



UNLP

Notas sobre Federalismo Fiscal

Enfoques positivos y normativos

HORACIO LUIS PABLO PIFFANO



PrEBi | SeDiCI

Presentación: Marzo de 2005

Argentina | Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Ciencias Económicas | Departamento de Economía

Editor: UNLP, PrEBi/SeDiCI | ISBN 950-34-0301-4

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA**

**“NOTAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL -
ENFOQUES POSITIVOS Y NORMATIVOS”**

Por Dr. Horacio L. P. Piffano

**LA PLATA
ABRIL, 2004**

“NOTAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL - ENFOQUES POSITIVOS Y NORMATIVOS”

PRÓLOGO

Particularmente durante la década de los años noventa y en años recientes, he dedicado gran parte de mi labor académica al estudio de aspectos teóricos y empíricos del Federalismo Fiscal, intentando presentar las cuestiones mayormente debatidas con un criterio equilibrado, acudiendo a las sugerencias adelantadas por las dos corrientes claramente diferenciadas en la literatura especializada: la del enfoque normativo tradicional y la correspondiente al enfoque positivo (escuela del *public choice*).

En esta oportunidad he de reunir en un mismo cuerpo algunas de dichas contribuciones, muchas de las cuales ya están disponibles en Internet, a través de diferentes sitios de la web o en publicaciones de revistas especializadas. Se trata de facilitar al estudiante o estudioso de este tema una cierta sistematización del pensamiento del autor sobre las cuestiones relevantes del federalismo fiscal, esencialmente aplicables a gobiernos de estructura formalmente federal. En mi opinión, a través del análisis de esta literatura pueden llegar a entenderse muchos de los problemas que crecientemente y a lo largo de las últimas décadas han afectado dramáticamente el bienestar de los argentinos.

El tema del federalismo fiscal difícilmente pueda aislarse de cuestiones esencialmente políticas de un país federal, en tanto en el diseño de la estructura vertical del gobierno habrán de fundarse aspectos relevantes de la toma de decisiones públicas en la democracia representativa. Asimismo, el sentido socio-político de toda decisión social hace peligrosa la usual “didáctica” separación de sus componentes económico y político propiamente dicho, en tanto la optimización económica de las cuestiones sociales que debe atender un gobierno, se habrá de intentar alcanzar a través de los mecanismos políticos que operan en dichas democracias representativas. Quizás por tal motivo, estas notas podrían asimismo tener el rótulo de un “Ensayo de Economía Política del Federalismo Fiscal”.

El objetivo último de este conjunto de notas, es brindar al estudioso algunas ideas propias con respecto al delineado que debería contemplar el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal de Argentina. En rigor, el compendio de las notas termina con una propuesta específica de proyecto de ley-convenio que responde en una gran dosis al pensamiento desarrollado en los artículos aquí expuestos. El documento se estructura en cuatro partes. La **Parte 1: Introducción**, contiene dos notas que presentan un repaso de los argumentos normativos tradicionales y los sugeridos por el enfoque positivo de la corriente *public choice*, referentes al diseño vertical de los gobiernos y del sistema tributario federal, y una caracterización de la evolución del proceso del federalismo fiscal argentino a la luz de dichos argumentos. La **Parte 2: Las cuestiones centrales del diseño fiscal federal**, contiene diez notas donde se desarrollan aspectos básicos a tener en cuenta en el diseño fiscal federal, adelantando un conjunto de ideas y sugerencias que preludian el desenlace de la propuesta final. La **Parte 3: Los diseños tributarios federales**, presenta seis notas dedicadas a examinar cuestiones más específicas del diseño tributario federal en general y subnacional en particular. Se exploran los atributos de cada modalidad tributaria; y se destina un tratamiento particular al tema de la imposición provincial a los ingresos de personas físicas y a la discusión sobre las alternativas del Impuesto al Valor Agregado Subnacional versus el

Impuesto a las Ventas Minoristas Provincial, en la imposición a las ventas. La **Parte 4: La propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal**, contiene una nota con los lineamientos generales y la propuesta específica de un proyecto de ley-convenio para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal, que recoge las ideas desarrolladas en las notas previas y opera a manera de resumen y conclusión general del documento.

Las ideas desarrolladas en esta publicación no pretenden constituir un conjunto de aportes novedosos, sino más bien una recopilación de análisis y propuestas que quizás pudieron ser novedosas cuando la mayoría de ellas fueron escritas en la década de los noventa, en momentos en que se desatará una importante discusión tanto nacional como internacional sobre reformas de los sistemas tributarios y cuestiones de federalismo fiscal. Por tal motivo, en cada una de las notas se deja indicada la referencia bibliográfica del lugar en el cual ellas han sido originalmente publicadas o el ámbito en el cual han sido desarrolladas. Como podrá advertirse, aún cuando los artículos han sido elaborados en diferentes momentos, su presentación no sigue por cierto un orden cronológico, sino que he intentado agruparlos y ordenarlos con un criterio temático de los mismos. Tratándose de una suerte de *survey* o recopilación de artículos, en algunos casos se advertirán solapamientos inevitables de algunos de los puntos tratados en cada caso.

Una breve mención sobre la razón de ser de esta iniciativa. En los años durante los cuales he desarrollado muchas de las ideas que podrán consultarse en este documento, he tenido oportunidad de participar en varios equipos de estudio sobre temas de federalismo fiscal; y algunos de los resultados de estos trabajos han tenido cierto grado de divulgación pública. Particularmente debo citar, en primer lugar, mi participación como coordinador e investigador del área tributaria, en el trabajo desarrollado en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata, bajo la coordinación general de Alberto Porto. Fue uno de los primeros intentos de los años noventa en formular una propuesta de reforma del régimen tributario federal y de coparticipación federal de impuestos, publicada luego como “Propuesta para un Sistema Tributario Federal”, en la revista Cuadernos de Economía N° 3 (1995) del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Un segundo estudio sobre el tema desarrollada en el mismo ámbito fue publicado en Cuadernos de Economía N° 15 (1995) del citado Ministerio, como “Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos”. En segundo lugar, mi participación en el Foro sobre Instituciones Fiscales del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) bajo la dirección de Mariano Tommasi. En esta oportunidad tuve la responsabilidad de actuar como relator del Foro en varias de las reuniones desarrolladas a lo largo de los años 1998 y 1999, oportunidad en la que debí preparar una serie de documentos que han sido publicados en la página de la Institución patrocinante, la Fundación Gobierno y Sociedad (www.fgys.org). De este Foro surgió en 1999 una propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal que la Fundación Gobierno y Sociedad a través del CEDI elaboró por encargo del entonces Consejo Empresario Argentino, con el concurso asimismo de un grupo muy destacado de colegas. En tercer lugar, colaboré en el grupo de estudio coordinado por Jorge Avila (CEMA), para elaborar una propuesta similar, también por encargo del mismo Consejo Empresario Argentino. El resultado de este estudio fue publicado por el Consejo Empresario Argentino en el año 2000 en el libro “Propuesta de Federalismo Fiscal”. Finalmente, en 2003 participé en el equipo de investigadores del proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la

Argentina”, desarrollado bajo la coordinación general de Alberto Porto, en el ámbito del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata y patrocinado por la Tinker Foundation. Varios de los documentos que conforman este estudio figuran en la página del proyecto (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/) y el documento final ha sido publicado a principios de 2004 por la Universidad Nacional de La Plata, editado por Alberto Porto. Mi participación en todos estos estudios, sin embargo, no implica desconocer la existencia de diferencias de criterios y opiniones con los colegas con quienes he compartido tales experiencias. Más aún, en muchos casos, las diferencias de opinión pueden considerarse sustanciales. En rigor, los documentos de mi autoría publicados en la página del CEDI antes citada, son naturalmente los que reflejan mi personal posición en los temas bajo análisis. Dada la aludida divulgación pública de los documentos reseñados y la posible confusión que los lectores de dichos trabajos pueden naturalmente incurrir al no estar familiarizados con los matices diferenciales existentes entre los integrantes de cada grupo de investigación, me ha motivado muy fuertemente a encarar este documento. El esfuerzo asimismo es motivado por lo que considero un excesivo planteo normativo de los documentos elaborados por algunos de mis colegas, de manera que esta publicación pretende incorporar “la otra biblioteca” del federalismo fiscal, donde básicamente tales contribuciones normativas son contrastadas con los enfoques positivos.

Con respecto a los trabajos que presento seguidamente, debo dejar expresado mi agradecimiento a un conjunto muy amplio de colegas, economistas y no economistas, que han tenido oportunidad de formular sus críticas, muchas de las cuales influyeron para corregir errores y ampliar conceptos no suficientemente tratados en documentos previos. En los sucesivos artículos que presento en este *survey* personal quedarán reconocidos estos aportes. No obstante, dejo claramente expuesta mi total responsabilidad por los juicios vertidos en estas notas. Dada mi actividad profesional dentro del sector público, debo asimismo dejar sentado mi total independencia de criterio y ausencia plena de cualquier responsabilidad de las instituciones del ámbito Nacional, provincial y/o municipal, en las que a lo largo de muchos años he desempeñado funciones académicas y/o profesionales.

Un reconocimiento muy especial para todo el personal del Servicio de Difusión de la Creación Intelectual (SeDiCI) de la Universidad Nacional de La Plata, por la importante labor de adaptación del libro para su publicación como *e-book* en la página de la Institución. En especial a su Directora la Ing. Marisa Raquel De Giusti, al Lic. Emiliano Marmonti y Esteban Fernández; este último a cargo de la ardua tarea de adaptación a la tecnología *e-book* de los documentos originales. A la Bib. Doc. Lorena López quien tuviera a su cargo el procesamiento documental y carga al portal del e-book. Por último a Gisele Jaquenod quien diseñó la carátula del libro.

Finalmente, dedico estas notas al estimado y siempre recordado amigo y colega Horacio Nuñez Miñana – indiscutido precursor del estudio de las finanzas públicas y del federalismo fiscal en Argentina - y a mi querida esposa Clara, por su permanente ayuda espiritual y el cuidado personal que con tanto amor y cariño me dedica a diario.

Horacio L. P. Piffano
Abril, 2004.

“NOTAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL - ENFOQUES POSITIVOS Y NORMATIVOS”

Dr. Horacio L. P. Piffano

ÍNDICE Y CONTENIDO

PRÓLOGO

INDICE

PARTE 1: INTRODUCCIÓN

NOTA 1: “Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales”

Contenido: La nota pasa revista a los principios y recomendaciones sobre diseño de la estructura vertical de los gobiernos, a partir de las sugerencias que se extraen de la literatura sobre federalismo fiscal, según sus dos corrientes: la del enfoque normativo tradicional y la correspondiente al enfoque positivo (*public choice*).

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Fiscales.

Código (JEL): H71, H72, H77.

Abstract: The note analyzes principles and recommendations on vertical structure design of governments, obtain from suggestions of the fiscal federalism literature, according to its two approaches: the traditional normative theory and the positive theory (public choice).

Key Words: Fiscal Federalism, Fiscal Power Assignment.

Code (JEL): H71, H72, H77.

NOTA 2: “Los Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en Argentina”

Contenido: En la nota se analizan las alternativas que se han imaginado para el diseño de los sistemas tributarios federales, se efectúa una breve referencia de las experiencias internacionales, se pasa revista a los argumentos usuales de la teoría del federalismo fiscal y se analiza luego el proceso del federalismo en Argentina, identificando períodos e hitos relevantes de su desarrollo.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Sistemas Tributarios Federales. Federalismo Argentino.

Código (JEL): H71, H72, H77.

Abstract: The paper deals with alternatives for federative tax systems design, making a brief description of international experiences, reexamining usual recommendations suggested by normative and positive approaches and analyzing the process of fiscal federalism in Argentina, pointing out relevant periods and milestones of its development.

Key Words: Fiscal Federalism, Federal Tax Systems, Argentine Fiscal Federalism.

Code (JEL): H71, H72, H77.

PARTE 2: LAS CUESTIONES CENTRALES DEL DISEÑO FISCAL Y FINANCIERO FEDERAL

NOTA 3: “Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria”

Contenido: En esta nota se formula un conjunto de críticas respecto a mitos o falacias del enfoque normativo del federalismo fiscal, con serias implicancias para el desempeño fiscal y financiero de los gobiernos, en particular en países de estructura federal como Argentina, donde el financiamiento tributario se basa esencialmente en un sistema de coparticipación federal del rendimiento tributario (*revenue sharing*).

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Enfoque Normativo, Coparticipación Federal de Impuestos.

Código (JEL): H71, H72, H77.

Abstract: The note makes a critic dealing with myths and fallacies of the normative approach of fiscal federalism, with important consequences on fiscal and financial performance of governments, especially in federations like Argentina, where tax revenue source financing is based mainly on a federal revenue sharing mechanism.

Key Words: Fiscal Federalism, Normative Approach, Revenue Sharing.

Code (JEL): H71, H72, H77.

NOTA 4: “Federalismo fiscal en Argentina: Teoría, Práctica y Lineamientos para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”

Contenido: En esta nota se reúne la teoría del federalismo fiscal en sus dos enfoques, normativo y positivo, analizando en detalle los aspectos referidos a las ramas servicios o asignación de recursos, estabilidad económica y distribución del ingreso. Se analiza la práctica del mismo en Argentina. Finalmente, se adelantan los lineamientos para una reforma del régimen tributario y financiero federal de la Argentina.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Teoría, Práctica, Reforma.

Código (JEL): H1, H2, H4, H7, R5.

Abstract: This note joins both approaches of the theory of fiscal federalism, normative and positive, analyzing in details issues dealing with service (efficiency), stabilization and redistribution (equity) branches and makes a review on the practice of fiscal federalism in Argentina. Finally, some guidelines for a federal tax and financial systems reform are advanced.

Key Words: Fiscal Federalism, Theory, Practice, Fiscal Reform.

Code (JEL): H1, H2, H4, H7, R5.

NOTA 5: “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”

Contenido: Se trata de una simulación de la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal federal, cuyos lineamientos esenciales se presentan en la Nota 4. Se desarrolla la metodología de cálculo de las participaciones provinciales (distribución secundaria), en base al enfoque de necesidades y capacidades fiscales.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Coparticipación Federal de Impuestos, Simulación de Reforma.

Código (JEL): H1, H7, R5.

Abstract: It deals with a simulation of the proposal for the new federal fiscal agreement, which basic guidelines are described in Note 4. A methodology for provincial sharing determination (secondary distribution) based on the fiscal needs approach is developed.

Key Words: Fiscal Federalism, Revenue Sharing System, Reform Simulation.
Code (JEL): H1, H7, R5.

NOTA 6: “Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidades fiscales”

Contenido: La nota examina los problemas que podrían surgir de un inadecuado diseño de la fórmula empleada para determinar las transferencias de nivelación o de reparto secundario de fondos entre provincias, diseñadas en base a los conceptos de capacidad y necesidad fiscales. Particularmente, si están sujetas a conductas estratégicas de los gobernantes locales para manipular y modificar a su favor el resultado de las mismas. Finalmente, aclarar aspectos metodológicos de la propuesta que impide la presencia de tales conductas estratégicas mediante un adecuado diseño del sistema de reparto.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Transferencias de Nivelación, Azar Moral.

Código (JEL): H1, H7, R5.

Abstract: The note analyzes problems produced by a wrong design of federal equalization grants, or a federal tax sharing distribution system, based on the tax capacity and fiscal needs approach. Specially, the possibility that the formula induces to strategic behavior of provinces, trying to enlarge the magnitude of transfers to their jurisdictions. Finally, to explain methodological aspects of the proposal that avoids that strategic behavior through a correct design of the sharing mechanism.

Key Words: Fiscal Federalism, Equalization Transfers, Moral Hazard.

Code (JEL): H1, H7, R5.

NOTA 7: “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”

Contenido: En la nota se discuten los argumentos normativos y positivos que explican la racionalidad de las transferencias de nivelación interjurisdiccionales, desde el punto de vista de la eficiencia asignativa y la equidad distributiva. Las conclusiones arribadas son que el usual sustento teórico normativo de las transferencias de igualación resultan débiles en ambos aspectos, de eficiencia y de equidad, debiendo ellas ser sustentadas en el argumento estrictamente político del acuerdo fiscal federal.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Transferencias de Igualación. Justificación.

Código (JEL): H1, H7, R5.

Abstract: Arguments that support the rationale of inter-jurisdictional equalization transfers from the efficiency and distributive point of view are discussed in the note. Concluding remarks qualifies efficiency and distributive arguments as weak, suggesting that equalization transfers should be supported strictly on political grounds of the federative fiscal agreement.

Key Words: Fiscal Federalism, Equalization Transfers. Rationale.

Code (JEL): H1, H7, R5.

NOTA 8: “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales: externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”

Contenido: En esta nota se analiza la racionalidad de las transferencias federales o subsidios federales regionales basados en dos tipos de argumentos: la existencia de externalidades positivas o de derrames de beneficios entre regiones y la existencia de deseconomías de aglomeración en las regiones populosas y ricas. Diferentes

políticas públicas son analizadas con vistas a corregir distorsiones, destacando ventajas y desventajas de las distintas alternativas. Finalmente, limitaciones en la eficacia de los tratamientos fiscales regionalmente diferenciados por parte del gobierno central son analizadas.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Externalidades, Transferencias Intergubernamentales.

Código (JEL): H1, H7, R5.

Abstract: The rationale of interregional federal transfers o regional federal grants are analyzed in this paper on the basis of two arguments: the existence of positive externalities or spillover of benefits among regions and agglomeration costs in crowded and rich regions. Finally, limitations on the effectiveness of regional differential fiscal treatment by the central government are analyzed.

Key Words: Fiscal Federalism, Externalities, Intergovernmental Transfers.

Code (JEL): H1, H7, R5.

NOTA 9: “Reforma Fiscal, Salvaguardias y Limites al Poder Fiscal de los Gobiernos”

Contenido: La nota analiza la racionalidad del establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos, desde el punto de vista político y económico.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Límites a las Potestades Fiscales.

Código (JEL): : H1, H7, R5.

Abstract: The note analyzes the rationale for fixing limits to governments fiscal decisions, from politic and economic point of view.

Key Words: Fiscal Federalism, Fiscal Power Limits.

Code (JEL): H1, H7, R5.

NOTA 10: “Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”

Contenido: En la nota se examinan los principios generales que se extraen de la literatura sobre uso racional de los recursos no renovables, en el intento de la optimización social intertemporal de la explotación del recurso, y las cuestiones ligadas al federalismo fiscal. En particular se exploran las ventajas y desventajas de la centralización / descentralización de la explotación del recurso y se examina la experiencia comparada internacional. Un repaso de la evolución del encuadre jurídico institucional nacional y comparado, y de aspectos cuantitativos del caso argentino, permite finalmente extraer algunas recomendaciones de políticas públicas que deberían adoptar los gobiernos, con especial referencia a la Argentina.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Fiscales a los Gobiernos Subnacionales, Regalías.

Código (JEL): H1, H2, H7, N4, N5, R5.

Abstract: The paper makes a review of the literature on rational use of non-renewable resources, aiming to optimize intertemporal social resource exploitation, and issues linked with fiscal federalism. Specially, virtues and defects of centralizing / decentralizing the resource exploitation and international experiences are explored. A survey on the evolution of legal and institutional scenarios of national and international legislation, and empirical data on Argentine case, finally allows concluding some public policies recommendations that governments should follow, with particular reference to Argentina.

Key Words: Fiscal Federalism, Fiscal Power Assignment to Sub-national Governments, Regalia.

Code (JEL): H1, H2, H7, N4, N5, R5.

NOTA 11: “Una nota sobre los gobiernos municipales en razón del trabajo de Rémy Prud’homme”

Contenido: A partir de una ponencia elaborada por el profesor Rémy Prud’homme sobre el papel de los municipios en un sistema federal, se formula un diagnóstico de la situación de los municipios en Argentina, en el marco de la experiencia internacional comparada. Se analizan las acentuadas asimetrías regionales registradas en el caso de Argentina, las posibilidades de propender a una mayor descentralización fiscal y los lineamientos que a criterio del autor deberían guiar el diseño de una estrategia para la descentralización y la asistencia financiera a los municipios.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Gobiernos Locales.

Código (JEL): : H1, H7, R5.

Abstract: Dealing with Professor Rémy Prud’homme paper on the role of local governments, the note makes a diagnosis of local governments in Argentina in the compare present international scenario. The paper analyzes asymmetries of the Argentine local level of governments, the possibilities of fiscal decentralization, and some guidelines for decentralization and financial aid strategy for local governments.

Key Words: Fiscal Federalism, Local Governments.

Code (JEL): H1, H7, R5.

NOTA 12: “La Coparticipación Federal de Impuestos con la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

Contenido: La nota analiza la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al sistema de coparticipación federal de impuestos, con un régimen constitucional modificado a partir de 1994, y fundamenta la necesidad de un tratamiento particular en el acuerdo federal durante un período de transición. A las necesidades de gasto y capacidades tributarias a reconocer a esta jurisdicción, se propone tener en cuenta un sistema de compensaciones financieras justificadas por los beneficios recibidos por la Capital Federal durante décadas pasadas a través del presupuesto nacional.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Coparticipación Federal de Impuestos, Gobiernos Locales.

Código (JEL): : H1, H7, R5.

Abstract: The paper analyzes the fiscal consequence of constitutional reform recognizing the Capital City of Buenos Aires autonomy and supports the necessity of an special treatment dealing with the federal agreement during a transitional period. To fiscal needs and tax capacity determination for the new jurisdiction, compensating reverse transfers are justified due to fiscal benefits obtained by the City of Buenos Aires from the national budget during past decades.

Key Words: Fiscal Federalism, Revenue Sharing System, Local Governments.

Code (JEL): H1, H7, R5.

PARTE 3: LOS DISEÑOS TRIBUTARIOS FEDERALES

NOTA 13: “La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”

Contenido: En esta nota se exploran diversas alternativas tributarias para los gobiernos provinciales, destacando virtudes y defectos de cada tipo de impuesto. Se sugiere finalmente un menú tributario provincial que asegure un razonable

rendimiento tributario, permita un efectivo cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, resulte de bajo costo de administración y cumplimiento, y en lo posible minimice el costo en bienestar. La propuesta es examinada a la luz de la experiencia internacional.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales, Impuestos Provinciales.

Código (JEL): H2, H7, R5.

Abstract: The note explores several taxation alternatives for sub-national governments, pointing out advantages and disadvantages of each kind of tax. Finally, a tax-menu that assures reasonable tax revenue, makes possible an effective fiscal correspondence principle, has a low administrative and compliance cost, and minimizes welfare lost, is suggested. The proposal is examined through the comparative international experience.

Key Words: Fiscal Federalism, Tax Assignments to Sub-national Governments, Provincial Taxes.

Code (JEL): H2, H7, R5.

NOTA 14: "El impuesto provincial a las ganancias"

Contenido: La nota formula una justificación de la imposición provincial a las ganancias de personas físicas, que grave el ingreso consumido de los individuos con una alícuota plana (*flat tax*). Se examinan las razones de eficiencia recaudatoria, ensanchamiento de la base tributaria provincial y equidad distributiva del sistema tributario federal. Se formulan estimaciones preliminares del rendimiento del impuesto y, finalmente, se presenta un estudio comparado sobre imposición a los ingresos en diversos países.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales, Impuesto al Ingreso de Personas Físicas.

Código (JEL): H2, H7, R5.

Abstract: The note deals with a justification of the provincial income tax that levies the consumed income of individuals with a flat tax. Arguments based on tax revenue efficiency; sub-national tax capacity improvement, and equity of the federal tax system, are discussed. Preliminary estimation of potential tax revenue is measured and, finally, an international comparative study on income taxation is presented.

Key Words: Fiscal Federalism, Tax Assignments to Sub-national Governments, Personal Income Tax.

Code (JEL): H2, H7, R5.

NOTA 15: "El Impacto del Impuesto a las Ganancias sobre Personas Físicas. Hacia un impuesto cedular o global. Economía en crisis, desempleo y pérdida de la capacidad contributiva"

Contenido: La nota presenta una discusión sobre el papel de la imposición al ingreso personal en un escenario de economía en crisis, alto desempleo y acentuada pérdida de la capacidad contributiva de la población.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales, Impuesto al Ingreso de Personas Físicas, Nivel de Actividad.

Código (JEL): H2, H7, R5.

Abstract: The paper presents a discussion on the role of income taxation in a scenario of economic crisis, high rate of unemployment and low consume capacity of population.

Key Words: Fiscal Federalism, Tax Assignments to Sub-national Governments, Personal Income Tax, Economic Activity Level.

Code (JEL): H2, H7, R5.

NOTA 16: “Comments to Ricardo Varsano’s Paper on Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”

Contenido: En la nota se formulan algunas reflexiones sobre la propuesta de Ricardo Varsano (Brasil), para el diseño de un Impuesto al Valor Agregado Subnacional, identificado como “IVA Partilhado” (“IVA *barquinho*” o “*little boat model*”), pensado originalmente para sustituir al actual impuesto estadual brasileño ICMS, y su posibilidad de implementación en Argentina.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales, Impuesto al Valor Agregado.

Código (JEL): H2, H7, R5.

Abstract: The note makes some comments on Varsano’s proposal (Brazil) for a Subnational Value Added Tax, called “Partilhado VAT” (“Barquinho” or “ little boat model”), aiming to substitute the present ICMS Brazilian state taxation, and the possibility of its implementation in Argentina.

Key Words: Fiscal Federalism, Tax Assignments to Sub-national Governments, Value Added Tax

Code (JEL): H2, H7, R5.

NOTA 17: “El IVA Subnacional”

Contenido: En la nota se analizan las posibles variantes de un IVA subnacional y se destacan los inconvenientes de su operatoria en países federales como Argentina. Se discuten diversas propuestas registradas en los años noventa y las dificultades de administración específicas. Un tratamiento más detallado se formula a la propuesta del IVA Compartido o Dual, del estilo “IVA Partilhado” o “Mochila”, con un ensayo de simulación de posible fraude aún persistente con este nuevo e ingenioso diseño sugerido en la literatura técnica.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales, Impuesto al Valor Agregado, IVA Subnacional.

Código (JEL): H2, H7, R5.

Abstract: The note analyzes alternatives for a Subnational VAT and points out inconveniences for implementation in federal countries like Argentina. Several proposals advanced during the ninetieth are discussed. A particular treatment is dedicated to the Dual-Compensating VAT, of the Partilhado or Mochila style, with a simulation on possible frauds still present in such a new and ingenious suggestion of the technical literature.

Key Words: Fiscal Federalism, Tax Assignments to Sub-national Governments, Value Added Tax, Sub-national Value Added Tax.

Code (JEL): H2, H7, R5.

NOTA 18: “Reconsiderando la pregunta: ¿Es el Impuesto al Valor Agregado Subnacional la Mejor Alternativa?”

Contenido: En la nota se analizan los diferentes tipos de IVA Subnacional, intentando encontrar posibles efectos distorsivos, incentivos al fraude, y otros problemas administrativos que pueden emerger de la operatoria del impuesto. Ideas y sugerencias de Bird, R. y Gendron, P., Keen, M. y Smith, S., McLure, C., Poddar, S., Schenone, O., Varsano, R., y trabajos previos del autor, son confrontadas. Asimismo, algunas ideas y sugerencias nacidas de la discusión sobre la reforma tributaria fundamental planteada en los Estados Unidos en los años noventa y de las contribuciones de la literatura de elección pública (*public choice*), son tenidas en

cuenta para sustentar la propuesta final. El análisis concluye introduciendo serias dudas sobre una respuesta afirmativa a la pregunta formulada en el título y en sugerir la necesidad de explorar otras fuentes tributarias alternativas para los gobiernos subnacionales. En la categoría específica de la imposición real e indirecta, el autor sugiere un sistema tributario de la federación que combine un IVA Nacional (exclusivo) y un Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Tributación Óptima, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales, IVA Subnacional.

Código (JEL): H2, H7, R5.

Abstract: The paper analyzes different types of “sub-national” Value Added Tax, trying to find out possible distortion effects, incentives to fraud, and other administrative problems that can emerge from the performance of the tax. Ideas and suggestions from Bird, R. and Gendron, P., Keen, M. and Smith, S., McLure, C., Poddar, S., Schenone, O., Varsano, R., and other author's previous papers are herein confronted. Besides, ideas and suggestions born from discussions on fundamental tax reform in the U.S.A. during the mid-nineties and contributions from the *public choice* literature are considered to support the final proposal. The analysis finally concludes in introducing doubts on an affirmative answer to the question formulated in the title and in suggesting the need to explore other tax sources for sub-national governments. In the specific category of real and indirect taxation, the author suggests a federation tax system that combines a National VAT (exclusive) and a Provincial Retail Sales Tax.

Key Words: Fiscal Federalism, Optimal Taxation, Tax Assignments to Sub-national Governments, Sub-national VAT.

Code (JEL): H2, H7, R5.

PARTE 4: LA PROPUESTA PARA EL NUEVO ACUERDO FISCAL Y FINANCIERO FEDERAL

NOTA 19: “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley-convenio”

Contenido: En esta nota final se resumen los argumentos que sustentan la propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos, dentro de un sistema general de acuerdo fiscal y financiero federal. Constituye la síntesis final de los temas tratados en las notas previas y una propuesta específica de la normativa que debería contener la futura ley-convenio de coordinación fiscal y financiera a acordar entre la Nación y las provincias argentinas.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Acuerdo Fiscal y Financiero Federal, Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

Código (JEL): H1, H2, H7, R5.

Abstract: This final note makes a summary of arguments supporting the reform proposal for the federal revenue sharing system. It is a final synthesis of all issues analyzed in previous notes and makes a specific proposal of the fiscal and financial law-agreement between Nation and provinces.

Key Words: Fiscal Federalism, Fiscal and Financial Federal Agreement, Revenue Sharing Law Agreement Project.

Code (JEL): H1, H2, H7, R5.

INDICE DETALLADO

“NOTAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL - ENFOQUES POSITIVOS Y NORMATIVOS”

Por Dr. Horacio L. P. Piffano

ÍNDICE DETALLADO

ÍNDICE Y CONTENIDO

NOTA 1 – “FEDERALISMO FISCAL: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES FISCALES”

- 1. Introducción**
- 1.1. Federalismo fiscal**
- 1.2. Tendencias en la estructuración vertical del sector público**
- 1.3. Esquemas de asignación de potestades tributarias**
- 2. El enfoque de la teoría normativa del federalismo fiscal**
- 2.1. El enfoque normativo de la división de funciones entre niveles de Gobierno**
- 2.2. El enfoque normativo en el problema de la asignación de potestades tributarias**
- 2.3. La teoría normativa de las transferencias intergubernamentales y la coparticipación de impuestos**
- 2.4. La teoría normativa del "Federalismo Regulatorio"**
- 3. Los aportes de la escuela del "*public choice*" o la teoría positiva del federalismo fiscal**
- 3.1. Sobre la rama asignación de recursos**
- 3.2. Los efectos de las transferencias intergubernamentales**
- 3.3. La teoría positiva y el federalismo regulatorio**
- 3.4. Teoría positiva y la rama redistribución del ingreso**
- 4. El problema de la separación de gasto y financiamiento, el "sesgo centralista" en materia tributaria y la validez del enfoque Musgraviano**
- 5. Centralización versus descentralización: algo más que un problema "técnico". La "economía política" del federalismo fiscal**
- 6. Conclusiones: recomendaciones de política a la luz de los desarrollos de la literatura**

Referencias

NOTA 2 – “LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS FEDERALES Y LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA”

Capítulo 1. Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal

- 1.1. Tipificación de los Sistemas Federales y la Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales**
- 1.2. Sistemas Federales en la experiencia internacional comparada**

Capítulo 2. La Teoría Normativa y la Teoría Positiva en la Asignación de Potestades Tributarias en un Sistema Federal

- 2.1. El enfoque normativo**
- 2.2. El enfoque positivo**
 - 2.2.1. ¿Por qué descentralizar?**
 - 2.2.2. Libertad individual y elección: la característica “económica-política” de las decisiones sociales**
 - 2.2.3. La decisión fiscal y la separación entre la decisión de gasto y la de financiamiento tributario**
 - 2.2.4. Descentralización fiscal y estructura tributaria**
 - 2.2.5. Los mecanismos institucionales para la toma de decisiones públicas**

Capítulo 3. Las enseñanzas de ambas corrientes de pensamiento y el ordenamiento fiscal federal

- 3.1. Externalidades negativas en ausencia de coordinación fiscal federal**
- 3.2. Descentralización fiscal y competencia tributaria**
- 3.3. Las asimetrías regionales y la igualación**
- 3.4. El papel de la administración tributaria federal**

Capítulo 4. La evolución del federalismo fiscal en Argentina

- 4.1. Los períodos en la evolución del federalismo fiscal en Argentina**
- 4.2. Los hitos en la era de la coparticipación federal de impuestos**
- 4.3. Comentario final**

Apéndice. La experiencia reciente de la Argentina y la responsabilidad fiscal de los gobiernos: Una visión al mes de Marzo, 2003

Referencias

NOTA 3 – “FEDERALISMO NORMATIVO, CENTRALISMO TRIBUTARIO Y DISTRIBUCIÓN PRIMARIA”

- 1. Introducción**
- 2. La "rama estabilización" que debe quedar en manos del gobierno central**
- 3. La "rama redistribución", sólo es posible o efectiva mediante la centralización tributaria**
- 4. Recomendaciones y propuestas: las ramas servicios, estabilización y redistribución en el nuevo acuerdo fiscal federal**

5. **Formalización sintética de la propuesta**
- 5.1. **Masa coparticipable y coparticipación de cada jurisdicción**
- 5.2. **Determinación del gasto público per cápita estándar**
- 5.3. **Determinación de la capacidad tributaria per cápita estándar**
6. **Comentarios finales**

Referencias

NOTA 4 – “FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA: TEORÍA, PRÁCTICA Y LINEAMIENTOS PARA EL NUEVO ACUERDO FISCAL FEDERAL”

Capítulo 1. Introducción

- 1.1. **Los problemas del federalismo cooperativo de Argentina**

Capítulo 2. El encuadre constitucional en materia de asignación de potestades fiscales

- 2.1. **La asignación de potestades fiscales luego de la reforma constitucional de 1994**
- 2.2. **La distribución de potestades en materia de gasto**
- 2.3. **La asignación de potestades tributarias**
- 2.4. **Sobre la afectación específica de los impuestos**
- 2.5. **Sobre los recursos tributarios coparticipables**
- 2.6. **La asignación de potestades en el uso del crédito público**
- 2.7. **Conclusiones sobre la asignación constitucional de potestades tributarias y del uso del crédito público**

Capítulo 3. La asignación de potestades fiscales en la práctica: la dimensión del gasto

- 3.1. **Tipología de los servicios del gobierno y roles en un esquema federal**
- 3.2. **Los cuatro segmentos del gasto a financiar**
- 3.3. **La evidencia empírica**
- 3.4. **Conclusiones sobre la asignación real de potestades en materia de gasto**

Capítulo 4. La asignación de potestades fiscales en la práctica: la dimensión tributaria y del uso del crédito

- 4.1. **La evidencia empírica sobre el ejercicio de las potestades tributarias**
- 4.2. **Sobre la estructura tributaria directa-indirecta**
- 4.3. **El endeudamiento de los gobiernos**
- 4.4. **Conclusiones sobre la práctica del federalismo tributario y del uso del crédito**

Capítulo 5. El Sistema Tributario Provincial en un escenario de descentralización tributaria

- 5.1. **Introducción**
- 5.2. **La sustitución del Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos**

- 5.2.1. **Ingresos Brutos, el porqué de su sustitución**
- 5.2.2. **El IVA Provincial**
 - 5.2.2.1. **El IVA destino-pago diferido**
 - 5.2.2.2. **El IVA origen**
 - 5.2.2.3. **El sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional**
- 5.2.3. **El Impuesto a las Ventas Minoristas**
- 5.2.4. **El Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista**
- 5.2.5. **El sistema de determinación según Módulos o el Impuesto de Patentes**
- 5.2.6. **La propuesta final respecto a la sustitución de Ingresos Brutos**
- 5.3. **Impuestos a los consumos específicos**
- 5.4. **El Impuesto Provincial a la Ganancias**
- 5.5. **La Imposición patrimonial. Inmobiliario y Bienes Personales**
- 5.6. **Las transferencias de igualación o nivelación tributaria**
 - 5.6.1. **Las transferencias de nivelación como medio de posibilitar financieramente la propuesta**
 - 5.6.2. **Determinación de la capacidad tributaria estándar y las transferencias de nivelación**
- 5.7. **Conclusiones de esta sección**

Capítulo 6. Las finanzas federales y el ciclo económico

- 6.1. **Introducción**
- 6.2. **Las recomendaciones de la teoría normativa del federalismo fiscal y sus implicancias**
- 6.3. **La asignación de roles en la política de estabilización**
- 6.4. **Las propuestas para resolver el problema de la prociclicidad**
 - 6.4.1. **Estabilización económica: discrecionalidad versus automaticidad. La postura keynesiana y la antikeynesiana**
 - 6.4.2. **Las soluciones propuestas. El Fondo de Estabilización**
 - 6.4.3. **Las transferencias con rezagos**
 - 6.4.4. **Los promedios móviles**
 - 6.4.5. **Sumas fijas por períodos**
- 6.5. **Nuevamente sobre “discrecionalidades” y “automaticidades”
¿Es factible una política fiscal óptima?**
- 6.6. **La evidencia empírica sobre la conducta procíclica de las finanzas públicas**
 - 6.6.1. **El nivel de actividad y el gasto público consolidado en los años noventa**
 - 6.6.2. **El gasto provincial**
 - 6.6.3. **La estructura del financiamiento del gasto provincial**
 - 6.6.4. **La “prociclicidad asimétrica” de las finanzas públicas provinciales y la estructura del financiamiento**
 - 6.6.5. **El endeudamiento provincial en el ciclo**
 - 6.6.6. **Prociclicidad y la tesis *flypaper-effect*: una estimación con datos de panel**
 - 6.6.7. **La prociclicidad de las finanzas públicas argentinas en una perspectiva comparada**
 - 6.6.8. **Un ejemplo de operación del sistema de transferencias mediante promedios móviles**
 - 6.6.9. **Conclusiones del estudio empírico**

6.6.10. Conclusiones generales de esta sección

Capítulo 7. Coordinación fiscal y coordinación financiera: el uso del crédito público

- 7.1. Introducción**
- 7.2. El uso del crédito y el mercado financiero**
- 7.3. El Crédito Público como "bien público" nacional**
- 7.4. La conducta estratégica o el "azar moral" en las finanzas federales**
- 7.5. El funcionamiento del mercado de capitales, la conducta estratégica de los gobiernos y el accionar de los grupos de influencia**
- 7.6. Las contribuciones del enfoque "*public choice*" a la cuestión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales**
- 7.7. Sostenibilidad y Solvencia Fiscal**
- 7.8. La experiencia internacional sobre límites al endeudamiento de los gobiernos**
- 7.9. La inserción del uso del crédito dentro del régimen de coparticipación**
- 7.10. El uso del crédito público y el Fondo de Estabilización**
- 7.11. Conclusiones finales y recomendaciones de política sobre uso del crédito**

Capítulo 8. Sistemas de coparticipación y transferencias federales

- 8.1. Introducción**
- 8.2. El encuadre constitucional**
- 8.3. El reparto del rendimiento tributario y los criterios de eficiencia y equidad en la asignación de recursos. La distribución primaria**
- 8.4. La distribución secundaria**
 - 8.4.1. Coparticipación y sistemas de reparto**
 - 8.4.2. Dos criterios polares: el "devolutivo" y el de "redistribución territorial"**
 - 8.4.3. Los métodos de determinación de las transferencias**
 - 8.4.4. La variante normativa o el método de la combinación de indicadores**
 - 8.4.5. La variante positiva o el método de las "necesidades fiscales"**
 - 8.4.6. Alternativas en el diseño de las transferencias de igualación según el enfoque de "necesidades fiscales"**
 - 8.4.7. Alternativas para la medición de la capacidad tributaria**
 - 8.4.8. Las alternativas para medir la necesidad de gasto**
 - 8.4.9. El enfoque de las necesidades fiscales y la función de producción de los servicios gubernamentales: la aproximación paramétrica**
- 8.5. Fórmulas e indicadores estáticos o dinámicos**
- 8.6. Sistemas únicos o sistemas múltiples de coparticipación**
- 8.7. Conclusiones y recomendaciones**
 - 8.7.1. El porqué de las transferencias de nivelación**
 - 8.7.2. Recomendaciones de política: la propuesta de distribución primaria y secundaria mediante un modelo de coparticipación de una sola etapa**
- 8.8. Formalización resumida de la propuesta**

- 8.8.1. Masa coparticipable y coparticipación de cada jurisdicción**
- 8.8.2. Determinación del gasto público per capita estándar**
- 8.8.3. Determinación de la capacidad tributaria per capita estándar**
- 8.8.4. La coparticipación del uso del crédito**
- 8.8.5. Las transferencias condicionadas**
- 8.9. Un análisis comparado de los modelos de transferencias de igualación de Australia, Canadá y Alemania**
- 8.9.1. El sistema australiano**
- 8.9.2. El sistema canadiense**
- 8.9.3. El sistema alemán**
- 8.10. Conclusiones**

Capítulo 9. Instituciones fiscales

- 9.1. Introducción**
- 9.2. Las instituciones**
- 9.2.1. La existencia de reglas y procedimientos para la preparación y aprobación del presupuesto**
- 9.2.2. La existencia de reglas sobre la transparencia del presupuesto**
- 9.2.3. Las reglas sobre la implementación del presupuesto**
- 9.3. Los desafíos**
- 9.4. Algunas propuestas**
- 9.5. Sobre el Órgano Fiscal Federal**

Capítulo 10. Recopilación y sistematización de propuestas del ámbito gubernamental

- 10.1. Introducción**
- 10.2. La labor a nivel del poder ejecutivo nacional**
- 10.3. La labor parlamentaria**
- 10.4. La legislación argentina sobre coparticipación federal de impuestos**
- 10.5. Las propuestas legislativas existentes para el nuevo régimen**
- 10.6. La propuesta de la Subsecretaría de Programación Regional del MEyOSP**
- 10.7. Conclusiones**

Capítulo 11. Los lineamientos generales de la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal

- 11.1. Aspectos y principios generales de la reforma propuesta: los cuatro pilares del nuevo orden fiscal federal y sus principios**
- 11.2. La asignación de potestades fiscales: el nuevo sistema tributario federal**
- 11.3. La propuesta del nuevo acuerdo de coparticipación**
- 11.3.1. Masa coparticipable**
- 11.3.2. Afectación de recursos**
- 11.3.3. Salvaguardias para los contribuyentes**
- 11.3.4. El sistema de reparto del fondo común**
- 11.3.5. Las salvaguardias a favor de los gobiernos**
- 11.3.6. Los ajustes periódicos a las estimaciones de las necesidades de gasto y capacidades tributarias**
- 11.3.7. Las relaciones provincias – municipios**

11.4. Conclusiones

Referencias

NOTA 5 – “UN EJERCICIO DE SIMULACIÓN DE LA PROPUESTA PARA EL ACUERDO FISCAL FEDERAL”

1. **Introducción**
2. **Desarrollo de una metodología simple de definición de estándares o valores postulados de gasto por habitante a nivel de los gobiernos subnacionales**
3. **Estimaciones de las capacidades tributarias por provincia**
4. **Financiamiento de las brechas entre capacidad tributaria y necesidades de gasto público per cápita (las transferencias de nivelación)**
5. **Comparación de los resultados con las simulaciones de modelos alternativos**
6. **La viabilidad política de la propuesta desde el punto de vista de la distribución secundaria**
7. **Conclusiones**

Referencias

NOTA 6 – “TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN: LAS CONDUCTAS ESTRATÉGICAS DE LOS GOBIERNOS Y EL DISEÑO DE FÓRMULAS BASADAS EN EL CONCEPTO DE CAPACIDAD Y NECESIDAD FISCALES”

1. **Introducción**
2. **Las fórmulas y sus efectos perversos**
3. **La “racionalidad” de la conducta estratégica de los gobiernos subnacionales y el manipuleo de las alícuotas**
4. **¿Cómo evitar la posibilidad de conductas estratégicas dentro del método del “*fiscal needs approach*”?**
5. **Conclusiones**

Referencias

NOTA 7 – “LA REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE REGIONES O LA RACIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN”

1. **Introducción**
2. **Antecedentes en la literatura**
3. **Los argumentos del enfoque normativo por el centralismo tributario y las transferencias interjurisdiccionales**

4. **Enfoques alternativos en la justificación de las transferencias de nivelación**
5. **La cuestión de la eficiencia en la política de redistribución regional de recursos**
6. **La existencia de un factor fijo y la capitalización del subsidio**
7. **El problema del fondo común**
8. **Los efectos económicos de las transferencias interjurisdiccionales: una revisión del enfoque normativo y del enfoque *public choice***
9. **La eficacia de la redistribución regional de recursos en el campo de la equidad distributiva**
10. **Conclusiones**

Referencias

NOTA 8 – “LA RACIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS INTERJURISDICCIONALES: EXTERNALIDADES MIGRATORIAS Y DESECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN

1. **Introducción**
2. **La externalidades migratorias**
3. **Las deseconomías de aglomeración en la región populosa y rica**
4. **Las políticas públicas (fiscales) para la corrección de las deseconomías de aglomeración**
5. **La expansión de los servicios regionales ligados al factor congestionante**
6. **La existencia del factor fijo y la capitalización del subsidio/impuesto**
7. **Conclusiones**

Referencias

NOTA 9 – “REFORMA FISCAL, SALVAGUARDIAS Y LIMITES AL PODER FISCAL DE LOS GOBIERNOS”

1. **Introducción**
2. **Las razones políticas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos**
3. **Las razones económicas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos**
4. **“*Enforcement*”**
5. **Conclusiones**

Referencias

NOTA 10 – “EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES EN UN SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO”

Introducción

Capítulo 1. La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables

Sección 1. Los *issues* con nivel de gobierno único

1.1.1 Los objetivos de política

1.1.1.1. La función de bienestar social y las generaciones

1.1.1.2. La consideración de los costos de ajuste presupuestario

1.1.2. Los instrumentos de política

1.1.2.1. Ahorros y deuda

1.1.2.2. Impuestos, transferencias y gasto del gobierno

1.1.2.3. La restricción presupuestaria intertemporal y el fondo de estabilización

1.1.2.4. La preocupación por las generaciones futuras, el futuro incierto y el ahorro precautorio

1.1.2.5. La potestad regalística y sus efectos económicos

1.1.3. Objetivos e instrumentos ante la volatilidad del precio del petróleo

1.1.3.1. Introducción

1.1.3.2. La volatilidad del precio del petróleo y sus implicancias en el bienestar de los consumidores y en las decisiones de las firmas

1.1.3.3. El comportamiento óptimo de consumo ante la volatilidad de los precios del petróleo sin intervención del gobierno

1.1.3.4. Las opciones de los consumidores para financiar un consumo estable

1.1.3.5. Las alternativas de los gobiernos para estabilizar el precio del petróleo

1.1.3.6. Las alternativas sobre el traspaso parcial al mercado doméstico de los cambios en el precio internacional del petróleo

1.1.3.7. Cobertura del riesgo fiscal, política fiscal, y operaciones compensatorias (futuros y opciones)

1.1.3.8. Aspectos operacionales del empleo de los fondos de estabilización y de ahorro precautorio

1.1.4. Conclusiones de esta sección

Sección 2. Las cuestiones del federalismo fiscal

1.2.1. Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal de gobierno

1.2.2. Los argumentos usuales a favor de la centralización de la explotación del recurso no renovable

1.2.3. Los argumentos de la centralización en función de los *issues* específicos referidos al uso racional de los recursos no renovables

1.2.4. La experiencia comparada internacional

- 1.2.4.1. La asignación de potestades en la explotación del petróleo
- 1.2.4.2. Los problemas en el empleo de Fondos de Estabilización, Precautorios o de Ahorro en la experiencia internacional

Capítulo 2. El dominio sobre los hidrocarburos y las regalías petroleras. Evolución de la legislación argentina

Sección 1. Dominio sobre los hidrocarburos

- 2.1.1. Dominio originario. Dominio eminente
- 2.1.2. Titularidad del dominio sobre hidrocarburos. Evolución del régimen legal
 - 2.1.2.1. Bajo el imperio de la Constitución Nacional de 1853-60
 - 2.1.2.2. La reforma constitucional de 1994

Sección 2. La potestad regalista

- 2.2.1. Antecedentes
- 2.2.2. Concepto, naturaleza y fundamento
- 2.2.3. Evolución histórica de la potestad regalística
- 2.2.4. El rol del Estado Nacional en el marco de la actual legislación

Apéndice 1. Actividades involucradas en la industria petrolera

Capítulo 3. La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas

- 3.1. Introducción
- 3.2. Las regalías y los recursos corrientes de las provincias
- 3.3. Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras
- 3.4. Las regalías y la coparticipación federal de impuestos
- 3.5. Las regalías y el precio del petróleo
- 3.6. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos

Capítulo 4. Síntesis y Conclusiones

- 4.1. Contenido y estructura del documento
- 4.2. La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables en un esquema de gobierno único
- 4.3. Las cuestiones del federalismo fiscal
- 4.4. La legislación argentina sobre la propiedad y explotación del recurso no renovable
- 4.5. La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas y la coparticipación federal de impuestos
- 4.6. Las regalías y el precio internacional del petróleo
- 4.7. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos
- 4.8. Conclusiones finales

Referencias

NOTA 11 – “UNA NOTA SOBRE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN RAZÓN DEL TRABAJO DE RÉMY PRUD’HOMME”

1. **El diagnóstico**
2. **La estrategia para la descentralización y la asistencia financiera a los municipios**

Referencias

NOTA 12 – “LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS CON LA INCORPORACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES”

1. **La nueva situación que plantea el régimen constitucional para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**
2. **Una propuesta para un período de transición**
3. **El modelo simple para la transición**
4. **Cuantificación de las anualidades compensatorias**

Referencias

NOTA 13 – “LA PROPUESTA SOBRE EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL”

Introducción

Capítulo 1. Virtudes y defectos de las alternativas tributarias

- 1.1. **Eficiencia asignativa**
 - 1.1.1. **Eficiencia estática (Incidencia diferencial sobre precios relativos de bienes, servicios y factores)**
 - 1.1.2. **Eficiencia dinámica (Incidencia sobre las decisiones intertemporales de consumo o el ahorro y la inversión)**
 - 1.1.3. **Efectos sobre el Comercio Interno (Incidencia sobre el intercambio de bienes y servicios dentro de la federación)**
 - 1.1.4. **Efectos sobre el Comercio Exterior (Incidencia sobre el intercambio de bienes y servicios con el resto del mundo)**
 - 1.1.5. **Efectos sobre las decisiones colectivas (Incidencia sobre la percepción de los ciudadanos respecto a los costos de oportunidad de sus demandas por bienes públicos provinciales)**
- 1.2. **Equidad distributiva (Efecto sobre la equidad vertical)**
- 1.3. **Estabilidad o el rol como estabilizador o desestabilizador (prociclicidad) de la actividad económica**
- 1.4. **Eficacia (Rendimiento, potencial y efectivo)**
- 1.5. **Eficiencia-x (Costo de Administración para el Fisco y de Cumplimiento para los Contribuyentes)**

Apéndice 1. Reglas de tributación óptima

Apéndice 2. Efectos económicos de los impuestos multifásicos

- Apéndice 3. El impuesto al uso de los combustibles: cargos a usuarios versus impuesto**
- Apéndice 4. Neutralidad del impuesto directo al consumo entre consumo presente y consumo futuro**
- Apéndice 5. La imposición sobre el ingreso y sus efectos sobre el consumo presente y el consumo futuro**

- Capítulo 2. El estudio comparado sobre asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales**
 - 2.1. Introducción**
 - 2.2. La aproximación conceptual**
 - 2.3. Las magnitudes cuantitativas**
 - 2.4. Algunos rasgos diferenciales que califican a las magnitudes cuantitativas**
- Apéndice 6. El estudio comparado sobre descentralización fiscal y estructuras tributarias y la situación relativa de la Argentina**
 - A.6.1. Descentralización fiscal y correspondencia fiscal**
 - A.6.2. La estructura tributaria comparada**
 - A.6.3. Conclusiones generales**
- Apéndice 7. Detalles de los sistemas federales en países seleccionados**

Capítulo 3. Conclusiones y síntesis de la propuesta

Referencias

NOTA 14 – “EL IMPUESTO PROVINCIAL A LAS GANANCIAS”

Capítulo 1. Aspectos conceptuales

- 1.1. La imposición a las ganancias del nivel provincial de gobierno y el Pacto Federal**
- 1.2. Justificación. Razones de eficiencia recaudatoria, ensanchamiento de la base tributaria provincial y equidad distributiva del sistema tributario**

Capítulo 2. Aspectos cuantitativos

- 2.1. Estimaciones preliminares del rendimiento del impuesto**
- 2.2. Composición de la recaudación del Impuesto a las Ganancias**
- 2.3. La asignación del rendimiento por provincia**
- 2.4. El rendimiento del Impuesto a las Ganancias por deciles de la distribución del ingreso**
- 2.5. El nuevo Impuesto Provincial a las Ganancias**

Apéndice 1. La imposición directa base-consumo

- A.1.1. Introducción**
- A.1.2. Ventajas de un impuesto directo base-consumo**
 - A.1.2.1. Ventajas económicas. Eficiencia y equidad**
 - A.1.2.2. Simplicidad**
- A.1.3. Relaciones entre el HCT y el IVA**

- A.1.4. Los aspectos de administración tributaria o el porqué del HCT de McLure y Zodrow**
- A.1.5. Conclusiones**
- Apéndice 2. Estudio comparado sobre imposición a los ingresos**
- A.2.1. Una hipótesis sobre descentralización y progresividad de los sistemas tributarios**
- A.2.2. Panorama general comparado**
- A.2.3. El ejemplo de los países Nórdicos**
- A.2.3.1. Características específicas**
- A.2.3.2. La solución al problema de la competencia interjurisdiccional**
- A.2.4. El ejemplo de los países de la OECD**
- A.2.5. Características de la descentralización en materia de imposición directa en varios países**
- A.2.6. La situación comparada internacional: aspectos cuantitativos**

Referencias

NOTA 15 – “EL IMPACTO DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS SOBRE PERSONAS FÍSICAS. HACIA UN IMPUESTO CEDULAR O GLOBAL. ECONOMÍA EN CRISIS, DESEMPLEO Y PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA”

- 1. Introducción**
- 2. Sobre los consensos y disensos en el diseño del impuesto**
- 3. Conclusiones**

Referencias

NOTA 16 – “COMMENTS TO RICARDO VARSANO’S PAPER ON SUB-NATIONAL TAXATION AND TREATMENT OF INTERSTATE TRADE IN BRAZIL: PROBLEMS AND A PROPOSED SOLUTION”

- 1. Introducción**
- 2. El comentario**

NOTA 17 – “EL IVA SUBNACIONAL”

- 1. Introducción**
- 2. El IVA Provincial**
- 3. El IVA destino-pago diferido**
- 4. El IVA dual o compartido**
- 5. La versión del IVA Dual de Bird y Gendron**
- 6. La versión del IVA Dual propuesto para Brasil**
- 7. El IVA origen**
- 8. El sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional**

9. Conclusiones

Apéndice. Los problemas del fraude en el IVA Compartido

NOTA 18 – “RECONSIDERANDO LA PREGUNTA: ¿ES EL IVA SUBNACIONAL LA ALTERNATIVA PREFERIBLE?”

- 1. Introducción**
- 2. El IVA Subnacional en la agenda**
- 3. Una taxonomía del IVA Subnacional**
- 4. Análisis de las alternativas**
 - 4.1. El IVA Nacional**
 - 4.2. El IVA Provincial “Origen”**
 - 4.2.1. El IVA Provincial Origen “Puro”**
 - 4.2.2. El IVA Provincial Origen “Modificado”**
 - 4.3. El IVA Provincial “Destino-Pago Diferido”**
 - 4.4. El IVA Provincial “Partilhado”**
 - 4.5. El IVA Provincial “Radial”**
 - 4.6. El IVA “Dual”**
 - 4.7. El IVA “Compensatorio” (CVAT)**
 - 4.8. El IVA Prepago (PVAT)**
 - 4.9. El IVA Integrado Viable (VIVAT)**
- 5. El Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas (IPVM)**
- 6. El punto de vista del enfoque “elección pública” (*public choice*)**
- 7. Conclusiones**

Referencias

NOTA 19 – “UNA NOTA SOBRE LA PROPUESTA PARA EL NUEVO ACUERDO FISCAL Y FINANCIERO FEDERAL Y PROYECTO DE LEY”

- 1. Introducción**
- 2. Sobre el diagnóstico**
- 3. Sobre algunos aspectos centrales de las reformas propuestas**
- 4. Lineamientos de la propuesta para el nuevo acuerdo federal**
- 5. Comentario final**

Proyecto de Ley Fiscal y Financiera Federal. Sistema Federal de Concertación para la Coordinación y Armonización Fiscal y Financiera Interjurisdiccional

Título Primero: Del Sistema Federal de Concertación para la Coordinación y Armonización Fiscal y Financiera Interjurisdiccional

Título Segundo: El Nuevo Sistema Tributario Federal

Título Tercero: Las Reglas Macrofiscales del Nuevo Orden Federal

Título Cuarto: Sobre las Necesidades de Financiamiento de los Niveles de Gobierno y el Reparto de la Masa a Coparticipar

Título Quinto: El Nuevo Esquema Institucional del Sistema Fiscal Federal: El Órgano Fiscal Federal y los Acuerdos de Administración Tributaria

Selección de Referencias sobre Trabajos del Autor

NOTA 1

“FEDERALISMO FISCAL: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES FISCALES”¹

1. Introducción

1.1. Federalismo fiscal

Como señalara Oates, W. E. (1990), el sector público no es un agente unificado, monolítico; se estructura "horizontalmente" en términos de numerosas agencias gubernamentales y "verticalmente" en términos de diferentes niveles de gobierno.

"Federalismo Fiscal" es la sección de las finanzas públicas que trata sobre la estructura vertical del sector público, compuesto por dos o más "niveles de decisión". Tal definición es mucho más amplia que la estrecha definición política, la que sólo contempla como "federales" a los Estados que constitucionalmente son, por esta vía formal, definidos como tales. Desde una óptica económica, virtualmente todo sector público es federal en carácter, en el sentido de que las decisiones fiscales son adoptadas, de hecho, por diferentes niveles de decisión. El punto tiene que ver con el grado de "centralización" o "descentralización" adoptado por cada país. Esto no implica desconocer la gravitación que un federalismo formal (constitucional) tiene en la configuración vertical del gobierno. Más bien se trata de explorar las relaciones intergubernamentales (o entre niveles de decisión) que la estructura vertical del sector público establece, tanto en países constitucionalmente definidos como federales, como en aquellos de estructura jurídica unitaria.

La asignación de responsabilidades fiscales, esto es, poder de decisión sobre la magnitud, composición y forma de financiamiento del gasto público, puede ser concebida en forma más o menos descentralizada o centralizada. Lo importante, en todo caso, es distinguir el concepto de "descentralización" de la mera "desconcentración" en materia fiscal. Esta última "no implica asignar poder de decisión a los niveles inferiores de gobierno", sino la facultad de ejecutar la política fiscal decidida por un nivel superior de gobierno; se trata de una descentralización meramente administrativa. Por tal razón, cuando la política fiscal, por ejemplo, se instrumenta mediante transferencias del nivel superior de gobierno hacia los niveles inferiores, bajo la forma de "aporte discrecional y condicionado" en su aplicación a determinado tipo de gasto ("*categorical grants*"), no puede hablarse de descentralización fiscal, sino de una mera "desconcentración", es decir, "descentralización administrativa" de la ejecución de la política fiscal que, en tal caso, es asignable o imputable al nivel superior de gobierno.

1.2. Tendencias en la estructuración vertical del sector público

Como recordara Oates, hacia fines del siglo diecinueve, Alexis de Tocqueville predecía que el gobierno estaba en un camino hacia la centralización al afirmar que: "...en las

¹ Extraída del documento original publicado en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana*", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata, 1995.

eras democráticas que se abren ante nosotros... la centralización será el gobierno natural". Poco más tarde, ecos del pronóstico de Tocqueville se encuentran en la "Ley de Bryce", que establecía que "el federalismo es simplemente un paso transitorio al camino del gobierno unitario", (Mc Whinney, 1965). Las tendencias registradas en la primera mitad del siglo veinte, en especial en los países industrializados, corroboraban dramáticamente tales pronósticos.

Pero la más reciente evolución del sector público ha demostrado que tales pronósticos eran prematuros. En la mayoría de los países, la tendencia en la segunda mitad del siglo veinte ha ido en dirección contraria, con el nacimiento de nuevos niveles locales de gobierno y un creciente incremento de roles asignados a los niveles estatales, provinciales y/o locales de gobierno.

El resultado de esta nueva configuración vertical del sector público, puede no obstante no quedar claro, a pesar de su aparente dirección hacia "un federalismo más acentuado". Esto ha sido advertido en Piffano H. (1989) y también por Porto A. (1992) para el caso de Argentina. En efecto, como señalara R. Bird (1986b), al analizar el federalismo fiscal en los Estados Unidos, la mayor descentralización puede implicar el "debilitamiento" de los estados ante el poder central, aunque en apariencia se plantee como un federalismo mayor, debido a la mayor descentralización hacia los gobiernos locales o municipales. Señala Bird, *"en particular, a lo largo del tiempo este proceso ha implicado una debilidad creciente del rol de los estados en el sistema federal de los Estados Unidos, en tanto es esencialmente el rol de los estados en relación al gobierno federal, lo que define cuán federal es un sistema federal"*; agregando, *"los estados...constituyen ahora poco más que otro grupo de presión del sector público y un conjunto de agencias administrativas intermedias...entre el gobierno federal y los gobiernos locales y los ciudadanos"* (cita de Porto, A., 1992).

Por otra parte, el surgimiento de nuevos niveles de gobierno no sólo se ha verificado en relación a los niveles inferiores de la estructura vertical; al mismo tiempo se registra, especialmente en Europa, América del Norte y más tíbiamente en América Latina, la aparición de actitudes políticas tendientes a conformar un nivel supranacional (Comunidad Económica Europea, NAFTA, MERCOSUR), que se contrapone a la tendencia descentralizante interna de cada país miembro de las respectivas comunidades.

Por lo expuesto, pareciera acertada la opinión de Bird (1986a) al sostener que de los estudios recientes sobre federalismo se obtiene la conclusión de que es más importante *"...el proceso del federalismo que su producto"*, agregando que *"la inevitable conclusión de esta línea de pensamiento..., es que la naturaleza de las instituciones fiscales dentro de las cuales se adoptan decisiones de política a lo largo de un período y la evolución de esas instituciones, constituyen características más importantes de cualquier federación que los resultados que emergen de ese sistema en cualquier punto particular del tiempo"*. De hecho para la Argentina, Porto A. (1992) ha señalado cómo "el proceso" del federalismo ha implicado un creciente poder discrecional del nivel nacional de gobierno por sobre los poderes provinciales, a pesar de la transferencia de servicios.

Lo descrito indica que la constante, en todo caso, parece ser un proceso continuo de influencias políticas que ha conducido a una creciente complejidad en la estructura

vertical del sector público. Como señalara Oates, en rigor, no es posible formular una afirmación simplista sobre tendencias a una mayor centralización o descentralización, sino más bien, a un conjunto más especializado y, en todo caso, más complejo de instituciones fiscales.

Dentro de los temas que hoy más se debaten, relativos a tal especialización, está la cuestión de "la asignación de potestades tributarias" entre los niveles de gobierno.

1.3. Esquemas de asignación de potestades tributarias

Las Finanzas Públicas se han ocupado de la fijación de principios que guíen la asignación de roles en materia fiscal a los niveles de gobierno estructurados en un sistema federal.

Un ordenamiento de los esquemas de coordinación financiera según el grado de autonomía reconocido a los gobiernos locales, es el siguiente:

1. **Sistemas tributarios propios:** con bases y alícuotas bajo control local, que pueden asumir las formas de "Separación de fuentes" o de "Concurrencia de fuentes" de ambos niveles de gobierno.

2. **Alícuotas adicionales:** las bases y alícuotas (nacionales) son establecidas por el gobierno central, admitiendo el establecimiento de alícuotas adicionales por parte de los gobiernos locales.

3. **Participación o Coparticipación impositiva:** Es un sistema de centralización de la recaudación y distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno (bases y alícuotas establecidas a nivel nacional). Las participaciones están preestablecidas en instrumentos legales. Existe libertad a cada nivel de gobierno sobre las decisiones de gasto.

4. **Transferencias de libre disponibilidad:** el gobierno central transfiere fondos, generalmente a través de su presupuesto, fijando el monto global y la participación de cada unidad local (usualmente con criterio redistributivo), pero éstas determinan el destino de los fondos (gasto a financiar).

5. **Transferencias condicionadas:** tanto el monto de la transferencia como el destino (tipo de gasto a financiar) de los fondos es determinado por el gobierno central.

La elección del sistema o combinación de sistemas, dependerá del peso que se asigne a los argumentos de eficiencia y equidad, junto con otros objetivos de política, los que varían según sea el enfoque empleado en el análisis y las circunstancias sociopolíticas de cada país.

2. El enfoque de la teoría normativa del federalismo fiscal

2.1. El enfoque normativo de la división de funciones entre niveles de gobierno

En la literatura de finanzas públicas la obra de Musgrave, R. (1959) constituye la referencia obligada cuando se trata sobre la "asignación de roles" en la estructura

vertical del gobierno. El corazón del federalismo fiscal se basa en la proposición de que la 'Rama Asignación' debería permitirse ser diferente entre estados, dependiendo de las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de 'Distribución' y 'Estabilización', sin embargo, según este enfoque, requiere de la responsabilidad primaria del nivel central.

Los argumentos centralistas para las funciones de Estabilización, se basan en la ligazón que tiene la política fiscal con la monetaria y crediticia, en manos de los gobiernos centrales, en el reducido alcance de los gobiernos locales para el manipuleo descentralizado de la demanda agregada y los arbitrajes interregionales de los agentes económicos ante los incentivos o desincentivos fiscales.

De igual manera, en el caso del objetivo Distributivo, la centralización de las decisiones se impone ante la virtual imposibilidad descentralizada de contemplar redistribuciones (regionales) entre estados locales y por la reacción de los ciudadanos de un estado local ante cualquier política redistributiva agresiva de los ricos hacia los pobres, por el riesgo de que en tal estado local, finalmente, "se atraiga a los pobres y se ahuyente a los ricos".

La descentralización en la rama asignación puede comprobarse en un esquema de maximización del bienestar, en tanto los individuos deban pagar (con impuestos) el costo marginal de extender cualquier servicio público. El resultado del accionar de los individuos, según el modelo de Tiebout, que eligen entre jurisdicciones que ofrecen distintas alternativas de bienes públicos (y tributación consecuente) y bienes privados (e ingreso disponible consecuente), conducirá a una configuración Pareto-eficiente. Obviamente, esto excluye los casos de servicios con derrames interregionales de beneficios o costos, donde se requieren decisiones que afectan a más de un gobierno local. Esto, sin embargo, no necesariamente conduce a la centralización, en tanto, la instrumentación de acuerdos regionales (interestadales o interprovinciales) pueden ser suficientes.

En contraposición al argumento de eficiencia asignativa por la descentralización, se contraponen un argumento de eficiencia interna que reconoce ventajas a la centralización en razón de posibles economías de escala en la administración tributaria y en la provisión de ciertos servicios. Aún cuando este argumento puede resultar válido en términos generales para ciertos casos, el punto parece empíricamente más relevante entre la provisión de los servicios a nivel provincial o estadual versus el mismo servicio a nivel municipal, que en la alternativa entre la provisión a nivel nacional o a nivel provincial (Boadway, Roberts y Shah, 1993). En el caso nacional, por el contrario, pueden emerger deseconomías de escala importantes, en razón de la creciente necesidad de mayor información (en la operación y control) cuanto mayor es el ámbito (o escala) de prestación del servicio.

2.2. El enfoque normativo en el problema de la asignación de potestades tributarias

La teoría normativa de las finanzas públicas también se ha ocupado de la asignación de los instrumentos tributarios, esto es, definir la estructura vertical del sistema tributario.

El principio básico sobre el que se debería basar la selección de las fuentes tributarias a nivel local, es que los tributos deben recaer sobre las rentas o riqueza de los residentes locales, debiéndose evitar "la exportación" de impuestos a residentes de otros estados, o

los procesos migratorios entre estados.

Nuevamente en este tópico la referencia es Musgrave, R. (1983), quien estableció un conjunto de "reglas" para la asignación de instrumentos tributarios. Los principios son:

(1) los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados.

La asignación de este instrumento a los gobiernos locales, según lo ya explicado, podría producir incentivos perversos al generar migraciones indeseadas entre jurisdicciones. Por esta razón, el impuesto a la renta personal, con una estructura altamente progresiva, debe ser reservada al gobierno central.

En efecto, bajo un impuesto a la renta, el costo marginal privado para el individuo medio por consumir servicios públicos en una comunidad rica, será menor que el costo social marginal, lo cual conduce a un patrón de migraciones ineficiente. Mas aún, los impuestos basados en la capacidad de pago utilizado en los niveles inferiores de gobierno, conducirían a un patrón migratorio que en gran medida neutralizarían cualquier intento de redistribución del ingreso. Estos argumentos pueden encontrarse en Oates (1972), McLure (1983) y Gramlich (1985).

(2) En general, los niveles locales de gobierno deberían evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles. Tales impuestos pueden distorsionar el patrón de localización regional de la actividad económica. Los gobiernos descentralizados deben mejor emplear impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el impuesto a la tierra). Estos principios aseguran las ventajas en eficiencia del mercado interno común.

Se asegura asimismo que, si el gobierno local se ve obligado en la elección de los instrumentos tributarios a establecer impuestos como los que gravan al capital local, entonces como Zodrow y Mieszkowski (1986) y otros autores han demostrado, los resultados pronosticados serían niveles ineficientes de bienes públicos locales. O, en un escenario de "competencia imperfecta" con jurisdicciones interactuando, Mintz y Tulken (1986) demuestran que el equilibrio de Nash exhibirá alguna tendencia hacia la "subprovisión" de servicios locales ("*race to the bottom*").

(3) El gobierno central, asimismo, debe mantener la potestad de establecer impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas a lo largo de las jurisdicciones en una característica altamente asimétrica o desigual. Así, por ejemplo, los impuestos sobre los recursos naturales, en particular, deben estar centralizados, tanto para evitar inequidades geográficas, como para prevenir distorsiones asignativas que resultarían de la imposición "local" de tales recursos.

(4) Aún cuando los tributos sobre la base del beneficio son aplicables en todos los niveles de gobierno, los gobiernos locales deben utilizar especialmente este tipo de impuestos; así, "tarifas" o "cargos a usuarios" (tasas, aranceles) deben ser instrumentos por excelencia de los gobiernos descentralizados. Ellos, en principio, no crean incentivos distorsivos potenciales entre jurisdicciones. En el contexto de Tiebout, promueven decisiones eficientes por los consumidores móviles.

(5) Adicionalmente, aunque con consecuencias inversas a las preanunciadas por

el fenómeno de la competencia tributaria entre estados locales, se señala que el sistema tributario tiene importantes implicancias de política fiscal cuando las cargas tributarias pueden "exportarse" a otras jurisdicciones y de esta forma "sobredimensionar" el tamaño del gasto público local (McLure, C., 1967 y Gordon, R., 1983).

(6) Un argumento adicional en favor de la centralización ha sido el de las economías de escala en la administración tributaria, tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como a los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco.

(7) Resumiendo los argumentos, si se recurre a la clasificación usual de fuentes tributarias de acuerdo con la base imponible, a saber: sobre las decisiones de gasto, sobre los ingresos o renta y sobre la riqueza, se considera que:

a) los impuestos sobre los consumos (al valor agregado, a las ventas o de sisas) no deben estar en manos de los gobiernos locales. Si las tasas difieren entre jurisdicciones los consumidores pueden ajustar su comportamiento de consumo yendo de "shopping" a jurisdicciones vecinas con tasa impositivas menores.

b) los impuestos sobre el capital o su renta generan arbitrajes indeseados, por el alto grado de movilidad del capital, resultando por lo tanto potencialmente distorsivos. Los impuestos a la renta personal establecidos a nivel local tienen menores efectos negativos sobre las migraciones que en el caso del capital, pero la desventaja de no cumplir fines redistributivos a nivel regional y ser esencialmente cíclicos.

c) los impuestos a la riqueza en cambio son menos cíclicos y no inducen a migraciones, en tanto el valor de las propiedades "descuenta" el impuesto; es decir, costos y beneficios generados a los particulares por el gobierno local, se reflejarán al menos parcialmente en el precio de los inmuebles. En tal caso, por ejemplo, las propiedades que fueran gravadas muy fuertemente por un gobierno local *-ceteris paribus-* tendrán menores precios (debido a la capitalización), especialmente si los servicios provistos por el gobierno local generan una compensación insuficiente.

Cuando un impuesto sobre una riqueza inmóvil se eleva, en el caso de capitalización completa, quita todo sentido a la migración, en tanto la imposición marginal es "instantáneamente pagada" a través de la reducción en el valor de la propiedad.

Por todo lo expuesto, la teoría normativa concluye que el gobierno central está en mejores ventajas para concentrar mayor poder tributario que los gobiernos locales, en especial al emplear impuestos progresivos redistributivos (sobre la renta personal o, quizá, el gasto), mientras que niveles de gobierno altamente descentralizados deben reducir a ejercer potestades tributarias a impuestos que graven bases tributarias inmóviles (como el impuesto inmobiliario) o deben descansar sobre "cargos a usuarios" (tasas y derechos de uso o aranceles).

No obstante, los gobiernos de nivel intermedio (estados, provincias) tienen más espacio para maniobrar que los gobiernos municipales; existe aquí mayor posibilidad de utilizar impuestos sobre el ingreso y sobre las ventas, aunque tratándose de bases tributarias móviles, existirá cierto grado de restricción sobre la política impositiva subnacional.

En general se sugiere que la capacidad de ejercer las potestades tributarias en cabeza del gobierno central es mayor que en materia de gasto público, razón por la que ha de ser usual encontrar "brechas fiscales" en los dos niveles (superior e inferior de gobierno), con superávits financieros a nivel central y déficits a nivel local, lo que exige el establecimiento de algún mecanismo de compensación.

Es también general en muchos países, a excepción probablemente de los casos de Suiza, Japón y Estados Unidos, que los gobiernos centrales ejerzan determinadas presiones para limitar el grado de discrecionalidad de los gobiernos locales, imponiendo limitaciones a las atribuciones fiscales relativas a bases imponibles, deducciones o en las alícuotas, aún en los casos en que constitucionalmente no existen límites formales específicos e, inclusive, para el caso de impuestos que gravan bases impositivas inmóviles, como el impuesto inmobiliario.

En tal sentido, existen razones "políticas" de peso que refuerzan los argumentos centralistas que derivan de la teoría normativa.

Entre las razones citadas en la literatura con relación a esta actitud de los gobiernos nacionales (Owens, J, 1992), caben mencionar con carácter enunciativo y no exhaustivo, los siguientes argumentos políticos no siempre explícitos:

a) Los intentos del gobierno central en controlar el crecimiento del sector público, junto al de evitar el conflicto con objetivos macroeconómicos.

b) La incidencia del crecimiento de las alícuotas en los índices de precios.

c) Evitar la creación de paraísos fiscales locales u otras formas de segregación fiscal de los contribuyentes, considerados inapropiados desde el punto de vista de la política regional o nacional.

d) El resultado de la acción del *lobby* de grupos corporativos locales ante el gobierno nacional para que éste imponga límites a los gobiernos locales.

e) El gobierno central puede considerar necesario controlar el tratamiento impositivo de bases que también tributan el impuesto federal.

f) El gobierno central puede considerar inapropiado desde el ángulo político que los gobiernos locales se involucren en temas redistributivos.

Todos estos argumentos "políticos" suelen sumarse a los puramente "técnicos" de la teoría normativa para justificar un mayor centralización en materia de asignación de potestades tributarias. Sobre la literatura que destaca la importancia de los factores políticos, es decir, aquella que enfoca el análisis del federalismo desde una óptica de "economía política", no ocupamos más adelante.

A pesar que la experiencia internacional muestra estructuras verticales diversas, la teoría normativa en cierta medida logra explicar algún patrón común de la mayoría de los sistemas tributarios. Así suele encontrarse en muchos países que los impuestos progresivos sobre el ingreso descansan en el gobierno central. En tanto, los gobiernos locales aplican primariamente impuestos sobre la propiedad (donde al menos la porción

"tierra" de este impuesto es de base inmóvil). El uso de tarifas o cargos a usuarios en los gobiernos locales, para muchos servicios públicos, es también un hecho bastante usual. Sin embargo, existen ejemplos contrapuestos -en especial en lo referente a la imposición a los ingresos de las personas físicas- que no conciben con estos postulados normativos (Soderstrom, L., 1990).

No obstante, como se advierte de la experiencia internacional, habrá de reconocerse que aún en muchos de los países donde rige un alto grado de descentralización tributaria en tributos como el impuesto a la renta o, inclusive, el impuesto inmobiliario, existen ciertos límites o restricciones de hecho a las autonomías locales para fijar determinadas condiciones referidas a las bases imponibles, deducciones y magnitudes de las alícuotas.

2.3. La teoría normativa de las transferencias intergubernamentales y la coparticipación de impuestos

Suele afirmarse que en un sistema de gobierno existe un grado de libertad extra en la restricción presupuestaria, en el sentido que el equilibrio o balance presupuestario (incluyendo cualquier ítem de deuda pública), no es requerido a cada nivel -o unidad- de gobierno. La recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede ser insuficiente para financiar el total de sus erogaciones, y en tal caso, la diferencia ser financiada con transferencias de otros niveles de gobierno. Como se señalara, las "reglas" de asignación de potestades tributarias según la teoría normativa analizada, inducen necesariamente a generar una brecha fiscal deficitaria de los niveles locales de gobierno, haciendo por demás imprescindible establecer transferencias compensadoras desde el nivel federal.

El uso de tales transferencias intergubernamentales -subsidios o aportes-, se ha constituido en una figura prominente del federalismo fiscal. En algunos países - Argentina entre ellos- muchos gobiernos locales obtienen más del 50% de sus recursos de estos aportes provenientes de niveles de gobierno superiores.

Cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales difieren en forma importante (debido a bases tributarias diferenciales), las transferencias compensadoras a través del gobierno central (aportes federales) resultarían necesarias a fin de evitar migraciones no deseadas entre estados.

La teoría normativa ha elaborado reglas sobre la estructuración del sistema de aportes intergubernamentales. Así Break, G. (1967), en un estudio de la Brookings Institution, estableció un panorama sistemático del sistema de subsidios intergubernamentales. Ellas son:

(1) "***Open-ended matching grants***": El gobierno central debe asignar subsidios condicionados para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Siguiendo el principio estándar Pigouviano de subsidiar a los individuos por acciones que generan externalidades positivas a terceros, el argumento aquí es que los términos del aporte condicionado inducirán al gobierno local o estadual a "internalizar" los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión "local". Se trata de subsidios abiertos en cuanto a su magnitud, ligados a la existencia de tales derrames de beneficios.

Varios autores han trabajado sobre este argumento. Boadway y Wildasin (1977),

Goodspeed (1985), y Brown y Oates (1987) ofrecen argumentos para justificar los aportes como medio de corregir externalidades migratorias.

(2) "**Unconditional grants**": El segundo tipo de subsidio es el aporte no condicionado; cuya justificación estriba en razones de equidad -transferencias de nivelación o igualación-, con sumas más generosas dirigidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, circunstancia que apunta a objetivos de redistribución del ingreso en la sociedad.

Gramlich (1977) considera a este objetivo como el argumento principal de los aportes, destinados a redistribuir ingreso desde la regiones ricas a las pobres de un país.

Las implicancias pronosticadas por la teoría normativa, es que los "aportes no condicionados" a los gobiernos locales, son equivalentes a "transferencias de ingreso", deduciendo de ello que el aumento del gasto público local dependerá de la elasticidad-ingreso que el mismo tenga para la comunidad local, mientras que los aportes condicionados incentivarán a un mayor gasto público local, en tanto junto al efecto ingreso, se produce un efecto precio o sustitución, al reducirse el costo marginal del gasto incremental; el incremento del gasto local, en este caso, dependerá de la elasticidad-precio correspondiente.

(3) Existe, sin embargo, un tercer argumento -adelantado por Break- intentando un nuevo "*rationale*", para justificar a las transferencia no condicionadas. Según el argumento existiría un tendencia a gastar de menos (sub-erogar respecto del gasto público óptimo) por lo gobiernos locales, debido a la atmósfera de "competencia tributaria" entre ellos. El temor de perder inversores y contribuyentes locales, induciría a los respectivos gobiernos a fijar niveles subóptimos en los presupuestos estatales y municipales (el denominado efecto de "carrera hacia el fondo" o "*race to the bottom*"). El aporte no condicionado, bajo esta perspectiva, proveería el necesario suplemento de la recaudación local sobre bases puramente de eficiencia, suplemento que resultaría en un sustancial incremento en el gasto estatal y municipal.

(4) En línea con el argumento anterior, Heller, W. y Pechman, J. (1960) sentaron la premisa básica para justificar la coparticipación de los gobiernos locales en las recaudaciones del gobierno central. El Plan Heller - Pechman de los años sesenta señala que estando el sistema tributario del gobierno central descansando en impuestos de alta elasticidad-ingreso, se producen "automáticamente" incrementos en los recursos federales que exceden las necesidades de gasto correspondiente, generando "superávits" y ejerciendo una "erosión fiscal" (filtro) en la macroeconomía. En contraposición, con el aumento del nivel de ingreso, las necesidades de gasto público de los gobiernos locales crecen, en tanto que sus recaudaciones no, al estar ellas ligadas a impuestos con elasticidad-ingreso muy baja. La solución a este problema es la coparticipación de impuestos, la que ligaría efectivamente el rápido crecimiento de las recaudaciones con el crecimiento rápido de las necesidades de gasto local (estatal y municipal).

No obstante, la experiencia presente de los gobiernos federales con grandes déficits y estados locales "ricos" en los países avanzados, no parecen concordar con los pronósticos de Pechman. Sobre estos aspectos se vuelve luego al considerar los aportes de la escuela del *public choice*.

2.4. La teoría normativa del "Federalismo Regulatorio"

Un nuevo capítulo del "federalismo fiscal" ha surgido en relación a la actividad regulatoria del gobierno. La teoría normativa ha desarrollado también en este tópico algunas propuestas sobre asignación de roles en la estructura federal (vertical) de gobierno.

La discusión central ha estado referida a la regulación del medio ambiente. Oates (1990) cita el ejemplo de la "*Clean Air Act*" de 1970 en Estados Unidos y la decisión del Congreso de asignar a la oficina federal (nacional) de protección ambiental (*Environmental Protection Agency*) el establecimiento de estándares uniformes de calidad del aire con alcance nacional. La agencia estableció el límite máximo permitido de contaminantes clave del aire, que deben ser cumplidos en "todo" punto del país.

La cuestión a dilucidar, es si deben existir estándares nacionales aplicables a "todas" las áreas de un país, o si, en cambio, debe descentralizarse la decisión sobre tales estándares, dejando que los gobiernos locales los establezcan dentro de sus propias jurisdicciones.

(1) Principios de economía elementales parecieran indicar que los estándares deberían variar entre jurisdicciones de acuerdo con las circunstancias locales. El argumento aquí es esencialmente el mismo que para la descentralización de la provisión de un bien público. Desde el momento que para muchos contaminantes, los beneficios y costos ambientales son de naturaleza regional o local, el nivel óptimo de control es probable que varíe de una jurisdicción a otra. Por lo tanto, una solución de primer-mejor claramente involucra la fijación de estándares tales que el beneficio marginal del control de la contaminación iguale al costo marginal de eliminación del contaminante, sobre la base de jurisdicción por jurisdicción. (Peltzman y Tideman, 1972).

Schwab, R. y Oates, W. (1988, 1989) escribieron dos *papers* en los que formalizan estas conclusiones. En el "caso base" del modelo desarrollado por estos autores en el primer trabajo (1988), llegan a la conclusión de que las decisiones locales que maximizan el bienestar de los residentes locales son eficientes. Los estándares ambientales en estos modelos son establecidos de manera que el costo de mejorar la calidad ambiental en el margen iguala a la voluntad o disposición de pago de los residentes. En el modelo básico de competencia interjurisdiccional, las decisiones fiscales y "regulatorias" arrojan el resultado correcto; tal competencia en el modelo resulta "mejoradora de la eficiencia" (*efficiency-enhancing*), es decir, no constituye una fuente de distorsión en la asignación de recursos.

En el segundo de los artículos (1989), Schwab y Oates extienden el análisis del modelo básico, incorporando el tema del bienestar de las generaciones futuras. Un resultado interesante surge del modelo de dos períodos: encuentran que los políticos locales nuevamente toman decisiones eficientes. El mecanismo que genera este resultado es la capitalización de daños ambientales que se manifiestan en el futuro. Los residentes actuales toman en cuenta el interés de los futuros residentes "porque la calidad ambiental proyectada se ve reflejada en el valor presente de las parcelas de tierra". Aunque este resultado puede no sorprender, resulta útil recordar que existe un

mecanismo que produce este tipo de disciplina en las "elecciones locales" y que, en cambio, está ausente en el nivel central de gobierno. Esto implica negar el supuesto usual de que los políticos del gobierno central están en mejor posición para tener en cuenta el bienestar de las generaciones futuras; este argumento, por lo tanto, según la perspectiva de los autores no resulta totalmente claro.

La proposición normativa descripta, es ayudada con la cita de ejemplos. Oates recurre el caso de la aplicación de estándares nacionales en *Southern California*. Señala el autor que los costos a los que se deben incurrir para alcanzar tales estándares nacionales, en este caso, son exorbitantes e irrazonables. En lugar de reconocer la especial situación local para el logro de los estándares y ante las dificultades para alcanzarlos, simplemente se ha optado por prolongar el plazo de cumplimiento de los mismos. El gobierno local se ve obligado a continuar adoptando nuevas medidas, injustificables desde cualquier cálculo costo-beneficio y "con perspectiva de nunca lograr tales estándares". El costo de ignorar al "federalismo ambiental" en este caso, es probablemente muy alto, Y esto puede resultar cierto también para otros tipos de regulaciones.

(2) La proposición anterior queda sujeta obviamente a la importante verificación de que los efectos de los contaminantes estén "localizados"; cuando sus efectos impliquen derrames interjurisdiccionales -cuando el contaminante viaja a través de las fronteras locales- la descentralización total no resultará naturalmente apropiada.

3. Los aportes de la escuela del "public choice" o la teoría positiva del federalismo fiscal

Muchas de las proposiciones de la teoría normativa descripta hasta el punto anterior, han encontrado importantes cuestionamientos con el desarrollo de nuevas teorías, que encaran el análisis de las cuestiones del federalismo fiscal desde una óptica "positiva".

3.1. Sobre la rama asignación de recursos

Brennan G. y Buchanan, J (1980) han sugerido una perspectiva diferente respecto del rol de la descentralización en el sector público. El punto básico es que la descentralización puede servir como restricción a los deseos de expansión del gobierno central, cuyos políticos pueden actuar motivados no necesariamente por el objetivo de cumplir con los deseos de los ciudadanos.

Bajo la óptica de Brennan y Buchanan el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviatán, que sistemáticamente persigue el maximizar el tamaño del presupuesto, desconociendo la voluntad de los ciudadanos. Por tal motivo los autores propician la descentralización como mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del Leviatán. El argumento básico es que como la competencia en el sector privado ejerce su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. La movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo "ganancias fiscales", puede ofrecer parcialmente, y quizás completamente, un sustituto de las restricciones fiscales explícitas sobre el poder tributario de los estados.

La proposición Brennan-Buchanan no es sólo una provocativa recomendación para la

descentralización; también ha motivado a un conjunto importante de estudios empíricos tratando de demostrar la tesis Leviatán. Aún cuando Oates reconoce no haber podido demostrar la tesis con sus estudios (en todo caso cita uno en el cual demostraría lo contrario; Oates, 1985), existen estudios que corroboran la hipótesis. Eberts y Gronberg (1988) y Zax (1989).

Un estudio que ofrece una interpretación de la tendencia al sobre dimensionamiento del gasto público en países con gobiernos centralizados, lo ofrecen Moesen, W. y Van Rompuy, P. (1990). Al analizar la hipótesis Brennan-Buchanan los autores sostienen que para los gobiernos centrales la oportunidad de incurrir en gasto público con déficit, mediante el uso del crédito público y la creación de dinero, ofrece una "restricción presupuestaria débil", comparada con los niveles de gobierno inferiores. Es de esperar que en una estructura centralizada tanto el tamaño del presupuesto como el déficit mismo será mayor, *ceteris paribus*, que en un gobierno con estructura descentralizada. Los autores efectúan un análisis empírico aplicado a países de la OECD que corrobora tal hipótesis. También sugieren que la explicación del impacto de la centralización opera principalmente a través de la categoría del gasto representado por las transferencias y subsidios a los otros agentes de la economía. Sobre el efecto de las transferencias intergubernamentales, nos referimos seguidamente.

3.2. Los efectos de las transferencias intergubernamentales

Los postulados normativos por una centralización de potestades tributarias y el empleo de las transferencias intergubernamentales para resolver las asimetrías que de ello surgen, junto con la asignación de roles (funciones) en materia de gasto público, han sido desafiadas por varios estudios positivos. El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por "la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento".

La descentralización de las potestades fiscales inducen a una mayor responsabilidad fiscal al facilitar la "imputabilidad" (*accountability*) de las decisiones fiscales, así como una mayor responsabilidad política general dentro de la federación. El argumento de la imputabilidad resulta válido para la descentralización de las decisiones de gasto y, especialmente, de la política tributaria, es decir, la responsabilidad de la fijación de impuestos que financien el gasto público local.

El fenómeno puede explicarse de la siguiente forma: la decisión de un individuo de adquirir bienes y servicios en el mercado involucra la decisión personal "simultánea" de desprenderse de recursos (ingreso) para financiar la producción de tales bienes. Como fuera señalado por Wicksell (1958) y otros autores, en el caso de las decisiones públicas, la ausencia de tal tipo de simultaneidad permite a las coaliciones políticas crear falsas esperanzas con relación al impuesto-precio de los bienes públicos que debe generar el direccionamiento de recursos adicionales al gobierno.

Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación, se genera la tentación de los políticos a creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas (distintas a sus ciudadanos electores). Y de esta "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al "menos parte"

del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes². Como demostrara Winer S. (1983), tal reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo.

Las evidencias empíricas de muchos estudios realizados bajo el enfoque de la teoría positiva, han desafiado la idea tradicional de que las transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales operan de igual manera - y, consecuentemente, pueden ser asimilados - a un incremento del ingreso o producto en la jurisdicción local. En todo caso, tales transferencias estarían generando un efecto positivo superior al efecto ingreso. En la literatura, este efecto - conocido como el "*flypaper effect*" - ha cosechado un número importante de aproximaciones con diversas explicaciones del porqué las transferencias inducen a un incremento de gasto público mayor al pronosticado por el enfoque normativo, al tiempo de no poder evitar su posible reversión, al señalar que "el dinero se adhiere donde pega" ("*money sticks where it hits*")³.

Las evidencias empíricas encontradas por Winer, para el caso de los subsidios federales en Canadá, empleando un modelo dinámico del votante mediano sobre gastos provinciales entre 1952 y 1970, claramente corroboran la conclusión de que la separación de las decisiones de gasto y financiamiento creada por los aportes, conducen a reducir la percepción local de impuestos-precios y aumentar el gasto público provincial.

También Gramlich (1977) sugiere en su *survey* que el gasto inducido por los "*block grants*" (aportes no condicionados), son varias veces superiores al gasto inducido por incrementos en otros ingresos.

Empleando un modelo de burócratas maximizadores de presupuesto (del tipo Niskanen), Filimon (1982) supone a los funcionarios gubernamentales con posibilidad de "ocultar" al público votante una porción del aporte global federal (*lump-sum*). Los funcionarios gubernamentales maximizadores de presupuesto, habrán de asignar la parte "oculta" de dicho aporte federal a gasto público local, en orden a maximizar el tamaño del gobierno local.

