación efectiva en las provincias, debe ser adherida por cada legislatura provincial. En función de esta mecánica, las provincias adquieren, por un lado, el derecho de participar en la distribución de los tributos nacionales; por otro lado, asumen, por sí y por las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones, la obligación de no sancionar impuestos locales análogos a los coparticipados –salvo las excepciones expresas que contempla la ley de coparticipación– (Spisso, 2007). El incum-

4 Esto se deriva art. 75, inc. 11 y 126 de la Constitución Nacional, y del art. 30 de la Carta Orgánica del Banco Central. Para una interpretación constitucional y legislativa so-

bre la delegación de la política monetaria al Estado nacional, y sobre la restricción de las Provincias y Municipios a emitir moneda, ver: Buscaglia, 2000; Dalla Via, 2000.

plimiento de esta obligación da lugar a sanciones por parte de la nación que no sólo suponen la suspensión de ingresos coparticipables, sino que facultan al contribuyente a exigir la repetición de la doble tributación.

La ley-convenio materializada en el régimen de coparticipación plantea una serie de conflictos en lo referente a i- los tributos que integrarán la masa coparticipable; ii- la distribución primaria –respecto a los porcentajes que le corresponden a nación y a las provincias–; y, iii- la distribución secundaria –entre las provincias– (Porto, 1999: 11). Pese a las dificultades que se plantean para definir estos tres grandes temas, la importancia de este esquema radica en que los porcentajes de transferencias se definen sobre la base de criterios objetivos y subjetivos de reparto y, a su vez, se remiten automáticamente. Esto garantiza una disponibilidad permanente de los fondos por

las provincias, que los reciben sin los condicionamientos que plantean las coyunturas económicas y políticas.

En nuestro país, el régimen coparticipable tiene sus inicios en el año 1935 y, con significativas modificaciones, se mantiene en vigencia a través de la regulación dispuesta en la Ley N° 23.548/1988 que se fue prorrogando a lo largo de estos años. Con la reforma constitucional del año 1994, la ley-convenio adquirió rango constitucional en el inciso 2° del artículo 75. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región –como el caso de Brasil–, sólo se establecieron principios marcos. Esto, como se verá, permitió la existencia simultánea de diversos acuerdos, pactos y leyes especiales que introdujeron importantes modificaciones al régimen general de la Ley N° 23.548 (ver tabla 1).

Tabla 1:
Regulación de las finanzas públicas intergubernamentales en la Argentina

Política monetaria	Art. 75, inc. 11 y art. 126 de la CN.; y art. 30 de la Ley N° 24.144 (Carta Orgánica del Banco Central).
Política financiera	Art. 124 CN; y Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917/2004).
Política tributaria	Ley N° 23.548/1988 y demás leyes coparticipables. Junto a los incisos 2 y 3, del art. 75 de la CN, y el Consenso fiscal suscripto en octubre de 2017.

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente a las transferencias nacionales coparticipables⁵, también existen las transfe-

rencias presupuestarias. En orden de importancia, estas últimas ocupan un segundo lugar respecto a las primeras debido a que son trans-

5 Además de las transferencias previstas en el régimen de la Ley N° 23.548, se incluyen las correspondientes a las siguientes leyes: 26.075 de financiamiento educativo; 24.049 de transferencia de servicios; 24.699 y 23.966 (art. 30) del impuesto sobre bienes personales; 23.906 de Impuesto sobre activos; 23.966 (art 5° punto 2) del impuesto al valor agre-

gado (IVA); 23.966 y 24.699, para obras de infraestructura, vialidad provincial y el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior; 24.464 de FO.NA.VI.; 24.065 del Régimen de energía eléctrica; el Fondo compensador de desequilibrios; y, 24.977 del Régimen Simplificado.

ferencias que el Estado Nacional impulsa para promover objetivos de política específicos, que reflejan sus estrategias de integración territorial. Por lo tanto, están supeditadas a recursos del tesoro nacional que no dependen de los impuestos coparticipados. Esta característica implica que este tipo de transferencias varíe sustancialmente en función de las coyunturas económicas –vinculadas a los períodos de crecimiento o recesión de la actividad– y políticas –supeditadas a decisiones gubernamentales, que pueden cambiar de acuerdo a los objetivos y prioridades de las autoridades de turno–.

Con esta breve descripción sobre la regulación de las finanzas públicas que rige en la Argentina se puede observar con claridad las restricciones monetarias y financieras sobre las provincias, como así también, la importancia que adquieren las transferencias coparticipables como fuente de sus recursos. Esto muestra la necesidad de un buen funcionamiento del esquema coparticipable en sus aspectos medulares –definición de la masa coparticipable y de los criterios de distribución primaria y secundaria–. Sin embargo, como es sabido, este régimen presenta serios problemas cuyo origen se remonta a varias décadas atrás.

Como puede observarse detalladamente en el trabajo de Alberto Porto (2003a: 31-34), el régimen coparticipable alcanzó su madurez y perfeccionamiento con la sanción de la Ley N° 20.221 del año 1973. Esto se reflejó, entre otras cuestiones, con el establecimiento de un sistema único para distribuir todos los impuestos que hasta ese momento se coparticipaban, lo que unificó y simplificó el régimen. Y, como aspecto medular, un aumento sustancial de la participación provincial a expensas de la participación del gobierno nacional, lo que se tradujo en: una revisión de los porcentajes de participación a asignar en la distribución primaria de la masa coparticipable; una revisión

de los porcentajes de distribución secundaria⁶; en la ampliación de los impuestos nacionales sujetos a la coparticipación; la creación del Fondo de Desarrollo Regional para financiar obras de infraestructura; entre otras reformas.

Sin embargo, este esquema se modificó notablemente desde comienzos de la década de los ochenta, con la reforma tributaria de las Leyes N° 22.293 y 22.294. La reforma de 1980 sustituyó la recaudación proveniente de ciertos tributos (Contribuciones Patronales para Seguridad Social y Viviendas; diversos impuestos y aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del gobierno nacional) por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado, en razón de la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota (Porto, 2003a: 40; Vázquez, 2007: 9-10). A su vez, para asegurar que los gastos del gobierno nacional pudieran seguir desenvolviéndose adecuadamente en las finalidades de Seguridad Social y Viviendas, se estableció un mecanismo automático y rápido de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal. Se trataba de una pre-coparticipación que no tenía límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar.

Como factor adicional, ampliamente abordado en la academia, se procedió a la delegación de importantes funciones que se encontraban a cargo del gobierno nacional a los niveles provinciales, como salud, educación y determinados servicios públicos (Azpiazu, Bonfiglio & Nahón, 2008; Cetrángolo & Gatto, 2002: 7-10). Estas reformas dieron comienzo a la desarticulación del régimen coparticipable

6 Se establecieron por primera vez criterios objetivos de reparto de manera explícita, de la siguiente manera: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo, y 10% por dispersión de población.

y marcaron un sustancial retroceso respecto del perfeccionamiento que se había alcanzado con la Ley N° 20.221. La reforma repercutió perjudicialmente en las finanzas provinciales, ya que las provincias se vieron obligadas a aumentar su gasto para financiar las nuevas funciones. En simultáneo, desde el punto de vista del régimen de coparticipación federal de impuestos, se modificó drásticamente la distribución primaria que significó una pérdida importante para los gobiernos provinciales. Como consecuencia:

el régimen de coparticipación federal entró en una grave crisis con dos efectos importantes. Por un lado, fue perdiendo significación en el total de fondos transferidos desde la Nación hacia las Provincias. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN), de asignación discrecional por el gobierno Nacional [...] Por otro lado, llevó a las partes (Nación-Provincias y Provincias entre sí) a posiciones irreconciliables que hicieron que el régimen caducara el 31-12-1984 (Porto, 2003a: 41).

Este esquema fue parcialmente subsanado con la Ley N° 23.548 del año 1988 que, pese a su carácter provisorio, sigue teniendo vigencia en la actualidad con un claro incumplimiento del mandato constitucional establecido por la convención constituyente del año 1994, cuando en la disposición transitoria sexta encomendó a que nación y provincias elaboren una nueva ley-convenio dentro de un plazo de dos años. Este incumplimiento condujo a la existencia paralela de una gran cantidad de acuerdos, compromisos y pactos fiscales que progresivamente han detraído recursos de la masa coparticipable en perjuicio de las transferencias automáticas que reciben las provincias. Esta situación, sumada a las restricciones normativas que las provincias tienen para acceder al crédito público, amenaza seriamente su sustentabilidad financiera y ha sido objeto

de múltiples debates y contiendas políticas y judiciales.