En el enfoque de "ilusión fiscal" a lo Winer, también existen contribuciones como la de Logan (1986), quien presenta una versión de "ilusión fiscal dual". Logan pronostica la persistencia del "*flypaper effect*" en el largo plazo, concluyendo que el aporte federal causa en el votante mediano la percepción de una "reducción" en el impuesto-precio (costo medio) de los servicios "locales" y, al mismo tiempo, un "incremento" en el impuesto-precio de los programas "nacionales". Consecuentemente, el votante mediano demanda un incremento del gasto público local y una reducción en el gasto nacional. Este resultado, no obstante, no permitiría preanunciar la tesis Leviatán para el caso del

² Si la comunidad local cree poder financiar un peso adicional de gasto con aportes federales provenientes de recaudaciones en las que sus contribuyentes participan en un monto menor a un peso en la recaudación marginal del impuesto federal, estarán "percibiendo" un impuesto-precio del gasto marginal reducido e incurriendo por tanto en un gasto no óptimo.

³ Un *survey* sobre explicaciones del *flypaper-effect* puede encontrarse en King, D. (1984).

gobierno central. Logan efectúa un testeo de sus hipótesis sobre datos de los Estados Unidos. A similares resultados llegan Hommes y Wills (1987) aplicando el modelo a datos del Canadá.

Otro enfoque es el de "manipuleo de agenda" propuesto por Romer y Rosenthal (1978, 1980). El modelo señala la ventaja de que goza el burócrata de fijar la agenda de las autoridades políticas. Los autores consideran al resultado de la consulta popular en relación al nivel del gasto gubernamental; si en el referéndum la posibilidad de aumento es derrotada, el nivel queda fijado exógenamente (el llamado "nivel previo" -"*reversion level*-) . En particular, donde existe un "nivel previo de gasto público que es menor al deseado por el votante mediano", el gobierno puede ofrecer un nivel de gasto superior apenas preferido al nivel preexistente. Cuanto más bajo es el monto preexistente, en relación a las preferencias del votante mediano, mayor puede ser la oferta gubernamental en términos de gasto público. El control de agenda por el gobierno y la elección todo-o-nada ofrecida por el gobierno, puede conducir a un resultado Leviatán.

Otro enfoque alternativo empleado para explicar el "*flypaper effect*", es el que destaca el comportamiento de los grupos de interés. De acuerdo con Dougan y Kenyon (1988), por ejemplo, los grupos de interés haciendo "*lobby*" por incrementar el gasto en programas específicos ("*categorical programs*"), pueden asegurar, a través del "intercambio de favores" y las "contribuciones para campañas", que fracciones mayores de los aportes condicionados sean gastados en programas particulares, probablemente distintos a aquellos que elegiría el votante mediano. En estos modelos, el gobierno puede colusionar con los grupos de interés para aumentar el gasto público en respuesta a tales aportes condicionados.

Finalmente, una nueva explicación (*rationale*) del "*flypaper-effect*" ha sido sugerida por Quigley, J. y Smolensky, E. (1992). Los autores advierten sobre la posibilidad de que tal efecto ocurra como respuesta del nivel local de gobierno a la alternativa -peor- de asumir "costos de transacción" derivados de intentar modificar la legislación tributaria propia (por ejemplo, reducir alícuotas impositivas de tributos locales), como indicarían los deseos del votante mediano, ante la aparición del aporte federal. El "*flypaper effect*" resultaría, por lo tanto, de una decisión "eficiente" a nivel local de gobierno.

El resultado de todos estos enfoques conduce a la conclusión de que tanto los aportes condicionados como los no condicionados otorgados por el gobierno central a los gobiernos locales, inducirán a un gobierno más grande y menos responsable que el que surgiría mediante elección de los ciudadanos de una manera democrática.

En la literatura nacional, en Piffano, H. L. P. (1989) se comenta la situación de la evolución relativa del gasto público provincial en Argentina, sugiriendo como explicación el alto grado de centralización tributaria y los efectos de las transferencias federales hacia los gobiernos locales, luego de diez años de vigencia de la Ley N° 20.221 de coparticipación federal de impuestos, régimen a través del cual operó una fuerte redistribución de recursos entre las jurisdicciones locales, provocando un sobre dimensionamiento del gasto público local.

En un estudio posterior de Porto, A. (1992), luego de presentar los argumentos teóricos de la tesis Leviatán y *flypaper-effect*, utilizando datos sobre gasto público y su financiamiento en los gobiernos locales (provincias y municipios) de Argentina, arriba a

las siguientes conclusiones: a) "el tamaño del sector público es menor cuanto mayor es el grado de descentralización"; b) "el tamaño del sector público es mayor, cuanto mayor es el grado de separación entre las decisiones de gastar y recaudar"; y, c) "el grado de descentralización es menor cuanto mayor es la separación entre las decisiones de gastar y recaudar a nivel provincial". El último de los hallazgos pone en evidencia que para el nivel provincial de gobierno resulta "buen negocio" quedarse con el gasto (no descentralizarlo hacia el nivel municipal) cuando su financiamiento no exige el costo político de establecer impuestos a los contribuyentes locales (cuando es alta la proporción del financiamiento vía transferencias del gobierno central).

3.3. La teoría positiva y el federalismo regulatorio

Los resultados de la teoría normativa sobre descentralización de la regulación, al menos en el caso ambiental, pierde robustez a la luz de los nuevos aportes del enfoque *public choice*. Si, por ejemplo, los funcionarios locales se comportan "a la manera de Niskanen" y persiguen la maximización del tamaño del presupuesto, ellos no sólo establecerán tasas tributarias altas sino también establecerán estándares ambientales excesivamente laxos, a fin de atraer más inversión y expandir de esta manera la base imponible propia.

En tal sentido, Cumberland, J. (1981), al considerar ciertas realidades políticas, ha argumentado que dado el interés por atraer nuevas inversiones y generar puestos de trabajo e ingreso, los políticos locales tendrán motivos para relajar excesivamente los estándares ambientales. El argumento es cercano al de Break respecto a los efectos de la "competencia tributaria" entre estados o provincias y municipios. La conclusión a que se arriba bajo la perspectiva Break - Cumberland es que la intervención central es necesaria a fin de "salvar a los gobiernos estatales o locales de sí mismos".

3.4. Teoría positiva y la rama redistribución del ingreso

Los postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal, en materia de asignación de recursos, parecen coincidir con las recomendaciones de la escuela del *public choice*, en tanto ambos enfoques conducen a una mayor descentralización de funciones. Sin embargo, esto sólo es cierto parcialmente en lo que respecta al lado del gasto público. Importantes divergencias afloran entre ambos enfoques a la hora de definir la asignación de potestades tributarias. En este caso la teoría normativa deriva en la necesaria "separación" de las decisiones de gasto y su financiamiento, en tanto se recomienda asignar a los gobiernos locales solamente los tributos que puedan establecerse en base al criterio del beneficio. En rigor, ello sólo permitiría establecer un "modelo localista fragmentado" del federalismo fiscal (genuino federalismo) y "parcial", pues sólo aplicaría al caso de los bienes públicos con beneficios localizados y delimitados territorialmente dentro de las respectivas jurisdicciones locales.

Los postulados de la teoría normativa, en lo que respecta a las cuestiones "distributivas", pueden justificarse desde una posición puramente ideológica o bien pragmática (Soderstrom, L., 1990). En ambos casos, se sostiene la necesidad de asignar al gobierno central la función redistributiva, ya sea mediante un "modelo centralista puro" o mediante un "modelo localista cooperativo" de federalismo fiscal, en el cual los gobiernos locales actúan en la materia bajo los estímulos (más o menos directos, según aportes condicionados o no condicionados) del gobierno central.

Las evidencias empíricas que es posible encontrar, no siempre permitirán corroborar la teoría del Leviatán, como señalara Oates (1985); pero arrojan resultados interesantes a la hora de justificar o explicar la existencia de estructuras tributarias más o menos progresivas (o más o menos regresivas). Sobre este punto nos detendremos enseguida. Sin embargo, previamente, es del caso advertir que lo observado por Oates y otros autores, en cuanto a que no existe una clara correlación negativa entre el grado de descentralización y el tamaño del presupuesto público, no resulta aplicable como evidencia en contra de la teoría de Brennan y Buchanan. En rigor, Brennan y Buchanan no sólo recomiendan al "modelo localista fragmentado" de federalismo fiscal, sino también diversas medidas para evitar que el modelo "degenere" en un "modelo localista cooperativo". Lo analizado con respecto al "*flypaper effect*" es evidencia de que un gasto público sobredimensionado puede ocurrir aún con gobiernos locales participando en gran proporción en el gasto público consolidado (alta descentralización de funciones). En el análisis empírico, los críticos fallan al no tomar en consideración esta distinción.

4. El problema de la separación de gasto y financiamiento, el "sesgo centralista" en materia tributaria y la validez del enfoque Musgraviano

Un aspecto no suficientemente señalado por la literatura del federalismo fiscal, es el tema de las consecuencias distorsivas al que puede inducir el esquema Musgraviano de separación de fines (las ramas asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica), y el error básico de inconsistencia cuando se analiza normativamente "por separado" los problemas de la asignación de funciones fiscales (por el lado del gasto) y la asignación de potestades tributarias (por el lado de los recursos).

Como el mismo Musgrave ha reconocido (Musgrave, R., 1959), la división en las tres ramas constituye una "aproximación didáctica" de las finanzas públicas, en tanto "toda decisión fiscal" implica al mismo tiempo una modificación asignativa, distributiva y de nivel de actividad económica. De ello se desprende que el asignar funciones distintas a cada nivel de gobierno de acuerdo a tal categorización, acarrea el problema de cómo compatibilizar las decisiones de los niveles central y subnacionales de gobierno para cumplir con los objetivos que "independientemente" habrán de definir según sus respectivas incumbencias.

Si la rama asignación opera a nivel local como rama definitoria respecto al "tamaño óptimo" y "composición" del gasto público, según un enfoque de maximización del bienestar, queda claro que la posibilidad de definir "tamaño" con fines de estabilización económica y su "composición", con tal fin o con fines redistributivos, sólo puede lograrse mediante algún mecanismo de "ingerencia" del gobierno central en las decisiones de los gobiernos locales en materia asignativa. Como tal decisión fiscal no responde a las preferencias de los ciudadanos locales, implicará necesariamente "una distorsión asignativa".

Tal tipo de ingerencia puede instrumentarse a través de decisiones presupuestarias a nivel nacional o federal y, en tal caso, ejecutando o recortando, según la coyuntura, gasto público federal en las jurisdicciones locales. O bien, puede intentar lograrse mediante el mecanismo de los aportes federales, condicionados o no condicionados.

La usual receta centralista en materia tributaria -como se indicara en el enfoque normativo, sólo quedarían en manos de los gobiernos locales algunos tributos sobre bases inmóviles (inmobiliario) y servicios con cargo a usuarios- indica que de las dos posibilidades fiscales, la de aportes no condicionados parece ser la que tendrá mayor gravitación.

De optarse por el gasto público federal, el mismo tendrá efectos diferenciales sobre las economías locales, de igual manera que lo tienen algunos impuestos federales, de donde parece difícil que el plan central pueda contemplar las particularidades locales e instrumentar medidas fiscales, o de otro tipo, que compensen los efectos no deseados, por ejemplo sobre la rama asignación de recursos.

Si los aportes federales, por su parte, acarrear el problema de "ilusión fiscal" y el "*flypaper effect*", tanto en sus variantes "condicionados" como "no condicionados", es dable esperar también en este caso algún grado de distorsión asignativa.

Indudablemente, nos hallamos ante un conflicto de objetivos, donde el grado de descentralización o centralización dependerá, en el aspecto asignativo, de dos efectos contrapuestos: la adaptación del tamaño y composición del sector público a las preferencias de los consumidores versus el aceptar en el corto plazo un menor grado de uniformidad en los precios relativos entre estados locales, como consecuencia de posibles distorsiones que atenten contra la consolidación del mercado interno común de la federación, que evite arbitrajes "no deseados" interregionales de bienes y personas, como respuesta al diferente comportamiento tributario local, y conduzcan a una eventual guerra tarifaria. Junto a ello, el mayor énfasis de los aspectos redistributivos, en especial en su enfoque "interregional", y de la rama estabilización.

Pero, sin lugar a dudas, aún suponiendo que en el aspecto asignativo las ventajas del paradigma Tiebout resulten superiores a las ventajas asignativas del mercado interno común, con la centralización es muy probable que el "*trade off*" se vuelque usualmente a favor de las ramas estabilización y redistribución a costa de la rama asignación de recursos. Y esto resulta obvio en tanto "la labor" de los políticos centrales y, por tal motivo, la razón de ser de su existencia en el gobierno, lo constituirían estas dos ramas.

Cabe señalar, adicionalmente respecto a las posibles distorsiones de la imposición local, la existencia de estudios empíricos que relativizan tal efecto negativo. Por ejemplo, Mieszkowski, P. (1983) ha examinado las distorsiones emergentes de la "imposición descentralizada" de los recursos naturales. Pero especialmente, Mieszkowski y Toder (1983) estimaron que la pérdida de eficiencia resultante de decisiones de localización descentralizadas "distorsivas", derivada de la imposición a los recursos energéticos en los Estados Unidos, asciende a sólo 4% de las recaudaciones. No obstante las limitaciones que pueden encontrarse en estos estudios, vuelve a surgir la sensación de que las distorsiones preanunciadas por la teoría normativa pueden no ser de gran importancia. Quedan fuera de discusión en estos estudios el tema de la equidad como argumento de la centralización de este tipo de imposición.

Pero, ¿es necesaria la exclusión de los gobiernos locales en las ramas estabilización y redistribución del ingreso?

Algunos autores ofrecen argumentos para la descentralización en las ramas estabilización y distribución. Como cita Oates (1990), Gramlich, E. (1987), sostiene que un gobierno descentralizado tiene algún rol en la política anticíclica. En particular, las políticas macroeconómicas de "shocks" (como es el caso de incrementos rápidos en los precios energéticos), tienen a menudo un muy diferente impacto en cada región del país. Los gobiernos descentralizados pueden atender las condiciones particulares de sus economías "locales", en tanto el gobierno central encontrará dificultoso tal discriminación regional con el uso de sus más amplios instrumentos de política macroeconómica. Además, los gobiernos locales pueden acumular recaudación durante los buenos tiempos y girar estos fondos durante las recesiones de manera de estabilizar el gasto y la presión tributaria a lo largo del ciclo de los negocios. Este mecanismo resulta importante si se verifican comportamientos cíclicos no uniformes entre regiones.

Por su parte Pauly, M. (1987) señala que existe alguna capacidad para el "sostenimiento descentralizado del pobre". Su argumento central es que existe típicamente una preocupación mayor en una comunidad por el indigente local que por el pobre de cualquier otra parte. Pauly argumenta que la redistribución es esencialmente un bien público local y, por lo tanto, su descentralización será eficiente en una sociedad heterogénea, pues permitirá que diferentes gustos redistributivos puedan satisfacerse. Para Oates, W. (1990) debiera existir una situación compartida en la función Distribución. Citando a King, D. (1984) señala que "*...debería existir una política redistributiva nacional básica y que las autoridades centrales deberían permitir a las locales alterar el grado de distribución en sus respectivas áreas, dentro de límites especificados*".

Adicionalmente, respecto de la rama redistribución del ingreso: ¿en qué medida los postulados de la teoría normativa son ciertos con relación al aspecto redistributivo?.

No obstante los postulados del enfoque normativo, existen evidencias empíricas que cuestionan los argumentos enunciados sobre las limitaciones a la imposición local, por parte de los gobiernos descentralizados, sobre la base del principio de la capacidad de pago, a la vez que relativizan el efecto distorsivo del empleo de impuestos asignables a los gobiernos centrales. Así, Goodspeed, T. (1989), explorando el uso de impuestos redistributivos a nivel de los gobiernos locales con el empleo de un modelo de equilibrio general de un área metropolitana, compara las propiedades de eficiencia y redistributivas de la imposición local al ingreso, en relación a un impuesto de capitación local. Aún cuando el modelo de Goodspeed es un ejercicio teórico sin contenido empírico, sugiere la posibilidad de que se haya exagerado la magnitud de la restricción al uso de la imposición en base al criterio de la capacidad de pago por parte de los gobiernos locales.

En el trabajo de Soderstrom, L. (1990), se analiza la situación relativa de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), países que a pesar de estar formalmente organizados como estados unitarios, poseen dos niveles de gobierno. Desde el punto de vista comparado, los países nórdicos poseen un sector público importante a nivel local. En estos países resulta que los gobiernos locales manejan muchas de las funciones redistributivas típicas de un estado bienestarista. De alguna manera, ellos se las han ingeniado para sortear el efecto Tiebout y el problema de la competencia asociado con gobiernos altamente descentralizados. A tal fin los países nórdicos utilizan un complejo sistema de aportes diseñados para igualar los impuestos-

precios a lo largo de las jurisdicciones locales. Cada uno, no obstante, con particularidades propias.

La peculiaridad resaltada por Soderstrom, es que los países nórdicos, a igual que países como Suiza, Luxemburgo, Alemania y Bélgica, tienen una clara preferencia por el impuesto a la renta. Suiza y Finlandia tienen casi todos los rendimientos tributarios a nivel del gobierno local provenientes de este tipo de impuesto. Dinamarca y Noruega tienen solamente cerca del 10% de los rendimientos tributarios de los gobiernos locales provenientes de otras fuentes, principalmente del impuesto a la propiedad.

En el otro extremo se encuentran Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, Grecia y Holanda, donde la imposición a la renta en los gobiernos locales está completamente ausente.

En Piffano, H. L. P. (1993), se analizan para Argentina las posibilidades del establecimiento de un impuesto a las ganancias de nivel provincial, equivalente a la imposición a los ingresos de las personas físicas - neta de ahorro -, con alícuota proporcional; incluyendo un anexo donde se pasa revista a la experiencia comparada en varios países. De tal experiencia internacional surge la interesante asociación encontrada entre descentralización de la imposición directa a los ingresos con sistemas tributarios de alta progresividad.

De lo expuesto se concluye, la realidad de los sistemas comparados indica que países con alto grado de descentralización tributaria registran sistemas tributarios más progresivos que los países con gobiernos más centralizados. La justificación de la centralización en base al objetivo distributivo se ve por lo tanto negada por la evidencia empírica.

Definitivamente, pareciera importante resaltar, como lo hace Goodspeed, T. J. (1990), que la hipótesis válida sobre esta materia es el reconocer que los países tienen diferentes puntos de vista respecto a la importancia relativa de la redistribución del ingreso, con matices diferenciales respecto a las características de tal redistribución, es decir, la redistribución "dentro de una misma región" o la redistribución "entre regiones". Los énfasis por un tipo u otro de redistribución pueden variar entre países o, inclusive, en un mismo país en distintos momentos de su historia.

Finalmente ¿el sesgo centralista en materia tributaria, no constituye un peligroso enfoque parcial, que conduce a resultados distorsivos, al descuidar la incidencia fiscal por el lado del gasto público?

El trabajo de Aaron y McGuire (1970) y, más recientemente, Hines (1986), han dejado claro que "ambos" lados del presupuesto -gastos e impuestos- son importantes determinantes de la política redistributiva. El énfasis del debate recogida por la literatura se ha centrado en el lado de los impuestos. Este "sesgo tributarista" -que va del brazo con el sesgo centralista- no sólo habrá de conducir a importantes distorsiones asignativas, sino también a políticas erradas en materia redistributiva y de estabilización.

El tema de la "armonización fiscal", en el caso de los países de la comunidad europea, ha preocupado a diversos autores, los que en trabajos recientes han abordado aspectos

de esta cuestión. Así, Sinn (1989), Tanzi y Bovenberg (1990) y Goodspeed (1990), han señalado que la armonización tributaria en la Unión Europea (ya sea a través de acuerdos sobre competencia o sobre impuestos) tendrá importantes consecuencias redistributivas, las que habrán de crear fricciones entre los países, en relación a sus respectivas políticas redistributivas.

Sin embargo, un aspecto básico ha sido descuidado en relación a la armonización por el lado del gasto, que apunta al aspecto central de la rama asignación de recursos, ligado a los argumentos sobre arbitrajes interregionales no deseados, alentados por la existencia de esquemas tributarios de los gobiernos locales diferentes. En el trabajo de Piffano, H. y Porto, A. (1992), se ha planteado el problema de la armonización fiscal, aplicado al caso de los países del Mercosur, resaltando la importancia de tener en cuenta "ambas caras de la moneda". Mediante el empleo de un modelo sencillo, se demuestran las consecuencias "distorsivas" del enfoque, que se identifica como "sesgo tributarista", abogándose por un tratamiento conjunto de ambos lados del presupuesto (armonización "fiscal", no simplemente armonización "tributaria").

El trabajo de Piffano-Porto permite afirmar que, en primer lugar, es incorrecto considerar que los esfuerzos de armonización fiscal deben estar dirigidos "exclusivamente" a la eliminación de asimetrías por el lado de los tributos; por consiguiente, no necesariamente una legislación uniforme de nivel central en todas las jurisdicciones locales garantiza una solución eficiente; también debe contemplarse la estructura del gasto público de los distintos estados locales, y en qué medida éstos generan distorsiones. En segundo lugar, debe quedar claro que la armonización fiscal no consiste en igualar niveles de gasto e impuestos en los estados miembros de la federación; no es sólo una cuestión de tamaño o magnitud absoluta del gasto público y la recaudación tributaria. Más bien, se trata de igualar estructuras relativas y coordinar políticas fiscales entre estados locales que van más allá del tema tributario.

Lo anterior aplica directamente a los problemas de descentralización y de armonización fiscal, entre los gobiernos locales y el gobierno central. El enfoque de "separar" ambos lados de la ecuación fiscal, conduce al descuido de esta interrelación recíproca de gasto y financiamiento, y sus efectos sobre las tres ramas: asignación de recursos, redistribución del ingreso y estabilización económica.

Por todo lo expuesto, el enfoque normativo tradicional Musgraviano, de separar el tratamiento de gastos e impuestos en la asignación de potestades entre niveles de gobierno, puede conducir a estructuras fiscales distorsivas, esto es, puede implicar migraciones no deseadas entre estados locales. Ello derivará en postular una mayor centralización del gasto público, para compensar situaciones en materia de gasto (aportes federales), lo que plantea los problemas ya analizados en puntos anteriores (efectos "Leviatán" y "flypaper").

5. Centralización versus descentralización: algo más que un problema "técnico". La "economía política" del federalismo fiscal.

La escuela del "*public choice*", en rigor, va más allá de la mera disputa sobre cuestiones técnicas referidas al logro de óptimos paretianos en la asignación de recursos. Se trata de poner sobre la mesa del debate una cuestión eminentemente política, con implicancias institucionales importantes, y donde los partícipes de la contienda se

reúnen ideológicamente en dos polos opuestos: aquellos inclinados al manejo centralizado de las rentas nacionales con que cuenta una sociedad -lo que implica limitar la autonomía de decisión de los individuos y los agrupamientos sociales intermedios que ellos conformen (y, consecuentemente, sus derechos de propiedad)- , versus los que priorizan las libertades de los individuos y de las asociaciones menores que ellos conforman.

Se ha argumentado que la centralización tributaria y en general la centralización del manejo de los instrumentos de política, acarrea costos a nivel individual de las personas. La cuestión se origina en la pérdida de autonomía de los gobiernos locales, en un contexto general de creciente reducción de los niveles de libertad de los ciudadanos, en subordinación a los dictados del gobierno central, preocupado "por el bienestar general".

Las finanzas públicas, en especial la literatura sobre "*public choice*", ha intentado dar respuesta al problema planteado por la satisfacción de las necesidades colectivas, a fin de arribar a soluciones óptimas en la asignación de recursos. Vale decir, se ha incursionado en los aspectos políticos o de las elecciones sociales relacionadas con la prosecución de tal objetivo.

Las contribuciones de Buchanan y otros autores, permiten visualizar los mecanismos políticos a través de los cuales se adoptan las decisiones públicas, de forma tal que para el caso de los bienes públicos, se obtengan soluciones eficientes, de la misma manera que el sistema de mercado lo intenta resolver para el caso de los bienes privados.

Las soluciones diseñadas a través de los mecanismos de la votación, intentan encontrar arreglos sociales que reflejen las preferencias de los votantes o ciudadanos. En este contexto, un dilema que debe resolverse es el de la existencia de distintos posibles niveles de gobierno y la correspondiente asignación de potestades fiscales (esto es, poder de decisión en materia de gasto público y su financiamiento con tributos).

La existencia de un gobierno puede ser explicada por analogía, a través de la teoría de los clubes (Buchanan, J., 1965). Ella describe la circunstancia por la que los individuos resuelven reunirse bajo una asociación que les provea el servicio o bien común (bienes públicos), permitiendo prorratar entre todos el costo de su provisión. El supuesto implícito o subyacente, es que cada individuo o socio ingresa voluntariamente al club, posee poder de voz y voto en las decisiones y libertad de salir del club en caso de que la decisión de la mayoría lo perjudique.

Este criterio implica el aceptar como regla de eficiencia al postulado Wickselliano, que sostiene que una decisión será eficiente, siempre que ningún ciudadano pueda objetarla (criterio de unanimidad). Este criterio es coherente con el criterio de Pareto -restringido a las elecciones de mercado (bienes privados)- que indica como solución eficiente a aquélla a partir de la cual ninguna persona puede ser mejorada en su bienestar sin que ello implique desmejorar a alguna otra.

Los ciudadanos, dentro del esquema indicado, deben resolver la existencia de diferentes asociaciones (niveles de gobierno) que atienden la satisfacción de necesidades colectivas de distinto orden (diferente grado de abarcabilidad de la externalidad en sentido territorial). Así como las comunidades menores reunidas en pueblos y ciudades,

resuelven sus problemas comunes a través de su asociación en forma de un municipio, el conjunto de comunidades menores deben reunirse en una asociación mayor para resolver la provisión de bienes públicos de alcance regional o provincial. Finalmente, estas asociaciones mayores deben a su vez, asociarse en un estado superior (gobierno federal o nacional), para resolver la satisfacción de otras necesidades colectivas, abarcativas del conjunto de provincias o regiones del país.

Para que la solución resulte eficiente, en el sentido Wickselliano, debe aceptarse que el arreglo constitucional es la forma en que los individuos resuelven "voluntariamente" o por "consenso" su asociación superior. En este arreglo voluntario (no coercitivo), ellos deciden, entre otras cosas, reglas de decisión comunes (formas de gobierno), de manera que las disposiciones gubernamentales posteriores al arreglo constitucional, gozan de su implícito reconocimiento y aceptación.

Algunos autores modernos han enfatizado los problemas que plantean la existencia de los grupos de presión que ejercen influencias en las decisiones que a diario adoptan los gobiernos y que implican verdaderas distorsiones entre los deseos de los votantes y las elecciones sociales (*public choice*), que en la práctica se llevan a cabo (Krueger, A., 1974). Aún cuando los mecanismos políticos pueden, en el largo plazo, ir resolviendo estas cuestiones (a través del recambio de representantes por elecciones sociales), parece interesante destacar un enfoque alternativo ensayado por otros autores en el tratamiento del tema (Wiseman, 1965). El mismo enfatiza el hecho de que las decisiones que a diario adopta un gobierno implican, a nivel individual, que el ciudadano asuma un costo de oportunidad que no siempre se compensa con los beneficios esperados para él de tales medidas. En tal caso, para que el postulado Wickselliano opere en la práctica, los individuos debieran tener acceso a dos dimensiones derivadas de ese costo de oportunidad: la dimensión de la "voz" y la dimensión de la "salida".

La dimensión de la voz, nos plantea el siguiente interrogante: si un individuo considera insatisfactoria una decisión social, ¿existe en la práctica un procedimiento efectivo por el cual él pueda expresar su oposición y cuente con la posibilidad de influir en su modificación?

La dimensión de la salida nos plantea el segundo interrogante: si un individuo ve que no existe posibilidad de influir en el cambio de la decisión de forma que ésta satisfaga a sus deseos personales, ¿cuán fácil puede él escapar del sistema de reglas impuestas por el gobierno, es decir, abandonar la sociedad relevante (municipios, provincia o estado, nación)?

En base a tal tipo de razonamiento, sin embargo, no sería posible extraer respuestas generales a la pregunta de sobre cuál nivel de gobierno debería descansar en mayor medida el poder de gastar e imponer, pues esto dependerá del sistema de valores relevante para los individuos ciudadanos, así como del uso de los recursos requeridos para proveer un determinado servicio (por ejemplo, un ciudadano puede preferir el contar con un servicio abastecido localmente, a pesar de que ello implique un costo (gasto público) mayor a financiar con los tributos, si es que él le asigna valor suficiente a la mayor libertad (en cuanto a la posibilidad del ejercicio del derecho de la salida) que esta solución le brinda, respecto a la coerción del gobierno.

En otros términos, el modelo del comportamiento gubernamental que trata a éste como un sirviente completamente condicionado por el votante (como es el caso del modelo del votante mediano), pareciera ser menos útil en la práctica que los modelos del tipo "Leviatán", que tratan al gobierno una vez electo, como gozando de cierta libertad para perseguir sus "propios objetivos" -en gran medida explicado por el paradigma principal-agente y las asimetrías de información entre gobernantes y votantes-, circunstancia que, en el corto plazo al menos, permite ejercer coerción sobre los ciudadanos.

La implicancia de este enfoque es que una dimensión de la eficiencia, debe ser la medida en que los arreglos institucionales restrinjan el poder del "Leviatán".

En rigor, los arreglos constitucionales pueden ser el vehículo por el cual la opción de la voz citada se constituya en una efectiva restricción al poder coercitivo del gobierno. Todo estado (de nivel inferior: municipio, provincia) puede intentar actuar coercitivamente (como Leviatán), pero el acuerdo constitucional -federal- limita su poder, a la vez que hace al costo de oportunidad de la opción de salida (movimiento hacia otros estados) relativamente bajo. En realidad, esta posibilidad de "votar con los pies" (Tiebout), es decir, la posibilidad de entrar o salir de un estado local a otro a bajo costo, restringe la libertad de cualquier gobierno local a adoptar reglas marcadamente diferente de otros estados. Esta restricción a la libertad del Leviatán, reduce a su vez la necesidad de reglas explícitas constitucionales que limiten ese poder, circunstancia que no se verificaría en el caso de un gobierno central, donde los individuos se enfrentan con el costo de oportunidad alto del desarraigo, si desean emigrar a otros países, para concretar la opción de la salida.

La implicancia final del enfoque, es que una mayor descentralización del poder fiscal permitiría contar con mayor efectividad al cumplimiento de la regla de eficiencia Wickselliana a la vez de garantizar un escenario de mayor nivel de libertad política de los individuos. Sin embargo, no puede extraerse a priori cual debiera ser el nivel óptimo de descentralización (o centralización), pues en su definición influye el sistema de valores que impera en la sociedad, como se indicara. En la práctica existen muchos tipos de federalismos, abarcando extremos de gran descentralización (Suiza) y otros de una fuerte centralización (ex-URSS).

En los desarrollos de la nueva corriente de la "*political economy*" del federalismo fiscal, se plantean estas cuestiones básicas -en rigor, derivadas de la escuela del *public choice*-, las que tienen que ver con aspectos eminentemente políticos, como lo es el ejercicio de la libertad individual y las garantías a los derechos humanos de los individuos. Pero también se ocupa de otras cuestiones no tan fundamentales, aunque por ello no poco importantes.

Los mecanismos políticos a través de los cuales las decisiones fiscales son adoptadas, merecen especial tratamiento. Ello en razón de que, como también señalara Weingast (1981), parecen existir importantes divergencias entre los principios normativos, por un lado, y las preferencias de los políticos, por el otro. Los gobiernos o los gobernantes no son ya "agentes perfectos" de los deseos del principal (ciudadanos). El enfoque tradicional normativo que considerada al gobierno como algo dado y a los funcionarios como perseguidores fieles del bienestar general, constituye, a la luz de estos desarrollos, una teoría ingenua del gobierno. Por lo tanto, el paradigma principal-agente, ligado a las asimetrías de información que posibilitan a los gobernantes perseguir objetivos

divergentes que colisionan con el bienestar general, aparece como un enfoque más realista para analizar las cuestiones del federalismo.

Por ello ha habido un cambio en la preocupación de los estudiosos en años recientes. El tema principal no es ya la elaboración de criterios normativos de asignación de potestades fiscales, sino el estudio de las condiciones bajo las cuales existe y se desarrolla un estado federal. Breton y Scott (1980) han identificado este cambio de las ideas clasificando el análisis del diseño de una federación entre un "diseño por máquinas" (enfoque orientado al bienestar o al resultado del federalismo) y un "diseño por los políticos" (enfoque orientado al proceso del federalismo). Bird (1986b), op. cit., ha enfatizado este punto como esencialmente relevante en la explicación de recientes tendencias a descentralizar servicios hacia los gobiernos locales (no estatales) y que, no obstante, han debilitado al federalismo, al debilitar el poder de los gobiernos intermedios ante el gobierno federal, como ya se citara.

El segundo enfoque, implica una teoría del federalismo que integra la dimensión política del federalismo con la dimensión económica pura. Se intentan analizar las relaciones entre los arreglos institucionales y cómo los tipos de política económica se derivan de ellos. Esto es, intenta integrar el proceso de las decisiones políticas con el resultado de ese proceso, permitiendo, de esta manera, contrastar los postulados de la teoría orientada a los resultados con los esperados del proceso político.

Así, Weingast (1981), op. cit, ha demostrado cómo las instituciones políticas transforman el basamento económico del análisis beneficio-costos en otro análisis de "beneficios y costos políticos". Se concluye que las instituciones políticas fundamentalmente alteran las percepciones e incidencia de los beneficios y costos, de modo que sistemáticamente sesgan las elecciones sociales apartándolas de un resultado eficiente; y ellas lo hacen en forma diferentes en cada nivel de gobierno (Thoni, 1986).

En esta nueva línea de investigación, Kirsh (1987) demuestra que el federalismo, y por lo tanto el grado de descentralización, parece ser el resultado de un juego o interacción de fuerzas centrífugas y centrípetas. Y estas fuerzas, a su vez, dependen y son determinadas por la estructura federal. Las fuerzas centrífugas tratan de minimizar las separaciones y conflictos "dentro" de las jurisdicciones, construyendo jurisdicciones homogéneas; pero esto a su tiempo tiende a generar conflictos "entre" jurisdicciones. Si estos conflictos no pueden ser resueltos a través de negociaciones, entonces las fuerzas centrípetas tratarán de superar el conflicto mediante la centralización, pero, haciendo esto, pueden generar otro conflicto. El análisis de Kirsh se detiene aquí, pero resalta el hecho de que todas estas interacciones deben ser investigadas a través de estudios empíricos en países federales.

Pareciera, finalmente, que las preferencias por bienes y servicios públicos en un área son muy dependientes de la "cultura" del área. Factores como idioma, religión, raza e historia, cuentan y proveen un buen argumento para la descentralización.

Un punto interesante destacado por Olson (1986) es que en general, no obstante advertirse diferencias dramáticas en la escala óptima de algunas funciones gubernamentales, no siempre ello conduce a la centralización. Olson sugiere que en el caso de la función "defensa", las enormes economías de escala en la prestación del servicio militar, probablemente no sea la única explicación del porqué esta función es

centralizada. Caso contrario no se explicaría la razón por la que algunos gobiernos con poderes militares disuasivos no intentan anexar otros estados independientes, sustituyendo los "ejércitos locales". Olson sugiere que fuertes deseconomías de escala surgirían por la necesidad de coordinación y control de vastos espacios geográficos y gran cantidad de individuos, pero también surgirían conflictos importantes debido a fuertes demandas de las jurisdicciones anexadas debido a diferencias culturales.

Galeotti, G. (1992) sugiere cómo la descentralización permite reducir "las rentas de los políticos" generando un mayor desarrollo de las relaciones verticales (entre votantes y representantes políticos), en detrimento de las relaciones horizontales (entre representantes políticos), en razón de que con la descentralización la "elasticidad de la demanda política" enfrentada por los partidos políticos resulta mayor, confirmando esta proposición con la cita de evidencia empírica.

En un trabajo anterior ya citado (Piffano, 1989), se formula un diagnóstico político del fuerte centralismo tributario en Argentina, donde un aparente "mayor federalismo" derivado de la descentralización de servicios, en alguna medida compensada por un aumento de la participación de las provincias en la distribución primaria, en rigor a conducido a un esquema federal de fuerte ingerencia del gobierno central, quien ha derivado en las jurisdicciones provinciales la responsabilidad de la prestación de los servicios sin avanzar en la descentralización de los recursos tributarios, provocando un debilitamiento del principio de imputabilidad, a la vez de generar un comportamiento "corporativo" y de "actividad de *lobby*" de los representantes provinciales en el gobierno nacional, en desmedro del ejercicio de su responsabilidad fiscal ante los contribuyentes.

En nuestro medio también, Porto (1992) analiza las circunstancias por las que determinados resultados económicos del federalismo en Argentina, es consecuencia de la forma en que el proceso institucional ha ido modelando los criterios de representación jurisdiccional en el parlamento, mediante las leyes electorales que regulan la elección de senadores y diputados, y cómo ellas han conducido a resultados económicos esperados - aunque no necesariamente justificables estrictamente desde un enfoque normativo - en la distribución secundaria de recursos entre jurisdicciones. También Porto, A. (1993), ha puesto de manifiesto, para el caso argentino, la evolución hacia un "federalismo coercitivo", el que al favorecer una mayor discrecionalidad del nivel federal, habrá de reforzar la vigencia de mecanismos de negociación política entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, acentuando la actividad de *lobby* a nivel ministerial y del parlamento.

6. Conclusiones: recomendaciones de política a la luz de los desarrollos de la literatura

De acuerdo a la analizado en los apartados previos, sería posible afirmar que el grado de descentralización de las decisiones fiscales (impuestos y gastos), dependen de características políticas, institucionales y económicas de cada país. No obstante, teniendo en cuenta los argumentos de eficiencia y equidad ensayados, tanto por la teoría normativa como por la teoría positiva, es posible extraer como "regla general", la siguiente recomendación de política:

"Descentralizar la política fiscal tanto como fuere posible, minimizando al mismo

tiempo la brecha fiscal, lo que implica descentralizar tanto gasto como el financiamiento tributario y, de esta manera, minimizar la necesidad de transferencias verticales (nación-provincias; provincia-municipios), sujeto al cumplimiento de los objetivos nacionales, a saber:

i) objetivos de equidad ante asimetrías regionales que exijan redistribuciones territoriales del ingreso;

ii) objetivos de optimización en la provisión de bienes públicos con derrames de beneficios y costos a través de las fronteras de los gobiernos locales (externalidades);

iii) el objetivo del mantenimiento de un mercado interno común, evitando o minimizando las distorsiones fiscalmente inducidas en los precios relativos de bienes, servicios, trabajo y capital; y,

iv) el objetivo macroeconómico de garantizar un nivel de actividad estable, evitando la prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas y controlando el crecimiento del tamaño del gobierno.

De los lineamientos generales expuestos sobre la asignación específica de potestades fiscales a los diferentes niveles de gobierno, pueden obtenerse asimismo los juicios siguientes:

a) los gobiernos locales deberían especializarse en la provisión de servicios con características de "bienes mixtos" y aquellos "bienes públicos con derrames de beneficios delimitados territorialmente". Ellos son: servicios educativos, sanitarios de baja y mediana complejidad, de asistencia social, de transporte y comunicaciones locales, de regulación ambiental, de justicia y de seguridad, así como la provisión local de servicios como los de agua, alcantarillado, alumbrado público, limpieza y saneamiento. Los gobiernos centrales, en cambio, deberían proveer los servicios de defensa, relaciones exteriores y culto, comercio internacional, inmigraciones, justicia federal, regulaciones ambientales sobre actividades con derrames de costos interregionales, y todo servicio con características de bien público con alcance nacional o que exija coordinación y acuerdos interregionales o con otros países.

b) los gobiernos locales deberían establecer impuestos en lo posible sobre bases tributarias no móviles y, para el caso de impuestos que graven bases tributarias móviles (factores, bienes y ciertos servicios), deben evitar que sean distorsivos y no posibilitar la traslación (exportación) de cargas hacia otros estados locales. Ellos son: la imposición a la tierra (el impuesto inmobiliario, tanto rural como urbano), el impuesto automotor de los residentes locales, la imposición al consumo (ventas minoristas) o al gasto de las familias (impuesto proporcional a las ganancias de personas físicas).

c) Los gobiernos centrales deberían establecer los impuestos con fuerte efecto redistribuidor, los que exijan mayor uniformidad por ser inevitables la generación de distorsiones a nivel local o aquellos que gravan recursos muy asimétricamente distribuidos a nivel regional. Ellos son: el impuesto a la renta personal progresivo, el impuesto al capital (impuesto a las ganancias de sociedades), los impuestos a los recursos no renovables (hidrocarburos), el impuesto al valor agregado y los impuestos al comercio exterior.

d) la existencia de brechas fiscales negativas en los gobiernos locales como consecuencia de la desigual descentralización de gastos y recursos, debe ser resuelta mediante transferencias verticales, que contemplen los incentivos fiscales que aseguren eficiencia asignativa y minimicen las ineficiencias que pudieren resultar por "ilusión fiscal". Estas brechas deberían a tal fin ser minimizadas.

e) Las asimetrías regionales de capacidad tributaria local deberían enfrentarse con algún mecanismo de transferencias regionales de nivelación de recursos. A igual que en el caso previo, deberían instrumentarse de forma de minimizar los costos de eficiencia que es dable esperar de ellas (*flypaper effect*).

Referencias

Artana, D. y López Murphy, R. (1992): "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires.

Bird, R. (1986a): "Federal finance in comparative perspective", *Canadian Tax Foundation*, Toronto.

Bird, R. (1986b): "On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states", *Environmental Planning: Government and Policy*, Vol 4., Canada.

Boadway, r. y Wildasin, D. (1977): "*Public Sector Economics*", Little, Brown and Co., 2nd. ed., Boston, Mass.

Break, G. (1967): "*Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*", The Brooking Institution, Washington, D. C..

Brennan G. y Buchanan, J (1980): "*The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*", Cambridge University Press, Cambridge.

Breton, A. y Scott, A. D. (1980): "*The Design of Federations*", Institute for Research on Public Policy, Montreal.

Brown, C y Oates, W. (1987): "Assistance to the Poor in a Federal System", *Journal of Public Economics*, Vol. 32.

Buchanan, J. (1965): "An Economics Theory of Clubs", *Economica*, Feb.

Buchanan, J. y Tullock, G. (1962): "*The calculus of consent*", University of Michigan Press.

Cumberland, J. (1981): "Efficiency and Equity in Interregional Environmental Management", *Review of Regional Studies*, Vol. 10.

Eberts, R.W. y Gronberg, T. J. (1988): "Can Competition Among Local Governments Constrain Government Spending?", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Vol. 24.

Galeotti, G. (1992): "Decentralization and political rents", en King, D. (ed), *Local government economics in theory and practice*, Routledge Chapman and Hall, Inc., New York.

Goospeed, t. j. (1985): "*Local Income Taxation as a Intercommunity Externality*", University of Maryland Working Paper 85-12, Maryland.

Goodspeed, T. J. (1990): "The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.

Gordon, R. (1983): "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97.

Gramlich, E. M. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Oates, W., (ed), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Mass..

Gramlich, E. M. (1985): "Reforming U.S. Federal Fiscal Arrangements", en Quigley J. y Rubinfeld. D. (ed), *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*, University of California, Berkeley.

King, D. (1984): "*Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government*", Allen & Unwin, London.

Kirsh, G. (1987): "Einleitung", en G. Kirsh (ed.) *Federalismus Stuttgart*, New York.

McLure, C. (1967): "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962", *National Tax Journal*, Vol. 20.

McLure, C. (1983): "*Tax Assignment in federal countries*", Australian National University Press, Canberra.

Mc Whinney, E. (1965): "*Comparative federalism*", University of Toronto Press, 2nd. ed., Toronto.

Musgrave, R. (1959): "*The Theory of Public Finance*", McGraw Hill, N.Y..

Musgrave, R. (1983): "Who should tax, where and what?", en *Tax Assignment in Federal Countries*, McLure, C. (ed), Australian National University Press, Canberra.

Nowotny, E. (1983): "Tax assignment and revenue sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", en *Tax assignment in federal countries*, McLure, C. (ed), Center for Research on Federal Relations The Australian National University, Camberra.

Nuñez Miñana, H. (1994): "*Finanzas Públicas*", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, ASAP-Ed Macchi, Buenos Aires.

- Oates, W. (1972):** "*Fiscal federalism*", Harcourt, Brace y Javanovich, N.Y.
- Oates, W. (1990):** "Fiscal Federalism: An Overview", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.
- Oates, W. y Schwab, R. (1988):** "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing?", *Journal of Public Economics*, Vol. 35.
- Oates, W. y Schwab, R. (1989):** "The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management", *Mimeo*.
- Olson, M. (1986):** "Toward a more general theory of government structure", *American Economic Review*, 76; 2.
- Owens, J. (1992):** "Financing local government. An international perspective with particular reference to local taxation", en King, D. (ed), *Local government economics in theory and practice*, Routledge, Chapman and Hall, Inc., N. Y.
- Peltzman, S. y Tideman, T. N. (1972):** "Local versus National Pollution Control: Note", *American Economic Review*, Vol. 62.
- Piffano, H. L. P. (1988):** "Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (1993):** "El Impuesto Provincial a las Ganancias, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, UNLP - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. *Mimeo*. La Plata, y *Anales de las 27^{as} Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piffano, H. L. P. y Porto, A. (1994):** "La Armonización Fiscal entre Países y la Necesidad de Considerar Ingresos y Gastos Públicos", *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131 - 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Porto, A. (1990):** "*Federalismo Fiscal. El caso argentino*", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Porto, A. (1992):** "Tamaño del Sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones", IIE (UNLP) e ITDT, *Mimeo*. Buenos Aires.
- Porto, A. (1992):** "Comentario al trabajo de D. Artana y R. López Murphy: 'Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la tina'", ITDT y UNLP, *Mimeo*. Buenos Aires.
- Porto, A. (1993):** "Federalismo Fiscal", Universidad Nacio de La Plata e Instituto Torcuato Di Tella, *Mimeo*. Buenos Aires.
- Quigley, J. y Smolensky, E. (1991):** "Conflicts among levels of government in a

federal system", en *Proceeding of The 47th Congress of the International Institute of Public Finance*, Pestieu. P. (ed), St. Petersburg.

Sterks, C. y de Kam, C. A. (1990): "Decentralizing Taxation in the Netherlands" en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.

Soderstrom, L.(1990): "Fiscal federalism: the Nordic countries style", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.

Tacchi, Carlos (1988): "Comentarios al trabajo 'Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria, de Horacio L. P. Piffano", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Thoni, E. (1986): "*Politokomische Theorie des Foderalismus Eine Kritische Bestandsaufnahme*", Baden-Baden.

Thoni, E. (1992): "The political economy of tax and expenditure decentralization. Are there answer for constitutional reform ?", en *Local Government Economics in Theory and Practice*, King, D. (ed), Routledge, Chapman and Hall, Inc., N. Y.

Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C.(1981): "The political economy of benefits and cost: a neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy*, 89, 4.

Winer S. (1983): "Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions", *Journal of Political Economy*, Vol. 91.

Wiseman, J. (1987): "The political economy of federalism: a critical appraisal", Environment and Planning C: Government and Policy. Versión en español en *Anales de las XX Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.

Zax, J. S. (1989): "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?", *American Economic Review*, Vol. 79.

NOTA 2

“LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS FEDERALES Y LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA”¹

Capítulo 1

Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal

1.1. Tipificación de los Sistemas Federales y la Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales

En materia tributaria y con relación a la asignación de potestades a los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal, se han definido diversos esquemas o criterios que implican diferente grado de descentralización². En efecto, la descentralización tributaria registrada en el mundo, reconoce grados diferentes de autonomía subnacional. Una sistematización de los criterios alternativos sobre asignación de potestades tributarias habrá de permitir diferenciar los aludidos grados de autonomía. Partiendo de los criterios que aseguran una fuerte autonomía tributaria subnacional y pasando a otros de una escasa, débil o nula autonomía, se pueden identificar:

- (i) Separación de fuentes, con potestades exclusivas de cada nivel de gobierno (nacional y provincial o estadual);
- (ii) Concurrencia de fuentes (con potestades tributarias compartidas por ambos niveles de gobiernos);
- (iii) La de alícuotas subnacionales adicionales sobre tributos nacionales;
- (iv) La de participación o coparticipación tributaria sobre impuestos legislados por el nivel nacional de gobierno, con criterios de asignación del rendimiento tributario de tipo devolutivo (“*tax sharing*”), redistributivo (“*revenue sharing*”) o mixto;
- (v) Finalmente, la asignación de fondos (aportes o transferencias federales) del gobierno central mediante “aportes no condicionados” (“*block grants*”) o “aportes condicionados”. Estos últimos, a su vez, bajo la modalidad de aportes con contrapartida federal (“*matching grants*”) o aportes para fines específicos (“*categorical grants*”).

¹ Extraída de nota elaborada en el ámbito del Departamento de Economía, UNLP, La Plata, 2004. Los desarrollos correspondientes a los Capítulos 1, 2 y 3 se basan en Piffano, H. (2003g) y en una versión preliminar de este documento de Marzo de 2003.

² El concepto “descentralización tributaria” significa el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales (estaduales o provinciales y municipales). La autonomía fiscal a nivel de los gobiernos subnacionales, que reconoce a los mismos la potestad de establecer el nivel y composición de su gasto y el sistema de financiamiento mediante tributos, suele ser considerada la base política fundamental de todo sistema constitucional o formalmente federal. En particular la asignación de potestad y consecuente responsabilidad política en legislar sobre tributación, ha sido catalogada como el rasgo más sobresaliente de un federalismo fuerte (ver McLure, C., 1998).

La enunciación así ordenada explica en sentido decreciente la autonomía fiscal reconocida a los gobiernos subnacionales. Consecuentemente, el principio de correspondencia fiscal (la “conexión Wickselliana”), que facilita el “*accountability*” de los respectivos niveles de gobierno, se ve reforzado especialmente con los dos primeros criterios.

En efecto, los dos primeros son los criterios que más se adecuan a un sistema político de estructura federal. De ambos, los sistemas de separación de fuentes permiten un mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal y la consecuente *accountability* fiscal de los gobiernos, en tanto la presión tributaria ejercida sobre determinada base queda claramente identificada con relación al gobierno que la ha generado. En los casos en que los gobiernos concurren simultáneamente a gravar una misma base y particularmente en el caso de los impuestos de tipo real e indirecto, aún cuando el nivel de las alícuotas quede diferenciado en las respectivas legislaciones, no resultará plenamente nítido para el ciudadano común (“*constituency*”) de donde proviene la carga de los impuestos que debe soportar³. Por otra parte, la superposición de gravámenes sobre una misma fuente o base, obligará a los respectivos niveles de gobierno a armonizar legislaciones y establecer límites máximos de presión tributaria, de forma que - dada la usual predominancia de los intereses nacionales por sobre los locales o regionales -, la autonomía de los gobiernos subnacionales se verá en los hechos necesariamente reducida o acotada⁴.

Lo anterior mueve a advertir una circunstancia que ya fuera expuesta por varios expertos⁵, referente a que el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales – particularmente a los de nivel regional, provincial o estadual – puede ser de índole parcial. Ya sea por razones constitucionales o legales, las atribuciones subnacionales pueden estar acotadas. Por ejemplo, en solamente fijar alícuotas pero sin poder legislar sobre bases impositivas. En otros casos, tener ciertas atribuciones para legislar sobre dichas bases o crear nuevos impuestos, pero con alícuotas establecidas dentro de bandas delimitadas en cuanto al nivel de las mismas.

³ Muy tempranamente John Stuart Mill (1848) adelantó la hipótesis sobre la diferencia fundamental en cuanto a transparencia entre los impuestos directos y los indirectos. En la página 237 de su primera edición, Mill argumenta: “*Perhaps...the money which [the tax payer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all...If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure*”. También Alberdi (1854) reconoció la ausencia de visibilidad en la imposición indirecta, aconsejando no obstante su empleo en el nivel nacional de gobierno en razón de la urgencia de entonces por sumar recursos al Tesoro del nuevo gobierno de la Confederación; dice Alberdi: “*la contribución indirecta es la más abundante en producto fiscal, como lo demuestra el de las aduanas, comparativamente superior al de todas las demás contribuciones*” y agrega, “*Es la más fácil, porque es imperceptible al contribuyente su pago, que casi siempre hace en el precio que da por los objetos que consume. Paga la contribución en el precio con que compra un placer, y naturalmente la paga sin el disgusto que acompaña a toda erogación aislada. Esta calidad de la contribución indirecta es de mucho peso en países y en tiempos en que la autoridad empieza a establecerse, y necesita economizar todos los pretextos de descontento o de inobediencia*” (lo marcado en negrita es propio). Alberdi sostenía al mismo tiempo que la imposición directa debía ser un recurso esencialmente provincial.

⁴ En rigor, todo sistema federal habrá de exigir cierto nivel de coordinación fiscal y tributaria vertical. Resulta así que, en razón de objetivos macroeconómicos, la presión tributaria consolidada – ligada a su vez al nivel consolidado del gasto público - debe ser consensuada entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales de forma de no superar ciertos límites; y la definición de la presión sobre determinada base lo exige aún más, por razones macro y microeconómicas.

⁵ Ver OECD (2000) y McLure, C. & Martínez-Vázquez, J. (2003).

Cabe destacar, no obstante, que los criterios que mejor se adaptan a un esquema de verdadero federalismo, son los que admiten la posibilidad de fijar las alícuotas de los tributos, es decir, alícuotas que autónomamente decida aplicar cada gobierno y, consecuentemente, permitir diferenciaciones de ellas entre jurisdicciones. De esta manera los sistemas que se adaptan a esta finalidad son los enumerados como i), ii), e iii)⁶.

1.2. Sistemas Federales en la experiencia internacional comparada

Del análisis comparado internacional sobre asignación de potestades tributarias, la experiencia práctica arroja la existencia de sistemas que en muchos casos combinan algunos de los criterios expuestos previamente⁷. Así, los sistemas tributarios encontrados en el mundo suelen reconocer como base sustantiva de financiamiento de los gobiernos subnacionales:

- a) Sistemas tributarios propios: con bases y alícuotas (totales o adicionales) bajo control subnacional, que pueden asumir las formas de separación de fuentes o concurrencia de fuentes de ambos niveles de gobierno.

Son los casos de países federales como Estados Unidos de América, Suiza y Canadá.

- b) Participación o coparticipación impositiva: que implica centralización de la legislación (bases y alícuotas establecidas por el nivel nacional) y distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno. Las participaciones son establecidas en instrumentos legales (leyes convenio o pactos). Existe libertad de cada nivel de gobierno sobre decisiones de gasto.

Son los casos de Australia, India y Argentina, aunque con diferencias de grado entre ellos.

Alemania puede también ubicarse en este grupo al tener un esquema centralizado en cuanto a legislación de la mayoría de los impuestos – incluyendo los de recaudación propia de los Länder - y descentralización de unos pocos, con establecimiento de límites en las alícuotas subnacionales a través de los acuerdos de coparticipación. La particularidad del caso alemán es haber descentralizado la recaudación de los impuestos inclusive federales. La otra particularidad es el sistema de transferencias de nivelación que opera a nivel interjurisdiccional (entre los Länder) junto al régimen de coparticipación y de aportes del gobierno federal. En este grupo caben también los países Nórdicos (unitarios), con legislaciones armonizadas y alícuotas locales en algunos casos limitadas.

⁶ Ciertamente, la autonomía fiscal de los gobiernos está subordinada básicamente a la potestad de fijar alícuotas de los impuestos, ligado esto a la definición del tamaño y composición de los bienes públicos deseados por la comunidad, aunque una concepción amplia del concepto de autonomía debería incluir la potestad de legislar sobre exenciones, deducciones y otros atributos del impuesto. Sin embargo, existe coincidencia en la literatura en cuanto a señalar que la potestad de fijar alícuotas es el ingrediente esencial de la autonomía fiscal, en tanto ello permite dimensionar el impuesto-precio que cada gobierno decide imponer a su electorado a cambio de los bienes públicos que ha de proveer.

⁷ Un estudio comparado internacional sobre sistemas tributarios subnacionales operando en el mundo, puede consultarse en Piffano, H. (2003a) y en Nota 13 en este libro.

- c) Transferencias de libre disponibilidad: el gobierno central determina (usualmente con criterio redistributivo) la participación de los gobiernos locales, pero éstos determinan el destino de los fondos (gasto a financiar).

Son los casos de Francia, Italia y en general de los países unitarios.

- d) Transferencias condicionadas: el monto de la transferencia es determinado por el gobierno central, exigiendo contrapartida local (*“matching grants”*), o bien especificando el destino específico de los fondos (*“categorical grants”*).

Existentes en la mayoría de los países combinado con los otros esquemas, pero son más usuales en países unitarios.

Por último, desde el punto de vista de la “administración tributaria”, también existen alternativas de centralización o descentralización. Los modelos pueden ser el de una única administración tributaria en el ámbito central, de administraciones subnacionales y, finalmente, de administraciones paralelas central y subnacionales.

El primer esquema, usualmente ligado a un sistema tributario totalmente legislado a nivel del gobierno central, es muy común en países unitarios y en ciertos países federales en los que rigen mecanismos de coparticipación (*“tax sharing”* o *“revenue sharing”*) y/o de transferencias verticales; son los casos de Australia, Francia, Italia, Portugal, algunos países de habla francesa de África Occidental, la ex Unión Soviética, Hungría, varios países Latinoamericanos y la nueva reforma que está perfeccionando China.

El segundo, menos usual, requiere de un sistema de “coparticipación a la inversa”, desde abajo hacia arriba; y los casos registrados en el mundo corresponden a Yugoslavia, Rusia y China (antes de 1994). Asimismo, en Suiza actualmente los cantones recaudan los impuestos a la renta, tanto propios como el impuesto federal. En Canadá la provincia de Québec recauda el impuesto federal, junto al provincial, sobre el Valor Agregado. Lo mismo sucede con los Länder en Alemania que recaudan el IVA federal.

El tercero y último, de administraciones solapadas, es más común en países formalmente federales y los casos más representativos son los Estados Unidos de América, Suiza y, en Latinoamérica, Brasil y Argentina. No obstante, este sistema admite combinaciones de administraciones subnacionales en algunos tributos y otros centralizados y distribuidos mediante un esquema de coparticipación y/o transferencias verticales; como los casos de Argentina, Canadá y Sudáfrica.

Finalmente, en cuanto a la existencia o no de un sistema armonizado entre ambos niveles de gobierno, en especial en los países con descentralización tributaria, existen casos de una fuerte armonización, como los países escandinavos, Australia y Alemania. Otros de escasa o nula armonización, como Estados Unidos de América y Suiza.

Pero falta de armonización no implica necesariamente falta de cooperación entre los servicios de administración tributaria de los fiscos federales y estatales o provinciales de cada país. En Estados Unidos de América, por ejemplo, el IRS (*Internal Revenue Service*) del gobierno federal y las administraciones tributarias de los estados, en lo

referido al impuesto a los ingresos (“*income tax*”), colaboran mutuamente a través de un sistema formal mediante el cual las auditorías llevadas a cabo por el IRS, son compartidas con la administración tributaria del estado donde reside el contribuyente, y viceversa, previéndose un sistema de traslado confidencial de los datos de los contribuyentes afectados. En Argentina recientes acuerdos entre la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) y algunos gobiernos provinciales, procuran la armonización informática y el intercambio de datos entre entes recaudadores en aras de mejorar la eficacia y la eficiencia de los respectivos sistemas recaudatorios.

La elección del esquema o combinación de los esquemas descriptos, dependerá del peso que se asigne a los argumentos de eficiencia y equidad, junto con otros objetivos de política, los que varían según sea el enfoque empleado en el análisis y las circunstancias sociopolíticas de cada país. No obstante, algunas diferencias habrán de presentarse según sea la base tributaria a descentralizar, circunstancia que preanuncia que un criterio general no es posible enunciar de antemano para todos los casos.

No obstante, como criterio general, pasar de un sistema de recursos subnacionales propios y/o con atribuciones para establecer alícuotas propias (caso a), a una segunda alternativa de legislación y administración centralizada con reparto devolutivo (“*tax sharing*”) o redistributivo (“*revenue sharing*”) del producido (caso b); y, finalmente, la de las transferencias o aportes centrales (caso c), indicará la tendencia a definir un federalismo más débil.

Antes de proceder al análisis del proceso del federalismo argentino a la luz de los sistemas tributarios federales descriptos, resulta importante repasar las recomendaciones y argumentos adelantados por la teoría del federalismo fiscal en sus enfoques normativo y positivo.

Capítulo 2

La teoría normativa tradicional y el enfoque positivo de la escuela *public choice* en la asignación de potestades tributarias en un Sistema Federal

2.1. El enfoque normativo tradicional

En la literatura sobre federalismo fiscal correspondiente al enfoque normativo tradicional⁸, se han enunciado un conjunto de proposiciones respecto a la asignación de potestades fiscales a los distintos niveles de gobierno. En este sentido, el enfoque ofrece un conjunto de principios para la asignación de instrumentos tributarios:

- i) Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados. La asignación de este instrumento a los gobiernos locales podría generar migraciones no deseadas entre jurisdicciones que en gran medida neutralizarían cualquier intento de redistribución del ingreso. Ejemplo de este tipo de tributos es el impuesto a los ingresos personales con una estructura altamente progresiva.

⁸ Para el análisis de los planteos normativos tradicionales de federalismo fiscal ver Musgrave, R., (1959) y Oates, W. (1972).

- ii) Se debe evitar que los gobiernos locales graven bases tributarias de alto grado de movilidad, ya que se podría distorsionar el patrón de localización regional de la actividad económica. Los impuestos aplicados sobre bases tributarias inmóviles, como por ejemplo el impuesto inmobiliario, deben dejarse en manos de los gobiernos locales. Esto se debe a que el valor de las propiedades “descuenta” el impuesto, es decir que el precio del inmueble reflejará los beneficios y costos generados a los particulares por el gobierno local, sin que sea posible desplazar la base a otras jurisdicciones. En cambio, los impuestos sobre el consumo no deben dejarse en manos del gobierno local ya que si las tasas difieren entre jurisdicciones los consumidores pueden ajustar su comportamiento a través del “turismo tributario”, es decir, yendo de compras a jurisdicciones vecinas con tasas impositivas menores. Si los impuestos sobre bienes se aplicaran sobre la base del principio de origen, en cambio, se aduce la posibilidad de inducir a las guerras tributarias entre los gobiernos locales intentando atraer inversiones o actividad económica a sus territorios, provocando el efecto “*race to the bottom*” o sub-provisión de bienes públicos en equilibrio.
- iii) El gobierno central, asimismo, debe mantener la potestad de establecer impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas a lo largo de las jurisdicciones con una característica altamente asimétrica o desigual. Así, por ejemplo, los impuestos (a igual que las regalías) sobre los recursos naturales deberían estar centralizados con el fin de evitar inequidades geográficas.
- iv) La existencia de economías de escala en la administración tributaria, tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como a los menores costos de cumplimiento tributario que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco, ofrecen también fuertes argumentos a favor de la centralización.
- v) Los gobiernos locales deben utilizar especialmente los tributos basados en el método del beneficio. En este sentido, las tarifas y cargos a usuarios deben estar en manos de los gobiernos descentralizados y son los que mejor promueven los deseados efectos de las migraciones entre jurisdicciones en el contexto del modelo de Tiebout.

Cabe aclarar que por lo general en la literatura sobre federalismo fiscal cuando se hace referencia a los gobiernos locales se alude al nivel municipal de gobierno. Cuando se admite la existencia de niveles provinciales o estatales de gobierno, las recomendaciones del enfoque normativo sobre las potestades tributarias suelen relajarse en algunos aspectos, debido a que estos niveles intermedios de gobierno tienen un mayor margen de maniobra al cubrir un mayor espacio geográfico que los gobiernos municipales. En este sentido, existe una mayor posibilidad de utilizar impuestos sobre los ingresos de las personas físicas y sobre las ventas. Sin embargo, se mantienen los reparos respecto del caso de bases tributarias altamente móviles.

A su vez, el enfoque normativo formula recomendaciones con relación a las funciones a asignar a cada nivel de gobierno. En ella se plantea que la “Rama Asignación” debería estar en manos de los gobiernos locales, de manera que la provisión de los bienes

públicos refleje con mayor correspondencia a las preferencias de los ciudadanos de cada comunidad. Por su parte, la “Rama Distribución” y la “Rama Estabilización” requieren de la responsabilidad primaria del nivel federal del gobierno.

La estrecha relación que tiene la política fiscal con la monetaria y la del uso del crédito público fundamenta el centralismo para la función de estabilización. Esto se debe a su vez al reducido alcance (multiplicadores reducidos) de los gobiernos locales para el eventual manipuleo descentralizado de la demanda agregada y la característica de tratarse de economías eminentemente abiertas en las que los derrames se ven facilitados y la dilución de los efectos de las políticas las hace muy poco eficaces⁹.

En el caso de la función distributiva el argumento para su centralización radica en el hecho de que, si ésta fuese descentralizada, se correría el riesgo de que ante una política fuertemente distributiva de un gobierno local “se atraiga a los pobres de otras comunidades y se ahuyente a los ricos hacia comunidades con políticas distributivas menos agresivas”, circunstancias que neutralizarían el intento de dicha política.

Respecto de la “Rama Asignación” los argumentos en favor de su descentralización surgen de un esquema de maximización del bienestar en el cual los individuos migran de una comunidad a otra (“votan con los pies”) hasta alcanzar aquella que ofrece la mezcla presupuesto público-bienes privados que se adaptan mejor a sus preferencias. Este resultado, conocido como el modelo de Tiebout, llevará a una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Por supuesto quedan excluidos los casos de servicios con derrames interregionales de beneficios o costos, donde se requieren decisiones que afectan a más de un gobierno local.

Por lo expuesto, de seguir las recomendaciones del enfoque normativo, es posible esperar que la capacidad para ejercer potestades tributarias resulte mayor en cabeza del gobierno central que en los gobiernos subnacionales en general y locales en particular. A la inversa en cambio sucedería en el caso del gasto. Así, resulta que:

- i) Los impuestos que serían asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingreso) y alto rendimiento. En cambio, los asignables a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o el ingreso y de menor rendimiento.
- ii) La distribución entre ambos niveles de gobierno propuesta en materia de gastos – de acentuada descentralización - y de impuestos – de acentuada centralización -, genera un esquema con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos locales, circunstancia que debe resolverse a través del sistema de transferencias verticales.
- iii) La separación que el enfoque normativo realiza en materia de funciones (esencialmente ligado al tema del gasto) y en materia tributaria, plantea un problema de conflicto de objetivos que una federación deberá en consecuencia resolver. Si los presupuestos nacional y subnacionales se diseñan siguiendo objetivos de asignación (rama servicios) o de estabilización y redistribución, dado que ellos son asignados a distintos

⁹ Para desarrollos sobre este aspecto del federalismo fiscal, ver Piffano, H., et al, (1998) y Piffano, H. (2003e)

niveles de gobierno, se planteará el problema es cómo coordinar verticalmente las respectivas políticas fiscales en aras de definir y ejecutar determinados *trade off* entre ciertas metas asignables a los objetivos ligados a cada una de las ramas.

- iv) El asignar la función de la rama servicios a los gobiernos subnacionales y centralizar el financiamiento tributario, implica generar un bajo nivel de correspondencia fiscal a nivel subnacional. En este caso, no se vislumbra la forma en que el teorema de Tiebout o la ventaja de la cercanía de los votantes a los decidores de política, pueda operar eficazmente. Este aspecto constituye un argumento central del enfoque positivo como se explica seguidamente.

2.2. El enfoque positivo de la escuela *public choice*

El enfoque positivo del federalismo fiscal correspondiente a la escuela del “*public choice*”, por su parte, pone mayor énfasis en la descentralización tributaria, alertando sobre la necesaria correspondencia que debe guardar con la descentralización de funciones o gastos.

De este enfoque se infiere que no resulta correcto “separar” la decisión de gastar con la decisión de aplicar impuestos, como si se tratara de dos acciones fiscales independientes entre sí. Los argumentos del enfoque *public choice* son los siguientes:

2.2.1. ¿Por qué descentralizar?

¿Qué sentido tiene plantear como deseable el objetivo de descentralizar tributos? ¿Cuál es la tendencia observada en el mundo? Las tendencias registradas en las últimas décadas en materia de federalismo fiscal en la mayoría de los países, inclusive en aquellos con estructuras políticas formalmente unitarias, han sido las de procesos de federalización y regionalización, y de descentralización de funciones desde los gobiernos centrales o federales a los niveles subnacionales de gobierno (como ejemplos, en Latinoamérica se pueden citar los casos de Venezuela y Colombia, en la UE los de Bélgica y España, finalmente, las reformas en los países emergentes del ex bloque soviético). No obstante, la descentralización tributaria ha resultado en la mayoría de los casos de menor grado que en materia de gasto, generando asimetrías verticales y la necesidad de algún mecanismo de transferencias federales para compensarlas. Las razones son varias y ellas fueron comentadas antes con referencia a la teoría normativa del federalismo fiscal: la movilidad de las bases imponibles, la existencia de impuestos deliberadamente progresivos, la existencia de fuertes asimetrías en la distribución geográfica de las bases imponibles, las economías de escala en la administración y los inconvenientes técnicos de dicha administración y la pérdida de eficacia en las políticas de estabilización a ejercer por el gobierno central, suelen ser factores usualmente citados como limitantes de la descentralización fiscal en general y la de varios impuestos en particular, entre ellos quizás los más eficientes y de mayor rendimiento. La tendencia a la descentralización fiscal – aún reconociendo su sesgo “gasto-intensiva” - contrasta a su vez con la constitución y consolidación de bloques económicos supranacionales (Unión Europea, Nafta, Mercosur), circunstancia que ha inducido a una pérdida relativa de autonomía de los gobiernos nacionales y ha acentuado las autonomías de los gobiernos de nivel inferior en la estructura vertical de los mismos.

Este proceso, ligado al fenómeno de globalización mundial, implica un escenario mucho más competitivo en materia tanto de las actividades económicas privadas como de las estatales en los diferentes estados o países. Consecuentemente, la importancia del diseño de la estructura vertical de los gobiernos en cada país en este escenario competitivo, ha revalorizado la temática del federalismo fiscal y la descentralización fiscal a partir de como fuera planteada originalmente por Tiebout (1957), al tiempo que ha inducido a un reordenamiento de las potestades fiscales y las reglas de operación del sector público, tal cual éste venía operando hasta los años ochenta y principios de los noventa.

La tendencia a la descentralización fiscal ha sido justificada por:

- a) La mejora esperada en la eficiencia del modelo de democracia representativa, debido a la mayor cercanía de los individuos que expresan las preferencias sociales con su voto respecto de aquellos que actúan como sus representantes en los gobiernos, y que son los encargados de generar la provisión de los bienes públicos o colectivos.
- b) La eliminación de un problema típico de los modelos centralizados al evitar los sesgos políticos de los gobiernos centrales, que muchas veces desconocen (por ignorancia o por decisión deliberada) las relativas necesidades y su diferente composición al nivel de cada región.
- c) La circunstancia de permitir la comparación de resultados entre jurisdicciones encargadas de la provisión de servicios equivalentes. Este escenario competitivo, incentiva un mayor progreso técnico y mayor difusión, por las actitudes de tender a copiar modalidades exitosas.
- d) El evitar el resultado (ineficiente) ligado al comportamiento de los agentes económicos involucrados en un juego de reparto de un fondo común, presente en los modelos centralizados. El problema del "*common pool*", que hace alusión a la actitud diferente de los individuos en la demanda de un bien, cuando su financiamiento implica una obligación simétrica o concomitante de renunciar al ingreso personal individual por el costo marginal al que hace incurrir su decisión de demanda, versus la situación de demanda del mismo bien cuando el financiamiento es compartido por el grupo social (mediante *capitas iguales*). La tendencia a sobredimensionar el gasto es la consecuencia inevitable del comportamiento grupal¹⁰.

En rigor, lo que insinúan estos rasgos de la descentralización fiscal es la importancia para toda federación de que sus decisiones sociales no descuiden el **principio de correspondencia fiscal**. Toda decisión de gasto marginal de parte de un representante político, debe estar inevitablemente ligada a la decisión concomitante de solicitar al electorado el pago de impuestos (marginales) para financiarlo. Del cumplimiento de este principio no sólo resultará una mayor disciplina fiscal, sino más amplio aún, una mejor *performance* política general de las democracias representativas. Más adelante se vuelve sobre este aspecto central del enfoque positivo.

¹⁰ Para un tratamiento formal de este fenómeno ver Persson, T. y Tabellini, G. (1999). Un análisis del mismo ligado al tema de las transferencias intergubernamentales, se puede consultar en Piffano, H. (2003c).

Los problemas derivados del modelo de agencia que liga a los ciudadanos (principal) con sus representantes en el gobierno (agentes), hacen del principio de correspondencia fiscal una cuestión eminentemente política¹¹. Es que, en rigor, las decisiones colectivas implican una decisión política, pues la prosecución de los deseados equilibrios paretianos - con el cumplimiento de las condiciones samuelsonianas -, debe instrumentarse a través de los procesos de votación. Y estos procesos requieren como condición necesaria visibilidad del principal (votantes) sobre el accionar de los representantes (agentes).

2.2.2. Libertad individual y elección: la característica “económica-política” de las decisiones sociales

El concepto “libertad individual” alude al ejercicio libre de las acciones de los ciudadanos que componen el grupo social, encuadrados en el marco del consenso jurídico-institucional normado por la constitución y las leyes dictadas para el ejercicio práctico de los derechos y garantías, que a tal fin asegura el texto constitucional.

Ese concepto central de la “libertad individual”, puede referirse al accionar de las personas desde distintos puntos de vista. En el ámbito científico, diversas disciplinas estudian dicho accionar y todas reconocen interrelaciones con relación a ese derecho humano básico de los ciudadanos.

Tratándose de un “derecho humano”, la dimensión constitucional o legal de la libertad individual emerge con claridad. Sin embargo, otros aspectos relativos a las decisiones de los individuos y los grupos sociales que ellos conforman – y que conciernen al objeto de disciplinas como la economía, la historia, la política, la sociología, la educación, etc. - están ligados al concepto.

El reconocimiento de un denominador común a todas las disciplinas, es el identificar el escenario enfrentado por los individuos con respecto a la posibilidad de contar con un conjunto de “opciones” factibles en las decisiones que adoptan diariamente, sea en forma individual o colectiva (“elecciones sociales”). Elección para decidir entre gozar del ocio o trabajar, y de esta manera ganar un ingreso. Elección para decidir en qué tipo y cantidad de bienes y servicios gastar dicho ingreso. Elección para decidir donde vivir y donde pagar sus impuestos como ciudadano que habrá de gozar de los bienes colectivos. Elección para decidir las escuelas y la conformación curricular para educar a sus hijos. Elección para decidir su interacción en actividades culturales concernientes a

¹¹ La existencia de “costos de agencia” de tipo informativo para los ciudadanos y la posibilidad de los representantes de adoptar decisiones que se apartan de los deseos de los ciudadanos, ha sido explicada en base a diferentes argumentos “institucionales” de los problemas fiscales, a saber: el control de la burocracia maximizadora de presupuesto (Niskanen (1971), el manejo de agenda (Romer y Rosenthal, 1980 y Rosenthal, 1990), el poder real de los grupos de influencia (Barro, 1973, Abrams y Dougan, 1986, Dougan, 1988), el ciclo económico de origen político (Nordhaus, 1975 y Rogoff y Sibert, 1988), el uso estratégico de la política fiscal con fines políticos (Alesina-Tabellini, 1990, Tabellini-Alesina, 1990, Persson y Svensson, 1989, y los ajustes demorados a los *shocks* macroeconómicos (Alesina y Drazen, 1991), constituyen explicaciones alternativas del problema de “ilusión fiscal” que afecta al votante mediano. Ver Tommasi, M. (1990) para un detalle de esta literatura. A su vez, King, D. (1984) realiza un tratamiento completo de la literatura sobre el “*flypaper effect*” de las transferencias interjurisdiccionales, que se apoya en argumentos similares. En Piffano, H. (2003c) se encuentran referencias similares.

muchas alternativas abiertas a ellos. Y así, respecto a toda una gama amplia de posibles elecciones.

El denominador común de un escenario de “libertad individual” es, por lo tanto, la existencia efectiva de opciones y la ausencia de coerción o el reconocimiento pleno al individuo del derecho de poder elegir entre tales opciones. Entonces, es posible sustituir la palabra “elección” por la palabra “libertad”, por contener en realidad el mismo significado. Es decir, “elección” es la otra cara de una misma moneda; “libertad” y “elección” son las dos caras de un mismo derecho humano básico.

La existencia de una amplia gama de elecciones posibles, garantiza al individuo la posibilidad de maximizar su ámbito de libertad o, contrariamente, de minimizar la coerción sobre sus decisiones y la de los grupos sociales en los que decida participar. Estas decisiones siempre tendrán consecuencias legales, económicas, culturales y de otros tipos, como se señalara.

La existencia de elección o de libertad individual aplicada al ámbito fiscal, constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la condición samuelsoniana de provisión óptima de los bienes públicos y el efectivo cumplimiento del teorema del voto con los pies de los ciudadanos (Tiebout, T., 1957). En efecto, el equilibrio paretiano en la provisión de los bienes públicos, se resume en la condición de que la sumatoria de las tasas marginales de sustitución en el consumo entre bienes privados y públicos de los ciudadanos que conviven en una jurisdicción, equivalga a la tasa marginal de transformación entre dichos bienes. Esto significa que la sumatoria de las renunciaciones individuales al consumo en bienes privados de parte de los ciudadanos, habrán de permitir financiar el bien de consumo conjunto, al quedar liberados con las renunciaciones en bienes privados los recursos necesarios para la producción del bien colectivo. Las decisiones de localización de los individuos, harán luego que se conformen agrupamientos regionales y locales relativamente homogéneos en cuanto a preferencias, permitiendo de esta manera cumplir con el teorema de la descentralización de Oates (1972).

Brennan, G. y Buchanan, J. (1980) sugirieron que la descentralización fiscal constituye una restricción efectiva a los deseos de expansión de los gobiernos centrales, actuando como un Leviatán, intentando el maximizar el tamaño del presupuesto y desconociendo la voluntad de los ciudadanos.

En nuestro medio, Alberdi (1854) nos había alertado en el Capítulo V de la Segunda Parte de su obra, advirtiéndolo: *“El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro público es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado un país”*. Alberdi esperaba que el régimen republicano, con el Congreso adoptando las decisiones fiscales, evitarían esta posibilidad.

Bajo la visión actual del enfoque positivo, el argumento básico de la descentralización – analizado en Nota 1 – es que la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. La movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo “ganancias fiscales”, constituye un

sustituto de las restricciones fiscales constitucionales o explícitas sobre el poder tributario de los estados, de igual manera que la competencia en el sector privado ejercita su fuerza disciplinadora de los mercados.

La implicancia final del enfoque, es que una mayor descentralización del poder fiscal permitiría contar con mayor efectividad al cumplimiento de la regla de eficiencia Wickselliana a la vez de garantizar un escenario de mayor nivel de libertad política de los individuos. Finalmente, sobre este punto, no es posible separar las cuestiones de “eficiencia económica” de las cuestiones de las “libertades políticas”; ambos aspectos son las dos caras de una misma moneda, como ya se explicara. Sin un contexto de libertad política – con ciudadanos votando con sus decisiones de localización a muy bajos costos de transacción - no existirá libertad de elección y, en tal escenario, no podrá cumplirse con el postulado Wickselliano, ni se podrá arribar a los equilibrios pareto eficientes exigido por las condiciones samuelsonianas. La alternativa sería la de un gobierno central dictatorial “benevolente” y “omnisciente”, que tenga la información suficiente para lograr maximizar la función de bienestar social representativa de todos los ciudadanos de un país. Esta es una alternativa solo imaginable como ejercicio meramente teórico, a la luz de las contribuciones que ofrece la escuela del *public choice* y las transformaciones vividas en el mundo en las últimas dos décadas.

Resulta claro que si un gobierno central se guiara en su accionar por las preferencias del votante mediano “nacional”, el resultado será mucho más ineficiente que decisiones descentralizadas, las que permitirían acercar las decisiones a las preferencias del votante mediano “local”, de manera que se reduciría significativamente la dispersión o desvío estándar de las preferencias del colectivo nacional.

Finalmente, la reducción de los costos de transacción en la decisión de voto con los pies de los ciudadanos, que posibilita el modelo descentralizado, tiene una clara implicancia con relación a la equidad distributiva. El efecto riqueza de los costos de transacción afecta mayormente a las clases de bajos recursos, las que, consecuentemente, en el modelo centralizado verían mayormente restringidas sus libertades de elección.

2.2.3. La decisión fiscal y la separación entre la decisión de gasto y la de financiamiento tributario

Una crítica mayor a los esquemas fiscales centralizados, en especial cuando se trata de la recaudación tributaria, y la contrapuesta ventaja de la descentralización en esta materia, tiene que ver con el principio de correspondencia fiscal y la tendencia a sobredimensionar el gasto público aún cuando no pueda ello calificarse como conducta Leviatán. El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por **"la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento"**. La descentralización de las potestades fiscales induce a una mayor responsabilidad fiscal debido a la mayor transparencia e "imputabilidad" (*accountability*) fiscal, así como a una mayor imputabilidad política general dentro de la federación. El argumento de la responsabilidad e imputabilidad, resulta válido para la descentralización de las decisiones de gasto y, especialmente, de la política tributaria, es decir, la responsabilidad de la fijación de impuestos que financien el gasto público local, al menos en el margen, como se explicara en la Nota 1.

No obstante, resulta conveniente remarcar el sentido preciso del concepto. Muchos autores y expertos que han trabajado en temas de federalismo fiscal, sugieren que la descentralización tributaria permite aumentar el grado de autonomía fiscal y, por tanto, la autonomía política general de los gobiernos provinciales. Paso seguido, ligan esta mayor descentralización tributaria con la presencia del "principio de correspondencia fiscal", correlación que en realidad no es unívoca o perfecta. Esto no quiere decir que en la realidad no exista correlación entre ambos principios. Lo que quiere decir es que la existencia de mayor descentralización no necesariamente habrá de conducir a mejorar la vigencia del principio de correspondencia fiscal.

El principio de "correspondencia fiscal" debe interpretarse como el grado de percepción que los ciudadanos poseen respecto del costo de oportunidad de las decisiones de gasto público *marginal* que "su" gobierno subnacional decide. De manera que "aumentos" del gasto subnacional sean perfectamente percibidos como un costo que - como ciudadano - habrá de enfrentar mediante el pago de nuevos impuestos que lo financien (y ello sucederá "si advierte" que, en efecto, el gobierno subnacional incrementa la presión tributaria ejercida sobre su ingreso real). Por el contrario, que las "reducciones" del gasto subnacional sean perfectamente percibidas como un costo que como ciudadano habrá de evitar tener que pagar (consecuentemente con una reducción equivalente de los impuestos por él pagados, que lo financiaban antes de la rebaja). Esta percepción puede verificarse "con una menor descentralización tributaria", si es que el subsidio federal o del resto de las provincias es invariable a tales decisiones de gasto marginal y esta invariabilidad es "creíble", tiene "*enforcement*" o no distorsiona la percepción que el ciudadano tiene de la existencia de la restricción financiera para sus demandas de gasto subnacional (no existencia del fenómeno de ilusión fiscal).

No obstante, la noción de correspondencia fiscal en su concepción "media" (no marginal) también es relevante en el funcionamiento de una federación. Esto es así en particular cuando en la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales se superan ciertos niveles en la relación recursos propios versus los recursos de coparticipación o provenientes de transferencias federales (por ejemplo, del 50%, 60%, 70% o aún más, como ocurre en el caso argentino). Su relevancia en estos casos, debe verse desde el punto de vista de los incentivos que operan sobre los hacedores de política. La labor gubernamental, con responsabilidad política de los representantes ante los ciudadanos votantes, se desdibuja cuando del éxito de la tarea de *lobby* tendientes a incrementar el porcentaje de participación sobre el fondo común, arroja beneficios (rendimiento en recursos) mucho más importantes que los intentos de aumentar la presión tributaria local, por cierto que en el primer caso con menores o casi nulos costos políticos individuales a asumir¹². Teniendo en cuenta los ciclos políticos (duración limitada de los funcionarios de turno) y una situación generalizada de jurisdicciones sobrepasando los valores indicados, se incentivará a una conducta estratégica de corto plazo y a la consolidación del "cartel tributario" que habrá de distorsionar todo el funcionamiento del gobierno representativo y, consecuentemente, afectará el

¹² Si un gobierno subnacional dependiera de un alto porcentaje de financiamiento del gobierno federal, como ocurre en Argentina con provincias que solamente financian su gasto con recursos propios en un 10%, no se tendrá margen posible para ejercer el principio de correspondencia fiscal "marginal". Por ejemplo, si el gobierno subnacional tuviere un presupuesto de gastos de 100 e intentara aumentarlo en 10, debería en tal caso duplicar la presión tributaria propia sobre sus electores, lo que impone un costo político que ningún político subnacional estaría dispuesto a asumir. La búsqueda de rentas a nivel central se plantea como la solución natural y, por tanto, su preocupación esencial como gobernante local será la lucha por la mayor participación en el *common pool* federal.

funcionamiento de la democracia. Por ello, el acuerdo fiscal y financiero federal debe necesariamente ampliar la base tributaria provincial (descentralización tributaria), sin esperar no obstante una “correspondencia media perfecta”. Siempre existirán asimetrías entre jurisdicciones que implicarán brechas a cubrir. Las transferencias de nivelación habrán de intentar complementar el cubrimiento de las brechas verticales usuales.

2.2.4. Descentralización fiscal y estructura tributaria

Una mayor descentralización tributaria puede asimismo no ser condición suficiente, dependiendo de cómo se ejerzan los poderes tributarios federal y subnacional.

La literatura desde muy temprano registra la opinión de que la imposición directa es de jerarquía superior a la indirecta a los fines de permitir a los ciudadanos la correcta percepción del costo de oportunidad de las decisiones fiscales que adoptan sus gobiernos¹³. En el caso de los impuestos de tipo personal y directo, la concurrencia de fuentes no acarrea similar distorsión en las percepciones, pues los contribuyentes (ciudadanos) tienen perfecto conocimiento de la “factura” que el correspondiente nivel de gobierno le exige pagar por vivir dentro de su jurisdicción.

Adicionalmente, la concurrencia de fuentes en la imposición indirecta acarreará dificultades adicionales respecto a la visibilidad de los costos fiscales para los ciudadanos si, por ejemplo, el sistema tributario federal y el subnacional se basaran “ambos” fundamentalmente en la imposición indirecta. En tal caso, resultará difícil sostener que los ciudadanos habrán de discernir con transparencia cual es el costo de oportunidad de sus demandas de gasto al nivel federal y al nivel subnacional de gobierno. En el caso del Impuesto al Valor Agregado, por ejemplo, los contribuyentes de jure son los comerciantes. La incidencia del impuesto queda “escondida” en el precio final de bienes, servicios y retribución de los factores, a lo largo de toda la cadena del proceso productivo y a lo largo de las diferentes regiones del país, de manera que los contribuyentes de “facto” habrán de ser las familias cuyo acceso al consumo de bienes privados, dado un cierto nivel de ingreso, y sus ingresos por el aporte factorial, serán incididos por el impuesto. En el caso del IVA tipo “Compartido”, donde confluyen el gobierno nacional y el subnacional a gravar la misma base, parece difícil que los ciudadanos puedan advertir sobre quienes y en que área geográfica quedará ubicada la carga real del impuesto (incidencia¹⁴); tampoco sobre el precio relativo entre bienes públicos nacionales y bienes públicos provinciales, a pesar de que las leyes indiquen una cierta tasa nominal para cada nivel de gobierno (se insiste: que tributan los empresarios o comerciantes y no las familias). El problema se agrava cuando se habrán de admitir diferencias de alícuotas entre jurisdicciones y, más aún, entre bienes¹⁵.

En el caso de los impuestos tipo Ventas Minoristas, en cambio, la identificación del impuesto “que resulta exclusivamente subnacional”, surge con claridad en el acto de consumo final. La “percepción” de la incidencia tributaria se hace inclusive más nítida, debido al “aprendizaje” que los individuos adquieren en el mercado con las sucesivas

¹³ Remitimos al lector a lo aclarado al inicio sobre la hipótesis adelantada por J. Stuart Mill (1848) y la opinión de Alberdi, J. B. (1854).

¹⁴ La incidencia inclusive puede recaer sobre ciudadanos de provincias o estados que ni siquiera tengan un impuesto subnacional a las ventas (como el caso de la provincia de Alberta en Canadá)

¹⁵ Recuérdese que admitir diferencias en las alícuotas entre jurisdicciones es un requisito esencial de la descentralización tributaria. La incidencia será mucho más difusa y difícil de identificar cuanto mayor sea el flujo comercial interjurisdiccional.

transacciones operadas en la etapa final del proceso productivo, en el momento que el vendedor le advierte del adicional que debe pagar por la existencia del impuesto cada vez que efectúa una compra. No obstante, muchos expertos han señalado problemas con la imposición a las Ventas Minoristas (del tipo "*sales tax*" estadual de EE.UU.), de manera que existen posiciones encontradas sobre estas evaluaciones¹⁶.

Lo anterior mueve a sostener que un esquema de "separación de fuentes", particularmente en el caso de los impuestos que gravan las transacciones, acentuando además la tributación directa en cabeza de los gobiernos provinciales, aparece como un sistema genuinamente federal. No es casualidad que la Constitución Nacional de la Argentina (la de 1853) adoptara el criterio de separación de fuentes en la asignación de potestades fiscales a los gobiernos nacional y provinciales y asignado la imposición directa a los gobiernos provinciales, criterio luego modificado por la jurisprudencia y las transformaciones que el "proceso del federalismo" argentino fue perfilando hasta llegar a la reforma constitucional de 1994, como reseña más adelante.

La descentralización fiscal y la tributaria en particular, es un objetivo generalmente compartido por los expertos en federalismo fiscal, salvo excepciones¹⁷. Sin embargo, fácil resulta propiciar tal descentralización, pero muy difícilmente exista coincidencia sobre su magnitud e, inclusive, sobre el verdadero significado del término. Menos aún sobre las posibilidades que técnicamente existen para asignar poderes tributarios a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el éxito de todo proceso de descentralización fiscal depende no solamente de la asignación de potestades en materia de gasto y de tributos, sino además, de las características técnicas de dicha devolución, muy en especial de la tributaria ("en el detalle está el diablo", según dice un viejo adagio)¹⁸.

2.2.5. Los mecanismos institucionales para la toma de decisiones públicas

Los mecanismos políticos a través de los cuales las decisiones fiscales son adoptadas, merecen especial tratamiento en la literatura del enfoque *public choice*. Como señalaran Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981) (WSJ), existen importantes divergencias entre los principios normativos, por un lado, y las preferencias de los políticos, por el otro. En el enfoque moderno de los sistemas políticos, los gobiernos o los gobernantes no son ya vistos como "agentes perfectos" de los deseos del principal (ciudadano). Luego de estas contribuciones, el enfoque normativo tradicional aparece como una teoría ingenua del gobierno. El paradigma principal-agente ligado a las asimetrías de información que posibilitan a los gobernantes perseguir objetivos divergentes que colisionan con el bienestar general, aparece ahora como un enfoque más realista para analizar las cuestiones del federalismo. La reseña de contribuciones sobre este punto fue analizada en Nota 1, a la cual nos remitimos.

Finalmente sobre este punto, el profesor McLure, C. (1998), en su presentación en un seminario organizado en Buenos Aires por la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina, expuso con claridad la tipología de las federaciones, calificando de "fuertes" a aquéllas en las que el poder de decisión sobre el financiamiento del gasto (en especial

¹⁶ Para un detalle de alternativas para el diseño del sistema tributario federal y subnacional en particular, se recuerda Piffano, H. (2003a), op. cit. Ver Nota 13 en este documento.

¹⁷ Ver por ejemplo en nuestro medio Sturzenegger, A. y Medrisch, D. (2001).

¹⁸ Las Actas de las Audiencias Públicas celebradas en el seno de la Comisión de Coparticipación del Senado de la Nación, son una clara muestra de la divergencia de ideas y opiniones sobre estos temas.

la decisión de gastar *en el margen* asumiendo el costo pertinente) está ubicado en los gobiernos subnacionales, es decir, aquéllas que "viven de su propia recaudación". En tanto calificó de "débiles" a las federaciones en las cuales el financiamiento de las decisiones de gasto subnacional es financiado básicamente por transferencias del gobierno central. En esta categoría mencionó al caso de la Argentina.

Capítulo 3

Las enseñanzas de ambas corrientes de pensamiento y el ordenamiento fiscal federal

Las recomendaciones de la teoría normativa tradicional y las pertenecientes a la escuela del *public choice*, permiten extraer ciertas enseñanzas con respecto a los diseños fiscales de países formalmente federales. Algunos tópicos considerados relevantes se tratan seguidamente.

3.1. Externalidades negativas en ausencia de coordinación fiscal federal

Descentralización fiscal no debe significar anarquía fiscal. Toda federación requiere de una importante dosis de coordinación vertical. La ausencia de tal coordinación fiscal federal planteará muy probablemente la existencia de externalidades negativas verticales. Las decisiones de inversión pueden ser afectadas *ex post* por la acción no coordinada de ambos niveles de gobierno. Especialmente en materia tributaria, de existir bases concurrentes, la acumulación de gravámenes puede conducir a una presión tributaria importante, la que no necesariamente habrá de afectar por igual a todas las actividades económicas.

Como se ha señalado, el ejercicio de las potestades tributarias, en particular en los sistemas de concurrencia de fuentes, exige de los gobiernos federales o centrales y los subnacionales una necesaria coordinación fiscal y financiera. La misma significa arribar a consensos básicos respecto al ejercicio de las respectivas potestades tributarias, es decir, la definición de los respectivos "espacios tributarios" (*tax rooms*). En tal sentido, no solamente el consenso debe referirse a la definición de los criterios utilizados en materia de definición de bases y otros atributos de la estructura de los impuestos, sino inclusive en la fijación del nivel de las alícuotas.

Todo gobierno que pretenda aumentar sus recursos propios aumentando las alícuotas de sus impuestos, ciertamente habrá de enfrentar un límite económico natural a dicho objetivo. Ese límite lo fija el valor de la elasticidad-alícuota del rendimiento tributario (ϵ_t).

Siguiendo la trayectoria conocida de la "ley de Laffer", la respuesta del nivel de recaudación ante cambios en las alícuotas, puede ubicarse en el tramo creciente o en el tramo decreciente de la curva. Esto significa que no siempre un aumento de las alícuotas habrá de generar aumentos en el rendimiento, puede disminuirlo; y viceversa en caso de disminuciones de las alícuotas.

En efecto, si la elasticidad-alícuota del rendimiento es positiva, es decir, $\epsilon_t > 0$ (tramo creciente de la curva de Laffer), un aumento de la alícuota generará mayor rendimiento.

A la inversa ocurriría en el tramo descendente de la aludida curva, en el que la elasticidad-alcuota es negativa ($\epsilon_t < 0$). En este caso, un aumento de las alcuotas reduciría la recaudación.

Si dos gobiernos concurren simultáneamente a gravar una misma base tributaria, las decisiones de fijar cierta alcuota por uno de ellos implicará una externalidad pecuniaria con respecto al otro nivel de gobierno intentando gravar la misma base. Estas externalidades pecuniarias recíprocas, implican por lo tanto la necesidad de consensuar una cierta presión tributaria consolidada.

Adicionalmente, dependiendo de cómo se legisle en materia de tipo de impuestos, bases alcanzadas, exenciones, diferimientos, planes de financiación ante moras, penas por delitos de evasión, etc., resultarán ineficiencias e inequidades horizontales, en este caso por falta de armonización entre ambos niveles de gobierno gravando de distinta manera concurrentemente la misma base.

Por esta razón y en particular en contextos de institucionalidad débil, la propuesta que adelantáramos oportunamente ha sido el estructurar un sistema tributario federal que acentúe el principio de separación de fuentes. Como ya se indicara, el criterio de separación de fuentes, no sólo reduce notablemente la necesidad de coordinación, sino que permite el mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, al quedar los gobiernos perfectamente identificados en su demanda de contribuciones a sus electores ("*constituency*").

Para el caso de bases compartidas, en particular cuando se gravan las transacciones, se requiere ineludiblemente un acuerdo de armonización. En la práctica habrá de consistir en una legislación común, emanada del gobierno nacional, con libertad para que cada jurisdicción pueda fijar las alcuotas propias. No sería conveniente en este esquema admitir alcuotas diferenciales según actividades o tipos de bienes o servicios gravados, a menos que los sea sobre la base de un acuerdo general (entre la Nación y "todos" los gobiernos subnacionales). Con respecto a la presión tributaria consolidada, acuerdos de "responsabilidad fiscal" deberían acotar el efecto acumulado de las exacciones sobre el sector privado de la economía. Ello puede instrumentarse, por ejemplo, estableciendo límites consensuados de presión tributaria global y límites al endeudamiento de los gobiernos¹⁹.

Con respecto al uso del crédito público, una cuestión sumamente relevante es la posible generación de externalidades negativas entre los gobiernos que componen una federación por el uso no coordinado del crédito público²⁰. La literatura correspondiente al enfoque normativo del federalismo fiscal, precisamente ha señalado reparos a la descentralización con relación básicamente a objetivos de redistribución y estabilización (Prud'homme, R., 1995 y Tanzi, V., 1995). Otros autores, como Bird, R. y Wallisch, C. (1993), mencionan algunas lecciones de la experiencia de las economías en transición, en cuya mayoría se ha producido una gran descentralización del gasto, como consecuencia de la actitud de los gobiernos centrales de "desprenderse" de ciertos gastos de sus propios presupuestos. Este traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales con la concomitante "retención" de ingresos tributarios (casos de Hungría

¹⁹ Sobre la racionalidad del establecimiento de límites al poder fiscal de los gobiernos se sugiere Piffano, H. (1999a). El tema se trata en Nota 9.

²⁰ Ver Piffano, H. et al, (1998), y Piffano, H. (2003f).

y Rusia) no ha resuelto el problema del desequilibrio fiscal del gobierno central, al tiempo que ha generado un proceso de agudo endeudamiento de los gobiernos subnacionales, así como actitudes tendientes a desarrollar otras fuentes extrapresupuestarias.

Un punto que no debe descuidarse es el tema Municipios. Ha sido común en los últimos años que los municipios establezcan tributos con características decididamente de impuestos, lo que inclusive atenta normalmente con normas de orden constitucional. Los tributos municipales que gravan bases equivalentes a los Ingresos Brutos (*Turn Over Tax*) o que fijan alícuotas no justificables desde el punto de vista del costo razonable de prestación del servicio al que supuestamente están destinados a financiar, son prácticas que deben erradicarse.

De lo expuesto se puede inferir que las ventajas económicas y políticas esperadas de la descentralización, típicas de un sistema federal, pueden verse frustradas en la práctica si el diseño institucional no es el adecuado. Por ello, el análisis del proceso del federalismo argentino debe ser tenido en cuenta, en especial para identificar sus debilidades, de forma de evitar esta posible frustración.

3.2. Descentralización fiscal y competencia tributaria

La autonomía tributaria subnacional, en particular su potestad para establecer las alícuotas de los impuestos, se ha citado como de particular importancia para la competencia entre estados o provincias. Este escenario competitivo permitiría al teorema de Tiebout (voto con los pies) trabajar para bien de la federación. En principio, se sostiene, la competencia tributaria no debiera ser calificada de negativa, cuando en ella se evitan distorsiones fiscalmente inducidas, particularmente mediante sistemas tributarios que utilizan esquemas de alícuotas uniformes. Si bien desde el ángulo teórico la diferenciación de alícuotas puede ser sustentada sobre bases de eficiencia económica (reglas de Ramsey), en el diseño práctico de los sistemas tributarios parece improbable, sino imposible, que se esté en condiciones de poder estimarlas técnicamente e implementarlas administrativamente. De hecho, las alícuotas diferenciales hoy existentes en la mayoría de las legislaciones sobre IVA, han sido justificadas en razones de equidad y no de eficiencia. Por tal motivo, en base a argumentos de administración tributaria, muchos expertos coinciden en sugerir el evitar los tratos discriminatorios entre bienes y servicios, manteniendo la “neutralidad” en el diseño de las alícuotas, salvo que se cuente con respaldo empírico específico y evidente de la necesidad de un trato diferencial²¹.

La competencia entre gobiernos, por atraer inversiones y consumo a sus jurisdicciones a través de la competencia tributaria ha sido acusada de desmejoradora del bienestar, debido a externalidades fiscales entre regiones, las que conducirían a alícuotas impositivas muy bajas y la subprovisión de bienes públicos en equilibrio (fenómeno conocido bajo la expresión “*race to the bottom*”, o “carrera hacia el fondo”)²². Como

²¹ El fijar como principio general de administración tributaria la uniformidad de alícuotas, constituye asimismo una barrera de contención al accionar de los *lobbies* sectoriales en su intento de lograr ventajas fiscales (gasto tributario). Razones prácticas de “economía política” sugieren la conveniencia de no dejar en manos de los funcionarios de turno el fijar sistemas de alícuotas diferenciales motivados por razones de difícil corroboración empírica, habilitando márgenes importantes para el accionar de dichos *lobbies*.

²² Ver Zodrow, G. y Mieszkowski, O. (1986), Wilson, J. D., (1986, 1999).

señalan Janeba, E. y Schjelderup, G. (2002), este punto de vista está en agudo contraste con el pensamiento de la literatura del *public choice* antes comentada, particularmente Brennan and Buchanan, 1980 y McLure, C, 1986, quienes han argumentado que la competencia en general y la competencia entre gobiernos en particular, es beneficiosa porque reduce el despilfarro del gobierno y disciplina a los políticos (reduce las rentas de los políticos). El argumento de la externalidad desde el ángulo tributario, en rigor descuida en tener en cuenta que las distorsiones pueden ser producidas por la política fiscal a través del lado del gasto público. Cuando están presentes asimetrías en la provisión de bienes públicos y esta provisión asimétrica modifica las ecuaciones económicas de las inversiones privadas, la armonización tributaria entre fiscos podría no solamente no ser condición suficiente, sino también condición no-necesaria para evitar distorsiones a través del comportamiento fiscal de los gobiernos²³.

Sin embargo, existe una porción importante de la literatura que sostiene que la competencia entre gobiernos es dañina. A los argumentos antes comentados y los adelantados por Prud'homme, R. (1995) y Tanzi, V. (1995), se añaden los aspectos de administración tributaria. El argumento que sostiene la idea de una “competencia fiscal depredatoria” en contextos descentralizados, cita los incentivos y dificultades para el control del contrabando, fraudes en la fijación de las residencias, manipulaciones en los precios de transferencias entre empresas económicamente relacionadas, turismo tributario y maniobras diversas de elusión y evasión tributaria, entre los más citados²⁴.

Pero la literatura más elaborada sobre competencia dañina ha sido fundada en el supuesto básico de la existencia de imposición distorsiva sobre el capital en los gobiernos locales²⁵. Si la competencia beneficiosa a lo Tiebout es mayor que la competencia dañina o no, dependerá de dos tipos de parámetros. Por un lado, la demanda regional diferencial (preferencias locales diferenciales); y, por el otro lado, la carga excedente provocada por el impuesto distorsivo sobre el capital y la subprovisión consecuente de bienes públicos locales, debido al intento de no lesionar los incentivos de localización de la inversión de parte de los gobernantes locales. Un interesante trabajo reciente de Brueckner (2004) ha analizado este problema utilizando un modelo de simulación²⁶. La conclusión es que dependiendo de los aludidos parámetros, la competencia tributaria podría ser beneficiosa o por el contrario dañina.

No obstante, la mayor parte de la literatura que cuestiona la tesis de Tiebout tiene como supuesto común la existencia de un planificador central omnisciente y benevolente capaz de satisfacer la condición samuelsoniana en la provisión “local” de los bienes públicos. Se ignora en dicha literatura la existencia de costos de transacción y los problemas ligados al paradigma principal-agente en los mecanismos de decisión social de las democracias representativas. También se ignora que cualquier decisión social basada en las preferencias del votante mediano “nacional” siempre arrojará una desviación estándar mucho mayor que las decisiones basadas en las preferencias de los votantes locales (teorema de la descentralización de Oates).

²³ Sobre este aspecto de la armonización fiscal ver Piffano, H. y Porto, A. (1994).

²⁴ Ver McLure, C. & Martínez-Vázquez, J. (2003).

²⁵ Este supuesto está ligado al empleo usual de impuestos sobre la propiedad inmueble como fuente de financiamiento de los gobiernos locales en los EUA. Para un *survey* de teorías sobre competencia tributaria, ver Wilson, J. D. (2000).

²⁶ Brueckner cita a la literatura básica sobre el tema, con referencias de Oates (1972), Berglas (1976), Wooders (1978), y otros autores.

Competencia fiscal beneficiosa versus competencia fiscal dañina, es un debate que continúa al presente y habrá de continuar en el futuro, pues independientemente de la validez de los argumentos antes señalados, tanto concepciones ideológicas como fuertes intereses económicos están detrás de la discusión. En este sentido, viene al caso citar que los países de la Unión Europea (UE), a través de la OECD y de sus propios órganos de gobierno, están intentando avanzar en esquemas de “armonización tributaria” a nivel mundial. El objetivo de la armonización tributaria se ha extendido a países extracomunitarios. Así, a través de una Directiva de la UE – y en virtud del principio de renta mundial que en la actualidad domina la mayor cantidad de legislaciones tributarias en el mundo – se ha requerido a los países miembros el intercambio de información sobre rentas o ganancias de no residentes (europeos) dentro de sus respectivos territorios, en un intento de captar bases tributarias de ciudadanos que eluden la presión fiscal de cada país miembro acudiendo a determinados paraísos fiscales (casos como los de Luxemburgo, Reino Unido o Suiza, en el ámbito intracomunitario)²⁷. El ataque a los paraísos fiscales, aunque muchas veces basados en el argumento de combatir el delito del lavado de dinero, suelen esconder la intencionalidad de reducir la competencia tributaria entre estados. Tal es el interés de evitar la competencia tributaria, que la comunidad europea ha solicitado a los EUA, hacia fines de la administración Clinton, que el Internal Revenue Service (IRS) dicte una regulación para que el sector financiero de ese país se vea obligado a colaborar con los estados miembros de la UE enviando datos sobre intereses ganados en ese país por no residentes de origen comunitario (de países miembros de la UE). El IRS preparó tal directiva que al presente aguarda una decisión final del gobierno de los E.U.A.²⁸. Por cierto que tal tipo de regulación es fuertemente resistido por el sector financiero estadounidense y por un amplio sector de la dirigencia política de ese país, en tanto ello muy probablemente implicará enfrentar una importante salida de capitales de los EUA. Ese sería el costo por parte de los EUA en aras de colaborar con fiscos de otros países que, en rigor, registran presiones tributarias mucho más elevadas que en los EUA²⁹.

Sin embargo, la competencia tributaria discutida se refiere a la competencia “horizontal”, es decir, entre fiscos correspondientes a similar nivel de gobierno. La competencia tributaria “vertical” (Nación-provincias), en cambio, no solamente habrá de quedar naturalmente acotada, sino que de practicarse abiertamente, habrá de conducir muy probablemente a situaciones tremendamente ineficientes e inequitativas dentro de una federación, como se explicara en el apartado anterior.

3.3. Las asimetrías regionales y la igualdad

Una cuestión importante de la coordinación interjurisdiccional y la descentralización fiscal en general y tributaria en particular, es el problema que plantean las asimetrías regionales en la distribución de bases tributarias. Por cierto que marcadas diferencias en cuanto a la dotación de recursos naturales y de desarrollo económico entre regiones,

²⁷ La UE ha estado negociando con Liechtenstein, Andorra, San Marino y Mónaco para llegar a un acuerdo de intercambio de información y la introducción de un sistema de retenciones impositivas.

²⁸ Se trata de la suspendida IRS REG-133254-02 elaborada durante la Administración Clinton.

²⁹ Se argumenta que esta iniciativa no es necesaria para el cumplimiento tributario normado por la legislación de los E.U.A. y que habrá de dinamitar la performance de la economía estadounidense provocando una salida de capitales estimada en alrededor de US\$2,3 trillones invertidos en las instituciones financieras estadounidenses, aunque la regulación solamente aplicaría a una porción de ese monto. Abundante discusión puede encontrarse en la página del “Center for Freedom and Prosperity” (http://www.freedomandprosperity.org/blog/blog_shtml).

limitan las posibilidades de avanzar en un modelo marcadamente descentralizado e inciden para que la coordinación interjurisdiccional que deba imaginarse no sólo sea vertical sino asimismo horizontal.

Un rasgo distintivo del federalismo fiscal de Argentina, por ejemplo, son precisamente las acentuadas asimetrías existentes entre los gobiernos subnacionales. Así, no obstante su extenso territorio con 24 jurisdicciones de la Argentina, el 56% del PIB se concentra en solamente dos jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en tres provincias localizadas en la parte central del país: Córdoba, Santa Fe - ambas provincias lindantes con la Provincia de Buenos Aires - y Mendoza - lindante con la Provincia de Córdoba -, otro 22%, sumando con las anteriores el 78%.

Las asimetrías en materia de población y densidad de población naturalmente son también enormes. Estas fuertes asimetrías, ciertamente se trasladan al caso de los municipios. En el mapa de los 2.157 municipios argentinos, se pueden distinguir cuatro categorías: algunos pocos municipios que conforman grandes aglomerados (la propia Ciudad de Buenos Aires y los municipios del Conurbano Bonaerense circundantes a la Capital Federal, o el Gran Rosario, por ejemplo) - conglomerados que reúnen a más de una jurisdicción municipal y en los casos relevantes también distintas provincias -, los municipios de ciudades y pueblos de alta densidad de población (como son varios de los que conforman el Conurbano Bonaerense y algunas ciudades del interior del país), los municipios de ciudades y pueblos de menor densidad (incluyendo varias ciudades capitales de provincia) y los municipios típicamente rurales (que conforman la mayoría de los municipios, incluyendo a muchos municipios de la Provincia de Buenos Aires fuera del Conurbano).

Jurisdicción	PBG	Población 2001	Densidad (Hab/Km2)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires	56%		
Córdoba, Santa Fe y Mendoza	22%		
Resto	22%		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires		2.776.138 (7,7%)	13.679,6
Provincia de Buenos Aires		13.827.203 (38,2%)	45,0
24 Partidos del Gran Buenos Aires		8.684.437 (24,0%)	2.394,4
Resto Provincia de Buenos Aires		5.142.766 (14,2%)	16,9
Córdoba		3.066.801 (8,5%)	18,6
Santa Fe		3.000.701 (8,3%)	22,6
Mendoza		1.579.651 (4,4%)	10,6
Tucumán		1.338.523 (3,7%)	59,4
Entre Ríos		1.158.147 (3,2%)	14,7
Salta		1.079.051 (3,0%)	6,9
Resto provincias		< 1.000.000 -	-
TOTAL NACIONAL		36.260.000	9,7

Fuente: Ministerio de Economía y Producción e INDEC.

Por su parte la tabla que se expone a continuación (omitiendo y conteniendo aproximaciones de decimales), muestra el alto porcentaje de las transferencias nacionales como fuente principal de financiamiento de los gobiernos provinciales.

JURISDICCIÓN	RECURSOS CORRIENTES TOTALES	RECURSOS PROPIOS TOTALES	RECURSOS TRIBUTARIOS	RECURSOS NO TRIBUTARIOS	RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL	COPARTICIPACIÓN	OTROS APORTES FEDERALES
CIUDAD DE BUENOS AIRES	100%	68%	64%	3%	32%	19%	14%
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	100%	48%	39%	9%	52%	29%	24%
PROVINCIA DE CATAMARCA	100%	9%	3%	6%	91%	30%	60%
PROVINCIA DE CORDOBA	100%	29%	25%	4%	71%	32%	39%
PROVINCIA DE CORRIENTES	100%	16%	9%	8%	84%	44%	39%
PROVINCIA DE CHACO	100%	12%	8%	3%	88%	33%	55%
PROVINCIA DE CHUBUT	100%	44%	9%	36%	56%	24%	32%
PROVINCIA DE ENTRE RIOS	100%	23%	15%	7%	77%	26%	51%
PROVINCIA DE FORMOSA	100%	7%	4%	3%	93%	36%	57%
PROVINCIA DE JUJUY	100%	16%	9%	8%	84%	33%	51%
PROVINCIA DE LA PAMPA	100%	25%	16%	9%	75%	33%	42%
PROVINCIA DE LA RIOJA	100%	8%	4%	4%	92%	36%	56%
PROVINCIA DE MENDOZA	100%	39%	14%	25%	61%	26%	36%
PROVINCIA DE MISIONES	100%	13%	8%	5%	87%	39%	48%
PROVINCIA DE NEUQUEN	100%	59%	5%	54%	41%	25%	15%
PROVINCIA DE RIO NEGRO	100%	41%	10%	32%	59%	35%	24%
PROVINCIA DE SALTA	100%	27%	11%	17%	73%	31%	41%
PROVINCIA DE SAN JUAN	100%	9%	4%	5%	91%	25%	66%
PROVINCIA DE SAN LUIS	100%	9%	7%	1%	91%	39%	53%
PROVINCIA DE SANTA CRUZ	100%	59%	4%	55%	41%	28%	13%
PROVINCIA DE SANTA FE	100%	32%	26%	7%	68%	26%	42%
PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO	100%	6%	5%	1%	94%	34%	59%
PROVINCIA DE TUCUMAN	100%	18%	15%	2%	82%	38%	44%
PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO	100%	62%	9%	53%	38%	38%	1%
TOTAL	100%	35%	24%	12%	65%	30%	35%

Fuente: Ministerio de Economía y Producción.

La tabla muestra que – con la excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las principales provincias petroleras (Tierra del Fuego, Santa Cruz, y Neuquen) – más del

65% de los recursos totales provinciales provienen del gobierno central. La Provincia de Buenos Aires, seguida por Córdoba y Santa Fe, es la provincia con relativa importancia de los recursos propios. En otras provincias petroleras, como Mendoza o Chubut, tienen relativa importancia los recursos propios, aunque menos que la mitad del total de los recursos y explicado fundamentalmente por las regalías (recursos no tributarios).

Tratándose de una misma nación, las aludidas asimetrías habrán de plantear objetivos naturales de redistribución territorial de recursos³⁰. Estas políticas de nivelación existen en algunos países federales incorporadas en las disposiciones constitucionales federales (como son los casos de Canadá y de Argentina luego de la reforma de 1994). El desafío en estos casos es el diseño de sistemas de transferencias de nivelación que eviten o minimicen los posibles efectos perversos de las mismas debido a un mal diseño, pero asimismo deben adoptarse diseños institucionales adecuados a fin de minimizar los efectos perversos pronosticados por la teoría positiva³¹.

3.4. El papel de la administración tributaria federal

¿Cómo evitar los probables efectos perversos de la reducida correspondencia fiscal en el caso de gobiernos con escasa capacidad de financiamiento propia?

Ante la posible existencia de conductas estratégicas de los gobernantes subnacionales, tendientes a eludir su responsabilidad política a través del financiamiento compartido del fondo común coparticipable, diversos expertos han sugerido la introducción de fórmulas de reparto (en la distribución secundaria del régimen de coparticipación federal de impuestos) que incorporen indicadores de “esfuerzo fiscal”³². En las propuestas del autor sobre el sistema de reparto del fondo común, se sugieren mecanismos de incentivos basados en el establecimiento de estándares o valores postulados en materia de recursos tributarios y gastos de las provincias³³.

Sin embargo, es notoria la ausencia de propuestas que hayan considerado el papel relevante que en un sistema federal - con un fondo común importante y varias jurisdicciones con muy baja correspondencia fiscal media dependiendo de él -, debe cumplir la administración tributaria federal. Como han destacado Bird, R. (1983), Casanegra de Jantscher (1990) y Bird, R. y Casanegra de Jantscher (1992), particularmente en los países en desarrollo “la administración tributaria *es* política tributaria”, de manera que su consideración no puede estar olvidada o aislada de la cuestión central del diseño tributario federal.

En tal sentido, la sugerencia de reforzar el poder tributario subnacional, no resulta en absoluto incompatible con la posibilidad de un monitoreo central de características federales de la administración tributaria, tanto referida a los impuestos que legisla la Nación, como los mismos impuestos que legislan las provincias. En rigor la actual administración tributaria nacional de Argentina, ha sido encomendada a la Administración Federal de Ingresos Públicos, un organismo autárquico que administra y

³⁰ Las asimetrías regionales no sólo son una característica de la federación argentina. También se registran en federaciones como las de Alemania y Canadá donde operan sistemas de transferencias de nivelación.

³¹ Ver Piffano, H. (2003c), (2003d), y (2003 f).

³² Por ejemplo, Frigerio, R., Zapata, J. A. o Vega, J..

³³ Ver Piffano, H. (1998a, 1998d, 1999b, 2003b y 2003f).

fiscaliza los impuestos nacionales coparticipados entre la Nación y las provincias. Se trata de la administración del fondo común, que reconoce una propiedad compartida de los niveles nacional y provinciales sobre bases tributarias comunes, acordadas a través de las leyes convenio de coparticipación federal de impuestos.

La AFIP está sujeta a los controles de la Auditoría General de la Nación, que depende del Congreso Nacional, y, asimismo, tiene convenio firmado con la Comisión Federal de Impuestos a través del cual las provincias cuentan rutinariamente con datos sobre la evolución y destino de los recursos que ingresan a las respectivas cuentas recaudadoras del ente.

En lo que respecta a los impuestos provinciales, muy recientemente la AFIP y algunas Direcciones de Renta provinciales han firmado convenios de armonización tecnológica e intercambio de información, en aras de mejorar la eficacia y eficiencia de las tareas de recaudación y fiscalización tributaria de ambos niveles de gobierno. En dichos convenios se armonizan plataformas tecnológicas y se generaliza la “cuitificación”³⁴ (de inmuebles, automotores y demás tributos provinciales). Sin embargo, aún se mantiene descentralizada la confección de los catastros, la titularización de inmuebles y el registro de automotores. Sobre estos aspectos relevantes de la política tributaria subnacional, no existe monitoreo cruzado federal, dejando abierta la posibilidad de comportamientos estratégicos de los gobiernos subnacionales que pudieran tener pocos incentivos para intentar aumentar la recaudación propia.

Lo analizado conduce, por lo tanto, a una sugerencia final básica: la futura ley de coparticipación federal de impuestos no debe omitir en contener dos capítulos esenciales, con vistas a evitar los posibles defectos y/o peligros de la descentralización (sea ella mayor o igual al nivel de descentralización actual): las reglas macrofiscales y los acuerdos de administración tributaria.

Con respecto a las reglas macrofiscales, no debiera posponerse ese acuerdo a una futura ley de responsabilidad fiscal. Las reglas deben ser incluidas en el mismo acuerdo fiscal y financiero federal, es decir, en la nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos.

Con respecto a la cuestión de administración tributaria, debería sugerirse la centralización de: catastros y titularización de inmuebles, registro de automotores y registro de personas y sociedades, sea a través de entes federales específicos o directamente algunos de estos servicios (como catastros) ser unificarlos su administración en la actual Administración Federal de Ingresos Públicos. Las provincias y la propia Nación deberían adecuar sus legislaciones a fin de modificar las actuales competencias jurisdiccionales en cada tema.

La centralización de los catastros, por ejemplo, no impide que las provincias continúen gravando con alícuotas propias los inmuebles de su territorio o que, inclusive, decidan descentralizar tal potestad en sus municipios³⁵. La centralización de catastros, lo mismo

³⁴ Asignación del código (numérico) único de identificación tributaria (CUIT).

³⁵ La descentralización a los municipios del inmobiliario urbano, sea con alícuota propia única o con alícuota adicional a la provincial, ha sido sugerida como posible y conveniente en aras de destinar recursos a los distritos escolares pertinentes (principio del beneficio). Esta descentralización podría decidirse por cada provincia no necesariamente en forma general o extensible a todos sus municipios.

que automotores, permitiría asimismo garantizar la equidad horizontal en el tratamiento fiscal de los contribuyentes del impuesto nacional a los bienes personales, que coparticipan la Nación y las provincias. No es irrelevante para la imposición nacional las valuaciones practicadas sobre patrimonios que incorporan bienes registrables, aún cuando cada provincia grave la base de sus impuestos propios con diferente alícuota al resto y tenga acceso irrestricto a su propio catastro o registro. El mantenimiento actualizado de los catastros, por su parte, permitirá un control más eficiente de las actividades de sectores como el agropecuario, a los fines de administrar y fiscalizar el cumplimiento tributario en impuestos nacionales como el IVA y las retenciones a las exportaciones.

De plantearse cuestiones de orden constitucional a nivel provincial, éstas deberían subsanarse con la futura “ley convenio de coparticipación” conteniendo acuerdos de coparticipación de bases de datos y de asistencia técnica y financiera interjurisdiccional. Ninguna disposición constitucional puede generar una restricción tan fuerte como la propia asignación de fuentes tributarias que contemplaba la Constitución de 1853, que desde 1935 hasta 1994 asimiló la existencia de “leyes convenio” que modificaron sus disposiciones por más de medio siglo, a pesar que las enmiendas constitucionales no estaban previstas en el ordenamiento de la ley fundamental de 1853. La reforma constitucional de 1994 da lugar a márgenes importantes para definiciones en la materia, tanto por contemplar la existencia de la ley convenio de coparticipación federal de impuestos, como a la interpretación y adecuación de estos acuerdos en base a las disposiciones de su art. 75, inciso 2. Las provincias no podrían argumentar el estar vulnerándose las autonomías provinciales, como no ha sido así considerado el haber delegado a la Nación la legislación y administración de impuestos coparticipados, cuyo más eficaz y eficiente fiscalización requieren de datos que dominan las propias provincias.

La aludida centralización federal, no solamente compensaría el posible efecto perverso de la falta de incentivos comúnmente asociadas a la existencia de un fondo común coparticipable, sino que habrá de mejorar sensiblemente el rendimiento tributario propio de cada una de las provincias y del conjunto federal. Permitiría asimismo que provincias con un fuerte compromiso político de desarrollar su esfuerzo tributario propio, puedan remover los límites que imponen su reducida capacidad financiera, tecnológica y de recursos humanos para concretar una labor de administración tributaria eficiente. Finalmente, ninguna disposición constitucional provincial podría desconocer el art. 31 de la Constitución Nacional, a riesgo de ser considerada inválida por la justicia federal.

Capítulo 4

La evolución del federalismo fiscal en Argentina

4.1. Los períodos en la evolución del federalismo fiscal en Argentina

a) 1853-1890

Núñez Miñana, H. (1985/1998) identificó tres períodos en la evolución del federalismo fiscal de Argentina. El primer período va desde 1853 a 1890, donde rige el criterio de separación de fuentes. El régimen constitucional había asignado las potestades

tributarias a partir de la idea de que el gobierno nacional habría de vivir esencialmente con los recursos del puerto, asignándole la potestad exclusiva de establecer los derechos de importación y exportación (derechos aduaneros), reservando a las provincias la tributación interna (para la época, los impuestos internos al consumo, es decir, sobre los alcoholes, azúcar o el tabaco, impuestos específicos en general y los de base territorial). En esta primer etapa, regía “la limitación de hecho” consensuada de que el Gobierno Nacional no aplicara impuestos indirectos internos que aplicaban las provincias y la limitación constitucional explícita de que el acceso a las fuentes de tributación directa estuvieren acotadas o limitadas - respecto a su justificación y duración temporal - para el gobierno central (el entonces art. 62, inc 2).

No obstante, la Constitución de 1853 preveía asimismo la posibilidad de que el Gobierno Nacional empleara el mecanismo de los Aportes del Tesoro Nacional, con vista a cubrir necesidades de financiamiento de las provincias.

Si se intenta una denominación para el tipo de federalismo vigente en esta primera etapa del federalismo argentino, bien cabe el rótulo de “**federalismo competitivo**”³⁶. Cada fisco procurando financiar su gasto esencialmente con recursos propios.

Ahora bien, una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales que normaron los inicios de nuestra organización nacional, teniendo en cuenta el contexto histórico de entonces, permitirá precisar mejor las características del federalismo naciente y el rótulo de “federalismo competitivo”.

La combinación de lo explícitamente estipulado en el articulado de la Constitución Nacional con respecto a varios aspectos relevantes de las finanzas federales³⁷, permiten vislumbrar el germen de un posible escenario futuro de compleja gobernabilidad, al dejar abierto un margen muy amplio de posibilidades para el manejo de las finanzas nacional y provinciales. Con un orden de exposición deliberado, se resaltan las siguientes normativas:

- a) La separación de fuentes, asignando a la Nación el recurso más importante para entonces (Derechos Aduaneros). Nacionalizar las aduanas implicó que ninguna provincia pudiera acceder a ese recurso (léase en particular la Provincia de Buenos Aires que hasta su incorporación a la “Confederación” ejerció el monopolio con relación a esta importante renta – sin dudas la mayor renta fiscal imaginable para entonces - proveniente del flujo comercial con el exterior);
- b) La posibilidad de que el Tesoro Nacional “de la Confederación” (para entonces con ausencia de la Provincia de Buenos Aires) pudiera de hecho modificar esa distribución avanzando en el uso de otros recursos reservados a provincias, por razones de “defensa, seguridad común y bien general del Estado” y por “tiempo determinado”, sin fijar pauta alguna para delimitar esas razones – en particular la del “bien general” - ni fijar ese “límite temporal”;

³⁶ Para una interesante presentación alternativa de los sistemas federales o puntos de vista del federalismo fiscal, ver la reciente publicación del trabajo de Dagnino Pastore, J. M. (2004).

³⁷ Sobre la interpretación del plexo normativo constitucional en la asignación de potestades tributarias, según la visión del autor, ver Piffano, H. (1998b). Ver asimismo Nota 4 en este libro.

- c) El natural monopolio de la acuñación de moneda en cabeza del “gobierno de la Confederación”, que ya para entonces había sido también un recurso empleado por los gobiernos provinciales para financiar a sus tesoros (y la Provincia de Buenos Aires en particular, debido al mayor *señoraje* que gozaba al estar respaldada por recursos tributarios – derechos aduaneros - importantes);
- d) El de asignar concurrentemente acceso al uso del crédito, pero responsabilizando al gobierno nacional en velar por el crédito de la Nación, sin quedar claro los límites al ejercicio del uso del crédito por parte de las provincias o el mecanismo o atribución por el cual el Gobierno Nacional ejercería su responsabilidad de velar por el crédito de la Nación.
- e) La previsión de los ATN del Gobierno Nacional para acudir al auxilio de las finanzas provinciales, sin nuevamente delimitar criterio alguno que pudiera legitimar el empleo de recursos nacionales que están en principio destinados a financiar servicios comunes de todos los ciudadanos de todas las provincias, desviándolos a resolver necesidades de algunas provincias (o ciudadanos) en particular;
- f) La muy clara identificación que formula el Preámbulo respecto a quienes son los que adoptan la Constitución Nacional de los argentinos: “*Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina....*”. Fijando la **preexistencia de los gobiernos provinciales que deciden** constituir una Nación³⁸.

Es claro que una constitución no puede y no debe normar en detalle aspectos específicos del ejercicio de los derechos y responsabilidades en ella contenidos. Para ello están las “leyes que reglamentan su ejercicio”. Pero, como ya advirtiera Alberdi (1854), la disposición constitucional que supedita la aplicación de muchas de sus disposiciones a “*conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio*”, es una reserva que “*deja en manos del legislador..... el peligro grandísimo de derogar la Constitución por medio de los reglamentos...*” (sic). Sin llegar a ese extremo y a la luz del desarrollo posterior del federalismo argentino que se analiza luego, resulta claro que desde la perspectiva presente, las disposiciones antes comentadas dejaron instaladas “válvulas de escape” o márgenes de discrecionalidad de los gobiernos, cuyo manejo exigían hacia futuro un ejercicio sumamente prudente y acotado de las mismas. Esto resulta evidente en las disposiciones que la Constitución dejó establecidas con respecto a la separación de fuentes y el reparto de las rentas nacionales.

b) 1890-1935

El segundo período identificado por Nuñez Miñana nace en 1890, cuando ante la crisis financiera enfrentada por el gobierno nacional, éste decide establecer su propio impuesto interno al consumo. Esta decisión, podría interpretarse como el uso de la primer válvula de escape y fue la que motivara para entonces un gran debate constitucional con la tesis nacional predominando finalmente³⁹.

³⁸ Rasgo diferencial importante con respecto a otras federaciones, como la de los Estados Unidos de Norteamérica cuyos constituyentes se identificaron como “*We the People...*”.

³⁹ En 1894 se produjo un acalorado debate acerca de la constitucionalidad de los impuestos nacionales al consumo, entre el Diputado Mantilla y el Ministro de Hacienda del Presidente José Evaristo Urriburu, José

El sistema fiscal federal se modifica hacia uno de concurrencia de fuentes o “concurrencia de hecho”, como señalara Nuñez Miñana. El ejercicio de las potestades tributarias de este período, básicamente se diferencia del anterior en el sentido de dejar explícito el consenso político sobre una cuestión que para muchos constitucionalistas no quedaba clara en las disposiciones de la Constitución de 1853.

El federalismo fiscal de este período puede no obstante mantener el rótulo de “**federalismo competitivo**”. La competencia entre jurisdicciones operó en este período tanto entre provincias, cuyos fiscos continuaban dependiendo básicamente de las posibilidades y habilidades propias para lograr que su electorado pagase los tributos requeridos para financiar su existencia, como en términos de la puja por “espacios tributarios” entre la Nación y el conjunto de las provincias; es el inicio de la competencia tributaria vertical entre ambos niveles de gobierno.

c) 1935 en adelante: la era de la coparticipación

El tercer período del federalismo fiscal argentino comienza en 1935 cuando se instaura por primera vez el sistema de coparticipación federal de impuestos. Con el régimen se abre una nueva e importante válvula de escape. Nuevamente, dificultades financieras del gobierno nacional, derivadas esta vez de la gran depresión de los años 30, llevaron al gobierno central, en primer lugar a establecer el Impuesto a las Transacciones y luego el Impuesto a los Réditos (hoy Impuesto a las Ganancias). En el caso de la imposición directa (Réditos) debió establecerse con carácter temporal (acotado por diez años), dada la limitación existente en el entonces art. 67 inciso 2 de la Constitución Nacional. Asimismo, se decide unificar los impuestos internos al consumo. Dada la amplitud del espacio tributario atribuido al gobierno nacional, se decide finalmente convenir con las provincias un sistema de reparto del producido de los tres tipos de impuestos. La duración del nuevo sistema de coparticipación se fija en diez años debido a la limitación antes indicada para la imposición directa.

Desde entonces el sistema de coparticipación ha regido en nuestro país hasta el presente, consolidando de hecho y mediante sucesivos pactos por muchos años un “arreglo constitucional no previsto en la Constitución de 1853”⁴⁰, pero finalmente incorporado con rango constitucional en la reforma de la Carta Magna de 1994. Puede bien afirmarse que este fue la sustitución de la segunda pequeña válvula que dejaba la Constitución de 1853 respecto a la separación de fuentes (la de los ATN), por una válvula un poco más grande como es la coparticipación del producido de un fondo común alimentado por rentas nacionales⁴¹.

Este tercer período de la coparticipación, fue sufriendo a lo largo de la historia una multitud considerable de modificaciones. Aún cuando un relato minucioso de tales modificaciones podría dar lugar a la identificación de un número considerable de

A. Terry. Para detalles sobre este debate y un relato histórico de las cuestiones federales en materia tributaria, ver Piffano, H. (Director), (1999).

⁴⁰ La legalidad del procedimiento se lo basó en el sistema de “ley-convenio”, una especie de sistema de enmienda constitucional sobre esta cuestión esencial del federalismo, que en rigor no preveía la Constitución de 1853. Sólo los ATN eran el mecanismo de transferencias verticales previsto.

⁴¹ Debe tenerse en cuenta que el fondo coparticipable alcanzaba todos los recursos nacionales de importancia existentes para entonces, al margen de los los derechos aduaneros.

subperíodos⁴², entendemos que a los fines de interpretar a qué tipo de configuración federal ha conducido “el proceso del federalismo” argentino⁴³, basta con destacar algunos hitos que entendemos fundamentales.

4.2. Los hitos en la era de la coparticipación federal de impuestos

a) El reparto “devolutivo” o el federalismo armonizado

Las características de las sucesivas leyes-convenio de coparticipación federal de impuestos de la Argentina⁴⁴, plantean una primera etapa donde el criterio para el reparto del fondo común fue el de una predominante participación del gobierno nacional en la distribución primaria (en realidad, como se indicara, el sistema nace motivado por necesidades financieras del gobierno central) y el carácter básicamente “devolutivo” en la distribución secundaria. El proceso del federalismo en este período muestra a posteriori una evolución hacia un creciente porcentaje de participación provincial en la distribución primaria⁴⁵, junto a criterios de distribución secundaria en la que predominan los indicadores de población, gastos provinciales, recursos provinciales y el carácter propiamente devolutivo y, finalmente, una pequeña incidencia del indicador partes iguales. Este esquema indujo a un sistema “cuasi proporcional” en materia de distribución territorial del rendimiento tributario⁴⁶. Se trata de un criterio esencialmente de “*tax sharing*” en la terminología convencional del sistema de participaciones.

Por las razones de la aludida relativa proporcionalidad en el reparto, la importancia de los recursos tributarios comprendidos en la base y las limitaciones naturales a no innovar con la creación de nuevos impuestos sobre bases equivalentes por parte de las provincias, el tipo de federalismo que se instaura a partir de 1935 puede bien identificársele como de “**federalismo armonizado**”. La “conurrencia de hecho” de los años 1890 a 1935, pasó a una “conurrencia limitada” por los sucesivos pactos o leyes-convenio, a través de las cuales las provincias fueron aceptando (o inducidas a aceptar por el gobierno nacional) un grado debilitado de autonomía fiscal compensadas por una creciente participación en la masa del fondo común coparticipable.

b) La redistribución territorial o el federalismo cooperativo

En el año 1973 se dicta la Ley N° 20.221, que rigió a partir de 1974 por los siguientes diez años. Aquí puede establecerse un hito claramente demarcatorio del proceso del

⁴² Para un relato detallado de las etapas ver Piffano, H. (Director), 1999, op. cit.. También, Porto, A. (2003a).

⁴³ La expresión “el proceso del federalismo” es atribuible a Richard Bird, quien ha enfatizado la idea de que para poder entender las particularidades del federalismo en los distintos países, uno debiera analizar “la evolución” experimentada en cada caso en particular, dado que una simple “fotografía” de la situación en determinado momento, no permitiría alcanzar una adecuada caracterización del mismo (Bird, R. y Wallich, C. 1993 y Bird, R. 1996).

⁴⁴ Para un detalle de las características de las leyes de coparticipación desde 1934 se remite a Piffano, H., 1998a, y Piffano, H (Director), 1999, op. cit. También, Porto, A. (2003a), op. cit.. Asimismo, ver Nota 4.

⁴⁵ La participación provincial en la distribución primaria fue creciente a partir del inicio del sistema de coparticipación, pasando del 17,5% en 1934, al 21% en 1947, luego al 28% en 1959, posteriormente al 36% en 1963, al 48,5% en 1974 con la Ley N° 20.221 y, finalmente, al 56,66% con la Ley N° 23.548 de 1988, hasta hoy vigente. Para detalles ver referencias en nota al pie anterior.

⁴⁶ Los criterios de distribución en base a la población de cada provincia y en partes iguales, introdujeron un efecto levemente redistributivo a favor de las jurisdicciones con bases tributarias más débiles y más pequeñas.

federalismo argentino en la era de la coparticipación. La citada ley introduce un evidente cambio hacia un criterio de redistribución territorial del rendimiento tributario. El reparto pasa a configurar un sistema de “*revenue sharing*”, según la terminología convencional. La ley introduce el reparto de la secundaria fuertemente determinado por población (65%), luego brecha de desarrollo (25%) y, finalmente, dispersión geográfica (10%). Tal fue el impacto de la redistribución territorial, que las provincias categorizadas por Nuñez Miñana como “rezagadas”⁴⁷ lograron en el primer año de vigencia del régimen aumentar sus recursos de coparticipación en un 56%. En general todas las provincias lograron mejoras, debido al incremento de la participación provincial en la primaria, aunque naturalmente las menos beneficiadas fueron las provincias “avanzadas” (la mejora resultó de sólo 10%). El cambio del sistema proporcional o cuasi-devolutivo a una de fuerte redistribución territorial del rendimiento tributario, fue para entonces viable políticamente, precisamente por la modificación en la primaria (todas las provincias ganaron recursos).

Esta etapa del federalismo argentino puede calificarse como el inicio de un “**federalismo cooperativo**”. Para entonces el sistema federal ya se perfila claramente como coincidiendo con los postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal, es decir, una fuerte centralización tributaria y una importante descentralización en materia de gastos, en virtud de lo cual las transferencias verticales operadas a través del régimen de coparticipación tienen enorme relevancia al constituir el sustento financiero principal de todos los niveles de gobierno. El gobierno central en la década de los años 70, 80 y 90 habrá alcanzado en representar entre el 82% y el 85% del total recaudado por los tres niveles de gobierno, en tanto los gobiernos provinciales y municipales el resto, es decir, entre el 18% y el 15%. No obstante, los gobiernos subnacionales habrían de obtener hacia fines de los años 90 el 45% del total de los recursos consolidados luego de transferencias, recaudando solamente el 18% de los recursos tributarios consolidados. La diferencia del 27% - entre recursos recibidos y lo recaudado por estos gobiernos -, da señales de la importancia de las transferencias verticales (que llegan a representar, por tanto, un promedio del 60% de sus recursos totales)⁴⁸.

c) Los emparches y el federalismo coercitivo

Pero el régimen instituido por la Ley N° 20.221 muy rápidamente pierde relevancia, tanto en cuanto a la magnitud de los recursos que irían a financiar a los tesoros nacional y provinciales, como a la idea misma de la “cooperación” entre los fiscos. Tanta bondad del gobierno central en ceder participación en la 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. En primer lugar, el “impuesto inflacionario” o el financiamiento del Tesoro Nacional a través del Banco Central de la República Argentina (mecanismo de los adelantos transitorios y la compra de títulos públicos por parte del BCRA); otro recurso cuasi-fiscal monopolizado por el gobierno central. En segundo lugar, las retenciones a las exportaciones, las que junto a los derechos de importación, han constituido por siempre

⁴⁷ Nuñez Miñana, H. (1972).

⁴⁸ Esta estructura tributaria altamente centralizada de Argentina, si bien puede argumentarse como derivada natural de los postulados normativos, no condice sin embargo con la registrada en países de estructura federal exitosos (EUA, Suiza, Canadá), e inclusive con respecto a algunos países unitarios también exitosos (países nórdicos). Para un análisis comparado ver Piffano, H. (1999c) y (2003a). Asimismo, ver Nota 13.

un recurso exclusivo (no coparticipado) del nivel nacional de gobierno, y que han sido utilizadas como recurso pos-devaluaciones en los sucesivos planes de estabilización siguientes a las crisis fiscales y financieras del gobierno central.

Claramente ya en este período y luego acentuado en los años ochenta por gobiernos sucesivos (muchos de ellos gobiernos militares), fue perfilándose un nuevo federalismo, que Alberto Porto denominara “**federalismo coercitivo**”⁴⁹. Reglas marcadamente cambiantes en períodos cortos de tiempo, introduciendo modificaciones continuas desde el poder central y forzando por diversos medios políticos y negociaciones con las provincias, a convalidar estos acuerdos o pactos, que terminaron generando al final del proceso un verdadero “laberinto de la coparticipación”⁵⁰. Esta etapa del período de la coparticipación, daba señales de débil gobernabilidad, con un poder provincial aparentemente debilitado, pero no obstante crecientemente financiado por diversos mecanismos (variedad de “ventanillas”) por el gobierno nacional.

El Sistema Tributario Federal esencialmente se transforma en un complejo esquema de Transferencias Federales, no obstante el rótulo de “coparticipación” con el que se continuara denominando al régimen. Muchas de estas transferencias continuaron por tanto teniendo el atributo de libre disponibilidad (las que se efectuaron en función del acuerdo de coparticipación propiamente dicho), pero otras fueron diseñadas para afectaciones específicas (como los recursos afectados al sistema de seguridad social, la educación, etc.).

En efecto, en los años setenta y ochenta se popularizan las “pre-coparticipaciones” (reducciones de la masa coparticipable para afectar recursos a fines específicos)⁵¹, los intentos nacionales de cambiar los sistemas tributarios provinciales⁵² y el creciente empleo de los ATN como mecanismo de financiamiento provincial. Los pactos sucesivos para resolver problemas de financiamiento del sistema nacional de seguridad social, modificar el diseño tributario subnacional (intentando sustituir la imposición a los Ingresos Brutos y de Sellos de las provincias) y manipular la distribución de los fondos comunes a través de los ATN, consolidaron la idea de un “federalismo coercitivo”.

El régimen de la Ley N° 20.221 debió modificarse en el año 1985. El régimen fue sustituido por el Acuerdo Transitorio de 1985, el que simplemente mantuvo el *status quo* en cuanto a las magnitudes relativas de participación de las provincias en el rendimiento tributario del régimen general anterior, sumados los ATN, que para entonces constituían una manera “no legislada” y discrecional de coparticipar el “impuesto inflacionario”. Este *status quo* fue luego ratificado y extendido en el tiempo

⁴⁹ Porto, A. (1995).

⁵⁰ Nuevamente debe atribuirse a Richard Bird esta expresión original, imaginada en una de sus visitas a nuestro país y posteriormente divulgada en documentos de varios expertos nacionales (ver Casás, J. O. 1996; y, Berteau, O. y Garat, P. M., 2002).

⁵¹ En rigor, el mecanismo de asignaciones específicas aparece como novedad en 1954 con la Ley N° 14.390. Ver Porto, A. (2003b).

⁵² En 1975 se intentó eliminar el impuesto provincial a las Actividades Lucrativas (inmediatamente revivido bajo la denominación de Ingresos Brutos) y la Reforma Tributaria de 1980 buscó modificar el régimen de contribuciones al sistema de seguridad social reemplazándolo por la afectación de parte del rendimiento del IVA, que era coparticipado. Ambas reformas fracasaron debido a su efecto negativo sobre las arcas provinciales.

por la Ley N° 23.548 del año 1988, bajo un régimen de porcentajes fijos en la distribución primaria y en la distribución secundaria.

Pero la Ley N° 23.548 – aún hoy vigente dado su renovación automática hasta tanto se dicte una nueva ley – si bien limitó la magnitud de los ATN (al 1% de la masa coparticipable), los sucesivos emparches legales y pactos *ad hoc* fueron complicando el esquema original, conduciendo al mencionado “laberinto”.

d) El federalismo cartelizado

Hacia fines de los años ochenta y durante la década de los noventa, se producen dos fenómenos importantes que afectaron al proceso del federalismo argentino: uno externo – la globalización financiera y económica mundial – y otro interno – la reforma constitucional y un concomitante, continuo y acelerado deterioro de los liderazgos políticos de los partidos políticos nacionales tradicionales. Ambos fenómenos – externo e interno – coadyuvaron al debilitamiento del poder del gobierno central y reavivaron en cambio el poder político de los líderes provinciales, muchos de los cuales han dado muestras de representar verdaderos regímenes sociopolíticos de tipo feudal. Este nuevo escenario político hizo inviable encontrar un nuevo acuerdo para el régimen de coparticipación federal de impuestos que sustituyera a la Ley N° 23.548. En rigor, esta limitación fue tomando cuerpo en forma gradual y ya comienza a evidenciarse con mayor claridad a mediados de los ochenta cuando debió sustituirse la Ley N° 20.221, pues tanto el Acuerdo Transitorio de 1985 como la propia Ley N° 23.548, es expresión de un *status quo* “formal” que no pudo ser modificado.

En los años noventa se produce otro hito fundamental del proceso del federalismo argentino en la era de la coparticipación. En el año 1994 se reforma la Constitución Nacional y se introduce con rango constitucional el régimen de coparticipación. La reforma que en su cláusula transitoria sexta ordenara dictar una nueva ley-convenio antes de diciembre de 1996, no pudo cumplirse hasta el presente. No obstante, la reforma se produjo luego de sucesivos nuevos Pactos Fiscales (los Pactos Fiscales I y II de 1992 y 1993, respectivamente) que avanzaron en el deterioro del federalismo argentino. Los arreglos (o desarreglos) más recientes, de fines de los 90 y principios del nuevo milenio, con la fijación de sumas fijas garantizadas, posterior abandono de esta estrategia y el retorno al reparto sobre la base de “suerte y verdad”, etc., completan el cuadro de manejos estratégicos de los gobiernos nacional y provinciales de turno que acentuaron dicho deterioro⁵³.

La reforma constitucional de 1994 legitimó definitivamente la existencia del fondo común coparticipable y el predominio de los representantes de los Fiscos en la atribución de decidir el destino de los recursos tributarios (al declarar al Senado como Cámara de origen en materia de coparticipación)⁵⁴. Fue la declaración formal de una

⁵³ Estas modificaciones han sido planteadas “desde el gobierno nacional”, en el que las marchas y contramarchas en los criterios del reparto del fondo común parecen haber sido elegidos con bastante “mala suerte” para el Tesoro Nacional. Cuando se esperaban aumentos en la recaudación, “el negocio del gobierno nacional” eran las sumas fijas garantizadas; cuando se esperaba el descenso, los porcentajes. Pero la realidad se ha estado comportando al revés de “las expectativas nacionales”.

⁵⁴ También el comportamiento de los representantes en la Cámara de Diputados ha evidenciado conductas estratégicas de defensa de los intereses de los fiscos de donde ellos provienen, desdibujándose en gran medida sus diferentes roles constitucionales con los de sus pares de la Cámara de Senadores. Ello debido

circunstancia de hecho que se venía consolidando durante las dos décadas previas: la existencia de una nueva etapa del proceso del federalismo argentino, al que bien puede rotularse como **“federalismo cartelizado”**. Este ha sido el cambio que de alguna manera consolida el estallido final de las válvulas de escape constitucionales previas a las que se hiciera mención en la etapa inicial del federalismo argentino.

La calificación de federalismo cartelizado, alude así a la existencia de un conjunto de gobernadores de provincia con poder de decisión dividido, pero muchos de ellos sobre-representados políticamente en el Congreso Nacional y, consecuentemente, con poder de veto conjunto sobre las decisiones del gobierno central⁵⁵. Este poder de veto conjunto tiene especial relevancia para el acuerdo fiscal federal, debido a la aludida predominio del Senado de la Nación en su atribución de ser Cámara de origen en el tema de la coparticipación y en lo pactado en varios documentos respecto a que todos los impuestos nacionales (salvo los aduaneros⁵⁶) formen parte de la masa a coparticipar⁵⁷. No obstante, le reforma también dejó abierta la atribución del gobierno central para decidir sobre “afectaciones transitorias“ de recursos coparticipables (art. 75, inciso 3). No podía ser de otra forma, pues en caso de necesidades imprevistas del gobierno nacional, éste no tendría posibilidad de recurrir a recursos propios adicionales exclusivos; ya que no los tendría, desde el momento que todos los impuestos se suponen coparticipables, a excepción por el momento de los derechos aduaneros⁵⁸.

De la conjunción de ambas disposiciones surge que ninguna decisión fiscal nacional importante podrá efectuarse si no es a través de un acuerdo o consentimiento del club de los gobernadores. Solamente un liderazgo político muy fuerte ejercido desde el gobierno

a que la suerte política de estos representantes está en gran medida ligada al dominio político de los gobernadores de provincia.

⁵⁵ La sobre-representación fue acentuada por modificaciones de la ley electoral en momentos de evidente debilidad del gobierno de facto que cae en 1983. Sobre la influencia del sistema de representación en el Congreso en las decisiones de coparticipación o en las transferencias interjurisdiccionales, ver Porto, A. (1990) y Porto, A. y Sanguinetti, P., (2001).

⁵⁶ Esta afirmación es relativa, pues ya existen planteos para coparticipar la retenciones a las exportaciones, un recurso que esencialmente grava rentas provenientes de la pampa húmeda (nuevamente otra reparación de guerra que los gobernadores ganaran sobre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires), que se intenta sacar de las manos de los funcionarios centrales.

⁵⁷ En nuestro medio parece además consolidarse la idea de que la “autonomía” provincial o la mejora del principio de la correspondencia fiscal, se logra simplemente asegurando a los gobernadores una porción mayor del “botín” tributario. Esta concepción ha sido explicitada con la reforma constitucional de 1994. De ella se desprende el espíritu de los constituyentes en cuanto a que los representantes del pueblo (Cámara de Diputados) decidan inicialmente sobre la creación de impuestos – como cámara de origen en temas tributarios -, pero que los representantes de los fiscos (Cámara de Senadores), como cámara de origen en temas de coparticipación, decidan la suerte del destino de las recaudaciones. Los impuestos no deberían ser concebidos como un derecho financiero de los representantes en el gobierno. Los impuestos son sustentables jurídica y éticamente en una necesidad pública específica, la que habrá de surgir de las demandas que plantea el respectivo colectivo (que exige la provisión de bienes públicos nacionales, regionales o locales, en cada caso). Bajo esta concepción, parece difícil poder escindir la decisión de crear impuestos con la de justificar el destino de su rendimiento (tanto se aplique el método del beneficio como el de la capacidad de pago). Este es un defecto esencial del sistema de coparticipación cuando su gravitación en el financiamiento de los gobiernos subnacionales resulta sustantivo.

⁵⁸ Los derechos aduaneros son instrumentos de política comercial con incidencia superlativa en la estructura productiva del país, que no debieran registrar la volatilidad que se ha observado con el paso de las distintas administraciones gubernamentales. Volatilidad que ha contribuido significativamente al efecto pendular de las políticas económicas argentinas y a dificultar la definición de políticas de Estado comunes a toda la dirigencia política. Desde el ángulo constitucional, los recursos que el art. 75 inc. 2 reconoce como coparticipables son “...las contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias y las directas...” ; y los derechos aduaneros son exclusivos de la Nación, no concurrentes.

central, podría “disciplinar” a los representantes provinciales (con asiento en el Senado y aún en la Cámara de Diputados, dada la influencia de los liderazgos políticos internos de cada provincia en la designación de estos representantes, como se indicara)⁵⁹. En ausencia de tal influencia política, el cartel de los gobernadores ejercerá una presión (coerción) indudable.

En la puja Nación-provincias, el debilitamiento institucional del gobierno central no solamente alcanza a los liderazgos del nivel político, sino también a los diezmados cuerpos técnicos de la estructura permanente del Estado nacional. La política de reducciones de gastos operativos y una política salarial no apropiada para el reclutamiento de recursos humanos con alto costo de oportunidad (no debe olvidarse que el gobierno central se desempeña en un área de alta especialización y competencia en el mercado de los recursos humanos del sector servicios), debilitan sus posibilidades de gestión y, por cierto, de negociación con las provincias⁶⁰.

Esta evolución del federalismo argentino plantea desde el ángulo constitucional dudas sobre si en los hechos no es que se ha ido consolidando una verdadera “confederación” – o asociación de gobiernos o fiscos provinciales independientes – modificando entonces el espíritu “federal” con que los constituyentes de 1853 diseñaron formalmente a la república⁶¹.

Aquí reside el problema que enfrenta hoy el federalismo argentino. Las decisiones del club de gobernadores sólo viabilizarán un nuevo acuerdo, si el cartel alcanza consensos mayoritarios. Pero esto sólo se concretará si la mayoría de las provincias logran mejoras en el actual *status quo*. Dada la sobre representación de los fiscos pequeños, la realidad económica de las provincias y las asimetrías económicas y financieras entre

⁵⁹ La vigencia del federalismo coercitivo ligada a la circunstancia de que todos los recursos nacionales sean coparticipados, preanuncia como inevitables futuras nuevas afectaciones de recursos tributarios de parte del gobierno nacional y una continua modificación y una acentuada complejidad del actual laberinto.

⁶⁰ La fijación de topes en la escala salarial de los funcionarios del gobierno, decidida durante la presidencia transitoria de Rodríguez Sá, y las políticas erráticas seguidas por sucesivos gobiernos en materia de retribuciones del personal altamente calificado, impide adecuar las retribuciones en cargos críticos de la administración nacional según las tendencias del mercado laboral. Muchos cargos que en Argentina son considerados como “políticos”, en otros países como Francia o Nueva Zelanda, son desempeñados por técnicos. A su vez, los límites en las retribuciones de los peldaños considerados políticos, de alguna manera terminan afectando el nivel de las retribuciones que se fijan en los cargos considerados técnicos o no políticos. Sin desconocer la necesidad de ser austeros, en particular en tiempos de *default*, y aún teniendo en cuenta que podría tratarse de personas que estarían brindando un desinteresado aporte al bien común, no debería descuidarse la temprana advertencia de Alberdi (1854) en cuanto a “...no puede haber gobierno gratis, ni debe haberlo, por ser el más caro de los gobiernos.....El sueldo es la mejor garantía contra el peculado, pues el Estado que quiere explotar al empleado no hace más que entregarle sus arcas a una represalia merecida”.

⁶¹ Alberdi (1854) en el título de su obra y reiteradamente en su contenido, menciona a la “Confederación Argentina” cuando se refiere al Gobierno Argentino, pero se esfuerza por aclarar que la Constitución había adoptado la forma “federal” de gobierno. En la segunda parte de su obra (sobre régimen rentístico) al recordar que art. 107 de la Constitución (de 1853) califica a “Los gobernadores de provincias como agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Confederación”, hace alusión al origen de Estado indivisible de las provincias argentinas y las diferencias con la constitución de los EUA. Dice Alberdi “...la actual Confederación Argentina es un cuerpo político que, cediendo a las exigencias de un período de crisis y de transición propende hacia la consolidación de su origen, sobre cuyo punto capital difiere de tal modo de la unión artificial y reciente de los Estados federados de Norte América, que fueron colonias independientes antes de contratar expresamente su moderna unión...”.

jurisdicciones, resultará muy difícil lograr un acuerdo aplicando “criterios objetivos” de reparto, sobre la base de los requisitos que impone el art. 75, inciso 2 de la Constitución reformada (según competencias, servicios y funciones, equidad, solidaridad y grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades).

Finalmente, a riesgo de resultar redundante o incurrir en obviedades, se debe afirmar que el “federalismo cartelizado” tiene implicancias que van más allá del mero tema tributario. Sus efectos sobre todos los campos del quehacer público se ven afectados. Esta configuración conduce muy naturalmente a conductas estratégicas y de presiones recíprocas de los fiscos, con imprevisibles efectos sobre futuros escenarios político-institucionales y de gobernabilidad a nivel país. Si esta gobernabilidad se lograra en el futuro por algún liderazgo fuerte ejercido desde el gobierno central, estaríamos nuevamente frente al “federalismo coercitivo” antes mencionado, con implicancias no demasiado diferentes a las que condujeran al estado actual en materia fiscal y financiera⁶².

Finalmente, la circunstancia de que las decisiones públicas sean el resultado del juego político de los representantes de los fiscos, pone interrogantes serios sobre el funcionamiento del gobierno representativo. Aquí afloran los problemas de agencia que caracterizan a las democracias representativas y el accionar de los grupos de influencia, que en contextos de diseños electorales imperfectos, habrán de conducir muy naturalmente a “equilibrios de Nash”, que poco tienen que ver con la maximización de la función de bienestar social (concepto éste que alude normativamente al logro de equilibrios pareto-eficientes que maximicen el bienestar de los ciudadanos)⁶³.

4.3. Comentario final

La reseña brindada en esta nota identifica un proceso del federalismo argentino, que a la luz de los principios y recomendaciones desarrollados por la teoría del federalismo fiscal, denota un claro debilitamiento a lo largo de su siglo y medio de historia. Una síntesis de dicha evolución con relación a los sistemas tributarios federales, origina la tabla que se presenta seguidamente.

Las disposiciones constitucionales que sentaron las bases de nuestra institucionalidad en 1853, luego de largos años previos de luchas fraticidas, se han visto debilitadas. Es así que de un “federalismo relativamente fuerte”, coherente con los arreglos tributarios imaginados a partir de 1853, se pasó a un federalismo menos fuerte a partir de 1890, para luego sufrir un nuevo debilitamiento con el régimen de coparticipación iniciado en 1935. Finalmente, sufrir un continuo proceso de deterioro – el término debilitamiento sería subestimar el desarreglo político-institucional al que condujera este proceso – que ha significado en la práctica la ausencia de un sistema genuinamente federal. Las implicancias de este desarreglo son ya evidentes, aunque parte del electorado muy probablemente no vislumbra con claridad sus raíces constitucionales⁶⁴.

⁶² En el Apéndice se incluye una nota sobre los comportamientos fiscales de los gobiernos, con particular detalle referido a lo ocurrido en el país en las últimas tres décadas, y citas de hechos similares registrados desde el inicio de la nueva institucionalidad como país federal.

⁶³ Sobre equilibrios de Nash en modelos de competencia fiscal ver Wildasin, D. E. (1988).

⁶⁴ No es común esperar que el ciudadano medio conozca en detalle la forma en que es gobernado por sus representantes (a pesar de la instrucción cívica enseñada en los ciclos primario y medio de educación). Sin embargo, los resultados de las elecciones presidenciales del 27 abril de 2003, indican que los tres candidatos presidenciales provenientes del justicialismo (tres gobernadores o ex gobernadores)

SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL	ETAPA	HITOS DEMARCATORIOS	TIPO DE FEDERALISMO
<i>Separación de Fuentes</i>	1853 – 1890	Constitución Nacional 1853	Federalismo Competitivo
<i>Concurrencia de Fuentes</i>	1890 – 1935	Creación del Impuesto Interno a los Consumos de la Nación	
<i>Alicuotas Adicionales</i>	1935 en adelante	Creación de los impuestos los Réditos y a las Transacciones	Federalismo Armonizado
<i>Participaciones (Coparticipación)</i>		Leyes Convenio sucesivas hasta 1973	
<i>Reparto Devolutivo</i>	1935-1973	Leyes Convenio sucesivas hasta 1973	
<i>Reparto Redistributivo</i>	1974-1975	Sanción de Ley N°20.221	Federalismo Cooperativo
<i>Asignaciones o Transferencias Federales</i>	1975-1984	Sucesivos cambios tributarios; acuerdos ad hoc; ATNs.	Federalismo Coercitivo
<i>Libre Disponibilidad</i>	1985-1988 1988-1991	Acuerdo Transitorio Sanción de la Ley N°23.548	
<i>Condicionadas</i>	1992-1994	Pactos Fiscales I y II Descentralización de funciones (Educación y Salud) Reforma Previsional El Laberinto de la Coparticipación	
	1994 en adelante	Reforma Constitucional Nuevo Acuerdo sin Definición	Federalismo Cartelizado

La evolución del federalismo en nuestro país claramente no parece haber sido influido por los principios de la descentralización fiscal. En rigor, el tema fiscal y el tributario en particular, parecen haberse ceñido en mayor grado a algunas de las recomendaciones del enfoque normativo del federalismo fiscal, pero muy lejos de los principios sustentados

alcanzaron más del 80% de los votos en sus provincias de origen, sin superar ninguno el 25% del total de los votos a nivel país. Muchos electores, por lo tanto, deben tener clara percepción de la incidencia del poder regional sobre los destinos de los recursos tributarios nacionales y, consecuentemente, sobre su bienestar individual.

por la corriente del *public choice* que, paradójicamente no obstante las diferencias cronológicas, coincide con los principios federales de nuestra Constitución original de 1853.

El modelo de federalismo centralizado y cartelizado al que ha conducido “el proceso del federalismo”, distorsiona el rasgo “federativo” de la república, transformándolo en una “confederación de hecho” e introduciendo un escenario institucional con signos de difícil gobernabilidad. La cuestión de eficiencia económica referida a la provisión de bienes públicos aparece como deplorable y ella está indisolublemente ligada al concepto de libertad de elección de los ciudadanos. De forma que un diseño federal centralizado y con escasa o nula visibilidad (“*accountability*”) de las decisiones fiscales de los distintos niveles de gobierno, es indicativo de un escenario de reducida libertad y una consecuente precaria democracia representativa.

En ese contexto, aparece como ingenua la suposición de que las razones de la debacle económica e institucional por la que atraviesa en el presente nuestro país se deba simplemente a malas políticas económicas implementadas en el pasado (“el empleo de modelos económicos equivocados”, “inconsistentes” o sesgados por “fundamentalismos ideológicos”). Los modelos económicos no son más que el reflejo de los planes diseñados para maximizar la función objetivo de quienes gobiernan, y el empleo de ciertos instrumentos apuntando a estos objetivos pueden aparecer con enormes “inconsistencias” y “errores” desde la óptica del bienestar general. El problema está referido a la identificación correcta de la función objetivo de los representantes en el gobierno. Y en ello tiene mucho que ver el diseño “institucional” por el cual se estructura el proceso de la toma de las decisiones públicas en una democracia representativa. En una federación dependerá muy particularmente de cómo estén asignadas las responsabilidades de cada nivel de gobierno, entre las más importantes las de orden fiscal en general y las tributarias en particular, y de la existencia o no del adecuado esquema de incentivos político-institucionales que coadyuven al cumplimiento estricto de los postulados normativos del acuerdo social (y, particularmente, al cumplimiento de los preceptos constitucionales sin interpretaciones forzadas que distorsionen sus disposiciones).

El desafío de toda federación es alto. Normalmente requiere de un sistema de coordinación vertical importante, esencialmente para controlar el comportamiento agregado (reglas macrofiscales) y resolver el financiamiento eficiente y equitativo de los recursos tributarios (reglas tributarias y de coordinación fiscal interjurisdiccional). El definir el acuerdo fiscal federal tiene, por tanto, raíces constitucionales. Su diseño debe necesariamente contemplar principios de la teoría normativa del federalismo fiscal pero, muy particularmente, debe asimilar las enseñanzas que el enfoque positivo (*public choice*) y la propia historia del nuestro país han brindado. Ello nos permitirá interpretar y juzgar con mayor acierto los rasgos del proceso del federalismo argentino y nos orientará para delinear un nuevo esquema fiscal y financiero federal tendientes a influir positivamente sobre dicho proceso⁶⁵.

⁶⁵ Para una síntesis de las propuestas del autor se sugiere Piffano, H., (2003b) y (2004). En la Nota 19 al final de este documento se presenta una propuesta concreta de nuevo acuerdo fiscal y financiero federal.

Apéndice

La experiencia reciente de la Argentina y la responsabilidad fiscal de los gobiernos: Una visión al mes de Marzo, 2003

La experiencia de los recientes acontecimientos económicos, sociales y políticos de la Argentina, deben servir de enseñanza definitiva para forzar el rediseño de sus instituciones fiscales. El diagnóstico objetivo de los acontecimientos que se han vivido y se siguen viviendo hoy en Argentina, es suficientemente claro en cuanto al origen fiscal, y monetario-financiero ligado a lo fiscal, del problema enfrentado.

Esta breve nota, escrita a principios del año 2003, relata muy rápidamente el desarrollo de los hechos observados desde la segunda mitad del pasado siglo hasta el presente, en el intento de fundamentar la importancia de asegurar compromisos serios Nación-provincias que garanticen la solvencia fiscal intertemporal, a través de un manejo coherente y previsible en materia fiscal y financiera de las finanzas federales.

Primera etapa: la pérdida de la “moneda” y del instrumento “política monetaria”

Argentina durante varias décadas, en la segunda mitad del siglo XX, registró un comportamiento fiscal al que bien puede calificarse de “poco responsable”.

En los años previos a la década de los 90, el régimen federal argentino y el régimen monetario y cambiario utilizado (política monetaria activa, con tipo de cambio fijo por momentos y flotación libre de la divisa extranjera en otros, normalmente flotación sucia o con ajustes según “tablita” o mediante bandas de flotación, etc.), permitió durante años acumular déficits públicos, los que normalmente terminaban siendo monetizados a través del sistema de adelantos “transitorios” y compra de títulos públicos del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

La financiación del gasto a través del “impuesto inflacionario” fue creciente a lo largo de las décadas de los 50, 60, 70 y 80, llegando a fines de los 80 y principios de los 90 a niveles nunca experimentados por la población entonces viviente en el país. Los procesos de alta inflación y las hiperinflaciones producidas implicaron la destrucción definitiva de la moneda nacional. Moneda que debió sufrir sucesivos cambios de denominación (“pesos moneda nacional”, “pesos Ley 18.188”, “peso argentino”, “austral”, “peso”), por el proceso natural de quitarle ceros a la unidad monetaria.

Consecuente con el deterioro de su moneda, los agentes económicos argentinos fueron inducidos a acudir definitivamente a la moneda sustituta: el dólar estadounidense. En realidad refugiarse en el dólar fue una actitud permanente de muchos argentinos en los períodos de alta inflación, aún con disposiciones legales que prohibían la comercialización de la divisa. Pero a fines de los 80 dicha actitud fue generalizada, abarcando a todo el espectro social (empresarios y clase media en general, pero también trabajadores de todo nivel y clase social, incluyendo particularmente a los jubilados, intentando defender sus ahorros para financiar la etapa final de su vida). Esta actitud de los argentinos no puede ligeramente calificarse de especulativa o antinacional; simplemente los ciudadanos ante la destrucción de la moneda causada por las sucesivas administraciones gubernamentales, buscaron una moneda sustituta, aquella que

cumpliera la función básica de toda moneda: la de servir como medio de cambio, unidad de medida y reserva de valor.

Al destruirse la moneda, el Estado perdió su *señoraje* y la posibilidad de ejercer política monetaria activa, es decir, perdió un instrumento de política económica clave de todo gobierno serio y responsable.

Segunda etapa: la dolarización, el peso convertible y la pérdida del “crédito”

El desprestigio de la moneda nacional, repudiada por todos los agentes económicos, y la dolarización de hecho de la economía argentina, obligó al gobierno de turno en los primeros años de la década de los 90, a cambiar el régimen monetario vigente en décadas anteriores, pasando a la caja de conversión⁶⁶.

Sorprendentemente, el cambio del régimen monetario en 1991 con la caja de conversión (llamada entonces “la convertibilidad”), posibilitó evitar la muerte total del peso argentino. El clima económico generado durante la primera mitad del gobierno del Presidente Menem y su Ministro de Economía Domingo Cavallo (inversiones extranjeras ligadas al proceso de privatización de empresas públicas, nuevas oportunidades de inversión para los capitales internacionales, con una mayor apertura económica y las desregulaciones), posibilitó un crecimiento importante de las reservas en divisas del BCRA, generó expansión monetaria pasiva, al ritmo de una creciente tasa de crecimiento de la economía nunca antes experimentada, y permitió al gobierno rescatar la aceptación del peso por parte del público para las transacciones cotidianas del mercado doméstico, ganando o recuperando en cierta medida los beneficios del *señoraje* permitiendo al BCRA obtener una importante renta de la colocación de sus reservas en divisas.

Pero las aspiraciones de gasto de los gobiernos, tanto nacional como provinciales, no disminuyeron⁶⁷. El crecimiento del gasto superó al ritmo de crecimiento de los recursos tributarios, alentando un proceso creciente de endeudamiento.

Cabe acotar necesariamente que una porción importante del endeudamiento a cargo del gobierno nacional, fue alentado por la reforma previsional implementada en 1994 (Ley N° 24.241) que derivó recursos por aportes personales al nuevo sistema privado de jubilaciones y pensiones, al tiempo de reducir el monto de las contribuciones patronales al viejo sistema, y la expansión del gasto previsional por recomposición de los haberes - al reconocerse la deuda inducida con los jubilados - junto a la absorción de las cajas previsionales deficitarias de algunas provincias. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones destinaron una porción importante de sus recursos a la tenencia de títulos públicos, pero naturalmente el gobierno nacional debió asimismo suscribir deuda adicional para sostener al viejo sistema y a los otros gastos sociales⁶⁸.

⁶⁶ En rigor, esta modificación no fue consecuencia del resultado de un análisis técnico que corroborara que la caja de conversión y el tipo de cambio fijo fueran superior a un régimen de flotación libre y peso no convertible. En realidad fue una imposición de los ciudadanos argentinos.

⁶⁷ Algunos expertos suelen criticar este tipo de afirmación sobre el crecimiento del gasto, intentando demostrar que en términos del PBI tal aumento estrepitoso no se habría producido. El problema que se señala aquí es simplemente que ese crecimiento del gasto público no fue correspondido con un aumento equivalente de los recursos genuinos del Estado (recaudación tributaria).

⁶⁸ Una porción importante del endeudamiento obedeció a la necesidad de sustituir recursos tributarios que fueron afectados al sistema previsional, para así poder mantener los otros servicios o gastos del gobierno.

Las provincias aumentaron a su vez el gasto, en alguna medida justificado por los presupuestos de educación y salud derivados desde el gobierno nacional, sin que se verificara un traspaso estricto o equivalente de recursos financieros (en algunos casos, por ejemplo, se debieron incrementar los haberes de docentes provinciales para equipararlos a los nacionales transferidos). No obstante, los indicadores de gasto en otras funciones y las estadísticas del número de agentes públicos en las provincias, denuncian adicionalmente un fenómeno de clientelismo político, instrumentado a través de la generación de puestos de trabajo en las agencias gubernamentales subnacionales.

Lo anterior indica que el loable intento de reforma previsional y el concomitante efecto de recreación de un mercado de capitales, con la novedosa característica de transformar a los propios trabajadores en capitalistas, no fue coherentemente instrumentado con otras medidas fiscales de contrapeso para evitar el desborde de las finanzas públicas consolidadas. En todo caso fue exacerbado con políticas de gasto no compatibles con el sendero de los recursos genuinos del Estado. Como los recursos tributarios no crecieron a similar ritmo, el déficit consolidado se hizo presente. Shocks externos como el “tequila” y las sucesivas crisis asiáticas, brasileña y rusa, agregaron incertidumbre en los países emergentes e impactaron asimismo en la economía argentina, agravando la situación fiscal.

Hacia fines de los noventa, la deuda pública alcanzó niveles extremadamente altos, los servicios de intereses crecieron al ritmo del tamaño de la deuda más el incremento de las tasas de interés. La evolución de las finanzas públicas consolidadas comenzó a dar muestras de no sostenibilidad hacia fines de la segunda mitad de los años 90. La tasa de riesgo soberano comenzó a trepar a niveles que implicaron superar los dos dígitos en la diferencia entre las tasas domésticas de interés con respecto a las tasas de interés internacionales. A comienzos del nuevo milenio, la tasa superaba entonces los 1000 puntos básicos. Frente a este nivel del costo del crédito, queda claro que, empujados por las demandas de dinero de los gobiernos, los efectos “*crowding out*” no tardaron en llegar.

La recesión económica destruyó a un número importante de pequeñas y medianas empresas, las que venían soportando una fuerte competencia externa debido a la mayor apertura y el retraso cambiario, con la consecuente destrucción de los puestos de trabajo. El mercado laboral sufrió en ese lapso una transformación, pues el ritmo de crecimiento de la oferta laboral – por la incorporación casi masiva de la mujer al mercado laboral – que superó ampliamente la demanda de trabajo por parte de las empresas, modificó el panorama social de la Argentina: mujeres jefes de hogar, trabajadores de edad madura desocupados y jóvenes sin encontrar posibilidades de inserción en el mercado laboral. Naturalmente, la distribución del ingreso – medida por el Gini o por cualquier otro indicador - desmejoró marcadamente.

La recesión derivó en una caída de los recursos fiscales, tanto por la desaceleración económica como por el crecimiento de la evasión. Los fiscos ante la rigidez de su gasto, incurrieron en déficits crecientes. Como el régimen de convertibilidad impedía financiar esos déficits con emisión monetaria – coparticipando al impuesto inflacionario, como fuera la costumbre antes de la convertibilidad - y como el costo del crédito daba muestras de no poder incrementar más la deuda, algunos gobiernos emitieron títulos

públicos de colocación forzosa entre sus agentes o empleados públicos y sus proveedores.

El cuadro económico fue asimismo agravado por las crisis de gobernabilidad que jaqueó casi desde su inicio a la gestión del ex Presidente De la Rúa y cuyo desenlace notorio fue la renuncia del entonces Vicepresidente de la Nación Carlos “Chacho” Álvarez.

Las operaciones de “blindaje” durante la gestión del ex Ministro de Economía José Luis Machinea y luego el llamado “mega-canje” (una especie de *default* selectivo, que implicó una renegociación de parte de la deuda pública con inversores institucionales) durante la gestión de Domingo Cavallo en el Palacio de Hacienda, monitoreadas ambas operaciones por el FMI, como último recurso para forzar un saneamiento fiscal, fracasó finalmente ante la resistencia a reducir significativamente el gasto público.

El intento fallido de Ricardo López Murphy, Ministro de Economía del Gobierno de De la Rúa por sólo dos semanas en el intermedio entre las gestiones de Machinea y de Cavallo, de eliminar el subsidio a los hidrocarburos en la Patagonia (estimados para entonces como una fuente de pérdida fiscal y de fraude fiscal importante), la eliminación del Fondo del Tabaco (con intentos de gobiernos anteriores también fracasados por su eliminación) o de forzar indirectamente a las Universidades Públicas a arancelar los estudios de grado (política fuertemente resistida también en intentos de gobiernos anteriores) reduciendo el aporte del Tesoro a las mismas, entre otras medidas de austeridad fiscal, llevaron a la pérdida definitiva del crédito público.

Esta pérdida del crédito público no fue bien percibida por la dirigencia política que insistió en evitar el ajuste en las finanzas públicas a través de un plan económico que lograra la tan ansiada recuperación del nivel de actividad luego de tres años de recesión y, por esa vía, un aumento de los recursos fiscales y la reducción consecuente del déficit. Al ex Ministro de Economía del ex Presidente De la Rúa, Domingo Cavallo, se le confió esa tarea. Luego siguieron los planes de competitividad con incentivos fiscales para determinados sectores junto a un esfuerzo del Gobierno Nacional para reducir el gasto público. Estas medidas no alcanzaron para revertir el ciclo recesivo, porque las expectativas de los agentes económicos no se modificaron y en todo caso acentuaron el cuadro de pesimismo ante un gobierno que daba signos evidentes de debilidad política.

Ante la pérdida del crédito, los gobiernos y los agentes privados de la Argentina, se vieron ante la necesidad de “vivir con lo suyo”. Pero vivir con lo suyo para los gobiernos supone: reducciones en el gasto, aumentos en la presión tributaria o ambas cosas a la vez.

El aumento de los impuestos en un escenario fuertemente depresivo de la economía, no sólo resulta poco recomendable⁶⁹, sino imposible de tener éxito para las arcas de los Fiscos.

La emisión de bonos con colocación forzosa de los gobiernos, tanto nacional como provinciales, siguió su avance⁷⁰. Los agentes económicos, viendo que esta política era

⁶⁹ Durante la primera etapa del gobierno de De la Rúa, se intentó dar signos de sostenibilidad fiscal mediante el famoso “impuestazo”, que no logró su objetivo y, en cambio, agravó definitivamente la recesión.

⁷⁰ El país llegó a tener alrededor de catorce monedas circulando de esta manera.

insostenible en el mediano plazo, comenzaron a sospechar de posibles actos expropiatorios del gobierno nacional en el más corto plazo. Ya existía la experiencia del año 1989, cuando poco antes de sancionarse la convertibilidad, el gobierno nacional incautara depósitos a plazo fijo, canjeándolos por un bono nominado en dólares del Tesoro Nacional (el entonces llamado Plan Bonex).

Este clima de desconfianza, movió a los grandes inversores a extraer sus depósitos en dólares de los bancos y el BCRA promediando el año 2001 vio caer sus reservas, desde algo más de 30 mil millones de dólares a unos 20 mil millones de dólares en pocos días. Los ciudadanos argentinos advirtiendo esta corrida y actuando como manada, se volcaron a los bancos a retirar también sus depósitos. No alcanzaron los “planes de competitividad” – un esquema sectorialmente selectivo de incentivos tributarios – tendientes a reactivar el aparato productivo, la modificación de la convertibilidad – sustituyendo al dólar estadounidense como divisa única de referencia por una combinación de dólar - euro con factor de convergencia - la prédica del Ministro Cavallo en defensa de la convertibilidad de esa manera “ampliada”, y la sanción de la Ley de Intangibilidad de los Depósitos, que supuestamente daban garantías a los ahorristas por su dinero depositado en los bancos.

El gobierno en lugar de permitir que los bancos, en los casos que ellos pudieran, enfrentaran la salida de sus depósitos o permitir la banca “*off shore*”, circunstancia que haría evidente la quiebra de determinados bancos (naturalmente la banca oficial y parte de la banca privada expuestos a su vez por créditos de difícil cobrabilidad en el corto plazo y una importante tenencias de bonos del gobierno), introduce la bancarización forzada de todos los pagos, decide prohibir la extracción en efectivo de los depósitos a plazo fijo y en cuentas a la vista en dólares, e introduce restricciones para el uso del dinero existente en los depósitos a la vista en pesos: el famoso “corralito”.

Por cierto que haber pedido a los Bancos enfrentar una corrida bancaria con sus tenencias monetarias, hubiera constituido para muchos de ellos una imposibilidad técnica natural, aún en algunos casos de bancos que no estuvieren demasiado expuestos en cuanto a tenencias de títulos públicos. Probablemente el hecho de no haber provisionado encajes superlativos por los depósitos en dólares del sistema durante la época de bonanza de la convertibilidad, resultó ser una medida demasiado riesgosa para un sistema financiero que en la primer mitad de los años 90 parecía sólido, pero que debió prever u observar una conducta gubernamental imprudente desde el ángulo fiscal que pudiera generar una externalidad negativa de graves consecuencias para el mismo sistema. Y esto fue lo que finalmente ocurrió⁷¹.

Tercera etapa: el *default* formalmente declarado y la pérdida del “sector financiero”

Como las posibilidades de financiar el gasto público por las fuentes tradicionales eran nulas, el gobierno transitorio de Rodríguez Saa, luego de la renuncia de De la Rúa y un interinato provisorio del Presidente del Senado, decide declarar en acto solemne ante el

⁷¹ Las reservas del BCRA cubrían solamente una porción de los depósitos totales de los bancos, en tanto dos tercios de los créditos en dólares del sistema eran adeudados por clientes cuyos ingresos estaban nominados en pesos generados en actividades no comerciables con el exterior, de manera que el riesgo de cambio sistémico, afectable por una imprudente gestión fiscal de los gobiernos, no estuvo suficientemente contemplado.

Congreso de la Nación el *default* o cesación de pagos de toda la deuda pública argentina. Esta decisión, sorprendentemente ovacionada y festejada por los legisladores, implicaba naturalmente enfrentar un serio problema a los tenedores de los títulos, particularmente las instituciones bancarias y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, cuyas carteras estaban fuertemente compuestas con títulos de los fiscos nacional y provinciales como se señalara. Si los bancos no pueden cobrar sus créditos, naturalmente tendrán dificultades para honrar sus pasivos: los depósitos de los ahorristas y los depósitos en cuentas corrientes ligadas al capital de trabajo de las empresas.

Como a pesar del corralito el drenaje del dinero del sistema continuaba, en particular hacia el mercado de divisas, el Gobierno Nacional decide acentuar las limitaciones de los ahorristas impidiendo el uso de los depósitos a plazo fijo y de las cuentas en dólares mediante su “Reprogramación” para ser devueltos a partir del año 2003 según los montos (“el corralón”).

La obligada instauración del “corralito” y su posterior rigidez con el “corralón”, sin embargo, provocaron un debilitamiento esencial de todo el sistema financiero. De hecho lo ha dinamitado al destruir definitivamente el crédito del mismo. Más gravemente aún, destruyó el crédito que todo ciudadano debe dar al sistema político – institucional mediante su adhesión al “contrato social”, al verse violadas garantías constitucionales básicas - como los derechos de propiedad o la libertad de salir “con sus bienes” del país - y leyes de jerarquía superior - como la Ley de Convertibilidad y la Ley de Intangibilidad de los Depósitos -. Ante estos hechos, la presencia del “Leviatán” fue dramáticamente vivida por la ciudadanía argentina. Recuperar el crédito perdido probablemente llevará muchos años. En el ínterin es altamente probable que la recesión, o una baja tasa de crecimiento, y los agudizados problemas sociales, sean el escenario común de la economía argentina, no obstante la natural recuperación de corto plazo que se vislumbra y es dable esperar de planes de ajuste precedidos por fuertes devaluaciones.

El abandono de la convertibilidad, la devaluación y el pasaje de un sistema de cambio doble – un mercado oficial y otro libre - en primer lugar, al mercado único con flotación libre luego, la pesificación de todas las deudas, a la vieja paridad de la convertibilidad del uno a uno, y de los créditos convertidos al cambio oficial de primer momento de 1 dólar a 1,4 pesos, dispuesta por el gobierno de Duhalde (que facilitara la licuación de pasivos empresarios endeudados en dólares, con un importante costo fiscal debido al tratamiento asimétrico de créditos y deudas), plantean un cuadro extremadamente dificultoso hacia futuro para el diseño de la política económica.

La disputa política entre los poderes del Estado, en particular con relación a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, agrava el cuadro de incertidumbre financiera desde el momento que el sistema judicial – como no podría ser de otra manera - convalidara el drenaje de fondos de muchos bancos ante los juicios de amparo contra el corralón. Posteriormente, cuestionando en algunos casos la validez constitucional de la propia pesificación. Hacia fines del primer trimestre de 2002, las reservas en divisas del BCRA se vieron reducidas a alrededor de 12.000 millones de dólares, es decir, aproximadamente un tercio de las reservas disponibles a inicios del año 2001, actualmente (primer trimestre de 2003) rondando entre 9.000 a 10.000 millones de dólares, y la expansión monetaria debido a las remesas en pesos del BCRA para

sostener a las instituciones financieras, el envío de dinero al Tesoro Nacional y la expansión de las monedas provinciales, ha incidido naturalmente en un aumento del nivel general de precios sin generar afortunadamente un cuadro hiperinflacionario, como algunos analistas habían pronosticado. La calma sindical – con representantes de los trabajadores que apoyaron gran parte de las medidas comentadas como la fuerte devaluación del peso – ha contribuido por el momento a no agravar este cuadro, naturalmente con un alto costo de vida para los trabajadores.

Etapa actual (primer trimestre de 2003): el dilema fiscal tras el abandono de la convertibilidad

Al presente y en el futuro inmediato, los gobiernos se enfrentarán en una fase terminal con respecto a decidir el “ajuste”⁷² definitivo de las finanzas públicas, que implica un nuevo acuerdo o pacto federal con las Provincias, el desarmado completo del “corralón” financiero y un necesario acuerdo con los acreedores afectados por el *default* a fin de recuperar el crédito público. Estos arreglos deben hacerse con el nuevo esquema monetario y cambiario de flotación libre, circunstancia que enfrenta hacia futuro a las autoridades económicas a recorrer un delgado andarivel, por las consecuencias que podría causar un desborde de la paridad cambiaria, un eventual proceso inflacionario y de pérdidas de reservas.

Por cierto que el apoyo internacional haría posible un ajuste de las finanzas menos traumático. Pero la ayuda internacional (del FMI o de los países del Grupo de los 7) parece estar supeditada a claras evidencias del gobierno argentino de hacer algunos “deberes” previamente, con indudable costos políticos para la clase dirigente. En el tope de la agenda, aparecen los arreglos con respecto a la deuda pública por el momento “*defaulteada*” y otras reformas estructurales. En el pasado, las reformas estructurales reiteradamente comprometidas en acuerdos con el FMI y con las instituciones multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, no fueron completadas o directamente muchas de ellas ni siquiera se iniciaron, aún en momentos en que surgían signos evidentes de no sustentabilidad fiscal de corto y mediano plazo.

¿Es la experiencia relatada original en la Argentina?

La secuencia antes relatada: de deterioro “fiscal – monetario y financiero – institucional” (en ese orden) no es una novedad en Argentina. Ya existen antecedentes en nuestra historia sobre episodios semejantes, aunque con diferente grado de complejidad y gravedad. Asimismo, con diferentes comportamientos gubernamentales ante las crisis y consecuentes resultados.