En épocas de bonanza económica, las transferencias presupuestarias funcionan como un importante amortiguador de los conflictos que la progresiva disminución de la masa coparticipable fue generando a lo largo de las últimas décadas. En particular, las transferencias presupuestarias de capital, que se destinan al financiamiento de la inversión pública. Sin embargo, la discusión vuelve a reflotar cuando se toman decisiones de ajuste fiscal a nivel nacional y, en consecuencia, las transferencias presupuestarias tienen una disminución considerable. Durante estas etapas, a su vez, suelen impulsarse pactos fiscales entre nación y provincias tendientes a exigir disciplina fiscal sobre estas últimas en sus niveles de gasto, como así también, reducción de sus impuestos propios.

Afortunadamente, existe un consenso general entre la literatura especializada acerca del momento histórico donde se desarticula el régimen de coparticipación, como así también, sobre el importante desarrollo que había alcanzado este régimen a lo largo de sus cuatro décadas de vigencia⁷. Esto permite afirmar, entre otras cuestiones, tres aspectos fundamentales: i- que el esquema del régimen coparticipable funciona, en particular, para países con una forma federal de Estado; ii- la garantía de este régimen sobre la preservación de las autonomías provinciales pese a una fuerte centralización de la recaudación impositiva en el gobierno nacional; iii- las medidas de política fiscal que comenzaron a desarticular el régimen. Sin embargo, como se verá en la próxima sección, las dificultades aparecen cuando

7 Sobre el tema, pueden consultarse los trabajos de: Basualdo, Arceo, González & Mendizábal, 2010: 2-3; Cao, 2009: 123-124; Cetrángolo & Gatto 2002: 3; Fernández, 1999: 37-42; Piffano, 2004: 86-90, entre muchos otros.

se buscan establecer relaciones de causalidad teóricas sobre el problema.

2. Aspectos teóricos sobre las relaciones fiscales intergubernamentales

Como se hizo referencia en la sección anterior, los consensos existentes respecto a los momentos de perfeccionamiento y desarticulación del régimen coparticipable en Argentina no fueron acompañados de acuerdos a nivel teórico respecto a las restricciones y formas de regulación de las finanzas entre distintos niveles de gobierno. Esto amerita, por un lado, el análisis sobre las escuelas dominantes del federalismo fiscal, con la indagación de sus diferencias y presupuestos compartidos. Por otro lado, la consideración de la Teoría Monetaria Moderna, como enfoque alternativo de las finanzas públicas, que provee interesantes insumos para considerar las relaciones fiscales intergubernamentales. A continuación, se hará mención a estos enfoques.

2.1- La escuela positiva y normativa del federalismo fiscal

Durante las últimas décadas, la discusión teórica en materia de federalismo fiscal se dio entre la *escuela positiva* y la *escuela normativa*. El debate giró en torno a las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal en general, y de la descentralización tributaria en particular. En base al aporte pionero de Charles Tiebout (1956, 1961) y de los principales referentes de la Escuela de la Elección Pública⁸, quie-

nes pregonaron los beneficios de una mayor descentralización fiscal destacan su relevancia para garantizar el principio de *correspondencia fiscal*, y facilitar “un escenario de *accountability* (clara percepción de la imputabilidad) de las decisiones fiscales de los gobiernos, evitando el fenómeno de ilusión fiscal” (Porto, 2003b: 8). Este aspecto se considera esencial para evitar un sistema de transferencias nacionales que fomente un fenómeno tipo *enfermedad holandesa* en los gobiernos subnacionales (Capello & Figueras, 2007), actitudes que relajen sus esfuerzos para recaudar impuestos propios (Artana, *et al.*, 2013; Artana, *et al.*, 2012), o bien, un aumento progresivo de su gasto público (Acosta & Loza, 2001). A su vez, la descentralización es entendida como un aspecto clave para promover la competencia interestatal y garantizar la eficiencia en las decisiones colectivas de los gestores públicos. La amenaza de que los contribuyentes “voten con los pies”, es decir, que se desplacen a otras jurisdicciones cuando la proporción entre los bienes públicos que reciben y la carga fiscal que tributan sea más favorable, obliga a los gestores locales a tomar decisiones públicas más eficientes (Porto & Porto, 2000; Remmer & Wibbels, 2000).

Las bondades de la descentralización son matizadas por la *escuela normativa*, donde se advierte que la competencia tributaria puede resultar dañina. En base a la contribución originaria de Richard Musgrave (1959) y su continuación en Prud’homme (1995), Tanzi (1996), Oates (1999, 2001), entre otros, se reconoce una tendencia a que las jurisdicciones disminuyan su gasto público, afectando la provisión óptima de los bienes y servicios

8 Fundamentalmente, el reconocido trabajo de Brennan y Buchanan (1980), donde se plantean los perjuicios de la expansión del tamaño del sector público (Leviatán estatal) cuando no hay una separación estricta entre las funciones de ingresos y gastos. En ese sentido, diversos trabajos se orientan a acreditar el efecto distorsivo de las transferencias nacionales a los

niveles subnacionales, lo que en la literatura se conoce como el *flypaper-effect* (Dougan & Kenyon, 1988; Gramlich, 1977; Logan, 1986; Quigley & Smolensky, 1992; Winer, 1983).

públicos, para no elevar su carga impositiva (Zodrow & Mieszkowski, 1986). El temor a perder inversores y contribuyentes locales induciría a los respectivos gobiernos a fijar niveles subóptimos en los presupuestos provinciales y municipales⁹. Los perjuicios de la competencia tributaria se agravan en el caso de países con fuertes asimetrías territoriales, ya que la descentralización fiscal o un sistema de transferencias fiscales nacionales estrictamente devolutivo induce a una migración de los contribuyentes desde las jurisdicciones más pobres a las más ricas (Porto, 1999: 5-8).

En razón de los problemas mencionados, se reconoce la importancia de centralizar la recaudación tributaria en el gobierno nacional—sobre los impuestos a los ingresos y al consumo— a los fines de cumplir con funciones redistributivas a través de transferencias que atenúen los desequilibrios horizontales (Piffano *et al.*, 1998). En estrecha vinculación, también se plantea la necesidad de centralizar en el gobierno nacional el manejo de la política monetaria y cambiaria para atender a los objetivos de estabilización macroeconómica, ante la necesidad de hacer más eficaz la coordinación política interjurisdiccional en momentos coyunturales donde se manifiestan los problemas del ciclo (Artana & López Murphy, 1997; López Murphy, 1996).

Sin desconocer la diversidad de autores que pueden agruparse en una y otra perspectiva de las finanzas públicas para analizar el caso argentino, y sus diferencias respecto a la conveniencia de la descentralización fiscal¹⁰, pueden observarse similitudes respecto a un presupuesto teórico que sustenta sus análisis. Este presupuesto se vincula con las finanzas

sanas (*sound finance*), y esto queda en evidencia al observar que sus máximos exponentes, James Buchanan y Richard Musgrave, toman como padre intelectual a Knut Wicksell en la consideración de las finanzas públicas (Hansjürgens, 2000). En particular, su análisis sobre *A New Principle of Just Taxation* (1958) donde plantea la teoría del beneficio como criterio para organizar la tributación del Estado, y establece un criterio de unanimidad para aprobar las decisiones políticas que impliquen un aumento del nivel de gasto público o de la carga tributaria. Es decir, se apunta a contener la expansión del tamaño del sector público y, a estos fines, se establece una mayoría especial para hacer efectivas sus decisiones, denominada como la *regla de la unanimidad*.

Por lo tanto, ambas escuelas conciben a los impuestos como la principal fuente de financiamiento del gasto público. Un aumento en la expansión del gasto obliga a aumentar impuestos—que contraen la demanda agregada al disminuir el consumo y la inversión—; o bien, a incrementar el endeudamiento—que influirá en un aumento de la tasa de interés—; o a optar por la monetización del déficit fiscal, donde se señala su impacto inflacionario. Para evitar estas distorsiones sobre el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, el eje de sus análisis consiste en establecer estrictas reglas que contribuyan a la disciplina fiscal para todos los niveles de gobierno (Alesina & Perotti, 1996). En consecuencia, el sector público debe instrumentar un sistema de detracción de la moneda al sector privado, y asignar eficientemente el producto de lo recaudado, para evitar problemas macroeconómicos y/o de competitividad:

un tamaño muy grande del Sector Público puede ser un peligro para la libertad de las personas y para la protección de sus patrimonios. Además, puede generar problemas macroeconómicos—si su financiamiento es deficitario—y/o de competitividad—si impone una carga alta, di-

9 Este efecto se denomina *race to the bottom* (“carrera hacia el fondo”). Sobre el tema, consultar: Oates, 2001.

10 Para un desarrollo detenido, consultar: Piffano, 2004b.

recta e indirecta, sobre las actividades productivas —”. A su vez, “Si el gobierno de un tamaño dado está muy centralizado también puede ser una amenaza para la libertad de las personas y de sus bienes y puede afectar la eficiencia económica al apartar la oferta de bienes públicos de las preferencias de las comunidades locales. La falta de autonomía local conduce a un menor control de los burócratas y políticos por parte de la ciudadanía. Tanto en las dimensiones económicas como en las extraeconómicas de estos temas hay fuerzas que actúan en sentidos opuestos y que hace que aparezcan varios *trade offs* de difícil solución (Porto, 2004: 5-6).