Dos eventos merecen a nuestro entender un repaso histórico: el que pertenece a la crisis ocurrida en el mismo origen de nuestra institucionalidad y el de finales del siglo XIX. La lejanía de los hechos puede quizás servir de enseñanza adicional, permitiendo una cierta calma para un análisis no tan apasionado del tema que tratamos⁷³.

⁷² El encomillado del término “ajuste” es deliberado, pues el desafío será generar superávit primarios sustanciales hacia el futuro inmediato, que algunos expertos estiman en 4 o 5% del PBI (superior al 2,5% negociado con el FMI).

⁷³ Para detalles más rigurosos de esta reseña histórica, ver Cortés Conde, R. (1989), (2001) y Bordo, M. D. et al, (2002).

Primer referencia. La primer referencia histórica debe remontarse al período del inicio de la organización nacional, concretamente en los años previos a 1853. La Argentina desde sus inicios intentó basar su desarrollo económico sobre la base del ahorro externo, dada la inexistente base de ahorro nacional con un mercado financiero en el que operaban esencialmente dos instituciones: el Banco de Descuento en el orden nacional y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. En 1824 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires acuerda con la casa Baring Brothers de Inglaterra el préstamo por £1.000.000 destinado a obras en el puerto de Buenos Aires, la instalación del servicio de agua corriente y desagües en la ciudad de Buenos Aires y la fundación de tres pueblos en la costa sur de la provincia⁷⁴. En 1822 el Banco de Descuento había introducido la convertibilidad, con la emisión de papel moneda convertible, en reemplazo de la moneda de plata. Pero en 1826 se produce la guerra con el Brasil y el bloqueo de este país al puerto de Buenos Aires produce la crisis fiscal por la caída de los recursos aduaneros, principal fuente de financiamiento del Estado. El Banco emite dinero pero el gobierno de Buenos Aires requería de divisas para el pago de su deuda que para entonces eran escasas, circunstancia que genera una corrida con caída de reservas y la necesidad consecuente de abandonar la convertibilidad. Posteriormente debió suspenderse el pago de la deuda, constituyendo éste el primer registro de *default* de la Argentina.

Lo que sucedió luego de este evento, fueron años trágicos para la Argentina: muchos años de inflación, anarquía y guerras civiles. Recién en 1853 – pasado 37 años desde su fundación en 1816 - el país logra tener su constitución federal y recién en 1867 – cuando se termina en los años sesenta de normalizar la situación de la Provincia de Buenos Aires en la federación – el país retorna al mercado internacional de capitales. Entonces la Provincia de Buenos Aires acuerda la regularización del pago de su deuda.

Segunda referencia. En 1867 se inicia un nuevo ciclo de convertibilidad por el Banco de la Provincia de Buenos Aires y en 1872 por el Banco Nacional (sucesor del Banco de Descuentos). En 1871 se reincide con la estrategia de los empréstitos públicos y se inicia un período de entrada de capitales al país. Pero el período de bonanza financiera se interrumpe tempranamente en 1873 con la recesión, la caída consecuente de las importaciones y la crisis fiscal por la caída de los recursos aduaneros. Nuevamente el expediente de la emisión sin respaldo como solución, y la depreciación de la moneda nacional en consecuencia.

Pero en esta oportunidad aparece el gobierno de Nicolás Avellaneda, quien asumiera en 1874. Avellaneda decide cortar el proceso de endeudamiento del país y encara un programa de ajuste fiscal, con la oposición de la Legislatura y del periodismo de entonces, como recuerda Cortés Conde. Su famosa decisión de que los argentinos debían economizar “*sobre su hambre y sobre su sed*” para responder al compromiso

⁷⁴ Según recoge J. C. Ibañez en su libro sobre Historia Argentina (en Crónica Argentina, Ed. Codex), la casa Baring acreditó al gobierno de Buenos Aires la suma de £ 560.000, luego de descontar al millón del préstamo comisiones e intereses, y lo fue haciendo mediante entregas parciales de letras de cambio de banqueros británicos. Las letras entregadas a comerciantes locales nunca llegaron a aplicarse a los fines previstos cuando se justificara el préstamo (Alberdi señala que el destino fueron los gastos derivados de la guerra con Brasil, ocurrida en 1826, es decir, pocos años después de sancionada la ley de la Provincia de Buenos Aires del 19 de agosto de 1822) y la devolución del importe final con intereses y comisiones, pasando por la renegociación del Gobierno de Rosas en 1843 y la gestión de saneamiento de Nicolás Avellaneda a partir de 1874, resultó de ocho veces el importe original del préstamo.

asumido con los mercados extranjeros, marcó un hito que luego habría de tener relevancia en la recuperación de los años 80. El esfuerzo iniciado permitió que el viejo préstamo con la Baring se cancelara finalmente en 1904.

En 1880 el país retorna a la convertibilidad y se inicia un nuevo período de bonanza con la entrada de capitales del exterior, esta vez dirigidos a la construcción de la red de ferrocarriles y de otras obras de infraestructura. Fue el período en el que la Argentina se perfilaba como una de las naciones más prósperas del mundo. Pero en 1885 cuando aún el peso de la deuda era muy fuerte, el país enfrenta una nueva situación financiera complicada, debido a la caída de reservas en un escenario de débil sustentabilidad fiscal, y se abandona la convertibilidad.

El Estado decide evitar la emisión de dinero a través del Banco Nacional, incrementando la deuda e intentando mantener el nivel del gasto público. Los bancos garantidos entregaban oro al Banco Nacional y emitían dinero para financiar a los deficitarios gobiernos provinciales.

En 1891 la crisis obliga al cierre de las dos instituciones más importantes del sistema financiero argentino: el Banco Nacional y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. En 1890 la Nación crea el Impuesto Interno propio, compitiendo con los vigentes en las provincias y desata el primer debate serio sobre el régimen rentístico que establecía la Constitución de 1853. Para entonces el gobierno renegocia el préstamo de la Baring, a través del Banco de Inglaterra, sustituyéndolo con un bono más caro. En 1893 se vuelve a renegociar (el “arreglo Romero”) con ventajas para el país y en 1899 renace la convertibilidad.

El período de la primera década de 1900 se caracterizó por un proceso de conversión voluntaria de la deuda pública, que fue posible por la confianza de cumplidor que el país generara durante la gestión de Avellaneda. Un período que, debe reconocerse, ayudó el que coincidiera con el aumento de las exportaciones de trigo, aumento consecuente de la recaudación aduanera y mejora de las finanzas públicas para el pago de la deuda.

Lo que se extrae de ambas experiencias. Las dos experiencias de crisis fiscales y financieras de la Argentina relatadas, no fueron las únicas previas a los hechos antes comentados de la segunda mitad del siglo XX. Luego vino el período de los años 30 con la crisis mundial y la primera reforma importante en el orden tributario y financiero. Fue entonces cuando se crea el Banco Central de la República Argentina (1935) y nacen los impuestos nacionales a las transacciones y a los réditos y el inicio del período de la coparticipación federal de impuestos (entre 1932 y 1935).

Pero la intención en este Apéndice es advertir sobre la diferencia de las dos experiencias antes comentadas. La primera en la que el país debió pagar muchos años de empobrecimiento, anarquía y guerras civiles porque no logró encaminar las finanzas públicas sobre carriles de seriedad y sustentabilidad mínimos, y ligado a ello, instituciones que aseguraran un régimen estable de las reglas de juego económicas y políticas dentro de la federación. La segunda en la que un gobierno con un presidente de la talla de Avellaneda, permitió avizorar un país encaminado al orden en su comportamiento fiscal y financiero, y que generó las bases de un indiscutido sendero de progreso económico posterior.

Conclusiones

La historia relatada en este Apéndice demuestra, en primer lugar, hasta donde puede conducir una política fiscal y monetaria de los gobiernos poco responsable. La secuencia de crisis fiscal (causada por *shocks* externos o por circunstancias domésticas), luego crisis financiera y, finalmente, débil o caótica institucionalidad, con sus graves consecuencias económicas y políticas, son historia repetida que debe ser asimilada definitivamente por la dirigencia argentina.

Es claro que las estructuras federales plantean un compromiso serio a los gobiernos involucrados (nacional y subnacionales) en aras de asegurar una conducta fiscal y financiera responsable. Ello debido a que el reconocimiento de autonomías territoriales, exige un importante esfuerzo de coordinación fiscal y financiera. Precisamente las implicancias de estas políticas con cuestiones ligadas al nivel de actividad económica y la estabilización económica, han sido señaladas por muchos expertos como uno de los peligros de la descentralización.

Para evitar las posibles malas consecuencias de la descentralización, que por otra parte resulta mucho más marcada en países formalmente federales, se requiere adoptar diseños institucionales adecuados que anticipen y eviten comportamientos estratégicos (*moral hazard*) de las autoridades de turno en los gobiernos y, a posteriori, improvisaciones cargadas de enormes errores e inconsistencias, que terminan dañando a todo la federación en su conjunto.

Referencias

Abrams, B. y Dougan, W. (1986): “The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending”, *Public Choice*, 49.

Alberdi, J. B. (1854): “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, publicado por Edición de Ciudad Argentina (1998) como *Sistema Económico y Rentístico*, Buenos Aires.

Alesina, A. y Drazen, A. (1991): “Why are stabilization delayed?”, *American Economic Review*, 81, December.

Alesina, A. y Tabellini, G. (1990): “A positive theory of fiscal deficits and government debt”, *Review of Economic Studies*, 57.

Barro, R. (1973): “The control of politicians: an economic model”, *Public Choice*, 14.

Bird, R. (1996): “Descentralización Fiscal: Una Revisión”, en *Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Bird, R. and Wallich, C. (1993): “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis”, *Policy Research Working Papers*, WPS 1122, World Bank.

Berteau, O. y Garat, P. M., 2002: “Argentina: El Laberinto de la Coparticipación. Distribución vigente de tributos recaudados a nivel nacional”, Asesoría Jurídica de la Comisión Federal de Impuestos. *Mimeo*. Buenos Aires.

Bordo, M. D., Cortés Conde, R., Capie, F., y Redish, A. (2002): “*Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Centuries*”, Cambridge University Press.

Brennan, H. G. and Buchanan, J. (1980): “*The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*”, Cambridge University Press.

Buchanan, J. (1952): “Federal Grants and Resource Allocation”, *Journal of Political Economy*, 60, June.

Buchanan, J. (1965): “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, Vol. 32.

Casás, J. O. (1996): “El Laberinto de la Coparticipación”, *Periódico Económico Tributario, La Ley*, Año IV N° 107, Buenos Aires.

Center for Freedom and Prosperity: Documentos varios sobre “competencia tributaria” disponibles en la página del Centro.

<http://www.freedomandprosperity.org/blog/blog.shtml>

Cortés Conde, A. (1989): “*Dinero, Deuda y Crisis: Evolución Fiscal y Monetaria en la Argentina, 1862-1890*”, Editorial Sudamericana, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Cortés Conde, R. (2001): “*Progreso y Declinación de la Economía Argentina: Un Análisis Histórico Institucional*”, Fondo de Cultura Económica.

Dagnino Pastore, J. M. (2004): “*Puntos de Vista sobre Federalismo*”, Academia de Estrategia, Impresiones Dunken, Buenos Aires, 2004.

Dougan, W. (1988): “The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments”, *Working Paper N° 54*, Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago.

Galeotti, G. (1987): “Political exchanges and decentralization”, *European Journal of Political Economy*, 3.

Gramlich, E. M. (1977): “Intergovernmental Grants: A Review of Empirical Literature”, en Oates, W. (ed.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Mass.

Ibañez, J. C. (1986): “Historia Argentina”, en *Crónica Argentina*, Ed. Codex, Buenos Aires.

King, D. (1984): “*Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government*”, Allen & Unwin, London.

McLure, J. (1998): Conferencia en el Seminario sobre “*Federalismo Fiscal: La coparticipación en el marco de la nueva Constitución*”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

McLure, C. & Martinez-Vazquez, J. (2003): “The Assignment of Revenue and Expenditure in Intergovernmental Fiscal Relations”, *Decentralization NET*, The World Bank Group, Washington, D. C.

Mill, J. S. (1848): “*Principles of Political Economy*”, Oxford: Oxford University Press.

Moesen, W. y Van Rompuy, P. (1990): “The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization”, en Prud’homme, R. (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.

Niskanen, W. (1971): “*Bureaucracy and Representative Government*”, Chicago: Aldine.

Nordhaus, W. (1975): “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42.

Nuñez Miñana, H. (1972): “Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: resultado preliminares”, en Porto, A. (Ed), *Finanzas Públicas y Economía Espacial. En Honor a H. Nuñez Miñana*, Ed. UNLP, La Plata. 1995.

Nuñez Miñana, H. (1998): “*Finanzas Públicas*”, ASAP, Ed. Macchi, 2da edición, Buenos Aires.

Oates, W. (1972): “*Fiscal Federalism*”, Harcourt, Brace, Inc., New York.

OECD (1999): “Taxing Powers of State and Local Government”, *OECD Tax Policy Studies*, N° 1, Paris.

Persson, T. y Tabellini, G. (1999): “Political Economics and Public Finance”, *National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 7097*, April.

Persson, T. y Svensson, L. (1989): “Why Would a Stubborn Conservative Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, 104.

Piffano, H. L. P. (1989): “Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria”, *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995): “Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales”, en “*Finanzas Públicas y Economía Espacial*”, Porto, A. (Ed.), en honor de Horacio Nuñez Miñana, Universidad Nacional de La Plata, Grafikar, La Plata.

- Piffano, H. L. P. (1998a):** “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, *Documento de Trabajo* N° 2, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (1998b):** “La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino”, *Documento de Trabajo* N° 4, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (1998c):** “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, *Documento de Trabajo* N° 5, CEDI, Buenos Aires, 1998. (www.fgys.org).
- Piffano, H. L. P. (1998d):** “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, *Tercer Seminario Internacional sobre Federalismo y Gobiernos Locales*, Departamento de Economía, *Revista ECONÓMICA* N° 3, Año XLIV, Número Especial. Universidad nacional de La Plata, La Plata.
- Piffano, H. L. P. (1999a)** “Reforma Fiscal, Salvaguardias y Limites al Poder Fiscal de los Gobiernos”, *Documento de Trabajo* N° 25, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (1999b):** “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo* N° 26, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (1999c):** “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, *Documento de Trabajo* N° 27, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (2003a):** “Descentralización Fiscal II: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).
- Piffano, H. L. P. (2003b):** “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley”, *Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo.* La Plata.
- Piffano, H. L. P. (2003c):** “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, *Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo.* La Plata.
- Piffano, H. L. P. (2003d):** “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales: externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”, *Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo.* La Plata.
- Piffano, H. L. P. (2003e):** “Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP, La Plata. Versión en castellano también disponible en la página www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/.

Piffano, H. (2003f): “Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidad fiscales”, *Anales de las XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (www.aaep.org), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Piffano, H. (2003g): “Descentralización fiscal y administración tributaria federal”, Departamento de Economía, UNLP, La Plata. *Mimeo*.

Piffano, H. (2004): “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley”, Departamento de Economía, UNLP. La Plata. *Mimeo*.

Piffano, H. L. P. y Porto, A. (1994): “La Armonización Fiscal entre Países y la Necesidad de Considerar Ingresos y Gastos Públicos”, *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131 - 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Piffano, H. L. P., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo N° 3, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (Director) (1999): “Federalismo Fiscal en Argentina: pasado, presente y futuro”, Universidad Nacional de La Plata, Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores. *Mimeo*. La Plata.

Porto, A. (1990): “*Federalismo Fiscal. El caso argentino*”, Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1995): “Federalismo Fiscal”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, *Mimeo*.

Porto, A. (2003a): “Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos”. Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP. *Mimeo*. La Plata.

Porto, A. (2003b): “Tamaño y Estructura del Sector Público Argentino. Visión de largo plazo y comparación”. Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP. *Mimeo*. La Plata.

Porto, A. y Gasparini, L. (1998): “*Descentralización fiscal. El caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Editorial de la UNLP, La Plata.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001): “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, Blackwell Publishers, Oxford UK and Boston USA, *Economics & Politics*, Vol. 13, N° 3, November.

Prud'homme, R. (1995): “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2, August.

Rogoff, K. y Sibert, A. (1988): “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, 55.

Romer, T. y Rosenthal, H. (1980): “An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants”, *National Tax Journal*, 33.

Rosenthal, H. (1990): “The Setter Model”, en Enelow and Hinich, *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press.

Sturzenegger, A. y Medrisch, D. (2001): “Sistema tributario argentino: Una propuesta de simplificación extrema”, Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, Buenos Aires.

Tabellini, G. y Alesina, A. (1990): “Voting on the Budget Deficit”, *American Economic Review*, 80.

Tanzi, V. (1995): “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. *Annual Bank Conference on Development Economics*. Mimeo. Washington, D. C.

Thöni, E. (1986): “Politokomische Theori des Föderalismus”, Eine Kritisihe Bestandsaufnahme, Badem-Badem.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*.

Tommasi, M. (1996): “Instituciones y Resultados Fiscales”, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, *Mimeo (Ciclo Seminarios 1996)*, Victoria, Provincia de Buenos Aires, 1996.

Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981): “The political economy of benefits and cost: a neoclassical approach to distributive politics”, *Journal of Political Economy*, 89, 4.

Wicksell, K. (1958): “A New Principle of Just Taxation”, en Musgrave y Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, McMillan, N.Y.

Wildasin, D. E. (1988): “Nash equilibrium in models of fiscal competition”, *Journal of Public Economics*, 35, 229-240.

Wilson, J. D., (1986): “A theory of interregional tax competition”, *Journal of Urban Economics*, 19: 296-315.

Wilson, J. D. (1999): “Theories of tax competition”, *National Tax Journal*, 52: 269-304.

Winer, S. (1983): “Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions”, *Journal of Political Economy*, Vol. 91.

Wiseman, J. (1987): “The political economy of federalism: a critical appraisal”, *Anales de las XX Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.

Zodrow, G. and Mieszkowski, O. (1986): “Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods”, *Journal of Urban Economics* 19: 356-370.

NOTA 3

“FEDERALISMO NORMATIVO, CENTRALISMO TRIBUTARIO Y DISTRIBUCIÓN PRIMARIA”¹

1. Introducción

El sistema de coparticipación federal de impuestos, ligado a un esquema de fuerte centralismo en materia tributaria, ha sido justificado en base a un conjunto de argumentos de la teoría normativa del federalismo fiscal².

Sin embargo, dos de los argumentos centrales de dicho enfoque merecen ser analizados con detenimiento, con un criterio positivo. El mismo permitirá advertir lo que podría calificarse de falacias del enfoque normativo, con implicancia relevantes para la política fiscal.

El enfoque normativo sostiene:

a) que tanto la funciones gubernamentales ligadas a la "rama estabilización", como a la "rama redistribución", deben ser asignadas al gobierno central. Es decir, la política fiscal, como instrumento para cumplimentar objetivos de estabilización y redistribución de ingresos, sólo resulta efectiva cuando la ejecuta el gobierno central. Solamente se reconoce como asignable a los gobiernos locales, las funciones fiscales referidas a la "rama asignación de recursos".

b) que en materia tributaria, los impuestos que graven bases tributarias móviles, que en un esquema descentralizado podrían generar arbitrajes regionales no deseados, a saber: IVA e Internos al Consumo, y los que persigan fines eminentemente redistributivos, como los impuestos progresivos a los ingresos (Ganancias), corresponden ser asignados al gobierno central.

En cambio, se sostiene, a los gobiernos locales es conveniente asignarles potestades tributarias en impuestos que gravan la riqueza no móvil, típicamente los impuestos a la propiedad inmueble (Inmobiliario) o a partes del patrimonio en general (como Automotores), o bien, tarifas o tasas retributivas de servicios divisibles, basados en el principio del beneficio.

Estas dos recomendaciones del enfoque normativo tienen dos consecuencias importantes en materia tributaria:

i) los tributos que serían asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingreso). Todos ellos, constituyendo hoy día la base cuantitativa mayor de la recaudación nacional coparticipable. En cambio, los asignables a los gobiernos subnacionales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o el ingreso.

¹ Nota extraída del artículo publicado en los *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1995.

² Ver Piffano, H., (1994) y Nota 2 en este documento.

ii) la distribución de impuestos entre ambos niveles de gobierno, de acuerdo a estos postulados normativos, genera un esquema centralizado en materia recaudatoria, con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos subnacionales, circunstancia que debe resolverse a través del sistema de coparticipación federal (trasferencias verticales Nación-Provincias).

Sin querer repetir una discusión amplia sobre estos argumentos, que por otra parte ha sido objeto de trabajos anteriores, en esta oportunidad se analizan las razones de considerar a los postulados centrales del federalismo normativo como falacias de gran relevancia para la política fiscal.

2. La "rama estabilización" que debe quedar en manos del gobierno central

El aspecto descuidado en este argumento que transforma el principio en una falacia, tiene que ver con la forma en que los gobiernos actúan "de hecho" en el manejo de la política fiscal con relación al ciclo económico, y el efecto real del mecanismo de coparticipación automática de fondos.

De acuerdo al enfoque normativo, es esperable que los impuestos ligados al nivel de actividad económica y, en especial, los progresivos tipo Ganancias, permitan que el sistema tributario actúe como "estabilizador automático", aumentando la recaudación en el auge del ciclo económico más que proporcionalmente (el ser progresivos implica elasticidad-ingreso mayor que uno) y reduciéndola en igual relación en la recesión. Sin embargo, la práctica usual de la política fiscal denuncia algo bastante diferente. Analicemos seguidamente cómo suelen actuar los gobiernos en las dos etapas del ciclo.

En las etapas de aumento de la actividad económica, el "filtro" que el sistema debería operar en el auge, se ve vulnerado en la práctica porque a mayor recaudación, usualmente los Gobiernos (tanto nacional como provinciales) responden gastando más. Es decir, en lugar de nivelarse el ciclo, se actúa procíclicamente, exacerbándolo. El gasto público, al tener un efecto multiplicador superior al gasto privado, acentúa el ciclo aún más.

De igual manera que en el gobierno central, en los gobiernos provinciales -que coparticipan automáticamente los fondos a través del régimen de coparticipación federal de impuestos-, se genera en el auge un relajamiento de la restricción presupuestaria, permitiendo a estos gobiernos expandir su gasto público.

La posibilidad de este resultado procíclico se da, porque mientras la recaudación tributaria resulta de un mecanismo "automático", la decisión de gasto de los gobiernos es "discrecional".

La expansión del gasto público en el auge opera de tres maneras:

- a) por una mejora del salario de los agentes públicos.
- b) por una ampliación del plantel de agentes públicos.
- c) por una ampliación del grado de cobertura de los servicios en manos del Estado, como ser: educación, salud, seguridad, etc.; que, en el caso de los bienes mixtos (educación media y superior, por ejemplo), implica una mayor colectivización de la

economía (provisión de bienes privados y mixtos a través del presupuesto público, en lugar de serlo a través del mercado).

Independientemente de que los aumentos de salarios y el incremento de la planta de personal impliquen o no mejoras en la productividad (puede darse el caso de simples transferencias de ingreso sin contrapartida en mayor productividad), es cierto que en el auge los gobiernos están en condiciones de ampliar la cobertura de los servicios a su cargo.

En este sentido, es posible demostrar que un aumento del gasto público que signifique ampliar la oferta pública de servicios con características de bienes mixtos o privados (caso de la educación), generará una mayor colectivización de la economía incentivando el traspaso de la demanda desde el segmento privado “oneroso” al segmento público “gratuito”.

En efecto, analicemos el caso de los bienes o servicios como la educación, en los que el individuo puede dejar de consumir el bien ofrecido públicamente (no va a la escuela pública) y proveerse totalmente en el mercado (va a la escuela privada), o viceversa; aún cuando en ambos casos debe pagar los impuestos que financian el gasto público en educación. La situación se representa en la Figura N° 1, siendo **qg₀** la provisión pública de educación y **AB** el impuesto pagado por la persona³.

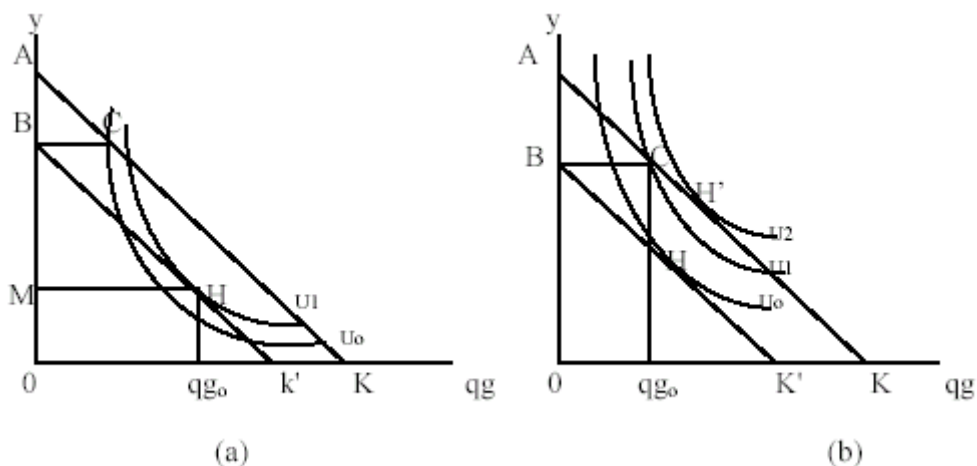


FIGURA N° 1

Si el individuo elige la provisión pública (ir a la escuela pública), se ubicará en el punto **C** pagando **AB** de impuestos; si elige la escuela privada, pagará **AB** de impuestos y su recta de presupuesto será **BK'**.

De las dos alternativas elegirá la que le permita alcanzar el mayor nivel de utilidad. El individuo representado en la Figura N° 1 (a) elige la escuela privada ya que el nivel de utilidad en **H** es mayor que en **C** ($U_1 > U_0$). Demanda $0qg_0$, pagando aranceles por **OM**; paga impuestos por **AB**; y, gasta en otros bienes **MB**. En cambio, el individuo representado en la Figura N° 1 (b), elegirá la escuela pública. Demanda $0qg_0$; paga

³ La situación de la Figura N° 1 es válida bajo un conjunto de supuestos que no será sometido a análisis en este punto; entre otros: igual precio de la provisión pública y de la privada, sustitución perfecta, igual eficiencia en los dos sectores, etc..

impuestos por AB; y, gasta en otros bienes OB.

Habr  de notarse que: $0qg_0$ en (a) $>$ $0qg_0$ en (b). El individuo en (a) desea demandar un nivel de educaci3n que no puede ser abastecido por el sector público en raz3n de la restricci3n de oferta (sujeta a un presupuesto estatal de tamaño AB). Si el Estado aumentara el presupuesto y el impuesto para financiarlo, llevándolo, por ejemplo, a AM, entonces el individuo del caso (a) también elegir a la escuela pública.

La conclusi3n más importante de este análisis es que el Estado puede inducir a los individuos a solicitar un banco en una escuela pública, aumentando el presupuesto educativo público (y la presi3n tributaria consecuente) en la medida necesaria como para abastecer (colectivamente) las cantidades deseadas por los individuos, dados los costos relativos del servicio.

Adicionalmente, es posible demostrar que tal provisi3n pública puede resultar ineficiente, comparada con la alternativa de subsidiar con transferencias de ingreso en efectivo a las personas (o reduciendo la presi3n tributaria destinada a financiar este gasto). En el caso del individuo de la Figura N  1 (b), con un subsidio en efectivo equivalente al subsidio en especie (de tamaño $BC = K'K$), le permitirá ubicarse en el punto H' con un nivel de utilidad superior ($U_2 > U_1$). Inclusive, en este caso, la persona demandar a o consumir a más educaci3n que en la alternativa de provisi3n pública.

Superado el auge del ciclo, en las etapas de caídas en el nivel de actividad, los Gobiernos se encuentran con que ahora no pueden financiar los gastos públicos de los servicios ampliados durante el crecimiento de la recaudaci3n.

Más aún, la caída del ingreso en el sector privado inducir  a que muchos individuos que en la etapa del auge demandaban servicios en el segmento privado oneroso, ahora se vuelquen al segmento público gratuito. El sector público colapsa y se ve en la disyuntiva de tener que enfrentar el duro costo político de alguna de las siguientes medidas de política fiscal (o una combinaci3n de ellas):

- a) Disminuir los salarios de los agentes públicos.
- b) Reducir el plantel de empleados públicos.
- c) Reducir la cobertura de los servicios a su cargo, para lo cual puede:
 - (1) atender la mayor demanda con caídas en la calidad de los servicios;
 - (2) establecer cupos en base a algún criterio para acceder al servicio (racionamiento vía cantidad);
 - (3) establecer aranceles o precios para aumentar los recursos de financiamiento, al tiempo de racionar el abastecimiento de la demanda vía precio.
- d) Aumentar sus recursos mediante el uso del crédito (endeudamiento).

De todas estas posibilidades, los gobernantes naturalmente elegirán c) 1), para más tarde avanzar en las otras alternativas, en caso de no ser esta alternativa suficiente. El resultado será una tendencia a desmejorar los niveles de calidad de los servicios. Las presiones sociales y corporativas de los sectores afectados serán crecientes, tornando el "bajo" costo político del corto plazo, en un escenario de difícil gobernabilidad en el largo plazo.

Para que las finanzas públicas actúen "efectivamente" como hacienda compensatoria, durante el auge del ciclo económico, en el cual se generan aumentos más que proporcionales de la recaudación tributaria respecto al crecimiento del ingreso nacional, debiera generarse "superávit fiscal", con el fin de constituir un "fondo de estabilización", que esterilizara toda posible expansión monetaria y fiscal, para ser utilizado en los períodos recesivos. Pero este esquema es incompatible con un sistema de coparticipación automática de fondos con los gobiernos provinciales, donde no existe ningún mecanismo "automático" que opere como restricción financiera fuerte, que establezca límites a cualquier intento "discrecional" de aumento del gasto más allá de determinados niveles previamente consensuados.

En los esquemas usuales de coparticipación impositiva, las transferencias de fondos a los gobiernos provinciales, al ser automáticas, impide el manejo central de un "fondo de estabilización", al tiempo que relaja la restricción financiera de los gobiernos locales, los que poseen recursos propios con características más inflexibles en el ciclo, a diferencia de los recursos de origen federal, según lo ya indicado⁴.

La expansión del sector público en servicios repetitivos o permanentes, sólo debería verificarse cuando el nivel de actividad económica indique el haberse alcanzado un nuevo piso en el estadio de crecimiento del ingreso nacional, es decir, ante aumentos "permanentes" del ingreso (niveles de ingreso per cápita de largo plazo). Sin embargo, esto no debiera implicar que verificado este nuevo piso del ingreso per cápita, necesariamente se deba avalar la colectivización de la provisión de bienes mixtos y privados en la economía, circunstancia que por otra parte no sería para nada recomendable desde el ángulo de una eficiente asignación de recursos, como se explicara.

3. La "rama redistribución", sólo es posible o efectiva mediante la centralización tributaria

La segunda falacia lo constituye el principio de centralización con vistas al cumplimiento del objetivo redistributivo del ingreso.

Utilizando datos de la experiencia internacional, es posible probar la hipótesis de que los países de estructura federal más descentralizada, poseen sistemas tributarios basados en mayor proporción en la imposición directa, estructura que garantiza una mayor progresividad en la distribución del ingreso. Es decir, no obstante los postulados de la teoría normativa, es usual encontrar países donde impera un mayor federalismo fiscal y en los que los impuestos basados en la capacidad de pago, están primariamente asignados a los gobiernos locales o estatales. Esta característica, usualmente asociada a una situación distributiva más progresiva, como se indicara, estaría invalidando la supuesta ventaja de la centralización tributaria con fines redistributivos.

La explicación de este fenómeno puede resumirse en:

(1) Los gobiernos centrales, por razones de administración tributaria bien conocidas de control de la evasión, deben basar sus sistemas tributarios,

⁴ En rigor las provincias también poseen impuestos cuya recaudación está ligada al nivel de actividad, como es el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos. Su eventual sustitución por un impuesto a las ventas minoristas o un IVA provincial, mantendría igual característica.

fundamentalmente, en impuestos cuya fiscalización no requiere conocimiento de la situación personal de los individuos o que minimice el número de contribuyentes, simplemente en razón del padrón a fiscalizar o auditar; es decir, en impuestos "indirectos y reales" que pagan las empresas, en detrimento de los impuestos "directos y personales", que pagan las familias. Estos últimos, en cuanto al tipo "personal", requieren localizar al individuo e investigar sus bienes o hábitos de consumo. Los de tipo "real", exigen un catastro o inventario de bienes. Ambos son de muy difícil fiscalización central⁵.

(2) Los esfuerzos de "simplificación" de los sistemas tributarios que los gobiernos centrales se ven compelidos a diseñar, por el peso de los *lobbies* sectoriales, conducen a prestar atención a impuestos de alto rendimiento y fácil fiscalización. Normalmente estos impuestos son de tipo indirecto, como el IVA, Internos y los Derechos Aduaneros.

(3) Los políticos suelen intentar que los impuestos que financian sus promesas de gasto, queden en lo posible ocultos. Los impuestos de tipo indirecto y real son, por este motivo, de su preferencia. En cambio, los impuestos directos y personales que deben pagar sus potenciales electores son visibles, pues apelan "directamente" al bolsillo del ciudadano. Esta actitud de los políticos alienta el fenómeno de "ilusión fiscal", que contamina al votante mediano.

(4) Ligado a lo anterior, los esquemas de centralización tributaria y coparticipación federal, permiten coadyuvar al objetivo de ocultamiento en la política fiscal de los niveles provinciales o locales de gobiernos. Cada electorado local no vislumbra que en los aumentos de presión tributaria global, que se deciden a nivel nacional, puedan ser ellos los responsables. Si el *lobby* provincial tiene éxito, la política de expansión del gasto se verá coronada con aumentos absolutos y quizás relativos (en los porcentajes) de la distribución primaria. Normalmente existe la tendencia a "percibir" como culpa del aumento de la presión tributaria nacional, a necesidades de financiamiento del nivel federal (por ejemplo para financiar el sistema de seguridad social), olvidando que muchos destinos posibles compiten por los mismos recursos. En los esquemas de coparticipación con efectos redistributivos territoriales importantes, existe además la percepción "correcta" de que al menos una porción del gasto subnacional es pagado por el resto del país: la tendencia del electorado será el votar por un presupuesto seguramente mayor al socialmente óptimo, y éste es el mundo ideal del funcionario "a lo Niskanen".

Para corroborar la validez de la hipótesis enunciada, se puede recurrir al estudio comparado sobre descentralización en la imposición a la renta de varios países. Así, los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega), algunos países de la OECD y países con una fuerte tradición federalista, como Estados Unidos y Suiza, registran sistemas tributarios altamente dependiente de la imposición sobre los ingresos, conjuntamente con una marcada descentralización tributaria.

Goodspeed, T. J.(1990) ha puesto de manifiesto la dispar situación que es posible hallar

⁵ Esta característica no implica reconocer la posibilidad y la necesidad de centralizar catastros y registros de personas y bienes registrables, con fines de administración tributaria federal, mediante acuerdos Nación-Provincias que permitirían mejorar el cumplimiento tributario en ambos niveles de gobierno. Ver Notas 2, 4 y 19.

en la realidad de los sistemas fiscales que operan en los distintos países, con relación a la importancia relativa de la imposición directa -en especial la referida al impuesto a los ingresos o a la renta- y la asignación de potestades tributarias sobre tal tipo de imposición entre niveles de gobierno⁶.

Pero un hecho generalizado es el uso importante que el impuesto a las ganancias de personas físicas tiene en países de la OECD y los países nórdicos. Del universo analizado por Goodspeed, Grecia y Francia son los países donde la gravitación de este impuesto es relativamente baja, en tanto que en el otro extremo se encuentra Dinamarca, que junto a Estados Unidos, Suiza y Bélgica poseen un sistema tributario que depende en un 50% de los recursos tributarios de este impuesto.

En cuanto al grado de descentralización, se nota que precisamente en los países donde más gravita el impuesto a los ingresos de las personas como fuente de recurso tributario, es donde el ejercicio del poder tributario a través de este tipo de impuesto, ha sido asignado en importante proporción a los gobiernos de nivel estadual o municipal.

Lo que en definitiva surge de la realidad internacional, es que el patrón sugerido por la teoría normativa en cuanto a las ventajas de la centralización de la imposición a los ingresos, no suele verificarse en forma concluyente, requiriendo la búsqueda de una nueva "*rationale*" de la asignación de funciones y poder de imposición consecuente, a los niveles de gobierno central y locales.

Finalmente, en Argentina, la baja participación de los impuestos a los ingresos (Impuesto a las Ganancias), que por largos períodos no alcanzara al 2% del PBI, y la alta participación de los impuestos de tipo indirecto y real (pe., IVA), son indicativos de la ausencia de todo justificativo redistributivo en la centralización de estos impuestos⁷.

4. Recomendaciones y propuestas: las ramas servicios, estabilización y redistribución en el nuevo acuerdo fiscal federal

Aceptado el diagnóstico anterior y complementado por lo tratado en el documento "Propuesta para una Sistema Tributario Federal"⁸, pareciera necesario recomendar:

i) Los esquemas tributarios federales deben acentuar la descentralización, de manera de incrementar el grado de correspondencia entre las decisiones de gasto y de su financiamiento a nivel de la jurisdicción - nacional o provincial - que decida llevarlo a cabo.

ii) En un esquema de máxima descentralización, los gobiernos provinciales de bases tributarias más sólidas no requerirían, en principio, transferencias verticales desde el gobierno federal (ausencia de coparticipación).

iii) La equidad territorial debe implementarse mediante transferencias de

⁶ Goodspeed, T. J. (1990).

⁷ En un trabajo anterior que analiza la imposición a las ganancias en el nivel provincial de gobierno (Piffano, H., 1994b), se presenta un detalle de esta experiencia internacional, comentando datos de diversos países procesados por Goodspeed, donde se muestra la proporción de los impuestos a la renta personal respecto de la recaudación total por niveles de gobierno en varios países. Ver Nota 14.

⁸ Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995). Para un tratamiento completo de estos temas ver Nota 4.

nivelación o igualación que implican, un sistema de asignación de fondos "coparticipables" (transferencias verticales desde el gobierno federal) a provincias con bases tributarias débiles, en base a parámetros objetivos de necesidades relativas (capacidades tributarias y costos de los servicios a su cargo)⁹.

iv) La asignación de los recursos coparticipables indicados en iii), debería tener un piso y un techo. Cuando la recaudación de impuestos coparticipables cayera por debajo del nivel mínimo, las provincias con bases tributarias débiles deberían ser auxiliadas a través de un Fondo de Solidaridad Interjurisdiccional, constituido con aportes de las Provincias excluidas del régimen coparticipable. En cambio, cuando la recaudación supere el nivel de gasto a financiar (techo), los fondos excedentes deben ser detraídos de la masa coparticipable y ser destinados a un Fondo de Estabilización que el gobierno federal debe administrar de manera de esterilizar los recursos transformándolos en reservas internacionales remuneradas, para ser utilizados en períodos de baja recaudación. Esta reserva podrá reducir las necesidades de acudir posteriormente al Fondo de Solidaridad Interjurisdiccional, que en este esquema quedaría como fuente (instancia) última de financiamiento de los períodos de muy baja recaudación.

v) El nivel absoluto de gasto público debe ser consensuado, de manera que tanto la Nación como la totalidad de las provincias no excedan el límite de gasto necesario para cumplimentar los servicios presentes. Para la estimación de las necesidades de gasto presentes, deberían definirse niveles estándares de gasto por habitante, con correcciones por economías de escala (tamaño de la población a atender) y dispersión geográfica (densidad de población), y multiplicar estos parámetros por el número de habitantes a atender en cada jurisdicción¹⁰.

vi) En este esquema también al gobierno nacional y las provincias que no coparticipan según iii), se les debe garantizar un mínimo y establecer un techo de gasto público. Los excedentes de recaudación -que se producirían en el auge del ciclo-, como se indicara, deben ser destinados al Fondo de Estabilización. En caso de reducciones por debajo del mínimo, tanto la Nación como las Provincias, incluyendo a aquellas que no participan del esquema coparticipable, podrían recibir recursos del Fondo de Estabilización.

vii) Finalmente, cuando las necesidades de gasto público determinados según iv), v) y vi) excedan los recursos tributarios y los disponibles a través del Fondo de Estabilización, el gobierno federal deberá determinar si resulta conveniente o no en tal caso un aumento de la presión tributaria global. Alternativamente, de no ser recomendable o viable un aumento de la presión tributaria global, deberían reducirse proporcionalmente todos los estándares de gasto por habitante. En el caso contrario, cuando los fondos excedentes del Fondo de Estabilización resultaren superiores a una cierta magnitud, el gobierno federal deberá determinar si resulta conveniente, o no, una disminución de la presión tributaria global, o bien, aumentar los estándares de gasto por

⁹ Para mayores detalles ver propuesta contenida en el documento citado en llamada anterior y Nota 19 en este documento. En la Nota 7 se discute la validez de los argumentos sostenidos para justificar las transferencias de nivelación.

¹⁰ Para una fundamentación teórica y formalización del diseño de los estándares, puede consultarse Piffano, H. L. P. (1986); y, Piffano, H. L. P. (1994).

habitante (ampliación de servicios, mejora de remuneraciones que incentiven mayor calidad, etc.).

Es importante aclarar que en el esquema propuesto cada jurisdicción determina el paquete óptimo de gasto público. Su diseño quedará sujeto a la restricción (fuerte) que fija el nivel de gasto por habitante estándar, multiplicado por el número de habitantes respectivo.

Un comentario especial merece el caso del gasto público nacional destinado al sistema nacional de seguridad social (régimen previsional). El autor no coincide con la opinión vertida por otros autores con relación a que el régimen previsional nacional deba necesariamente ser excluido de algún tipo de "pre-coparticipación". Al menos ello no deber ser así, en tanto no se redefinan los porcentajes definitivos de la distribución primaria, sobre la base de cantidades y precios (nivel de gasto estándar por habitante y número de personas a ser atendidas por jurisdicción) indicados antes. De todas maneras una forma de resolver las actuales inequidades de los diferentes regímenes previsionales, puede resolverse de dos maneras diferentes:

1) Si el esquema de asignación de fondos tributarios responde a los lineamientos sugeridos antes, cada jurisdicción podría establecer su propio régimen (por más inequitativo y absurdo que pudiese resultar), en tanto cada jurisdicción sabrá que en tal caso le quitará recursos a otros posibles destinos dentro de su propia jurisdicción. Recuérdese que los fondos se asignarían en base a estándares homogéneos y no a gasto real o efectivo incurrido por cada jurisdicción.

2) Si el esquema de asignación de fondos tributarios no respondiera a los lineamientos anteriores, entonces, los regímenes previsionales provinciales deberían transferirse al gobierno nacional y centralizarse en un único régimen (Ley N° 24.241) y ser financiados necesariamente mediante un sistema de pre-coparticipación. Los gastos públicos que atiendan necesidades colectivas de orden nacional (gasto social destinado a servicios, es decir, no a transferencias como es el caso de las pasividades), en cambio, deben financiarse con los fondos que por distribución primaria correspondan al gobierno nacional.

Finalmente, hasta tanto no se implementen esquemas de asignación explícitos como el sugerido antes, la distribución primaria deberá basarse en un número negociado entre la Nación y las provincias (45%, 56,66%, 60%, etc., según nivel creciente de poder relativo de las provincias). En esta discusión la historia pasada de los porcentajes establecidos, tanto legales como efectivos, sólo sirve como elemento para esgrimir en la negociación, pero desde el punto de vista de economía del bienestar (tanto en lo que respecta a aspectos de eficiencia económica como de equidad distributiva), no aporta dato relevante alguno. Esto merece una explicación adicional.

En casi todos los trabajos relativos al tema de la coparticipación se han sugerido parámetros "objetivos" de distribución "secundaria" de fondos, empleando criterios que tienen que ver con aspectos normativos del bienestar social. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se toca el tema de la distribución "primaria". En este caso se argumenta sobre posibles modificaciones "marginales" en porcentajes preestablecidos, que implican adecuar dichos valores porcentuales a determinadas magnitudes globales del gasto público que los gobiernos provinciales deben atender, como consecuencia del

traspaso de servicios desde el gobierno central. En ningún momento se sugieren esquemas que permitan establecer dichos porcentajes sobre bases de eficiencia económica y equidad distributiva, es decir, sin discutir si un cierto porcentaje puede o no derivar en una magnitud absoluta de financiamiento que nada tenga que ver con las necesidades de gasto genuinas de las jurisdicciones involucradas. Los valores resultantes de aplicar porcentajes sobre una base cambiante, pueden resultar excesivos o, por el contrario, insuficientes, según las necesidades a atender. El mundo rígido de los porcentajes fijos se derrumba en materia económica, al no poder sustentarse en un mínimo de racionalidad.

Es importante destacar que el esquema propuesto puede adaptarse tanto a un escenario de acentuada descentralización tributaria como la postulada - en el que algunas provincias con bases tributarias más fuertes estarían excluidas del régimen de coparticipación - como en un escenario similar al actual, en el que todas las provincias coparticipan de la masa recaudada a nivel central.

En el caso de mantenerse la actual centralización tributaria, en la propuesta existiría un sistema de coparticipación propiamente dicho - establecido en base a los estándares de gasto por habitante y al número de habitantes a atender en cada jurisdicción - que operaría como "distribución primaria" y "distribución secundaria" al mismo tiempo. Adicionalmente, habría un sistema de transferencias de nivelación o igualación, exclusivamente destinado a las provincias con bases tributarias débiles, que cumpliría una finalidad eminentemente redistributiva regional.

5. Formalización sintética de la propuesta

5.1. Masa coparticipable y coparticipación de cada jurisdicción

Llámesese C a la masa total coparticipable, de manera que:

$$(1) C = \sum_i C_i$$

donde C_i son los recursos de coparticipación que corresponde asignar a la jurisdicción i . C_i se determina de la siguiente manera:

$$(2) C_i = [(G/P)^{S_i} - (T/P)^{S_i}] \cdot P_i$$

donde:

$(G/P)^{S_i}$: es el gasto público per cápita estándar correspondiente a la jurisdicción i .

$(T/P)^{S_i}$: es la capacidad tributaria per cápita estándar correspondiente a la jurisdicción i .

El sistema debe operar como estabilizador automático, de manera que si:

$$C > \sum_i C_i, \text{ entonces } C - \sum_i C_i > 0,$$

la diferencia debe integrarse (destinarse al) el Fondo de Estabilización.

$$C < \sum_i C_i, \text{ entonces } C - \sum_i C_i < 0,$$

la diferencia que debe ser financiada a través del Fondo de Estabilización.

La expresión (2) requiere definir cómo se determina el gasto público total per cápita estándar y la capacidad tributaria per cápita estándar, ambas correspondiente a cada

jurisdicción.

5.2. Determinación del gasto público per cápita estándar

La definición del gasto público per cápita estándar, exige considerar, en primer lugar, las características de las necesidades colectivas a satisfacer (finalidades y funciones), correspondientes a cada nivel de gobierno, a la vez de consensuar magnitudes específicas para cada una de ellas. En segundo término, deben tenerse en cuenta parámetros que computen diferencias de escala y de densidad poblacional (economías de escala y economías de densidad), en razón de las diferencias de costos regionales enfrentadas por cada jurisdicción. Así, se define que:

$$(3) \quad (G/P)^{S_i} = (G/P)^S \cdot V_i \cdot D_i$$

donde:

$(G/P)^S$: es el gasto público total per cápita estándar, para $s = 1$ (nacional), 2 (provincial).

V_i : es el coeficiente de corrección por escala correspondiente a la jurisdicción i .

D_i : es el coeficiente de corrección por densidad correspondiente a la jurisdicción i , siendo:

$$\begin{aligned} V_i &= 1 && \text{(tamaño grande)} \\ &= 1 + v_1 && \text{(tamaño mediana)} \\ &= 1 + v_2 && \text{(tamaño pequeña)} \end{aligned}$$

para:

$$v_2 > v_1 > 0$$

y,

$$\begin{aligned} D_i &= 1 && \text{(densidad baja)} \\ &= 1 + d_1 && \text{(densidad media)} \\ &= 1 + d_2 && \text{(densidad alta)} \end{aligned}$$

para:

$$d_2 > d_1 > 0$$

Ambas correcciones (tamaño y densidad) admiten la posibilidad de utilizar coeficientes de variación continua (mediante ajustes econométricos), en lugar de discretas como las aquí planteadas¹¹.

Para calcular el gasto público total per cápita se debe partir de niveles postulados (consensuados) de gasto por habitante en cada una de las finalidades y/o funciones que compete a cada nivel de gobierno. De esta manera:

$$(4) \quad (G/P)^S = \sum_f G_f/P$$

donde:

G_f/P : es el gasto por habitante estándar o postulado para la finalidad o función (administración general, seguridad, defensa, justicia, educación primaria, media, superior y universitaria, etc.). El nivel de desagregación dependerá de la mayor o menor complejidad que se estime necesario considerar en el esquema.

¹¹ Para una simulación de la propuesta conteniendo estimaciones econométricas de las funciones de gastos y recursos, ver Piffano, H. (1998). Ver el tema en Notas 5 y 6.

5.3. Determinación de la capacidad tributaria per cápita estándar

Se define a la capacidad tributaria estándar de fuente j correspondiente a la jurisdicción i, de la siguiente manera:

$$(T/P)S_i = \sum_j t^*j \cdot B_{ji}/P_i \quad /5/$$

para,

$$B_j = RP_j / t^*j \quad /6/$$

donde:

B_j : es la base tributaria total de fuente j.

RP_j : es la recaudación total de recursos propios de fuente j.

t^*j : es la tasa efectiva promedio postulada del impuesto que grava la fuente j.

Es decir, la recaudación estándar correspondiente a la jurisdicción i, se calcula como producto de la tasa efectiva estándar (postulada) para el impuesto de fuente j, uniforme para todas las jurisdicciones, y la base tributaria per cápita de fuente j imputable (correspondiente) a la jurisdicción i.

El problema que se plantea en este tipo de esquema, es la cuestión de la asignación de bases tributarias a cada jurisdicción. La base tributaria de fuente j asignable a cada jurisdicción se obtiene de la siguiente manera:

$$B_{ji} = [\text{Proxi } B_{ji} / \sum_i \text{Proxi } B_{ji}] \cdot B_j \quad /7/$$

o sea,

$$B_{ji} = [\text{Proxi } B_{ji} / \sum_i \text{Proxi } B_{ji}] \cdot RP_j/t^*j \quad /8/$$

Finalmente, y a simple título de ejemplo, se detallan a continuación algunos posibles criterios de explicitación de variables *proxy*, para algunos de los impuestos provinciales y nacionales.

IMPUESTO	VARIABLE PROXY	FUENTE
Ingresos Brutos	Valor Bruto de Producción	CFI
Automotores	Cantidad automotores ponderado por el consumo valorizado de combustibles	ADEFA – INDEC
Inmobiliario Urbano	Viviendas Tipo A y Departamentos	INDEC
Inmobiliario Rural	Establecimientos industriales ponderado por número de empleados	INDEC (Censo Económico) S.A y G.;AACREA (Cuentas Culturales)
.....	Hectáreas para cultivos y ganadería, ponderadas por rendimiento por hectárea
.....

Ganancias	PBI	M.E. - BCRA
IVA	PBI	M.E. - BCRA
Combustibles	Consumo valorizado	INDEC
.....

6. Comentarios finales

La fijación de parámetros de distribución de la masa coparticipable en base a estándares y población, acotados por mínimos y techos, parece constituir un método sencillo y de mayor racionalidad respecto a otros esquemas de distribución, al permitir dimensionar el tamaño de gasto público en función de un consenso global en materia de asignación de recursos (satisfacción de necesidades sociales versus privadas), garantizando la flexibilidad para que cada jurisdicción establezca el paquete deseado del gasto público y privado de su electorado (teorema de la descentralización de Oates y modelo de Tiebout), al tiempo que permite instrumentar una verdadera política de estabilización.

Las cuestiones redistributivas, según nuestra propuesta, deberían, no obstante, ser objeto de tratamiento adicional fuera del esquema de coparticipación, instrumentando un sistema de transferencias específicas. En el presente trabajo se ha avanzado en delinear, en forma bastante general, las características de un esquema de coparticipación (distribución primaria y secundaria de una sola etapa), que en gran medida actúa como mecanismo de transferencias de igualación o nivelación. Se deja para otra oportunidad el tratamiento explícito del esquema de transferencias específicas con fines eminentemente redistributivos. Estas últimas debieran apuntar a contemplar situaciones de extrema pobreza o de atraso notorio en el desarrollo regional, con características de transferencias condicionadas, previendo los necesarios premios y castigos, que aseguren ausencia de efectos no deseados en las transferencias intergubernamentales (*flypaper effect*).

No esta demás reconocer, finalmente, que los mecanismos explícitos de transferencia interjurisdiccionales permiten transparentar el origen y el destino de los recursos tributarios que cumplimentan objetivos de eficiencia y equidad, información básica para cualquier sistema político que pretenda mantener características genuinamente democráticas.

Referencias

Goodspeed, T. J. (1990): "The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries", en *Proceeding of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed), Brussels.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", *Cuadernos de Economía*, N° 3, La Plata, 1995.

Piffano, H. L. P. (1986): "El enfoque de los valores postulados en la programación de inversiones públicas", *Editoriales de Derecho Reunidas*, S.A., N° 2, mayo-agosto, Madrid.

Piffano, H. L. P., (1994a): "Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades tributarias", *Anales de la XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata; y Documento del Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1994b): "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1994c): "Un modelo de costo estándar para la asignación del aporte público a la enseñanza de grado", PNUD-Banco Mundial y Universidad Nacional de La Plata. *Mimeo*. Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1998): "Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal", *Revista Económica N° 3*, Año XLIV, Número Especial, año 1998.

NOTA 4

“FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA: TEORÍA, PRÁCTICA Y LINEAMIENTOS PARA EL NUEVO ACUERDO FISCAL FEDERAL”¹

Capítulo 1

Introducción

1.1. Los problemas del federalismo cooperativo de Argentina

El repaso de las características del actual sistema fiscal federal, tal cual el mismo ha estado operando en nuestro país desde hace ya varias décadas², permite extraer un conjunto de deficiencias significativas.

Las relaciones fiscales federales, deben enfocarse desde una perspectiva abarcativa; no se trata del simple reparto de un fondo común, sino de un acuerdo que genere los incentivos institucionales para influir positivamente en la resolución, básicamente (aunque no exclusivamente), de:

- la provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno
- el logro de la equidad interjurisdiccional, y
- la estabilidad económica

Sin embargo, el actual sistema federal adolece de fallas elementales con relación a estos objetivos básicos:

a) No cumple con los principios de eficiencia económica (específicamente con relación a la asignación de recursos ligada a la provisión de bienes públicos a proveer a la comunidad por los diferentes niveles de gobierno)

b) No resulta equitativo en sentido de la equidad territorial o interjurisdiccional, ni tampoco con respecto a la equidad distributiva interpersonal

c) Alienta la prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas, en lugar de contribuir a la estabilidad macroeconómica

¹ Extraído de los trabajos publicados en 1998 y 1999 por el CEDI, expuestos en la página www.fgys.org, como Documento de Trabajo N° 2, Documento de Trabajo N° 3, Documento de Trabajo N° 26 y Documento de Trabajo N° 27. El autor desea expresar su agradecimiento a las autoridades del CEDI y de la Fundación Gobierno y Sociedad por el apoyo brindado, así como de la Universidad de San Andrés, ámbito académico en el que se desarrollara parte de las reuniones del Foro de Instituciones Fiscales. Desea asimismo poner de manifiesto la total independencia académica reconocida para llevar a cabo su tarea. Adicionalmente, en virtud del compromiso asumido para actuar como Relator Principal en el Foro, reconoce los valiosos comentarios surgidos de la participación de diversos expertos y académicos, cuya mención exhaustiva podría dar lugar a omisiones involuntarias. Los aportes han sido tenidos en cuenta a la hora de rever la presentación de los temas desarrollados a lo largo de las reuniones y sistematizados dentro del cuerpo general del estudio.

² Básicamente desde la introducción del sistema de coparticipación federal de impuestos en 1935.

Los defectos más explícitos de esta performance se deben a:

a) La ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento de los distintos niveles de gobierno, que distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano comportamiento fiscal, restringe la autonomía de los gobiernos provinciales y limita – en definitiva – la posibilidad del ejercicio democrático a la ciudadanía.

b) El sistema de transferencias (coparticipación federal de impuestos y otros mecanismos de transferencias), que pretende cubrir las brechas verticales fruto de la desigual descentralización de gastos y de recursos, con una importante redistribución horizontal del sistema, no responde en la actualidad a ningún criterio racional explícito, y oculta serias inequidades e ineficiencias.

Pese a contener un mayor o menor componente distorsivo, las decisiones de redistribución han sido el fruto de acuerdos políticos de gobernantes de turno, normalmente sustentada en una perspectiva política de muy corto plazo.

c) El sistema de redistribución actual es sumamente rígido, llegando a un extremo con la forma misma de distribución de los recursos coparticipados, que asigna estos fondos a la Nación y a cada una de las provincias de acuerdo a coeficientes fijos (distribución “primaria” y “secundaria”), independientemente de las obligaciones (necesidades) de gasto y de la capacidad tributaria de cada una de las jurisdicciones.

La rigidez del sistema, impide responder adecuadamente a los cambios del entorno (*shocks*) y evolucionar hacia esquemas más eficientes y/o que respondan de mejor forma a las preferencias o necesidades sociales (*aprendizaje*).

Estas características tornan al actual sistema menos eficiente, a medida que la política ideal se aleja de la determinada históricamente, y a su vez menos sostenible, en la medida en que el costo creciente por no adoptar una política adecuada dinámicamente, aumenta el incentivo a “burlar” el esquema básico, como se refleja en lo múltiples “conductos laterales” o “emparches” que se han ido generando alrededor del tronco central de la coparticipación.

d) El actual esquema genera incorrectos incentivos al gobierno nacional con relación a su estructura de financiamiento, sesgando la estructura tributaria hacia los recursos no coparticipables e incentivando una cantidad excesiva de deuda pública y, en años previos al período de la convertibilidad, a la emisión monetaria³. Asimismo, en determinados momentos de ajuste obligado, sesga incluso hacia “excesivas” reducciones de los gastos.

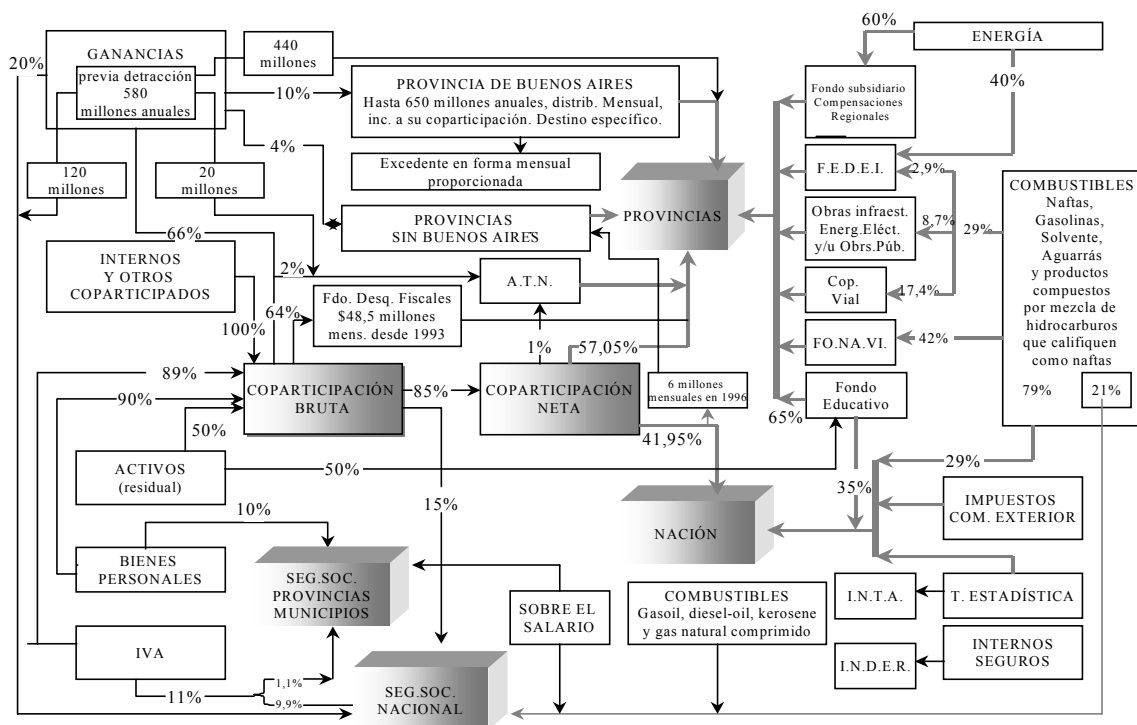
e) Pese a que algunos impuestos provinciales (Ingresos Brutos y Sellos) y nacionales (aportes patronales, impuesto a las transacciones financieras y las retenciones) tienen altos efectos distorsivos en la actividad económica, el sistema de incentivos político - económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas tributarias más eficientes.

³ El tema del financiamiento inflacionario ha sido de un impacto sumamente pernicioso de nuestra historia fiscal federal, y es una cuestión a no descuidar si se está pensando en construir instituciones fiscales federales para el largo plazo con un esquema monetario - cambiario diferente al sistema de convertibilidad.

Desde el ángulo provincial, porque la eliminación de Ingresos Brutos y Sellos implica una reducción importante en la solvencia financiera de estos gobiernos y su sustitución no puede encararse si no es a través de una reforma integral del régimen tributario federal. La misma dificultad enfrenta hoy el gobierno nacional con relación al impuesto a las transacciones financieras y las retenciones. En el caso de los aportes patronales, a su vez, porque su eliminación total implica para la Nación la reducción de recursos a destinar al sistema de seguridad social, que no pueden ser compensados por otros impuestos que no sean coparticipables.

f) Las transferencias de recursos hacia las provincias provienen en la actualidad de un amplio conjunto de sub-regímenes superpuestos. La existencia de un gran número de “ventanillas” de transferencias de recursos otorga al sistema una inusitada complejidad, lo cual es el resultado directo de la incapacidad del esquema vigente para fomentar acuerdos sostenibles y a la vez adaptables a nuevas y cambiantes necesidades, como se señalara.

Esta configuración ha sido identificada con el término del “Laberinto” de la Coparticipación de Impuestos⁴. El mismo puede observarse en el ya bastante divulgado diagrama elaborado por expertos del Ministerio del Interior en el año 1998⁵.



Esta falencia genera, al mismo tiempo, costos adicionales a la complejidad, cuyos efectos son aun más graves. Por una parte, la existencia de transferencias a través de programas de asignación específica de impuestos nacionales, motiva que el nivel de gasto en estos programas se encuentre vinculado a la recaudación del impuesto por el cual se definen estas transferencias, en lugar de estarlo con las necesidades específicas

⁴ El término es atribuible a Richard Bird, quien así lo calificara en una de sus visitas a nuestro país.

⁵ El diagrama no incluye por cierto modificaciones más recientes del sistema tributario federal.

de cada provincia. Pero además, la posibilidad de alterar la asignación de recursos a través de la ampliación de este tipo de transferencias, al margen de los acuerdos de coparticipación (FONAVI, Fondo del Tabaco, etc.), torna más inestables los acuerdos iniciales y elimina instrumentos de compromiso del gobierno nacional, dando lugar a problemas de oportunismo e inconsistencia intertemporal y, en consecuencia, malos incentivos para los gobiernos subnacionales. El diagnóstico es similar para los programas de gasto nacional con especificidad territorial, de lo cual es un ejemplo extremo la promoción industrial.

g) En el plano macroeconómico, el comportamiento intertemporal de las variables fiscales - endeudamiento y movimiento con respecto al ciclo económico - refleja la existencia de externalidades negativas entre las distintas jurisdicciones. El actual esquema de distribución de recursos federales alienta:

- i) Un comportamiento procíclico del gasto público, contrario a las recomendaciones de toda la literatura sobre políticas fiscales óptimas⁶, y,
- ii) Comportamientos de endeudamiento que atentan contra el bien público general que es el crédito

Si bien el manejo intertemporal de las variables fiscales podría ser un asunto de competencia individual de las jurisdicciones, en caso de no mediar externalidades a través del potencial y varias veces concretado “salvataje financiero” (*bail-outs*), este no es el caso bajo los mecanismos de decisión hoy vigentes. Estos mecanismos de decisión son en la actualidad demasiado laxos y discrecionales del ejecutivo nacional como para permitir un compromiso sostenible y creíble de no intervención, aún en la presencia de comportamientos fiscales imprudentes de las jurisdicciones receptoras (*moral hazard*). Por este motivo, y dado que es tanto inviable como ineficiente eliminar de plano los salvatajes, se deberían instrumentar mecanismos de coordinación que requieran la participación en estas decisiones del conjunto de las jurisdicciones (“la federalización del salvataje”).

h) Finalmente, este conjunto de falencias es asimismo el resultado de una estructura institucional inadecuada. En términos de la delimitación del conjunto de decisiones colectivas, de la asignación de autoridad para la toma de estas decisiones, de los límites a esta autoridad, y de los incentivos que perciben los hacedores de política).

⁶ Cabe destacar que esta prociclicidad tiene profundos costos sociales porque son los sectores más desprotegidos aquellos que más sufren por la reducción en la provisión de bienes y servicios públicos en las fases desfavorables del ciclo económico.

Capítulo 2

El encuadre constitucional en materia de asignación de potestades fiscales

2.1. La asignación de potestades fiscales luego de la reforma constitucional de 1994

La reforma constitucional de 1994 ha introducido cambios importantes en materia del acuerdo federal, al establecer la obligación de dictar un régimen de coparticipación de impuestos entre la Nación y las Provincias, incluyendo al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, mandato que de acuerdo a la cláusula transitoria sexta debió ser establecido antes del 31-12-1996.

Así, el inciso 2º del artículo 75 de la constitución nacional, al referirse a los presupuestos básicos sobre los que debe basarse el nuevo acuerdo federal, establece que: “La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y *entre éstas*, se efectuará en *relación directa a las competencias, servicios y funciones* de cada una de ellas contemplando criterios.....”.

El remarcado propio de esta porción del inciso 2ª es deliberado y su intención es destacar la importancia que deriva de la normativa que dispone la asignación de potestades fiscales en materia de funciones o gasto a cargo de los diferentes niveles de gobierno. Dado que la asignación de recursos debe estar en correspondencia con las necesidades de gasto, se torna crucial el definir que tipo de funciones cumplen los gobiernos. Es por ello que la definición de los principios constitucionales que establecen las atribuciones pertinentes, se torna esencial desde el punto de vista institucional.

La importancia que este punto tuvo al momento de su redacción por los constituyentes, puede asimismo verificarse por la disposición transitoria sexta de la Constitución reformada, la que establece que: “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; *la distribución de competencias servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.*”

Es decir, la normativa sobre asignación de funciones y la interpretación que de ella se hubiere llevado a la práctica y/o consensuado en los acuerdos federales previos, tiene crucial relevancia para “justificar” la necesidad de financiamiento de los gobiernos. Constituye por lo tanto, a nuestro criterio, el presupuesto básico o inicial sobre el que debe estructurarse el nuevo acuerdo fiscal federal, el que no obstante deberá contemplar los otros principios (enunciados también en el inciso 2ª). Resulta claro de la cláusula transitoria sexta, que toda modificación del “*status quo*” al momento de la reforma requiere de un acuerdo interjurisdiccional explícito.

Es importante que la lectura de las disposiciones constitucionales sea complementada por la interpretación que de la figura jurídica analizada efectúa la doctrina, en especial según es interpretada por constitucionalistas de renombre como Dino Jarach. Dino Jarach, según la opinión recogida de su anteproyecto de ley de coparticipación del año

1967, al referirse al punto resalta la primacía que tiene la definición de las funciones que deben cumplir los gobiernos, inclusive sugiriendo que tal asignación debe corresponder a razones de eficacia en la labor gubernamental, más que a los montos, los costos o a la dimensión fiscal que ello acarrea. Inclusive sugiere la posibilidad de situaciones de hecho “no racionales” que derivan de la historia del país: una cuota de realismo político y de reconocimiento sobre la gravitación que tiene el acuerdo federal preexistente, fruto de su evolución histórica.

En cuanto a la opinión de los constituyentes que redactaron la nueva constitución, pueden encontrarse citas donde es resaltada la importancia del nuevo criterio establecido, a diferencia de los porcentajes de participación (ver por ejemplo opiniones del Convencional Díaz Araujo). Nuevamente aparece aquí la primacía de la noción “función”, independientemente del “número” a que ella de lugar, y del carácter dinámico de la actividad política del Estado, que impide congelar porcentajes en la distribución de los recursos.

Está claro que una vez definidas las funciones a cumplir por los gobiernos, sigue la cuestión de cómo valorizar la pertinente necesidad de financiamiento. A este respecto se han sugerido dos enfoques: que la valorización responda al gasto real o efectivo incurrido por los gobiernos o que la valorización responda a una definición estándar o valor postulado consensuado de las funciones.

Podría interpretarse que el Gobernador Hugo Marín, estaría en línea con la primera interpretación, dependiendo de cómo se “lea” la opinión vertida en oportunidad del debate de los convencionales. Marín ha destacado que el criterio que se estaba votando implicaba la asignación de fondos de acuerdo con *los gastos* que se originen por el desempeño de las diversas competencias y la prestación de los distintos servicios”, aunque surge la duda que ello puede no significar “gasto presente”. La lucha de muchos gobernadores por asegurar pisos o montos actualmente incurridos sin embargo, admite que al menos este sería el criterio sustentado para los gastos actuales, aunque podría no serlo para los futuros o incrementales.

La opinión de los expertos, a la cual adherimos, en general está en línea con la segunda interpretación. Así Jorge Macón (1996) ha señalado que la cláusula constitucional se refiere tanto a las funciones de los gobiernos provinciales como nacionales, al tiempo que la interpretación “racional” exige una valorización sobre la base de valores estándar y no sobre los actualmente incurridos. Por supuesto esta es la opinión que sustenta el autor (ver Piffano, H., 1995b) y que contempla la propuesta⁷.

Entendemos, finalmente, que la respuesta al problema de la valorización, entendida como valor estándar o valor postulado, la encontramos en el mismo articulado de la Constitución reformada, al establecer el empleo de “criterios objetivos” de reparto, en el mismo inciso 2 del art. 75.

En efecto, la Constitución establece la condicionalidad de que el acuerdo se construya sobre la base de determinada “objetividad” en el reparto de las rentas fiscales, circunstancia que lejos de convalidar situaciones de hecho en materia de gasto de los gobiernos, exige elaborar indicadores o parámetros de referencia que impidan comportamientos oportunistas y arbitrarios de los partícipes del arreglo federal.

⁷ Ver Nota 19.

Por lo tanto, de la interpretación armónica del inciso 2, se concluye:

i) las necesidades de gasto deben adecuarse a estimaciones de necesidades genuinas de financiamiento, las que por tanto deben ajustarse a valores postulados o estimados como estándares consensuados para el cumplimiento de las funciones de gobierno.

ii) las porciones a recibir de la masa coparticipable por cada gobierno no pueden basarse en la definición simple de porcentajes fijos, sino que deben ser la resultante de aplicar fórmulas específicamente diseñadas para definir los valores postulados o estándares consensuados.

Un punto importante que debe resaltarse es la inconveniencia constitucional que hubiera resultado de haberse establecido porcentajes fijos. Si bien algunos expertos han minimizado las desventajas de este procedimiento⁸, inclusive asignándole la virtud de responder a negociaciones políticas que de alguna manera quedan por este método transparentadas (¿?), tiene la tremenda dificultad de que los acuerdos fiscales donde la preeminencia en las decisiones se ubica políticamente en los representantes de los intereses provinciales, puede conducir a resultados que no contemplen adecuadamente los intereses del soberano (el pueblo de la Nación), a quien en última instancia afectan estos acuerdos. La norma constitucional, por lo tanto, muy sabiamente a nuestro entender, exige explicitar los criterios de racionalidad política utilizados en tan importante cuestión⁹.

De lo discutido previamente es posible concluir:

1. El análisis del “gasto” debe ser anterior al de la distribución de los recursos.
2. Dicho análisis debe contemplar las realidades de cada estado, incluyendo la estimación de las necesidades fiscales tanto vertical (primaria) como horizontal (secundaria) con carácter dinámico.
3. El acuerdo debe contemplar situaciones de hecho al presente en cuanto al nivel del gasto incurrido.
4. Hacia el futuro:
 - a) las funciones deben asignarse según las características propias de los servicios (principio de subsidiaridad o tipología de los bienes públicos y mixtos).
 - b) no deben estar ligados al gasto incurrido sino a requerimientos de tipo estándar o valores postulados para los servicios, que habría que consensuar.

Quedan, por lo tanto, dos tareas:

- 1) la definición de las funciones de cada nivel de gobierno
- 2) la valorización correspondiente

⁸ Ver, por ejemplo, Macón, J. (1996), op. cit..

⁹ Los argumentos teóricos planteados por la literatura sobre elección social (public choice), con relación a cuestiones inherentes a las democracias representativas, avalan por otra parte esta postura.

2.2. La distribución de potestades en materia de gasto

Del repaso de las disposiciones constitucionales en materia de funciones, es posible destacar algunas cuestiones generalmente compartidas y otras que dan lugar a debate.

En primer lugar, existen potestades exclusivas de la Nación referidas a las funciones de “defensa” y “relaciones exteriores” (art. 126 y 127). En el segundo caso referidas a las relaciones formales con otros estados (representaciones diplomáticas). Pero también es posible identificar cierta responsabilidad primaria del gobierno nacional en materia de “infraestructura económica”, según puede desprenderse del inciso 8^a del art. 75, cuando establece que corresponde al Congreso de la Nación fijar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos, “*en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas...*”. El plan de inversiones públicas es identificado separadamente del programa general del gobierno, dándole relevancia particular.

Pero también cabrían distinguir funciones exclusivas de la Provincias, como son el establecer los “régimenes municipales” y la “educación primaria” (Art. 5°). Sobre la educación primaria cabe apuntar que esta disposición deriva de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en la cual se inspiraron nuestros constituyentes de 1853. En la Constitución americana la tarea de operar las escuelas le ha sido vedada al gobierno federal, estando en manos de los estados. Por consiguiente, cabe la pregunta de si la circunstancia de hecho del pasado, en la que el gobierno nacional operara escuelas en el nivel primario no constituyó una violación (¿consensuada?) de la letra y el espíritu con que el art. 5^a fuera redactado originariamente¹⁰.

Entre otras de las funciones discutibles se encuentra la explotación de recursos naturales (art.124). La legislación sobre la propiedad de los recursos naturales, entre ellos los no renovables, ha constituido materia de debate y de continuos cambios de la legislación nacional, en direcciones opuestas. La tendencia presente de reconocer derechos de propiedad a los gobiernos subnacionales ha finalmente predominando, aunque el gobierno federal se reserve cierto poder regulatorio¹¹.

Finalmente, existen potestades concurrentes que derivan de otras disposiciones, como el amplio abanico del art. 75 incisos 18 y 19, para el gobierno nacional, en todo lo que atañe al desarrollo económico y social del país; y del que corresponde a las provincias por el art. 125, al que se añade la disposición por la que éstas “retienen todos los

¹⁰ La educación primaria en Argentina inicialmente estuvo a cargo del sector público provincial, contando con el apoyo federal, en armonía con lo dispuesto por el inciso 8° del art. 67 de la Constitución de 1853. Así, mediante la Ley 463 de 1871 el gobierno federal estableció los subsidios nacionales para la educación común en las provincias destinados a construcciones escolares, compra de libros y sueldos de maestros. Cuando se capitaliza la Ciudad de Buenos Aires, se dicta la ley que en 1881 extiende el régimen escolar de la Provincia de Buenos Aires a la Capital Federal. Posteriormente, la Ley 1420 organizó el sistema nacional de educación que incluyó a la Capital Federal y los territorios nacionales, y también el régimen de subsidios para las provincias. La Ley 2737 de 1890 avanzó más en la reglamentación nacional del sistema de subsidios, pero hasta ese momento los establecimientos se mantenían dentro de la jurisdicción provincial, salvo los pertenecientes a Capital Federal y territorios nacionales. Recién en el año 1906, con la Ley Lainez, se nacionalizan escuelas en las provincias. A partir de entonces comenzaron a surgir diferencias salariales y de regulaciones varias que generaron dificultades de gestión, en especial con relación al gremio docente, y que años después implicaron problemas serios de armonización al momento de decidirse la total descentralización (ver Cortés Conde, R., 1998).

¹¹ Ver Nota 10 en este documento.

poderes no delegados expresamente” (art.121). Y en este último aspecto, es claro que lo expresamente delegado está referido a las funciones ya mencionadas de la defensa y las relaciones políticas externas con otros estados.

Así, se garantiza a las provincias potestades para cumplir funciones con relación a su “desarrollo económico, la seguridad social (empleados públicos y profesionales), el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia y la cultura” (art. 125). Asimismo, en lo que concierne al cuidado del “medio ambiente” (art. 41).

Finalmente, en armonía con las disposiciones comentadas, algunas atribuciones del gobierno nacional, como la referida a dictar “planes de instrucción general y universitaria” (art. 75, inciso 18), no imposibilita la provisión descentralizada de estos servicios en las provincias, dentro del marco normativo que a tal fin se decida a nivel del gobierno central.

2.3. La asignación de potestades tributarias

La Constitución Nacional ha identificado a los derechos aduaneros como gravámenes explícitos de nuestra estructura tributaria, pero al resto de los tributos los ha contemplado implícitamente, utilizando la clasificación de los impuestos en directos e indirectos, para decidir la estructura federal de potestades entre los niveles de gobierno. La cuestión debió sortear sin embargo instancias institucionales con interpretaciones no coincidentes en la materia, a partir del año 1890 cuando la Nación creara su propio Impuesto Interno, compitiendo con similares tributos provinciales, en razón de la crisis financiera entonces atravesada.

Los derechos aduaneros

La opinión inicial sobre esta materia parecía coincidir en que los constituyentes de 1853 habían interpretado que la Nación básicamente debía financiarse a través de los “recursos del puerto”, es decir, los derechos aduaneros. En efecto, la Constitución es muy clara en cuanto a que este recurso tributario es exclusivo de la Nación, quedando vedado su empleo a las provincias. Así, el art. 4º establece que “El Gobierno Federal provee los gastos del Tesoro Nacional... del producto de *derechos de importación y exportación.....*”, en tanto que el art. 9º indica que “En todo el territorio... *no habrá más aduanas que las nacionales...*”.

Estas disposiciones son asimismo complementadas por otras que refuerzan la idea de no permitir el uso de gravámenes explícitos o implícitos de esta naturaleza a nivel provincial, como los artículos 10, 11, 12 y 126 (“Las provincias no ejercen... ; *ni establecer aduanas provinciales...*”, etc.).

Los impuestos indirectos

Luego de la disputa planteada en los años noventa (1890), la doctrina aceptó finalmente la tesis de la concurrencia de potestades tributarias en materia de impuestos indirectos, a excepción claro está de los aduaneros. Esta cuestión ha quedado finalmente definitivamente salvada, en términos explícitos, en la nueva Constitución reformada de 1994.

El art. 4º de la Constitución al mencionar los recursos del Tesoro Nacional establece: “.....de las *contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población* imponga el Congreso General...”, y el art. 75 inciso 2 referido a las atribuciones del Congreso Nacional, “*Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias ...*”.

Los impuestos directos

La reforma de 1994 no ha establecido variantes con relación a la imposición directa. Este tipo de impuesto ha sido constitucionalmente siempre un recurso típicamente provincial, es decir, las provincias tienen potestad originaria ilimitada en tanto que a la Nación se le reconoce una potestad concurrente limitada.

En efecto, el art. 75, inciso 2, establece como atribución del Congreso Nacional: “...Imponer contribuciones directas, *por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. ...*”; en tanto que, referido a las provincias, cabe las generales del art. 121 en cuanto que: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...*”

De la lectura del art. 75, queda claro que existen condicionantes explícitos a la potestad nacional de imponer impuestos directos. Ellos son en cuanto a su fundamento (sólo cuando la defensa, la seguridad común y el bienestar general del Estado lo exijan) que sugiere una razón de urgencia nacional, y en cuanto a su duración por tiempo limitado.

Una reflexión adicional requiere la disposición del art. 4º, sobre la exigencia de que las contribuciones sean “proporcionalmente impuestas en todo el territorio nacional”. Esta disposición coincidente con una similar de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, provocó en ese país del norte un debate constitucional que derivó por varios años a que el gobierno federal no pudiera aplicar el impuesto progresivo a la renta. Coincidiendo con Macón, J., esta expresión podría interpretarse como inhibiendo la posibilidad de la progresividad. Sin embargo, se entiende que ella está más bien dirigida a propender el trato igualitario de las personas a lo largo del territorio nacional (equidad horizontal), vale decir, no cabrían sistemas tributarios que contemplaran diferencias en cuanto a la definición de la base imponible o las alícuotas entre contribuyentes iguales con distintas residencias territoriales.

Lo anterior, sin embargo, no impediría que el Gobierno Nacional, por razones de equidad o fomento económico, decidiera un trato impositivo más benévolo para actividades radicadas en determinadas áreas del país. Por si quedaban dudas a este respecto de la Constitución de 1853, el inciso 19 del art. 75 de la Constitución reformada establece la posibilidad del Congreso Nacional para: “*Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen*”.

La nueva disposición constitucional, que da protagonismo inicial al Senado, plantea el interrogante de cómo conciliar este criterio con la disposición que otorga primacía a la Cámara de Diputados cuando se trata de leyes tributarias. Ya se han planteado discusiones de este tipo cuando cambios en las normas tributarias afectarían la

coparticipación; aunque a partir de las últimas experiencias institucionales en razón de la reforma tributaria, dan indicios de que cualquier tema tributario formalmente debe iniciarse en Diputados, independientemente de las implicancias que ello pudiera tener en el orden federal.

2.4. Sobre la afectación específica de los impuestos

El art. 75 inciso 3 prevé la posibilidad de que la Nación decida la asignación específica del producido de algún impuesto que sea coparticipable. Sin embargo, la nueva Constitución ha previsto recaudos para que ello no implique una potestad discrecional absoluta del Gobierno Nacional, al determinar: *“Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”*

La exigencia de mayoría absoluta de ambas Cámaras más la limitación de tiempo por su vigencia, son dos requisitos que deben contemplarse y derivan de decisiones adoptadas en el pasado cercano (pacto fiscal mediante), sobre asignaciones de parte del producido del conjunto de impuestos coparticipables, de parte del IVA, Ganancias y de Bienes Personales, con destino al sistema de seguridad social.

Como señalara Bullit Goñi, E. (1996), no queda claro de la disposición constitucional si la circunstancia de afectar recursos por la Nación a fines específicos no impide que de todas maneras su rendimiento resulte coparticipable, como sería el caso cuando el destino fueren los sistemas previsionales¹².

2.5. Sobre los recursos tributarios coparticipables

La Constitución reformada de 1994 introdujo la institución de la coparticipación federal, mediante disposiciones que no existían en la Constitución de 1853. No obstante, existen dos cuestiones interpretativas con relación a este nuevo encuadre normativo.

En primer lugar, surge el interrogante de si los impuestos que son coparticipables según el art. 75, comprenden o excluyen al producido de los derechos aduaneros. Existen dos posibles interpretaciones: una restrictiva y otra amplia. La restrictiva aduce que la Constitución es clara en cuanto a que los derechos aduaneros son un recurso exclusivo Nacional. La amplia señala que tal potestad está referida a la atribución de “establecer” dichos gravámenes pero que ello no impide interpretar que su producido quede sujeto a reparto.

En nuestro criterio, resulta válida la interpretación restrictiva, por cuanto el art. 75, inciso 2, establece que: *“... Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”*. Pero las previstas en el inciso 2, son las: *“contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias”* y *“las directas...”*. Es decir, que las contribuciones

¹² La nueva constitución inexplicablemente ha eliminado la prohibición de que las Provincias dicten sus propias legislaciones en materia laboral y de la seguridad social (el artículo 126 sólo establece que las provincias no pueden dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, omitiendo la referencia al del trabajo y la seguridad social), circunstancia que, no obstante los intentos tendientes a unificar los regímenes en el sistema único nacional (Ley N° 24.241), admite la posibilidad de sistemas previsionales descentralizados. Adicionalmente, el art. 125 contempla la posibilidad de que las provincias mantengan sus propios regímenes previsionales para los empleados públicos y los profesionales.

coparticipables son las que provienen de gravámenes concurrentes (indirectos y directos), siendo los aduaneros exclusivos de la Nación, o sea “no concurrentes”.

La segunda cuestión interpretativa está referida a la definición de la masa coparticipable: ¿deben conformarla todos los impuestos nacionales o algunos pueden ser excluidos?

La interpretación restrictiva del art. 75 inciso 2, señala: “...son *coparticipables*.”. Es decir, no establece que *deban* ser coparticipables. La interpretación amplia del art. 75, inciso 2, resalta: “...*son* coparticipables.”. Por lo tanto, *deben ser* coparticipables.

Nuestro criterio es el de la interpretación amplia, avalada por la opinión generalizada de los principales actores. Desde el lado nacional, porque la exclusión de las contribuciones patronales destinadas a financiar el sistema de seguridad social han estado excluidos y su eventual eliminación afectaría exclusivamente a las finanzas nacionales, sin poder sustituir automáticamente esta reducción por recursos que son coparticipados. Desde el punto de vista provincial, por la sospecha de que la Nación pueda crear nuevos tributos para financiar su presupuesto excluyendo a las provincias de participar del producido.

Sin embargo, creemos que este consenso no contempla el problema de vulnerabilidad que un sistema globalizado de los recursos conlleva. El sistema centralizado implica arriesgar mucho en la determinación de los porcentajes de participación. Como ya se indicara antes, los sistemas de coparticipación de países usualmente tomados como referencia (Canadá y Australia, por ejemplo) poseen sistemas acotados a un recurso (el producido del impuesto a la renta o del impuesto a la renta de personas físicas únicamente). Inclusive con potestades del gobierno federal para imponer techos o límites al total de las transferencias. Esta base acotada de fondos comunes, torna no tan crítica la discusión desde el punto de vista político. Adicionalmente, como se explica más adelante, porque se estará atando de ambas manos al gobierno Nacional, que dejaría de contar con espacios tributarios propios, viéndose obligado a coparticipar cualquier decisión tributaria con las provincias, aún en los casos donde tales modificaciones no fueren necesarias desde el punto de vista provincial.

2.6. La asignación de potestades en el uso del crédito público

En materia de uso del crédito público la Constitución reconoce en principio potestades concurrentes. La expresión “en principio” deriva de que la Constitución asigna al Gobierno Nacional deberes exclusivos en materia de los pasivos nacionales. Básicamente, el cuidado de la moneda y del crédito de la Nación. La limitación provincial que surgiría de esta interpretación, se hace más acentuada en el caso del uso del crédito externo.

Así, el art. 75 inciso 4, establece la atribución del Congreso Nacional para: “Contraer empréstitos sobre el Crédito de la Nación.”. Y el inciso 7: “Arreglar el pago de la *deuda interior y exterior de la Nación*”.

Con respecto a las provincias el art. 124 establece que: “Las provincias podrán... celebrar convenios internacionales *en tanto no sean incompatibles con la política*”

exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación: con conocimiento del Congreso Nacional.”

Esta disposición es complementada por el art. 125, que establece que: “Las provincias pueden *celebrar tratados parciales... con conocimiento del Congreso Federal; y promover... la importación de capitales extranjeros...*”

Por el art. 124, se concluye que la posibilidad de contraer empréstitos en el exterior, quedaría sujeta a dos condiciones y una exigencia. Las condiciones son:

- a) Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación; y,
- b) Que no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito de la Nación.

La exigencia:

- c) Con conocimiento del Congreso Nacional.

En base a esta disposición, es que cuando las provincias deciden hacer uso del crédito externo, deben solicitar la no objeción del Gobierno Nacional. La Constitución no es explícita respecto al uso del crédito interno, aunque el crédito de la Nación puede ser también afectado por el uso no coordinado del crédito interno a nivel consolidado de la federación.

2.7. Conclusiones sobre la asignación constitucional de potestades tributarias y del uso del crédito público

Las conclusiones a las que pueden arribarse de lo analizado en esta sección, son las siguientes:

- 1º) Los impuestos aduaneros son exclusivos de la Nación y no son coparticipables.
- 2º) Los impuestos indirectos, excepto aduaneros, son concurrentes y son siempre coparticipables, salvo que tengan asignación específica.
- 3º) Los impuestos directos son un tributo eminentemente provincial y la Nación concurre bajo tres restricciones:
 - a) Que sea por tiempo determinado;
 - b) Que los imponga en forma proporcionalmente igual en todo el territorio de la nación; y,
 - c) Que se justifique por razones específicas (cuando la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan).

y son siempre coparticipables, salvo nuevamente que tengan asignación específica.

4º) Que los impuestos directos sean siempre coparticipables, no exime al cumplimiento de los requisitos de temporalidad, proporcionalidad territorial y urgencias para su existencia en el nivel nacional de gobierno. El mantenimiento de una legislación reiterada o permanente por años, no podría consecuentemente justificarse como comprendida en los presupuestos aludidos.

5º) El uso del crédito público constituye un recurso *en principio* concurrente Nación-provincias cuando se trata del uso del crédito interno.

6º) El uso del crédito externo *más claramente* tiene limitación constitucional para las provincias. La nación debe definir si afecta o no el crédito de la Nación.

Capítulo 3

La asignación de potestades fiscales en la práctica: la dimensión del gasto

3.1. Tipología de los servicios del gobierno y roles en un esquema federal

De acuerdo con la literatura de las finanzas públicas, resulta útil identificar algunas categorías básicas de los servicios o funciones que cumplen los gobiernos. En este sentido, una clasificación necesaria es distinguir la siguiente tipología de bienes:

- a) Bienes públicos puros
- b) Bienes mixtos
- c) Bienes meritorios

Conceptualmente, los dos primeros (a y b) identificados por el tipo de utilidad o beneficio generado. Los bienes públicos puros generando externalidades totales, es decir, se trata de bienes de consumo conjunto y beneficio indivisible entre los consumidores, sin posibilidades (o conveniencia) de exclusión por medio de mercado y una abarcabilidad territorial de los beneficios amplia. Los bienes mixtos, en cambio, presentando una gama amplia de bienes que reconocen al mismo tiempo características de los bienes públicos y de los bienes privados, es decir:

- (i) Por la existencia de apropiación individual de beneficios y al mismo tiempo la generación de externalidades positivas hacia terceros, con importantes derrames territoriales;
- (ii) Por generar derrames de beneficios indivisibles sólo dentro de un ámbito territorial limitado o menor (región o provincia, y municipio); o,
- (iii) Por reconocer puntos de congestión para ciertos niveles de demanda individual agregada de los consumidores.

De esta diferenciación resulta relevante a los fines del federalismo y las decisiones sobre centralización o descentralización de funciones, distinguir los bienes mixtos correspondientes a aquellos que generan beneficios limitados territorialmente (caso (ii)), dado que ellos son la razón económica esencial de la existencia de los gobiernos subnacionales.

Pero también resulta relevante distinguir a los servicios o bienes que generan importantes externalidades en sentido territorial, aún cuando al mismo tiempo generen beneficios claramente privados o individualmente apropiables (caso (i)). Asimismo, aquellos bienes públicos de carácter nacional que, no obstante, son susceptibles de alcanzar puntos de congestión crecientes mediante su uso descentralizado (identificados también como “bienes públicos impuros”), resultan importantes a la hora de decidir su provisión central (caso (iii)).

Finalmente, los bienes meritorios o preferentes, cuya característica diferencial es de orden político o ideológico, e independiente de su característica pública, privada o mixta. Se trata de bienes cuyo consumo es alentado o desalentado coactivamente por el Estado, según se trate de los bienes “buenos” o “malos”, respectivamente, asumiendo el

gobierno actitudes de tipo paternalista, o sea, renunciando al principio de soberanía del consumidor. Estos bienes, cuya justificación deriva básicamente de la existencia de asimetrías pronunciadas en la distribución del ingreso y/o de defectos de “información” en los mercados, existen en los países más democráticos y liberales. Se trata de bienes dirigidos a resolver situaciones de “inequidad”, al tiempo de resolver también en muchos casos cuestiones asignativas, como cuando se presentan situaciones típicas del paradigma principal-agente, con importantes asimetrías de información, o situaciones de “azar moral” y de “selección adversa”, causales de reconocidas fallas del mercado.