Bajo estos presupuestos teóricos, diferentes referentes de la literatura nacional han entendido que la desarticulación del régimen coparticipable argentino se debió a decisiones tomadas por gobiernos de facto, que afectaron la vía normal de decisión democrática —por medio del Congreso—, con la intención manifiesta de centralizar el poder nacional en detrimento de la mayor participación provincial. Esta sería la razón del carácter incompleto del proceso de descentralización que se llevó adelante sólo desde las funciones de gasto público. La cuestión no logra resolverse con el regreso a la democracia, donde se dice que “el Congreso nacional no estuvo a la altura de las circunstancias como en otros momentos, para poner freno a los abusos impuestos por los gobiernos de facto” (Porto, 2003a: 46). El problema se plantea en el carácter unilateral y discrecional de un gobierno no democrático que utilizó una maniobra de descentralización de gastos para gobernar coercitivamente sobre las provincias. En similar razonamiento, es interesante lo que expresa Horacio Piffano:

el régimen instituido por la Ley N° 20.221 muy rápidamente pierde relevancia [...] Tanta bondad del gobierno central en ceder participación en la [distribución] primaria, rápidamente impuso a la Nación una restricción financiera aguda que el gobierno federal debió resolver

por dos mecanismos que en los años setenta terminaron distorsionando el acuerdo federal (2004: 87).

Los mecanismos que alude el autor fueron la aplicación de derechos de exportación (retenciones) —como impuesto no coparticipable de uso frecuente en los períodos posteriores a las devaluaciones—, y, primordialmente, las transferencias presupuestarias financiadas con adelantos del Banco Central de la República Argentina. Esta vía de financiamiento de carácter discrecional del gobierno nacional, considerada también como impuesto “inflacionario” (Piffano, 2004a: 88), habría incentivado a las provincias hacia una irresponsabilidad fiscal. Por esa razón, las principales propuestas para terminar con el *federalismo coercitivo*, que tiene inicio durante ese período y se consolida en las décadas posteriores, se orientan a fomentar el establecimiento de reglas de largo plazo que se fundamenten en criterios técnicos específicos, y pongan una barrera constitucional y legal a los actos discrecionales de los hacedores de política.

La imposibilidad de poner en vigencia esas reglas se relaciona, de una u otra forma, con aspectos políticos e institucionales. Por un lado, quienes defienden la necesidad de cierta centralización de los recursos fiscales, plantean las ineficiencias vinculadas con problemas de acción colectiva y de representación (relación principal-agente)¹¹. Entre este grupo de autores se destacan los aportes de Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi, Sebastián Saiegh, entre otros, quienes observan las deficiencias que se presentan debido a debilidades en las instituciones fiscales, por ejemplo, al observar menor disciplina fiscal en provincias donde el partido político del ejecutivo provincial difiere respecto del ejecutivo nacional (Gordin,

11 Derivados del enfoque de la Nueva Economía Institucional (Hagen & Eichengreen, 1996; North, 1990).

2004); también, cuando no hay continuidad electoral en la gestión de los gobernadores provinciales (Jones, Sanguinetti, & Tommasi, 2000); o ante la ausencia de transparencia y cumplimiento de procedimientos presupuestarios (Saiegh & Tommasi, 1999; Sanguinetti & Tommasi, 1997).

Por otro lado, se planteó que la ineficiencia radicaría en que Argentina inició el proceso de descentralización fiscal con una delegación de funciones de gasto y no avanzó hacia una devolución. Se remarca que la delegación de funciones implica el uso de la relación principal-agente para constituir contratos mediante los cuales el principal (el gobierno central) designa agentes (gobiernos provinciales) para actuar en su nombre y que, bajo esta mecánica, los gobiernos subnacionales son responsables ante su director y no ante los contribuyentes o residentes locales (Porto & Porto, 2000; Rezk, 1998: 208). Acudiendo a los modelos fiscales de elección pública, plantean que la delegación de funciones sin devolución atenta contra una debida autonomía financiera (Rezk, 2000). Esto obstaculiza escenarios de *accountability* y genera distintas consecuencias, como por ejemplo, actitudes rentísticas y autoritarias en provincias con menor población, que se ven beneficiadas con mayores transferencias nacionales en relación con las demás, por la representación que tienen en el Congreso de la Nación (Gervasoni, 2010, 2011: 85-88).

No obstante, la pregunta que queda pendiente en estos análisis es: ¿por qué las deficiencias políticas e institucionales emergieron durante el gobierno de facto del año 1976, y se mantuvieron durante las décadas siguientes? Si los mismos autores reconocen las bondades del régimen coparticipable con anterioridad a ese período, ¿cuáles serían las causas que afectaron los cambios en la conducta de los hacedores de política? Esta pregunta cobra relevancia cuando se puede observar que desde el año 1983 existen gobiernos democráticos en la Argentina. Estos interrogantes motiva-

ron a que este trabajo ponga en cuestión las mencionadas escuelas del federalismo fiscal, y que indague un análisis conceptual alternativo sobre la forma de financiamiento del sector público en general y de los niveles provinciales en particular.

2.2- Los aportes de la Teoría Monetaria Moderna (TMM).

La TMM se ha consolidado como una escuela teórica derivada de algunos aspectos de la economía poskeynesiana, principalmente asociada con el trabajo de Hyman Minsky y su discípulo L. Randall Wray. Actualmente, tiene una incidencia directa en la política norteamericana, en los sectores más progresistas del Partido Demócrata, a través de Stephanie Kelton como asesora económica del senador Bernie Sanders (Águila, 2019: 5-6). Entre sus elementos principales se destacan el dinero *Cartalista*, el principio de las finanzas funcionales, el dinero endógeno y la idea del Estado como empleador de último recurso — *Employer of Last Resort Program* (ELR) —, ahora conocido como programa de garantía de empleo — *Job Guarantee* (JG) —. Este apartado se centrará en los dos primeros elementos, con la especificación de las particularidades que se presentan para su aplicación en los países en vías de desarrollo, y destacará su relevancia para observar las relaciones fiscales intergubernamentales.

La teoría *Cartalista* del dinero emerge para cuestionar el enfoque neoclásico de la moneda. En este último, la moneda es entendida como un simple medio de intercambio, con valor intrínseco, cuya función es reducir los costos de transacción inherentes al trueque. Específicamente, aquellos costos que resultan de la ausencia de una “doble coincidencia de deseos”¹². La necesidad de superar estos obstá-

12 Kiyotaki y Moore hacen referencia a un ejemplo clásico que da Knut Wicksell, y es el caso en donde existen tres tipos de agen-

culos para que los agentes del mercado puedan maximizar su utilidad, habría demandado la utilización de metales preciosos –en razón de sus particulares características, como su durabilidad, portabilidad y divisibilidad (oro, plata, etcétera)– para facilitar el intercambio (Menger, 1892). Por lo tanto, la moneda es entendida como una creación del mercado, cuya función central sólo consiste en lubricar los procesos de intercambio, sin ninguna incidencia en la economía real¹³.

A los fines de refutar esta concepción, denominada como *Metalista* por Charles Goodhart (1998), la TMM considera los pioneros aportes de Georg Friedrich Knapp (1924), Alfred Innes (1913), J. M. Keynes (1930), y Abba Lerner (1947). A su vez, trabajos provenientes de otras disciplinas, como la antropología, la numismática y la historia, que indagaron sobre el origen del dinero¹⁴. Más recientemente, los desarrollos se profundizaron con los aportes de Ingham (2004) y Wray (1998, 2014), entre otros. Apelando al estudio de antiguas civilizaciones –como la Mesopotamia asiática, el Antiguo Egipto, o Europa del

norte durante la Edad Media–, identifican que en los diversos instrumentos monetarios existentes subyacía, antes que un medio de intercambio, una forma de gestionar relaciones de deuda social entre una autoridad y la sociedad civil (Tcherneva, 2016: 3-4). Es decir, quienes controlaban los instrumentos monetarios detentaban de una autoridad –política, religiosa, económica– para establecer imposiciones diversas, como diezmos, multas, penas¹⁵, aranceles, etc.; y el instrumento monetario se utilizaba para fijar la unidad de cuenta y las condiciones en que la deuda debía saldarse. Estos fueron los mecanismos claves para la creación de la moneda y los instrumentos utilizados fueron cambiando en el tiempo, desde tablillas de arcilla en la Mesopotamia asiática, pasando por distintos tipos de metales preciosos, hasta llegar al papel billete, un *ticket* o dinero *Carta* (Knapp, 1924: 32).

En función de estos aspectos, el enfoque *Cartalista* entiende a la moneda como una relación social de deuda que se cuantifica en instrumentos monetarios (metales –oro, plata, etcétera–, papel billete –dinero fiduciario–) o financieros (títulos públicos, vales, cheques, etcétera) diversos, aceptados en pago por la autoridad y establecidos por ley. La moneda es, primeramente, unidad de cuenta¹⁶, aunque no se define por sus funciones sino que es una verdadera institución (Ingham, 2004). Con-

tes y tres productos físicamente distintos: el Tipo I quiere un producto suministrado por el tipo II, el tipo II quiere un producto suministrado por el tipo III y el tipo III quiere un producto suministrado por el tipo I. Por lo tanto, ningún par de agentes quiere la mercancía del otro. En ausencia de un mercado que funcione bien, el dinero permite a los agentes comerciar bilateralmente: un agente acepta dinero no por su propio bien, sino porque puede cambiarlo por lo que quiere (2002: 62).

13 Trabajos más recientes sobre este enfoque pueden verse en: Kiyotaki y Wright (1989, 1993).

14 Entre ellos, los trabajos de Paul Einzig (1949), Philip Grierson (1977) y Karl Polanyi (1968).

15 El *Wergeld*, por ejemplo, fue una forma de compensación, normalmente utilizada para el pago de una reparación exigida a una persona culpable de homicidio u otro tipo de muerte ilegal. Fue utilizado en las sociedades del norte de Europa durante la Edad Media (Tcherneva, 2016: 4).

16 Keynes clarificó la distinción entre dinero y dinero de cuenta, al decir que el dinero de cuenta es la descripción o título, mientras que el dinero es la cosa que responde a la descripción (1930: 3-4).

siste en la capacidad de una autoridad para evaluar los cálculos económicos y el valor de los activos circunscriptos a su territorio. Este es un contrapunto fundamental con los enfoques *Metalistas*. La autoridad es entendida como preexistente al mercado, y lo crea estableciendo relaciones de deuda. Son los agentes de la sociedad civil quienes se ven obligados a mercantilizar su trabajo personal o su producción para obtener el instrumento monetario que les permite saldar sus obligaciones.

A partir de la consolidación de los Estados modernos, y de la progresiva soberanía territorial que fueron adquiriendo, se plantea que la moneda es una creatura del Estado (Lerner, 1947; Wray, 2014). Los Estados no sólo tienen la potestad de establecer tributos, sino también de exigir en pago la unidad de cuenta que fijan por ley. En palabras de Keynes, los Estados no sólo hacen cumplir el diccionario, sino que lo escriben (1930, p. 5). Este análisis tiene una incidencia directa en las finanzas públicas, ya que los impuestos no financian los gastos del Estado. Su principal función consiste en garantizar la demanda de la moneda de curso legal. A su vez, para poder recaudar los impuestos que establece, el Estado siempre debe gastar primero. De lo contrario, los sujetos obligados tributariamente no tendrían el instrumento de pago necesario para saldar sus deudas. De esto se deriva que los Estados no pueden ser insolventes en su propia moneda y no tienen restricciones presupuestarias.

Es importante reconocer que los Estados disputaron por un largo período histórico el control sobre la moneda, y esta es una interesante crítica sobre el enfoque *Cartalista*. Rochon y Vernengo (2003) observaron que los Estados tardaron aproximadamente dos siglos en controlar y monopolizar su moneda. Este período transcurrió desde la Paz de Westfalia en 1648, como representación de una consolidación de los Estados modernos de Europa Occidental, hasta la ley impulsada por Sir Robert Peel (1844) en el Reino Unido, como

la marca del control de los Estados nacionales sobre los mercados monetarios. Durante el transcurso de ese período no pudieron establecer una moneda única dentro de su territorio. Por el contrario, era frecuente encontrar varias monedas en circulación que, por lo general, eran emitidas por bancos privados. A su vez, su poder para determinar el cobro de impuestos también resultaba bastante débil, lo que acarrearía bajos niveles de recaudación. No obstante, con posterioridad a ese período, la moneda es de creación estatal, y esto se ratificó desde el colapso de Bretton Woods donde cae el patrón oro y las monedas no tienen ningún respaldo (Fields & Vernengo, 2013: 7)

En complemento al dinero *Cartalista*, el principio de las finanzas funcionales constituye otro elemento clave de la TMM, y emerge para cuestionar otro presupuesto de la teoría dominante —observado en el apartado anterior— que se relaciona con las finanzas sanas. En este punto, es necesario remitirse a la obra de Abba Lerner (1947), al sostener que una depresión económica sólo puede ocurrir cuando la cantidad de dinero gastada resulta insuficiente. Al entender que el desempleo es un fenómeno monetario, el autor establece que el gobierno, en virtud de su poder de crear dinero, puede empujar a la economía a un nivel de pleno empleo con la expansión del gasto público. El déficit fiscal resultante no implica que el gobierno se vea obligado a un aumento impositivo o a subir la tasa de interés en el largo plazo, sino que constituye una inyección neta de ingreso disponible en el sector privado, que incrementa su nivel de ahorro y riqueza. El aumento de los ingresos netos del sector privado permite ampliar la recaudación impositiva, dado sus efectos multiplicadores en el consumo y la inversión (Amico, 2013b, pp. 8–11).

Este planteo no implica que el nivel de gasto y deuda pública deban ser ilimitados, sino que encontrarán su límite cuando todos los recursos de la economía alcancen una ocupación plena. Un supuesto sumamente excepcional, a

menos que existan políticas gubernamentales explícitas para mantenerlo (Fields & Vernengo, 2013: 7). Solo en ese caso, se advierte que la monetización del déficit fiscal puede conducir a la inflación, por lo que sería deseable reducir el gasto, aumentar impuestos, o bien, emitir títulos de deuda pública. La expansión fiscal será conducente en los ciclos de desempleo, y deberá contraerse cuando se alcance la plena ocupación de los recursos. En este análisis, la función primordial de los impuestos no es financiar el gasto público sino contraer la demanda agregada en momentos donde no exista capacidad ociosa. Los impuestos destruyen el dinero cuando la cantidad de gasto público es excesiva. A su vez, si no se desea aumentar impuestos, la destrucción del dinero también se puede hacer a través de la emisión de bonos (Bell, 1998).

Por lo tanto, la política fiscal y financiera del gobierno debe ser juzgada por sus resultados (fundamentalmente inflación o desempleo) y no por un conjunto de reglas *a priori* de balance presupuestario, como lo sugiere el enfoque de las finanzas sanas (Lerner, 1943). No obstante, es preciso advertir que, en países periféricos –como la Argentina–, se presenta una problemática adicional. Dada su dependencia técnica y financiera, el estímulo de la actividad económica por la expansión del gasto aumenta la demanda de bienes importados. Cuando el aumento en el nivel de importaciones no se acompaña por un nivel similar de exportaciones, se presenta un problema que ha sido ampliamente reconocido por el pensamiento estructuralista latinoamericano¹⁷: la restricción externa por la ausencia de la divisa

internacional para saldar los desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Frente a esta problemática, los principales exponentes de la TMM, como Randall Wray (2012: 161), Warren Mosler (2010: 97), William Mitchell (2019: 519), han propuesto que los países abandonen los regímenes cambiarios fijos y, en su lugar, adopten regímenes cambiarios de libre flotación, con desregulación de la cuenta de capital. Entienden que la desregulación de la cuenta de capital estimula el ingreso de flujos financieros necesarios para compensar los déficits de cuenta corriente con los superávits de la cuenta de capital. Por su parte, un tipo de cambio flotante sería conducente para ampliar el espacio fiscal ya que los Estados no deben condicionar su nivel de gasto al acceso de la divisa de reserva internacional. Sin embargo, como advierten Vernengo y Pérez Caldentey (2019, pp. 4–5), es pertinente cuestionar este planteo ya que desconsidera el efecto recesivo de una devaluación sobre el nivel de actividad, por reducción de las importaciones sobre bienes intermedios y de capital claves para la producción. A su vez, descuida el impacto negativo de una devaluación sobre el nivel de precios, dado el aumento de los costos de insumos importados y de las materias primas exportadas.

En razón de estas críticas se ha cuestionado la aplicación del enfoque *Cartalista* y de las finanzas funcionales en los países periféricos, y algunos reducen la validez de sus aportes solo para el país hegemón que controla la moneda internacional (Águila, 2019, pp. 38–39). Sin embargo, esto no es así. Las restricciones económicas sobre la cuenta corriente no pueden resolverse con menor crecimiento económico (Amico, 2013a), y la búsqueda de un superávit fiscal no soluciona el problema, ya que la divisa internacional se obtiene con exportaciones, sustitución de importaciones o entradas de flujos financieros. Un ajuste fiscal resuelve el problema indirectamente, al reducir el nivel de actividad y, por ende, las importaciones,

17 Desde los aportes originales de Raúl Prebisch, y sus seguidores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hasta los autores kaldorianos, como Wynne Godley y Anthony Thirlwall.

con efectos distributivos sumamente regresivos (Amico, Fiorito, & Zelada, 2012: 87-90). Por lo tanto, el estímulo de la actividad económica a través de la expansión del gasto público sigue siendo un aspecto clave para los países periféricos (Amico, 2013b)¹⁸. En todo caso, la discusión debería orientarse en observar qué tipo de gasto realizar, atendiendo a su impacto multiplicador sobre la actividad económica y la potencial demanda de divisas que puede generar¹⁹.