De esta tipología surgen claros segmentos del gasto a financiar:

a) el gasto ligado a la provisión de **bienes públicos puros** que todo gobierno no puede renunciar en proveer y que deben ser financiados por rentas generales, tanto en el orden nacional como subnacional. En el ámbito nacional ellos son: los servicios gubernamentales como legislatura, justicia, administración general, defensa, seguridad, relaciones exteriores y culto, ciencia y técnica, saneamiento y cuidado de la ecología. En el ámbito provincial se reconocen: los servicios gubernamentales pertinentes, como legislatura, justicia, administración general, seguridad, ciencia y técnica, saneamiento y cuidado de la ecología.

b) el gasto ligado a la provisión de **bienes mixtos** que los gobiernos suelen proveer directamente o contribuir a su financiamiento por rentas generales, es decir, ya sea mediante el aporte a entes públicos o mediante el subsidio a la provisión privada.

Dentro de esta categoría de gasto se pueden citar:

b.1.) el gasto ligado a **bienes privados que generan externalidades**, aunque el beneficio privado es importante, razón por la que su provisión puede descentralizarse a nivel subnacional. En gran medida, el subsidio al consumo de este tipo de bienes y servicios también se puede justificar en razones de equidad distributiva (Educación y Salud).

b.2.) el gasto correspondiente a bienes privados que generan importantes externalidades positivas y que justifican su centralización. Básicamente se trata del gasto ligado a la provisión de **infraestructura económica y social** que permite ampliar las posibilidades de producción de bienes y servicios de la economía, y que por razones de diversa índole el Estado suele contribuir a su financiamiento, provisión directa y/o regulación. Se trata de los planes de inversión en proyectos con abarcabilidad territorial de tipo regional o nacional, con importantes costos hundidos, en algunos casos con bajos retornos privados pero alto retorno social, o con altos retornos privados pero ligados a cuestiones de equidad. Ellos se plasman en los planes quinquenales de desarrollo y comprenden proyectos energéticos, en comunicaciones, transporte, drenaje, cuidado del ambiente y vivienda. Pueden implicar asimismo la existencia de empresas públicas.

b.3.) el gasto ligado a la **seguridad social** que pretende resolver problemas de fracaso de mercado ligado a comportamientos de “selección adversa” y “riesgo moral”, y también a cuestiones de equidad distributiva, en la cobertura de eventos que toda persona enfrenta en la vida (riesgo de pérdida de la capacidad laboral o de generación de ingresos, ya sea por accidentes de trabajo, vejez, viudez, maternidad, desocupación, etc.).

b.4.) el gasto ligado a los servicios de la **deuda pública**. Decisiones de gasto adoptadas en el pasado y que fueron oportunamente financiadas con el uso del crédito público, exigen un monitoreo particular¹³.

c) el gasto ligado a la provisión de **bienes meritorios o preferentes** que todo gobierno, aún en las democracias modernas, suele procurar proveer, intentando la difusión de su consumo (grado de cobertura de los servicios o acceso al consumo de tales bienes), con independencia de las preferencias individuales de las personas. Ellos son los gastos en educación básica y sanidad general, en bienestar social y asistencia social.

De la tipología descrita merecen un comentario particular tres funciones:

- Infraestructura económica y social
- Seguridad social
- Deuda pública

Infraestructura económica

Como se indicara, se trata del gasto derivado de proyectos de inversión con impacto regional significativo. El programa o los programas contenidos dentro del mismo se plasman en el Plan Quinquenal de Desarrollo del nivel federal de gobierno, que comprende proyectos con alto grado de interdependencia, a la vez de ser complementarios de las inversiones locales. Las externalidades ligadas a tal tipo de interdependencia, exigen una centralización federal y la coordinación con los planes de gobierno de los niveles subnacionales. De tal manera, se considera necesario un tratamiento por separado ligado al uso de un **Fondo de Inversiones Regionales** y un **Fondo Fiduciario de Inversiones** destinado al financiamiento de proyectos de envergadura, tanto del plan nacional como de los planes provinciales de obra.

La apertura económica y la globalización han impuesto un desafío en mejorar la infraestructura económico y social. La inversión pública, especialmente en red vial - cruces cordilleranos, corredores oceánicos, cruces o puentes internacionales -, agua y alcantarillado, riego, etc., se ha transformado en una condición esencial como inversión complementaria a la inversión privada que facilite el desarrollo de las economías regionales. El MERCOSUR ha facilitado un cierto resurgimiento de estas economías, las que no obstante habrán de someterse a la competencia creciente de actividades similares de los países socios.

Por la magnitud de las inversiones requeridas y la interdependencia de los proyectos de inversión, esta función debe ser coordinada a nivel central. No resulta factible su descentralización total.

Seguridad Social

Que registra el gasto público asociado al sistema de reparto financiado con ingresos corrientes del gobierno. Al mismo confluyen tanto el sistema general (Ley N° 24.241), a cargo del nivel nacional de gobierno, como los regímenes provinciales, comprensivos

¹³ Como se verá, esto exige la coordinación interjurisdiccional del uso del crédito público.

esencialmente de los agentes gubernamentales de los niveles subnacionales. No obstante la posibilidad constitucional de concurrencia (limitada) de funciones en el campo previsional, se entiende que a partir de los pactos fiscales de los años 90, el país ha adoptado la decisión consensuada de asignar esta función en el nivel nacional de gobierno. No está demás recordar que el gasto previsional del sistema nacional, abarca a todo el universo de trabajadores del sector privado, por cuanto los sistemas provinciales sólo han estado brindando cobertura a los trabajadores del gobierno y a los profesionales. Además, en razón de los pactos fiscales indicados, varias provincias han traspasado las cajas previsionales al gobierno nacional, proceso podría completarse en un futuro no definido.

Deuda pública

Con respecto a la deuda pública, junto a la circunstancia de concurrencia de hecho enfrentada en las finanzas públicas del presente, la teoría normativa del federalismo fiscal confiere la asignación de este rol en el nivel federal de gobierno. En la actualidad, sin embargo, se registra una situación de fuerte endeudamiento en ambos niveles de gobierno, con dificultades serias en una situación general de “*default*”. El tema merece un tratamiento especial, consistente asimismo con la idea de “coordinar centralmente” el uso del crédito público, según se analiza más adelante.

3.2. Los cuatro segmentos del gasto a financiar

Quedan así definidos cuatro segmentos de gasto a financiar:

a) el gasto ligado a la provisión de los bienes públicos, mixtos y meritorios: servicios gubernamentales (legislatura, justicia, administración general), defensa, seguridad, educación, salud, ciencia y técnica, bienestar social y asistencia social, saneamiento y cuidado de la ecología. En adelante “los servicios gubernamentales”

b) el gasto ligado a la infraestructura económico-social.

c) el gasto ligado a la seguridad social.

d) el gasto ligado a los servicios de la deuda pública.

De la agregación de las necesidades fiscales para cada tipo de bien o servicio, surgirán naturalmente las necesidades de financiamiento de cada nivel de gobierno según el rol desempeñado en cada caso.

El siguiente cuadro ilustra sobre esta asignación de roles. La **X** (mayúscula) indicando competencia primaria y la **x** (minúscula) competencia derivada o limitada.

Tipo de bien	Competencias por nivel de gobierno	
	Nacional	Provincial
a) Bienes públicos y bienes meritorios nacionales	X	
Bienes mixtos o bienes públicos y bienes meritorios subnacionales		X
b) Infraestructura	X	X
c) Seguridad Social	X	x
d) Crédito Público	X	x

3.3. La evidencia empírica

En esta sección se analizan algunas magnitudes cuantitativas que ilustran sobre el grado de descentralización/centralización de las funciones del gobierno en Argentina, siguiendo la sistematización que se definiera en la sección anterior referida a la tipología de los bienes o servicios.

En el Cuadro N° 1 se muestra la estructura vertical del gobierno en Argentina, según datos del gasto real incurrido por los respectivos niveles nacional y subnacional de gobierno según situación en 1997¹⁴.

Cuadro N° 1
Estructura vertical del gobierno en Argentina
(1997)

• Gasto público nacional		53%
Seguridad Social	25%	
(47% del Gasto Nacional)		
Resto de funciones	28%	
• Gasto público subnacional		47%
Gasto público provincial	38%	
Gasto público municipal	9%	

Los datos del cuadro indican una leve superioridad del gasto nacional (53%) con relación al gasto público subnacional (47%), que indicaría una situación de relativa centralización de funciones. Sin embargo, enseguida se advierte que en dichas

¹⁴ La fuente de los datos es el MEOySP.

magnitudes relativas ejerce una importante influencia el sistema nacional de seguridad social, el que lleva el 25% del gasto consolidado (o el 47% del gasto nacional). Por ello en el Cuadro N° 2, se ha separado el gasto de la seguridad social, para poder advertir con mayor claridad esta circunstancia.

Cuadro N° 2
Estructura del gasto público consolidado
con Seguridad Social desagregada

• Gasto nacional sin Seguridad Social	28%
• Seguridad Social	25%
• Gasto provincial	38%
• Gasto municipal	9%

Si se excluye el gasto de la seguridad social, entonces la estructura vertical del gasto consolidado en el mostrado por el Cuadro N° 3. En este caso se advierte con nitidez la fuerte descentralización del gasto operada en Argentina.

Cuadro N° 3
Estructura del gasto consolidado
sin Seguridad Social
(1997)

• Gasto nacional sin Seguridad Social	37%
• Gasto gobiernos subnacionales	63%
Gasto provincial	51%
Gasto municipal	12%

Por su parte, el Cuadro N° 4 muestra la incidencia de los gastos pertinentes a la tipología que se definiera con relación a los cuatro segmentos del gasto a financiar, así como la estructura jurisdiccional correspondiente.

Cuadro N° 4
Estructura funcional del gasto en cada nivel de gobierno
(1997)

Servicios	Nación	Provincia	Consolid
• Servicios gubernamentales (bienes públicos puros nacionales y bienes públicos locales o mixtos subnacionales)	41,2%	77,1%	58,0%
• Infraestructura económico-social	4,7%	10,6%	7,5%
• Previsión Social	39,4%	9,1%	25,2%
• Deuda Pública	14,7%	3,2%	9,3%

Claramente se advierte que, en términos relativos, el gasto público de las provincias se especializa en los servicios gubernamentales (que incluyen la mayor parte del gasto social, a excepción de la seguridad social), en tanto el gasto nacional lo hace en los rubros previsión social y deuda pública. En el segmento correspondiente a infraestructura económico-social, se advierte una superioridad del componente en el gasto provincial.

Para observar la estructura vertical del gobierno en cada tipo de bien o servicio, se ha preparado el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Estructura funcional del gasto consolidado
(1997)

Servicios	Nación	Provincias
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios gubernamentales (bienes públicos puros nacionales y bienes públicos locales o mixtos subnacionales) 	37,6%	62,4%
<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura económico-social 	33,2%	66,7%
<ul style="list-style-type: none"> • Previsión Social 	83,1%	16,9%
<ul style="list-style-type: none"> • Deuda pública 	83,9%	16,1%
<hr/>		
Total (en millones de pesos)	45.452 (53%)	40.248 (47%)

Mientras que las provincias detentan los 2/3 del gasto en servicios gubernamentales e infraestructura económico-social, la Nación detenta una proporción aún mayor (algo más que 4/5) en los rubros previsional y de deuda pública. De ello se infiere una acentuada descentralización de funciones, circunstancia que no era igual a comienzos de la década de los años ochenta, según se puede observar en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6
Evolución de la estructura del gasto consolidado
1980 – 1997

Concepto	1980		1997	
	Nación	Gob. Subnac	Nación	Gob. Subnac
• Gasto total	66%	34%	53%	47%
• Gasto social y recursos human	63%	37%	38%	62%
• Infraestructura	72%	28%	33%	67%
• Deuda pública	97%	3%	84%	16%

Fuente: En 1916 el Gasto Nacional representaba el 63% del Gasto Total Consolidado (Porto A. y Sanguinetti, P., 1993, y E. Bunge, 1917).

Como se indica en el Cuadro N° 6, en el año 1916 el gasto nacional representaba el 63% del gasto consolidado, porcentaje similar al observado en 1980. Esto significa que el proceso de descentralización del gasto en Argentina es un hecho relativamente reciente. El mismo operó parcialmente en los años setenta, pero se acentuó decididamente en la década de 1980, proceso que finaliza en el año 1994 con el traspaso total de los servicios de educación y salud a la órbita provincial.

3.4. Conclusiones sobre la asignación real de potestades en materia de gasto

La conclusión a la que se arriba de la evidencia empírica analizada es que:

- 1) En materia de gasto público, en Argentina se ha configurado un sistema de asignación vertical de funciones altamente descentralizado.
- 2) La descentralización ha operado mayormente con relación a los gastos sociales y de infraestructura social.
- 3) El gobierno nacional ha retenido las funciones de la seguridad social y los servicios de la deuda pública, es decir, se ha especializado en la atención de los pasivos: los directamente contraídos por razones de manejo macroeconómico de las finanzas públicas o por la deuda inducida por el sistema previsional. En rigor ambos aspectos están ligados, por cuanto parte importante del uso del crédito del gobierno nacional ha obedecido a la necesidad de honrar la deuda con los jubilados.
- 4) El proceso de descentralización del gasto es un fenómeno relativamente reciente, dado que se produce durante los años ochenta y se completa recién a comienzos de los años noventa.

Capítulo 4

La asignación de potestades fiscales en la práctica: la dimensión tributaria y del uso del crédito

4.1. La evidencia empírica sobre el ejercicio de las potestades tributarias

En esta sección se muestran los datos correspondientes a la estructura tributaria vigente en 1997, así como su evolución a lo largo de la historia federal de Argentina¹⁵. A tal fin, se han preparado algunos cuadros referidos a “los recursos” que financian cada nivel de gobierno (luego de efectuadas las transferencias pertinentes según acuerdos de coparticipación vigentes), y otros cuadros donde se pueden observar los datos sobre “la recaudación” de impuestos de cada nivel de gobierno.

La diferencia entre los recursos y la recaudación de cada nivel de gobierno, permitirá advertir la magnitud que tienen actualmente los sistemas de transferencias verticales Nación-Provincias.

Los recursos

En el Cuadro N° 1 se presenta la composición económica de los recursos en términos del PBI, tanto para el consolidado como su desagregado para Nación y conjunto de provincias. Los recursos corrientes y dentro de ellos los de origen tributario, resultan naturalmente los de mayor importancia. La Nación supera levemente al conjunto de provincias, debido básicamente a las contribuciones del sistema de seguridad social. Cuando se agregan los municipios, la participación en términos del PBI de los niveles nacional y subnacional de gobierno se equilibran en alrededor de los 11 a 12 puntos del producto.

El Cuadro N° 2 muestra similar información, pero mostrando la estructura porcentual de los recursos.

El Cuadro N° 3 indica la estructura jurisdiccional de los recursos. La participación en los recursos totales es levemente superior en los gobiernos subnacionales (51,4%). Esta superioridad está explicada por la mayor participación que tienen las provincias en los recursos de origen tributario (54,6%), participación que es compensada por los recursos (aportes y contribuciones) de la seguridad social, que financian la porción del reparto del sistema integrado de jubilaciones y pensiones a cargo de la Nación (98,3%).

¹⁵ La actualización de esta información implicaría tener en cuenta los importantes recursos que al momento de publicarse estas notas tienen el actual Impuesto a las Transacciones Financieras y las Retenciones, luego del abandono de la convertibilidad, la devaluación y los cambios tributarios operados más recientemente.

Cuadro N° 1
Los recursos del sector público consolidado
- En porcentajes del PBI -
1996

Concepto	Consolidado	Nación (1)	Provincias	Municipios
Total recursos	23,01	11,19	9,51	2,31
Recursos Corrientes	22,73	11,94	8,64	2,15
Ingresos Tributarios	16,48	7,48	7,97	1,03
De Jurisdicción Superior	-	-	4,76	0,98
Coparticipación	-	-	3,62	0,98
Regalías	-	-	0,27	-
Otros	-	-	0,87	-
De Jurisdicción Propia	-	-	3,21	0,05
Contribuciones	-	-	-	-
Seguridad Social	3,63	3,57	0,06	-
Ingresos no Tributarios	2,62	0,89	0,61	1,12
Recursos de Capital	0,27	0,13	0,10	0,04
Aportes	0,00	(0,88)	0,77	0,11
Aportes no Reintegrables (ATN, Fedei, FDR y Otros)	-	-	0,44	0,11
Aportes Reintegrables (Fonavi, Ant Imp y Otros)	-	-	0,33	-
Remanentes Ej. Ant.	0,01	-	-	0,01

(1) Neto de aportes.

Fuente: MEyOSP.

Cuadro N° 2
Estructura de los recursos
del sector público consolidado
1996

Concepto	Consolidado	Nación (1)	Provincias	Municipios
Total recursos	100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Corrientes	98,8	98,9	90,9	93,1
Ingresos Tributarios	71,6	61,9	83,8	44,6
De Jurisd Superior	-	-	50,0	42,4
Coparticipación	-	-	38,1	42,4
Regalías	-	-	2,8	-
Otros	-	-	9,1	-
De Jurisd Propia	-	-	33,8	2,2
Contribuciones Seguridad Soci	15,8	29,6	0,6	-
Ingresos no Tributarios	11,4	7,4	6,5	48,5
Recursos de Capital	1,2	1,1	1,0	1,7
Aportes	-	-	8,1	4,8
Aportes no Reintegrab (ATN, Fedei, FDR y Otros)	-	-	4,6	4,8
Aportes Reintegrables (Fonavi, a Ant Imp y Otros)	-	-	3,5	-
Remanentes Ejercicios Anteriores	-	-	-	0,4

(1) Neto de aportes.

Fuente: MEyOSP.

Cuadro N° 3
Estructura jurisdiccional
de los recursos del sector público consolidado
1996

Concepto	Consolidado	Nación (1)	Provincias	Municipios
Total recursos	100,0	48,6	41,3	10,1
Recursos Corrientes	100,0	52,5	38,0	9,5
Ingresos Tributarios	100,0	45,4	48,4	6,2
De Jurisd Super	100,0	-	82,9	17,1
Coparticipación	100,0	-	78,7	21,3
Regalías	100,0	-	100,0	-
Otros	100,0	-	100,0	-
De Jurisd Propia	100,0	-	98,5	1,5
Contribuciones Seguridad Social	100,0	98,3	1,7	-
Ingresos no Tributarios	100,0	34,0	23,3	42,7
Recursos de Capital	100,0	48,2	37,0	14,8
Aportes	100,0	-	87,5	12,5
Aportes no Reinteg (ATN, Fedei, FDR y Otros)	100,0	-	80,0	20,0
Aportes Reintegrab (Fonavi, Ant Imp y Otros)	100,0	-	100,0	-
Remanentes Ejercicios Anteriores	100,0	-	-	0,4

(1) Neto de aportes.
Fuente: MEyOSP.

La recaudación

Cuando lo analizado es la recaudación tributaria de cada nivel de gobierno, surgen los datos de los Cuadros N° 4 y 5. En ellos se presenta la composición económica de la recaudación clasificada por fuente y según origen jurisdiccional. En el primero, la recaudación en términos del PBI, y en el segundo, la estructura porcentual por tipo de fuente.

Los dos sistemas tributarios (Nacional y Provincial) denuncian sistemas basados predominantemente en la imposición indirecta (80,6 % en Nación y 73,9% en el conjunto de provincias). La baja participación de los impuestos directos, coincide asimismo con especializaciones relativas: la Nación recaudando el impuesto a los ingresos (Ganancias), con poca incidencia de los patrimoniales (Bienes Personales), y las Provincias los patrimoniales (Inmobiliario y Automotores).

La estructura jurisdiccional de la recaudación puede observarse en los Cuadros N° 6 y 7. Tanto en los directos como en los indirectos, la participación de la Nación es dominante y, en promedio general, arroja el 81,6% de la masa tributaria consolidada.

El Cuadro N° 7 es ilustrativo en cuanto a mostrar la diferencia entre la estructura de los recursos y la de la recaudación. La primera, naturalmente en línea con la estructura jurisdiccional del gasto público, con el 54,6% de los recursos en los gobiernos subnacionales, cuando no se computan las contribuciones de la seguridad social, o el 45%, teniendo en cuenta dichas contribuciones. En cambio, la recaudación tributaria es predominantemente Nacional: 77,3% sin contribuciones a la seguridad social y 81,6% computando tales contribuciones.

Las diferencias entre recursos y recaudaciones: 31,9% sin contribuciones y 26,6% con contribuciones, dan cuenta de la magnitud de las transferencias verticales que exige la centralización del sistema tributario, concomitante con la descentralización operada en el gasto.

La característica del sistema no ha variado a lo largo de la historia federal argentina. En el Cuadro N° 8 puede observarse la estructura centralizada a lo largo de las últimas décadas.

En cuanto a la composición del sistema provincial, el Cuadro N° 9 ilustra sobre la misma. La incidencia de la recaudación de Ingresos Brutos (56,8% del total) sumado a Sellos (10,1% del total), indican la dependencia en un 67% de la imposición indirecta en los gobiernos provinciales.

Las estructuras, indican una realidad muy diferente a la que podría inferirse del encuadre constitucional. No obstante las limitaciones en materia de imposición directa para la Nación y la concurrencia en materia de imposición indirecta, a excepción de los derechos aduaneros, indican una realidad de fuerte centralismo tributario, que no condice con un espíritu genuinamente federal.

4.2. Sobre la estructura tributaria directa-indirecta

Adicionalmente, el centralismo tributario coincide con un esquema de fuerte regresividad, entendido éste como derivado de la mayor participación de la imposición indirecta sobre la directa dentro de la recaudación total.

La situación de Argentina difiere notoriamente del resto del mundo en esta materia. Como puede observarse en el Cuadro N° 10, la participación de los impuestos que gravan a los ingresos y el patrimonio en Argentina resulta similar a algunos países Latinoamericanos, pero muy inferior a los casos de Brasil, México, Venezuela o Colombia, por ejemplo.

La estructura indicada resulta más inexplicable aún cuando se la compara a nivel internacional con los países de la OECD (Cuadro N° 11). No existe país que pueda asimilarse en este grupo a la Argentina.

4.3. El endeudamiento de los gobiernos

El uso del crédito público ha sido un recurso de utilización concurrente entre Nación y provincias. De hecho, aún con la participación de la “no objeción” Nacional al endeudamiento externo, las provincias han utilizado este recurso en forma importante en los años ochenta, especialmente cuando se trataba de deuda interna. En los comienzos de los años 90, luego de implantada la Convertibilidad, con la mejora en la tasa de riesgo país, algunas provincias también pudieron acudir al mercado internacional de capitales y la mayoría además acceder al financiamiento proveniente de los organismos multilaterales de crédito.

El panorama referido al stock de deuda del sector público consolidado y el de las provincias en 1997, puede consultarse en el Cuadro N° 12. Como se advierte, la participación provincial en el stock de la deuda consolidada al 31-12-97 representaba el 13,3%, porcentaje que se eleva al 16% cuando se adiciona la deuda flotante. Es decir, la deuda del Gobierno Nacional explicaba básicamente la situación del consolidado. Este uso del crédito nacional está en gran medida explicado por la consolidación de la deuda inducida del sistema previsional y de la deuda con proveedores y contratistas, acumulada y consolidada luego de ponerse en vigencia el Plan de Convertibilidad.

La “historia oficial” de la deuda consolidada a partir del Plan de Convertibilidad, era la mostrada por el Cuadro N° 13. El mismo da cuenta de la deuda no contabilizada (no consolidada) a fines de 1989, que surge como diferencia de la real con la contabilizada. Teniendo en cuenta esta circunstancia y la tenencia de activos, surge una deuda neta superior en 1989 que la existente a fines de 1997, representando el 31,4% del PBI contra el 125,8% de 1989, con un stock de reservas internacionales de 0% en 1989 y 22% en 1997 y una relación deuda/exportaciones de 3,1 años en 1997 contra 9,7 años en 1989.

Con relación a la situación del flujo financiero que incide para incrementar la deuda pública, el Cuadro N° 14 indica que mientras el resultado financiero del nivel Nacional de Gobierno era deficitario en 2,6 puntos del PBI, la suma de Provincias y Municipios lo era de 0,77 puntos del PBI en el ejercicio 1997. La Nación, por lo tanto, era la que

estaba ejerciendo mayor incidencia en la necesidad de financiamiento mediante uso del crédito.

4.4. Conclusiones sobre la práctica del federalismo tributario y del uso del crédito

Las conclusiones a las que se puede arribar del examen de la evidencia empírica, son las siguientes:

- 1) En materia tributaria, a la inversa de lo registrado con relación al gasto público, existe un sistema altamente centralizado.
- 2) La centralización tributaria exige una importante corriente de transferencias verticales desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, a fin de cerrar la brecha entre gastos y recursos.
- 3) La estructura tributaria centralizada coincide con una estructura con fuerte basamento en la imposición indirecta y sobre salarios, la que usualmente es asociada con sistemas tributarios regresivos.
- 4) De contemplarse las reformas tributarias más recientes (posteriores a 1997), en particular la introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras y las Retenciones a las exportaciones, luego del abandono de la convertibilidad y la devaluación del peso, la centralización tributaria resultante se verá acentuada.
- 5) La estructura indicada difiere notoriamente de la registrada en países comparables con la Argentina. En Latinoamérica respecto de países como Brasil, México, Venezuela o Colombia; y más notoria la diferencia con relación a los países de la OECD.
- 6) El uso del crédito público es compartido (concurrente) entre Nación y Provincias, pero el peso relativo mayor corresponde al Gobierno Nacional.
- 7) A fines de los años 90 la justificación del uso del crédito a nivel Nacional, derivaba de las exigencias por honrar la deuda con los jubilados y pensionados así como la deuda flotante acumulada a principios de esa década con proveedores y contratistas.
- 8) De acuerdo con la evolución del resultado financiero de los gobiernos en 1997, la Nación continuaba siendo el nivel de gobierno de mayor demanda de financiamiento mediante el uso del crédito público.

Cuadro N° 4
Clasificación económica y jurisdiccional de la
recaudación tributaria del sector publico consolidado
- en porcentaje del PBI -
1996

Concepto	Consolidado	Nación	Provincias
Sobre los Ingresos	2,34	2,34	-
Sobre el Patrimonio	1,12	0,25	0,87
Sobre la Producción y Consumo	10,20	8,01	2,19
Sobre Comercio Exterior (1)	0,54	0,54	-
Otros	0,22	0,01	0,21
Recursos Seguridad Social	3,63	3,57	0,06

(1) Neto de reintegros.

Fuente: ASAP.

Cuadro N° 5
Estructura económica de la recaudación

Concepto	Consolidado	Nación	Provincias
Sobre los Ingresos	13,0	15,9	-
Sobre el Patrimonio	6,2	1,7	26,1
<i>Subtotal directos</i>	19,4	17,6	26,1
Sobre la producción y consumo	56,5	54,4	65,8
Sobre Comercio Exterior	3,0	3,7	-
<i>subtotal indirect</i>	59,5	58,1	65,8
Otros	1,2	0,1	6,3
Recursos Seguridad Social	20,1	24,3	1,8
Directos	19,4	17,6	26,1
Indirec + Seg Soc + Otros	80,6	82,4	73,9

Cuadro N° 6
Estructura jurisdiccional y económica de la recaudación

Concepto	Consolidado	Nación	Provincias
Sobre los Ingresos	100,0	100,0	-
Sobre el Patrimonio	100,0	22,3	77,7
<i>Subtotal directos</i>	100,0	74,9	25,1
Sobre la Producción y consumo	100,0	78,5	21,5
Sobre Comercio Exterior (1)	100,0	100,0	-
<i>Subtotal indirectos</i>	100,0	79,6	20,4
Otros	100,0	4,5	95,5
Rec Seguridad Social	100,0	98,3	1,7
Directos	100,0	74,9	25,1
Indirec + Seg Soc + Otros	100,0	83,1	16,9
Total	100,0	81,6	18,4

Cuadro N° 7
Estructura jurisdiccional de los recursos tributarios y de la recaudación tributaria

Jurisd	Tributos sin Seguridad Social		Tributos con Seguridad Social	
	Recursos Tributarios	Recaudación Tributaria	Recursos Tributarios	Recaudación Tributaria
Nación	45,4	77,3	55,0	81,6
Provinc y Munic	54,6	22,7	45,0	18,4

Cuadro N° 8
Presión Tributaria Consolidada
incluyendo Sistema de Seguridad Social

Período	Total	Gobierno nacional	Gobiernos provinciales
1970-1972	16,16	14,03	2,13
1977-1980	21,48	17,08	4,40
1981-1983	18,51	16,38	2,13
1985-1989	16,27	13,88	2,39
1990-1994	18,17	15,18	2,99
1995-1996	18,38	15,12	3,26

Fuente: MEyOSP.

Cuadro N° 9
Impuestos Provinciales
(En % del PBI)

AÑO	TOTAL	INGRESOS BRUTOS	INMOB	AUTOM	SELLOS	OTROS
1980	3.22	1.55	0.64	0.27	0.52	0.24
1981	2.71	1.34	0.61	0.24	0.38	0.13
1982	2.24	1.17	0.51	0.19	0.26	0.11
1983	1.67	0.91	0.37	0.16	0.20	0.03
1984	2.14	1.11	0.57	0.23	0.19	0.03
1985	2.54	1.30	0.64	0.31	0.24	0.05
1986	2.85	1.55	0.64	0.26	0.34	0.06
1987	2.48	1.42	0.48	0.21	0.30	0.07
1988	2.17	1.19	0.50	0.20	0.21	0.06
1989	1.92	1.04	0.48	0.19	0.17	0.04
1990	2.31	1.15	0.61	0.26	0.19	0.11
1991	2.59	1.38	0.61	0.26	0.28	0.05
1992	3.24	1.79	0.61	0.28	0.35	0.22
1993	3.44	1.91	0.58	0.28	0.37	0.30
1994	3.41	1.94	0.61	0.30	0.36	0.21
1995	3.23	1.84	0.58	0.28	0.31	0.22
1996	3.27	1.86	0.58	0.29	0.33	0.21

Nota: Para 1996 datos provisorios.

Fuente: ASAP en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación con

las Provincias

Cuadro N° 10
Comparación internacional de estructuras tributarias
países latinoamericanos - 1993
(en porcentajes de los ingresos corrientes)

Países	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos y s/ Salarios y Otros no Tributarios
Argentina	19,1	80,9
Bahamas	3,7	96,3
Barbados	40,9	59,1
Brasil	50,6	49,4
Chile	18,2	81,8
Colombia	35,3	64,7
Honduras	28,3	71,7
México	35,0	65,0
Panamá	29,1	70,9
Paraguay	18,7	81,3
Perú	18,7	81,3
Uruguay	16,2	83,8
Venezuela	53,9	46,1

Fuente: BID.

Cuadro N° 11
Comparación internacional de estructuras tributarias
Argentina y Países de la OECD - 1993
(en porcentaje del total de recursos tributarios)

Países	Directos	Indirectos y s/Salarios
Argentina	19,1	80,9
Austria	64,2	35,8
Alemania	33,5	66,5
E.U.A.	53,7	46,3
Canadá	55,3	44,7
Francia	22,5	77,5
Holanda	36,2	63,8
Japón	51,5	48,5
Noruega	36,0	64,0
Reino Unido	45,8	54,2
Suecia	44,6	55,4

Fuente: Revenue Statistics OECD Countries, 1994; MEyOSP.

Cuadro N° 12
Stock de la deuda
(en miles de pesos al 31-12-1997)

Concepto	Sector Público (1)	Provincias (2)	%
Bonos y Títulos Públicos	74.053,5	3.716,1	5,0
Organismos Internacionales	24.893,7	2.250,6	9,0
Multilateral	16.789,7	2.250,6	11,9
Bilateral	8.104,0	-	-
Entidades financieras y Otros	2.153,7	4.513,4	209,6
Gobierno Nacional	-	389,0	100,0
Deuda Consolidada y Privatización Bancos Prov	-	2.547,1	100,0
Total Deuda Consolidada	101.101,0	13.416,2	13,3
Deuda Flotante	-	2.710,3	100,0
Total	101.101,0	16.126,5	16,0

(1) Fuente: Informe Económico, Año 1997, MEyOSP.

(2) Fuente: Dirección Nacional Coordinación con las Provincias, MEyOSP.

Cuadro N° 13
La historia oficial de la deuda al 30-06-97

	1989	1997
Deuda Contabilizada	63.672	99.653
Deuda Real	96.472	92.316
Activos Financieros	0	7.337
Deuda / PBI	125,8%	31,4%
Reservas BCRA / Deuda	60 0%	20.000 22%
Exportaciones	9.573 9,7 años	29.867 3,1 años

Fuente: JGM.

Cuadro N° 14
El flujo: Resultados Económico y Financiero
(en porcentajes del PBI)
1997

Concepto	Nación	Provincias	Municipios
Resultado Económico	(1,43)	(0,02)	(0,07)
Ahorro/(Desahorro)	(94,1%)	(1,3%)	(4,6%)
Resultado Financiero	(2,60)	(0,63)	(0,14)
Total Recursos – Total Erogaciones)	(77,2%)	(18,7%)	(4,2%)

Fuente: MEyOSP.

Capítulo 5

El Sistema Tributario Provincial en un escenario de descentralización tributaria

5.1. Introducción

El problema de decidir sobre la configuración del nuevo sistema tributario federal en general y subnacional en particular, lleva a analizar los pros y los contras de las alternativas que se han planteado, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos con la descentralización, y, en especial, respecto de las alternativas referidas a la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos¹⁶.

5.2. La sustitución del Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos

5.2.1. Ingresos Brutos, el porqué de su sustitución

Ha sido amplio el consenso respecto a los inconvenientes que supone un impuesto que grava en cascada y acumulativamente las ventas, tal cual es el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos. Este tipo de gravamen es distorsivo, alentando artificialmente la integración económica vertical, al permitir de tal manera reducir sensiblemente la presión fiscal, alterando los precios finales de los bienes y servicios con distinta estructura de consumos intermedios y valores agregados. Asimismo, a diferencia de un IVA tipo consumo, grava la inversión y los insumos empleados en la producción de bienes de inversión, al tiempo que dificulta los ajustes de frontera para los bienes exportados, generando por tal motivo un sesgo antiexportador y proimportador.

Aún cuando la literatura sobre incidencia de los impuestos admite ciertas limitaciones en cuanto a generalizar recomendaciones válidas independientemente del tiempo y del espacio¹⁷, las recomendaciones están referidas en forma coincidente en cuanto a gravar las ventas destinadas a consumos finales (impuesto de tipo monofásico), evitando gravar actividades intermedias (impuesto multifásico), salvo que en tal caso lo sea mediante un impuesto al valor agregado.

Pero la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos, no resulta una cuestión sencilla cuando al mismo tiempo se exige hacerlo a través de un gravamen que genere similar rendimiento tributario. Pensar en un impuesto neutral, o no distorsivo, que al mismo tiempo asegure un rendimiento tal importante como Ingresos Brutos, que cae sobre los valores de venta brutos de todas las transacciones, resulta una cuestión muy difícil de lograr con alícuotas razonables. Además porque los resultados de las posibles

¹⁶ Un tratamiento más riguroso de este tema puede consultarse en la Nota 13.

¹⁷ Las reglas tradicionales de tributación óptima han sugerido la ideal situación de gravar con tasas uniformes a los bienes y servicios (de consumo final y/o al valor agregado). Sin embargo, ante la imposibilidad de gravar todos los bienes (sea por razones teóricas - como el caso del ocio - o de administración tributaria), se sugiere el empleo la regla de Ramsey que implica gravar a los bienes y servicios con tasas diferenciales en forma inversamente proporcional a las elasticidades-precio de sus demandas (de manera de lograr reducciones proporcionales en las cantidades transadas). Proposiciones posteriores (Corlett y Hague, Habegger, Meade) sugieren, asimismo, gravar con tasas mayores a los bienes y servicios complementarios del ocio. No obstante, la historia de la literatura sobre tributación óptima no está concluida; aportes posteriores a las reglas tradicionales han arrojado dudas sobre la validez de las mismas bajo determinadas circunstancias, especialmente referidas a los valores que asuman las elasticidades-precio cruzadas de los bienes (Dixit, 1975; Schenone, O., Rodríguez, C. y Mantel, R, 1985).

alternativas, en cuanto a rendimientos tributarios, son muy asimétricos según se trate de jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas o, por el contrario, eminentemente consumidoras e importadoras netas.

5.2.2. El IVA Provincial

5.2.2.1. El IVA destino-pago diferido

Una propuesta original ha sido la sustitución de la imposición provincial a los Ingresos Brutos por un sistema de impuestos provinciales al valor agregado, sobre la base del principio de destino y pago diferido¹⁸. Estos IVA provinciales tendrían la misma base imponible que el IVA nacional (de hecho se sugiere que la potestad para determinar la base imponible y otorgar exenciones sea exclusiva de la Nación), pero como los flujos comerciales interjurisdiccionales serían tratados en base al principio de destino, podrían existir diferentes tasas de IVA provinciales, sin que ello provocara distorsiones sobre las decisiones de localización de las actividades económicas. Es decir, que la aplicación del principio de destino propugnada, permitiría aunar el logro de la neutralidad de la imposición provincial con la preservación de la autonomía fiscal provincial. La base imponible sería la misma del impuesto al valor agregado nacional. La tasa para el caso de la Provincia de Buenos Aires ha sido estimada en el 6,5%, pudiendo las provincias fijar tasas diferentes. La propuesta de la UNLP simuló un resultado aplicando una reducción en la alícuota del impuesto nacional, que pasaría al 13,5% (cuando se realizó el estudio la alícuota vigente era del 18%), previendo una mejora recaudatoria que eleva el nivel de cumplimiento del IVA nacional del 55% al 85%.

Se ha propuesto que el funcionamiento del principio de destino se instrumente a través del mecanismo de “pago diferido”, que tornaría innecesaria la realización de compensaciones de recaudación entre jurisdicciones. En otros términos, el mecanismo de “pago diferido” para las importaciones permite que la asignación jurisdiccional de la recaudación coincida plenamente con lo que marca el principio de destino (la recaudación pertenece a la jurisdicción en que se produce el consumo final de los bienes), sin que medien transferencias ni compensaciones monetarias entre fiscos provinciales.

Un impuesto multifásico como el IVA ha sido considerado tradicionalmente como una alternativa superior a un impuesto monofásico del tipo a las Ventas Minoristas, debido a su menor vulnerabilidad a las conductas de evasión. Al ser instrumentado con criterio del destino, se lograría neutralidad en términos de su efecto sobre las decisiones de localización de las actividades productivas. La modalidad de pago diferido, por otro lado, no requiere de ajustes tributarios de frontera o compensaciones entre fiscos para la reasignación de la recaudación entre provincias exportadoras netas y provincias importadoras netas, porque el tratamiento a tasa cero del comercio interprovincial impide que las provincias de origen recauden impuestos que pertenecen a la jurisdicción de destino en que se produce el consumo final¹⁹.

¹⁸ Esta es la propuesta formulada por la Universidad Nacional de La Plata.

¹⁹ El “pago diferido” resuelve el problema de gravar las compras provenientes de otras provincias y desgravar las ventas efectuadas a otras provincias (para garantizar que la imposición recaiga efectivamente sobre el consumo final), transfiriendo los ajustes impositivos compensadores a la contabilidad del contribuyente. Según este mecanismo, el responsable inscripto de una jurisdicción que realiza ventas a un responsable inscripto de otra jurisdicción podrá, en la medida en que este último se identifique (con su CUIT con identificación jurisdiccional), extender el tratamiento de tasa cero a la venta

La propuesta tendría ventajas adicionales, principalmente, en lo referido a:

a) permitir que la imposición general al consumo se estructure sobre un mismo tipo de impuesto, tanto a nivel nacional como provincial, con los beneficios que ello supone para el contribuyente (economía de tiempo y recursos) y para el fisco (por las posibilidades ampliadas de fiscalización a que da lugar la complementación de acciones de la administración tributaria nacional con las provinciales);

b) por restringir las necesidades de coordinación a la ya citada uniformidad de base y al intercambio de información tributaria; y,

c) por permitir un tratamiento sumamente sencillo de las exportaciones e importaciones a terceros países que no requiere de compensaciones de dinero entre fiscos provinciales o entre éstos y el fisco nacional.

Sin embargo, el IVA destino-pago diferido posee varias dificultades.

a) Administrativa, al depender de las declaraciones juradas de los contribuyentes y exigir una impropia coordinación u armonización informática entre los fiscos provinciales involucrados en las transacciones interjurisdiccionales.

b) Se plantea una situación difícil para las finanzas públicas de las provincias eminentemente productoras y exportadoras netas, al tener que enfrentar la acumulación de créditos fiscales de sus contribuyentes (por los IVA's que hubieren pagado en las facturas de compra de sus insumos), sin registrar débitos, por tratarse de exportaciones a tasa cero hacia otras jurisdicciones. En realidad todas las compras de insumos intra-provinciales generarían un crédito fiscal equivalente a los débitos fiscales de los contribuyentes de esa provincia, generando una recaudación neta igual a cero (las compras de insumos de otras jurisdicciones no tienen crédito fiscal, por cuanto fueron adquiridas a tasa cero). Probablemente esta sea la mayor dificultad del método, que obligaría de alguna manera a tener que compensar a tales fiscos perdedores netos.

c) Una dificultad señalada por Varsano, R.(1995) y por Silvani, C. y dos Santos, P. (1996), es el posible incentivo que los contribuyentes pueden tener en cuanto a fraguar las ventas con diferentes destinos (ventas intra-estadales como si fueran interestatales), buscando beneficiarse con tasas mas reducidas. Para resolver esto, se propone un sistema de IVA destino complementado con un IVA Nacional cuya alícuota sería variable según jurisdicciones²⁰. El sistema consiste en gravar con el IVA Nacional a

interjurisdiccional en cuestión, y reclamar y obtener de su propio fisco la devolución de los créditos fiscales por el IVA pagado sobre los insumos que hubiera utilizado en la producción o servicio objeto de la venta interjurisdiccional. Por su parte, el comprador (contribuyente inscripto) de la jurisdicción de destino, no contará con crédito fiscal sobre su compra interjurisdiccional (pues su compra fue hecha con tasa cero en origen) y deberá cargar la tasa de IVA provincial propia de su provincia de residencia si efectúa la reventa a contribuyentes inscriptos de su misma jurisdicción o a compradores finales no inscriptos. Si la reventa se efectuara a contribuyentes inscriptos de una tercera jurisdicción, nuevamente entraría en acción el tratamiento de tasa cero.

²⁰ Propuesta elaborada para sustituir la imposición del ICMS o Impuesto a la Circulación de Mercaderías y sobre Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal (en cabeza de los gobiernos estadales o subnacionales) y del IPI o Impuesto a los Productos Industrializados (impuesto federal) en Brasil, por un nuevo ICMS federal y estadual. El ICMS es un híbrido de IVA en parte de origen y en parte según destino, en el que las transacciones interestatales son gravadas con tasas reducidas con el objeto de

través de una alícuota complementaria a la provincial. Dicho complemento sumado a la alícuota decidida por la respectiva provincia, debería implicar una presión tributaria igual en todas las jurisdicciones, circunstancia que eliminaría dicho incentivo²¹. El sistema, si bien simplificaría el problema administrativo al sustentarse en una misma legislación común que uniforma bases y presión tributaria sobre dicha base, no resuelve sin embargo el problema del desfinanciamiento o la pérdida de base tributaria de las jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas. Y esto puede exigir algún tipo de compensación para hacerlo viable políticamente.

d) Adicionalmente, la propuesta anterior admite dos comentarios importantes. En primer lugar, requiere contemplar la situación neta de cada contribuyente con saldos positivos y negativos ante los fiscos nacional y provincial. En efecto, dado que las posiciones netas de los contribuyentes habrían de ser distintas ante el fisco federal o nacional y el provincial (en el caso de las jurisdicciones exportadoras netas con créditos en contra del gobierno provincial y con débitos a favor del gobierno nacional), habrá de plantearse el problema de la compensación que naturalmente exigirán los contribuyentes. En este caso, es posible decidir que el contribuyente ingrese el neto entre débitos y créditos (nacional y provincial, respectivamente), requiriendo un sistema de “clearing” Nación-provincias, con liquidación periódica de los saldos.

e) En segundo lugar, en la medida que el impuesto nacional opere de manera de nivelar la presión tributaria del impuesto en todas las jurisdicciones, es claro que se genera un fuerte incentivo a que cada jurisdicción fije su alícuota al nivel máximo que el gobierno nacional crea conveniente establecer, apropiándose del rendimiento de cualquier potencial alícuota nacional adicional niveladora.

f) Finalmente, la superposición de los gravámenes nacional y provincial anulan la visibilidad de las presiones tributarias de cada nivel de gobierno, debilitando fuertemente el principio de correspondencia fiscal (y su atributo esencial de “accountability” o imputabilidad de la decisión fiscal)

5.2.2.2. El IVA origen

Especialmente con relación al problema de las provincias eminentemente productoras y exportadoras netas con pérdidas importantes de recaudación ante la alternativa de un IVA destino-pago diferido, se ha sugerido un IVA provincial tipo origen. En este caso,

transferir los recursos provenientes de la recaudación de los estados productores a los estados consumidores. En general la tasa aplicada a las transacciones interestaduais es del 12%, si bien se aplica una tasa del 7% a las ventas provenientes de los estados más desarrollados (las regiones del sur y sudeste) y destinadas a los estados menos desarrollados (las regiones del norte, noreste y centro-oeste). Las exportaciones industriales están exentas de este impuesto, con recuperación de crédito fiscal (“tasa cero”), en tanto que a la exportación de los productos básicos y semielaborados se les aplica una tasa reducida (generalmente 13%). A las importaciones se les aplica la misma tasa que se aplica a las transacciones interestatales de los productos en cuestión. El IPI es un impuesto que se aplica a los productos industriales en las etapas de producción e importación. Las exportaciones están exentas, dando lugar a la recuperación del crédito fiscal (“tasa cero”).

²¹ El problema del “paseo de la factura” se evitaría, pues siempre se recaudaría el impuesto total (uniforme), es decir, en el caso de que el destino de los bienes del contribuyente sea su propia provincia y/o en el caso de que lo sea en otra provincia del país. Ver, sin embargo, Notas 18 y 19 donde este resultado es demostrado erróneo, sin resolver el problema de la posibilidad del fraude.

si bien las provincias productoras no pierden de gravar su “propia base tributaria”²², para evitar distorsiones de precios y los efectos no deseados de arbitrajes regionales e, inclusive, eventuales guerras tarifarias, se debe establecer un criterio uniforme de alícuotas impositivas, al menos en cuanto a las aplicables a las ventas interjurisdiccionales. Esta idea ha sido atacada sobre la supuesta pérdida de autonomía fiscal provincial, al limitarse su potestad tributaria en materia de alícuotas y bases armonizadas. Sin embargo, aún en el caso del IVA destino, se sugieren “bases tributarias uniformes”, inclusive legisladas a nivel nacional, lo cual también implica limitar el poder tributario de los gobiernos subnacionales²³.

Pero el problema principal del IVA origen es el tratamiento de las exportaciones y los reembolsos en frontera. Deben contemplarse los problemas de las remesas entre establecimientos pertenecientes a una misma firma radicados en distintas jurisdicciones (remesas sin facturación) y la aceptación por parte de las provincias de devolver el crédito a los exportadores aunque el impuesto haya sido ingresado en otra provincia. En todo caso, los fiscos deberían establecer algún sistema de compensaciones, de manera que las provincias donde se hizo efectivo el pago del impuesto deban participar de tales devoluciones, salvo que se exporte desde la misma jurisdicción.

5.2.2.3. El sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional

Finalmente, con relación al IVA provincial, se ha sugerido como alternativa el establecimiento de un sistema de “alícuotas adicionales” al IVA Nacional²⁴. Ello permitiría salvar gran parte de las observaciones anteriores. Permitiría simplificaciones que pueden evitar duplicación de procedimientos administrativos, y no requiere considerar las remesas sin facturar a otras jurisdicciones, eliminándose las devoluciones de impuestos, excepción hecha de las compensaciones interjurisdiccionales por los reintegros a las exportaciones, por cuanto el sistema se asimila al del IVA origen. Sin embargo, esta solución “no soluciona” el problema central de asegurar completa independencia fiscal, exigiendo a su vez compensaciones interjurisdiccionales, al requerir establecer mecanismos de distribución de fondos debido a los reintegros a las exportaciones, circunstancia que reedita los problemas del reparto de los fondos comunes, donde las provincias de mayor desarrollo relativo corren el riesgo de ver acentuados los mecanismos de redistribución territorial de los recursos tributarios.

5.2.3. El Impuesto a las Ventas Minoristas

Probablemente, desde el ángulo teórico, este sería el mejor impuesto, al asegurar total neutralidad, manteniendo invariable los precios relativos de los bienes. Pero no está exento de algunos problemas. En primer lugar, el rendimiento tributario queda muy

²² Los ingresos tributarios están asociados al valor del producto generado en la jurisdicción, en tanto que en el caso del IVA destino o un ventas minorista están más asociados a la población consumidora.

²³ En la literatura sobre tributación óptima se ha podido demostrar la regla dominante del principio de destino en la imposición sobre bienes. Sin embargo, también se ha sugerido el empleo del principio de origen en los casos de economías muy integradas y vecinas -caso de la Comunidad Europea- al no poder evitarse las compras (con costos de transacción nulos) cruzando fronteras (“cross-border shopping” o “turismo tributario”), así como también en presencia de mercados imperfectos (Christiansen, V., 1994; Keen, M. y Lahiri, S., 1994). En todo caso, si surgen arbitrajes de esa naturaleza se ha sugerido como probable solución a un sistema “mixto” que contenga elementos de ambos criterios de destino y de origen. Ver Sinn H. W. (1990), Keen, M. (1993), y Haufler, A. (1993 y 1996).

²⁴ Reig, E., 1996. También Bara, R. (1996).

expuesto al problema de la evasión, que resulta muy difícil y costoso administrativamente de combatir a nivel minorista. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que no todas las ventas minoristas están dirigidas al consumo final; existen compras de empresas como consumo intermedio que habría que desgravar. En tercer lugar, para el caso de las localidades lindantes con otros estados provinciales, eventuales divergencias en cuanto a alícuotas pueden generar “turismo tributario” difícil de evitar. Asimismo, un aspecto que ha sido señalado²⁵, es el de tener en cuenta que un impuesto monofásico a las ventas minoristas en rigor está destinado a gravar el consumo final, es decir, las ventas realizadas a los consumidores finales independientemente de cual sea la etapa del proceso económico en que esta venta se realiza. Por ejemplo, las ventas directas al público de los sectores primarios efectuadas en “tranquera”, o de las industrias y comercios mayoristas efectuadas “en fábrica” o en “depósitos del comercio distribuidor”, deben ser gravadas.

Pero el IVM posee virtudes:

a) Permite una clara delimitación de fuentes entre los gobiernos provinciales y nacional; mejorando el principio de correspondencia fiscal.

b) No requiere esfuerzo de coordinación entre los fiscos subnacionales; o entre ellos y el gobierno nacional;

c) Puede operar sobre una base de contribuyentes en gran parte ya identificados en el actual Impuesto a los Ingresos Brutos;

d) La importante concentración de las ventas finales en la actualidad en centros comerciales y/o *shoppings*, y su complementación con el Impuesto de Patentes para pequeños contribuyentes minimizan los problemas de evasión atribuibles a esta modalidad.

e) La posibilidad de contar con la base de datos del IVA Nacional permitiría evitar el gravar los consumos intermedios, haciendo más sencilla la administración de los créditos fiscales pertinentes;

e) La mayor diseminación territorial del consumo a diferencia de la producción, hacen atractivo este impuesto a las provincias eminentemente consumidoras netas, que constituyen el número mayor de jurisdicciones del país, lo que genera mayor posibilidad de viabilidad política de la reforma.

5.2.4. El Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista

En orden a resolver el problema de la evasión pronosticada para el impuesto a las ventas minoristas, se ha sugerido una solución intermedia consistente en establecer un sistema de retenciones a nivel mayorista junto con el impuesto minorista, para lo cual se sugiere gravar con una tasa desdoblada a ambas etapas²⁶. Sin embargo, el método no resuelve el problema de las distorsiones (aunque pretenda minimizarlas), desnaturalizando en cierta

²⁵ Gómez Sabaini, J. C., 1996.

²⁶ La propuesta fue elaborada por un equipo de tributaristas contratados por el PNUD para la Provincias de Buenos Aires (Proyecto ARG/93/009)). La ventas mayoristas a los minoristas serían gravadas por una alícuota estimada entre 1,5% y 2,5%, en tanto que las ventas minoristas los serían con una tasa del 3,50% al 4,05%; la alícuota correspondiente a las ventas de los mayoristas a los consumidores finales sería del 6%. Se propone adicionalmente que se grave en Aduana con el 6% la importación de bienes de consumo final.

medida el sentido de la sustitución de Ingresos Brutos²⁷. Pero un inconveniente adicional importante radica en que las ventas interjurisdiccionales exigirán algún tipo de compensación. El proyecto de éste “ventas modificado”, propone al respecto la constitución de un “fondo” al que ingresaría el producido del gravamen sobre ventas interjurisdiccionales para luego prorratearlo bajo determinado criterio entre las provincias. Este tipo de solución va en contra del objetivo general de la reforma en cuanto a garantizar mayor descentralización tributaria y acentuar así el principio de correspondencia, al tiempo que posee los inconvenientes de los regímenes de reparto interprovinciales administrados centralmente.

5.2.5. El sistema de determinación según Módulos o el Impuesto de Patentes

Los problemas de fiscalización de un impuesto a las Ventas Minoristas o del IVA para el caso de pequeños contribuyentes, han tratado de subsanarse mediante el establecimiento de un impuesto de “Patentes” y/o de “Resultados Presuntos”, tanto para la sustitución de estos impuestos indirectos al consumo, como en el caso de la imposición a los ingresos. El sistema de “Módulos” en el Impuesto a la Renta de España tiene tal característica.

Se trata de encuadrar a las actividades económicas en módulos definidos de acuerdo a determinados parámetros, como ser: cantidad de trabajadores, superficie total y potencia fiscal de vehículos, para el caso de “albañilería y pequeños trabajos de construcción en general”; Personal empleado, superficie del local y superficie del horno, para las “industrias de la bollería, pastelería y galletas”; Personal empleado y distancia recorrida, para el caso de “transporte de auto-taxis”; etc. Luego se establecen los resultados presuntos, teniendo en cuenta el rendimiento o la incidencia de cada variable o parámetro en cada actividad. El impuesto se transforma así en uno de “suma fija” para el contribuyente encuadrado en el respectivo módulo, independientemente de la facturación real.

El método simplifica enormemente las tareas de fiscalización para el Fisco y genera un sistema sencillo de pago para los contribuyentes, los que pueden no obstante optar por el régimen general. Se evita el control de la factura de venta, aunque para generar incentivos de no evasión, se puede considerar la alternativa de no romper la cadena de facturación, permitiendo generar crédito fiscal -en un cierto porcentaje- por los IVA cargados en las facturas de compra de los insumos.

La definición de actividades y resultados presuntos o módulos, a los fines de la determinación impositiva, siempre acarrea la posibilidad de alguna distorsión, en tanto la labor “técnica” de administración tributaria mal puede sustituir o registrar situaciones cambiantes y muy variadas de mercado. Tratándose del sector minorista, no obstante, es posible descuidar esta desventaja por su menor relevancia, comparada con una situación de evasión generalizada de este segmento de la actividad económica, como ocurre en los países en vías de desarrollo.

Cuando el sistema prevé tasas diferenciales por tamaño, valor de las ventas, etc., el método enfrenta el inconveniente de la posible elusión mediante el desdoblamiento o

²⁷ En realidad como consecuencia del Pacto Fiscal II (1993) muchas provincias desgravaron de Ingresos Brutos a actividades financieras, del sector primario y de la industria manufacturera, quedando gravado aún el comercio mayorista. Pero el abanico provincial actual registra importantes diferencias.

partición de los comercios (fenómeno conocido como “enanismo tributario”). Ello debería ser evitado diseñando alícuotas no muy diferentes, tendiendo más bien a un esquema de “tarifa plana” sectorial, pero con tasas diferenciales regionales, siguiendo el esquema actual de la imposición a los salarios (contribuciones patronales).

Debe destacarse finalmente que de mantenerse el IVA Nacional tal cual hoy rige (sin la introducción del “monotributo”), sería posible establecer un mecanismo de intercambio de información entre la AFIP y las Direcciones de Rentas Provinciales, referidas a los contribuyentes pequeños, que permitirán cerrar las brechas de evasión, asegurando la cadena de facturación al tiempo de generar datos relevantes para futuros ajustes en los rendimientos presuntos de los distintos módulos del régimen simplificado a nivel provincial.

5.2.6. La propuesta final respecto a la sustitución de Ingresos Brutos

Del repaso de los argumentos esgrimidos en las distintas alternativas, finalmente hemos concluido que:

a) no es posible encontrar “un sólo impuesto” capaz de generar similar rendimiento tributario que el Impuesto a los Ingresos Brutos, a menos que se asuman alícuotas muy elevadas y alta evasión en algunos casos (Ventas Minoristas); sistemas complejos administrativamente sin lograr resolver los problemas de fraude, con asimetrías de rendimiento marcadas a nivel de los gobiernos subnacionales (IVA destino, con o sin pago diferido); problemas de compensaciones y eventual sesgo antiexportador en otros casos (IVA Origen); mantenimiento de distorsiones no muy diferentes a las actuales y complejidades administrativas adicionales (Bi-etápico Mayorista-Minorista); posibles distorsiones menores en regímenes simplificados (IVA o Ventas Minoristas de Patentes o en base a Módulos).

b) la propuesta final es sustituir al Impuesto a los Ingresos Brutos por una batería de impuestos, a saber:

(1) un Impuesto a las Ventas Minoristas para contribuyentes medianos y grandes; y un Impuesto Simplificado en base a Módulos o de tipo Patentes, de alícuota plana a nivel sectorial con diferenciaciones regionales, para pequeños contribuyentes. El esquema debería prever créditos fiscales en cierto porcentaje de los IVA incorporados en las facturas de los insumos;

(2) la creación del Impuesto Provincial a las Ganancias, según se explica más adelante;

(3) el establecimiento de alícuotas adicionales de las Provincias en el Impuesto Nacional a los Bienes Personales (no sujetos al proceso productivo), según se comenta también más adelante.

c) ampliar la base tributaria provincial descentralizando los Impuestos Internos a los Consumos Específicos y al Consumo de Combustibles, según se explica seguidamente; y, finalmente,

d) complementar los diferenciales de capacidades tributarias de cada provincia mediante el sistema de transferencias de nivelación o igualación, de manera que las pérdidas relativas por el cambio de bases, desde Ingresos Brutos a esta batería de impuestos, resulte neutralizada al tiempo de asegurar un comportamiento eficiente del sistema tributario.

5.3. Impuestos a los consumos específicos

Una propuesta de modificación de la estructura tributaria federal, ha estado referida a los impuestos que gravan los “consumos específicos”. En tal sentido, en la propuesta de la UNLP se postula que:

(1) Deberían devolverse facultades tributarias a provincias en materia de impuestos internos unificados que integran el sistema de coparticipación federal de la Ley N° 23.548 y el impuesto interno a los combustibles.

Esta propuesta no comprende a otros impuestos sobre consumos específicos, ni tampoco al IVA que actualmente grava a los combustibles derivados del petróleo.

(2) Se propone el ejercicio de facultades concurrentes por parte de Nación y provincias, en los impuestos a ser descentralizados. Tal elección se fundamenta en principios constitucionales pero fundamentalmente para que el organismo recaudador nacional no pierda información sobre estos contribuyentes y, de esta forma, pueda efectuar intercambio de información - imprescindible dado el mayor universo de contribuyentes a controlar en la esfera provincial -.

(3) Plena autonomía a las provincias para manejar estos impuestos en materia de alícuotas, bases imponibles y productos gravados. Esto es así, esencialmente porque se gravan consumos finales.

Aunque es deseable la uniformidad en el caso de alícuotas y bases imponibles, no es imprescindible para el buen funcionamiento de la imposición - la posibilidad de guerras tributarias es muy limitada -. En cuanto a los productos seleccionados, el problema está en combustibles. En este sentido, se ha indicado que actualmente la imposición se restringe en modo fundamental al consumo final, luego de mantenerse desgravado las ventas de gasoil en actividades productivas como el agro, es decir, un insumo intermedio de uso generalizado. Se entiende que la mayor parte de las provincias tendrán pérdidas netas si deciden gravar por su parte a un insumo como el gas oil, ya que se trata de economías altamente intensivas en transporte, por lo cual puede suponerse que continuarán gravando esencialmente consumos finales - asimilables a consumos de naftas -, bien delimitados geográficamente. La plena autonomía pues, es esperable que no redunde en una exportación de impuestos y se rompa así el principio de correspondencia fiscal que se intenta restaurar.

5.4. El Impuesto Provincial a las Ganancias

La tercer propuesta de reforma está referida a la imposición directa sobre la capacidad de gasto de las familias, a través del Impuesto Provincial a las Ganancias. La posibilidad de que la Provincia establezca este impuesto, sobre la base de un impuesto de características equivalentes a la porción del impuesto que grava el ingreso de las

personas físicas, constituye una posibilidad que no vulnera el principio redistribucionista, en tanto se plantea como adicional al impuesto (progresivo) federal, que subsistiría con una leve modificación, consistente en permitir la deducción del impuesto provincial.

Aún cuando desde el punto de vista formal, nuestra constitución nacional es clara en cuanto a las atribuciones de las provincias para establecer impuestos directos, la teoría normativa y la práctica seguida ha sido consistente con la idea de centralizar el impuesto a los ingresos de las personas. Argumentos de eficiencia y equidad han sustentado esta postura. En especial, la de evitar arbitrajes interregionales (y migraciones consecuentes) entre jurisdicciones locales y el cumplimiento de objetivos redistributivos interregionales. No obstante, existen argumentos suficientes para avalar una postura contraria. En este sentido, la existencia de datos empíricos a nivel internacional desafían las conclusiones de la teoría normativa²⁸.

La alícuota del impuesto sería "proporcional", y gravaría la porción del ingreso superior a un mínimo no imponible (nivel de subsistencia o de consumo mínimo garantizado, correspondiente a las familias de bajo ingreso) y destinado al consumo de las familias, de manera que los contribuyentes podrían deducir las compras de bienes de capital o la adquisición de determinados activos financieros (ambos a definir) de los ingresos gravados en el impuesto federal. Esto permite generar incentivos al ahorro, al tiempo que mejora el perfil progresivo del sistema tributario, al permitir aliviar el peso de la tributación indirecta - sobre el cual tributan las familias de bajo ingreso - como sustento básico de la recaudación tributaria.

La aplicación del impuesto a nivel provincial implica confirmar el criterio de renta mundial, donde prevalece la residencia real del contribuyente. Los problemas de administración tributaria, por su parte, podrían eventualmente ser reducidos combinando la presentación de las declaraciones juradas junto con la del impuesto federal. Los problemas de evasión serían reducidos al permitir a las provincias fiscalizar junto con la AFIP el padrón de contribuyentes. El cruzamiento con los registros del Impuesto Inmobiliario y de Automotores, permitiría generar una fuente de información de alto valor a tales fines.

En un trabajo reciente, Gómez Sabaini y Gaggero (1997) han sugerido una solución equivalente, consistente en el establecimiento de "alícuotas adicionales" de las provincias en el Impuesto a las Ganancias nacional, juntamente con una ampliación de la base tributaria (común para el impuesto federal y provincial), que surgiría de la eliminación de exenciones y la inclusión de ingresos actualmente no gravados por el impuesto nacional.

5.5. La Imposición patrimonial. Inmobiliario y Bienes Personales

La cuarta propuesta de reforma tributaria, está referida a la imposición patrimonial. Se postula que la actual estructura provincial de alícuotas del impuesto inmobiliario tienda hacia formas más simples y proporcionales (es decir menos "progresivas"). El impuesto inmobiliario aparece como un tributo idóneo para ser manejado por los gobiernos locales. Desde el punto de vista del financiamiento de estos gobiernos, su sustitución por tasas retributivas de servicios no parece conveniente en la medida que existen

²⁸Ver Notas 13, 14 y 15.

bienes públicos para cuyo financiamiento el sistema de tasas no resulta apropiado. Ambas formas deben ser vistas como complementarias, no sustitutas.

Por razones tanto informativas como de gestión tributaria, el programa de descentralización administrativa tributaria llevado a cabo, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, aparece como un instrumento idóneo para implementar una transición del impuesto inmobiliario a los municipios. Es recomendable extender y generalizar dicho régimen para que incluya el impuesto inmobiliario urbano en todos los municipios, para posteriormente evaluar e implementar una descentralización municipal "avanzada" del impuesto inmobiliario a partir de modificaciones sucesivas del porcentaje de los convenios del programa de descentralización administrativa que se otorgan a los municipios.

El énfasis en la uniformidad territorial de tasas del impuesto inmobiliario, que parece implicar la letra del "Acuerdo Fiscal" (1993) no tiene justificativos dentro de un enfoque de federalismo fiscal y debiera por lo tanto ser "relativizado" por las provincias al momento de su eventual aplicación. La preocupación excesiva sobre las alícuotas, pierde inclusive relevancia si se tiene en cuenta que las provincias pueden burlar el intento armonizador a través de las valuaciones que surgen de sus catastros.

La coordinación entre jurisdicciones en materia de impuestos al patrimonio debería incluir consideraciones sobre la aparente tensión entre la adecuada descentralización territorial de estos impuestos y la permanencia de impuestos a nivel nacional. Son estos últimos los que deben ser reexaminados. En este sentido, la propuesta examina la posibilidad del establecimiento de "alícuotas adicionales" de las provincias en el actual impuesto nacional a los bienes personales²⁹.

Las dificultades para fiscalizar partes del patrimonio de los particulares en el exterior, por parte de las administraciones provinciales, o la imposibilidad de establecer alícuotas adecuadamente progresivas, por la distribución espacial de los bienes de los particulares, puede bien justificar el establecimiento del esquema de alícuotas adicionales provinciales en el actual impuesto nacional. Este esquema facilitaría el cruce de información entre la AFIP y las Direcciones de Rentas Provinciales de manera de reducir el margen posible de evasión.

El tratamiento de este impuesto, finalmente, no puede estar dissociado totalmente del otorgado al Impuesto a las Ganancias. La posibilidad de establecer un Impuesto Provincial a las Ganancias, permitiría cerrar el círculo ingreso-patrimonio de los particulares, a la vez de facilitar la necesaria armonización de ambas formas de tributación, de manera de prever los aspectos de eficiencia (incentivos a invertir de por medio) y equidad, que la tributación debe guardar.

La posibilidad de participación provincial en la tributación progresiva sobre el patrimonio de los particulares, permitiría resolver el tema de la actual progresividad del impuesto inmobiliario provincial, no recomendable para tributos de tipo real, que debió introducirse en algunas provincias como la Provincia de Buenos Aires luego de la experiencia negativa en la recaudación del Impuesto Adicional Inmobiliario.

²⁹ La propuesta ya citada de Gómez Sabaini y Gaggero (1997) también contiene esta recomendación.

5.6. Las transferencias de igualación o nivelación tributaria

5.6.1. Las transferencias de nivelación como medio de posibilitar financieramente la propuesta

Para posibilitar la propuesta desde el ángulo financiero, se propone compensar las asimetrías provinciales en relación al impacto probable de la sustitución de Ingresos Brutos por la batería de impuestos analizados, mediante un sistema de igualación tributaria que compense los resultados diferenciales entre provincias. Sin embargo, esta compensación no debe actuar en detrimento de los incentivos a que cada jurisdicción asuma su propia responsabilidad y esfuerzo tributario³⁰.

Para el logro de ambos objetivos (el objetivo de equidad mediante la igualación de capacidades tributarias) y el de eficiencia (incentivos a un mayor compromiso en el esfuerzo tributario propio), es que se ha pensado en un sistema de asignación mediante estándares. El sistema tiene antecedentes en el orden mundial, específicamente, en el caso de Canadá, según explicamos más adelante.

5.6.2. Determinación de la capacidad tributaria estándar y las transferencias de nivelación

Se define a la capacidad tributaria estándar per capita de fuente **j** correspondiente a la jurisdicción **i**, de la siguiente manera:

$$(T/P)^s_i = \sum_j t^*j \cdot B_{ji}/P_i \quad /1/$$

para,

$$B_j = RP_j / t^*j \quad /2/$$

donde:

B_j : es la base tributaria total de fuente **j**.

RP_j: es la recaudación total de recursos propios de fuente **j**.

t^{*}_j: es la tasa efectiva promedio postulada del impuesto que grava la fuente **j**.

Es decir, la recaudación estándar correspondiente a la jurisdicción **i**, se calcula como producto de la tasa efectiva estándar (postulada) para el impuesto de fuente **j**, uniforme para todas las jurisdicciones, y la base tributaria per capita de fuente **j** imputable (correspondiente) a la jurisdicción **i**.

El problema que se plantea en este tipo de esquema, es la cuestión de la asignación de bases tributarias a cada jurisdicción. La base tributaria de fuente **j** asignable a cada jurisdicción se obtiene de la siguiente manera:

³⁰ Un sistema de transferencias de nivelación, en base a un modelo de “necesidades fiscales” para el régimen de coparticipación, lo hemos sugerido en otra oportunidad. Ver Piffano, H. L. P. (1995b) y (1998). Al final de esta Nota se reproducen sus lineamientos. Ver, finalmente, Notas 7 y 19.

$$B_{ji} = [\text{Proxi } B_{ji} / \sum \text{Proxi } B_{ji}] \cdot B_j \quad /3/$$

o sea,

$$B_{ji} = [\text{Proxi } B_{ji} / \sum \text{Proxi } B_{ji}] \cdot RP_j / t^*j \quad /4/$$

Las variables “proxi” en materia tributaria pueden estar referidas a magnitudes económicas generales que subyacen en la determinación de las bases tributarias del conjunto de impuestos, como ser el PBI regional, o estar específicamente referidas a la fuente a la que pertenece cada base tributaria, como ser el valor agregado en el caso de un IVA, el valor de las ventas minoristas en un Ventas, la cantidad de automotores ponderada por algún indicador de valor para Automotores, la cantidad de viviendas ponderada por calidad de las mismas en el caso del Inmobiliario, el consumo de combustibles en el impuesto a los Combustibles, etc..

En cuanto al cálculo de las transferencias de nivelación, un antecedente que puede consultarse es el sistema de igualación vigente en Canadá.

El sistema de transferencias de nivelación en Canadá consiste precisamente en un esquema de igualación de “capacidades de financiamiento tributario”. Por el sistema se auxilia a las provincias con capacidades sub-estándar para financiar los servicios gubernamentales a cargo de los gobiernos subnacionales. Para determinar el nivel estándar de capacidad impositiva se utiliza un promedio de cinco provincias representativas (British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Quebec), se fijan tasas promedio nacionales a las distintas bases tributarias y se emplea la población total provincial para comparar tamaños relativos y como “proxy” de las necesidades relativas de los costos de cada provincia. Los recursos distribuidos provienen del impuesto a los ingresos personales, no tiene en cuenta la existencia de otro tipo de transferencias y asume que la necesidad de gasto es la misma para todas las provincias³¹.

La transferencia de igualación correspondiente a la provincia **i** (**E_i**) para el recurso de fuente **j**, se determina de la siguiente manera:

$$E_i = \{ (R_{10}/B_{10}) * (B_{js}/P_s) - (R_{10}/B_{10}) * (B_{ji} / P_i) \} P_i \quad /5/$$

donde **R₁₀** es la recaudación total obtenida por la 10 provincias canadienses, **B₁₀** es la base imponible en las 10 provincias, **B_{js}** es la base imponible de fuente **j** estándar (según las 5 provincias representativas), **P_s** es la población de las 5 provincias representativas, **B_{ji}** es la base imponible de fuente **j** en la provincia **i** y **P_i** es la población de la provincia **i**.

Como cada provincia puede arrojar saldos positivos o negativos según la fuente de recursos **j**, dependerá del resultado agregado si corresponde y en qué magnitud efectuar la transferencia de nivelación: cuando el resultado es negativo éste es ignorado; si da positivo, su magnitud indicará la suma a transferir.

³¹ En rigor, un tercio de la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto es utilizado para conformar el fondo igualizador, que permite compensar las diferencias regionales de la porción devolutiva de este impuesto y de otros treinta impuestos más.

Courchene, T. J. (1984) ha formulado críticas al sistema canadiense con relación al empleo de los estándares sobre la base de las 5 provincias representativas, arribando a la conclusión de que el sistema genera distorsiones, debido a desarrollos económicos regionales diferenciales, inconveniente que no contenía el anterior esquema de promediar a la totalidad de las provincias.

Finalmente, hay que prever la posibilidad de que el esquema de nivelación “a la canadiense” pueda arrojar un saldo no compensable por falta de recursos, si es que la reforma tributaria federal propuesta, no obstante la mayor descentralización, arrojará una pérdida neta para el conjunto de provincias. En tal caso, cabrían dos alternativas: o se comparte la pérdida en forma solidaria por parte de las provincias ganadoras, en proporción a sus capacidades tributarias relativas, o se conviene con el nivel nacional de gobierno la “cesión” de una porción adicional de recursos por sobre la obtenible de la distribución primaria de la ley de coparticipación vigente. En rigor, la solución resulta parcial y puede no ser viable políticamente en el corto plazo. Ello nos lleva a que el planteo de la descentralización no puede ser considerada una cuestión independiente del arreglo fiscal federal que necesariamente habrá de tener que resolverse a partir de la reforma constitucional. En este sentido ya hemos contribuido a generar ideas sobre posibles lineamientos³² y sobre el punto nos ocuparemos nuevamente más adelante en el Capítulo 11.

5.7. Conclusiones de esta sección

Se ha dicho reiteradamente que la descentralización de las potestades fiscales en el orden federal, no sólo induce a una mayor responsabilidad y control fiscal, sino también a un mayor control político dentro de la federación. El argumento de la responsabilidad resulta válido, tanto para la descentralización de gastos como para la responsabilidad en la fijación de impuestos que los financien. En la base de esta proposición se encuentra el principio de correspondencia y la imputabilidad (*accountability*) de las decisiones fiscales.

Ligado a la reforma derivada de tal descentralización en materia tributaria, se encuentra la idea, de amplio consenso, de eliminar el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, porque produce efectos distorsivos, desalienta la inversión y genera un sesgo antiexportador. Pero su sustitución se pretende de manera de lograr otro impuesto que gozando de la virtud esencial de neutralidad, arroje rendimiento equivalente. Ambos atributos son prácticamente imposibles de lograr a través de un sólo impuesto.

Del repaso de las posibles soluciones para encontrar al sustituto del Impuesto a los Ingresos Brutos (un IVA destino-pago diferido, un IVA origen, alícuota adicional al IVA nacional, un ventas minorista, un bi-etápico mayorista-minorista o el sistema de patentes o impuesto por módulos), hemos concluido en sugerir una batería de nuevos impuestos a nivel provincial, que al tiempo de lograr tal sustitución, acentúen el proceso de descentralización tributaria.

³² Ver propuesta de la Universidad Nacional de La Plata en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995), op. cit., y Piffano, H. L. P. (1995b) y (1998), op. cit..

La solución sugerida es la de establecer un impuesto a las ventas minoristas, para grandes y medianos contribuyentes, y un impuesto de patentes para pequeños contribuyentes, con incentivos para evitar cortar la cadena de facturación y minimizar posibles distorsiones. Al mismo tiempo, complementar la base tributaria provincial con la creación del impuesto provincial a las ganancias para personas físicas, junto a la fijación de alícuotas adicionales en el impuesto a los bienes personales (no sujetos al proceso productivo) y la descentralización de los impuestos a los combustibles y a los consumos específicos.

Se sugiere finalmente el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación, para facilitar la viabilidad política de la reforma y contemplar aspectos de equidad territorial.

La conclusión final es el planteo de una reforma integral del orden fiscal federal, aspecto sobre el que nos ocupamos en otros trabajos, según ya fuera referenciado, y nos dedicamos nuevamente más adelante en este documento.

Capítulo 6

Las finanzas federales y el ciclo económico

6.1. Introducción

Una de las cuestiones más importantes en la agenda de temas sobre coordinación interjurisdiccional, en particular en gobiernos de estructura formalmente federal, es el diseño de la política fiscal y financiera con relación al ciclo económico (la rama estabilización, en la taxonomía de Richard Musgrave). Esta cuestión macroeconómica esencial, ha motivado que algunos expertos y académicos hayan advertido respecto de los posibles peligros de la descentralización³³.

Según recomendaciones de la teoría normativa del federalismo fiscal, en las etapas del ciclo económico donde se registra un aumento importante de la actividad económica, el sistema tributario debe ser lo suficientemente flexible como para poder actuar como "filtro", de manera que funcione como "estabilizador automático". En la práctica, y de acuerdo con un esquema de distribución "automática" de fondos del modelo de federalismo fiscal imperante en Argentina, este principio de ve vulnerado. En efecto, a mayor recaudación, usualmente los gobiernos (tanto nacional como provinciales) responden gastando más. Es decir, en lugar de nivelarse el ciclo, se actúa procíclicamente, exacerbándolo. El gasto público, al tener un efecto multiplicador superior al gasto privado, acentúa el ciclo aún más.

De igual manera que en el gobierno central, en los gobiernos subnacionales - que coparticipan automáticamente los fondos a través del régimen de coparticipación federal de impuestos -, se genera en el auge un relajamiento de la restricción financiera, permitiendo a estos gobiernos expandir su gasto público.

La posibilidad de este resultado procíclico se da, porque mientras la recaudación tributaria resulta de un mecanismo en gran medida "automático", la decisión de gasto de los gobiernos es "discrecional", sujeta a la disponibilidad de fondos.

El aumento del gasto público en períodos de bonanza financiera del Estado y los problemas de inflexibilidad a la baja cuando llega el momento de la astringencia financiera en el gobierno, no es una novedad en el ámbito de las finanzas públicas. El tema fue abordado ya tempranamente por Peacock y Wiseman (1967) y más modernamente por la literatura del "*public choice*", especialmente a partir de Brennan y Buchanan (1980), con relación a temas de federalismo fiscal.

La enseñanza que deja la historia es que cuando el gasto público se expande encuentra una *meseta superior* de la que luego resulta muy difícil descender. Sea por los *lobbies* de las corporaciones afectadas, la presión de los beneficiarios de los sistemas, la actitud de los burócratas, o un número importante de posibles explicaciones adicionales.

Más aún, superado el auge del ciclo, en las etapas de caídas en el nivel de actividad, los gobiernos se encuentran con que no pueden financiar los gastos públicos de los servicios ampliados durante el crecimiento de la recaudación, al tiempo que la caída del ingreso en el sector privado induce a que muchos individuos que en la etapa del auge

³³ Ver Prud'homme, R. (1995) y Tanzi, V. (1995).

demandan servicios en el segmento privado oneroso, se vuelquen al segmento público gratuito. El sector público colapsa y se ve en la disyuntiva de tener que enfrentar el duro costo político de arancelar muchos de los servicios a cargo del Estado, provocar una desmejora importante en la calidad de las prestaciones e incurrir en un endeudamiento forzado y altamente oneroso.

La alternativa “keynesiana” de aumentar el gasto público aún más en la recesión, encuentra una situación de sector público sobredimensionado con posibilidad de generar señales negativas con relación al propio objetivo estabilizador.

Sobre esto último viene al caso señalar que existe una importante cantidad de contribuciones de la literatura que han planteado la probabilidad de resultados contrarios a los pronósticos del enfoque keynesiano, en particular, respecto de las relaciones entre gasto público y ciclo económico y más particularmente entre déficit fiscal y ciclo económico. El mismo está ligado al funcionamiento de economías pequeñas fuertemente globalizadas y con malos antecedentes fiscales y financieros. El ataque de este enfoque a la ortodoxia keynesiana no se dirige tanto a introducir dudas sobre la conveniencia y efectividad de la política fiscal para accionar anticíclicamente, sino a plantear que las relaciones entre gasto público o déficit fiscal y el ciclo económico pueden ser inversas a las postuladas por la ortodoxia keynesiana. Se asume que *“en tales economías la evolución del ciclo económico se ve decididamente influida por las variaciones de un elemento genérico que se puede denominar “factor confianza” de los operadores económicos y que determina los movimientos de capitales con el exterior, la tasa de riesgo país, las expectativas de los consumidores, los “animals spirits” de los empresarios y en el nivel de otras variables también incidentes en la evolución de la actividad económica del país”*³⁴.

Ese “factor confianza” parece depender positivamente de la certidumbre política y de la solidez fiscal. Consecuentemente, la relación que se establece entre gasto público (o déficit fiscal) y ciclo económico sería antikeynesiana: cuando sube el gasto público (sube el déficit), si bien podría existir algún efecto directo expansivo de estilo keynesiano, existiría otro efecto indirecto negativo (contractivo) a través del impacto negativo que tiene la menor solidez fiscal sobre el “factor confianza”. Inversamente, si baja el gasto público (baja el déficit), a través de la mejora en ese factor, la economía se expandiría.

Ahora bien, aceptando como válido el argumento del “factor confianza”, ¿cómo viabilizar políticamente que el Estado reduzca el gasto público en la recesión?. Mejor aún, ¿cómo puede el Estado políticamente desatender los reclamos de asistencia social de los individuos empobrecidos por la recesión?

No obstante, a pesar de esto, el exigir solidez fiscal en períodos recesivos aparece como razonable, pues los pobres podrían llegar a estar aún peor por el efecto del “factor confianza”, en caso contrario. Sin embargo, el enfoque aparece como extremadamente peligroso en los períodos de auge, pues se estaría avalando la expansión del gasto público, provocando el efecto de “ascenso a una nueva meseta superior”, que luego en los hechos provoca la situación señalada anteriormente.

³⁴ Sturzenegger, A. (1996).

Para intentar resolver esta cuestión, es posible una conciliación de los enfoques keynesiano y antikeynesiano. La conciliación de los dos enfoques debe buscarse mediante una política fiscal anticíclica instrumentada sobre la base del diseño de un sistema fiscal apropiado dentro del acuerdo federal.

Se trata de crear instituciones fiscales que permitan cumplir con un desempeño estable de las finanzas públicas consolidadas de forma de nivelar la demanda agregada proveniente del sector público. A tal fin se han planteado algunas alternativas, como ser: la creación de un Fondo de Estabilización, el esquema de transferencias con rezagos dentro del sistema de coparticipación o del sistema de promedios móviles en este mismo tipo de esquema de reparto, combinado con el funcionamiento del Fondo de Estabilización.

En este documento se vuelven a analizar este tipo de propuestas³⁵. Pero previamente, se exploran las cuestiones conceptuales que permiten explicar el porqué de un comportamiento que calificaremos de “prociclicidad asimétrica” de las finanzas públicas, cuando no existe un sistema fiscal apropiado que garantice lo contrario.

6.2. Las recomendaciones de la teoría normativa del federalismo fiscal y sus implicancias

De los postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal, surgen consecuencias importantes en materia tributaria y en el comportamiento de las finanzas públicas en el ciclo económico³⁶:

(i) los impuestos que de acuerdo con la teoría normativa son asignables al gobierno central resultan ser aquellos de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingreso). Todos ellos, constituyendo hoy día la base cuantitativa mayor de la recaudación nacional coparticipable del régimen argentino. En cambio, los asignables a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o el ingreso.

(ii) la distribución de impuestos entre ambos niveles de gobierno, de acuerdo a estos postulados normativos, genera un esquema centralizado en materia recaudatoria, con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos locales, circunstancia que debe resolverse a través del sistema de coparticipación federal (transferencias verticales Nación-Provincias). Esto genera una fuerte dependencia de las provincias respecto al financiamiento de su gasto por recursos provenientes de los impuestos nacionales.

(iii) Las transferencias a provincias, debido a lo indicado en (i), poseen un comportamiento altamente cíclico debido a la alta elasticidad de los tributos que componen la base recaudatoria del régimen de coparticipación y a la ausencia de algún mecanismo que atenúe dicho comportamiento.

(iv) Es común observar asimismo que los gobiernos provinciales centran su esfuerzo recaudatorio sobre impuestos que también muestran un carácter cíclico (el caso del

³⁵ Los desarrollos de este documento se basan esencialmente en Piffano, H, et al, (1998).

³⁶ Para un análisis de los sistemas tributarios federales, las recomendaciones de los enfoques normativos y positivos de la teoría del federalismo fiscal y una caracterización del proceso del federalismo argentino, ver Nota 2.

Impuesto a los Ingresos Brutos), lo cual acentúa la variabilidad de los recursos provinciales en consonancia con el ciclo de los negocios. Y esto es así, aún cuando las provincias tienen a su alcance la tributación sobre bases inmóviles y relativamente estables a lo largo del ciclo económico³⁷.

(v) El gasto provincial suele estar de esta forma ligado a las posibilidades de financiamiento (restricción de liquidez) en lugar de estarlo por las necesidades de gasto genuinas de sus comunidades³⁸. Este es el caso de las componentes más relevantes de los presupuestos provinciales, como por ejemplo, los servicios de educación, salud, seguridad y servicios municipales.

(vi) En lugar de incentivar el ahorro de recursos en la fase ascendente del ciclo y posibilitar el desahorro en la fase descendente, manteniendo las erogaciones estables, se permite que el gasto se incremente toda vez que se verifica el aumento en el monto total de recursos de la provincia. A su vez, la evidencia empírica señala que este comportamiento es difícil de revertir durante la fase descendente, por cuanto estas mayores erogaciones se tornan inflexibles a la baja (*efecto flypaper*)³⁹. De esta manera, durante las épocas de mayor restricción, se originan desequilibrios en las cuentas públicas provinciales que culminan en un costoso endeudamiento o en mayores demandas de transferencias por parte del Estado Nacional⁴⁰ o, en última instancia, la desmejora en los servicios o su privatización forzada.

6.3. La asignación de roles en la política de estabilización

De acuerdo con la división tradicional de funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, que se remonta a Musgrave (1959), se ha sugerido asignar al nivel central la responsabilidad de la política de estabilización. La argumentación de la conveniencia de que sea el gobierno nacional quien absorba la mayor parte de las fluctuaciones en los ingresos ha sido ampliamente analizada en la literatura. Una mención sintética de estos argumentos se reseña seguidamente.

El primer argumento es que el gobierno nacional posee más instrumentos de política macroeconómica que los gobiernos subnacionales. Esto es, el uso de una moneda única a nivel nacional implica que la política monetaria deba permanecer centralizada. A su

³⁷ Por ejemplo, el impuesto a los inmuebles constituye un impuesto de baja elasticidad, que a su vez no puede “exportarse”. Sin embargo, resulta asombroso el bajo rendimiento que este impuesto registra, solamente explicable por los incentivos proporcionados por el contexto institucional vigente.

³⁸ El gasto de las provincias no debe estar vinculado a las fluctuaciones económicas sino que debe tener un comportamiento mucho más estable, casi siempre vinculado al crecimiento demográfico. Desde el punto de vista normativo, usualmente los componentes más elásticos del gasto público son una responsabilidad del gobierno central. Esto debe ser así, por ejemplo, en el caso del seguro de desempleo y en los gastos de asistencia social en general.

³⁹ La experiencia argentina durante las últimas décadas indica que “llegado el momento del ajuste, las preferencias políticas se inclinan por aumentar las tasas impositivas o encontrar financiamiento para el déficit fiscal resultante” (Teijeiro, M., 1996). Más adelante se exploran empíricamente estas cuestiones.

⁴⁰ En numerosas oportunidades el Estado Nacional en Argentina ha debido realizar transferencias discrecionales hacia provincias con dificultades financieras. Los instrumentos más utilizados han sido los ATN, BOTE 10, y anticipos de Coparticipación.

vez, dados los estrechos vínculos entre la política fiscal y la monetaria se encuentra un argumento que favorece la centralización de la política fiscal⁴¹.

En segundo lugar, a partir del análisis del multiplicador Keynesiano se puede advertir la ineficacia de otorgar la política anticíclica a los niveles subnacionales. Esto se debe a la menor magnitud relativa que desde el punto de vista fáctico poseen los presupuestos subnacionales considerados aisladamente y al menor tamaño relativo del multiplicador fiscal, dado el carácter abierto de las economías provinciales, lo que provoca que los estímulos fiscales promovidos por los gobiernos subnacionales sean en gran medida exportados. Ambos motivos revelan la ineficacia, en el sentido de impacto despreciable, de asignar a los gobiernos subnacionales el rol de estabilizar el ciclo.

En tercer término, también como consecuencia del carácter abierto de las economías de los gobiernos subnacionales, los responsables de ejecutar las políticas locales no poseerían los incentivos adecuados para llevar a cabo una política eficiente. Esto se debe a que mientras, por un lado, las autoridades de los gobiernos subnacionales enfrentan el costo pleno de las medidas de política que emprenden, por el otro, los beneficios de estas políticas se derraman sobre las regiones lindantes.

En cuarto lugar, se debe señalar que las prerrogativas que se asignen a los gobiernos subnacionales en cuanto al manejo de la deuda pueden desembocar en un resultado subóptimo. Es decir, si se permite el libre endeudamiento de los gobiernos locales en un escenario de costos marginales crecientes se generará un endeudamiento excesivo, dado que cada gobierno solo evaluará su propio costo de endeudamiento, no internalizando los efectos producidos sobre los demás tomadores de deuda⁴². Este costo se magnifica si, en un contexto en el cual no existe información perfecta que permita distinguir claramente entre deudores potencialmente solventes o insolventes, algún participante no es capaz de honrar su deuda.

Asimismo, también relacionado con el manejo de la deuda, existe la posibilidad de que el gobierno nacional actúe explícita o implícitamente como prestamista de última instancia, desarticulando los incentivos a evaluar y monitorear el comportamiento de los deudores subnacionales⁴³. En este caso los mercados financieros, actuando racionalmente, no disciplinarán en una magnitud suficiente a los gobiernos locales dado que perciben que en el peor de los casos el gobierno nacional realizará un salvatage.

Sin embargo, recientemente la tesis centralista ha sido cuestionada. En primer lugar, en el caso de una región o país grande, como la Unión Europea o los Estados Unidos, los ciclos pueden no estar fuertemente correlacionados. Esto puede provenir del hecho de que cada subregión este especializada en la producción de *commodities* cuyos precios son independientes de la situación macroeconómica del país. En este caso, aunque el

⁴¹ Este argumento ha sido cuestionado en base a evidencia empírica que indica que la política monetaria se encuentra más desvinculada de la política fiscal en los casos en que esta última se encuentra más descentralizada, lo que implica la posibilidad de una mayor disciplina fiscal. Huther et. al. (1996).

⁴² Este hecho no sólo es aplicable al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, una mayor cantidad de deudores de menor magnitud internalizarán una menor parte de los costos externos de sus decisiones que un único deudor que los reúne a todos. Es decir, mientras los pequeños deudores toman la tasa de interés como un dato, un gran deudor observa que la oferta que enfrenta tiene pendiente positiva. Obviamente, aun en este caso no se internalizan los costos sobre los deudores del sector privado.

⁴³ Debe notarse que en este caso un alto tamaño relativo de los gobiernos subnacionales hace más creíble la condición de no salvatage. Eichengreen et al (1996).

país no perciba la necesidad de realizar política alguna, puede ser óptimo desde el punto de vista de los gobiernos subnacionales estimular la economía local a pesar del reducido tamaño del multiplicador. En segundo lugar, supone una economía cerrada. El esquema IS-LM incorporando los aportes de Mundell indica que en una economía con tipo de cambio flexible todo estímulo fiscal sería compensado con una variación del tipo de cambio. Esta ineficacia agregada de la política fiscal no sería válida a nivel regional, dado que si se proporciona una respuesta fiscal con variaciones regionales pero de suma cero, de modo de no alterar el tipo de cambio, se pueden conseguir efectos sobre el empleo relativo de las distintas regiones. Por último, la incorporación al análisis de las cuestiones de oferta indica que los gobiernos subnacionales pueden poseer mejor información y generalmente responden con mayor rapidez a las necesidades locales Spahn (1997), Tanzi (1995). No obstante, a diferencia de los países industriales avanzados, en el caso argentino estos argumentos deben relativizarse, principalmente debido a la reducida dimensión de las economías regionales, salvo los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, que juntas suman el 78% del PBG. Además, como se argumentará más adelante, a causa de la condición de país en desarrollo, la cuestión macroeconómica pasa más por mantener el déficit fiscal controlado que por contrarrestar “óptimamente” el ciclo.