Por último, no debería perderse de vista la presencia de restricciones políticas que se plantean cuando los gobiernos se auto-inducen a restringir su gasto público, o bien, cuando son inducidos geopolíticamente, por ejemplo, con la intervención de organismos de financiamiento internacional. En estos casos, los límites legales que se establecen para limitar el gasto en la moneda de curso legal son producto de restricciones políticas, no económicas, que afectan la solvencia de todos los niveles de gobierno. Al reparar sobre esta cuestión, el presente artículo pretende hacer énfasis en la relevancia del enfoque *Cartalista* y de las finanzas funcionales para analizar las relaciones intergubernamentales del caso argentino. En particular, para ofrecer una reflexión alternativa sobre los principales problemas que

se presentan desde comienzos de la década de los ochenta. A estos fines, se consideran especialmente los aportes de Charles Goodhart (1998), y trabajos incipientes que aplican esta perspectiva de análisis a los niveles subnacionales de Gobierno (He & Jia, 2019).

3. La relevancia de la TMM para interpretar los principales problemas de las finanzas intergubernamentales en la Argentina

La perspectiva de la TMM, a través del dinero *Cartalista* y el principio de las finanzas funcionales, resulta fundamental para entender los principales problemas que se plantean en las finanzas intergubernamentales del caso argentino. En particular, para comprender que el Estado nacional, al controlar la política monetaria, nunca puede perder en la distribución intergubernamental de los recursos fiscales (He & Jia, 2019). Sin embargo, la restricción presupuestaria rige para los niveles subnacionales y la sustentabilidad de sus finanzas puede deteriorarse significativamente cuando el gobierno nacional se auto-induce a reducir transferencias fiscales o bien, su nivel de gasto directo en las provincias. Este punto de partida será clave para comprender los problemas que se plantean en relación con: i- las transferencias fiscales nacionales; ii- la deuda pública provincial en moneda extranjera; y iii- la federalización de la política monetaria. A continuación, se procederá a desarrollar cada una de estas cuestiones.

i. Las transferencias fiscales nacionales

Un primer aspecto a considerar es que la Participación Federal es un elemento central del ordenamiento fiscal del país, y así lo ha demostrado desde sus orígenes. No obstante, no debe ser considerado como el único mecanismo conducente a esos fines. Las discusiones acerca de la conveniencia de la descentralización que se hacen en el marco de las teorías del federalismo fiscal no contemplan las diversas

18 En complemento con una adecuada política industrial, monetaria, arancelaria y cambiaria, que favorezca una progresiva industrialización que sustituya importaciones. A su vez, la política monetaria es central para desincentivar la modificación de los *portfolios* del sector privado, cuando el aumento del gasto público incrementa su nivel de ahorros y estos se canalizan en la compra de dólares.

19 O bien, qué impuestos establecer para desincentivar la demanda de bienes importados que no complejicen el entramado productivo. Un ejemplo reciente en el caso argentino es la implementación del impuesto PAÍS.

líneas a través de las cuales el Estado argentino intervino en las economías regionales, de manera paralela a la puesta en marcha del régimen coparticipable. Estas líneas fueron ejecutadas en el marco del modelo sustitutivo de importaciones que se implementó durante aproximadamente cuatro décadas en nuestro país, como bien lo identifica Horacio Cao (2009, pp. 137–140), y consistieron en:

- Por un lado, una serie de actividades territoriales concretas del Estado Nacional con particular incidencia en las provincias despobladas y periféricas. Entre ellas, i- la gestión en políticas de infraestructura (ferroviaria, vial y portuaria; de generación y transmisión eléctrica; embalses para riego e hidroelectricidad; etc.) y de servicios públicos (agua potable, electricidad, correos, marina mercante y fluvial; el subsistema público de salud) a través de empresas estatales; ii- la constitución por parte del Estado de polos productivos como Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Gas del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Altos Hornos Zapla, Hipasam S.A. (Sierra Grande), Ingenio Las Palmas, etc.; y, iii- las políticas públicas de poblamiento que tuvieron especial importancia en el NEA y en la Patagonia, los espacios más tardíamente ocupados por el Estado.
- Por otro lado, se implementó un sistema de subsidios y regulaciones que permitió desplegar las llamadas economías regionales. Es decir, una serie de emprendimientos agroindustriales caracterizados por su orientación hacia el mercado interno y por asumir, en casi todos los casos, el carácter de monoproducción provincial. Sus ejemplos emblemáticos fueron la producción de azúcar y tabaco (Tucumán, Salta y Jujuy), la vitivinicultura (Mendoza y San Juan), el algodón (Chaco y Formosa), le yerba mate y el té (Corrientes y Misiones) y las frutas de pepita (Río Negro). Uno de los principales referentes sobre la te-

mática en la literatura nacional es Alejandro Rofman (1997, 1999).

Estas líneas paralelas de intervención estatal fueron claves para “garantizar en las provincias de la periferia una cierta cantidad y calidad de servicios como así también un piso de demanda agregada, empleo e inversiones” (Cao, 2009: 137). Es decir, todas políticas conducentes a evitar lo que Myrdal (1957) y Kaldor (1970) denominaron como “causación circular acumulativa”, a través de la creación de “polos de crecimiento” para atenuar las disparidades regionales y favorecer la integración económico-territorial de las regiones al plan de desarrollo nacional (De Mattos, 1984: 2–4). Los recursos del Estado, tal como lo plantea el principio de las finanzas funcionales, se administraron con ese objetivo.

Sin embargo, esta intervención se fue abandonando progresivamente desde mediados de la década de los setenta, en simultáneo con la reforma tributaria impulsada en el año 1980. Como se destacó en la primera sección de este trabajo, la finalidad que persiguió el gobierno de facto al impulsar la reforma fue reducir la carga impositiva con la finalidad de fomentar la competitividad de la economía. Como se mantuvo el nivel de gasto previsional y se redujeron las Contribuciones Patronales, el desfasaje presupuestario que eso generó se intentó suplir con detracciones de fondos de la masa coparticipable, es decir, se dio inicio al mecanismo de las pre-coparticipaciones que se mantendrán durante las décadas siguientes a través de diferentes pactos fiscales suscriptos entre nación y provincias. La idea de que los gastos en moneda nacional (como los previsionales) se financian con impuestos llevó a que se inicie un proceso de detracciones nacionales constantes de fondos que les corresponderían a las provincias. La dependencia financiera de las provincias con posterioridad a estas reformas, nos introduce en la segunda cuestión a considerar:

ii. La deuda pública provincial en moneda extranjera

La deuda pública de las provincias es una consecuencia directa de la desarticulación del régimen previsto en la Ley N° 20.221/1973, y la caducidad normativa del año 1984. Hasta comienzos de la década de los noventa, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) fueron el principal medio de financiamiento. No obstante, ese esquema tuvo notables modificaciones. Por un lado, la sanción del régimen de Convertibilidad limitó severamente la autonomía monetaria del Estado argentino al establecer un régimen cambiario fijo con caja de conversión, donde el Banco Central sólo podía emitir moneda en función de la existencia de reservas en dólares, para fijar el valor de 1 peso por 1 dólar. Por otro lado, con la reforma constitucional del año 1994 se permite la posibilidad de que las provincias contraigan deuda externa –por lo dispuesto en el art. 124 de la CN–. Consecuentemente, entre los años 1997 y 2001, aproximadamente la mitad del total de deuda pública provincial correspondía a organismos internacionales y a títulos públicos (Álvarez, Manes, Paredes, & Ivani, 2011: 5-13)²⁰.

Mientras hubo acceso al endeudamiento externo (dólares) se sortearon las dificultades financieras provinciales. Pese al fuerte ajuste fiscal impulsado por el Gobierno nacional, las provincias nunca redujeron su gasto público (Cao, 2018: 164-165). Sin embargo, cuando no hubo más acceso voluntario a los mercados, y tampoco se pudo renegociar la deuda con el Fondo Monetario Internacional, las consecuencias fueron severas. La pérdida de soberanía monetaria dejó sin herramientas de política fiscal a la nación para atender sus propias necesidades de gasto y los crecientes déficits provinciales. El endeudamiento de las pro-

vincias en dólares agravó la cuestión porque, tal como lo advierte la TMM, a diferencia de las deudas públicas en moneda nacional, nuestro país no crea la moneda extranjera y, por lo tanto, el incumplimiento de sus pagos puede provocar su insolvencia. De hecho, este problema tuvo lugar a comienzos del milenio.

La compleja situación financiera del Estado argentino mejoró sustantivamente desde el año 2003 en adelante, en el marco de un contexto internacional favorable debido a un aumento extraordinario del precio de los *commodities* y de las cantidades exportadas. Las divisas provistas por el comercio internacional permitieron una progresiva reestructuración de la deuda externa y ampliaron el espacio fiscal para solventar las finanzas en todos los niveles de gobierno. A su vez, hubo una decisión política de expandir el gasto público, especialmente la inversión pública, y esto contribuyó favorablemente a reducir las necesidades de financiamiento de las provincias (Cosentino, Isasa, & Hang, 2018, p. 47). No obstante, en el año 2005 se sancionó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF), con aspectos críticos para el manejo de las finanzas. En su artículo 21 establece una regla numérica para limitar el endeudamiento provincial, sin especificar el tipo de moneda en que esa deuda puede ser emitida. O sea, establece una misma relevancia a la deuda nominada en moneda nacional que a las extranjeras. Si bien el mencionado régimen se suspendió en su aplicación desde la crisis internacional del año 2008 hasta el año 2016, volvió a entrar en vigencia durante los últimos años.

Desde 2016 en adelante, el Gobierno nacional volvió a habilitar a las provincias a endeudarse en los mercados internacionales, con un agravante adicional respecto a lo que ocurrió en la década de los noventa. Estableció un régimen cambiario de libre flotación. Como se advirtió en la sección anterior, los principales exponentes de la TMM plantean la necesidad de establecer un régimen cambiario flotante

20 Los datos pueden consultarse en: <https://www.minhacienda.gov.ar/dnap/deuda.html>

para ampliar el espacio fiscal del Estado. Sin embargo, este planteo no solo subestima el impacto negativo que un aumento del tipo de cambio puede tener sobre los precios y sobre la actividad económica, como se señaló, sino también sobre las finanzas subnacionales. Una depreciación cambiaría aumenta el peso de la deuda externa en el producto bruto interno. La sustentabilidad de la deuda pública provincial se deterioró significativamente con la crisis financiera que comenzó en el año 2018, donde 15 de las 24 jurisdicciones tienen más del 50% del total de su deuda en moneda extranjera²¹, y presentan serias dificultades para cumplir con los vencimientos para este año.

Es imprescindible evaluar la composición de los pasivos según tipo de moneda, acreedores y ley aplicable para estimar la capacidad de pago provincial (Cosentino et al., 2018). La deuda en moneda extranjera es más riesgosa que la denominada en moneda nacional porque la única forma de afrontarla consiste en tener superávits persistentes de cuenta corriente de la balanza de pagos. A su vez, es preferente que las provincias se financien con la nación antes que con organismos internacionales o en el mercado internacional debido a las dificultades que los últimos plantean para refinanciar la deuda en momentos de *stress* financiero, y a la mayor volatilidad del endeudamiento vía mercado de capitales. En este punto, es preciso advertir que el *inciso a del artículo 10 del RFRF*, paradójicamente, no incluye a los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales para evaluar la regla del gasto

corriente²². Es decir, las provincias no incumplirán con dicha regla cuando los aumentos del gasto sean financiados con fondos provenientes de organismos internacionales. Esto debería ser seriamente revisado ya que los gastos corrientes se destinan a remuneraciones e insumos básicos de funcionamiento, que se pagan en la moneda nacional. El financiamiento en divisa extranjera, que puede provenir de los mencionados organismos internacionales de crédito, debería ser utilizado, estratégica y selectivamente, para financiar aquéllos bienes importados que son de vital importancia para impulsar un proceso de industrialización que permita sustituir importaciones y aumentar exportaciones.

Por último, corresponde señalar los riesgos de emitir títulos de deuda pública bajo legislación extranjera, por la activación de pasivos contingentes. Estos se plantearon hace apenas unos años sobre Argentina por las controversias suscitadas en el proceso de reestructuración de la deuda soberana con los *fondos buitres*. Esta causa se dirimió bajo la ley de Nueva York, donde se establece que “la deuda en default paga una tasa adicional compensatoria de 9 por ciento anual desde el momento del default hasta la existencia de un fallo judicial sobre el contrato” (Guzmán, 2016, p. 626). Es decir, se establece una compensación altísima por el período en que no se pueda repagar la deuda contraída por el Estado. Ante la ausencia de una normativa internacional que regule los procesos de reestructuración de deuda soberana, se establece la vigencia de una normativa interna de un país que desconsidera por completo la capacidad de pago de los países emergentes (Cosentino et al., 2017, p. 143). Buena parte de las deudas emitidas por las provincias du-

21 Ver el Informe de Evaluación de Cumplimiento elaborado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal para el año 2018, pág. 19. Disponible en: http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/wp-content/uploads/2019/09/Ejec_Ptaria_2018.pdf

22 Para observar las reglas numéricas previstas en el RFRF, consultar: <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/regla-del-gasto-corriente/>

rante los últimos años, han sido bajo la ley de Nueva York, siendo Buenos Aires la más comprometida. En este contexto crítico es preciso advertir que la combinación de un esquema coparticipable difuso, con restricción de acceso al crédito, sumado a la decisión de ajustar fiscalmente al sector público da lugar a un tercer aspecto a considerar:

iii. La federalización de la política monetaria

En diversos momentos históricos, los graves problemas de financiamiento para atender gastos básicos de funcionamiento llevaron a que las provincias emitan cuasimonedas. Ya en la década de 1980, los bonos provinciales fueron utilizados por las provincias cuando se vieron sometidas a procesos de racionamiento de fondos por parte del gobierno nacional (Buscaglia, 2000: 21). Sin embargo, el episodio más cercano fue con la crisis del año 2001, donde la característica central fue la gran escala alcanzada:

Catorce provincias y varios municipios, además del Gobierno Nacional, imprimieron su propia moneda durante 2001 y 2002 hasta alcanzar los 7.814 millones de pesos, la tercera parte de la base monetaria [...] Las jurisdicciones que no emitieron fueron seis, pero recibieron LECOP del Gobierno Nacional para pagar gasto corriente (Chelala, 2013: 65-66).

Algunos analistas han planteado que la circulación de monedas complementarias (o múltiples monedas) en un mismo territorio fortalecen el federalismo (Theret, 2017; Thérét & Zanabria, 2009). En sus análisis observan como un ejemplo al caso argentino, para replicarlo en otros países. Sin embargo, es preciso advertir que el escenario de fragmentación monetaria lejos de fortalecer el federalismo, conduce a un socavamiento de la soberanía política. Cuando los gobiernos provinciales ven peligrar su sustentabilidad financiera para atender sus gastos corrientes y las necesidades

básicas de sus representados, toman para sí lo que Goodhart (1998) considera como el “derecho de renuncia”. Si bien el autor observa el caso de la Unión Europea, este análisis aplica perfectamente para el caso de países federales, donde el Gobierno nacional se crea por una delegación de soberanía de sus provincias. Las acuciantes necesidades financieras que pueden atravesar estas últimas se pueden traducir en una crisis de soberanía política, cuya manifestación más contundente es la renuncia a la delegación de su soberanía monetaria. La teoría *Cartalista* predice que la fragmentación de la soberanía conducirá a una fragmentación de monedas separadas y, en ese sentido, que la unificación en un Estado federal efectivo conducirá a la unificación de monedas previamente separadas.

Es preciso advertir, como observa Santiago Chelala al estudiar el tema en algunas provincias argentinas, que la fragmentación monetaria en 2000 y 2001 afectó seriamente el comercio interprovincial ya que las cuasimonedas solo eran aceptadas por bancos provinciales y tenían circulación limitada a la jurisdicción de la provincia emisora (2013, pp. 72-73). Durante el período no existió una comunicación o circular al efecto del Banco Central de la República Argentina que autorizara la apertura de cuentas especiales, y esto se tradujo en un rechazo de su aceptación por parte de los bancos privados. A su vez, los organismos nacionales como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) no aceptaron la cancelación de obligaciones, ni aportes y contribuciones en cuasimonedas emitidas por determinadas provincias, aun cuando el Estado Nacional cancelaba obligaciones reales con las provincias en otra cuasimoneda (LECOP²³). Por su parte, las

23 Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales.

empresas provinciales proveedoras de servicios públicos aceptaron las cuasimonedas como forma de pago, pero hasta un máximo de cincuenta por ciento de la facturación, y tuvieron dificultades para cancelar sus propias obligaciones con proveedores de otras jurisdicciones.