Por último, referido al tema deuda, si bien en la Constitución Nacional reconoce en principio potestades concurrentes en el uso del crédito público, también asigna al Gobierno Nacional deberes exclusivos en materia de los pasivos nacionales. Básicamente, el cuidado de la moneda y del crédito de la Nación. La limitación provincial que surgiría de esta interpretación, se hace más acentuada en el caso del uso del crédito externo⁴⁴.

Los argumentos antes reseñados permiten advertir la existencia de un conflicto entre las funciones estabilizadora y asignativa que se remonta a Oates (1972). Es decir, la descentralización de la política fiscal, que surge como la receta óptima cuando el principio bajo análisis es la asignación de recursos, presenta algunos contrapesos al centrar la atención sobre los aspectos macroeconómicos.

Sin embargo, como se verá, este dilema encuentra una solución razonable, ante determinadas configuraciones institucionales. Es decir, se puede encontrar una solución al problema mediante arreglos fiscales apropiados, en el sentido de una asignación adecuada de gastos y potestades tributarias en convivencia con un mecanismo que coordine efectivamente las acciones de los socios (Nación-provincias) para evitar los riesgos macroeconómicos implícitos y los comportamientos oportunistas que pueden acompañar a la descentralización fiscal.

6.4. Las propuestas para resolver el problema de la prociclicidad

6.4.1. Estabilización económica: discrecionalidad versus automaticidad. La postura keynesiana y la antikeynesiana

El objetivo central de la política macroeconómica es lograr la estabilidad del nivel general de precios, minimizando los impactos sobre el nivel de actividad y sobre el

⁴⁴ Nos remitimos a los analizado en el Capítulo 4.

nivel de empleo que pueden causar diversos *shocks*. Para ello se pueden utilizar instrumentos discrecionales y automáticos.

En forma resumida, en caso de apelar a la política fiscal automática, la regla óptima desde el punto de vista de la estabilización macroeconómica consiste en fijar el nivel del gasto público consolidado por consideraciones de largo plazo⁴⁵ y dejar que la recaudación fluctúe con el ciclo, de modo de ahorrar recursos en los momentos de auge económico y desahorrar en los momentos de depresión⁴⁶. Es decir, el gobierno debe mantener el déficit dentro de límites sostenibles de largo plazo⁴⁷.

El no cumplimiento de esta regla, puede invertir el sentido de una política fiscal de tipo discrecional. En este sentido, si no se logra ahorrar recursos en la fase ascendente del ciclo, en el valle se presenta una disyuntiva, como se indica enseguida.

Numerosos autores han señalado las limitaciones de política económica enfrentadas por países de débil institucionalidad para encarar políticas de *tax smoothing* ligadas al empleo de fondos de estabilización. Este hecho es explicado por el resultado de un juego de estrategias en el uso de recursos comunes, en el cual las gobiernos central y subnacionales compiten por un stock de recursos que pertenece a todos los participantes (Eichengreen, et. al., 1997, op cit). En este juego cada participante tendrá incentivos a apropiarse de los recursos, dado el temor a que otro participante lo anticipe. En principio, este juego no reflejaría apropiadamente el problema en nuestro país, pues se puede argumentar que, por un lado, la Nación aparece como la única que por diferentes mecanismos ha alterado unilateralmente la participación en la primaria, en tanto las participaciones del resto de los jugadores en la masa secundaria están en cierta medida definidas⁴⁸. Además, porque en la fase ascendente del ciclo es poco probable que este mayor gasto este asociado a rescates de los gobiernos provinciales. Y, aún más, en caso de que exista alguna garantía de rescate implícita, el ahorro del Gobierno Nacional en la fase ascendente debería ser mayor. Sin embargo, es posible y muy probable que en el juego las provincias también puedan obtener ganancias del “*common pool*”, en situaciones en que la Nación debe negociar cambios en las reglas de juego legalmente establecidas, por ejemplo, en materia tributaria o del régimen de coparticipación, pues necesita del apoyo de los legisladores provinciales para llevarlos a cabo.

Existen antecedentes del empleo de fondos de estabilización en el mundo. La mayoría ligados a la existencia de un *commodity* del cual surgen importantes recursos para el gobierno (es el caso de las regalías petroleras)⁴⁹. La experiencia internacional parece indicar que la propia existencia de los fondos de estabilización no aseguran una política

⁴⁵ Los aumentos del gasto público subnacional estarían básicamente gobernados por el crecimiento poblacional y la modificación en el panorama de las necesidades públicas a satisfacer. En el caso de que exista un seguro de desempleo, el gasto público será naturalmente mayor durante la recesión.

⁴⁶ Formalmente, el “*tax smoothing*” en el tiempo y en los distintos estados de la naturaleza puede obtenerse como resultado óptimo de un modelo en el que el gobierno maximiza una función de utilidad lineal en ocio y cóncava en consumo sujeto a un gasto público que se financia con impuestos distorsivos sobre el consumo.

⁴⁷ Esto es así siempre que la tasa de interés no sea mayor que la tasa de crecimiento de la economía, dado que en este caso el ratio deuda/producto crecería sin límites. El caso en que la tasa de crecimiento de la economía supera a la tasa de interés no resulta esencialmente relevante desde el punto de vista empírico. Sobre uso del crédito público y los límites a la deuda ver Capítulo 7.

⁴⁸ Ver Piffano, H. (2004c), op. cit..

⁴⁹ Sobre este tema ver Piffano, H. (2003). El mismo se trata en Nota 10.

fiscal óptima. Más bien sugiere que los gobiernos más serios o con mayor disciplina fiscal son los que emplean este mecanismo de financiamiento intertemporal.

Como alternativa a tal política óptima, en la recesión el gobierno puede optar entre aplicar una política económica expansiva (utilizando el endeudamiento) como lo sugiere la teoría keynesiana, o apelar a una política contractiva (creando nuevos impuestos o disminuyendo el gasto) para reducir o mantener el déficit brindando una señal de que el programa económico no será abandonado⁵⁰.

En los noventa, durante la crisis del tequila, el gobierno argentino prefirió seguir el segundo camino, al incrementar en el 3% la alícuota del IVA, elevar las contribuciones patronales, aumentar los aranceles de importación, ampliar la base imponible del impuesto a las ganancias y a los bienes personales y aumentar los impuestos a los combustibles.

Las expectativas sobre la sostenibilidad del programa fiscal juegan un rol preponderante en las acciones de los inversores nacionales y extranjeros. Un déficit de gran magnitud en el valle del ciclo puede generar un problema de inconsistencia temporal, dado el aumento en el pago de servicios de la deuda y la posibilidad de que el gobierno finalmente rompa la regla. Es decir, los inversores pueden descontar que los déficits de la Nación y de las provincias serán afrontados en el futuro con un cambio de régimen (por ejemplo, monetización, expropiación de depósitos, etc.), lo que puede generar una corrida que deprima aún más el nivel de actividad⁵¹.

Cabe destacar que esta es una solución que sólo puede considerarse óptima en caso de que con posterioridad a un comportamiento miope, en el cual el gasto crece al unísono con la recaudación, la economía se vea afectada por un *shock* negativo, ya que la política adecuada en un contexto no miope consiste, como fue señalado, en ahorrar recursos en la fase ascendente del ciclo. Pero, a juzgar por la experiencia vivida en nuestro país, el corto horizonte temporal revelado por los funcionarios provoca que la restricción operativa sea de liquidez, y, en consecuencia, relajar la disponibilidad financiera se traduce en más gasto público, afectando el manejo de la política macroeconómica. Esto advierte sobre la conveniencia de que el gobierno nacional también adhiera a un mecanismo que haga operativa la restricción presupuestaria.

Luego de analizar las propuestas sugeridas para la instrumentación de un esquema fiscal nivelador del ciclo, se hará una consideración final sobre este punto.

6.4.2. Las soluciones propuestas. El Fondo de Estabilización

En trabajos anteriores (Piffano, H., 1995, 1996, 1998b) se ha sugerido como solución al problema de la prociclicidad, el diseño de un Fondo de Estabilización para las finanzas del sector público consolidado. Esta alternativa ha sido naturalmente también sugerida por otros expertos nacionales y del exterior.

⁵⁰ En circunstancias en las cuales el compromiso no resulte totalmente creíble, será necesaria la aplicación de políticas lamentablemente más restrictivas que las usualmente requeridas en una situación de compromiso notorio [Eichengreen (1997) op cit.].

⁵¹ Los acontecimientos acaecidos en Argentina durante los años recientes (esencialmente 2001-2002), corroboraron dramáticamente este pronóstico adelantado por la literatura citada y preanunciada naturalmente en nuestro anterior trabajo (Piffano, H., et al, 1998).

El Fondo de Estabilización pretende asegurar que la política fiscal en períodos de auge económico, no permita aumentos del gasto público hacia una meseta superior, en tanto que, al mismo tiempo, la no reducción del gasto en la recesión se financie con recursos genuinos, sin incurrir en déficit en el largo plazo.

Pero, ¿de qué Fondo de Estabilización se está hablando? En épocas de auge financiero, el excedente de la recaudación sobre el gasto se debe filtrar hacia el Fondo de Estabilización integrado con reservas internacionales; es decir, el Estado compra divisas al BCRA con la recaudación tributaria total (coparticipable y no coparticipable) que exceda determinado monto absoluto de gasto público consolidado de los tres niveles de gobierno, convenido dentro del esquema de Coparticipación Federal de Impuestos.

El rol del BCRA sería el de administrador del Fondo de Estabilización, pero no podría integrar estas reservas en su propio Balance. De igual manera que las AFJP no pueden confundir los fondos de pensiones con los propios de las administradoras. El esquema implica, en relación a estos fondos, conexión financiera nula entre el BCRA y la Tesorería⁵².

El factor confianza operaría en este esquema en sentido positivo, pues tanto los inversores nacionales como del exterior sabrán que el presupuesto resulta equilibrado en el ciclo con recursos genuinos, existiendo impedimento legal estricto (Ley-Convenio de Coparticipación Federal) para generar déficit sin financiamiento asegurado (ahorro previo).

Habrà de advertirse, sin embargo, que el problema del Fondo de Estabilización tiene que ver con el Sector Público y sus efectos sobre el "factor confianza". En realidad, cuando el Estado compre divisas al BCRA para su Fondo de Estabilización, estará esterilizando dinero y provocando el aumento (o impidiendo la baja) de la tasa de interés. Es probable que el flujo de capitales desde el exterior en este contexto continúe por más tiempo, acentuando el período de expansión o auge. A la inversa, cuando el Estado venda al BCRA las divisas del Fondo de Estabilización para financiar su gasto, estará generando expansión monetaria y, de esta manera, presionando a la baja de la tasa de interés, circunstancia que incidirá en acentuar el reflujo de capitales hacia el exterior. No obstante, independientemente de que estos flujos admitan controles de algún tipo, viene al caso recordar aquí la discusión sobre en qué medida el flujo de capitales desde el exterior tiene que ver no sólo con motivos domésticos (políticos, fiscales o financieros) sino también con determinantes no gobernables internamente, como lo son esencialmente las tasas de interés internacionales⁵³.

⁵² La reglamentación del Fondo de Estabilización podría prever inclusive la apertura de cuentas individuales para cada provincia donde se acreditarían los recursos acumulados que les corresponden por aplicación de los criterios de distribución acordados. Esto introducirían dos elementos importantes: por un lado, daría seguridades a las Provincias respecto a evitar un posible desvío de fondos en contra de sus intereses locales y, por otro, la posibilidad de poder atender ciclos o *shocks* económicos diferentes entre regiones. Este último, sin embargo, según propuestas adelantadas previamente, se ha sugerido atender mediante un fondo específico de característica federal, para emergencias provinciales.

⁵³ Existe evidencia que da cuenta de la poca significación del nivel de la tasa de interés doméstica en el flujo de capitales del exterior y la importante gravitación de la tasa de interés internacional. Ver Salama, E. (1996).

Finalmente, debe reconocerse que en una economía globalizada, un país pequeño tendrá serios problemas para instrumentar políticas monetarias y fiscales eficaces plenamente para nivelar el ciclo. Sin embargo, el mecanismo del Fondo de Estabilización permitiría mitigarlo, ofreciendo una garantía de horizonte estable de demanda global generada a través del sector público y coadyuvando de esta forma a estabilizar el rendimiento de las inversiones en el país, reduciendo la tasa de riesgo e incidiendo positivamente en el "factor confianza".

Las finanzas públicas actuarían "efectivamente" como hacienda compensatoria si en el auge del ciclo económico, en el cual se generan aumentos más que proporcionales de la recaudación tributaria respecto al crecimiento del ingreso nacional, se generase "superávit fiscal" con el fin de constituir el "fondo de estabilización", que esterilizara toda posible expansión monetaria y fiscal, para ser utilizado en los períodos recesivos. Pero este esquema es incompatible con un sistema de coparticipación automática de fondos con los gobiernos provinciales, donde no existe ningún mecanismo "automático" que opere como restricción financiera fuerte, que establezca límites a cualquier intento "discrecional" de aumento del gasto más allá de determinados niveles previamente consensuados.

En los esquemas usuales de coparticipación impositiva, las transferencias de fondos a los gobiernos provinciales, al ser automáticas, impide el manejo de un "fondo de estabilización", al tiempo que relaja la restricción financiera de los gobiernos locales, de los que se espera deban explotar recursos propios con características más inflexibles en el ciclo, a diferencia de los recursos de origen federal, según lo ya indicado⁵⁴.

La expansión del sector público en servicios repetitivos o permanentes, sólo debería verificarse cuando el nivel de actividad económica indique el haberse alcanzado un nuevo piso en el estadio de crecimiento del ingreso nacional, es decir, ante aumentos "permanentes" del ingreso (niveles de ingreso per capita de largo plazo) y el crecimiento poblacional. No obstante, esto no debiera implicar, necesariamente, que verificado un nuevo piso del ingreso per capita, se deba avanzar en la colectivización de la provisión de bienes mixtos y privados en la economía; circunstancia que, por otra parte, no sería para nada recomendable desde el ángulo de una eficiente asignación de recursos⁵⁵. En períodos de baja demanda, o caída del ingreso en el sector privado, el Fondo de Estabilización no sólo debe ser visto como posible fuente de financiación de mayor actividad pública (producción pública de bienes privados y/o públicos), sino precisamente de aliento a la alicaída actividad privada.

Por último, en este terreno, un Estado de menor tamaño pero con un margen amplio de maniobra a través de un importante Fondo de Estabilización, puede constituir un instrumento complementario interesante a la hora de monitorear (o compensar) la expansión o contracción de la oferta monetaria provocada por los movimientos de capitales. La experiencia reciente vivida por Argentina (últimas dos décadas), probablemente hubiera sido algo diferente si el Estado hubiese podido esterilizar parte

⁵⁴ Se recuerda sobre este punto que en realidad las provincias también poseen impuestos cuya recaudación está ligada al nivel de actividad, como es el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos. Su eventual sustitución por un impuesto a las ventas minoristas o un IVA provincial, tendría igual característica.

⁵⁵ La provisión colectiva de bienes generadores de economías internas apropiables, puede conducir al sobredimensionamiento del servicio, fenómeno conocido como "fracaso de los bienes comunales", a la vez de generar una situación de exceso de demanda permanente (Piffano, H. , 1993b).

de la expansión en el momento del auge (1991-1994) y compensar la posterior caída del nivel de actividad como consecuencia del efecto tequila y otros *shocks* externos posteriores, con el empleo de la política fiscal (fondo de estabilización de por medio), dada las limitaciones que un país chico enfrenta en el uso de los instrumentos monetarios o de liquidez (modificaciones en la tasa de interés, restricciones cuantitativas al ingreso de capitales, etc.).

El esquema debe complementarse con un sistema de coordinación federal que contemple límites explícitos al gasto público consolidado y al endeudamiento de los estados nacional y provinciales, como ha sido sugerido oportunamente (Piffano, H., 1995 y 1998). Sin dudas, el esquema modifica sensiblemente la concepción actual en el diseño presupuestario, más ligado a las posibilidades máximas de financiamiento (restricción de liquidez) que a una estricta estimación de necesidades fiscales a ser financiadas, y esto exige un cambio cultural de la clase dirigente⁵⁶.

6.4.3. Las transferencias con rezagos

Un esquema que ha sido sugerido (ver por ejemplo, Facultad de Ciencias Económicas-UNLP, 1997), es el de suavizar las variaciones en la masa coparticipable mediante el expediente de transferir recursos sobre la base de lo recaudado en el año anterior.

Así, por ejemplo, a partir de un año base y ante un aumento posterior en la recaudación, los recursos serían distribuidos de la forma siguiente:

(i) El gobierno central retiene el 100% del “incremento” en la recaudación durante el primer período siguiente al adoptado como base; es decir, el incremento se suma al resultado de aplicar el porcentaje de la primaria, correspondiente al gobierno central, a la recaudación del período anterior;

(ii) A partir del período siguiente, las coparticipaciones vuelven a regirse por los porcentajes de la primaria, aplicados sobre la nueva recaudación (la del período anterior, que se había incrementado), que ahora constituye la nueva base a partir de la cual se computan los incrementos captados por el gobierno Central, con igual mecanismo.

(iii) Las provincias reciben el resto.

Un ejemplo numérico puede aclarar el mecanismo⁵⁷. Supóngase que en el período inicial (t) se recaudan \$100 y que se distribuyen: Nación 49,49%; Provincias y MCBA: 50,51%. En t + 1 supóngase que se recaudan \$110. En ese año a la Nación le corresponde \$59,49 y a las Provincias y MCBA \$50,51. Si en (t + 2) se recaudan \$110 se coparticipan según los índices de distribución primaria: Nación \$54,44; Provincias y MCBA \$55,56. Obsérvese que con recaudación total constante la parte nacional disminuye (más aún si la recaudación coparticipable hubiera disminuido). La Nación tendría un claro incentivo a que la recaudación aumente ya que de otro modo sus

⁵⁶ Haciendo ya algo de historia, cuando se sanciona la Ley N° 24.764, que fijó el Presupuesto para 1997, en su art. 45 se previó la aplicación de eventuales fondos excedentes a una lista priorizada de gastos. Por si existen dudas de qué hacer en materia de política fiscal con el ciclo económico, la ley explícitamente fijó un comportamiento fiscal procíclico.

⁵⁷ Esta explicación y el ejemplo numérico han sido extraídos del estudio citado al comienzo de este punto.

recursos disminuyen. En el ejemplo, para que a la Nación le corresponda en $(t + 2)$ la misma suma que en $t + 1$, la recaudación global tendría que ser de \$115,05 (recibiría \$5,05 de crecimiento de la recaudación, que le corresponde totalmente en ese año, más \$54,44 de su participación primaria en \$110).

La ventaja atribuida a este mecanismo es que no es necesario definir lo que se consideran “metas razonables” y que, con el fin de mantener un nivel de recursos mayor al actual, la Nación deba generar un crecimiento sostenido en la recaudación de los impuestos coparticipables. Las provincias, por otro lado, reciben todo el beneficio de la mayor recaudación con un período de rezago. La duración del período podría ser de 1 ó 2 años.

La posible crítica al método es señalar que nada habrá de garantizar que la Nación no utilice todos los recursos disponibles en momentos de aumentos importantes de la recaudación, para luego plantear como hecho consumado la inflexibilidad a la baja del gasto nacional. Es decir, deja abierta la posibilidad de una conducta estratégica de parte del gobierno central, sobre la que ya existen sobradas pruebas de incumplimientos (no automáticos o discrecionales) de obligaciones asumidas en los acuerdos federales con provincias.

6.4.4. Los promedios móviles

Constituye una variante del caso anterior de distribución con rezagos. La diferencia es que la suma a coparticipar con provincias es en este caso el resultado de un promedio de las recaudaciones previas (2 o 3 años anteriores, dependiendo de la duración estimada de los ciclos), lo que reduce la volatilidad de las transferencias⁵⁸. Sin embargo, es preciso señalar que las virtudes del sistema no se agotan en la suavización de las transferencias, sino que también permite conocer con certeza el monto que recibirá cada provincia en concepto de transferencia. Desde ya que es posible incorporar al mecanismo a la Nación.

Sin embargo, los incentivos recaudatorios pueden diluirse si en el elenco de la administración fiscal de la Nación no hay la suficiente permanencia de los funcionarios, en tanto los montos del reparto serían el resultado de la gestión recaudatoria de varias administraciones, dependiendo ello del lapso adoptado para el cálculo del promedio.

6.4.5. Sumas fijas por períodos

Consiste en establecer un monto fijo a transferir a los gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional de cada año, el cual tiene vigencia durante un período de tiempo predeterminado. Este método parece no responder a las características de un gobierno federal, adaptándose más para el caso de los gobiernos unitarios. No obstante, un esquema de reparto tributario que deriva en la fijación de “sumas absolutas estándar o postuladas”, puede diseñarse sobre la base del enfoque de “necesidades fiscales” (Piffano, H., 1995 y 1998b, op. cit.).

Cabe destacar, finalmente, que no existe un regla precisa para determinar ex-ante la capacidad de los distintos mecanismos expuestos. Es decir, las ventajas de un mecanismo sobre otro dependen de lo costoso que resulte una negociación periódica (en el caso de las sumas fijas) y de la capacidad para predecir la duración del ciclo

⁵⁸ Un mecanismo de este tipo es utilizado para calcular las transferencias en Australia.

económico (es decir, determinar el número de años a computar para la distribución por períodos rezagados).

6.5. Nuevamente sobre “discrecionalidades” y “automaticidades” ¿Es factible una política fiscal óptima?

La caracterización de qué representa una política fiscal óptima constituye un debate recurrente en la teoría económica. Este debate históricamente se encontró signado por dos posiciones antagónicas en cuanto al patrón que debe reflejar la política fiscal. Por un lado, desde el punto de vista macrokeynesiano tradicional la política óptima debe ser contracíclica o compensatoria. En cambio, las prescripciones de los modelos de “*tax smoothing*” implican políticas fiscales que resultan neutrales a lo largo del ciclo económico.

En el espacio de los instrumentos, los teóricos keynesianos habitualmente prescriben políticas “discrecionales”, es decir, políticas en las cuales la determinación de la contingencia para intentar expandir o contraer la economía queda en manos del hacedor de políticas. Por su parte, los teóricos del “*tax smoothing*” confían en políticas fiscales “automáticas”, en las cuales la correlación entre las tasas impositivas y el gasto público con el nivel de producto debe ser inexistente. Las tasas impositivas y la tasa de crecimiento del gasto público se calibran y se fijan en niveles consistentes con la restricción presupuestaria intertemporal, generándose ahorros y desahorros presupuestarios en función de si la economía atraviesa por un ciclo expansivo o uno contractivo.

Al observar la evidencia empírica⁵⁹, se ha encontrado que los países de la OECD registran correlaciones entre el producto y la política fiscal bajas (cercanas a cero), lo que indicaría que estos países realizan una política fiscal neutral a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, al examinar la evidencia de América Latina, las conclusiones resultan diferentes y difíciles de encuadrar en las prescripciones de la teoría económica. En efecto, para estos países la política fiscal resulta procíclica, con aumentos en el gasto público y reducciones en las alícuotas en el auge, y reducciones del gasto público y aumentos en las alícuotas en las recesiones.

La evidencia encontrada ha generado un nuevo debate. La existencia de algunas restricciones de “economía política”, junto con algunas características de la economía real, podría convertir a la prociclicidad de la política fiscal como la respuesta óptima bajo un determinado contexto institucional. Los principales elementos para la reversión del signo de la optimalidad de la política fiscal son, por un lado, una gran amplitud relativa del ciclo de la recaudación, y por el otro, **una restricción de economía política** que impida que en el auge del ciclo los superávits presupuestario sean utilizados para cancelar deuda generada en la recesión, tal cual lo prescribe la teoría del “*tax smoothing*”.

En caso de existir tal distorsión de economía política, impidiendo generar grandes superávits fiscales en el auge debido a las presiones para incrementar el gasto público, puede resultar óptimo reducir las alícuotas impositivas. De este modo se evita el derroche de recursos, ya que estos superávits no serían utilizados para la cancelación de

⁵⁹ Talvi y Vegh (1997); Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996).

deuda, sino a fines improductivos (“*rent seeking activities*”)⁶⁰. Sin embargo, la reducción de impuestos altera la condición de optimalidad intertemporal del “*tax smoothing*”, por lo cual puede resultar conveniente permitir algún grado de derroche de recursos explicando, de este modo, el aumento del gasto concomitante a la reducción impositiva en el “*boom*”. Finalmente, el argumento descuida la posibilidad de enfrenar también una restricción de política económica si es que la autoridad fiscal central es dominada por los intereses de los fiscos por no alterar el flujo de recursos hacia sus tesoros en el auge.

El caso latinoamericano posee una particularidad que aumenta la verosimilitud de la explicación del comportamiento procíclico. Por un lado, las bases tributarias de estos países, (generalmente en el consumo) son tres veces más volátiles que las bases tributarias de los países de la OECD. Esto implica que los superávits en el auge, con el gasto público calibrado en un nivel consistente de largo plazo, posean una magnitud considerable, aunque cabe advertir que parte de esta mayor volatilidad es inducida por la prociclicidad de la política ejecutada. Por el otro, en Latinoamérica se observa una ausencia de instituciones fiscales que impliquen comportamientos sostenibles y óptimos. Es decir, la optimalidad del comportamiento procíclico puede constituir un segundo mejor, una vez que se admite la distorsión de economía política.

Por lo expuesto, en países como la Argentina surge como crucial el establecimiento de instituciones fiscales adecuadas que permitan desarticular estas distorsiones y así alcanzar un resultado superior. Instituciones fiscales de jerarquía superior a la ley común, que impliquen un engoroso y alto costo político desatender o modificar – como la Ley-Convenio Fiscal Federal sugerida oportunamente⁶¹ –, son la vía requerida para generar el escenario institucional que anule las restricciones de política económica aludidas. El seguir la política alternativa, considerando imposible administrar un Fondo de Estabilización por la tentación a gastarlo, se estaría avalando una política fiscal procíclica, permitiendo que en el auge el dinero que se recaude inmediatamente se gaste, sin necesidad de esperar a que se acumule en dicho Fondo.

6.6. La evidencia empírica sobre la conducta procíclica de las finanzas públicas

6.6.1. El nivel de actividad y el gasto público consolidado en los años noventa

Examinando la performance de la economía argentina durante la década de los noventa, más precisamente entre los años 1990 y 1997, surge rápidamente la existencia de tres períodos: el período “largo” de la expansión económica, que corre entre 1990 y 1994, y coincide con la primera etapa de la Convertibilidad; el período “corto” recesivo del año 1995, usualmente identificado como consecuencia del “efecto tequila”; y, finalmente, el tercer período 1996 a 1997, de recuperación económica.

El Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 1, muestran esta evolución. El Gráfico N° 1 parte superior, representa el PBI a precios de mercado y a pesos de 1986, es decir, la

⁶⁰ Como se indicara previamente, esta fue la actitud adoptada a inicios de 1995, cuando se decidieran los aumentos de los aportes patronales, de la alícuota del IVA, de los aranceles de importación y del impuesto a los combustibles, así como la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y la ampliación de la base imponible del impuesto a los bienes personales.

⁶¹ Piffano, H., (1995 y 1998b, op. cit.).

evolución en términos reales del nivel de actividad económica. El gráfico de la parte inferior, en cambio, muestra los datos a valores corrientes. Este segundo tipo de información, permite una rápida comparación con la evolución experimentada por el gasto público, tanto consolidado (sumatoria de los tres niveles de gobierno), como el correspondiente a cada nivel de gobierno: el nivel nacional y el subnacional (provincias, GCABA y municipios) (Cuadro N° 2 y Gráfico N° 2).

Habrà de notarse al menos dos hechos: el comportamiento procíclico del gasto público consolidado y el “despegue” inicial mayor del gasto subnacional (hasta 1993), producto de la transferencia de los servicios educativos y de salud a las provincias desde el gobierno federal.

Una tercer característica, es notar que el gasto público siguió la evolución del nivel de actividad en la recuperación “pos tequila” (1996 y 1997), pero lo hizo a un ritmo algo inferior, circunstancia que implicó un leve descenso del tamaño agregado del sector público en la economía.

6.6.2. El gasto provincial

El comportamiento procíclico del gasto público provincial se verifica en la generalidad de las provincias, no obstante la mayor incidencia de las provincias avanzadas. En efecto, según se muestra en Cuadro N° 3 y en el Gráfico N° 3, la performance del gasto de las provincias agrupadas según el criterio de la Ley N° 20.221 (Avanzadas, Baja Densidad, Intermedias y Rezagadas), denota similar perfil que el agregado total.

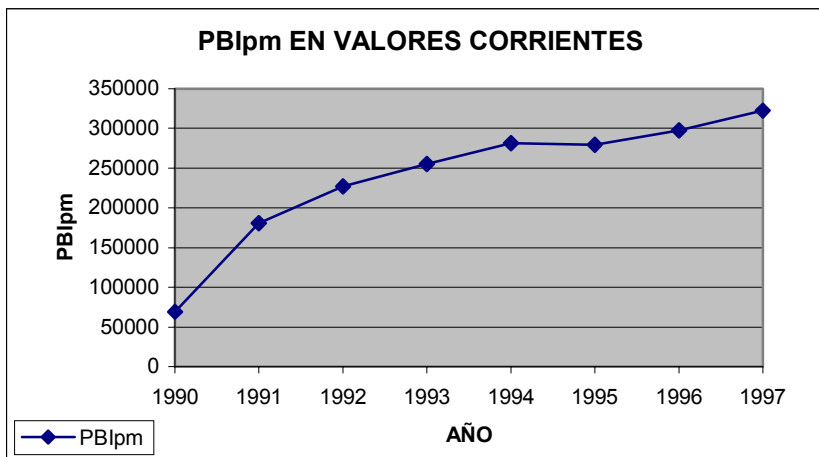
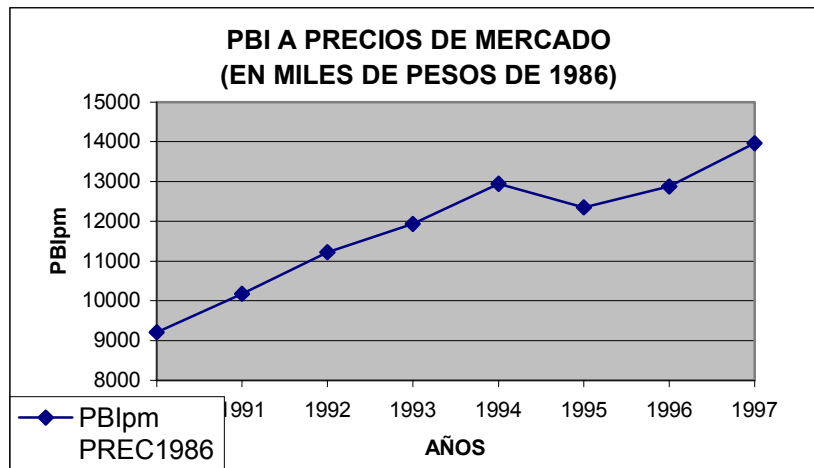
CUADRO N° 1
EL PBI A PRECIOS DE MERCADO

AÑO	PBIpm VAL CTE	VARIAC ANUAL	PBIpm PREC1986	VARIAC ANUAL
	1	2	3	4
1990	68.921,0	-	9213,1	-1,34%
1991	180.898,0	262,47%	10180,3	10,50%
1992	226.847,0	125,40%	11228,8	10,30%
1993	255.326,0	112,55%	11930,7	6,25%
1994	281.642,0	110,31%	12947,7	8,52%
1995	279.543,0	99,25%	12355,4	-4,57%
1996	297.359,0	106,37%	12880,6	4,25%
1997	322.367,0	108,41%	13962,4	8,40%

NOTA: Valores corrientes para 1997 estimado.

FUENTE: MEyOSP.

GRAFICO N° 1



CUADRO N° 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
(EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

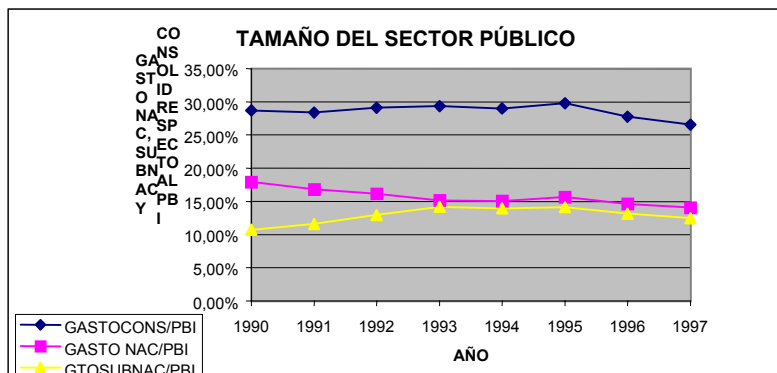
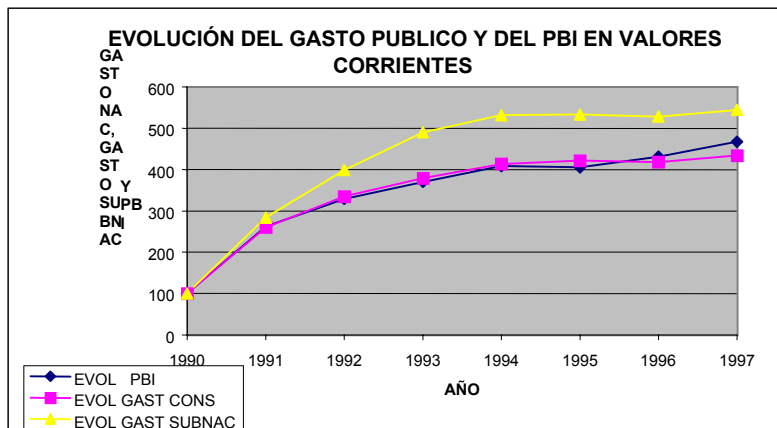
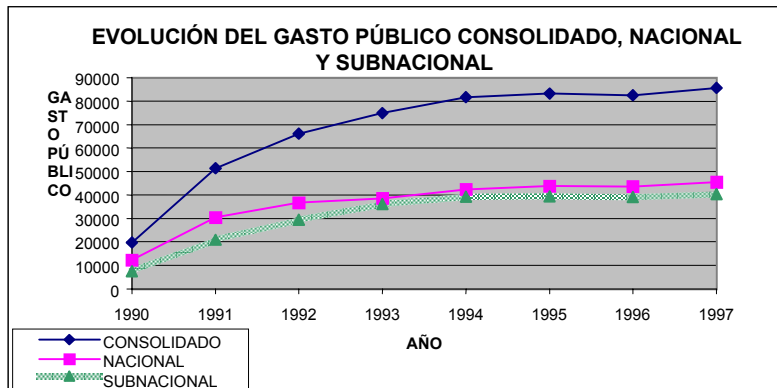
AÑO	GASTO CONSOLIDADO	VARIAC ANUAL	GASTO NACIONAL (*)	VARIAC ANUAL	GASTO SUBNACIONAL (**)	VARIAC ANUAL
1990	19.760	-	12.362	-	7.398	-
1991	51.395	160,10%	30.389	145,83%	21.006	183,94%
1992	66.072	28,56%	36.613	20,48%	29.459	40,24%
1993	74.932	13,41%	38.678	5,64%	36.254	23,07%
1994	81.742	9,09%	42.463	9,79%	39.279	8,34%
1995	83.254	1,85%	43.806	3,16%	39.448	0,43%
1996	82.614	-0,77%	43.564	-0,55%	39.050	-1,01%
1997	85.699	3,73%	45.452	4,33%	40.247	3,07%

NOTAS: (*) Incluye Gobierno Nacional, Empresas Públicas y Sistema Nacional de Seguridad Social.

(**) Incluye Gobiernos Provinciales, GCBA y Municipios.

FUENTE MEyOSP, SPE.

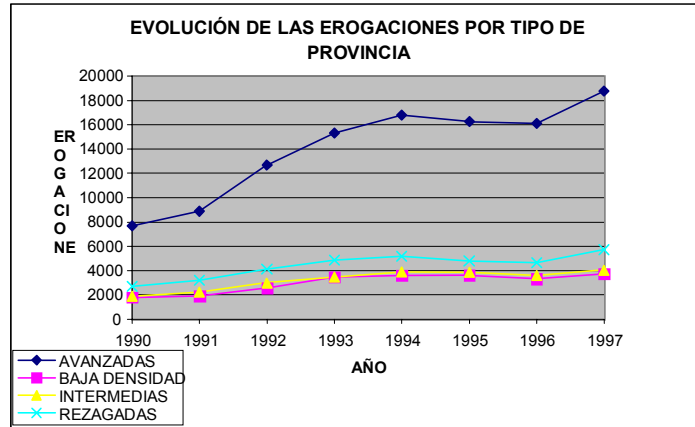
GRAFICO N° 2



CUADRO N° 3
LAS EROGACIONES PROVINCIALES SEGÚN AGRUPAMIENTO DE LA LEY 20.221

PROVINCIAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AVANZADAS	7691	8874	12670	15300	16814	16262	16087	18755
BAJA DENSIDAD	1804	1932	2570	3453	3577	3618	3325	3747
INTERMEDIAS	1894	2241	3000	3457	3903	3855	3594	4058
REZAGADAS	2714	3201	4115	4870	5169	4794	4653	5742

GRAFICO N° 3



6.6.3. La estructura del financiamiento del gasto provincial

Cuando se analiza la evolución de los recursos provinciales, identificando los recursos de origen provincial y los provenientes de jurisdicción nacional, surge la estructura porcentual de ambos tipos de recursos mostrada en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4

ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO PROVINCIAL (%)

ORIGEN DE LOS RECURSOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PROVINCIAL	38.2	37.0	39.6	42.4	43.7	42.7	41.8	41.3
NACIONAL	61.8	63.0	60.4	57.7	56.3	57.3	58.2	58.7

La característica general a resaltar, es el comportamiento de la estructura del financiamiento en el ciclo. En el período largo inicial (de auge), en especial luego de la puesta en vigencia del Plan de Convertibilidad, se registra un proceso de leve pero sostenido aumento de la correspondencia fiscal, es decir, un aumento de la participación de los recursos de origen provincial en el financiamiento. En 1995, con la recesión, tal estructura se deteriora; y este proceso de desmejora de la correspondencia fiscal se continúa en el tercer período con la recuperación económica.

En los puntos que siguen se intenta una explicación del comportamiento cíclico de las finanzas provinciales, teniendo en cuenta la performance de gastos y recursos indicada

precedentemente.

6.6.4. La “prociclicidad asimétrica” de las finanzas públicas provinciales y la estructura del financiamiento

En primer lugar, analícese el comportamiento de las erogaciones en los tres períodos identificados en la década. En el Cuadro N° 5 se muestra la evolución de las erogaciones provinciales entre puntas de cada período. Allí se observa un aumento importante durante el primer período, cuando el gasto provincial algo más que se duplica; una reducción leve en el segundo período y una recuperación posterior en el tercer período.

**CUADRO N° 5
EVOLUCIÓN DE LAS EROGACIONES PROVINCIALES**

PROVINCIAS	1994-1990	1995-1994	1997-1995
TOTAL	2.089	0.968	1.132

En segundo término, los recursos propios provinciales. En el Cuadro N° 6 se muestran las comparaciones entre puntas de cada período. Siguiendo similar patrón de comportamiento que el indicado para el gasto, debe no obstante resaltarse el pronunciado aumento del primer período, en el que supera en forma importante al incremento de los gastos.

**CUADRO N° 6
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS PROVINCIALES**

PROVINCIAS	1994-1990	1995-1994	1997-1995
TOTAL	2.592	0.938	1.171

Por último, los recursos de origen nacional. En el Cuadro N° 7 se puede advertir similar performance al de los gastos. En este caso no hay cambios significativos con respecto a los cambios operados en el nivel de los gastos.

**CUADRO N° 7
EVOLUCIÓN DE LAS TRASNFERENCIAS NACIONALES**

PROVINCIAS	1994-1990	1995-1994	1997-1995
TOTAL	2.084	0.993	1.206

Si ahora se procede a comparar las variaciones indicadas, se obtiene:

**CUADRO N° 8
RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS
Y LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES**

PROVINCIAS	1994-1990	1995-1994	1997-1995
TOTAL	1.244	0.944	0.970

Es decir:

- (a) Durante el primer período los recursos propios superan al crecimiento de las transferencias nacionales, mejorando la correspondencia fiscal en el período.
- (b) En el segundo período, se registra una caída leve de las transferencias nacionales, pero la caída en los recursos propios es superior, dando lugar al indicado deterioro de la correspondencia fiscal para este período.
- (c) Finalmente, en el tercer período, se recuperan tanto recursos propios como transferencias nacionales; sin embargo, el recupero de los recursos de origen nacional supera al de los recursos propios, razón por la que se mantiene el proceso de deterioro de la correspondencia fiscal.

**CUADRO N° 9
RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS
NACIONALES Y LAS EROGACIONES**

PROVINCIAS	1994-1990	1995-1994	1997-1995
TOTAL	0.997	1.026	1.066

El mismo análisis con similares conclusiones puede efectuarse, recurriendo a la comparación de los recursos con las erogaciones; así se infiere:

**CUADRO N° 10
RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS Y
LAS EROGACIONES PROVINCIALES**

PROVINCIAS	1994-1990	1995-1994	1997-1995
TOTAL	1.241	0.969	1.034

- (a) En el primer período las transferencias nacionales crecen en menor medida que las erogaciones. Ello fue posible por el aumento importante de los recursos propios. Los recursos propios crecieron en mayor medida que las erogaciones, de manera que este hecho permitió expandir el gasto más allá del ritmo en que crecían dichas transferencias nacionales. Mejora la correspondencia fiscal.
- (b) En el segundo período, en cambio, se produce un fenómeno inverso: las transferencias nacionales decrecen menos que el gasto, en tanto que los recursos propios caen en mayor medida que el gasto. Es decir, las transferencias nacionales permitieron financiar la inflexibilidad a la baja de las erogaciones en la recesión. Influyeron, además, en deteriorar la correspondencia fiscal.

- (c) Finalmente, en el tercer período, con la recuperación económica las transferencias nacionales crecen en mayor medida que las erogaciones. Nótese que también los recursos propios lo hacen; sin embargo, el crecimiento de los recursos propios es menor que el de las transferencias nacionales, de allí, el deterioro de la correspondencia fiscal en este período.

De esta segunda línea de razonamiento merece destacarse asimismo la influencia de las transferencias nacionales en cuanto a:

- (1) Inducir a un crecimiento más que proporcional en el gasto provincial durante la expansión.
- (2) Amortiguar en alguna medida, sin impedirlo, la baja del gasto provincial en la recesión.
- (3) Alentar la senda de crecimiento del gasto en la recuperación.

Esto indicaría un efecto “procíclico asimétrico” de las transferencias nacionales sobre las finanzas públicas provinciales, en el sentido que:

- (a) juegan un rol muy expansivo en el auge;
- (b) amortiguan solo parcialmente, es decir, no logran evitar la caída del gasto provincial en la recesión.

Lo descripto genera, a su vez, un importante interrogante adicional: sobre si el comportamiento procíclico de las finanzas públicas, en base al esquema de financiamiento del gasto provincial vigente, no induce a un comportamiento fiscal similar al anunciado por el fenómeno que la literatura ha identificado como el “*flypaper-effect*”⁶². Previamente analicemos que ha sucedido con la evolución del endeudamiento provincial en el ciclo.

6.6.5. El endeudamiento provincial en el ciclo

En el Cuadro N° 11 se puede observar la necesidad de financiamiento provincial en los tres períodos.

**CUADRO N° 11
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO PROVINCIAL
ACUMULADA EN CADA PERÍODO**

PROVINCIAS	1990-1994	1995	1996-1997
TOTAL	8.699	2.441	2.354
PROMEDIO ANUAL	1.740	2.441	1.177
PROMEDIO SIN P. BS AS	1.472	1.996	699
PROMEDIO SIN P. BS AS Y CAP FED	1.288	2.102	680

En el período de auge económico, junto con la expansión de los recursos propios, se produce un importante ritmo de crecimiento de la deuda provincial. El promedio anual

⁶² Para un desarrollo conceptual de este efecto ver Piffano, H, (1998b y 2003b).

durante el período 1990-1994 fue de \$ 1.740 millones, valor que baja a \$ 1.472 millones si se excluye a la Provincia de Buenos Aires y a \$ 1.288 millones si además se excluye al GCBA. Es decir, recordando que las erogaciones crecieron más que las transferencias nacionales en este período, resulta claro el fuerte incentivo que tuvieron las administraciones provinciales para aumentar el gasto provincial, financiado con el crecimiento de dichas transferencias pero exacerbando el ritmo de crecimiento con el aumento de los recursos propios y del uso del crédito público. La idea del fenómeno “*flypaper effect*”, o inclusive del “efecto *bandwagonism*”, en el sentido de generar un efecto expansivo superior al pronosticado por la teoría normativa tradicional, parece cumplirse en esta etapa.

Lo observado en el período recesivo, indica que la menor caída del gasto fue posible con un aumento importante del endeudamiento, junto con la ayuda de las transferencias nacionales. La deuda aumentó en este período: se duplicó con relación al promedio anual del período expansivo a \$ 2.441 millones para el total de provincias, \$ 1.996 millones excluyendo a la Provincia de Buenos Aires, y \$ 2.102 millones si además se excluye al GCBA. De manera que la relativa inflexibilidad del gasto a la baja en la recesión (recuérdese que el gasto bajó de todas maneras, comportándose procíclicamente) fue posible básicamente por esta capacidad de endeudamiento provincial. También el fenómeno del *flypaper-effect* preanuncia su “no reversibilidad” (“*money sticks where it hits*”), debido a que resulta notablemente más difícil reducir el gasto público que aumentarlo.

Finalmente, en el tercer período, junto con la recuperación de los recursos, especialmente de las transferencias nacionales – ya que los recursos propios crecieron en menor medida – se produce un nuevo endeudamiento que, no obstante, se ubica en un nivel bastante inferior al período recesivo, e inclusive menor al promedio anual correspondiente a la expansión del período inicial. Esto denota el resultado de un esfuerzo de ajuste de las finanzas públicas provinciales (pacto fiscal de por medio), con privatizaciones de bancos y otros entes provinciales y traspasos de las cajas previsionales deficitarias a la Nación, entre las más relevantes que, sin embargo, no alcanzó para modificar el comportamiento procíclico de las mismas.

Una observación interesante puede efectuarse a partir del análisis de la relación entre el endeudamiento provincial y la estructura del financiamiento del gasto. En efecto, de un análisis de regresión por el que se correlaciona la relación deuda / recursos propios (DEUDARECUPROP) con respecto a la participación de los recursos propios en el financiamiento del gasto (RECUPROP), se obtiene el siguiente ajuste:

$$\text{DEUDARECUPROP} = 6,50867 - 10,59066 * \text{RECUPORP} \\ (6,315428) \quad (-3,283768)$$

$$R^2 = 0,328923; R^2 \text{ ajustado} = 0,298420; F = 10,78313; DW = 1,04575$$

donde los guarismos entre paréntesis indican los valores del estadístico t.

Un segundo ajuste excluyendo a la Provincia de Buenos Aires, arroja el siguiente resultado:

$$\text{DEUDARECUPROPSBA} = 8,495708 - 19,60334 * \text{RECUPORPSBA}$$

(7,211914) (-4,429638)

$R^2 = 0,483035$; R^2 ajustado = 0,458417; $F = 19,62169$; $DW = 1,277040$

Los valores de los estadísticos en el segundo ajuste mejoran respecto al primero. Especialmente téngase en cuenta que para un *cross section* lograr explicar el 46% de la varianza con la variable RECUPROPSBA, es importante. También lo son los valores hallados en los estadísticos t y F, denotando la relevancia de la variable explicativa y la función.

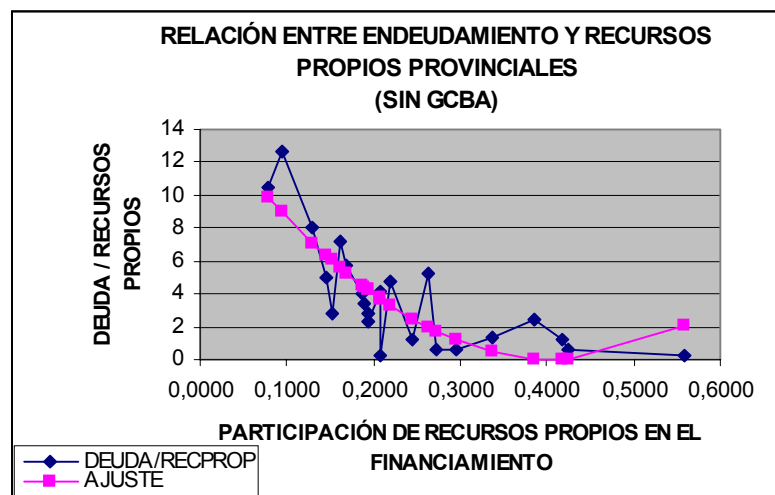
Adicionalmente, para mejorar las estimaciones, se efectuó otro ajuste, en el que se empleó una ecuación de segundo grado, cuyo resultado fue:

$$\begin{aligned} \text{DEUDARECUPROPSBA} = & 15,19409 - 74,28993 * \text{RECUPROPSBA} + \\ & (7,418) \quad (-4,857) \\ & + 90,86668 * \text{RECUPROPSBA}^2 \\ & (3,673) \end{aligned}$$

$R^2 = 0,691325$; R^2 ajustado = 0,660458; $F = 22,39658$; $DW = 2,046784$

El Gráfico N° 4 muestra este ajuste.

GRAFICO N° 4



Las mejoras en los estadísticos son evidentes, tanto con relación al R^2 ajustado como en los valores t y F.

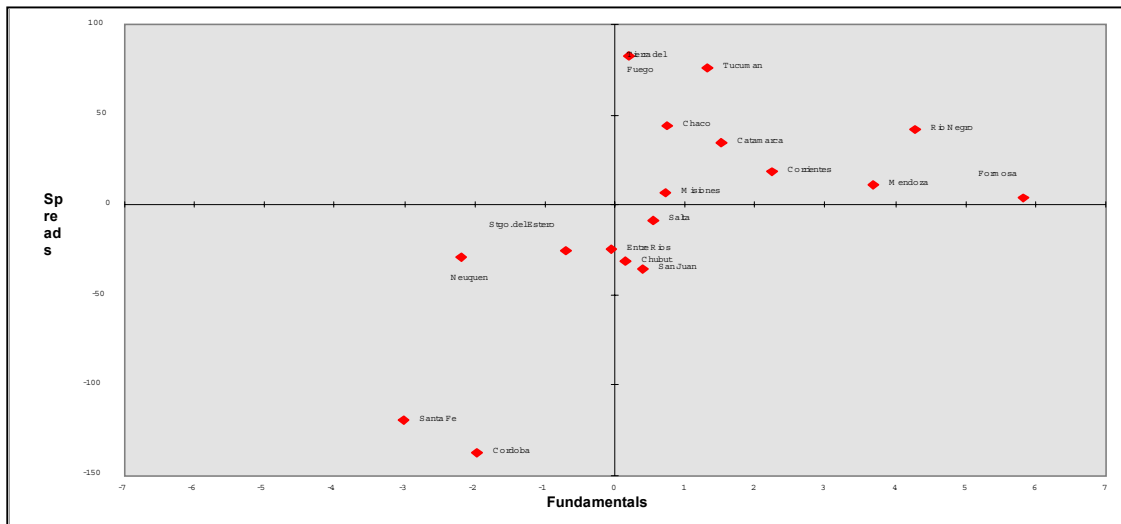
Finalmente, para intentar verificar gráficamente la hipótesis del no funcionamiento de los postulados del mercado disciplinador, se calculó un indicador al cual llamamos “*fundamentals*”⁶³ y se calcularon los “*spreads*”⁶⁴ de 94 operaciones de préstamos a

⁶³ Este indicador es un promedio de las siguientes variables: Déficits más ATN/Erogaciones, Stock total de deuda/recursos totales menos ATN, Servicios de la deuda/Recursos totales menos ATN, PBG per

provincias con garantía de coparticipación, concretadas entre junio de 1996 y setiembre de 1997. Los resultados hallados se presentan en el Gráfico N° 5. Sobre el eje de abscisas se presentan los valores correspondientes a cada provincia para el indicador de *fundamentals* y el valor correspondiente al *spread* promedio pagado por la provincia puede leerse sobre el eje de ordenadas.

En el gráfico queda reflejado que provincias que tienen similares “*fundamentals*” enfrentan costos de endeudamiento muy dispares y que a su vez existen provincias que enfrentan costos similares a pesar de sus disímiles condiciones estructurales⁶⁵. Por lo tanto, a partir de la evidencia empírica, puede argumentarse que no existe una relación precisa entre las condiciones económicas estructurales y el costo del endeudamiento que enfrentan las provincias, lo que permite advertir la necesidad de avanzar definitivamente hacia un sistema de coordinación de la deuda que imponga una restricción presupuestaria “fuerte”⁶⁶.

GRAFICO N° 5



De lo anterior se corrobora que la utilización de recursos de coparticipación como garantía de los préstamos, constituye una tecnología financiera⁶⁷ que, al asegurar la consistencia temporal de los compromisos asumidos por las provincias, levanta la restricción de liquidez que estas enfrentarían en caso de tener un comportamiento fiscal irresponsable^{68 69}. Es decir, bajo este sistema de garantía, el Banco Nación retiene de las

capita, Recursos tributarios propios/Recursos totales. Estas variables fueron previamente estandarizadas y se introdujeron con el signo apropiado en cada caso.

⁶⁴ Se calculó el spread restando la tasa de cada operación del valor correspondiente (para cada vida promedio) de una regresión logarítmica entre las tasas de todas las operaciones y sus distintas “vida promedio”(calculada esta última controlando plazos, amortizaciones y años de gracia).

⁶⁵ Los resultados de la regresión desmejoran si se quita de la muestra a las provincias de Córdoba y Santa Fe. En ese caso el signo es positivo, pero el coeficiente t es igual a 1,18 y el R² es igual a 0.09.

⁶⁶ En Dillinger, W y Webb, S. B. (1998) puede encontrarse un tratamiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en Brasil, en el cual se arriba a una recomendación similar.

⁶⁷ Se debe mencionar que aun no existiendo una tecnología de este tipo los prestamistas pueden percibir una garantía implícita por parte del Gobierno Nacional, por lo cual la política propuesta debe ser más amplia que la eliminación de este mecanismo. Sobre esto, nos remitimos a los argumentos expuestos en el tema del “salvataje”.

⁶⁸ Como se ha mencionado repetidamente, la estructura de las relaciones financieras intergubernamentales vigente en la Argentina, junto al estrecho horizonte temporal internalizado por los políticos, induce a un gasto excesivo. Sin embargo, la restricción de liquidez que el sistema financiero

transferencias a provincias los importes correspondientes a los pagos de intereses y amortizaciones, los cuales son girados automáticamente a la entidad que otorgó el crédito sin que las provincias puedan interferir en este mecanismo⁷⁰. Por lo tanto, puede argumentarse que este mecanismo constituye un sistema automático de pagos, y no sólo un colateral, que reduce el costo relativo del uso del crédito de los gobiernos subnacionales.

Adicionalmente, durante la convertibilidad existió en nuestro país otro incentivo para que el sistema financiero concediera préstamos a las provincias, lo que impidió el cumplimiento de la segunda condición postulada para que el mercado funcione con eficacia (la inexistencia de privilegios). Como antecedente importante, cabe citar el caso de la comunicación “A” 2253 de Banco Central que estableció que: “a los fines de la determinación de la exigencia de capitales mínimos, se ponderen al 0% los préstamos que se otorguen a las Provincias, a la MCBA y a los bancos oficiales de esas jurisdicciones, garantizados con la afectación especial de fondos de coparticipación federal de impuestos, en operaciones que cuenten con la pertinente intervención del MEYOSP”. A su vez, la comunicación “A” 2216 del Banco Central estableció que, a los efectos de las previsiones mínimas y clasificación de deudores, los préstamos con - “afectación en prenda de fondos de la coparticipación federal de impuestos, en operaciones que cuenten con la pertinente intervención del MEYOSP”- se incluyan en la categoría normal. Es decir, esta norma exige el mínimo del 1% de provisionamiento.

Finalmente, si se analiza la situación provincial en cuanto a la afectación de los recursos de coparticipación en operaciones de crédito, se puede advertir nuevamente una asociación negativa, en este caso, entre la participación de los recursos propios en el financiamiento (RPSBA) y dicha afectación (COPARCOM), denotando que una menor correspondencia fiscal se corresponde con una mayor afectación de recursos de origen nacional, circunstancia que implica menor solvencia. El ajuste arroja:

$$\text{COPARCOM} = 0,586929 - 0,995353 * \text{RPSBA}$$

$$(5,225) \quad (-2,359)$$

$$R^2 = 0,209487; R^2 \text{ ajustado} = 0,171843; F = 5,565024; DW = 2,337642$$

El Gráfico N° 6, ilustra la situación. Resulta claro que las provincias con menor proporción de recursos propios en el financiamiento del gasto total, se han visto incentivadas a afectar los recursos de origen nacional (que no gobiernan) hasta límites en algunos casos extremos, como Río Negro, La Rioja y Tucumán. Las posibilidades del salvataje son mayores a menor tamaño de los presupuestos provinciales, lo que alienta a una conducta estratégica mayor de parte de los gobiernos pertinentes⁷¹.

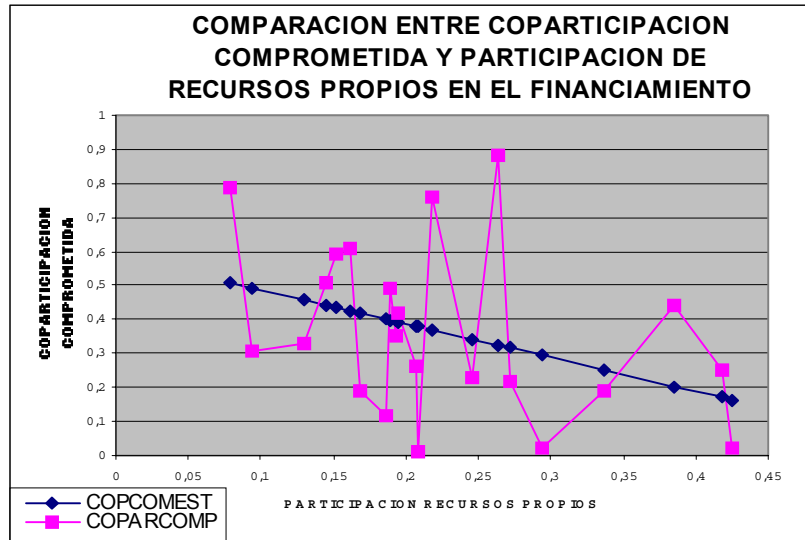
impondría a las provincias, en ausencia de una tecnología de este tipo, contrarrestaría la tendencia al exceso de gasto. Por lo tanto, esta innovación tecnológica, al eliminar la restricción de liquidez, posibilita que los funcionarios provinciales realicen sus ambiciones de corto plazo.

⁶⁹ Cabe mencionar que mientras el sector privado puede utilizar su riqueza total como colateral, no es común observar que los gobiernos comprometan más allá de sus recursos.

⁷⁰ Sin embargo, dada la estructura legal de este sistema, Standard & Poors ha argumentado que las provincias podrían alterar los términos y condiciones de su endeudamiento, de modo que no se eliminaría completamente la probabilidad de “default”.

⁷¹ Provincias más grandes, donde los recursos propios en el financiamiento son proporcionalmente mayores, suelen tener que enfrentar sus urgencias fiscales con decisiones de ajuste propias sin salvataje

GRAFICO N° 6



6.6.6. Prociclicidad y la tesis *flypaper-effect*: una estimación con datos de panel⁷²

Teniendo en cuenta la asociación encontrada entre la performance de recursos y gastos provinciales con el PBI nacional, se ha procedido a efectuar un análisis más detallado de la misma, mediante el ajuste por mínimos cuadrados correspondiente al programa LIMDEP, que utiliza la técnica de datos de panel. La intención es demostrar que estimaciones que computan adecuadamente las particularidades de cada una de las 24 jurisdicciones provinciales, arrojan resultados que corroboran las inferencias comentadas previamente.

a) Las erogaciones y recursos provinciales y el PBI nacional

La primera regresión corresponde a la correlación entre las erogaciones por provincias de los años 1990 a 1997 (un total de 192 observaciones), y el PBI nacional, utilizando la técnica común de mínimos cuadrados con el empleo de variables *dummy* por provincia, a fin de captar la existencia de efectos fijos. Los resultados son elocuentes de la alta asociación. El R^2 ajustado es de 0.90717 y el estadístico “t” correspondiente a la variable explicativa (PBI) de 7.868. Efectuado el análisis correspondiente a las estimaciones de los efectos fijos y aleatorios, y de acuerdo con el Test de Hausman, se desprende la prominencia de los efectos fijos por sobre los aleatorios, dándole sustento estadístico sólido a las estimaciones. Finalmente, efectuada la corrida para detectar problemas de heterocedasticidad, se advierte que los resultados de la estimación se modifican sólo ligeramente. El valor “t” de la variable explicativa baja a 1.205, significando un margen de confianza aún importante.

La segunda regresión corresponde a la asociación entre recursos de origen nacional y el PBI nacional. Los resultados indican un R^2 ajustado de 0.90008 y un “t” de la variable explicativa de 9.948. El Test de Hausman en este caso, también arroja la prominencia de

importante del gobierno central. La viabilidad financiera del salvataje en estos casos – a igualdad de preferencia (voluntad) política de los gobernantes centrales – se reduce enormemente.

⁷² La tarea econométrica con el empleo de la técnica de datos de panel, estuvo a cargo de las Licenciadas Mariela Balbo y Josefina Posadas.

los efectos fijos por sobre los aleatorios y el ajuste por heterocedasticidad reduce el valor de la variable “t” a 1,599.

Finalmente, la asociación entre los recursos propios y el PBI nacional. Arroja un R^2 ajustado de 0.89596 y un “t” de 5.883, es decir, como era de esperar, los niveles de significatividad de los estadísticos son menores que en el caso de los recursos de origen nacional y de las erogaciones. El Test de Hausman arroja resultados similares a los anteriores y el ajuste por heterocedasticidad reduce el nivel de confianza de la variable explicativa, al estimar “t” en 1.031.

El análisis estadístico confirma, por lo tanto, la prociclicidad de las finanzas provinciales, donde la mayor asociación se presenta en los casos de las erogaciones y los recursos de origen nacional. Es importante destacar que el valor más alto del estadístico “t”, que corresponde a la variable explicativa (PBI), se presenta en los recursos de origen nacional, en tanto el valor menor se da para el caso de los recursos propios.

b) Las erogaciones provinciales, las transferencias nacionales y los recursos propios provinciales

Un segundo conjunto de regresiones fue efectuado a fin de correlacionar las erogaciones provinciales con los recursos propios y los de origen nacional. La importante asociación de las erogaciones provinciales con las transferencias nacionales, que ya podría inferirse de los resultados comentados en el apartado anterior, se explica por la asociación común con el PBI nacional. El ajuste, que incluye el ajuste por heterocedasticidad, arroja un R^2 es de 0.98141; el “t” de la variable explicativa (RECNA) es de 1.359. Asimismo, los efectos fijos superan a los aleatorios, de acuerdo con los resultados del Test de Hausman.

Igualmente, para el caso de la variable recursos propios (RECPROV), el ajuste contemplando heterocedasticidad, arroja un R^2 de 0.98774 y un valor de “t” de 1.284. También en este caso, los efectos fijos superan a los aleatorios, de acuerdo con los resultados del Test de Hausman.

6.6.7. La prociclicidad de las finanzas públicas argentinas en una perspectiva comparada

El fenómeno del comportamiento cíclico de las finanzas públicas no es un hecho novedoso en las economías Latinoamericanas. De acuerdo con estudios realizados por varios economistas del Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL⁷³. Según el BID (1998), del análisis de las fluctuaciones del gasto per cápita de 15 gobiernos centrales de América Latina y el Caribe, con relación al ciclo económico medido en términos de la evolución del PBI durante los años 1981 a 1995, surge que la mayoría de los casos (86%) corresponden a un comportamiento procíclico. Al observar esta performance en los países del sudeste asiático, se observa un efecto procíclico menor (60% de los casos).

En un estudio detallado para países de la OECD y América Latina de Giorno, C. y otros

⁷³ Ver Gavin, M., Hausman, R., Perotti, R. y Talvi, E. (1996). También BID (1998) y Mostajo, R. (CEPAL, 1998) comentado en BID (1998).

(1995), comentado en la publicación del BID, referido a los componentes automáticos y discrecionales en la variación del gasto público, se concluye:

- a) En los países de la OECD el saldo cíclico de los déficits públicos ha fluctuado entre el 0,8 y -0,5 puntos del PBI en el período 1985-1996, en tanto en América Latina evidencian un componente cíclico del déficit muy significativo en los años noventa, con fluctuaciones entre -1 punto del PBI en Argentina (1996) y Brasil (1992) y 1 punto del PBI en Argentina y Perú (1994).
- b) En los países con mayor fluctuación, el componente cíclico tiene más gravitación: en orden decreciente, Perú (con un desvío estándar de 0,062 en los años noventa), Argentina (con 0,05), Venezuela (0,047), México (0,042) y Brasil (0,037).
- c) Un elemento determinante importante es el peso de los ingresos tributarios en el total de recursos del sector público. En algunos países es muy significativo: Argentina 90%, Perú 80%, Chile 70%, Brasil 60%, Colombia y México 50%.

El informe del BID concluye que si se tiene en cuenta lo indicado en b) y c), la Argentina, en primer lugar, y luego Perú, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, son los países en los que la influencia del ciclo económico es fundamental para evaluar las cuentas públicas.

Finalmente, para Latinoamérica el BID advierte sobre los grandes inconvenientes que la prociclicidad plantea con relación al gasto social, especialmente en los períodos recesivos, de manera que se acentúa en estos casos la necesidad de atender el problema de la sustentabilidad temporal del gasto público, debiéndose prevenir y evitar los desperdicios y costos sociales de las políticas de “*stop and go*”, al tiempo de contribuir a la consolidación fiscal y la estabilidad macroeconómica.

Sobre la base de ese diagnóstico, el BID ha recomendado entre otras medidas, evitar expansiones del gasto basadas en ingresos públicos transitorios y diseñar mecanismos de estabilización de los ingresos públicos, que permitan mitigar las fluctuaciones del gasto frente al ciclo económico, como ser la creación de fondos de estabilización.

Los fondos citados, sobre los que existe algún tipo de antecedente en Latinoamérica, como ya se mencionara, son los ligados a los cambios en el nivel de precio de ciertos *commodities*, como los del cobre en Chile y el café en Colombia. No existen antecedentes de fondos alimentados por recursos de rentas generales para fines de estabilización. En cambio, son abundantes los fondos con “afectaciones específicas” que acentúan la prociclicidad.

6.6.8. Un ejemplo de operación del sistema de transferencias mediante promedios móviles

Usando los datos de las transferencias a provincias en concepto de la Ley N° 23.548, para el período enero 1991 a diciembre 1997, se ha simulado cual hubiera sido el comportamiento de las transferencias a provincias si hubiera existido un mecanismo de promedios móviles que compute 24 meses⁷⁴. Los resultados se pueden observar en el Gráfico N° 7.

⁷⁴ Piffano, H., et. al, 1998, op cit.

En tanto que el funcionamiento de este mecanismo hubiera acumulado recursos en un fondo, que podríamos identificar como de anticrisis o de estabilización, que se habría activado en forma automática (Gráfico N° 8).

GRAFICO N° 7

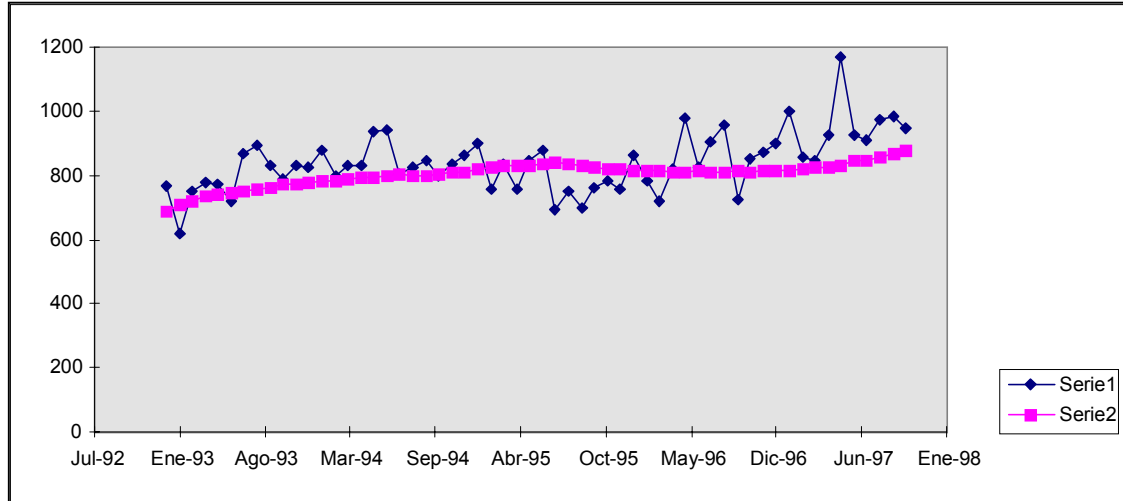
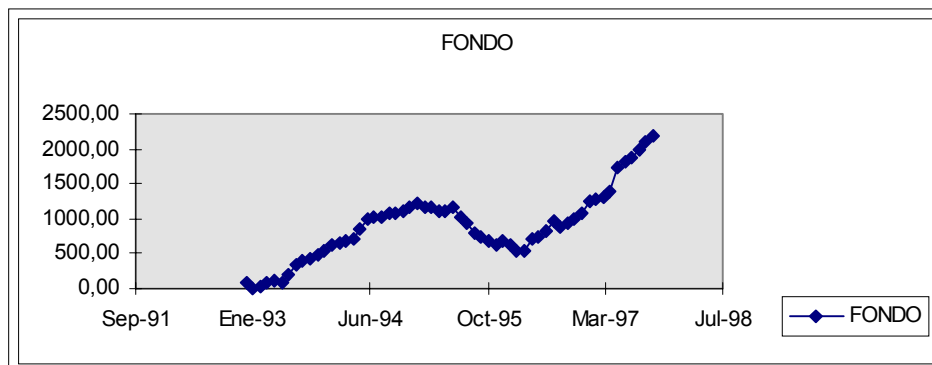


GRAFICO N° 8



6.6.9. Conclusiones del estudio empírico

Prociclicidad

La conclusión del análisis estadístico, formulado sobre la base de la técnica de datos de panel, indica claramente la asociación de las finanzas provinciales con el ciclo económico, al estar las erogaciones y los recursos provinciales gobernados por el PBI nacional. Asimismo, la correlación encontrada entre las erogaciones y los recursos, tanto de origen nacional como propios, indica que la actitud de aumentar los gastos ante aumentos en las transferencias nacionales, se ve exacerbado por el aumento de los recursos provinciales propios, que, no obstante su menor pronosticada elasticidad-ingreso, siguen a las erogaciones en forma altamente correlacionada.

La prociclicidad de las finanzas públicas en Latinoamérica ha sido un fenómeno

detectado y analizado por diversos estudios. En una perspectiva comparada, las finanzas públicas de la Argentina aparecen como liderando este comportamiento en la región.

Endeudamiento

Asimismo, de la evidencia empírica analizada surge que las provincias con tendencia a endeudarse más, son las que demuestran mayor debilidad en cuanto al principio de correspondencia fiscal. En realidad, si el mercado de capitales operara bajo los supuestos usuales de apertura, transparencia y competitividad perfecta, parece ilógico encontrar una asociación negativa entre el grado de endeudamiento y la solidez fiscal, denunciada por una mayor base tributaria propia. Sin embargo, como resultados del esquema de coparticipación federal ligado al centralismo tributario, el empleo de cláusulas de garantía con afectación de los recursos de origen nacional y los mecanismos *ad hoc* de salvataje federal (ATN), han influido para modificar en forma estrictamente inversa el funcionamiento del mercado de deuda pública.

Cuando se efectúa un análisis más completo de los determinantes de la solvencia fiscal de los gobiernos, identificados los indicadores que expresan los “*fundamentals*” en cada jurisdicción y se los correlaciona con los “*spreads*” registrados en las operaciones de préstamos a provincias, surge que no existe la asociación esperada. El mercado no parece disciplinar las conductas de oferentes y demandantes, en tanto los diferenciales de costo en el uso del crédito, no se alinean con la mayor o menor solvencia fiscal. En rigor, para provincias con similares niveles de solvencia, se registran distintos niveles de “*spread*”.

Flypaper-effect

Finalmente, la prociclicidad de las finanzas provinciales, donde el esquema de financiamiento provincial está dominado en forma importante por las transferencias nacionales, con evidencias claras de la existencia del fenómeno “*flypaper-effect*”, donde las erogaciones provinciales se “pegan” a los recursos en el auge y resisten – aunque sin impedirlo - a la caída en la recesión, induciendo a un endeudamiento excesivo, implican un comportamiento fiscal inadecuado, que confirma los argumentos y pronósticos de la teoría positiva e invalidan postulados tradicionales de la teoría normativa del federalismo fiscal.

Promedios móviles y fondo de estabilización

Finalmente, se ha podido simular las ventajas de un sistema de transferencias en base a promedios móviles, combinado con la constitución de un fondo anticrisis o de estabilización, que habría posibilitado un comportamiento anticíclico de las finanzas públicas provinciales. Las soluciones técnicas son posibles; resta la voluntad política de llevarlas a cabo.

6.6.10. Conclusiones generales de esta sección

En función de lo analizado a lo largo del presente estudio, pueden establecerse algunos lineamientos básicos sobre lo que debería consensuarse en materia del nuevo acuerdo federal. El criterio general para resolver los problemas del ciclo económico, no es el

parametrizar los resultados de la política fiscal; en cambio, sí establecer límites al uso de determinados instrumentos fiscales y financieros⁷⁵.

En algunos casos, los límites serán discrecionales, en sentido federal, es decir consensuados por ambos niveles de gobierno, deben regir por períodos no muy largos de tiempo (5 o 10 años como máximo), el período usual de los regímenes de coparticipación federal de impuestos, y estar sujetos a eventuales ajustes con intervención del Organismo Fiscal Federal (OFF).

En otros, los límites serán automáticos, establecidos en la Ley Fiscal y Financiera Federal.

Entre los parámetros discrecionales a consensuar se encuentran:

- a) Los estándares o valores postulados per capita de los servicios gubernamentales subnacionales y nacionales.
- b) Las capacidades tributarias per capita, para un sistema tributario estable diseñado en el marco del nuevo acuerdo federal (reforma tributaria federal).
- c) Las proyecciones del plan de obras para infraestructura económico-social.
- d) Las proyecciones del sistema unificado de seguridad social.
- e) Las proyecciones de la deuda pública consolidada, existentes al momento de perfeccionarse el nuevo acuerdo, y su servicio.

Los parámetros de características automáticas son:

- a) La constitución y el uso del Fondo de Estabilización, según se produzcan desvíos entre las recaudaciones reales y las proyecciones de las necesidades de gasto absoluto a financiar (con balances financieros trimestrales).
- b) Los límites al endeudamiento, según parámetros de sostenibilidad y solvencia consensuados.
- c) Adhesión al sistema de administración financiera gubernamental y esquemas de monitoreo federal, consensuados.

Las situaciones fiscales especiales, consistentes en necesidades imprevistas de financiamiento del nivel nacional o provincial de gobierno, no subsanables por los instrumentos previos y que impliquen:

- a) afectación de recursos
- b) salvatajes especiales

requerirían de un acuerdo federal *ad-hoc* con intervención del Organismo Fiscal Federal (OFF). Para el segundo (los salvatajes especiales) sería conveniente la constitución de un Fondo para Emergencias Provinciales alimentado con recursos propios y de coparticipación del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Ello permitiría “federalizar” los salvatajes.

En el nuevo marco del acuerdo federal, los ATN deben ser justificados a través del OFF. Las jurisdicciones que acepten ayudas especiales (salvatajes), deberán sujetarse al acuerdo de saneamiento fiscal, acordado y monitoreado por el conjunto de las jurisdicciones.

⁷⁵ Para extensiones sobre la justificación del establecimiento de límites a las potestades fiscales y financieras de los gobiernos, ver Piffano, H. (1999). El tema se trata en Nota 9.

Capítulo 7

Coordinación fiscal y coordinación financiera: el uso del crédito público

7.1. Introducción

El tema de la coordinación financiera entre niveles de gobierno en un régimen federal ha sido tradicionalmente planteado en el campo eminentemente fiscal, es decir, tributario y del gasto público, descuidándose en gran medida los problemas de la política financiera (monetaria y de deuda pública).

En la literatura sobre federalismo fiscal, poca importancia se ha dado al tema específico de coordinación financiera referida al "nivel absoluto" del gasto público consolidado y a la cuestión del "financiamiento no tributario del gasto público mediante el uso del crédito". En especial, ha sido poca la preocupación de analizar la cuestión del endeudamiento al mismo nivel que la cuestión de la asignación de potestades tributarias. Solamente el tema se lo ha considerado a través del planteo normativo general de que, siendo la "rama estabilización" un aspecto que decididamente debe estar a cargo de los gobiernos centrales, potestades tanto relativas a la moneda, como al uso del crédito con fines de estabilización, no debieran ser asignadas a los gobiernos locales o subnacionales (Musgrave, R. 1959; Oates, W., 1972; op. cit.). El tema, en cambio, no se lo ha abordado suficientemente desde el ángulo de la asignación de recursos y con un enfoque positivo, circunstancia que motivara más recientemente un conjunto de trabajos que en esta oportunidad se habrán de reseñar con vistas a generar recomendaciones de política fiscal y financiera federal⁷⁶.

Aún cuando la teoría normativa del federalismo fiscal postula centralizar la moneda y el crédito, el uso del crédito de parte de los gobiernos subnacionales es un hecho generalizado. En Argentina ha dado lugar inclusive a la emisión de títulos provinciales que han circulado como sucedáneos de la moneda, es decir, con características de moneda local cuando su colocación ha sido coactiva en el pago de sueldos de los agentes públicos y de los suministros y obras de proveedores de los estados provinciales.

De acuerdo a las razones que analizamos seguidamente, se entiende que el nuevo acuerdo federal que debe lograr Argentina por mandato constitucional, debe incluir en la agenda de las discusiones la cuestión del uso del crédito. Vale decir, el régimen de coparticipación, de alguna manera, deberá contemplar algún esquema de reparto del "crédito disponible" a nivel país⁷⁷.

La cuestión es bastante similar a la que se plantea con los tributos, en tanto la presión tributaria global ejerce un límite económico natural a cualquier intento de aumentar impuestos de parte de algún nivel de gobierno o en gravar concurrentemente alguna base imponible, circunstancia que obliga en estos casos a definir el reparto de espacios tributarios ("*tax-room*") para los gobiernos nacional y subnacionales. Sin embargo, en el caso de las decisiones tributarias de los gobiernos subnacionales, si la traslación de la

⁷⁶ Ver como antecedentes del autor: Piffano, H., (1996, 1998 y 2004), y Piffano, H., et al, (1998).

⁷⁷ El tema podría extenderse al caso de la moneda, en el marco de las necesidades locales de regular la oferta monetaria, a la manera de la Reserva Federal de los E.U.A. o algún esquema institucional alternativo.

carga es acotada - al utilizarse impuestos locales sin derrames de costos hacia otras jurisdicciones o que eviten arbitrajes interjurisdiccionales no deseados - la cuestión tributaria reduce notablemente los problemas de coordinación. Este no es precisamente el caso cuando el financiamiento proviene del uso del crédito, como se analiza seguidamente.

7.2. El uso del crédito y el mercado financiero

La existencia de un mercado financiero provee importantes beneficios a los agentes económicos que en él participan. Por ejemplo, posibilita a los consumidores elegir un apropiado sendero de consumo a lo largo del ciclo de vida, permite a las firmas superar los obstáculos financieros de tener que solventar sus proyectos de inversión con ingresos propios, y libera al gobierno de realizar costosos cambios en las alícuotas impositivas para financiar los mayores gastos en períodos en que lo considere oportuno (permitiendo el “*tax smoothing*”).

Para cumplir esta función, el mercado financiero debe permitir que los agentes mantengan desequilibrios temporarios entre sus ingresos y sus egresos. Es decir, el mercado debe proporcionar la liquidez necesaria a aquellos agentes que ex-post cumplan con sus obligaciones y, por lo tanto, satisfagan su restricción presupuestaria intertemporal. El problema que podría emerger en la evaluación del riesgo que se asume en el cálculo de tal restricción intertemporal, es la imposibilidad de determinar con certeza, o bajo cierta probabilidad, que los desequilibrios sean sólo temporarios. En este sentido, antes de que se produzca la realización, sólo se tiene una “expectativa” de que el prestatario cumpla con su obligación y confirme que el desequilibrio fue sólo temporario. Sin embargo, puede ocurrir que la expectativa no sea convalidada posteriormente y el prestatario, contrario a lo esperado, se encuentre transitando en un sendero no sostenible.

Una de las soluciones postuladas por la literatura para resolver el problema antes señalado es el enfoque del mercado disciplinador⁷⁸. Este enfoque postula que los agentes económicos deben pagar tasas de interés que reflejen su situación de solvencia, de manera que aquellos agentes que incurran en deudas que sólo con dificultad puedan ser servidas, enfrentarán tasas superiores para compensar el mayor riesgo de “*default*”, lo que a su vez reduce el incentivo a endeudarse. Si la solvencia del prestatario se torna muy riesgosa, el mercado le restringirá el acceso al crédito. En otras palabras, el mercado controlará que sólo se le otorguen créditos a deudores solventes, induciendo a que los agentes desarrollen un comportamiento prudente e imponiendo el cumplimiento de sus restricciones presupuestarias intertemporales.

En la literatura referida al logro de la disciplina fiscal apelando al mercado, se postulan un conjunto de condiciones necesarias para que el mismo sea un mecanismo eficaz para inducir un manejo responsable de las finanzas públicas subnacionales⁷⁹.

Entre las más importantes se destacan:

⁷⁸ Ver Lane (1993); Bayoumi, et al, (1995)); también Zentner, A.; Rotsztein, R. y Sanguinetti, J. (1997)..

⁷⁹ Ver Lane (1993), Bishop, et al (1992).

(i) Los mercados financieros deben ser razonablemente abiertos, de modo que cuando la solvencia de un determinado prestatario sea dudosa, los prestamistas tengan la posibilidad de colocar su dinero en usos alternativos.

(ii) No deben existir prestatarios con privilegios en cuanto al acceso al crédito.

(iii) Debe existir información sobre la solvencia de los demandantes de crédito. Si esta no está disponible se presentan dos peligros: que se le otorguen fondos a prestatarios insolventes o que se le racione el crédito a prestatarios solventes por poseer características similares (“*signals*”) a las de deudores que no hayan cumplido con sus obligaciones.

(iv) El sistema financiero debe poseer una fortaleza suficiente para poder asimilar sin problemas la caída de un gran deudor.

(v) No debe existir la certeza ni la percepción de que el prestatario vaya a ser rescatado si no puede servir sus deudas.

Si no se satisfacen estas condiciones, el mercado no funcionará adecuadamente para prevenir un excesivo nivel de endeudamiento. Es decir, a pesar de una mala performance económica y presupuestaria provincial, acompañada por una suba insuficiente de las primas por “*default*”, la deuda puede continuar incrementándose hasta niveles insostenibles que impliquen una severa y costosa restricción fiscal futura. Aún más, en algunas circunstancias, el mercado puede tener una distorsión de tal magnitud que, ante el empeoramiento de la capacidad de repago de los prestatarios, ni siquiera se observen incrementos en las primas por “*default*”. Como mencionan Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996) “puede ocurrir que la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales no esté limitada por la performance actual o futura y que entonces el mercado no cumpla con su rol de disciplinador. Es el caso de por ejemplo, los préstamos bancarios con garantía de coparticipación”.

Las características del uso del crédito público, requiere por tanto un análisis conceptual y empírico específico, con relación a la verificación de los postulados básicos del modelo de mercado, aplicado al mundo de los “bienes privados”. Es preciso explorar con mayor precisión sobre qué tipo de bien se trata cuando se habla de “crédito público”, sus características e implicancias asignativas, y si se cumplen los requisitos de funcionamiento antes enumerados.

7.3. El Crédito Público como "bien público" nacional

En la literatura de las finanzas públicas se reconoce como bien público a aquellos bienes y servicios de consumo conjunto, donde la utilidad que generan se irradia a toda la comunidad (economía externa) y, por tanto, una vez provistos nadie puede ser excluido de los beneficios - o sería inadecuado hacerlo si se pudiera - tanto en términos físicos como económicos. La incorporación de una persona adicional al consumo no genera costos de congestión al resto, es decir, no desmerece las posibilidades de consumo de las demás personas (no rivalidad en el consumo). En contraposición, los bienes privados son de consumo individual; la utilidad que generan es apropiada por un individuo (economía interna), excluyendo toda otra posibilidad de consumo y consecuente apropiación de utilidad del resto de las personas. En el caso puro, la congestión es total

con el primer acto de consumo individual. Debido a esta característica las personas tienen incentivos para revelar sus preferencias mediante la disposición al pago del precio del bien o servicio, caso contrario quedarían excluidos de su consumo. De esta manera permite que el mercado resuelva satisfactoriamente su provisión, circunstancia que no se cumple en el caso de los bienes públicos donde conductas "*free rider*" se hacen posible y, consecuentemente, la disposición voluntaria al pago no opera como medio natural de financiamiento.

En general la conceptualización indicada, se refiere a las "bondades" (utilidad) y su incidencia, o la posibilidad de apropiabilidad o exclusividad, que un bien es capaz de generar. Sin embargo, el consumo de ciertos bienes, tanto privados como públicos, puede generar deseconomías externas. Esto significa que el consumo del bien por parte de un individuo o grupo de individuos, puede ocasionar perjuicios económicos (pecuniarios y/o no pecuniarios) a otro individuo o grupos de individuos.

La posibilidad de deseconomías externas en el caso de los bienes públicos pareciera contradecir su definición, pues se trata de "beneficios" externos que apropia la comunidad en conjunto. Sin embargo, la circunstancia de que en este tipo de bienes no resulte factible la divisibilidad del beneficio, no implica que "todos" los individuos de un colectivo se beneficien por "igual". En realidad, generalmente parte de los individuos se benefician en mayor medida que otros; algunos pueden no obtener beneficio alguno o, inclusive, perjudicarse mientras otros se benefician. El problema es que resulta imposible medir utilidad o desutilidad, como en el caso de los bienes privados, ante la ausencia de un mercado capaz de canalizar las preferencias de los individuos mediante el mecanismo de compensaciones pecuniarias (sistema de precios)⁸⁰. El mecanismo político, por otra parte, en ausencia de consenso total (resultado unánime del proceso de votación), da cuenta de la existencia de individuos en desacuerdo (se sienten perjudicados) con la propuesta que lograra la mayoría.

También en finanzas públicas se suele reconocer la existencia de bienes públicos con beneficios territorialmente localizados, lo que implica que sus atributos como bien público se presentan restringidos a comunidades locales menores dentro de una nación. Es decir, la abarcabilidad territorial de la externalidad está reducida a un espacio geográfico menor dentro de una nación o comunidad mayor. Este tipo de bienes - que satisfacen necesidades comunes de orden local -, ha dado lugar a la justificación de la estructura federal o vertical del gobierno desde el punto de vista económico.

En el campo del federalismo fiscal, se han discutido en profundidad las cuestiones relativas a los "derrames" de beneficios y costos que pueden producirse desde ciertas jurisdicciones locales hacia otras. Muchas de las recomendaciones de la teoría normativa del federalismo fiscal apuntan a asignar potestades tributarias de manera tal que las decisiones de establecer impuestos en una comunidad local, no implique la posibilidad de "exportar" dicha carga a otras jurisdicciones. Los derrames, tanto de costos impositivos como de beneficios de gasto público local, plantea así la necesidad de algún tipo de coordinación federal.

⁸⁰ Aún en el caso de los bienes privados generadores de externalidades, resulta dificultosa la posibilidad de instrumentar compensaciones. En presencia de bienes públicos, la posibilidad de acuerdos voluntarios entre las personas sólo se da en "grupos pequeños" (Lindahl, E., 1919).

En el caso específico que nos ocupa, resulta claro que las decisiones de hacer uso del crédito por parte de una jurisdicción local está supeditada al "crédito" que la comunidad mayor (nación) genera. Se trata de la "provisión colectiva" de un bien común, que no obstante no tener manifestación fiscal (gasto exhaustivo), como la provisión de educación, salud, etc., representa un activo que se genera a través de las acciones de los agentes económicos, públicos y privados; comportamiento que determina una cierta "calificación del cuerpo social" como susceptible de generar un dado nivel de "confianza". Es así que, si las circunstancias económicas globales de la economía nacional son buenas, si la historia en el cumplimiento de las obligaciones son satisfactorias, si la seguridad jurídica que garantiza el sistema legal del país es bueno, y, muy especialmente, si resulta aceptable la evolución esperada de la situación fiscal y del endeudamiento de los gobiernos en particular, quienes ofrezcan recursos financieros para abastecer las demandas de préstamos, estarán dispuestos a aceptar una tasa (activa) menor. En el caso de una economía abierta, la tasa de interés activa computa una cierta tasa de riesgo país, que depende de variables domésticas como las indicadas.

En efecto, la posibilidad de acceder al uso del crédito, tanto de parte de entes privados como públicos, resulta posible a través de la intermediación financiera de entes mayoristas (bancos y otras instituciones financieras) que canalizan recursos provenientes de la oferta de ahorro de residentes locales y del exterior. En una economía globalizada en los países pequeños con economías abiertas, la oferta de fondos depende de la tasa de riesgo país que sumada a la tasa de interés internacional, establece un piso al que los tomadores de fondos deberán estar dispuestos a pagar.

Pero las decisiones de hacer uso del crédito cuando el nivel de endeudamiento es relativamente alto, tanto del nivel nacional como de los gobiernos locales, afectan necesariamente el nivel del "crédito" disponible. Esto significa que a pesar de tratarse de un bien público, su uso es susceptible de alcanzar puntos de congestión crecientes a partir de cierto nivel de demanda (en la literatura también se suele identificar este caso como de un "bien público impuro"). La tasa de riesgo país será mayor, por ejemplo, si - *ceteris paribus* - el endeudamiento público a nivel nacional es muy alto en relación a la capacidad de generar recursos que permitan atender razonablemente los servicios de intereses y amortizaciones, a pesar que algún gobierno local no posea una deuda relativamente importante y en tal escenario pretenda acceder al uso del crédito. Asimismo, la tasa de riesgo país será mayor, si - *ceteris paribus* - el endeudamiento de los gobiernos locales es muy alto en relación a la capacidad de los mismos para honrar su deuda, a pesar que el gobierno nacional no posea una deuda relativamente importante.

Estas externalidades no solamente influyen sobre las finanzas de los gobiernos, también afectan al sector privado de la economía. Es conocido que las evaluadoras de riesgo usualmente no suelen calificar a empresas o entes del sector privado en mejores niveles que el de la tasa asignada a los Estados en concepto de riesgo soberano ("cláusula del techo soberano"), salvo en muy pocos y excepcionales casos.

El planteo es entonces identificar al "crédito" como bien o activo común de los argentinos, de la misma manera que lo es el aire que se respira en la ciudad o el agua del río que debe ser potabilizada para su consumo. El "uso" inadecuado de ese crédito, puede ocasionar costos sociales importantes, de la misma manera que el uso inadecuado del aire o el agua pueden causarlo. La confianza que los argentinos generan entre sí y a

los ciudadanos de otros países, constituye un bien de uso común, cuya oferta (disponibilidad) depende de las actitudes agregadas de los agentes económicos de la sociedad (incluido por cierto el Estado como ente con personalidad jurídica propia), actitudes que, por otra parte, generan señales básicas con relación a múltiples aspectos de la convivencia social y a las relaciones internacionales.