Por lo tanto, la promoción de circulación de monedas complementarias debería reducirse a situaciones de excepción, y ante la reticencia del Estado nacional a utilizar su política fiscal y monetaria para solucionar las necesidades financieras subnacionales. En razón de los tres aspectos señalados en esta última sección, es necesario volver a considerar un interesante debate, ya planteado en la literatura nacional por Julio Olivera, acerca de la conveniencia de federalizar el Banco Central. Es decir, de incluir a las provincias en el proceso de decisiones monetarias a través de una descentralización de la autoridad monetaria, ya sea sobre su estructura operativa, administrativa y/o patrimonial. La política monetaria afecta el desarrollo regional y, a su vez, la configuración regional de cada país influye sobre las características de su evolución monetaria (Olivera, 1991, p. 8).

Un modelo interesante de regulación se puede observar en los Estados Unidos, donde la Reserva Federal se compone de doce bancos o reservas federales regionales a lo largo del país, y tiene además otras veinticinco sucursales en distritos de relevancia que responden a los bancos regionales. Esta descentralización no solo incluye a las voces de las distintas regiones del país en el proceso decisorio, sino que las reservas federales regionales funcionan como verdaderas usinas de investigación, al estudiar las relaciones entre las esferas real y monetaria de la economía a nivel regional (Chelala, 2013, p. 79). La discusión sobre la regulación bancaria es una cuenta pendiente en Argentina. La crítica coyuntura sanitaria y económica que atraviesa nuestro país amerita un replanteo sobre esta cuestión, atento al no-

table incremento en las necesidades de financiamiento en todos los niveles de gobierno.

Conclusiones

Este artículo de investigación se propuso avanzar en una interpretación alternativa sobre los principales problemas que se presentan en las finanzas públicas intergubernamentales de Argentina, en base a los aportes de la TMM. En particular, sobre dos de sus principales elementos, el dinero *Cartalista* y el principio de las finanzas funcionales, cuya relevancia reside en cuestionar un presupuesto común de análisis de las escuelas dominantes del federalismo fiscal: el principio de las finanzas sanas. Así se destacó que la distribución de los recursos tributarios entre nación y provincias no constituye un juego de suma cero, debido a que el Estado nacional controla la política monetaria. Sin embargo, la restricción presupuestaria rige para los niveles subnacionales, y la sustentabilidad de sus finanzas puede deteriorarse significativamente cuando el gobierno nacional se auto-induce a reducir transferencias fiscales, o bien, su nivel de gasto directo en las provincias. Este punto de partida fue clave para comprender que:

- la Coparticipación Federal es un elemento central del ordenamiento fiscal del país, y así lo ha demostrado desde sus orígenes. No obstante, no debe ser considerado como el único mecanismo conducente a esos fines. El perfeccionamiento que este régimen ha tenido durante cuatro décadas (1935-1980), fue posible gracias a líneas paralelas de intervención estatal en las economías regionales. Contrariamente a lo que sostienen los autores de la escuela normativa y positiva del federalismo fiscal, el régimen coparticipable no se desarticuló por una expansión del sector público sino precisamente por su reducción. La eliminación de las líneas paralelas de intervención estatal, la progresiva detraccción de recursos que ingresaban a la

masa coparticipable (pre-coparticipaciones), y la descentralización de funciones de gasto afectaron severamente la sustentabilidad de las finanzas provinciales.

- Durante la década de los noventa se sumó una problemática adicional. Bajo el régimen de convertibilidad, los Gobiernos provinciales accedieron al endeudamiento en dólares. Tal como advierte la TMM, las deudas contraídas en moneda extranjera pueden provocar la insolvencia del Estado. Esta cuestión debería ser seriamente advertida por la legislación actual ya que durante los últimos cuatro años la deuda en dólares volvió a ser la vía de financiamiento utilizada por la mayoría de las provincias. La regla numérica que establece el RFRF sobre el endeudamiento provincial (art. 21), lamentablemente, no distingue la deuda por tipo de moneda. Tampoco por acreedor y ley aplicable. El financiamiento en divisa extranjera debería ser utilizado, estratégica y selectivamente, para financiar aquéllos bienes y servicios importados que son de vital importancia para impulsar un proceso de industrialización que permita sustituir importaciones y aumentar exportaciones.
- Lo señalado en el párrafo anterior, y el riesgo de evitar episodios de fragmentación monetaria en coyunturas recesivas, reabre un interesante debate ya planteado en la literatura nacional por Julio Olivera, acerca de la conveniencia de federalizar el Banco Central. Es decir, de incluir a las provincias en el proceso de decisiones monetarias a través de una descentralización de su estructura operativa, administrativa y/o patrimonial. Esto sería conducente, por un lado, para garantizar que las provincias puedan contar con la liquidez necesaria en coyunturas críticas como la actual, y evitar un proceso desarticulado de emisión de cuasimonedas –como ya ha sucedido en reiteradas oportunidades–. Por otro lado, para promover la industrialización

de la actividad económica regional con integración nacional.

Referencias bibliográficas

- Acosta, P. & Loza, A. (2001). Burocracia y Federalismo Fiscal: Un Marco Teórico para el Análisis del Efecto "flypaper." *Sexto Seminario Internacional Sobre Federalismo Fiscal*, 18. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Águila, N. (2019). *Teoría Monetaria Moderna: Fundamentos conceptuales, prescripciones de política y principales críticas* (Núm. 104). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review*. 86(2), 401-407. <https://doi.org/10.1057/9780230226203.1976>
- Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P. & Ivani, G. (2011). *El acceso al crédito público de los gobiernos subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina*. Córdoba: Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- Amico, F. (2013a). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Revista Círculo*. (5), 31-80.
- Amico, F. (2013b). *La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso Argentino reciente* (Núm. 51). Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIFAR).
- Amico, F., Fiorito, A. & Zelada, A. (2012). *Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000. Balance y desafíos hacia el futuro* (Núm. 45). Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR).
- Artana, D., Auguste, S., Cristini, M., Moskovits, C. & Templado, I. (2013). *Argentina: Are vertical transfers deteriorating sub-national governments revenue effort?* La Plata: II Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local.
- Artana, D., Auguste, S., Cristini, M., Moskovitz, C. & Templado, I. (2012). *Sub-National Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: The Case of Argentina* (Núm. IDB-WP-297). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2032442>
- Artana, D. & López Murphy, R. (1997). *Introducción*. In D. Artana & R. López Murphy (Eds.). *Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana* (pp. 17-40). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N. & Nahón, C. (2008). *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país* (Núm. 18). Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina).
- Basualdo, E., Arceo, N., González, M. & Mendi-zábal, N. (2010). *El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad* (Núm. 5). Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).
- Bell, S. (1998). *Can Taxes and Bonds Finance Government Spending?* Annandale-on-Hudson, New York: Levy Economics Institute of Bard College.
- Berteau, O., & Garat, P. M. (2002). *Argentina: El Laberinto de la Coparticipación. Distribución vigente de tributos recaudados a nivel nacional*. Buenos Aires: mimeo.
- Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*. 46 (2), 207-227.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buscaglia, A. E. (2000). *La moneda y las uniones monetarias en la constitución nacional*. Buenos Aires: Disertación del académico Dr. Adolfo Edgardo Buscaglia al incorporarse a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Cao, H. (2009). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Aportes Para El Debate*. 26, 121-145.

- Cao, H. (2018). *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Vol. 1*. Buenos Aires: Prometeo.
- Capello, M. & Figueras, A. (2007). Enfermedad holandesa en las jurisdicciones subnacionales : una explicación del estancamiento. *Revista Cultura Económica*, (69), 15-24.
- Casas, J. O. (1996). El Laberinto de la Coparticipación. *Criterios Tributarios*, 104, 17-43.
- Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. Quito: Seminario Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- Chelala, S. (2013). La fragmentación monetaria en el noreste de la Argentina. *Revista Venezolana de Economía Social*. (16), 57-83.
- Cosentino, A., Isasa, M., & Hang, G. (2018). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales*. Buenos Aires: Asociación Argentina de presupuesto y administración financiera (ASAP).
- Cosentino, A., Isasa, M., Mayer, P. C., Achával, F. de, Coretti, M. & Dall’O, F. (2017). *Crisis y Reestructuración de Deuda Soberana. Una Visión Sistémica desde la Perspectiva de los Mercados Emergentes*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Dalla Via, A. R. (2000). *El régimen constitucional de la moneda*. Buenos Aires: Revista Lecciones y Ensayos, La Ley.
- De Mattos, C. (1984). *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamericana de Planificación Regional*. 40. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Dougan, W. R. & Kenyon, D. A. (1988). Pressure groups and public expenditures: The flypaper effect reconsidered. *Economic Inquiry*. 26 (1), 159-170. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1988.tb01676.x>
- Einzig, P. (1949). *Primitive money in its ethnological, historical and economic aspects*. New York: Pergamon.
- Fernández, V. R. (1999). *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Fields, D. & Vernengo, M. (2013). Hegemonic currencies during the crisis: The dollar versus the euro in a Cartalist perspective. *Review of International Political Economy*. 20 (4), 740-759. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.698997>
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*. 62 (2), 302-340. <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>
- Gervasoni, C. (2011). Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales. *Journal of Democracy En Español*. 3, 75-93.
- Goodhart, C. A. E. (1998). The two concepts of money: Implications for the analysis of optimal currency areas. *European Journal of Political Economy*. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(98\)00015-9](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(98)00015-9)
- Gordin, J. P. (2004). Testing Riker’s Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case. *Publius: The Journal of Federalism*. 34 (1), 21-34. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a005017>
- Gramlich, E. M. (1977). *Intergovernmental grants: a review of the empirical literature*. In W. E. Oates (Ed.). *The political economy of fiscal federalism* (pp. 219-239). MA: Heath: Lexington Books.
- Grierson, P. (1977). *The origins of money*. Universidad de Londres: Athlone Press.
- Guzmán, M. (2016). Reestructuración de deuda soberana en una arquitectura financiera-legal con huecos. *Revista Jurídica de La Universidad de Puerto Rico*. (85), 611-627.
- Hagen, J. Von & Eichengreen, B. (1996). Federalism, Fiscal Restraints, and European Mone-