La “fama” de los argentinos en el mundo, por ejemplo - que habrá de dimensionar el crédito disponible por nuestra economía para captar ahorro externo - se conforma, como ya se indicara, por la historia en el cumplimiento de las obligaciones, de las perspectivas económicas del país en general y de las finanzas públicas en particular, que aseguren los retornos esperados por los acreedores, o lo que es lo mismo, que dimensionen una tasa de riesgo país pequeña. Hay ya experiencias en Argentina y Latinoamérica, respecto a decisiones de endeudamiento exagerado por parte del sector privado que han derivado en la “estatización de la deuda”, así como decisiones de endeudamiento público desmedido, que generaron efectos “*crowding-out*” significativos⁸¹.

Lo descripto conduce a concluir que las decisiones de hacer uso del crédito, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales, puede afectar al crédito en general, que por lo tanto, constituye un bien público de consumo conjunto pero con determinados grados de congestión crecientes a medida que la demanda de crédito se expande pasado ciertos límites. La existencia de “crédito” constituye así la disponibilidad de un bien que genera utilidad indivisible (cuando el uso del crédito se mantiene a niveles relativamente bajos) pero que puede generar deseconomías externas (pecuniarias) por congestión cuando ello afecta el riesgo país. Situaciones de “*default*” o de incumplimiento de las obligaciones, asimismo, generan “externalidad tecnológica negativa” al ubicar el rango de la tasa de riesgo (“grado de desconfianza”) en niveles superiores (con desplazamientos verticales de la curva BB). Está claro que estos efectos negativos, tanto pueden generarse por un uso importante o imprudente del crédito a nivel nacional como de los gobiernos locales.

Desde otro ángulo, el uso del crédito a nivel local no puede entenderse como un bien público con beneficios localizados territorialmente, pues genera “derrames” que afectan negativamente a otras jurisdicciones que ven reducidas las posibilidades de endeudamiento, ya sea por competir con fondos acotados cuantitativamente en un contexto de racionamiento de capital, o bien, por enfrentar costos altos (congestión) en concepto de riesgo país, en un escenario “fisheriano” del mercado de capitales⁸².

7.4. La conducta estratégica o el “azar moral” en las finanzas federales

Un segundo aspecto de la cuestión del uso del crédito en un gobierno federal, se refiere a la existencia de sistemas fiscales y financieros que de alguna manera incentivan el accionar estratégico de algunos gobiernos en cuanto al intento de “trasladar” la carga (costo) de sus decisiones fiscales al resto de la comunidad o al resto de las jurisdicciones.

⁸¹ A partir de las contribuciones de Mundell, resulta claro que en los casos de economías abiertas enfrentando una curva BB’ empinada (flujo de capitales con tasas de interés crecientes), pueden neutralizar cualquier política fiscal expansiva provocando un “*crowding-out*” importante.

⁸² En Piffano, H. y Sturzenegger, A. (1984) se analiza la cuestión del uso del crédito público en un escenario de racionamiento de capital, aplicable al caso de los gobiernos subnacionales.

El tema, como se señalara, ha sido analizado en el campo tributario. Dicho tratamiento se refiere a la cuestión del diseño de impuestos que eviten la traslación interjurisdiccional de la carga, o bien, que eviten arbitrajes interregionales no deseados que afecten negativamente el bienestar general (por ejemplo, evitando la imposición local sobre bases tributarias móviles).

En el caso del uso del crédito, la traslación de la carga a nivel de los gobiernos subnacionales puede intentarse generando situaciones de hecho (“*default*”) que la comunidad mayor necesariamente deberá afrontar por razones elementales de pacificación y solidaridad nacional (los casos de las provincias como Catamarca, Santiago del Estero y Corrientes de los años noventa, entre otras, constituyen ejemplos registrados en dicha década).

También, el nivel nacional puede generar situaciones de apremio por decisiones fiscales centrales, que necesariamente los gobiernos locales deberán afrontar en razón evidente de la urgencia nacional (el reconocimiento e instrumentación de la deuda previsional - déficit financiado con BOCONES – y la recomposición de haberes que exigiera la afectación específica de mayores recursos tributarios con destino al sistema, afectando fondos coparticipables, es un ejemplo claro también de los años noventa).

Lo anterior estaría alertando que conductas estratégicas de los distintos niveles de gobierno (tanto nacional como subnacionales) podrían generar un escenario de alto riesgo país que tarde o temprano perjudicará al conjunto. Parece hoy día una advertencia obvia, luego de vividos los años dramáticos recientes (2001-2002), pero no lo era tanto cuando en nuestro trabajo previo sobre el tema se alertaba sobre esta implicancia.

7.5. El funcionamiento del mercado de capitales, la conducta estratégica de los gobiernos y el accionar de los grupos de influencia

Lo explicado ubica a la problemática del endeudamiento público en una dimensión diferente a la usual discusión dentro de la “rama estabilización”, que postula la asignación de la responsabilidad de la política fiscal anticíclica en el gobierno federal atendiendo al argumento de la “efectividad” de dicha política.

Se trata de explorar en qué medida circunstancias de auge del ciclo económico de hecho son determinantes del relajamiento de la restricción financiera de los gobiernos, que alienta el ascenso del gasto público a una meseta superior, y que luego en la recesión conducen a un “endeudamiento inducido” al que los gobiernos acuden para evitar en el corto plazo el “costo político” de la reducción del gasto público o el aumento de la presión tributaria desafiada por la propia recesión.

Se trata, asimismo, de la otra posibilidad de en qué medida aún sin previo auge económico, pero ante un escenario de alta liquidez internacional, los gobiernos pueden acceder al uso del crédito a bajo costo en el corto plazo y permitir expandir sus aspiraciones de gasto público, que luego cuando dicha liquidez se diluye implica la necesidad de enfrentar un alto endeudamiento con escasa posibilidad de evitar luego el “*default*” y sus graves consecuencias.

La pregunta relevante que surge aquí es si el funcionamiento del mercado de capitales resulta lo suficientemente perfecto como para enviar señales claras a oferentes y demandantes de crédito público respecto al valor actual de las deudas que se van contrayendo, descontadas a la tasa relevante.

El punto es si la existencia de un “mercado libre de deuda pública”, junto al asegurar que tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales enfrenten una “restricción financiera fuerte”, resulta condición suficiente para dimensionar el tamaño óptimo de deuda pública (es decir, eviten el endeudamiento consolidado desmedido de los gobiernos en una federación).

Es ahora claro por lo sucedido en los años noventa que, para el caso del gobierno nacional, la existencia de la propia ex Ley de Convertibilidad no fue suficiente para evitar el endeudamiento desmedido del gobierno. Adicionalmente, que la fijación de una “cláusula de no salvataje” explícita hubiera evitado el endeudamiento desmedido de los gobiernos locales. Por otra parte, parece improbable afirmar que el accionar de empresas evaluadoras de riesgo, e inclusive del propio BCRA mediante controles administrativos y técnicos especiales (ver Banco Mundial, 1996), hayan sido factores coadyuvantes a tal fin. Por las razones que se exponen a continuación, se entiende que esa posibilidad no ha sido ni puede ser correcta para el caso del uso del crédito público.

En el caso nacional citado, la ex Ley de Convertibilidad no establecía condiciones límites con respecto al endeudamiento del gobierno central. La convertibilidad, tal cual había sido diseñada en el caso de Argentina, pudo “respetarse” con déficit fiscal arriba de la línea, mientras el Gobierno accedía a financiamiento del BCRA debajo de la línea. Esto fue así a pesar de la regla fiscal que algo tardíamente en 1999 intentara sin éxito imponer límites al crecimiento nominal de la deuda pública (Ley de Responsabilidad Fiscal). El gobierno pudo financiar déficits con incrementos en el “*backing*” de los pasivos monetarios con bonos dolarizados en el BCRA, por un porcentaje importante de la base monetaria, eludiendo el financiamiento mediante deuda consolidada⁸³. Pudo asimismo reducir el costo del crédito permitiendo al sistema financiero expandir el multiplicador monetario mediante el otorgamiento de préstamos en divisa a deudores que no poseían capacidad de generar tales divisas.

Por otra parte, algunas circunstancias reales de los mercados de capitales pueden brindar serias dudas sobre un funcionamiento perfecto. En especial si existen distorsiones por problemas de información y falta de transparencia. Los problemas del endeudamiento por razones de información y no transparencia han sido señalados ya por algunos autores como determinantes de que el mercado no funcione como factor disciplinario de la conducta presupuestaria de los gobiernos para el caso de los niveles subnacionales (Lane, 1993; Tanzi, 1995).

No obstante la existencia del “rol formal” de las instituciones señaladas (ausencia de cláusulas de salvataje en ambos niveles de gobierno, evaluadoras de riesgo, monitoreo del BCRA), los problemas de conductas estratégicas con efectos perversos no son

⁸³ Según la ley de convertibilidad, el BCRA podía mantener hasta un 20% de las reservas en bonos nominados en dólares del gobierno. La Carta Orgánica autorizó luego hasta el 33% de títulos públicos en respaldo de los pasivos monetarios.

aventadas por ellas, muy especialmente cuando en los mercados reales actúan grupos de influencia con poder de coacción real sobre los gobiernos.

Algunos ejemplos podrían ser citados con relación a economías pequeñas influidas por fuertes e importantes movimientos internacionales de capitales. Uno es la conformación de grupos de inversión domésticos que combinan actividades productivas de diversa naturaleza con instituciones financieras que el mismo grupo controla o al que están asociados. Si el grupo obtiene negocios con el Estado financiados con crédito público del cual participa la institución financiera ligada al grupo, aún cuando ésta corra el riesgo de mora del Estado o asuma riesgos altos por incumplimientos del Estado, puede no obstante asegurar al grupo de inversión un retorno agregado alto como rentabilidad global. El poder de coacción real de estos grupos de influencia puede resultar importante a la hora de obtener soluciones vía arreglos con el propio Estado enfrentando una situación de “*default*” o vía medios judiciales con efectos altamente costosos desde el ángulo social⁸⁴.

Un aspecto particular plantea el caso de los acreedores del exterior. La experiencia argentina de los años setenta y ochenta mereció y merece aún hoy ser tenida en cuenta. La existencia de activos nacionales transferibles por el Estado como garantía última de los préstamos, de alguna manera alentó durante los años noventa el flujo de capitales desde el exterior para financiar la expansión del gasto público. En la actualidad y en el futuro, si bien el Estado argentino aparece como reducido en su aspecto patrimonial, quedan en el país recursos naturales (reservas de petróleo y gas, minerales, pesca, etc.), que podrían servir de garantía en futuros endeudamientos, cuando la situación del “*default*” eventualmente pueda llegar a imponer soluciones extremas ante la presión que los acreedores externos pueden de hecho ejercer. En particular, en economías pequeñas, ante la amenaza de las graves consecuencias del aislamiento y la suspensión de todo tipo de intercambio comercial con los países donde tales acreedores residen. Estas posibles consecuencias son las que con mucha expectativa está aguardando la comunidad, como resultado final de las discusiones del actual gobierno nacional con los acreedores.

De manera que los efectos disciplinadores del mercado que operan en el ámbito privado, debido al “riesgo de pérdida del capital del deudor” por incumplimiento de las obligaciones financieras contraídas cuando el crédito está avalado por activos reales, no constituye un mecanismo que se aplique al caso público donde quienes deciden como deudor son funcionarios públicos actuando en un contexto de principal-agente.

Una vez que el supuesto de funcionario benevolente es removido como agente real actuando en la administración pública, y los efectos preanunciados por la teoría de los ciclos políticos y por otras teorías, los problemas de asimetría de información y las consecuencias típicas de las relaciones de agencia, afloran⁸⁵. Con ello las posibilidad de

⁸⁴ Lo ocurrido en Argentina con relación al sector financiero, y los efectos del “corralito” y el “corralón”, a pesar de las ex leyes de convertibilidad y de intangibilidad de los depósitos, la jurisprudencia que a posteriori comenzó a fijar la Justicia con relación a los amparos plantados por algunos ahorristas y los efectos de la compensación que el gobierno central debió instrumentar para con el sector financiero, constituyen elementos de una lección incuestionable. Los pronósticos anticipados en trabajo anterior, lamentablemente se cumplieron; ver Piffano, H. et. al, (1998), op. cit..

⁸⁵ La existencia de “costos de agencia” de tipo informativo para los ciudadanos y la posibilidad de los representantes de adoptar decisiones que se apartan de los deseos de los ciudadanos, ha sido explicada en base a diferentes argumentos “institucionales” de los problemas fiscales, a saber: el control de la

acciones de los agentes que terminan perjudicando al principal como deudor. Por otra parte, suponer que la eliminación de cláusulas “formales” de salvataje resuelven la cuestión, intentando trasladar el riesgo de pérdida al acreedor, constituye en tal escenario una ingenuidad superlativa, al tiempo que desconocería burdamente lo ocurrido en Argentina, no obstante la legislación que rigiera al momento de desencadenarse la grave crisis actual en el año 2001.

Adicionalmente, es conveniente resaltar que las discusiones sobre si deben permitirse los salvatajes o no, planteadas tanto para el caso de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, como también en el contexto internacional (los salvatajes del FMI de países en crisis, por ejemplo), descuidan dos circunstancias esenciales. Desde el ángulo institucional y jurídico-político, el hecho básico de que los Estados no pueden quebrar ni ser fácilmente “ejecutados” judicialmente para honrar sus deudas, sin chocar con la restricción que impone la no afectación de sus soberanías debido a la magnitud del endeudamiento. Desde el ángulo económico, las repercusiones de un estado en crisis en un mundo globalizado, que naturalmente habrán de afectar al resto de la comunidad internacional, deben ser atendidas. Es decir, en tal escenario, un arreglo con asistencia inicial (salvataje) – con compromisos de “ajuste salvaje” o lo que fuere - parece inevitable. En el orden interno de cada país, las consecuencias sociales y políticas negativas que pueden plantear los gobiernos subnacionales en crisis, no pueden dejar de atenderse, ya sea por razones de solidaridad, como por razones de imposición política al nacionalizarse los conflictos. La situación presente de Argentina al momento de escribirse este documento, constituye una prueba lamentablemente abrumadora de estos pronósticos.

Ter-Minassian T. (1995) ha efectuado un repaso de las alternativas de control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Refiriéndose al control a través del mercado, señala los problemas de información, regulaciones del gobierno privilegiando o imponiendo afectaciones de carteras en bonos del gobierno, cláusulas de salvataje o de garantías especiales para los préstamos del gobierno, y los ciclos electorales que influyen a descuidar señales de alerta anticipadas de los mercados financieros.

La evidencia empírica en Argentina, permite corroborar que el costo del crédito para las distintas jurisdicciones provinciales no logra ser explicado por los “*fundamentals*”, debido a distorsiones generadas por el marco institucional vigente en el respectivo mercado de préstamos⁸⁶. Esto es, no se encuentra presente para el caso del endeudamiento provincial, una de las condiciones esenciales para que el mercado de crédito cumpla con el rol de disciplinador, que consiste en que los prestamistas internalicen el costo de una eventual cesación de pagos por parte de los gobiernos provinciales, en caso de que estos no puedan afrontar la devolución de los créditos por

burocracia maximizadora de presupuesto (Niskanen (1971), el manejo de agenda (Romer y Rosenthal, 1980 y Rosenthal, 1990), el poder real de los grupos de influencia (Barro, 1973 y 1979, Abrams y Dougan, 1986, Dougan, 1988), el ciclo económico de origen político (Nordhaus, 1975, Rogoff y Sibert, 1988), el uso estratégico de la política fiscal con fines políticos (Alesina-Tabellini, 1990, Tabellini-Alesina, 1990, Persson y Svensson, 1989 y los ajustes demorados a los shocks macroeconómicos (Alesina y Drazen, 1991), constituyen explicaciones alternativas del problema de “ilusión fiscal” que afecta al votante mediano. Ver Tommasi, M. (1996) para un detalle de esta literatura. A su vez, King, D. (1984) realiza un tratamiento completo de la literatura sobre el “flypaper effect” de las transferencias interjurisdiccionales, que se apoya en argumentos similares. En Piffano, H. (1995b) se encuentran referencias similares.

⁸⁶ Ver Piffano, H., et al , 1998 y Piffano, H., (2004).

encontrarse en dificultades financieras. Esta condición no es satisfecha en el caso de los préstamos a provincias, que cuentan con las garantías del producido futuro de la coparticipación, ya que si una provincia atraviesa dificultades financieras, no tendrá posibilidades de declararse en cesación de pagos y ser ejecutada de la misma manera que en el caso de cualquier ente privado.

7.6. Las contribuciones del enfoque “*public choice*” a la cuestión del endeudamiento de los gobiernos subnacionales

Los desarrollos de la corriente del “*public choice*”, en especial a partir de Brennan y Buchanan (1980) y otros autores como Pelzman (1980), han sugerido la descentralización de las decisiones fiscales, tanto referidos al gasto como muy especialmente a la fijación de impuestos para financiarlo.

Por otro lado, bajo un enfoque normativo, es posible argumentar la no conveniencia de establecer límites al uso del crédito por parte de los gobiernos - incluyendo los de nivel subnacional – por cuanto ello podría conducir a soluciones no óptimas. En rigor, en cualquier esquema de optimización, el establecimiento de restricciones al uso de las variables de decisión, puede conducir a soluciones de segundo mejor si estas restricciones resultan operantes. Sin embargo, con relación al endeudamiento, desarrollos recientes han enfatizado las conductas no óptimas a las que pueden incurrir los gobiernos subnacionales en modelos de federalismo en los que dicha optimización se plantea en un escenario que contempla la existencia de aportes de los gobiernos centrales que financian gasto local, como así también situaciones en las que esos mismos gobiernos centrales asumen total o parcialmente el pago de la deuda contraída por los gobiernos locales⁸⁷.

Así, en el paper de Teresa García-Milá, Timothy J. Goodspeed y Therese J. McGuire (1998), se exploran los problemas que pueden resultar de un sistema federal de gobierno cuando la ligazón entre los costos y beneficios de los programas es rota “intertemporalmente”. El objeto del estudio era testear en un futuro sus pronósticos en el caso del España.

Se trata de ver los incentivos que operan en los gobiernos regionales de una federación, en la toma de decisiones sobre gasto público, imposición y endeudamiento. En especial, se trata de indagar el caso de una federación donde se descentralizan las decisiones de gasto y endeudamiento, pero esencialmente se mantiene centralizada la potestad de fijar los impuestos.

Se formula un modelo simple de optimización intertemporal de los gobiernos subnacionales, mediante el cual se analizan tres casos:

Caso 1) En el que el gobierno subnacional, junto a su decisión de gasto en ambos períodos, puede endeudarse en el período 1, pero teniendo la certeza de que deberá cancelar su deuda más intereses en el período 2 mediante recursos tributarios propios. A este se lo identifica como “caso base”.

⁸⁷ Para un análisis de los fundamentos al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos, extensibles al caso del endeudamiento, ver Piffano, H., 1999. El tema se trata en Nota 9.

Caso 2) En el que el gobierno subnacional junto con su decisión de gasto en ambos períodos, habrá de recibir un “*matching-grant*” del gobierno central en el período 2, es decir, el gobierno central habrá de asumir el financiamiento de una porción importante del gasto futuro subnacional. Nuevamente, en este caso, el gobierno subnacional puede endeudarse en el período 1, pero también teniendo la certeza de que deberá cancelar su deuda más intereses en el período 2 mediante recursos tributarios propios.

Caso 3) En el que el gobierno subnacional junto con su decisión de gasto en ambos períodos, habrá de recibir un “*matching-grant*” del gobierno central en el período 2, es decir, el gobierno central habrá de asumir el financiamiento de una porción del gasto futuro subnacional, y, adicionalmente, el gobierno central se compromete a asumir el repago de la deuda más intereses en el período 2, es decir, el gobierno central procede al salvataje del gobierno subnacional, tomando a su cargo el pago de la deuda contraída en el período 1 por el gobierno subnacional. En este caso, el financiamiento del repago de la deuda se efectúa mediante un impuesto proporcional a los ingresos que establece el gobierno central.

En el Caso 1) la decisión del gobierno subnacional resulta “pareto eficiente”. Se trata de los resultados de la “equivalencia ricardiana” aplicada al federalismo fiscal, en tanto el gobierno local “internaliza” el costo de sus decisiones de endeudamiento, que implican asumir la necesidad de establecer impuestos en el futuro.

En los casos 2) y 3), en cambio, el gobierno subnacional adopta conductas de endeudamiento que se apartan del óptimo, es decir, los gobiernos se endeudan más allá del nivel eficiente.

La explicación deriva de la percepción, por parte del gobierno subnacional o del votante mediano, de un costo marginal del endeudamiento inferior al real en ambos casos, sea por la reducción del precio de endeudarse derivado de la “participación” del gobierno central en el financiamiento del gasto a pagar en el período 2, en concepto de deuda más intereses contraída por el gobierno subnacional en el período 1, en la proporción que establezca el “*matching-grant*” (Caso 2); o bien, adicionalmente, por la participación parcial - que por definición debe ser menor a la unidad - del gobierno subnacional en la generación del rendimiento del impuesto (nacional) a los ingresos, que financia el repago de la deuda más intereses, contraída por el gobierno subnacional en el período 1 (Caso 3).

Veamos sintéticamente el planteo analítico.

Caso 1) Para el “caso base”:

Se define la función de utilidad a maximizar correspondiente al votante mediano o ciudadano representativo, que depende de los niveles de gasto público y gasto privado en cada período:

$$(1) \quad \text{MAX } U = U(G_1, C_1, G_2, C_2)$$

Con las variables de decisión: BC_1 , BG_1 y t_2

Sujeto a:

- (2) $G_1 = g_1 + BG_1$
- (3) $C_1 = Y_1 + BC_1$
- (4) $G_2 = g_2 + t_2 * Y_2 - BG_1 (1 + r)$
- (5) $C_2 = Y_2 (1 - t_2) - BC_1 (1 + r)$

Es decir, se parte de un nivel de tributación subnacional nulo en el período 1, donde, por tanto, el gasto público del período (G_1) se financia con la transferencia del gobierno central de suma fija no condicionada (g_1) más el endeudamiento decidido por el gobierno subnacional (BG_1).

El gasto privado en el período 1 depende del ingreso neto - igual al ingreso bruto por no existir impuestos subnacionales en este primer período (Y_1) - más el endeudamiento privado (BC_1).

El gasto público del gobierno subnacional en el periodo 2 (G_2) se financia con la transferencia de suma fija del gobierno central (g_2) más los impuestos subnacionales que se establezcan en el período 2, neto de amortización de la deuda más intereses contraída en el período 1 [$BG_1 (1 + r)$].

Finalmente, el gasto privado en el período 2 se financia con el ingreso (después de impuestos) ($Y_2 - t_2$) neto del repago de la deuda privada más intereses contraída en el período 1 [$(BC_1 (1 + r))$].

Sustituyendo las restricciones en la función objetivo:

$$(6) \quad \text{MAX } U = U (g_1 + BG_1; Y_1 + BC_1; g_2 + t_2 * Y_2 - BG_1 (1 + r); \\ Y_2 (1 - t_2) - BC_1 (1 + r))$$

Hallando las condiciones de primer orden y efectuando operaciones se obtiene:

- (7) $dU/dC_1 - (1 + r) dU/dC_2 = 0$
- (8) $dU/dG_1 - (1 + r) dU/dG_2 = 0$
- (9) $(dU/dG_2) * Y_2 - (dU/dC_2) * Y_2 = 0$

Las dos primeras condiciones de primer orden indican la usual relación intertemporal entre consumo presente y futuro, similares tanto para el gasto privado como público

$$(10) \quad (dU/dC_1) / (dU/dC_2) = (dU/dG_1) / (dU/dG_2) = (1 + r)$$

Asimismo, se obtiene que:

$$(11) \quad (dU/dG_1) / (dU/dC_1) = (dU/dG_2) / (dU/dC_2) = 1$$

Es decir, la tasa marginal de sustitución contemporánea entre bienes privados y públicos en el período 1 es similar a la del período 2 e iguales a 1.

Caso 2) Para el caso en que el gobierno subnacional recibe financiamiento parcial (*matching-grant*) del gobierno federal en el período 2:

Se define el *matching-grant* (A):

$$(12) \quad A = (1 - y)$$

El gasto en el período 1 será:

$$(13) \quad G_1 = y(g_1 + B_1G) + (1 - y)(g_1 + B_1G)(1 + \alpha)$$

Sustituyendo en la función objetivo:

$$(14) \quad \text{MAX } U [y(g_1 + B_1G) + (1 - y)(g_1 + B_1G)(1 + \alpha); Y_1 + B_1C; g_2 + t_2Y_2 - B_1G(1 + r); Y_2(1 - t_2) - B_1C(1 + r)]$$

y hallando las condiciones de primer orden:

$$(15) \quad dU/dC_1 - (1 + r) dU/dC_2 = 0$$

$$(16) \quad [y + (1 - y)(1 + \alpha)] dU/dG_1 - (1 + r) dU/dG_2 = 0$$

$$(17) \quad (dU/dG_2) Y_2 - (dU/dC_2) Y_2 = 0$$

La cuestión clave está en la segunda de las condiciones de primer orden, la que puede reordenarse haciendo:

$$(18) \quad (dU/dG_1) / (dU/dG_2) = (1 + r) / [y + (1 - y)(1 + \alpha)]$$

Como $y < 1$ (pues el gobierno federal financia solo parcialmente al gasto subnacional), el precio del endeudamiento para el gobierno subnacional resulta menor que en el Caso 1.

Otra forma de ver lo mismo es en términos de la tasa marginal de sustitución entre bienes públicos y privados en el período 1. Las condiciones de primer orden pueden reordenarse para obtener:

$$(19) \quad (dU/dG_1) / (dU/dC_1) = 1 / y + (1 - y)(1 + \alpha)$$

El precio del gasto público en el período uno es menor que el registrado en el Caso 1.

Caso 3) Para el caso en que el gobierno subnacional recibe financiamiento parcial (*matching-grant*) del gobierno federal en el período 2 y éste asume el salvataje de la deuda en el período 2, financiado con la recaudación de un impuesto general a los ingresos.

Las restricciones a sustituir en la (14) se ven modificadas:

1º) se debe agregar una restricción de presupuesto del gobierno federal:

$$(20) \quad t_{2c} (\sum_j Y_{j2}) = (\sum_j B_{j1}) (1 + r)$$

donde la suma se refiere a los j 's gobiernos subnacionales, en los que el gobierno central aplica un impuesto proporcional al ingreso en el período 2.

2º) La tercer restricción en la (14) habrá de ser solamente el *matching-grant* del gobierno federal, pues no existirán impuestos subnacionales en el período 2, en tanto el gobierno central paga la deuda en ese período.

3º) La tasa del impuesto a los ingresos debe ser la requerida por la condición de equilibrio indicada en 1º), es decir, la tasa del gobierno central deja de ser una variable de política, es decir:

$$(21) \quad t_{2c} = (\sum B_{j1}) (1 + r) / (\sum Y_{j2})$$

Sustituyendo en la función objetivo:

$$(22) \quad \text{MAX } U \{ y(g_1 + B_1G) + (1 - y)(g_1 + B_1G)(1 + \alpha); Y_1 + B_1C; g_2; \\ Y_2 [1 - (\sum B_{j1}) (1 + r) / (\sum Y_{j2})] - B_1C(1 + r) \}$$

Las condiciones de primer orden:

$$(23) \quad dU/dC_1 - (1 + r) dU/dC_2 = 0$$

$$(24) \quad [y + (1 - y)(1 + \alpha)] (dU/dG_1) - (1 + r) (Y_2 / \sum Y_{j2})(dU/dC_2) = 0$$

que pueden reordenarse para obtener:

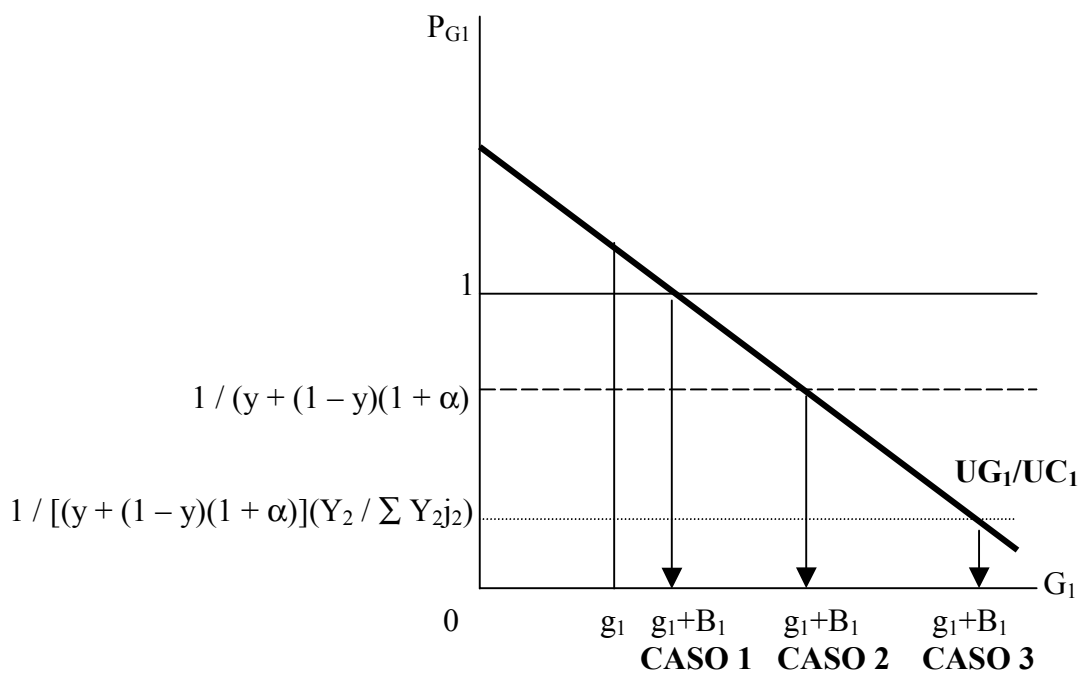
$$(25) \quad (dU/dG_1) / (dU/dC_1) = [1 / y + (1 - y)(1 + \alpha)] (Y_2 / \sum Y_{j2})$$

es decir, el precio del consumo del bien público en el período 1 se ve reducido aún más que en el Caso 2. Como el costo del endeudamiento es distribuido entre todos los gobiernos subnacionales, cada gobierno subnacional paga solamente una porción de cada peso adicional de la deuda que el mismo contrae.

En el cuadro que se expone a continuación, se comparan los resultados respecto a cual es el precio relativo de los bienes públicos percibido por el votante mediano del gobiernos subnacional, ante la presencia del *matching grant* y de la operatoria de salvataje federal. El diagrama de Figura 1 ilustra los resultados esperados en materia del tamaño del presupuesto gubernamental del gobierno subnacional en el período 1, teniendo en cuenta tales precios relativos.

CUADRO COMPARATIVO DEL PRECIO RELATIVO DE LOS BIENES PÚBLICOS PERCIBIDO POR EL VOTANTE MEDIANO EN PRESENCIA DE APORTES Y SALVATAJES FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL	
CASO 1	$(dU/dG_1) / (dU/dG_2) = (1 + r)$
CASO 2	$(dU/dG_1) / (dU/dG_2) = (1 + r) / (y + (1 - y)(1 + \alpha))$
CASO 3	$(dU/dG_1) / (dU/dG_2) = (1 + r) / [(y + (1 - y)(1 + \alpha))] (Y_2 / \sum Y_{2j})$

FIGURA N° 1: GASTO PUBLICO EN EL PRIMER PERÍODO



7.7. Sostenibilidad y Solvencia Fiscal

En el intento de identificar límites razonables al crecimiento de la deuda de los gobiernos, se ha sugerido contemplar dos condiciones esenciales: la condición de sostenibilidad y la condición de solvencia.

Los conceptos de “sostenibilidad” y “solvencia” fiscal surgen a partir de la restricción presupuestaria que enfrenta cualquier gobierno. A partir de estos conceptos se pueden cuantificar los ajustes que se deben realizar en los déficit primarios para ubicar la economía en un sendero no explosivo y, por lo tanto, sustentable en el tiempo.

La condición de Sostenibilidad: se cumple cuando la deuda puede ser servida año a año sin incrementos en nueva deuda interna o externa ($\Delta B = 0$, $\Delta B^* = 0$). A partir de la restricción presupuestaria simplificada:

$$D + (i \cdot B) + (E \cdot i^*) \cdot B^* = \Delta B + (E \cdot \Delta B^*)$$

donde,

D: Déficit primario (sin intereses)

i: tasa de interés nominal sobre deuda en pesos

i*: tasa de interés sobre la deuda en dólares

E: tipo de cambio nominal

B: deuda en pesos

B*: deuda en dólares

ΔB : variación nominal de la deuda en pesos

ΔB^* : variación nominal de la deuda en dólares

Bajo el supuesto de que la toda la deuda está nominada en pesos ($B^* = 0$) se llega a la siguiente condición de sostenibilidad ($\Delta B = 0$):

$$\frac{D}{Y} = \frac{B}{Y} (y - r)$$

donde,

Y: PBI

y: tasa de crecimiento del PBI

r: tasa de interés real

La condición de Solvencia: se cumple cuando los superávits primarios netos futuros descontados son suficientes para cubrir la deuda corriente. Los déficits primarios en algunos períodos deben ser más que compensados con superávits en otros.

$$\int_0^{\infty} SP \cdot e^{-nt} dt > B_0$$

donde,

SP: superávit primario

B_0 : deuda inicial

O sea:

$$\int_0^{\infty} (B / Y) \cdot e^{(y-r)t} dt = B_0 / Y_0$$

Relación entre ambas condiciones: la sostenibilidad se aplica a cada período de tiempo. Sumando la condición de sostenibilidad para todos los períodos se llega a la condición de solvencia. La solvencia no requiere sostenibilidad en todos los períodos.

Ejemplo: para un ratio deuda/producto de 0,60 y una diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía de 0,05, el índice de solvencia dice que el 3% de PBI (superávit primario) debe ser usado para servir la deuda⁸⁸.

7.8. La experiencia internacional sobre límites al endeudamiento de los gobiernos

La experiencia internacional en materia de restricciones al endeudamiento a nivel de los gobiernos subnacionales, es muy variada. En Ter-Minassian, T. (1995 y 1997), se destacan cuatro métodos de control: el control a través del mercado; el control a través de la negociación federal; el control mediante formula y el control administrativo.

Como ejemplo del control de mercado se encuentra Canadá, país en el que las provincias no tienen límites al endeudamiento, pero sí los Municipios, en un esquema federal de fuerte descentralización del gasto en estos niveles inferiores. Más aún, los gobiernos provinciales pueden recurrir al financiamiento de los fondos acumulados por el superávit del régimen de pensiones de Canadá, bajo condiciones preferenciales. En 1990 el 56% de los bonos y obligaciones emitidos por los gobiernos provinciales se concentraba en el plan de pensiones (Krelove, R. y Stotsky, J., 1996). Según Ter-Minassian, el mecanismo de mercado operando en Canadá, generó un crecimiento importante de la deuda de los gobiernos provinciales con el consiguiente encarecimiento de las primas de riesgo, circunstancia que en los años noventa ha obligado a los gobiernos a encarar programas de ajuste fiscal⁸⁹. Lamentablemente, estos ajustes llegan tardíamente debido al “desfasaje de reconocimiento”, lo que implicó enfrentar luego una restricción más aguda y penosa que la que hubiera sido necesaria si se hubiera impedido crecer la deuda a los niveles alcanzados.

Brasil es otro caso presentado por Ter-Minassian como de “fracaso del mercado” en el dimensionamiento de la deuda de los gobiernos estatales: En los noventa se concreta la transferencia de la responsabilidad de pago al gobierno federal y ello indujo al gobierno central a establecer limitaciones para que los estados puedan obtener préstamos de sus propios bancos comerciales y la enmienda constitucional prohibió hasta el final de la década a nuevas emisiones de bonos, a excepción de aquellos destinados a refinanciar vencimientos.

En Australia, país de mayor centralización, existe un organismo federal (*The Loan Council*) que opera como foro multilateral donde el gobierno federal y los gobiernos estatales negocian los límites al endeudamiento. La determinación del déficit global del gobierno general y la política fiscal (directrices en materia de gasto e ingresos fiscales), es objeto de negociación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales sobre la base determinados objetivos macroeconómicos. En la negociación se acuerdan límites específicos de las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

En Dinamarca la negociación es un proceso bilateral entre el gobierno federal y cada gobierno local. El problema de la negociación es que conduce a negociaciones

⁸⁸ Para un tratamiento completo, ver Buitter, W. H., 1985 y Dinh, H. T., 1995.

⁸⁹ En 1994 la deuda consolidada del sector público de Canadá ascendía al 97,1% del PBI, de los cuales el 23,4% pertenecía a la gobiernos subnacionales. En 1980 la deuda consolidada ascendía al 45,5% de los cuales solamente el 10,8% correspondía a las provincias.

prolongadas, dejando librado el resultado a consideraciones políticas de muy corto plazo de diversa naturaleza, más que a los objetivos macroeconómicos. De allí que sólo resulte recomendable para países de gran disciplina fiscal.

Los sistemas de control en base a fórmulas es común en países desarrollados. En especial, el endeudamiento de los gobiernos está sujeto a la “regla de oro”, permitiendo el endeudamiento de largo plazo con fines de financiamiento de inversiones y restringiendo el endeudamiento por razones de liquidez sólo a préstamos de corto plazo (Alemania, Estados Unidos).

En Estados Unidos, los estados tienen límites explícitos constitucionales para el nivel de endeudamiento, el que sólo se admite como mecanismo para financiar inversiones pero no para financiar déficits. Más aún, los estados y gobiernos locales tienen restricciones legales y constitucionales en materia fiscal, la más común, el limitar el crecimiento de los ingresos tributarios o los gastos al nivel del crecimiento de la renta estadual de las personas físicas (Stotsky, J. G. y Sunley, E. M., 1996).

En algunos países industriales, como Estados Unidos, España y Japón, como en otros en desarrollo, pueden encontrarse ejemplos de normas que vinculan los límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales (especialmente locales) al servicio proyectado de la deuda o a otros indicadores de su capacidad de atender el servicio de la deuda, como ingresos pasados o la base tributaria. El método requirió progresos importantes en los sistemas de administración financiera de los gobiernos, de manera de facilitar el monitoreo.

Finalmente, los controles directos o administrativos son comunes en países de estructura unitaria. En el Reino Unido el gobierno central ejerce controles directos sobre los gastos de capital y el financiamiento de los gobiernos locales. En Japón las directrices sobre endeudamiento se establecen anualmente en forma simultánea con la aprobación del presupuesto del gobierno central. Por lo general se aprueban los empréstitos destinados a inversiones teniéndose en cuenta el coeficiente del servicio de la deuda proyectado y las necesidades globales de financiamiento de la localidad. Otros países como Francia y España han establecido controles estrictos al endeudamiento de los gobiernos locales. España, no obstante la autonomía concedida a las comunidades regionales, exige que las colocaciones de bonos de los gobiernos regionales cuente con la aprobación del gobierno central.

El ejemplo de la India merece especial cita en Ter-Minassian. El gobierno central aprueba los préstamos de los estados que tienen deudas pendientes con el gobierno central. Existe en la India un gran desequilibrio financiero vertical que impone una fuerte dependencia de los estados respecto del gobierno central. El sistema, sin embargo, no ha logrado disciplinar las finanzas públicas, demostrando que el control del endeudamiento no puede sustituir con eficacia a un modelo de relaciones fiscales intergubernamentales donde se eviten excesivos desequilibrios verticales.

El establecimiento de límites al endeudamiento en el caso de los gobiernos centrales no resulta cosa común. No obstante, existen antecedentes. En Alemania ningún nivel de gobierno puede recibir préstamos del banco central (*Bundesbank*), al tiempo que la Constitución prohibía a los gobiernos centrales a incurrir en déficits, al restringir la posibilidad de contraer empréstitos solamente para financiar inversiones (la regla de

oro). Recién en 1969, una enmienda constitucional levantó esta restricción al permitir obtener crédito para combatir “las perturbaciones del equilibrio económico general”. Esta “flexibilidad” para modificar la restricción financiera del gobierno federal, debió ser utilizada con motivo de la unificación alemana y la instrumentación de la ayuda federal a la región oriental. En el caso de los Länder, aplica la regla de oro (Spahn, P. B., 1997).

En Italia la deuda consolidada alcanzaba niveles extraordinariamente altos al momento del acuerdo de Masstricht: 121,4 % del PBI, siendo explicada mayormente por la deuda del gobierno central (91% del total) que no tiene límites formales. Los gobiernos subnacionales tienen restricciones legales para contraer empréstitos, sin que ello impida generar deuda mediante operaciones bancarias o acumular servicios impagos con proveedores, que luego debe hacer frente el gobierno central mediante transferencias (Ruggiero, E., 1996).

El tratado de Masstricht, para el caso de los países integrantes de la Unión Europea, dispuso acotar el endeudamiento de los estados miembros al 60% del PBI, como condición de ingreso a la unión monetaria.

En Australia, el nivel de necesidades “netas” de endeudamiento de los gobiernos, tanto central como subnacionales, está sujeto al acuerdo dentro del “*Loan Council*”, como ya se indicara. Sin embargo, este mecanismo no impidió un crecimiento importante de la deuda, que ha conducido más recientemente a limitar las posibilidades de instrumentar políticas anticíclicas, obligando a una nueva consertación en base a estudios de las perspectivas fiscales nacionales (“*National Fiscal Outlook*”), con fines de coordinar mejor la política fiscal de los gobiernos central y subnacionales (Craig, J., 1996).

En Canadá no existen límites constitucionales o legales para el gobierno central, lo mismo que para los gobiernos provinciales.

En Estados Unidos el gobierno federal no está obligado a mantener un presupuesto equilibrado, pudiendo emitir deuda para financiar déficits. Sin embargo, en 1995 existió una propuesta de enmienda constitucional que requería equilibrio presupuestario. Esta iniciativa, que había logrado los dos tercios de votos en la Cámara de Representantes, fracasó en el Senado por un voto, no resultando claro que los tres cuartos de los Estados ratificarían una enmienda propuesta por el Congreso (Stotsky, J. y Sunley, E. M., 1996).

Por lo expuesto, aún cuando la existencia de límites constitucionales en el caso de los gobiernos centrales no resulta muy común, es necesario tenerle presente en economías pequeñas y decididamente abiertas, como tiende a consolidar Argentina. Es posible esperar que progresos dentro del Mercosur, impliquen decisiones equivalentes al del tratado de Masstricht en el futuro.

Una aclaración final sobre este punto es recordar la existencia en muchos ordenamientos constitucionales de mecanismos de democracia semidirecta, a través de instituciones como la “Iniciativa Popular” y la “Consulta Popular” (o referéndum), que pueden constituir medios alternativos para limitar decisiones como las del endeudamiento de los estados. Ambos instrumentos han sido contemplados - con ciertas limitaciones - en la reforma constitucional de 1994 (artículos 39 y 40 de la Constitución reformada). Aún cuando los temas tributarios y presupuestarios han sido expresamente vedados como

sujetos a estos procedimientos, la reforma implica un reconocimiento político importante hacia un mayor control de la discrecionalidad de los representantes en el manejo de las cuestiones públicas⁹⁰.

7.9. La inserción del uso del crédito dentro del régimen de coparticipación

La posibilidad de endeudamiento de un país se ha planteado en la discusión sobre "límites de la deuda pública", analizada desde los ángulos jurídico, político y económico.

Desde el punto de vista económico, no existe un tamaño o límite del endeudamiento público definible normativamente en términos cuantitativos exactos, ya sea en valores absolutos o en términos del PBI. Solamente se cuenta con normas o condiciones recomendadas para definir estos parámetros a partir de las condiciones de sostenibilidad y solvencia fiscal ya analizadas. Desde el ángulo positivo, la realidad internacional ofrece distintas situaciones, las que dependen en gran medida de diversas circunstancias propias de cada país⁹¹. Pero teóricamente, desde el punto de vista normativo, es posible afirmar que el uso del crédito público debiera estar definido, en primer lugar, por la relación entre el rendimiento de la aplicación de los fondos al financiamiento del gasto público o privado subsidiado versus el costo del endeudamiento. Esto es, si el rendimiento social de la aplicación de los fondos supera la tasa activa del préstamo, el uso del crédito (endeudamiento) debiera crecer. Sin embargo, las posibilidades prácticas de cuantificar dicho rendimiento son reducidas.

En la definición del rendimiento social suelen participar argumentos técnicos y políticos - tasa de retorno marginal social de la inversión y tasa de preferencia temporal marginal social en el consumo - que no resulta sencillo cuantificar de manera unívoca y consensuada.

Sin embargo, sí es posible intentar consensuar un límite cuantitativamente definible de cual sería el tamaño razonable de endeudamiento público, teniendo en cuenta las posibilidades financieras de repago, es decir, las posibilidades de cumplir con los compromisos que se vayan asumiendo, a fin de respetar las condiciones de sostenibilidad y solvencia. Es decir, el nivel o los niveles de la restricción deben apuntalar el cumplimiento de las condiciones de sostenibilidad y solvencia fiscal antes explicadas.

Al respecto, la "regla de oro" (derivada de la condición de sostenibilidad) exige no superar una cierta razón constante Deuda Pública / PBI. En este caso, el crecimiento del endeudamiento estará limitado a si la tasa media real de interés que generan las obligaciones, es inferior a la tasa de crecimiento del producto. Por supuesto, si el nivel de endeudamiento es considerado muy alto, el ajuste fiscal requerido será el generar

⁹⁰ Un survey de la experiencia internacional sobre formas directas o semidirectas de democracia operando en diversos países, así como los resultados de varios estudios empíricos referidos a los efectos de estos controles en las decisiones fiscales y de deuda de los gobiernos, puede encontrarse en Tommasi, M. (1990), op. cit..

⁹¹ Como se indicara, el tratado de Maastricht, celebrado por la Unión Europea, ha establecido como meta previa al ingreso de cada país a la unión monetaria, el limitar la deuda de los países miembros al 60% del PBI. El promedio del endeudamiento de los países de la OECD, que se situaba alrededor del 40% del PBI en los años setenta, había ascendido al 65% del PBI en los años noventa (Ter-Minassian, T., 1996).

importantes superávits fiscales primarios (resultados positivos arriba de la línea), superávits que deberán ser mayores cuanto menor sea la tasa de crecimiento del producto y mayor la tasa de interés real de los préstamos.

Las expectativas sobre la sostenibilidad de la política fiscal, juegan un rol preponderante en las acciones de los inversores nacionales y extranjeros⁹². Un déficit de gran magnitud en el valle del ciclo económico puede generar un problema de inconsistencia temporal, dado la mayor tentación del gobierno de romper la regla. En consecuencia, los inversores pueden descontar que los déficits de la Nación y de las provincias serán afrontados en el futuro con un cambio de régimen (monetización o reestructuración coercitiva de la deuda, por ejemplo), lo que puede generar una crisis de confianza mayor que deprima aún más el nivel de actividad.

Como fuera explicado previamente, esta es una solución que sólo puede considerarse óptima en caso de que con posterioridad a un comportamiento miope, en el cual el gasto crece al unísono con la recaudación, la economía se vea afectada por un *shock* negativo, ya que la política adecuada en un contexto no miope consiste en ahorrar recursos en la fase ascendente del ciclo. Pero, a juzgar por la experiencia vivida en nuestro país, el corto horizonte temporal revelado por los funcionarios provoca que la restricción operativa sea de liquidez, y, en consecuencia, relajar la disponibilidad financiera se traduce en más gasto público, afectando el manejo de la política macroeconómica.

La aplicación de la regla de oro, para el caso de una estructura federal con varios niveles de gobierno, que concilie las aspiraciones de alcanzar objetivos macroeconómicos estrictos con el necesario reconocimiento de cierta autonomía propia de cada nivel de gobierno, requiere una adaptación. En este sentido, las posibilidades de repago de la deuda pueden establecerse con relación al flujo de los “ingresos públicos” de los gobiernos y de generación de divisas del país (evolución del resultado de la balanza comercial) para el caso del endeudamiento externo, dentro del plazo comprometido⁹³. Muy excepcionalmente además, de la posibilidad de contar con recursos de capital (venta de activos o fondos acumulados en un fondo de estabilización, por ejemplo). La relación Deuda/PBI asume como condición de “sostenibilidad” que los gobiernos van a estar en condiciones (por voluntad política y capacidad técnica) de recaudar los impuestos que sean necesarios para honrar su deuda, al tiempo de mantener el funcionamiento normal de sus servicios gubernamentales. Ello no parece prudente asumir para el caso de muchos gobiernos, especialmente de países emergentes, como ha sido explicado en puntos previos. Habrá que garantizar muy especialmente que se cumpla la segunda condición: la de “solventía” fiscal.

A tal fin, es posible definir una cierta participación límite de los servicios de la deuda (intereses y amortización) en el gasto público consolidado, que dependa de las metas aspirables en materia de gasto social o en infraestructura económica y del nivel de los

⁹² Debe reconocerse, sine embargo, que algunas veces en el corto plazo, las percepciones de los inversores pueden verse afectadas por “comportamientos manada”, o “efectos contagio”: es decir, a pesar de registrarse una buena performance fiscal, los inversores no diferencian los distintos países y retiran su capital. Otras veces, aun cuando los inversores logran diferenciar las distintas performances fiscales, la percepción de que otros agentes retirarán su capital (p.e: porque algunos agentes económicos no logran distinguir un país solvente de uno que no lo es) puede hacer que la percepción se vea autocumplida.

⁹³ El flujo neto de capitales del exterior, puede modificar el panorama en el corto plazo. Sin embargo, no sería recomendable computar esta disponibilidad transitoria de divisas para decisiones de endeudamiento externo de largo plazo.

ingresos corrientes. La regla propuesta consiste en exigir que la tasa de crecimiento de los ingresos públicos sea igual o mayor a la tasa de interés real media de los préstamos.

Esta regla de oro reformulada aparece como “menos restrictiva” que la fijación de un porcentaje en términos del PBI, por cuanto el endeudamiento podría crecer pari pasu con un crecimiento de la presión tributaria efectiva. Es decir, la regla sería compatible con una expansión del sector público en la economía o la expansión del gasto debido al crecimiento poblacional. El relajamiento de la restricción implica un reconocimiento de la posibilidad de modificar el trade off bienes públicos-bienes privados dentro de los límites naturales para aumentar la presión tributaria en cada nivel de gobierno (subnacional y/o nacional).

Si el criterio señalado es aceptado, entendemos que la forma de distribución entre niveles de gobierno y jurisdicciones resulta directa: debe distribuirse de acuerdo a una cierta relación Deuda Pública / Ingresos Corrientes postulada (estándar), computándose dentro del concepto Ingresos Corrientes, tanto los recursos propios como los provenientes de la coparticipación federal (ambos estándar)⁹⁴.

Con relación al nivel federal de gobierno, sin embargo, deberá fijarse un margen adicional de financiamiento eventual, que permita atender necesidades de gasto incrementales que no pueden o no resultasen convenientes financiar con aumento de la presión tributaria nacional. Este punto exige aclaraciones adicionales con respecto a la relación entre el endeudamiento y el funcionamiento de un eventual Fondo de Estabilización, como se explica en el punto siguiente.

Una cuestión importante a tener en cuenta en el arreglo federal, es qué debe ser contabilizado como “deuda” del gobierno. La contabilidad de los déficits gubernamentales debe computar no sólo los pasivos documentados en títulos o contratos explícitos con los acreedores, sino asimismo los “pasivos eventuales o contingentes”. En tal sentido, cabe citar: los gastos cuasifiscales futuros del BCRA, actuando como prestamista de última instancia, y por pasivos ocultos derivados de operaciones cambiarias a futuro; la deuda actuarial de los sistemas previsionales; y, ciertas regulaciones subnacionales que implican decisiones fiscales a futuro, entre las principales. El perfeccionamiento de las Leyes de Administración Financiera de los gobiernos constituye, por lo tanto, una condición básica del acuerdo federal.

7.10. El uso del crédito público y el Fondo de Estabilización

Si en el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal se contemplase la constitución del Fondo de Estabilización, naturalmente la acumulación en dicho fondo cobra sentido una vez alcanzado niveles de endeudamiento acordes con los estándares postulados. Hasta tanto ello no ocurra, todo incremento recaudatorio por encima de las necesidades de financiamiento presupuestadas, deberían ser destinados a la recompra de deuda onerosa.

⁹⁴ La variante de relacionar el **servicio por intereses y amortización** de la deuda con relación a los ingresos corrientes no nos parece del todo adecuada. El cómputo de los intereses se relaciona con el costo privado asumido por el correspondiente gobierno, descuidando su incidencia presente en el costo social marginal global del crédito disponible, en tanto su incidencia en este costo marginal puede inferirse desde la participación del respectivo gobierno en el uso del crédito total.

La filosofía no es “eliminar la deuda”. El criterio es aprovechar las situaciones de liquidez internacional cuando los recursos del Fondo de Estabilización obtengan retornos superiores al costo del endeudamiento. No obstante, hasta tanto Argentina recupere niveles de riesgo país bajos, deberían generarse superávits fiscales importantes, manteniendo niveles de endeudamiento relativamente bajos. Entonces sí los recursos excedentes deben destinarse al Fondo de Estabilización, de manera que en futuros períodos recesivos no exista la necesidad eventual de tener que recurrir a un endeudamiento forzado de alto costo o que supere los límites postulados.

En probable que, en el largo plazo, la tenencia de activos financieros en el Fondo de Estabilización pueda llegar a constituir un costo necesario a asumir –supuesto que el retorno financiero correspondiente a un país pequeño (usualmente, deudor neto) habrá de ser inferior a la tasa de rendimiento marginal de los fondos pertenecientes a países grandes (usualmente acreedores netos)-. Pero este costo se corresponde con la valorización del “crédito” (confianza) depositada en el país. Así como en el pasado cercano con la Convertibilidad la Argentina debió renunciar al empleo de la política monetaria activa (por pérdida notoria del “*señorage*” de su moneda), también habrá de pagar sus malos antecedentes fiscales y de uso del crédito con esta inmovilización de fondos, que será una “señal” importante de garantía de su solvencia fiscal de largo plazo.

7.11. Conclusiones finales y recomendaciones de política sobre uso del crédito

En la teoría de las finanzas federales, la descentralización fiscal ha sido planteada en términos de un genuino reconocimiento a los gobiernos de nivel inferior de autonomía plena en las decisiones fiscales, debido a que constituye un sistema eficiente de provisión de bienes públicos y un antídoto eficaz al intento posible de los gobiernos por ejercer un poder “Leviatán”. La posibilidad de votar con los pies de los ciudadanos (Tiebout, 1957), en un escenario de competencia fiscal, sería la manera de disciplinar las decisiones de los gobiernos locales de manera que se adapten a las preferencias del electorado, aún en ausencia de restricciones formales (constitucionales) explícitas a las potestades fiscales de los gobiernos.

La descentralización plena de las decisiones de endeudamiento, por el contrario y de acuerdo a lo analizado previamente, no resulta factible debido a un conjunto de razones:

- a) Los efectos de derrame de costos (externalidades) sobre el resto de la federación (sector público y sector privado);
- b) La posible existencia de ilusión fiscal y ausencia de transparencia de la información necesaria para disciplinar a demandantes y oferentes en el uso del crédito público (requerido por la tesis del “mercado disciplinador”);
- c) Las conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales;
- d) El accionar de los grupos de influencia; y,
- e) Finalmente, la imposibilidad de evitar los salvatajes ante un deudor que por diversas razones (políticas, económicas y sociales) no puede quebrar como

cualquier ente privado, de manera que el “*default* público” difiera esencialmente del “*default* privado”.

Cuando los costos de hacer uso del crédito no son internalizados plenamente por los representantes políticos en el gobierno, se rompe el principio de “equivalencia ricardiana”. Por esta razón no resulta condición suficiente el establecimiento de límites al gasto para evitar un presupuesto público superior al óptimo. También se requiere limitar el uso del crédito como medio de financiamiento, cuando el gobierno local habrá de tener incentivos para evitar en lo posible el empleo de los impuestos locales.

Los ciclos políticos de los funcionarios en el gobierno, exacerbaban esta conducta, de manera que la actitud de intentar “trasladar la carga” de la adopción de decisiones tributarias a las futuras administraciones o a otras administraciones gubernamentales (otras jurisdicciones), como lo posibilita cualquier régimen de coparticipación federal de impuestos que contemple (explícita o implícitamente) esquemas de “transferencias” y “salvatajes”, estará presente. La difusión del costo político de las decisiones de gasto subnacional mediante el mecanismo del endeudamiento, las transferencias y los salvatajes federales, incentivan una conducta intertemporal no óptima.

Por lo tanto, del diagnóstico positivo emergen claramente como necesarias las limitaciones constitucionales o legales para que los funcionarios públicos no puedan generar situaciones de hecho graves vía endeudamiento exagerado del Estado. Así, tanto el gobierno central como los gobiernos locales deberían ser limitados constitucionalmente de manera de respetar ciertas restricciones jurídicas para incurrir en déficits o contraer deuda. Dado que la Constitución de nuestro país no contempla restricciones efectivas, ellas deberían consensuarse en el Acuerdo Fiscal y Financiero Federal (Ley de Coparticipación Federal de Impuestos).

El futuro acuerdo fiscal y financiero federal, debe contemplar dichas condiciones o reglas de comportamiento, tanto por parte del gobierno central como de los gobiernos subnacionales. Los límites al uso del crédito público establecidos sobre la base de indicadores que relacionen el nivel de endeudamiento con la capacidad de generación de recursos tributarios, resultan necesarios a fin de encuadrar las decisiones de uso del crédito público dentro de los principios usuales de sostenibilidad y solvencia fiscal de los gobiernos.

Capítulo 8

Sistemas de coparticipación y transferencias federales

8.1. Introducción

En este capítulo se pasa revista a los argumentos conceptuales referidos a los criterios que se han ideado para el reparto de los fondos tributarios comunes y/o los regímenes de las transferencias interjurisdiccionales, en un sistema federal de gobierno⁹⁵.

Se trata de enfocar la problemática desde el ángulo de la asignación de recursos, es decir, desde el punto de vista de la eficiencia económica, y desde el ángulo de la equidad distributiva.

Previo el análisis conceptual, se analiza el encuadre constitucional, de manera de poder constatar la compatibilidad de las disposiciones constitucionales con las recomendaciones que en este campo surgen de la doctrina y del ejercicio práctico del federalismo argentino.

8.2. El encuadre constitucional

La intención de este apartado no es discutir la conveniencia o inoportunidad de la reforma constitucional de 1994; ni siquiera destacar sus bondades o defectos, sino indagar las restricciones efectivas o, en sentido inverso, el grado de flexibilidad que sus disposiciones establecen respecto a cualquier “racionalidad económica” que se pretenda introducir en la materia.

a) Determinación de la masa coparticipable y régimen único vs. regímenes múltiples

Recordando lo expuesto en el capítulo 2, el artículo 75 de la nueva constitución señala que los recursos contemplados en la norma (inciso 2) - que habla sobre “imponer contribuciones indirectas establecidas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado.....”- que establezca el Congreso de la Nación - “son coparticipables”; no exigiendo que ellos “deban ser coparticipados”. Según Bullit Goñi, E. (1996), esto significa que se estaría admitiendo la posibilidad de que algunos recursos “no lo fueran”. Incluso ello permitiría (o sería compatible con) incorporar otros métodos de distribución de las rentas fiscales, como ser la de separación de fuentes, de concurrencia, de alícuotas adicionales, etc.. En realidad, el inciso 1º del artículo 75, que establece la asignación de la legislación sobre derechos aduaneros a la Nación, puede interpretarse como un ejemplo del principio de separación de fuentes, pero también podría interpretarse que el producido de estos impuestos es factible de ser coparticipado, aún cuando su establecimiento resulte de resorte exclusivo de la Nación⁹⁶.

⁹⁵ Ver Piffano, H., 1995, 1997 y 1998.

⁹⁶ El artículo 75 se refiere exclusivamente a las contribuciones directas e indirectas que se aluden en el inciso 2º; las aduaneras del inciso 1º, según Bullit Goñi, no han sido expresamente excluidas, no obstante no haber sido nunca coparticipadas. Y a este respecto debe recordarse que la nueva constitución establece la vigencia de los pactos fiscales preexistentes, al prever que la nueva ley convenio de coparticipación debe basarse en tales acuerdos previos. Sin embargo, en nuestro criterio el inciso 2 habla exclusivamente de las contribuciones indirectas que el Congreso de la Nación imponga “como facultad concurrente con

Por otra parte, el inciso 3° del artículo 75 permite que el Congreso de la Nación establezca impuestos con afectación específica, aunque por tiempo determinado, a recursos coparticipables. La disposición deja margen para admitir que ello está referido a afectar recursos a fines específicos con posibilidad al mismo tiempo de ser coparticipados; por ejemplo, para financiar regímenes previsionales de la Nación y de las provincias⁹⁷.

Adicionalmente, el inciso 9° del artículo 75 establece la atribución del Congreso para otorgar subsidios a las provincias, sin quedar claro respecto a cómo debe ser el financiamiento de tales subsidios. En este sentido, como señala Bullit Goñi, la constitución no aclara si el financiamiento de estos subsidios debe provenir de recursos que corresponden a la Nación o de recursos coparticipables o los declarados con afectación específica a tal fin.

Desde otra perspectiva, con referencia a la posibilidad de admitir distintos regímenes, Macón, J. (1996) considera que en virtud de los objetivos múltiples que la nueva disposición constitucional establece y sobre los que nos ocupamos seguidamente, resulta inevitable la existencia de varios acuerdos separados. De acuerdo a Macón, la unificación planteada en tal escenario de objetivos múltiples, constituye una cuestión casi imposible de resolver desde el ángulo político. También Bullit Goñi, E. (1996) coincide con este temperamento al distinguir la existencia de cinco criterios de distribución en la nueva normativa, circunstancia que estaría admitiendo la separación de la masa en porciones.

La conclusión que se deriva de lo analizado es que de las disposiciones constitucionales no puede inferirse la definición de un modelo único; tampoco, establece una normativa rígida en cuanto a la definición de la masa coparticipable, dando amplio margen para definir esta cuestión en función de la ponderación que los representantes políticos nacionales y provinciales efectúen al momento de definir el nuevo acuerdo.

b) los criterios de reparto de la masa coparticipable

Corresponde ahora analizar los principios o criterios en base a los cuales el acuerdo sobre el reparto debe ser alcanzado.

1) En relación directa a las competencias, servicios y funciones

Este constituye el principio básico que parece haber guiado a los constituyentes, a decir de su ubicación en primer término y por su reiteración como directiva autónoma e independiente de la coparticipación en el quinto párrafo.

las provincias”, siendo los derechos aduaneros una facultad no concurrente o exclusiva de la Nación por el inciso 1.

⁹⁷ La nueva constitución inexplicablemente ha eliminado la prohibición de que las Provincias dicten sus propias legislaciones en materia laboral y de la seguridad social (el artículo 126 sólo establece que las provincias no pueden dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, omitiendo la referencia al del trabajo y la seguridad social), circunstancia que, no obstante los pactos actuales tendientes a unificar los regímenes en el sistema único nacional (Ley N° 24.241), admite la posibilidad de sistemas previsionales descentralizados. Adicionalmente, el art. 125 contempla la posibilidad de que las provincias mantengan sus propios regímenes previsionales para los empleados públicos y los profesionales.

Esta disposición es realmente significativa. En primer lugar, la Constitución ha evitado introducir porcentajes fijos en la distribución primaria y en la secundaria. Tampoco aclara en esta parte del articulado respecto a las funciones o servicios que corresponden a la Nación y a las Provincias; en todo caso, a este respecto debe recurrirse al resto del cuerpo normativo de la Constitución. Y, en este punto, nos remitimos a lo tratado en el capítulo 2. En general, salvo algunas pocas funciones, se puede afirmar que la Constitución admite la concurrencia fiscal es materia de gasto para una amplia gama de funciones. Se trata entonces de un principio teórico del cual se infiere:

- i) no es posible extraer una expresión cuantitativa única;
- ii) ni tampoco una fórmula permanente.

De aceptarse lo segundo, es importante señalar que cualquiera pudiese ser la racionalidad presente o actual de la fórmula que se elija y el consenso logrado alrededor de la misma, y que ella cumplimente los otros criterios expuestos en el inciso 2º, la resolución del reparto de las rentas fiscales no admite rigidez ni perpetuidad alguna. Los recursos deben adecuarse a las necesidades de gasto de cada nivel de gobierno según las competencias, servicios y funciones que deben cumplir.

La cuestión subsiguiente es “cómo deben ser medidas” las necesidades de gasto de los gobiernos: si deben serlo sobre la base de las erogaciones actualmente incurridas por los respectivos gobiernos o por otro tipo de definición. Como se señalara en el capítulo 2, creemos encontrar respuesta a este interrogante a través de otro principio sostenido en la nueva normativa: el criterio objetivo de reparto, al que aludimos a continuación.

2) Criterios objetivos de reparto

La Constitución establece la condicionalidad de que el acuerdo se construya sobre la base de determinada “objetividad” en el reparto de las rentas fiscales, circunstancia que lejos de convalidar situaciones de hecho en materia de gasto de los gobiernos, exige elaborar indicadores o parámetros de referencia que impidan comportamientos oportunistas y arbitrarios de los partícipes del arreglo federal.

De la conjunción de 1) y 2), se concluye:

- i) Las necesidades de gasto deben adecuarse a estimaciones de necesidades genuinas de financiamiento, las que por tanto deben ajustarse a valores postulados o estimados como estándares consensuados para el cumplimiento de las funciones de gobierno.
- ii) Las porciones a recibir de la masa coparticipable por cada gobierno no pueden basarse en la definición simple de porcentajes fijos, sino que deben ser la resultante de aplicar fórmulas específicamente diseñadas para definir los valores postulados o estándares consensuados.

Un punto importante que debe resaltarse es la inconveniencia constitucional que hubiera resultado de haberse establecido porcentajes fijos. Si bien algunos expertos han minimizado las desventajas de este procedimiento⁹⁸, inclusive asignándole la virtud de responder a negociaciones políticas que de alguna manera quedan por este método

⁹⁸ Ver, por ejemplo, Macón, J. (1996), op. cit..

transparentadas (?), tiene la tremenda dificultad de que los acuerdos fiscales donde la preeminencia en las decisiones se ubica políticamente en los representantes de los intereses provinciales, puede conducir a resultados que no contemplen adecuadamente los intereses del soberano (el pueblo de la Nación), a quien en última instancia afecta estos acuerdos. La norma constitucional, por lo tanto, muy sabiamente a nuestro entender, exige explicitar los criterios de racionalidad política utilizados en tan importante cuestión⁹⁹.

3) Equidad

El criterio de equidad que exige la Constitución ha sido interpretado jurídicamente como justificando el carácter devolutivo, es decir, el reparto de la recaudación en función de la magnitud de los recursos que los contribuyentes de cada jurisdicción hubieren contribuido a generar. El punto tiene relevancia con respecto a la distribución secundaria (lo que queda luego de deducir la porción nacional), en tanto resulta obvio que la porción que corresponda a la Nación, naturalmente es financiado en forma de “devolución negativa”, o sea, en proporción a los aportes de los contribuyentes de cada jurisdicción hubieren efectuado.

El principio de equidad, así interpretado, no deja de tener problemas importantes de implementación, debido a la distinta localización geográfica de los hechos y bases imponibles y de domicilio legal de los contribuyentes, al tiempo de no contemplar los problemas de la traslación e incidencia tributaria. En especial cuando el sistema de impuestos a coparticipar normalmente está gravando bases tributarias móviles.

No obstante, la intencionalidad debería ser dimensionar el reparto de manera que el mismo contemple algún parámetro de potencial tributario jurisdiccional a nivel de percusión (que definitivamente determinaría el potencial recaudatorio de cada fisco), aún cuando desde el ángulo técnico esta tarea resulte difícil de realizar. También el punto podría resolverse dimensionando la necesidad fiscal relativa de los gobiernos, la que estará ligada en cierta medida al nivel de ingreso medio de la jurisdicción, aceptando la existencia de una determinada elasticidad-ingreso del gasto público subnacional, junto a otros parámetros determinantes. Finalmente, la cuestión puede interpretarse como aludiendo simplemente al domicilio legal de los contribuyentes, en cuyo caso no interesaría donde está radicada la base imponible sustento de la recaudación. En este último caso, la única dificultad es establecer el momento del ejercicio fiscal en que debería constatarse o computarse tal domicilio legal.

4) Solidaridad

La Constitución establece que el acuerdo debe ser solidario. Este principio ha sido asimilado al criterio de redistribución territorial de los recursos, es decir, el criterio opuesto que exige el principio de equidad. Este conflicto da cuenta de la persecución de objetivos múltiples del nuevo arreglo federal, circunstancia que estaría avalando la posibilidad de un sistema de coparticipación particionado, o bien, estructurado en un sólo régimen pero con varios segmentos o porciones de recursos a distribuir.

⁹⁹ Los argumentos teóricos planteados por la literatura sobre elección social (public choice), que se citarán más adelante en relación a cuestiones inherentes a las democracias representativas, avalan esta postura.

Un punto importante, que suele ser resaltado por los expertos de federalismo fiscal, es que el reparto territorial de las rentas fiscales no debe ligarse al objetivo de redistribución personal del ingreso. La redistribución territorial debe justificarse en los diferenciales de bases tributarias y recursos naturales disponibles en las jurisdicciones provinciales, que no está demás recordar, son preexistentes a la Nación y al arreglo fiscal que se pretenda arribar. Se trata de un objetivo político inherente a la existencia misma de la federación y el logro de la unión nacional¹⁰⁰.

Lo que no queda resuelto, como nos advierte Macón, J, (1996), ni siquiera a nivel orientativo, es la magnitud que debería tener el contenido solidario en relación al de equidad, lo que deja abierta una importante flexibilidad para el diseño legal del nuevo acuerdo en este aspecto.

5) Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades

Coincidiendo con Macón, J. (1996) puede convenirse que este requisito constituye el más ambicioso de los principios establecidos por la Constitución, en tanto exige “efectividad” de la política fiscal en cuanto al “rendimiento social del gasto público”. Se puede también convenir, sin lugar a dudas, que los logros en materia de desarrollo económico, calidad de vida e igualdad de oportunidades, superan las posibilidades de la política fiscal como instrumento único y suficiente para alcanzarlos; en este sentido, otros instrumentos de política económica y social pueden inclusive no sólo complementarla, sino además resultar superiores en efectividad. Por ejemplo, la reforma laboral, la reforma estructural de los servicios del Estado en el campo de la salud, la educación, las fuerzas armadas, la seguridad, etc., el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica lograda con la convertibilidad, la reforma previsional, y otros múltiples aspectos de la acción gubernamental, como los referidos a la ecología y cuidado del medio ambiente, constituyen una lista importante aunque no exhaustiva de políticas necesarias a tal fin¹⁰¹. En el orden constitucional debe también tenerse presente las disposiciones del inciso 19 del art. 75 que delega al Congreso Nacional la facultad de “proveer al crecimiento armónico..., promover políticas diferenciadas que atiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”; agregando la obligación de ser el Senado la cámara de origen.

Lo importante en todo caso es tener en cuenta que el sistema de coparticipación deberá contemplar el direccionamiento de los recursos para financiar gasto ligado muy directamente a los objetivos enunciados. Así, por ejemplo, para el caso del objetivo del desarrollo regional, los servicios económicos ligados a la infraestructura económica, constituyen los medios más adecuados. En el caso de la calidad de vida, los servicios de salud, vivienda, asistencia social y educación básica, pueden considerarse los rubros más importantes a atender. Finalmente, el gasto en salud y en educación en todos sus niveles de enseñanza, son medios efectivos para garantizar la igualdad de oportunidades.

Lo que debe remarcarse en este punto es que la cláusula constitucional no habilita a derivar más recursos a las provincias que en los tres aspectos señalados denuncien un rezago relativo, por la existencia del rezago en sí. Como señalara Macón, J., no se trata

¹⁰⁰ Más adelante, al tratar sobre los métodos de reparto ideados en materia de las transferencias interjurisdiccionales verticales y horizontales, se analiza en mayor detalle esta cuestión.

¹⁰¹ Más adelante, al analizar los criterios o métodos de coparticipación, se vuelve a tratar esta cuestión.

simplemente de derivar fondos a las provincias “pobres” por la simple razón de ser pobres. Se trata de canalizar recursos para coadyuvar a erradicar la pobreza, para lo cual deben preverse mecanismos de coparticipación adecuados al cumplimiento de tal fin. Interpretar lo contrario, generaría la perversa situación de incentivar la pobreza para contar con más fondos que terminen siendo aplicados a fines que decididamente no coadyuven a erradicarla.

Esta consideración, al tiempo de tener sustento adicional en el criterio de “objetividad” en el reparto exigido por la Constitución, refuerza el argumento de que el sistema pueda prever más de un método o fórmula de distribución de fondos, es decir, segmentar los recursos en distintas áreas de gasto público a financiar, de manera de garantizar la efectiva aplicación de los mismos a las acciones conducentes al logro específico. Este criterio puede, no obstante, mantener el principio de libre disponibilidad de los recursos de las jurisdicciones, en la medida que ellas demuestren estar aplicando fondos equivalentes a las funciones indicadas; método conocido técnicamente como de transferencias condicionadas en bloque (“*Block Grant*”), o bien del tipo con contrapartida provincial (“*matching-grant*”), un sistema más flexible que las transferencias condicionadas a un fin específico (“*Categorical Grants*”).

Otra forma de cumplimentar estos principios, es mediante la definición de un fondo especial de desarrollo regional, como ya existió en el régimen de la Ley N° 20.221, o la definición de un plan nacional de inversiones y desarrollo regional, financiado con la afectación específica de recursos coparticipables. Dado que se trata de obras públicas, su duración limitada en el tiempo, cumpliría asimismo con el requisito constitucional en esta materia. El esquema admite inclusive segmentaciones menores (subdivisiones), según rubros específicos como ser: vivienda, obras públicas (infraestructura económica y social), desempleo y programas de empleo, inundaciones y saneamiento ambiental, fondo de reserva para emergencias, etc..

La norma constitucional, por lo tanto, admite variantes diversas, aunque supeditadas al cumplimiento concomitante de los requisitos previamente analizados.

6) Los A.T.N.

La reforma constitucional, como ya se indicara, mantiene la vigencia de la “atribución-deber” (expresión de Bullit Goñi, E.) de acordar subsidios a la Provincias (art. 75, inciso 9). Independientemente de la duda no develada respecto al origen de los recursos de financiamiento de estos A.T.N., surge la cuestión de cómo hacerlos compatibles con los restantes principios requeridos en el inciso 2° del artículo 75. Especialmente, el principio de “objetividad” ubicado a continuación del principio de necesidad fiscal.

Si el sistema debe evitar comportamientos estratégicos de los gobiernos y, en cambio, premiar a las Provincias que demuestren un manejo prudente de las finanzas públicas, es claro que el otorgamiento de estos subsidios debería ser instrumentado sobre la base de acuerdos de asistencia financiera global, con compromisos de programas de saneamiento financiero, “que deberían ser monitoreados por el conjunto de las jurisdicciones”. En este aspecto, se ha sugerido que el organismo federal previsto en la Constitución, pueda actuar como agente de supervisión técnica. Sus evaluaciones deberían ser tenidas en consideración al momento de decidir el otorgamiento y/o el mantenimiento de este tipo de subsidio, el que se haría previa firma de un “memorando

de acuerdo” específico con aprobación política de todas las jurisdicciones representadas en el órgano federal.

8.3. El reparto del rendimiento tributario y los criterios de eficiencia y equidad en la asignación de recursos. La distribución primaria

En casi todos los trabajos relativos al tema de la coparticipación se han sugerido parámetros "objetivos" de distribución "secundaria" de fondos, empleando criterios que tienen que ver con aspectos normativos de economía del bienestar. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se toca el tema de la distribución "primaria". En este caso se argumenta sobre posibles modificaciones "marginales" en porcentajes preestablecidos, que implican adecuar dichos valores porcentuales a determinadas magnitudes globales del gasto público que los gobiernos provinciales deben atender, como consecuencia del traspaso de servicios desde el gobierno central¹⁰².

En Petrei, H. (1984), por ejemplo, se dice:..."Un adecuado régimen de coparticipación debe resolver los desequilibrios verticales, o sea hacer que cada nivel de gobierno reciba los recursos que requiere, debe además ser lo más simple posible y ser estable para un período razonable de tiempo, por ejemplo, un período no inferior a diez años". Previamente, se exige resolver, con la mayor precisión posible, el tema de la asignación de funciones que habrá de cumplir cada uno de los distintos niveles de gobierno y, así, poder luego determinar la distribución del gasto que dicha asignación conlleva. El trabajo termina con la medición de los recursos que - en términos del PBI - deberían asegurarse a las jurisdicciones provinciales, como consecuencia del gasto presente y el ligado a los servicios transferidos y a transferir por la Nación. El autor concluye que en función de la recaudación tributaria coparticipable, el porcentaje correspondiente a la distribución primaria debería ser del 63%.

En el trabajo de Cavallo D. F. y Zapata, J. A. (1986), se anticipa el problema que se deriva de asignar fondos según situaciones previas, es decir, como una forma de cubrir déficits generados "con anterioridad" (el remarcado es de los autores). En tal esquema se estaría premiando a los gobernadores que hubieren aumentado irresponsablemente el gasto público y castigado a los que hubieren actuado más austeramente. Sin embargo, al momento de analizar las necesidades de financiamiento de los gobiernos provinciales, los autores hacen mención de la debilidad de las finanzas provinciales para atender el gasto al que deben incurrir - que al momento de escribirse el trabajo, lo basan en dos causales principales: el impuesto inflacionario que erosionaba las bases tributarias locales (efecto Olivera-Tanzi) y los regímenes de promoción industrial de las propias provincias, que se traducían en una reducción generalizada de presión tributaria correspondiente a los impuestos locales. Más específicamente, se reconocen las virtudes de la Ley N° 20.221, pero concluyen que: "el régimen de coparticipación federal no permitió a las provincias contar con los recursos adecuados para la prestación de los servicios a su cargo, fundamentalmente porque el porcentaje "global" (el resaltado es de los autores) asignado al conjunto, también denominado coeficiente de distribución

¹⁰² En el trabajo de Nuñez Miñana, H. y Porto, A. (1981), se efectuó por primera vez una estimación aproximada del gasto ligado al traspaso de servicios nacionales a las provincias. Cuando en el parlamento se trató la Ley N° 23.548, dicho cálculo fue utilizado para concluir que la distribución primaria debía incrementarse en un 8,16 % adicionales al 48,5% de la Ley N° 20.221. Este guarismo da cuenta del 56,66% que estableció finalmente la Ley N° 23.548.

primaria, no se corresponde con las responsabilidades de gastos que las provincias deberían tener a su cargo".

Los autores critican el manejo discrecional de los A.T.N., que para entonces habían distorsionado en forma importante el esquema de coparticipación de la ley. No obstante, lo cierto es que el sistema consistía simplemente en una forma no legislada de coparticipar el impuesto inflacionario nacional y, en todo caso, operaba como un sistema de reconocimiento de gasto incurrido por las provincias (aumento indirecto del coeficiente de coparticipación primaria, al tiempo de modificar los prorratores de la secundaria). Como los autores señalan, esta situación no sólo comprometía las autonomías provinciales, sino que menoscababa el esfuerzo administrativo de los gobiernos locales, pasando a ser más importante la habilidad de pedir, que la eficiencia en administrar y recaudar. Las provincias aumentaban el empleo público y luego requerían transferencias alegando que "no hay plata para pagar sueldos", reconociendo que este no era decididamente un sistema que favoreciera el rendimiento social del gasto público provincial.

Finalmente, si bien los autores destacan que la aparición de un sistema "escondido" de distribución de fondos federales debía ser analizado - en rigor ellos intentan una suerte de medición de los mecanismos indirectos (ATN, gasto nacional en las provincias, gasto de la seguridad social, etc.), no proponen un esquema explícito de distribución primaria, salvo el que se corresponde con el nivel de gastos necesarios a incurrir por las provincias. De allí la duda que surge respecto a si los autores tienen presente que su crítica inicial a todo esquema que pretenda convalidar una situación preexistente en materia de "déficit" provincial, debería extenderse al concepto de "gasto absoluto" incurrido por los gobiernos provinciales.

Por lo visto, en ningún momento los trabajos consultados, sugieren esquemas que permitan establecer el porcentaje de la distribución primaria sobre bases de eficiencia económica y equidad distributiva, es decir, discutiendo si un cierto porcentaje puede o no derivar en una magnitud absoluta de financiamiento que nada tenga que ver con las "necesidades de gasto genuinas" de las jurisdicciones involucradas y sí con las "necesidades de gasto real actualmente incurrido" por las mismas. En ambos casos, inclusive, los valores resultantes de aplicar porcentajes sobre una base cambiante, pueden resultar excesivos o, por el contrario, insuficientes, según genuinas necesidades a atender. El mundo rígido de los porcentajes fijos se derrumba en materia económica, al no poder sustentarse en un mínimo de racionalidad¹⁰³.

¹⁰³ Bara, R. (1994) entiende que, no obstante carecer de sustento analítico desde el punto de vista económico, la fijación de un porcentaje fijo negociado como distribución primaria (lo que implica separar esta decisión respecto a la distribución secundaria), mejora la calidad de los resultados de las decisiones por mayoría. Citando a K. Shepsle recuerda que la teoría de las decisiones sociales ha demostrado la inestabilidad esencial de las decisiones por mayoría, es decir, el carácter potencialmente cíclico de los resultados, en tanto que el orden social requiere estabilidad. En tal sentido, Shepsle ha demostrado que son las instituciones las que la proporcionan, reduciendo el número de dimensiones de la cuestión a decidir. Pero, en rigor, "la solución" de la separación en dos etapas (distribución primaria y secundaria) ha demostrado a lo largo del tiempo no haber simplificado la cuestión política y más bien parece haberla empeorado. Los "problemas acumulados" por los gobiernos federal y provinciales imponen finalmente dos posibles caminos a seguir: un método genuinamente federal que institucionalice un esquema de decisión de equilibrio general o, por el contrario, la alternativa arbitraria o discrecional que naturalmente habrá de conducir a un federalismo digitado centralmente (el "federalismo coercitivo", señalado por Porto, A., 1995).

La experiencia nacional es bastante aleccionadora en cuanto al “no mantenimiento de hecho” de los porcentajes de la primaria¹⁰⁴. Aún cuando podría atribuirse esta circunstancia a los ímpetus “Leviatán” del gobierno central, ciertamente circunstancias sumamente cambiantes de las condiciones fiscales y macroeconómicas generales vividas por la economía nacional (¿desatinos nacionales, provinciales o ambos a la vez?), con consecuencias diferentes en las cuentas fiscales de los gobiernos nacional y provinciales, han inducido a cambios constantes en la primaria. La actual situación, derivada de sucesivos pactos fiscales, ha conducido a un esquema sumamente complejo de afectaciones específicas y criterios de reparto, el que fuera calificado como “el laberinto de la coparticipación”¹⁰⁵ y que han distorsionado los porcentajes establecidos por la Ley N° 23.548. La experiencia empírica en el caso argentino, por lo tanto, está señalando la inviabilidad del porcentaje fijo en la primaria.

La explicación de este panorama puede asimismo explicarse desde el ángulo de la teoría política. La constitución de un “único” y “completo” sistema de reparto de la masa “total” de recursos tributarios, ha sido sugerida recientemente¹⁰⁶. Razones ligadas a los incentivos del gobierno central por realizar esfuerzos diferenciales en la tarea recaudatoria, cuando sólo ciertos impuestos son los coparticipables, incentivando al descuido de estos y focalizando el esfuerzo en los recursos no compartidos, están en la base de esta recomendación. Sin embargo, basar todo el esquema de financiamiento de ambos niveles de gobierno en un sistema de “tax-sharing”, abarcativo de la casi totalidad de la base tributaria (aproximadamente del 77% del total consolidado y más del 95% del total nacional, excluyendo las contribuciones a la seguridad social), hace al dilema del “common-pool” extremadamente inestable, habida cuenta de la consabida inestabilidad de las soluciones inherentes a todo juego de suma cero¹⁰⁷. El regateo político se torna crítico por la masa en juego, en tanto las decisiones de política fiscal y financiera del gobierno central se ven “atadas”, forzando a una negociación caso por caso, en donde cualquier modificación de la política fiscal nacional, exige una negociación en la que el logro del “apoyo provincial” suele tener costos políticos (mínimamente ventajas fiscales a cambio), al tiempo que el impacto recaudatorio de las modificaciones en la política tributaria son coparticipadas, independientemente de las necesidades fiscales de los gobiernos. La otra posible derivación político-institucional, es inducir a un régimen de “federalismo coercitivo” ejercicio desde el gobierno central, como alternativa para neutralizar estas consecuencias no deseadas.

La experiencia internacional es muy variada en materia de distribución primaria, aunque debe reconocerse que en la mayoría de los casos se utiliza el criterio de fijar algún porcentaje sobre una base determinada (o acotada) de impuestos, salvo casos muy particulares semejantes al sistema argentino, como el de la India. En ciertos casos, se establecen porcentajes de participación sobre el producido de algunos pocos impuestos, en otros, se establecen porcentajes sobre una masa compuesta de varios tributos; este abarcamiento parcial de la recaudación tributaria global le da a los sistemas mayor estabilidad en las reglas de juego. Freire, M. A. (1996), informa sobre algunos países seleccionados. Así, por ejemplo, Australia establece como asignable a los gobiernos

¹⁰⁴ Ver Porto, A. (1990).

¹⁰⁵ Casás, J. O. (1996). El autor reseña los sucesivos cambios introducidos al régimen de la Ley N° 23.548, presentando un panorama completo y detallado del “laberinto” actual en materia de coparticipación. En el medio se suele atribuir el término “laberinto” a Richard Bird, quien lo empleara para caracterizar al sistema de coparticipación argentino.

¹⁰⁶ Tanzi, V., (1995).

¹⁰⁷ Recordamos lo indicado en llamada 99.

subnacionales el 39,87% de la recaudación obtenida en el año anterior del impuesto sobre el ingreso personal. Austria fija el 12% del producido de los impuestos a los ingresos y al valor agregado. Canadá, establece una suma fija ajustada en función de un promedio móvil del crecimiento del PBI nominal, habiendo más recientemente limitado la movilidad por este índice al descontar un 3% y fijar techo a las provincias ricas. Colombia fija el 25% de la recaudación nacional que no tiene destino específico. En Alemania se coparticipa la recaudación del impuesto a los ingresos de las personas y a la renta de sociedades en partes iguales y el impuesto a las ventas con porcentajes que varían en el tiempo (actualmente 56% pertenece a la federación); el esquema es complementado mediante un sistema de transferencias horizontales, por el que los estados ricos transfieren recursos a los estados pobres, sin afectar a los ingresos del gobierno central. El gobierno central en Japón cede el 32% del impuesto al ingreso y sobre las bebidas alcohólicas. En Filipinas el 20% de la recaudación nacional se distribuye entre los gobiernos locales.

La propuesta que formulamos más adelante, es un intento de implementación de un modelo de estándares o valores postulados mediante el cual la distribución primaria surge luego de consensuar las necesidades de financiamiento per capita asignables al gobierno central y a los gobiernos subnacionales, sobre la base de las funciones asignables en materia de gasto y de tributación a cada nivel de gobierno. Se trata de un esquema de “única etapa”, que contiene incentivos para generar actitudes gubernamentales optimizadoras en el diseño presupuestario, tanto en materia de gasto público como en materia tributaria y de uso del crédito público.

8.4. La distribución secundaria

8.4.1. Coparticipación y sistemas de reparto

Se discuten seguidamente los criterios y métodos alternativos ideados con la finalidad de cubrir las brechas entre las necesidades de gasto y los recursos propios de los distintos niveles de gobierno en un esquema federal.

Como se explicara en otras oportunidades, la teoría normativa del federalismo fiscal, referida a la asignación de potestades en materia de gasto y de tributación a los gobiernos federal y subnacionales, conduce como resultado al establecimiento de un sistema de transferencias verticales Nación-Provincias, debido a la mayor descentralización de gastos con relación a los recursos tributarios que se derivan de sus recomendaciones. No obstante, aún cuando se postule una acentuada descentralización de funciones y de potestades tributarias a favor de los gobiernos subnacionales, es muy probable que tales asimetrías se mantengan, ya sea en virtud de los diferentes rendimientos tributarios de los impuestos asignables a estos gobiernos, con relación a los que resultan asignables al gobierno federal, como a importantes asimetrías regionales en relación a la localización geográfica de las diferentes bases tributarias¹⁰⁸. Esto exige “transferencias verticales diferenciales” que, explícita o implícitamente, implicarán un sistema de “transferencias interjurisdiccionales horizontales”.

¹⁰⁸ Las asimetrías no sólo implican cuestiones de equidad a tener en cuenta, sino a problemas de eficiencia. Por ejemplo, una provincia puede concentrar una importante base tributaria de un impuesto federal, en tanto poseer una base tributaria débil en otro impuesto asignable a los gobiernos subnacionales, o viceversa.

8.4.2. Dos criterios polares: el “devolutivo” y el de “redistribución territorial”

Desde el punto de vista de la eficiencia, es deseable que el esquema de reparto de recursos tributarios permita el cumplimiento del principio de correspondencia. Esto es, la presión tributaria de cada jurisdicción local debe corresponder a la decisión de gasto local. Pero tal principio de correspondencia se verá dificultado (o limitado) en su prosecución - desde el punto de vista político o de la equidad - ante la presencia de importantes brechas verticales y/o de asimetrías regionales diferenciales en las bases tributarias de las provincias o estados subnacionales.

En la mayoría de los ordenamientos federales, desde el ángulo constitucional o político, resulta común la postulación del principio de igualdad de oportunidades del ciudadano, independientemente de su decisión de localización regional, en cuyo caso el principio de correspondencia debe atenuarse con transferencias de igualación o nivelación territorial. De esta manera, se trata de igualar los “residuos fiscales” entre jurisdicciones, permitiendo que provincias con bases tributarias débiles registren un nivel de presión tributaria similar a las provincias con bases tributarias ricas, para un determinado patrón equivalente de provisión de bienes públicos per capita¹⁰⁹.

Así, en materia de transferencias verticales para cubrir las brechas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, existen dos criterios polares de prorrateo de recursos “comunes” (masa coparticipable) alternativos. El principio de correspondencia exige la aplicación de un criterio “devolutivo”; en cambio, desde el ángulo de la equidad fiscal¹¹⁰, se impone el criterio de “redistribución territorial”. En el primer caso, se devuelve a la jurisdicción un monto proporcional (neto de la participación del nivel federal) a la recaudación que los contribuyentes de la misma han contribuido a generar. En el segundo caso, en cambio, los montos entregados a cada jurisdicción se habrán de diferenciar de aquellas sumas que proporcionalmente sus contribuyentes han contribuido a generar. Habrá entonces jurisdicciones que recibirán transferencias superiores a los montos ingresados por sus contribuyentes locales, luego de descontada la participación federal, en tanto que otras recibirán sumas superiores.

Parece bastante claro que los esquemas de reparto basados en el criterio devolutivo, en cierta manera incentivan una mayor responsabilidad fiscal, en tanto, si bien no permiten identificar nítidamente los residuos fiscales correspondientes a cada nivel de gobierno, al menos la presión tributaria global queda expuesta en cuanto al origen o razón de ser de su existencia.

Los métodos de redistribución territorial, en cambio, apuntan a resolver un problema de equidad distributiva territorial, que el criterio devolutivo no permite¹¹¹. Por cierto que este objetivo se logra a costa de una menor correspondencia fiscal a nivel local, con los consabidos problemas de eficiencia que ello implica al generar costos de transacción o

¹⁰⁹ Más adelante, al presentar el enfoque de las “necesidades fiscales”, se discuten brevemente los argumentos políticos y los económicos (aspectos de eficiencia y de equidad) que subyacen en la justificación de las transferencias de nivelación. Para un tratamiento más detallado ver Notas 7 y 8.