- tary Union. *The American Economic Review*. 86 (2), 134-138.
- Haggard, S. & Webb, S. B. (2004). *Political incentives and intergovernmental fiscal relations: Argentina, Brazil, and Mexico compared*. In A. P. Montero & D. J. Samuels (Eds.). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Hansjürgens, B. (2000). The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. *Public Choice*. 103 (1-2), 95-116. <https://doi.org/10.1023/A:1005033202420>
- He, Z., & Jia, G. (2019). *Rethinking China's Local Government Debt in the Frame of Modern Money Theory* (Núm. 932). Annandale-on-Hudson, New York: Levy Economics Institute of Bard College.
- Ingham, G. (2004). *The nature of money*. Cambridge: Polity Press.
- Innes, A. (1913). What is Money? *Banking Law Journal*. 30, 377-408.
- Jones, M. P., Sanguinetti, P. & Tommasi, M. (2000). Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: An analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*. 61 (2), 305-333. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(00\)00059-6](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(00)00059-6)
- Kaldor, N. (1970). The case for Regional Policies. *Scottish Journal of Political Economy*. 17 (3), 337-348. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9485.1970.tb00712.x>
- Keynes, J. M. (1930). *A Treatise on Money: Volume 1: The Pure Theory of Money*. London: MacMillan and Co Limited.
- Kiyotaki, N. & Moore, J. (2002). Money is the root of all evil? *Frameworks for Monetary Economics*. 92 (2), 62-66. <https://doi.org/10.4324/9780429444586-24>
- Knapp, G. F. (1924). *The State Theory of Money*. London: Macmillan.
- Lerner, A. P. (1943). Functional finance and the federal debt. *Social Research*. 10 (1), 38-51. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/40981939>
- Lerner, A. P. (1947). Money as a Creature of the State. *The American Economic Review*. 37 (2), 312-317. <https://doi.org/10.1057/9780230226203.1976>
- Logan, R. R. (1986). Fiscal Illusion and the Grantor Government. *Journal of Political Economy*. 94 (6), 1304-1318. <https://doi.org/10.1086/261434>
- López Murphy, R. (1996). *Descentralización fiscal y política macroeconómica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Melamud, A. & Rozenwurcel, G. (2018). *Reglas Fiscales para el Crecimiento y la Equidad. Una contribución para el caso argentino*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).
- Menger, K. (1892). On the Origin of Money. *The Economic Journal*. 2 (6), 239. <https://doi.org/10.2307/2956146>
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Duckworth.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 37 (3), 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Oates, W. E. (2001). Fiscal competition or harmonization? Some reflections. *National Tax Journal*. 54 (3), 507-512. <https://doi.org/10.17310/ntj.2001.3.06>
- Olivera, J. H. (1991). *Banca central, federalismo económico y constitución monetaria*. 7-17. Santiago del Estero: Universidad Católica de Santiago del Estero.
- Piffano, H. (2004a). *Nota 2: Los sistemas tributarios federales y la evolución del federalismo fiscal en Argentina*. In H. L. P. Piffano (Ed.). *Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos* (pp. 58-110). La Plata: Deaparta-

- mento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- Piffano, H. (2004b). *Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Economía.
- Piffano, H. (2007). *Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos* (Núm. 67). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Piffano, H., Sanguinetti, J. & Zentner, A. (1998). *Las finanzas provinciales y el ciclo económico* (Núm. 3). Buenos Aires: Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Polanyi, K. (1968). *The semantics of money-uses*. In G. Dalton (Ed.). *Primitive, archaic, and modern economics: essays of Karl Polanyi* (pp. 175-203). New York: Doubleday.
- Porto, A. (1999). *Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos. Documento de Trabajo* (Núm. 17). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Porto, A. (2003a). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos* (Núm. 2). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Porto, A. (2003b). *La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales* (Núm. 4). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Porto, A. (2004). *Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina* (Núm. 12). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Porto, A. (2005). *Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos* (Núm. S/D). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Porto, A. & Porto, N. (2000). Fiscal Decentralization and Voters' Choices as Control. *Journal of Applied Economics*. 3 (1), 135-167. <https://doi.org/10.1080/15140326.2000.12040548>
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 10 (2), 201-220.
- Quigley, J. M. & Smolensky, E. (1992). *Conflicts Among Levels of Government in a Federal System*. UC Berkeley: Fisher Center for Real Estate and Urban Economics.
- Remmer, K. L. & Wibbels, E. (2000). The Subnational Politics of Economic Adjustment. *Comparative Political Studies*. 33 (4), 419-451. <https://doi.org/10.1177/0010414000033004001>
- Rezk, E. (1998). *Argentina: fiscal federalism and decentralization*. In R. M. Bird & F. Vaillancourt (Eds.). *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (pp. 206-238). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rezk, E. (2000). *Federalism and decentralization under convertibility: Lessons from the Argentine experience*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Rochon, L. P. & Vernengo, M. (2003). State money and the real world: Or chartalism and its discontents. *Journal of Post Keynesian Economics*. 26 (1), 57-67.
- Rofman, A. (1997). Economías regionales extrapampeanas y exclusión social en el marco del ajuste. *Revista Eure*, XXIII (70), 19-37.
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Ariel.
- Saiegh, S. M. & Tommasi, M. (1999). Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth. *Journal of Applied Economics*. 2 (1), 169-209. <https://doi.org/10.1080/15140326.1999.12040535>
- Sanguinetti, P. & Tommasi, M. (1997). *Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos del Comportamiento Fiscal de las Provincias Argentinas: 1983-1986*. Washington, DC: Inter-American Development Bank (IDB).
- Spisso, R. (2007). *Derecho Constitucional Tributario* (tercera). Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Tanzi, V. (1996). *Fiscal Federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. In *Annual World Bank Conference on Economic Development*. (pp. 539-567). New York: World Bank
- Tcherneva, P. (2016). *Dinero, poder y regimenes monetarios* (Núm. 861). *Annandale-on-Hud-*

- son. New York: Levy Economics Institute of Bard College.
- Theret, B. (2017). *Monetary Federalism as a concept and its empirical underpinnings in Argentina's monetary history*. In G. Gómez (Ed.). *Monetary Plurality in Local, Regional and Global Economies*. Abingdon: Routledge.
- Theret, B. & Zanabria, M. (2009). *On the Viability of Monetary Complementarity in Federations: the Case of Fiscal Provincial Monies in 2001-2003 Argentina's Crisis*. 32. Utrecht: XV World Economic History Congress.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64 (5), 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Tiebout, C. M. (1961). *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*. In *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization* (pp. 79-96). Princeton: Princeton University Press.
- Vázquez, H. R. (2007). *Finanzas de múltiples niveles de gobierno federalismo fiscal*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Vernengo, M. & Pérez Caldentey, E. (2019). *Modern Money Theory (MMT) in the Tropics: Functional Finance in Developing Countries*. Massachusetts: University of Massachusetts Amherst. Political Economy Research Institute.
- Wicksell, K. (1958). *A New Principle of Just Taxation*. In R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.). *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Winer, S. L. (1983). Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions. *Journal of Political Economy*. 91 (1), 126-140. <https://doi.org/10.1086/261131>
- Wray, L. R. (1998). *Money and Taxes: the Chartalist Approach* (Núm. 222). Annandale-on-Hudson. New York: Levy Economics Institute of Bard College.
- Wray, L. R. (2014). *From the State Theory of Money to Modern Money Theory: An Alternative to Economic Orthodoxy* (Núm. 792). New York: Annandale-on-Hudson. Levy Economics Institute of Bard College.
- Zodrow, G. R. & Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*. 19 (3), 356-370. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(86\)90048-3](https://doi.org/10.1016/0094-1190(86)90048-3)

Para citar este Artículo de investigación:

Bazza, A. (2020). Finanzas Públicas Intergubernamentales. Análisis de la Teoría Monetaria Moderna (TMM) para considerar los principales problemas del caso argentino. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VIII, Núm. 14, 203-228.