¹¹⁰ El criterio de “equidad” en sentido económico no condice con la concepción jurídica del término. Desde el punto de vista jurídico, el criterio devolutivo cumpliría con el principio de equidad, en tanto que la redistribución territorial apuntaría a un objetivo de “solidaridad” interjurisdiccional.

¹¹¹ La justificación y la efectividad de las transferencias interjurisdiccionales en el cumplimiento de este objetivo de equidad han sido, no obstante, también cuestionadas, como se discute más adelante.

de información para los votantes. El votante mediano de las jurisdicciones que reciben las transferencias, no habrá de percibir nítidamente el costo marginal de sus decisiones de demanda por gasto público (local y nacional), que incluso pueden diferir según tipo de funciones o finalidades, circunstancia que implicará algún grado de ineficiencia asignativa.

8.4.3. Los métodos de determinación de las transferencias

Si el criterio de coparticipación se basara exclusivamente en el criterio devolutivo, es claro que las sumas asignables a cada jurisdicción deben corresponder a los registros de ingresos efectivizados regionalmente. De no contarse con sistemas de información de la procedencia de las recaudaciones, será necesario establecer algún indicador o conjunto de indicadores que operen como “proxi” de la recaudación real. Esto significa que el criterio devolutivo necesariamente deberá descansar en un “método de fórmulas”.

Si en cambio, el criterio de coparticipación fuera el de redistribución territorial, pueden establecerse distintos métodos.

a) Sumas fijas

El prorrateo mediante sumas fijas, implica un método simple y ha sido sugerido por expertos nacionales (Artana, D. y López Murphy, R., 1995). Su ventaja es que la transferencia no tendría el contenido cíclico que generan los sistemas que las vinculan con la recaudación, que transmiten las oscilaciones al financiamiento local. Sin embargo, los montos se determinarían mediante un mecanismo de negociación política, donde probablemente se convaliden situaciones de hecho, se de preponderancia al poder relativo de los gobiernos subnacionales en cuanto a su identidad política con el gobierno federal y no se explicita razón objetiva alguna de su dimensionamiento. Los recursos totales asignables a los gobiernos subnacionales resultarían rígidos y ellos no coincidirían necesariamente con la sumatoria de los montos que los contribuyentes de las distintas jurisdicciones efectivamente hubieren tributado (neto de la participación federal). La cuestión que surge entonces, es qué ocurre con los excedentes de recaudación por encima de las sumas pactadas y efectivamente transferidas, o en el caso opuesto de faltantes, al producirse un descenso de los rendimientos tributarios en el ciclo económico.

Por otra parte, si las necesidades de financiamiento varían en el mediano plazo, es probable que las sumas fijas deban renegociarse cuando se adviertan cambios importantes en las brechas fiscales de las distintas provincias. De igual manera, el mantenimiento de sumas fijas en las transferencias, puede resultar inconsistente con caídas importantes en la recaudación global y/o cambios en las necesidades de financiamiento del gasto público federal.

El método, por lo tanto, ubica el “riesgo tributario” en cabeza del gobierno federal. Si los rendimientos tributarios superan las sumas pactadas, entonces los excedentes implicarán un relajamiento de la restricción financiera del gobierno federal. Por el contrario, ante caídas en los rendimientos tributarios, el gobierno federal se verá en una situación de fuerte restricción financiera. El gobierno federal, en estos casos, deberá

decidir sobre cambios en la presión tributaria global o bien, recurrir al uso del crédito para nivelar las finanzas públicas¹¹².

b) Porcentajes fijos

El prorrateo en base a porcentajes fijos implica un esquema de asignación de fondos ligado a los rendimientos tributarios efectivos, circunstancia que no genera el problema de excedentes o faltantes en relación al total recaudado. El inconveniente es que, a igual que en el método de sumas fijas, se tenderá a convalidar situaciones de hecho, donde los gobiernos más austeros resultarán perdedores. En este método continúa sin explicitarse la “racionalidad” de las participaciones.

Sin embargo, la mayor crítica a este método es que los porcentajes fijos aplicados a una base cambiante, habrán de generar recursos en exceso o en defecto (dependiendo del ciclo económico) que no guardan relación con las necesidades genuinas de financiamiento del gasto público, tanto a nivel local o subnacional como a nivel federal. En todo caso, el método genera recursos en forma procíclica alentando a los distintos niveles de gobierno a dimensionar tamaños de gasto público también procíclicos, en lugar de hacerlo en base a las necesidades genuinas de oferta de bienes públicos y mixtos.

c) En base a “fórmulas”

Este constituye probablemente el método más usual empleado en los sistemas de coparticipación impositiva. La definición de la fórmula constituye un método de múltiples posibles resultados, dependiendo del conjunto de indicadores o variables utilizadas en la misma. Cuando se define una fórmula de asignación de recursos, debe tenerse presente que naturalmente subyace en ella una cierta función objetivo (función de bienestar social). Aún cuando los objetivos de política no resulten explícitos, las variables o indicadores privilegiarán determinados atributos al tiempo que descuidarán necesariamente otros.

Dentro del esquema de fórmulas, no obstante, es posible diferenciar dos enfoques diferentes:

- a) El que se basa en la selección de un conjunto de indicadores, a los que se los combina mediante una ponderación ligada a la asignación de un determinado porcentaje de incidencia; a este esquema lo identificamos como la variante “normativa”; y,
- b) El que se basa en la determinación de las “necesidades fiscales” de cada gobierno, al que identificamos como la variante “positiva”.

En virtud de la importancia del sistema de fórmulas, hemos de dedicar un espacio especial al análisis de las variantes indicadas.

¹¹² El método, sin embargo, podría resolver estos problemas mediante el empleo de un Fondo de Estabilización, como se analizara en otra oportunidad. Ver Piffano, H., 1995, 1997 y Piffano, H., Sanguinetti, J. Y Zentner, A., 1998.

8.4.4. La variante normativa o el método de la combinación de indicadores

Los indicadores usualmente encontrados en un estudio comparado son los siguientes:

a) partes iguales

Este atributo beneficia a jurisdicciones de tamaño pequeño, al permitir la cobertura de ciertos gastos fijos inherentes a toda estructura gubernamental. Si la función de costos de los servicios gubernamentales opera con rendimientos crecientes a escala, es probable que este método sencillo, cumpla razonablemente con su objetivo desde el punto de vista del costo diferencial (según tamaño) al que los gobiernos deben incurrir. Desde el ángulo de la equidad, sin embargo, no garantiza una redistribución regional progresiva, salvo que exista correlación entre jurisdicciones pequeñas y jurisdicciones con bases tributarias débiles.

b) en proporción a la población

La asignación por este indicador no tiene en cuenta costos diferenciales. Supone un gasto por habitante constante. No obstante, desde el punto de vista de la equidad, genera una redistribución territorial de ingresos desde las jurisdicciones ricas (o con bases tributarias fuertes) a las jurisdicciones pobres (o con bases tributarias débiles).

c) según superficie geográfica o en relación inversa a la densidad de población

Este indicador compensa en mayor medida a aquellas jurisdicciones que deben incurrir en costos mayores al tener que llegar con la provisión de bienes públicos a poblaciones más dispersas territorialmente. Desde el ángulo de la equidad, sin embargo, tampoco en este caso se garantiza una redistribución progresiva, salvo que se verifique la simultaneidad de mayor dispersión geográfica en jurisdicciones con bases tributarias débiles.

d) según magnitud del gasto público

Este indicador resulta regresivo, si se asume que la elasticidad-ingreso del gasto público es mayor que la unidad. Contiene asimismo el inconveniente de distribuir recursos en base al gasto incurrido por cada jurisdicción, circunstancia que tiende a convalidar situaciones de gasto ineficiente o superior al socialmente óptimo.

e) en relación inversa a las capacidades fiscales

Este indicador pretende generar la capacidad financiera potencial para que cada jurisdicción pueda atender -en igualdad de oportunidades con el resto de las jurisdicciones- un nivel de servicios gubernamentales equivalentes. Cumple con su objetivo redistributivo, aunque no asegura el generar los recursos genuinamente necesarios para atender necesidades de gasto de las jurisdicciones (por exceso o por defecto) y ser procíclico.

f) según esfuerzo tributario

Este indicador introduce un mecanismo de incentivos para que los gobiernos subnacionales no reduzcan esfuerzos propios en la búsqueda de financiamiento de su gasto local – acentuando la correspondencia fiscal –, al dimensionar la asignación de los recursos con relación al esfuerzo tributario propio que cada jurisdicción demuestre realizar. Tal esfuerzo se mide relacionando la recaudación efectiva de cada jurisdicción con la recaudación potencial, según estimaciones de la base tributaria regional y una cierta presión tributaria uniforme (o equivalente al promedio del total de las jurisdicciones). Mantiene la desventaja del indicador anterior en cuanto a no garantizar un financiamiento acorde con necesidades genuinas de financiamiento (nuevamente, por exceso o por defecto) y ser procíclico. Adicionalmente, al premiar a quienes más recaudan se está induciendo a un mayor tamaño del sector público local (quien más recauda y, consecuentemente, más gasta, más recibe), aun cuando se mejoren la eficiencia y equidad tributaria (por reducción de la evasión o por aumento de la eficiencia administrativa recaudatoria).

g) según necesidades básicas insatisfechas de la población

Apunta a instrumentar una redistribución de características “rawlsiana”, al direccionar los recursos hacia las jurisdicciones que detenten mayor proporción de población en situación de necesidades básicas sin satisfacer. Sin embargo, la condición usual de no condicionalidad de la transferencia, no garantiza que los fondos sean destinados específicamente a erradicar la pobreza en las jurisdicciones receptoras. Sólo garantiza que la “jurisdicción con población en estado permanente de pobreza” reciba “permanentes transferencias de recursos”.

h) según brecha de desarrollo

Este indicador potencia la asignación de recursos en base a una estimación del nivel de desarrollo de cada jurisdicción con relación a (o las) jurisdicción (es) de mayor desarrollo relativo. Para la definición del nivel de desarrollo se suelen utilizar variables “proxi” del nivel de riqueza de la población, como ser: consumo eléctrico residencial por habitante, automotores por habitante, ponderado por el consumo de nafta especial, nivel de educación de la población, calidad de la vivienda, etc..

El indicador no hace referencia directa a variables fiscales, o que de alguna manera impliquen determinantes del gasto público requerido por cada jurisdicción, de acuerdo al paquete usual ligado al estadio de desarrollo relativo. Deriva de una concepción “keynesiana” y “desarrollista”, proclive al intervencionismo estatal directo como promotor del crecimiento, y de “estado bienestarista”, como criterio directriz de la política fiscal. Es redistributivo, aunque alienta conductas fiscales totalmente discrecionales, al tiempo de no introducir mecanismo alguno de incentivos en la asignación de los recursos. Como en el caso anterior, no queda garantizado que de la aplicación de los fondos resulten mejoras económicas efectivas (vía políticas fiscales activas) que alienten el crecimiento económico o el desarrollo regional. Fundamentalmente, debido a las limitaciones de los gobiernos subnacionales para compensar políticas microeconómicas y macroeconómicas globales instrumentadas por el gobierno federal, que pueden ejercer una influencia determinante, junto a factores exógenos (shocks externos) típicos de las economías pequeñas y abiertas.

De hecho el fuerte proceso redistributivo generado en Argentina por el régimen de la Ley N° 20.221 no ha permitido reducir las brechas preexistentes que aún subsisten y muy marcadamente. El problema del desarrollo regional debería en todo caso, desde el ángulo fiscal, ser contemplado mediante programas específicos que impliquen transferencias condicionadas o incluidas dentro de un plan federal de desarrollo regional (p.e., plan de obras en infraestructura económico-social), junto a otras acciones de gobierno (p.e.: Mercosur, salida al pacífico, etc.)¹¹³. La alternativa de las zonas francas, actualmente de moda, constituye una variante interesante para generar beneficios regionales con vistas a competir en el mercado externo, sin generar presiones o ventajas artificiales en el mercado interno en detrimento de otras regiones (López Murphy, R., 1996).

i) en relación inversa al PBI per capita

De características similares al anterior, orienta los recursos hacia jurisdicciones con ingresos per capita menores, circunstancia supuestamente asociada a bases tributarias débiles. El inconveniente adicional de este indicador respecto al anterior, es que los registros de producto bruto geográfico no son indicativos de los ingresos per capita de la población. Las divergencias entre valor agregado regional e ingreso localizado en la misma región, son evidentes en el caso de Argentina.

j) en relación al grado de cobertura brindado por los servicios

El indicador apunta a asignar recursos con relación a la “población objetivo” de las funciones que cumplen los gobiernos. Por ejemplo, los gastos en educación dependerán de la población en edad escolar o la matrícula a instruir, los de salud a la población que no cuenta con cobertura médica (a través de obras sociales o medicina prepaga), los de seguridad social a la población correspondiente al grupo etario mayor, etc.. El método es de mayor complejidad; en este sentido, la dificultad es obviamente de carácter informativo, pero dimensiona la asignación a genuinas necesidades de gasto. De allí que este indicador resulte el que más se acerca al criterio “positivo” del enfoque de las “necesidades fiscales” que analizamos más adelante.

Adicionalmente, es de destacar que muchas jurisdicciones brindan servicios o bienes públicos con derrames de beneficios interjurisdiccionales. En tal caso, si los recursos se distribuyen, por ejemplo, según la población, no se tiene en cuenta que poblaciones adicionales (provenientes de otras jurisdicciones) pueden estar demandando servicios junto con la población propia. En Argentina esto es particularmente importante en el caso de la Capital Federal, con relación a servicios como el de salud y, en cierta medida también, educación. Su objetivo está eminentemente ligado a la eficiencia asignativa y no tanto a la equidad distributiva, salvo en el aspecto de que facilita que buenos servicios de jurisdicciones ricas puedan ser accesibles a poblaciones pobres de jurisdicciones vecinas.

¹¹³ Nos remitimos a lo expuesto en el punto 9.2. El Encuadre Constitucional.

k) la fórmula de la variante normativa como resultado de la combinación de indicadores

El método de las “fórmulas” de esta variante normativa, requiere una “selección” de indicadores, como los previamente enunciados, al tiempo de explicitar las respectivas ponderaciones. Usualmente, como se indicara, el criterio consiste en seleccionar tres o cuatro indicadores, a los que se les asigna un cierto porcentaje de incidencia. Estas ponderaciones no suelen estar fundadas en ningún tipo de referencia empírica que las justifiquen, dependiendo del juicio del diseñador.

El método normalmente habrá de conducir a resultados dispares, según las combinaciones de indicadores y ponderadores o porcentajes seleccionados, y a definiciones que no distan demasiado de cualquier método “político” discrecional. Ello es así, porque como se señalara, a pesar de la razonabilidad “argumental” de la función objetivo implícita, la estructura de ponderación no surge de ninguna estimación empírica de la probable incidencia real de cada variable en la demanda de actividad fiscal, sino de un acuerdo negociado en el cual no sólo estarán en juego las cuestiones eminentemente fiscales (a las que la asignación de recursos está llamada a resolver), sino a otras cuestiones de política gubernamental de diversa naturaleza. Es probable que la selección de indicadores esté fuertemente influida por el resultado obtenible de las diversas combinaciones, privilegiándose aquellas que más benefician a los distintos gobiernos. El resultado de la votación - si se encuentra - muy probablemente logre un equilibrio de Nash, pero sin garantizar una configuración pareto-óptima e, inclusive, con alta probabilidad de inequidades. El resultado de estas “fórmulas”, por lo tanto, no difiere demasiado de un esquema de “porcentajes fijos negociados”, a pesar de su aparente “racionalidad”, con las virtudes y defectos que este método conlleva.

8.4.5. La variante positiva o el método de las “necesidades fiscales”

El concepto de “necesidad” fiscal empleado en la literatura del federalismo fiscal, pretende explicitar los determinantes de la demanda de gasto público, que de alguna manera subyacen en la estructura de las “preferencias” de los votantes o sus representantes en el gobierno, al tiempo de computar los costos de oportunidad de la provisión de los bienes públicos. El enfoque intenta la definición del tamaño y composición del gasto público y su financiamiento sobre bases relativamente “objetivas”, es decir, no sustentables sobre bases esencialmente “políticas”, que en tal contexto implicarían “discrecionalidad” absoluta desde el punto de vista del funcionario a cargo del gobierno de turno. Por lo tanto, el sustento teórico principal del método debe buscarse en la existencia del paradigma principal-agente en las relaciones de gobierno de una democracia representativa. Particularmente, cuando el principio de correspondencia desaparece como criterio de asignación de los recursos, afloran en mayor magnitud los problemas de información que impide al votante mediano lograr que se adopten decisiones correctas sobre el paquete bienes públicos-privados ajustado a sus preferencias.

En efecto, si el criterio de reparto fuera el “devolutivo”, cumpliéndose el principio de correspondencia en un escenario de descentralización completa, la determinación de tales necesidades pierde importancia relativa. En tal contexto, la decisión “política” discrecional encontraría su forma natural de monitoreo o autocontrol a través de las

elecciones sociales¹¹⁴. Pero si el criterio de reparto es uno de “redistribución territorial”, la ruptura del principio de correspondencia impide que el “mercado político” actúe como mecanismo corrector de desvíos. Desde el momento que un esquema de “transferencias de nivelación o igualación” es instrumentado, entonces cierta condicionalidad implícita debe establecerse. Tal condicionalidad no se refiere al concepto usual de condicionar o direccionar los recursos a fines específicos, sino a que las aspiraciones de algunas jurisdicciones de recibir ingreso desde otras jurisdicciones, no puede sustentarse sobre bases esencialmente “políticas” o discrecionales, en tanto los electores de las jurisdicciones cedentes no controlan a la autoridades de las receptoras (y sus decisiones de gasto público y esfuerzo tributario propios). Ello significa que los problemas inherentes al uso común de los recursos (el “*common pool problem*”) y los ligados al paradigma principal-agente de las democracias representativas, se ven en este caso agravados.

El método de “necesidades fiscales”, por lo tanto, intenta “explicitar las preferencias reveladas a través del mecanismo político” - tanto del nivel federal como subnacional de gobierno - y ello implica definir y consensuar ciertas “magnitudes estándar” o “valores postulados” de gasto público por habitante, los que pueden establecerse a nivel agregado o por tipo de función a cargo de los gobiernos. Exigirá, asimismo, estimar las capacidades tributarias de cada nivel de gobierno, también sobre la base de estándares, de manera que las transferencias de nivelación coincidan con la magnitud de la brecha entre necesidades de gasto y capacidades de financiamiento propias. Los valores postulados o estándares que por definición son “normativos”, se deben estimar sin embargo, mediante un análisis positivo que permita acotar los componentes de la fórmula sobre bases relativamente objetivas. Es por esta razón que identificamos al método como variante “positiva”, no obstante, el estándar corresponder a una noción “normativa”!.

El enfoque, a diferencia del anterior, genera incentivos para una conducta fiscal eficiente, por cuanto lejos de convalidar políticas fiscales discrecionales o situaciones de hecho, genera un mecanismo de autocontrol que incentiva un gasto eficiente y una eficiente recaudación tributaria propia, en tanto las transferencias se dimensionan en base a los estándares, independientemente del nivel de gasto real (por sobre o por debajo de tales estándares) y de los éxitos o fracasos en la recaudación real propia (por sobre o por debajo de los estándares). Asimismo, resulta posible asignar recursos ajustados a necesidades genuinas de financiamiento en un esquema de comportamiento fiscal estable (“*tax and expenditure-smoothing*”), regulando y generando la necesaria consistencia entre el ciclo económico y las finanzas públicas¹¹⁵.

Ahora bien, un punto que debe enfatizarse es que la racionalidad implícita en la definición de los estándares de gasto y recursos o valores postulados, debe buscarse en

¹¹⁴ Los “costos de transacción” de los “mercados políticos” (North, 1990), pueden implicar sesgos políticos que conducen a situaciones fiscales subóptimas. En tal caso, podría ser necesaria una explicitación de las funciones de gobierno (funciones objetivo) en términos de “valores postulados” aún para decisiones que afectan al electorado local. Ver Piffano, H. (1986).

¹¹⁵ Haría de esta manera operativo el funcionamiento del Fondo de Estabilización, al cual se derivarían los recursos excedentes en el auge del ciclo económico, al tiempo de mantener (no reducir) la actividad fiscal - recurriendo a los recursos acumulados en tal Fondo - en las recesiones. Resulta entonces posible instrumentar un esquema fiscal nivelador del ciclo, sin necesidad de definir niveles del PBI de períodos de auge o recesiones al cual referenciar el uso del Fondo. Ver Piffano, H., 1997 y Piffano, H., Sanguinetti, J. Y Zentner, A., 1998.

la “definición normativa” o “constitucional” de un nivel deseado de provisión de bienes públicos al que todo ciudadano debe poder optar en “igualdad de oportunidades”, independientemente del lugar geográfico de residencia¹¹⁶. Esto, sin embargo, no implica necesariamente que cada electorado o gobierno que lo representa decida efectivamente proveer un nivel y estructura de servicios igual al resto de las jurisdicciones. La aclaración es relevante en virtud de algunas críticas que es posible presentar a todo intento “nivelador” en la prestación de bienes públicos, desde el punto de vista estrictamente económico¹¹⁷.

Ahora bien, independientemente de la validez de los argumentos que se pueden discutir desde el punto de la eficiencia y la equidad, entendemos que el punto de vista “federal” de las transferencias de nivelación debe ser aceptado como restricción fundamental al intento normativo y, respetando esta restricción, es que se ha elaborado la propuesta que fuera presentada oportunamente¹¹⁸.

8.4.6. Alternativas en el diseño de las transferencias de igualación según el enfoque de “necesidades fiscales”

a) igualación tributaria o igualación de beneficios fiscales netos

Los esquemas de transferencias de nivelación de mayor difusión en los sistemas federales, han sido aquellos destinados únicamente a la igualación de la carga tributaria per capita entre jurisdicciones subnacionales.

Autores como Boadway, R. y Flatters, F. (1983), en cambio, postulan la completa eliminación de las diferencias en los beneficios fiscales netos entre provincias. Es decir, incluyen tanto el lado tributario como el lado del gasto per capita. Courchen, T., J. (1984) y Coplestone, G. H. (1980) han introducido asimismo el interrogante de si en base al argumento de eficiencia en la asignación de recursos no sería del caso contemplar el lado de la producción o gasto¹¹⁹. Finalmente, como señala Shah, A., (1994), más tempranamente Musgrave, R. (1959) había sugerido que el principio de tratamiento tributario igual a los iguales debería ser reemplazado por la regla por la cual

¹¹⁶ Las transferencias de nivelación han sido justificadas en base al argumento “constitucional” o “político” de un gobierno federal que requiere garantizar la subsistencia de los gobiernos subnacionales al tiempo de asegurar la unidad nacional, independientemente del “costo en bienestar” que este objetivo superior conlleve.

¹¹⁷ El punto ha sido debatido alrededor de la definición de “disparidad fiscal” o brecha relativa entre recursos y requerimientos entre ciudades por Bahl, Martinez y Sjoquist (1992) y Yinger (1986), tratado en Shah, A. (1994), Ladd, F. (1994) y Oakland, W. (1994). Una síntesis conceptual, conteniendo estas citas, se encuentra en Urbiztondo, S., 1996. Un tratamiento teórico de las transferencias de nivelación puede hallarse en Dowd, K. (1984). Remitimos al lector nuevamente a las Notas 7 y 8 que tratan en detalle esta cuestión central de los sistemas de coparticipación.

¹¹⁸ Este criterio implica descalificar los argumentos que algunos expertos emiten con relación a la “inviabilidad económico-financiera” de determinadas provincias. Sin embargo, esto no significa reconocer la posibilidad de futuros arreglos institucionales que deriven en una eventual nueva regionalización (total o parcial) y/o modificación de hecho de las fronteras políticas de las jurisdicciones.

¹¹⁹ Clark, D. H., (1997), sin embargo, ha sugerido que en el caso de Canadá no es tan importante modificar el actual esquema de igualación tributaria por otro que incluya el lado del gasto en base a tres razones: i) resulta difícil de estimar; ii) no hay grandes asimetrías regionales en Canadá; iii) si se encuentran diferenciales de costo marcadas en ciertas regiones, ellos podrían subsanarse con “transferencias condicionadas”. Otros como Rye, D. y Searle, B. (1997), para el caso de Australia, y Gao Qiang (1995) y Lou Jiwei (1997), para el caso de China, sugieren lo contrario, en base a existencia de importantes asimetrías de costos regionales en ambos países.

personas con ingreso igual deberían experimentar el mismo residuo fiscal (beneficios imputables menos costos impositivos imputables) o beneficio neto derivado de la operación presupuestaria. Solamente un esquema de igualación que considere tanto las capacidades tributarias diferenciales como las necesidades de gasto diferenciales sería consistente con este punto de vista.

Si la justificación de las transferencias de nivelación es el desbalance fiscal horizontal (el desbalance entre necesidades de gasto y medios tributarios de los gobiernos subnacionales) se exige que el gobierno federal instrumente transferencias a las provincias con baja capacidad fiscal y/o relativamente altas necesidades fiscales.

Por lo expuesto, la conclusión arribada por los autores que han estudiado este tema, es que las transferencias de igualación deberían por lo tanto considerar tanto el lado del gasto como de los recursos tributarios para determinar el “derecho” subnacional a una transferencia de igualación.

b) el enfoque de “base amplia” o el de “base restringida”

Shah, A. (1994) ha identificado la existencia de dos enfoques de las transferencias de igualación según su abarcabilidad fiscal-jurisdiccional. El primero, que puede denominarse el criterio de “base amplia”, sostenido por Clark, D. H. (1983), sostiene que el sistema fiscal debería ser horizontalmente equitativo “nacionalmente”, entendido como comprensivo de las acciones de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Entonces los individuos con el mismo ingreso de mercado en ausencia de sector público, deberían tener ingresos reales iguales luego de la acción del sector público. Es decir, el sistema fiscal debería ser localmente neutral. Los residentes con igual ingreso a lo largo de las provincias deberían recibir el mismo beneficio neto (beneficios netos públicos imputables menos costos tributarios imputables).

En cambio, el segundo criterio, identificado como de “base restringida”, al que adhieren Boadway, R. y Flatters, F. (1983) y también Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984), propone que el gobierno federal debe tomar como punto de partida el ingreso real de las personas “después” del impacto fiscal provincial o subnacional (incluyendo al gobierno local). El gobierno federal debería solamente preocuparse por el tratamiento fiscal igualitario de los residentes debido a su acción exclusivamente. Como señalara Shah, A. (1994), este punto de vista en el caso de Canadá se ve reforzado desde el momento que la Constitución reserva a las provincias la propiedad de los recursos naturales. De allí que la posible inequidad fiscal derivada del gobierno federal solamente podría provenir de un tratamiento impositivo sobre el ingreso comprensivo real (o verdadero) de las familias, diferente entre provincias.

Según Auld y Eden, la equidad horizontal implica que debe haber igualación completa de todos los ingresos tributarios provinciales, pero solamente igualación parcial en el caso de la renta proveniente de los recursos naturales. Los autores sospechan, no obstante, que pueden haber consecuencias adversas para la “unidad nacional” de tal tipo de igualación parcial.

Finalmente sobre este punto, según Shah, A., (1994), tanto Boadway y Flatters como Auld y Eden suponen implícitamente que los beneficios públicos por familia son iguales en todas las provincias, lo que constituye un supuesto insostenible. Si este supuesto se

relaja, no se puede concluir que la igualación “tributaria” parcial será suficiente para asegurar la equidad fiscal con el enfoque de “base restringida”. También se requerirá igualación parcial del gasto para igualar los beneficios fiscales netos.

c) el alcance territorial o jurisdiccional de las transferencias de nivelación

El sistema de igualación puede diseñarse sobre la base de incorporar en el mismo a todos los gobiernos subnacionales, o solamente a aquéllos que denoten un rezago económico relativo mayor.

En el primer caso se está frente a un modelo de “federalismo cooperativo”, donde el componente solidario es amplio y coincidente con un fuerte centralismo tributario (fuerte desbalance vertical). El segundo, es de un federalismo con mayor descentralización tributaria, y con un enfoque de solidaridad interjurisdiccional de tipo “rawlsiano”.

La ventaja del segundo es la mayor transparencia de los mecanismos de transferencias - quienes contribuyen y quienes reciben quedan visiblemente determinados -, acentuando el principio de correspondencia fiscal, aunque desde el ángulo de la política económica resulte más resistido de parte de los políticos (Ahmad, E., 1997).

d) la asignación federal del rol igualador

Un punto final sobre las transferencias de igualación, es la discusión sobre si el sistema de igualación debe permanecer en cabeza del gobierno federal (como los modelos de Canadá y Australia) o si debe constituir una responsabilidad compartida de los gobiernos subnacionales (como el modelo de Alemania).

Como señala Shah, A., (1994), un sistema ideal en la mayoría de las federaciones debería ser un fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, con estimaciones tanto de subsidios positivos como negativos a los estados o provincias miembros, de manera que las transferencias netas sean iguales a cero¹²⁰.

Tal tipo de programa sería, por definición, autofinanciable.

En países como Canadá o Argentina, debido a la tradición en cuanto a que el Gobierno federal se halle involucrado en el esquema de transferencias, Shah, A. (1994) ha sugerido un sistema de dos etapas:

La primera etapa consistiría en un programa de igualación federal diseñado sobre la base del enfoque de “base restringida”, que limitaría el rol federal solo a su área de responsabilidad, es decir, igualar la carga de los impuestos sobre los ingresos y a las ventas nacionales, sea mediante la instrumentación de “créditos tributarios o fiscales” a las personas o mediante “transferencias directas de igualación” a los gobiernos provinciales.

La segunda etapa sería el fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, que sería administrado por las provincias mismas y que contemplarían tanto

¹²⁰ Un Fondo de Solidaridad Interprovincial fue sugerido en Piffano, H., 1988. Ver Nota 3.

transferencias positivas como negativas, de manera que la transferencia neta sería igual a cero.

Este último programa generaría un mayor compromiso o sentido de participación de las provincias en la federación, al quedar transparentadas las transferencias de quienes aportan y quienes reciben. Además, al ser autofinanciable, se elimina la presión usual de las provincias sobre los pagos de transferencias federales, que en los sistemas actuales no se pueden evitar.

8.4.7. Alternativas para la medición de la capacidad tributaria¹²¹

Existen dos maneras básicas para estimar las capacidades fiscales. Una es el llamado “enfoque macroeconómico”, en el que se utiliza un indicador simple como medida de la capacidad tributaria o una combinación de pocos indicadores. Usualmente se emplea el producto bruto geográfico para medir capacidades tributarias de impuestos que gravan la “fuente”, típicamente los impuestos sobre las actividades industriales y comerciales, los que gravan las utilidades empresarias y los recursos naturales, y el ingreso nacional para los impuestos con base en los “residentes”, como es el caso del impuesto a las ganancias de personas físicas. El segundo enfoque es el “microeconómico”, en el que se efectúan estimaciones de capacidades tributarias impuesto por impuesto.

Si bien pareciera que el empleo del indicador macroeconómico es de mayor sencillez, al tiempo de dar una idea de mayor neutralidad en las estimaciones, adolece de importantes defectos. Los de orden conceptual, cual son que no siempre las bases tributarias individuales de cada impuesto están asociadas en forma estricta al indicador (las elasticidades ingreso de las bases no son similares) y porque generalmente la estructura tributaria subnacional suele utilizar determinados impuestos, especialmente los de más baja elasticidad ingreso (impuestos territoriales) y baja elasticidad precio (sobre los tabacos, alcoholes o combustibles), los que permiten capturar renta de los recursos naturales y aquellos que pueden ser “exportados” (turismo). Los de orden empírico, en cuanto a que las estimaciones de “ingreso regional” y, aún las correspondientes al producto bruto geográfico, adolecen de defectos y suelen no estar actualizadas o disponibles.

Finalmente, la circunstancia de que los sectores económicos no suelen ser gravados con la misma intensidad, o que las economías regionales se hallen sujetas a shocks no correlacionados (por ejemplo, cambios en precios relativos de algunos *commodities* representativos de la base tributaria subnacional), hace aconsejable el empleo del segundo enfoque. La medición de la capacidad tributaria se habrá de ceñir al paquete usual de impuestos subnacionales¹²², seleccionando en cada caso la variable que identifica la correspondiente base imponible o la variable proxy más adecuada a tal fin.

Con relación al enfoque adoptado en nuestra propuesta, se define la “capacidad tributaria”, tendiente a determinar las posibilidades de financiamiento de la jurisdicción, independientemente del esfuerzo fiscal real que ello implica para sus residentes, el

¹²¹ Para un tratamiento completo de estas cuestiones ver Clark, D. H. (1997).

¹²² La identificación del paquete de impuestos subnacionales para estimar las capacidades tributarias, suele referenciarse como el “sistema tributaria representativo”, hoy bastante conocido a partir de los modelos canadiense y australiano, pero que en rigor fué el método empleado por la Advisory Commission on Intergovernmental Relations de Estados Unidos en los años 60 [Clark, D. H. (1997)].

enfoque microeconómico. La alternativa de estimar capacidades impuesto por impuesto, es por lo tanto el adoptado.

8.4.8. Las alternativas para medir la necesidad de gasto

De acuerdo a lo reseñado anteriormente, la teoría indica que el programa de igualación debería asegurar la igualdad de los beneficios fiscales netos en todas las provincias. Un sistema de igualación tributaria pura no permitirá alcanzar este objetivo. Se requiere tener en cuenta en la fórmula de igualación tanto el lado de los recursos tributarios como del gasto del proceso presupuestario subnacional.

Se ha señalado que medir la necesidad de gasto es mucho más difícil que medir capacidades tributarias. Para Break, G. C., (1980), refiriéndose a los E.U.A., entiende que no hay mayor diferencia.

En orden a medir la necesidad de gasto, es necesario definir un “estándar de igualación”, es decir, determinar costos diferenciales debido a diferentes relaciones insumo-producto, naturaleza de las áreas a servir y composición de la población; y distinguir entre aquellos diferenciales de necesidad/costo que se deben a diferencias en los gustos o preferencias o inherentes a los costos deseados y aquellos que se deben a decisiones políticas. Será también necesario identificar y medir diferenciales atribuibles al comportamiento estratégico de parte de los gobiernos provinciales con respecto a las transferencias federales (Shah, A. 1994).

Estas determinaciones son difíciles de realizar, pero países como Australia, Alemania y Suiza están intentándolo. También deberían hacerlo países como Canadá o Argentina, a decir de la Constitution Act de 1982 canadiense que hace expresa referencia a “niveles de servicios públicos razonablemente comparables”, o el art. 75 inciso 2 de la Constitución reformada argentina cuando enumera entre sus principios para la coparticipación la de asegurar el financiamiento de los gobiernos federal y subnacional, “según las competencias, servicios y funciones, en base a criterios objetivos de determinación, equidad, solidaridad y grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”.

Autores canadienses han escrito sobre la forma de hacerlo: Hanson, E. J. (1961), Clark, Douglas H. (1969) y Courchene, T. J. (1984). Estos estudios son analizados en Shah, A. (1994). En el punto 8.9. más adelante presentamos los casos de Canadá, Alemania y Australia. Este último como el modelo que más se acerca al enfoque de necesidades fiscales, al contemplar los dos lados de la ecuación fiscal (capacidades tributarias y necesidad de gasto).

En materia de gasto público, la explicitación de la decisión fiscal admite grados diferentes de complejidad o desagregación en términos de funciones. Para un esquema de asignación por tipo de función, es posible aplicar en la fórmula estimaciones tanto de necesidades de gasto por habitante como, eventualmente, según cierta población objetivo, o sea aquella sujeta a cobertura de los servicios correspondientes, pertenezcan o no a la población residente en la jurisdicción. En nuestra propuesta, se adopta finalmente el criterio de definir un gasto per capita postulado o estándar por habitante a nivel agregado, incorporando determinantes geográficos, sociales y económicos básicos.

Se trata de una variante del método español, combinado con el sistema de igualación del modelo australiano¹²³.

Los grandes proyectos de inversión no forman parte del cálculo de los estándares. Como se indica más adelante, en la propuesta que se adelanta en este documento se prevén cinco segmentos de gasto a financiar (servicios gubernamentales, para los que se deben estimar los estándares, infraestructura económico-social, deuda pública, seguridad social y el fondo para emergencias provinciales).

8.4.9. El enfoque de las necesidades fiscales y la función de producción de los servicios gubernamentales: la aproximación paramétrica

Una aproximación que podría intentarse en materia de cuantificación de las necesidades fiscales, es el camino de la definición de costos estándar ligados a los requerimientos de insumos que plantean “las funciones de producción de los servicios gubernamentales”.

Si se pretendiera una definición microeconómica precisa de los costos de cualquier servicio gubernamental – se trate de bienes públicos o mixtos – se enfrentaría así como labor previa, la definición de los aspectos metodológicos específicos que hacen a la explicitación de la función de producción de tales servicios.

La función de producción de cierto servicio gubernamental, es la relación entre los insumos empleados en el mismo y alguna medida del producto generado. Y ello depende de los objetivos perseguidos en cada caso.

Veamos como ejemplo el caso de la educación. Resulta bastante generalizada la idea de expresar los objetivos de un establecimiento educativo a través de la prosecución de al menos tres fines primordiales:

(a) la formación básica, media, técnica y/o profesional y académica en el conocimiento de las letras, las artes y las ciencias; noción restringida del "graduado".

(b) la formación del hombre a través de la internalización de pautas culturales contenidas en el conocimiento de la historia, geografía, etc., y reglas éticas y/o religiosas de comportamiento en la sociedad; noción amplia o integral del graduado.

(c) la ampliación del conocimiento científico y pedagógico y su difusión.

Esta enunciación resulta útil para diferenciar, en una primera instancia, la actividad educativa propiamente dicha - representada por (a) y (b) - y la investigación básica y

¹²³ El Consejo de Política Fiscal y Financiera de España al tratar el tema con referencia a las comunidades autónomas, ha presentado un conjunto de criterios posibles, a saber: a) el igualar la capacidad de gasto por habitante, que admite que cada jurisdicción adecue su estructura de gastos a las preferencias locales; b) el igualar la capacidad de gasto por usuario, donde se contempla la posibilidad de jurisdicciones atendiendo la demanda de servicios de poblaciones vecinas junto a la propia; c) el igualar la capacidad de gasto por usuario equivalente, que a diferencia del anterior tiene en cuenta posibles diferencias en la intensidad de uso de los servicios entre poblaciones, no obstante similar nivel de cobertura; y, finalmente, d) el igualar la capacidad de gasto por usuario teniendo en cuenta los diferenciales de costos unitarios, incorporando la influencia de factores determinantes de los mismos (accidentes geográficos, climáticos, etc.). Ver Urbiztondo, S. (1996) para una simulación de la aplicación de estos criterios al caso de Argentina.

aplicada y la difusión del conocimiento científico y pedagógico, así como otras funciones de extensión educativa - según (c) -.

En esta aproximación se puede convenir en adoptar como definición del producto educacional al “graduado”, independientemente de la existencia de diferentes grados de acumulación del conocimiento incorporado (comprensivo de los fines (a) y (b), antes señalados). El graduado se obtiene luego de un proceso pedagógico que conduce a verificar, por evaluaciones de diverso tipo y cronología, que el estudiante haya aprobado los cursos institucionalmente ordenados según un cierto plan de enseñanza uniforme (curricula) para el establecimiento educativo.

Ahora bien, en la aproximación paramétrica, el camino a seguir con vistas a la explicitación de la función de producción, es el de requerir a los técnicos en educación (pedagogos y administradores de la educación), que indiquen cuáles son las alternativas técnicas que el actual conocimiento de las artes y ciencias educativas brindan para la obtención del producto en cada formación (por ejemplo, cierta relación alumno/docente, etc.). Posteriormente, se pueden valorizar dichas alternativas posibles y, si el objetivo es el diseño de costos estándares, seleccionar de ellas la más eficiente (la de menor costo)¹²⁴. En este segundo paso el economista podría llegar a tener importante tarea, por cuanto dicha valorización podría hacerse con el empleo de precios de mercado o bien con la utilización de precios sombra, en la versión "social" de medición de los costos, los que probablemente diferirán de los valores de mercado.

No obstante, y a pesar de la diferencia conceptual existente entre la noción de costo y de gasto, el análisis empírico de los gastos incurridos en el proceso educacional permitirá inferir la relativa importancia de los insumos ligados al proceso de producción educacional, para luego concentrar esfuerzos en la precisa definición de la relación técnica existente entre producto e insumos relevantes. Este análisis resultaría complementario y previo al camino planteado. Su ventaja es que muy probablemente nos ubicará en el análisis de los componentes del costo del proceso educativo de mayor relevancia económica. De manera que aún con una aproximación normativa de estar características, será necesario un trabajo de campo para indagar los determinantes del costo relativo del servicio educacional. Y similar situación se habrá de presentar con los restantes servicios prestados por el Estado.

De manera que inferir las necesidades fiscales de la observación directa de los costos parece un método más simple que el de la definición de las funciones técnicas de producción, las que en su diseño se generan a su vez interrogantes difíciles de resolver, debido al cambio tecnológico y las variantes que pueden plantearse pedagógicamente.

Por ejemplo, dentro de las variantes debiera contemplarse la posibilidad de que el servicio educativo fuere gestionado privadamente, y, en tal caso, requerir un nivel de subsidio público menor que si el servicio es operado por escuelas públicas. Pero consensuar combinaciones de gestión privada y pública a nivel de todas las jurisdicciones provinciales, parece no sólo difícil sino, además, contraproducente desde el ángulo de una eficiente asignación de recursos. Cada comunidad local debe decidir la combinación preferida en cuanto a gestión privada-pública.

¹²⁴ Para un ejemplo de este enfoque aplicado a educación universitaria ver: Piffano, H. (1994b) y Delfino, J. y Gertel, H. (1996).

Por lo expuesto, parece mucho más sencilla la variante positiva planteada, donde todos los factores de oferta y demanda habrán de ser contemplados en la estimación, sobre la base de la identificación y medición estadística de los determinantes del gasto per cápita. El consenso se reduce entonces a la labor técnica de cálculo de los niveles de gasto por alumno o por habitante, dejando abierta la posibilidad de que cada jurisdicción opere con la tecnología y modos de gestión que mejor se adecuan a sus circunstancias.

8.5. Fórmulas e indicadores estáticos o dinámicos

Un punto que suele plantearse cuando se intenta el diseño de fórmulas o indicadores de prorrateo, es si ellos deben contemplar situaciones cambiantes de las necesidades fiscales de los gobiernos. Es decir, si se deben incluir variables que generen cambios en las asignaciones en correspondencia a cambios en los determinantes de las necesidades fiscales (indicadores dinámicos).

La dificultad de construir indicadores dinámicos reside en la estimación de la evolución de las variables pertinentes, como ser cambios en la población debido a procesos migratorios o de crecimiento vegetativo diferencial entre regiones. Normalmente es posible contar con registro de los cambios operados en el pasado, circunstancia que no habilita a pronosticar evoluciones necesariamente semejantes hacia futuro. Además, tal registro implica la necesidad del transcurso de un cierto lapso de tiempo, término que normalmente habrá de coincidir con el período de vigencia del acuerdo de coparticipación, circunstancia que hace innecesaria esta complicación.

La necesidad de contar con un flujo financiero relativamente estable por períodos cortos de tiempo, por otra parte, hace recomendable la utilización de indicadores estáticos, los que sin dudas deberán ser revisados periódicamente, al menos al vencimiento del período del convenio (cinco o diez años).

De todas maneras, no pueden desconocerse las limitaciones que cualquier intento de fijar reglas estrictas habrá de enfrentar en materia tan compleja, aún con esquemas sumamente sofisticados. Como consuelo y al mismo tiempo como advertencia, vale al caso recordar la cita de Kenneth C. Wheare (Oates, 1972) - recordada por Dowd, K (1984) del Ontario Economic Council -: *“No hay y no puede haber solución a la asignación de recursos en un sistema federal. Solamente puede haber ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Lo que un gobierno federal necesita, por lo tanto, es un mecanismo adecuado para realizar tales ajustes”*.

8.6. Sistemas únicos o sistemas múltiples de coparticipación

Otro punto a discernir en la conveniencia de basar todo el esquema de reparto en un único sistema o en más de uno. Desde el ángulo de las negociaciones políticas inherentes a cualquier acuerdo de coparticipación, pareciera ventajoso en contar con varios sistemas. Ello permitiría distribuir los riesgos de pérdidas o ganancias de cada jurisdicción en los distintos sistemas, aún cuando de todas maneras sería posible encontrar un sistema único cuyo resultado equivalga a la simple suma de los resultados parciales de los sistemas diferentes. No obstante, desde el punto de vista del “negociador”, puede resultar políticamente mejor mostrar ciertos resultados positivos para su jurisdicción a pesar de tener otros negativos. La alternativa única que arroje

pérdida pondrá al negociador en una situación probablemente mucho más incómoda con relación a dar explicaciones a sus electores.

Pero es posible tener en cuenta otro tipo de ventaja en la existencia de más de un sistema. El punto se refiere a las características del sistema tributario. Dentro de la estructura tributaria suelen coexistir impuestos basados en el método del beneficio e impuestos basados en la capacidad de pago. En tal caso, no deberían ser distribuidos entre jurisdicciones de forma similar. Los impuestos basados en el principio del beneficio deben ser distribuidos sobre la base de indicadores que identifiquen la localización geográfica de los posibles beneficiarios de los servicios brindados por los respectivos gobiernos (tanto federal como subnacionales). El punto es no distorsionar el objetivo de eficiencia que justifica este tipo de impuesto, a costa de limitar en gran medida al objetivo redistributivo. En cambio, los impuestos basados en la capacidad de pago permiten la redistribución territorial de ingresos.

8.7. Conclusiones y recomendaciones

8.7.1. El porqué de las transferencias de nivelación

La existencia de transferencias de igualación territorial, responde a la necesidad de contemplar la dispar distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica a lo largo del territorio del país. Tiene por justificativo el principio de que los habitantes del país no pueden ser discriminados fiscalmente por vivir en una determinada área geográfica (provincia). La definición de las provincias o estados constituye una restricción política que el orden financiero federal debe contemplar, no obstante la posibilidad de acuerdos que podrían alcanzarse en términos de un futuro reordenamiento jurisdiccional (regionalización). En tal sentido, resulta claro que un dado nivel de gasto (bienes públicos) per capita, puede ser financiado con una alícuota media menor en las zonas ricas comparadas con aquellas más pobres, al tiempo que diferencias en tamaño de las poblaciones pueden implicar capitales diferenciales marcadas entre jurisdicciones por menor o mayor difusión de costos. La transferencia de igualación, evitaría la concentración regional de los recursos, dados los incentivos a migrar de los factores productivos (capital y trabajo) ante importantes estímulos fiscales diferenciales, en algunos casos fiscalmente inducidos por “residuos fiscales distorsivos”. De no mediar estas distorsiones, el punto exige la definición de cierto *trade-off* entre el objetivo de maximización (paretiana) del bienestar en sentido regional y el argumento de la unidad nacional contenida en la función de bienestar social.

El *trade-off* puede encontrarse mediante la configuración de un sistema federal de fuerte descentralización tributaria, donde los estados o provincias con ventajas económicas relativas logren autofinanciarse, al tiempo que contribuyan a financiar un fondo de nivelación destinado a las jurisdicciones de menores ventajas relativas. En tal esquema, las provincias ricas estarían fuera del sistema de coparticipación de esos recursos. Sin embargo, es posible imaginar un esquema de transferencias de nivelación aún en un contexto de centralización tributaria - como el que actualmente rige en Argentina - asumiendo en este último caso la postulación de un modelo con mayor ingrediente solidario interjurisdiccional. En él, todas las provincias estarían incluidas en el esquema de distribución de fondos.

El objetivo de las transferencias es permitir a las jurisdicciones más pobres, satisfacer un nivel mínimo de demanda local por bienes públicos con un nivel de presión tributaria similar al de las jurisdicciones más desarrolladas.

El régimen de transferencias podría también cumplir un objetivo de redistribución personal del ingreso, en el sentido de asistir a las provincias para combatir la pobreza.

La idea de que el régimen de transferencias tiene por objeto moderar el efecto que sobre la presión tributaria regional tiene la fuerte disparidad en la distribución geográfica de la riqueza, determina que al menos en su gran parte el régimen de transferencias Nación-Provincias mantenga su carácter no condicionado o de libre disponibilidad.

No obstante, el hecho de que las transferencias no estén atadas a una asignación específica, no implica que su otorgamiento no esté condicionado a algún indicador de performance global. La teoría normativa predice que las transferencias - sobre todo cuando tienen un carácter tipo "suma-fija" - están llamadas a provocar tanto un aumento del gasto local, como una reducción de impuestos locales. La teoría positiva, no obstante, predice que distorsiones en las preferencias de los "policy-makers" hacen que las transferencias estén asociadas a aumentos en los gastos (o reducción en los impuestos) por arriba del nivel eficiente dado por la teoría normativa ("flypaper effect"). Por otro lado, si el valor de las transferencias no es tomado como un dato por las administraciones locales - y, en cambio, se perciben como funciones del nivel de gasto local (impuesto local) -, existirán incentivos a aumentar el gasto local o bajar la recaudación local, nuevamente, más allá de lo que el modelo normativo indica como eficiente.

Para evitar que las transferencias generen este tipo de comportamiento no eficiente - en un mundo que se aparta del descrito en el modelo normativo -, se han sugerido el diseñar "esquemas de premios y castigos" por medio del cual al monto de recursos que a cada jurisdicción le corresponda, se le suma o resta un determinado porcentaje en el caso que la recaudación propia este por arriba o por debajo de un valor preestablecido. En nuestra opinión, resulta mejor el diseño de un sistema de asignaciones sobre la base de estándares o valores postulados de gasto por habitante y recursos tributarios propios por habitante, circunstancia que opera como premio (castigo) para la jurisdicción que adopte (no adopte) criterios de gasto y de recaudación eficientes. Los estándares de gasto dependerán de las funciones que cabe atender a los distintos gobiernos, en tanto que los estándares tributarios representarían los montos de impuestos que, dadas las características estructurales de la provincia y la tecnología impositiva disponible, resulta razonable recaudar.

El sistema de basar las asignaciones sobre la base de "estándares", implica la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan ejercitar su autonomía en materia de fijación de gasto y tributación propia (modelo de Tiebout). Si un gobierno subnacional desea fijar un gasto mayor financiado con tributos propios, ello no afectaría el monto de las transferencias, las que podrían entenderse entonces como una "suma fija" con respecto a un año determinado. Ello implica no lesionar los incentivos marginales sobre la decisión de modificar el tamaño y composición del gasto subnacional.

8.7.2. Recomendaciones de política: la propuesta de distribución primaria y secundaria mediante un modelo de coparticipación de una sola etapa

De acuerdo con los desarrollos previos, es posible resumir un conjunto de recomendaciones de política. Ellas habrán de conducir a precisar el modelo de coordinación fiscal de la propuesta. Así, es posible afirmar:

i) Los esquemas tributarios federales deben acentuar la descentralización, de manera de incrementar el grado de correspondencia entre las decisiones de gasto y de su financiamiento a nivel de la jurisdicción - nacional o provincial - que decida llevarlo a cabo. La descentralización puede implicar el traspaso de ciertos impuestos nacionales a los gobiernos provinciales o bien la imposición simultánea de ciertas bases, para lo cual deberá convenirse cierto "tax room" (espacio tributario) para cada nivel de gobierno, sea mediante impuestos independientes o en base a un esquema de alícuotas adicionales de las provincias en impuestos legislados por la Nación.

ii) En un esquema de máxima descentralización, los gobiernos provinciales de bases tributarias más sólidas no requerirían, en principio, transferencias verticales desde el gobierno federal (ausencia de coparticipación).

iii) la equidad territorial debe implementarse mediante transferencias de nivelación o igualación que implican, un sistema de asignación de fondos "coparticipables" (transferencias verticales desde el gobierno federal)¹²⁵ a provincias con bases tributarias débiles, en base a parámetros objetivos de necesidades de gasto per capita, capacidades tributarias y costos de los servicios a su cargo.

iv) la asignación de los recursos coparticipables indicados en iii), debería tener un techo y un piso. Cuando la recaudación de impuestos coparticipables supere el nivel de gasto a financiar (techo), los fondos excedentes deberían ser detraídos de la masa coparticipable y ser destinados al Fondo de Estabilización que el gobierno federal, a través del BCRA, debería administrar de manera de esterilizar los recursos, transformándolos en reservas internacionales remuneradas, para ser utilizados en períodos de baja recaudación. En cambio, cuando la recaudación cayera por debajo del nivel mínimo, las reservas del Fondo de Estabilización podrán ser utilizadas para mantener el nivel de actividad pública.

v) el nivel absoluto de gasto público debe ser consensuado, de manera que tanto la Nación como la totalidad de las provincias no excedan el límite de gasto necesario para cumplimentar los servicios presentes. Para la estimación de las necesidades de gasto presentes, deberían definirse niveles estándares o valores postulados de gasto por habitante, con correcciones por economías de escala (tamaño de la población a atender) y dispersión geográfica (densidad de población) y otros parámetros relevantes - estimados en base a un estudio empírico de los determinantes del gasto per capita -, para luego multiplicar estos parámetros por el número de habitantes a atender en cada jurisdicción¹²⁶.

¹²⁵ De hecho el esquema se transforma en un sistema de "transferencias interjurisdiccionales horizontales" instrumentado desde el nivel nacional de gobierno.

¹²⁶ En el punto 8.9. de efectúa un análisis comparado de estándares aplicados en otros países. Puede consultarse también a Courchemé, T. J (1992) y Shah, A. (1994). Adicionalmente, para una fundamentación teórica y formalización de estándares o valores postulados, ver Piffano, H.L.P. (1986).

vi) en este esquema también al gobierno nacional y las provincias que no coparticipan según iii), se les debe garantizar un mínimo y establecer un techo de gasto público. Los excedentes de recaudación -que se producirían en el auge del ciclo como se indicara -, deben ser destinados al Fondo de Estabilización. En caso de reducciones por debajo del mínimo, tanto la Nación como las Provincias, incluyendo a aquellas que no participan del esquema coparticipable, podrían recibir recursos del Fondo de Estabilización.

vii) finalmente, cuando las necesidades de gasto público determinados según iv), v) y vi) excedan los recursos tributarios y los disponibles a través del Fondo de Estabilización, el gobierno federal mediante acuerdos ad-hoc con las provincias, deberá determinar si resulta conveniente o no, en tal caso, un aumento de la presión tributaria global. Alternativamente, de no ser recomendable o viable un aumento de la presión tributaria global, deberán reducirse proporcionalmente todos los estándares o valores postulados de gasto por habitante. En el caso contrario, cuando los fondos excedentes del Fondo de Estabilización resultaren superiores a una cierta magnitud, el gobierno federal mediante acuerdos ad-hoc deberá determinar si resulta conveniente, o no, una disminución de la presión tributaria global, o bien, aumentar los estándares de gasto por habitante (ampliación de servicios, mejora de remuneraciones que incentiven mayor calidad, etc.).

Es importante aclarar que en el esquema propuesto, si bien puede contemplar estándares o valores postulados de gasto por función, para arribar a un gasto público total por habitante, o directamente estipular un estándar o valor postulado de gasto público per capita agregado, cada jurisdicción es libre de determinar el paquete óptimo de gasto público. Inclusive podrá modificar su presión tributaria local y el nivel absoluto de gasto público per capita, es decir, el tamaño relativo del sector público local, en tanto el mecanismo de coparticipación sólo garantiza los montos correspondientes al resultado de aplicar los estándares o valores postulados. El diseño del presupuesto público quedará sujeto a la restricción (fuerte) que fija, exclusivamente, el nivel de gasto público total por habitante estándar o valor postulado, su capacidad tributaria per capita estándar y el número de habitantes respectivo.

Asimismo, como la porción coparticipable dependerá no sólo del gasto estándar o valor postulado, sino también de la capacidad tributaria relativa de cada jurisdicción (estandarizada), existirán incentivos a mantener una performance recaudatoria propia eficiente.

En el aspecto institucional, debe tenerse presente que de acuerdo con la nueva Constitución Nacional, la iniciativa sobre estas cuestiones deberá tener tratamiento inicial en la Cámara de Senadores. Sin embargo, cuando el funcionamiento del esquema exija modificaciones en la presión tributaria, la Cámara de Diputados deberá actuar como Cámara de origen. Pero, independientemente de las implicancias institucionales de la última reforma constitucional, la característica distintiva del esquema propuesto es que, desde el punto de vista formal, sería necesario el dictado de una “Ley Fiscal Federal” de entidad similar a la Ley de Convertibilidad, que establezca el nuevo acuerdo fiscal federal descripto. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos formaría parte de dicha Ley Fiscal Federal. Dentro del esquema deberán establecerse asimismo límites al endeudamiento público, aspecto que fuera analizado previamente. En tal caso,

no quedaría claro cual de ambas Cámaras debería actuar como iniciadora de la citada ley, aspecto que no se explorará en este documento.

Es importante insistir que el esquema propuesto puede adaptarse tanto a un escenario de acentuada descentralización tributaria - en el que las provincias con bases tributarias más fuertes estarían excluidas del régimen de coparticipación - como en un escenario similar al actual, en el que todas las provincias coparticipan de la masa recaudada a nivel central.

En el caso de mantenerse la actual centralización tributaria, en la propuesta existiría un sistema de coparticipación propiamente dicho - establecido en base a los estándares de gasto por habitante y capacidades tributarias relativas, y el número de habitantes a atender en cada jurisdicción - que operaría como "distribución primaria" y "distribución secundaria" al mismo tiempo (sistema de coparticipación de una sola etapa). Los fondos asignados serían de libre disponibilidad (no condicionados). Adicionalmente, cabría prever un sistema de transferencias "condicionadas", exclusivamente destinado a las provincias que acusen situaciones de extrema pobreza o muy bajo nivel de desarrollo regional, que cumpliría una finalidad eminentemente redistributiva de asistencia y desarrollo social, que acentuaría el efecto redistributivo de las transferencias de igualación.

El esquema propuesto plantea, por lo tanto, un enfoque de "equilibrio general" en la definición de la política fiscal, de manera de hacer consistente las decisiones nacionales y de los gobiernos provinciales con la restricción financiera consensuada a nivel global¹²⁷.

Por último, dado que el financiamiento a través del uso del crédito público reviste características peculiares y diferenciales con relación al recurso tributario, es que le hemos dedicado un análisis particular, del que surge la necesidad de prever un esquema de coparticipación en el uso de este recurso¹²⁸.

8.8. Formalización resumida de la propuesta

8.8.1. Masa coparticipable y coparticipación de cada jurisdicción

Llámesese **G** al Gasto Total Consolidado de sector público, que comprende¹²⁹:

$$/1/ \quad \mathbf{G} = \mathbf{G}_s + \mathbf{G}_{ss} + \mathbf{G}_{inv} + \mathbf{G}_{dp}$$

donde:

G : Gasto Público Consolidado.

¹²⁷ El modelo de federalismo propuesto impediría a los gobiernos establecer mecanismos de presión sobre la base de decisiones fiscales irreversibles adoptadas separadamente. Por ejemplo, cuando el Congreso Nacional sanciona la Ley de Presupuesto para el ejercicio, de alguna manera condiciona (fija un piso de hecho) a la "distribución primaria" que los mismos legisladores deben resolver cuando en el recinto entra el "otro tema" de la coparticipación federal.

¹²⁸ Ver Capítulo 7 en esta Nota y Piffano, H., (1998c) y Piffano, H. Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998a).

¹²⁹ Se omite en esta presentación preliminar y resumida de la propuesta el fondo para emergencias provinciales. Ver en Capítulo 11 la propuesta final.

Gs: Gasto en servicios gubernamentales (estandar consensuado).

Gss: gastos proyectados para el régimen de seguridad social.

Ginv: gasto en inversiones según plan trienal o quinquenal de inversiones

Gdp: Gasto proyectado por los servicios (intereses más amortización) de la deuda pública existente al momento de iniciar el nuevo régimen

El esquema no separa, por lo tanto, las operaciones arriba y abajo de la línea.

Llámesese **C** a la masa total coparticipable, de manera que:

$$/2/ \quad C = \sum_i C_i$$

donde **C_i** son los recursos de coparticipación que corresponde asignar a la jurisdicción **i**.

C_i se determina de la siguiente manera:

$$/3/ \quad C_i = G_{ssi} + G_{invi} + G_{dpi} + (G_{si}/P_i - T_i/P_i) \cdot P_i$$

donde:

G_{si}/P_i : es el gasto público per capita estándar en servicios gubernamentales correspondiente a la jurisdicción **i**.

T_i/P_i : es la capacidad tributaria (propia o no coparticipable) per capita estándar correspondiente a la jurisdicción **i**.

El cuarto sumando debe arrojar el superavit consolidado necesario como para financiar los otros segmentos del gasto (seguridad social, inversiones y deuda pública). Un resultado negativo exigirá creación neta de deuda, para lo cual se propone un esquema ad-hoc de coparticipación del uso del crédito (ver punto 8.8.4.).

Es decir, la condición de equilibrio fiscal exige que:

$$/4/ \quad \sum_i G_i = \sum_i (C_i + T_i)$$

es decir,

$$/5/ \quad G = C + T$$

El sistema, no obstante, debe operar como estabilizador automático, de manera que si la recaudación real coparticipable (**C^R**) fuere diferente a **C**, entonces:

a) si **C^R > C**, es decir, **C^R - C > 0**, la diferencia debe integrar el **Fondo de Estabilización**.

b) si **C^R < C**, es decir, **C^R - C < 0**, la diferencia debe ser financiada a través del **Fondo de Estabilización**.

La expresión /3/ requiere definir cómo se determina el gasto público total en cada uno de los segmentos a financiar.

La variable **Gssi** corresponde a la proyección de necesidades de financiamiento del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, asumiéndose asimismo el traspaso de los regímenes provinciales que aún subsisten en algunas provincias al sistema nacional.

La variable **Ginvi** corresponde a la proyección del Plan Federal de Inversión Pública, que incorporaría al Plan Nacional de Inversión Pública y a los Planes de Inversión Provinciales. Estos últimos deberían ser confeccionados sobre la base de la metodología del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Ley N° 24.354), debiendo cada provincia participante adherir al sistema. Una porción de este gasto puede financiarse con la afectación de recursos tributarios, para lo cual se constituiría un **Fondo de Inversiones Regionales**. También podría preverse la constitución de un **Fondo Fiduciario de Inversiones**, fondeado mediante recursos propios, por ejemplo, del producido de la privatización del Banco Hipotecario Nacional, o con el uso del crédito público, por ejemplo, programas de asistencia financiera internacional del BIRF y BID.

La variable **Gdpi** debe estimarse sobre la base de la deuda existente al 31-12-...en cada jurisdicción y la proyección del servicio correspondiente por intereses y amortización, neto de la creación de deuda, la que resultará del uso del crédito estimado sobre bases de un acuerdo de coparticipación ad-hoc como se verá enseguida.

La estimación de la variables **Gsi/Pi**, es decir, el gasto gubernamental per capita estándar, y la variable **Ti/Pi** la capacidad tributaria propia per capita estándar, ambas correspondiente a cada jurisdicción **i**, se explicita en el punto que sigue.

8.8.2. Determinación del gasto público per capita estándar

La definición del gasto público per capita estándar, exige considerar, en primer lugar, las características de las necesidades colectivas (bienes públicos, bienes mixtos y bienes preferentes) a satisfacer (finalidades y funciones), correspondientes a cada nivel de gobierno, a la vez de consensuar magnitudes específicas, ya sea en términos agregados del gasto público per capita o desagregadas en términos de gasto per capita en cada una de ellas.

En segundo término, deben tenerse en cuenta parámetros que computen diferencias de escala y de densidad poblacional (economías de escala y economías de densidad), así como probablemente de otros parámetros no gobernables desde el ángulo del tomador de las decisiones, en razón de las diferencias de costos regionales enfrentadas por cada jurisdicción.

Así, se define que:

$$/6/ \quad Gsi/Pi = Gs/P \cdot Vi \cdot Di$$

donde:

Gs/P: es el gasto público total per capita estándar (definidos diferentes según sea el nivel nacional o el nivel provincial de gobierno.

Vi : es el coeficiente de corrección por escala correspondiente a la jurisdicción **i**.

Di : es el coeficiente de corrección por densidad correspondiente a la jurisdicción **i**.

siendo:

V = 1 (tamaño grande)

Vi = 1 + **v**₁ (tamaño mediana)

Vi = 1 + **v**₂ (tamaño pequeña)

para:

v₂ > **v**₁ > 0

y,

Di = 1 (densidad baja)

Di = 1 + **d**₁ (densidad media)

Di = 1 + **d**₂ (densidad alta)

para:

d₂ > **d**₁ > 0

Ambas correcciones (tamaño y densidad), así como la incorporación de otros parámetros posibles (por ejemplo, temperatura y otros factores climáticos y geográficos, precios relativos regionales, etc.) admiten la posibilidad de utilizar coeficientes de variación continua, en lugar de discretas como las aquí planteadas. En tal caso, ajustes econométricos apropiados pueden resolver técnicamente la definición de los niveles de gasto per capita postulados o estándares para cada jurisdicción¹³⁰.

Como se indicara, para el cálculo del gasto público total per capita, se deben estimar niveles postulados (consensuados) de gasto público por habitante para cada nivel de gobierno y para cada jurisdicción, sea a nivel agregado o desagregado según finalidades y/o funciones que competen a cada nivel de gobierno. En este segundo caso, se tendría que:

$$/7/ \quad Gs/P = \sum_f Gf/P$$

donde:

Gf/P : es el gasto por habitante postulado para la finalidad o función **f** (administración general, seguridad, defensa, justicia, educación, salud, etc.). El nivel de desagregación dependerá de la mayor o menor complejidad que se estime necesario considerar en el esquema.

8.8.3. Determinación de la capacidad tributaria per capita estándar

Se define a la capacidad tributaria estándar de fuente **j** correspondiente a la jurisdicción **i**, de la siguiente manera:

¹³⁰ Ver Piffano, H., (1998d), para una estimación econométrica de esta variante, que se reproduce en Nota 5; también Shah, A., (1994) y Urbiztondo, S., (1996).

$$/8/ \quad T_i/P_i = \sum_j t^*_{j} \cdot B_{ji}/P_i$$

para,

$$/9/ \quad B_j = RP_j / t^*_{j}$$

donde:

B_j : es la base tributaria total de fuente **j**.

RP_j: es la recaudación total de recursos propios de fuente **j**.

t^{*}_j: es la tasa efectiva promedio postulada del impuesto que grava la fuente **j**.

Es decir, la recaudación estándar correspondiente a la jurisdicción **i**, se calcula como producto de la tasa efectiva estándar (postulada) para el impuesto de fuente **j**, uniforme para todas las jurisdicciones, y la base tributaria per capita de fuente **j** imputable (correspondiente) a la jurisdicción **i**. Fijar la tasa efectiva implica asumir cierto grado de cumplimiento tributario (o evasión) para cada fuente **j**.

El problema que se plantea en este tipo de esquema, es la cuestión de la asignación de bases tributarias a cada jurisdicción. La base tributaria de fuente **j** asignable a cada jurisdicción se obtiene de la siguiente manera:

$$/10/ \quad B_{ji} = [Proxi B_{ji} / \sum_i Proxi B_{ji}] \cdot B_j$$

o sea,

$$/11/ \quad B_{ji} = [Proxi B_{ji} / \sum_i Proxi B_{ji}] \cdot RP_j/t^*_{j}$$

Las variables *proxi* en materia tributaria pueden estar referidas a magnitudes económicas generales (enfoque macroeconómico) que subyacen en la determinación de las bases tributarias del conjunto de impuestos, como ser el PBI regional, o estar específicamente referidas a la fuente a la que pertenece cada base tributaria (enfoque microeconómico), como ser el valor agregado en el caso de un IVA, el valor de las ventas minoristas en un Ventas y/o el valor de las ventas de los sectores gravados en el caso de Ingresos Brutos, la cantidad de automotores ponderada por algún indicador de valor para Automotores, la cantidad de viviendas ponderada por calidad de las mismas en el caso del Inmobiliario, el consumo de combustibles en el impuesto a los Combustibles, etc.¹³¹. Este último enfoque es el adoptado en nuestra propuesta.

8.8.4. La coparticipación del uso del crédito

Finalmente, la participación de cada jurisdicción **i** en el uso del crédito neto (**USN**) requiere estimar la diferencia entre el endeudamiento máximo **US** y el tamaño de la deuda (**D**):

$$/12/ \quad USN = US - D$$

¹³¹ En Piffano, H., 1998d (reproducido en Nota 5) y Urbiztondo, S., 1996., se estiman capacidades tributarias de los gobiernos provinciales.

expresando:

USN: monto máximo de la creación neta de deuda.

US: monto máximo del endeudamiento consolidado.

D: stock de deuda al 31-12-96.

Siendo:

$$/13/ \quad US = \alpha (\sum_i \sum_j B_{ji} + C_i)$$

α es el porcentaje consensuado para fijar el límite al endeudamiento consolidado. Por otra parte:

$$/14/ \quad US = US \sum_i U_{si}$$

Definiendo:

$$/15/ \quad u_{si} = (\sum_j B_{ji} + C_i) / \sum_i \sum_j (B_{ji} + C_i)$$

se tiene que:

$$/16/ \quad US_i = US * u_{si}$$

o sea,

$$/17/ \quad US = \sum_i US * u_{si} = US \sum_i u_{si} = US$$

Como se indicara, para el nivel federal debería consensuarse un plus substitutivo de la mayor restricción tributaria enfrentada (la modificación de la estructura tributaria requeriría apoyo legislativo provincial) y del rol natural del gobierno central para modigerar las consecuencias de eventuales shocks externos.

8.8.5. Las transferencias condicionadas

El sistema de coparticipación de la propuesta está referido a un sistema de transferencias no condicionadas. Es muy normal, sin embargo, que los gobiernos centrales instrumenten transferencias condicionadas a fin de alentar a los estados subnacionales a aplicar recursos a fines que dicho nivel central considera importantes perseguir. El punto a resolver es si este tipo de transferencias condicionadas debe incluirse en un mismo régimen general de transferencias o ser tratadas en forma totalmente independiente.

Courchene, T. J. (1984) ha sugerido que si se instrumenta un esquema de transferencias de nivelación como el de nuestra propuesta, tal tipo de transferencias deberían ser restadas en el cálculo de la necesidad fiscal de los estados subnacionales, a la manera del esquema australiano, por cuanto su inclusión implicaría una sobre-igualación.

El punto es relevante por cuanto el gobierno central y algunas provincias pueden de hecho modificar (burlar) los acuerdos de distribución de fondos interjurisdiccionales mediante el mecanismo de arreglos individuales que impliquen transferencias de fondos ligados a la implementación de programas específicos.

La línea demarcatoria debería ser el distinguir si los programas específicos comprenden a funciones solapadas con las que lleva a cabo el nivel provincial o si en cambio se trata de funciones que corresponden al nivel nacional de gobierno. En el primer caso, tales transferencias deberían ser restadas en la fórmula general, en tanto que las segundas no¹³². En la definición de las funciones que desarrollan los distintos niveles de gobierno, sin embargo, pueden encontrarse zonas grises (y, por ende, discutibles), por ejemplo, para el caso de Argentina, la educación universitaria.

Es nuestra propuesta tener en cuenta los programas específicos que actualmente tiene implementado el gobierno nacional bajo la forma de transferencias condicionadas, como integrando el esquema general de las transferencias de nivelación. No se debieran computar en cambio los gastos nacionales correspondientes a servicios a cargo del gobierno nacional, incluyendo las universidades nacionales, gasto éste que ofrece sin embargo opinión encontrada. Este temperamento podría variar en el futuro, si el acuerdo federal avanzara con la transferencia de este servicio educativo a las provincias, como ocurre en muchos países federales como Estados Unidos y Alemania.

De acuerdo con el temperamento expuesto, la expresión /3/ debería reformularse de la siguiente manera:

$$/3\prime/ \quad Ci = [Gssi + Ginvi + Gdpi + (Gsi/Pi - Ti/Pi) \cdot Pi] - TCi$$

donde TCi son las transferencias condicionadas recibidas por la jurisdicción i .

8.9. Un análisis comparado de los modelos de transferencias de igualación de Australia, Canadá y Alemania

Para una mejor comprensión de la propuesta, se presenta a continuación una reseña de los métodos de igualación aplicados en Australia, Canadá y Alemania, que de algún modo han servido de sustento al modelo descrito previamente¹³³. La descripción facilitará la comprensión de la propuesta al tiempo de distinguir su similitudes y diferencias.

¹³² En el afán de “computar todo” muchos expertos han sugerido inclusive tomar en cuenta la incidencia regional de gasto público nacional. Aparte de los inconvenientes empíricos para calcular estos efectos fiscales, la cuestión no parece tener sentido desde el ángulo teórico. Resulta absurdo considerar este tipo de “transferencias en gasto” como una forma computable de transferencia de recursos, cuando en realidad el gasto obedece a la prestación de servicios a cargo del gobierno nacional (bienes públicos nacionales). Sería un absurdo que las provincias mediterráneas fueran compensadas por el hecho de que las provincias atlánticas reciben gasto de la Armada Nacional al ubicar sus bases navales en la costa !. Ni qué decir de la incidencia de los tributos nacionales, que también pueden tener efectos no simétricos u homogéneos en sentido regional. Por cierto, esto no significa que ciertos gastos nacionales no puedan en cambio asimilarse a transferencias a favor de ciertos gobiernos locales (como ha resultado ser el caso, durante muchos años, del financiamiento por el Estado Nacional de servicios públicos urbanos en la Capital Federal).

¹³³ Detalles de estos modelos pueden consultarse en Courchemé, T. J. (1992) y Shah, A. (1994). Una síntesis de los mismos puede hallarse también en Urbiztondo, S. (1996).

8.9.1. El sistema australiano

El sistema australiano es el más cercano al de la propuesta y consiste en un esquema de transferencias de igualación o nivelación en el que se identifican las “necesidades fiscales”, tanto en lo referido a la cuestión tributaria como del gasto público. No obstante, este sistema de transferencias de libre disponibilidad está basado en un único recurso tributario, cual es el Impuesto a los Ingresos de las Personas, de manera que, a diferencia de nuestra propuesta, no define el nivel absoluto de la transferencia sino el porcentaje de participación sobre el monto definido previamente.

En efecto, la masa transferible a los estados (Grant) (**G**) es limitada al 40% del producido del Impuesto a los Ingresos Personales correspondiente al año anterior. Liga, por lo tanto, las transferencias al resultado efectivo del ciclo económico sobre los ingresos de las personas, con rezago de un ejercicio¹³⁴. No obstante, el Gobierno Federal puede establecer techos al monto global de las transferencias, cuando razones de orden macroeconómico lo aconsejan. La Australian Commonwealth Grants Commission, solamente determina los “porcentajes” de participación que le corresponde a cada gobierno subnacional.

La participación de cada estado **i** en la masa para igualación transferible (**Gi**), se define como:

$$G_i = (B_i / \sum B_i) * G$$

Por su parte, **Bi** se determina mediante la suma de la “necesidad de recaudación” (revenue necessity) (**RNi**) más la “necesidad de gasto” (expenditure necessity) (**ENi**), descontada las necesidades de gasto satisfechas mediante otro tipo de transferencias condicionadas (conditional grant)) (**CGi**) que efectúa el gobierno federal a los estados, es decir:

$$B_i = RNi + ENi - CGi$$

La necesidad de recaudación, se determina como:

$$RNi = P_i (Rs/Ps) (Ys/Ps - Yi/Pi)$$

donde:

Pi es la población del estado **i**.

Rs/Ps es la recaudación impositiva per capita estándar, en tanto que **Ys/Ps** es la base tributaria per capita estándar del impuesto a los ingresos de las personas (promedio nacional) y el cociente **Yi/Pi** es la base imponible per capita que en dicho impuesto dispone el estado **i**.

¹³⁴ El empleo de un mecanismo de transferencias sobre la base de lo recaudado en el ejercicio anterior, constituye un medio adicional que refuerza el objetivo de estabilización del sistema al tiempo que permite un diseño presupuestario sobre bases más seguras a los gobiernos subnacionales. La modalidad no es incompatible con nuestra propuesta pudiendo de hecho ser también considerada.

La necesidad de gasto se determina como:

$$EN_i = P_i (E_s/P_s) \{(U_i, S_i, d_i, e_i) - 1\}$$

donde E_s/P_s es el gasto per capita estándar, en tanto que en el paréntesis se determina la distancia relativa (positiva o negativa) de cada jurisdicción en cuanto a los determinantes socioeconómicos, demográficos y ambientales, que se ponderan en la fórmula, a saber:

- U_i**: población usuaria.
- S_i**: factor de escala.
- d_i**: factor de dispersión.
- e_i**: factores sociales, culturales y ambientales.

Los factores de necesidad relativa son seleccionados en base a la siguiente categorización de los determinantes:

- * Factores de escala
- * Población y factores relacionados:
 - ** Dispersión.
 - ** Urbanización.
 - ** Composición social.
- * Estructura de edades.
- * Factores Ambientales.
 - ** Físicos.
 - ** Económicos.

La explicitación de estas fórmulas son discutidas cada cinco años en la Comisión Federal de Transferencias (*Commonwealth Grants Commission*), quien formula su recomendación al gabinete federal. Este revisa el informe de la Comisión a la luz de su propia visión de necesidad fiscal relativa. En este aspecto, el procedimiento es muy similar al seguido en este país en cuanto a la determinación del uso del crédito público.

Shah, A., (1994), refiriéndose al sistema australiano, resalta que la necesidad de gasto es evaluada a partir de determinantes que se basan en juicios amplios, más que a un análisis cuantitativo preciso. El procedimiento involucra un análisis detallado de datos presupuestarios y evaluaciones subjetivas de necesidades relativas, acompañado con argumentos escritos y orales acerca de los principios y métodos correspondientes a procedimientos adversos o contrarios.

El procedimiento adoptado es innecesariamente complicado, consume tiempo excesivo y deja demasiado lugar al juicio amplio. Tal proceder solamente puede operar, excepcionalmente, con un alto grado de compromiso, de cooperación y de acuerdo o consenso, guiando a los gobiernos involucrados. Shah, A. sostiene que, no obstante los australianos haber hecho mucho al respecto, no parece que el método pueda funcionar en Canadá.

Curiosamente, Shah descubre que en el Municipio de Saskatchewan de Canadá, el gasto municipal estándar es determinado en función de un ajuste estadístico, es decir, se

utiliza un análisis de regresión para derivar la tabla calibrada del gasto per capita garantizado por clase (según tamaño de la población) de municipio.

En general, las metodologías desarrolladas por las provincias canadienses para medir las necesidades de gasto de sus municipios, no tienen en cuenta las diferencias entre municipalidades debido a costos o necesidades de los servicios. Sin embargo, ellas contemplan el lado del gasto, aspecto no tenido en cuenta en el esquema de igualación del gobierno federal, como se verá enseguida.

8.9.2. El sistema canadiense

El sistema de transferencias de nivelación en Canadá está referido exclusivamente al campo tributario. No se trata de un enfoque de “necesidades fiscales” sino de igualación de “capacidades de financiamiento tributario”. Por el sistema se auxilia a las provincias con capacidades subestándar para financiar los servicios gubernamentales a cargo de los gobiernos subnacionales. Para determinar el nivel estándar de capacidad impositiva se utiliza un promedio de cinco provincias representativas (British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Quebec), se fijan tasas promedio nacionales a las distintas bases tributarias y se emplea la población total provincial para comparar tamaños relativos y como proxy de las necesidades relativas de los costos de cada provincia. Al igual que en el caso australiano, los recursos distribuidos provienen del impuesto a los ingresos personales, pero no tiene en cuenta la existencia de otro tipo de transferencias y asume que la necesidad de gasto es la misma para todas las provincias¹³⁵.

La transferencia de igualación correspondiente a la provincia **j** (**E_j**) para el recurso de fuente **i**, se determina de la siguiente manera:

$$E_j = \{ (R_{10}/B_{10}) * (B_s/P_s) - (R_{10}/B_{10}) * (B_j / P_j) \} P_j$$

donde **R₁₀** es la recaudación total obtenida por la 10 provincias canadienses, **B₁₀** es la base imponible en las 10 provincias, **B_s** es la base imponible estándar (según las 5 provincias representativas), **P_s** es la población de las 5 provincias representativas, **B_j** es la base imponible en la provincia **j** y **P_j** es la población de la provincia **j**.

Como cada provincia puede arrojar saldos positivos o negativos según la fuente de recursos **i**, dependerá del resultado agregado si corresponde y en qué magnitud efectuar la transferencia de nivelación: cuando el resultado es negativo éste es ignorado; si da positivo, su magnitud indicará la suma a transferir.

Como rasgo importante a señalar nuevamente en este caso, es que el modelo canadiense, al no computar necesidades de financiamiento acotadas en razón de la magnitud absoluta de cierto gasto estándar, constituye un sistema que actúa procíclicamente. Courchene, T. J. (1984) ha formulado asimismo críticas específicas con relación al empleo de los estándares sobre la base de las 5 provincias representativas, arribando a la conclusión de que el sistema genera distorsiones, debido

¹³⁵ En rigor, un tercio de la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto es utilizado para conformar el fondo igualizador, que permite compensar las diferencias regionales de la porción devolutiva de este impuesto y de otros treinta impuestos más.

a desarrollos económicos regionales diferenciales, inconveniente que no contenía el anterior esquema de promediar a la totalidad de las provincias.

Finalmente, tanto Courchene, T. J., como Shah, A., han criticado el modelo canadiense por no contemplar el lado del gasto, circunstancia que no permite garantizar el tratamiento igualitario de los ciudadanos, según lo analizado en puntos previos.

8.9.3. El sistema alemán

A diferencia de los casos australiano y canadiense, el modelo alemán de transferencias de nivelación consiste en un sistema de “transferencias horizontales”, en el que los estados (Länder) ricos contribuyen a mejorar los recursos de los estados pobres, pero coexistiendo con un sistema de coparticipación (de “transferencias verticales”, desde el gobierno federal hacia los Länder) que opera con carácter fundamentalmente devolutivo¹³⁶.

El estado federal no participa de las transferencias horizontales, cumpliendo solamente un rol de intermediación, verificando el cumplimiento del acuerdo. A igual que el sistema canadiense, sólo se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias, aunque ajustadas por ciertas deducciones especiales por recursos extraordinarios, para así obtener la “capacidad fiscal ajustada”.

Los impuestos considerados en la determinación de las capacidades tributarias son los recursos provenientes de los impuestos estatales (el Impuesto a las Actividades, el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a la Cerveza y el Impuesto a la Herencia), de la participación de cada estado en los impuestos compartidos de acuerdo a rentas locales (componente devolutivo del régimen de coparticipación antes indicado), y de los impuestos a la propiedad de las municipalidades (Contribución Territorial), de acuerdo a rentas locales y evaluaciones uniformes.

La capacidad impositiva per capita ajustada de cada estado es comparada con la capacidad impositiva per capita promedio de todos los estados, que se define como el estándar.

Esquemáticamente:

$$ATC_j = TC_j - SB_j$$

donde **ATC_j** es la capacidad fiscal ajustada del estado **j**; **TC_j** es la capacidad tributaria y **SB_j** son gravámenes especiales (special burdens) establecidos por los Länder para financiar erogaciones extraordinarias.

El paso siguiente es definir la “línea de igualación” (“equalization yardstick”) definida como:

¹³⁶ El gobierno federal y los Länder coparticipan el impuesto a los ingresos (renta de personas físicas) y el impuesto a la renta de las sociedades, constitucionalmente fijadas en partes iguales, y el impuesto a las ventas en proporciones que cambian con la legislación (actualmente el 56% corresponde a la federación), constituyendo este segmento la parte “flexible” de las finanzas federales. Los dos primeros se asignan a los Länder de acuerdo con el ingreso local, en tanto que el impuesto a las ventas se distribuye en función de la población, en base al supuesto de que el impuesto es soportado por los consumidores (Arzbach, M. 1993).

$$Y_j = (TC_g / P_g) * w_j * P_j$$

donde TC_g / P_g es igual a la capacidad tributaria per capita promedio de todos los estados, calculada como:

$$\sum_j TC_j / \sum_j P_j$$

w_j es un parámetro asociado al efecto “densidad de población”. Se trata de un parámetro con variaciones discretas que va desde 1.00, para poblaciones de hasta 5.000 habitantes, a 1.35 para poblaciones superiores a 500.000 habitantes¹³⁷.

La determinación de si un Lander es pobre o rico (si recibira o no transferencia de nivelaci3n) se efectúa comparando su capacidad tributaria ajustada, con la línea de igualaci3n (equalization yardstick) haciendo:

$$PE_j = ATC_j - Y_j$$

o sea,

$$PE_j = (TC_j - SB_j) - (TC_g / P_g) * w_j * P_j$$

donde PE_j es la igualaci3n potencial del estado j , pudiendo resultar:

$PE_j < 0$, en cuyo caso el Lander es pobre y recibe la transferencia; o,

$PE_j > 0$, en cuyo caso el Lander es rico y debe contribuir al fondo.

No obstante, los pagos de transferencias (y las contribuciones al fondo) de nivelaci3n en la actualidad (AE_j) no son id3nticos a la igualaci3n potencial (PE_j). Los estados pobres pueden recibir del fondo solamente la diferencia entre su capacidad tributaria ajustada menos el 95% de la línea de igualaci3n; y, los estados ricos, que contribuyen al fondo, son clasificados segun el nivel del superávit del PE_j en aquellos que superan el nivel de igualaci3n en un 2%, debiendo en tal caso contribuir con el 70% del excedente, y aquellos que lo superan en el 10%, en cuyo caso aportan el 70% de la línea de igualaci3n por el excedente del 2% hasta alcanzar el 10% y el 100% por el excedente del 10% sobre la línea de igualaci3n; es decir:

$$AE_j = ATC_j - 0.95 Y_j, \text{ en el caso en que } PE_j < 0$$

en tanto que:

$$AE_j = 0.70 (ATC_j - 1.02Y_j), \text{ en el caso que } PE_j > 0 \text{ y, } 1.02 < ATC_j < 1.10 Y_j$$

$$AE_j = 0.70 (1.10 Y_j - 1.02Y_j) + (ATC_j - 1.10Y_j), \text{ en el caso que } PE_j > 0 \text{ y,}$$

¹³⁷ Este es el único ingrediente que pondera “diferenciales de costos de los servicios” entre estados.

ATCj > 1.10Yj.

Dado que el método sólo computa el lado tributario, a excepción de la ponderación hecha por tamaño o densidad de la población, el sistema se asemeja al canadiense, pero se diferencia en cuanto a que se trata de un sistema de transferencias horizontales y no verticales como en Canadá. Asimismo, se asemeja al modelo canadiense, en cuanto a que en principio no prevé el establecimiento de límite superior alguno a las transferencias; ellas acompañan el movimiento del ciclo económico.

8.10. Conclusiones

La propuesta presentada previamente constituye una mejora de los modelos de transferencias de nivelación contemplados en otros países. El mismo prevé la fijación de parámetros de distribución de la masa coparticipable en base a estándares y población, acotados por mínimos y techos, sujetos a la determinación de las necesidades de gasto y capacidades tributarias de los niveles de gobierno.

El modelo constituye un método conceptualmente sencillo y de mayor racionalidad con relación a otros esquemas de distribución, al permitir dimensionar el tamaño de gasto público en función de un consenso global en materia de asignación de recursos (satisfacción de necesidades sociales vs. privadas)¹³⁸, asegurando la necesaria consistencia de la política fiscal al plantear un sistema de equilibrio general, garantizando no obstante la flexibilidad para que cada jurisdicción establezca el paquete deseado del gasto social y privado, lo que apunta a la optimización en materia de asignación de recursos (modelo de Tiebout), al tiempo que permite instrumentar una coherente política de estabilización.

Todo el esquema está inserto en un nuevo orden tributario federal, que acentúa la descentralización tributaria, con la mejora consecuente en términos de eficiencia, al procurar una mayor correspondencia fiscal, al tiempo que coadyuva a mejorar el perfil redistributivo del sistema tributario, haciendo operativa la reforma estructural que acentúe la imposición directa por sobre la indirecta.

Las cuestiones redistributivas, según nuestra propuesta, deben, no obstante, ser objeto de tratamiento adicional (fuera o dentro del mismo esquema de coparticipación), instrumentando un sistema de “transferencias específicas condicionadas”¹³⁹. En este documento se ha avanzado en delinear, en forma bastante general, las características de un esquema de coparticipación (distribución primaria y secundaria de una sola etapa), que actúa como mecanismo de transferencias de igualación o nivelación, el que por definición es redistributivo. Las transferencias condicionadas, por otra parte, debieran apuntar a contemplar situaciones de extrema pobreza o de atraso notorio en el desarrollo regional; y ser necesariamente “condicionadas” debido a la necesidad de prever mecanismos que aseguren el cumplimiento de los objetivos perseguidos por las mismas y eviten efectos no deseados en las transferencias intergubernamentales o, simplemente, no permitan el desvío de los fondos hacia otros posibles destinos burlando su razón de ser.

¹³⁸ Del modelo surgen “valores absolutos” estándar de gasto a financiar y no porcentajes.

¹³⁹ Como se indicara, la propuesta adopta el criterio de incorporar estas transferencias como formando parte del régimen general.

La propuesta tiene la interesante virtud de adecuarse a la letra y al espíritu de las disposiciones constitucionales vigentes a partir de la reforma de 1994. En efecto, de la interpretación armónica del artículo 75, es posible avalar la propuesta en tanto cumple los principios de la distribución de fondos coparticipables:

1) correspondencia directa con las competencias, servicios y funciones, ligando la asignación de fondos a las necesidades fiscales de cada jurisdicción.

2) criterios objetivos de reparto, al establecer un modelo de “necesidades fiscales” parametrizado y consensuado.

3) equidad, al devolver a las provincias el potencial tributario necesario para financiar su nivel de gasto público.

4) solidaridad, al contemplar un sistema de transferencias de nivelación o igualación en auxilio de jurisdicciones con bases tributarias débiles.

5) grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, al diferenciar el plan de inversiones para obras de infraestructura regional, el sistema único previsional, la deuda pública consolidada y las transferencias de nivelación para garantizar un gasto social equivalente para todo ciudadano, independientemente de su residencia real.

Asimismo, contempla los resguardos que la Constitución establece con relación al endeudamiento, de manera de no afectar al crédito de la Nación.

Finalmente, debe remarcarse que la Ley Fiscal Federal propuesta al tiempo de contemplar mecanismos de incentivos para un desempeño eficiente de los distintos niveles de gobierno, no descuida el aspecto de equidad interjurisdiccional, en tanto las transferencias de nivelación y el límite del uso del crédito ligado a los recursos asignados (recursos propios y recursos provenientes de dichas transferencias) contempla adecuadamente el objetivo de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos del país, independientemente de donde ellos residan.

No sería honesto dejar de reconocer que desde el ángulo empírico y político, la incorporación de nuevos capítulos en la discusión federal, como son el considerar “el lado del gasto” y “el uso del crédito”, junto con el tradicional “item tributario”, constituye un gran desafío. Pero el esfuerzo vale la pena, por cuanto dejar las cosas tal cual “el proceso del federalismo” lo ha planteado hasta el presente, lejos de generar soluciones que contemplen un mínimo de racionalidad económica y de “racionalidad política” deseable en toda democracia representativa, habrá de mantener la cuestión como un juego de suma cero con resultado fiscalmente indeterminado y, por tanto, impredecible.

No está demás reiterar, finalmente, que los mecanismos explícitos de transferencias interjurisdiccionales, diseñados sobre bases racionales, que permitan transparentar el origen y el destino de los recursos tributarios que cumplen objetivos de eficiencia y equidad, constituye “información básica necesaria” para cualquier sistema político que pretenda mantener características genuinamente democráticas.

Capítulo 9

Instituciones fiscales

9.1. Introducción

Los resultados de la política fiscal de un gobierno surgen de la interacción de múltiples y complejas relaciones entre los poderes públicos que, en un sistema representativo, republicano y federal, competen a los gobiernos nacional, provinciales y municipales, y a sus respectivos poderes: los poderes ejecutivos (con todos sus ministerios), el Congreso Nacional (con sus miembros organizados por líneas partidarias regionales y sectoriales), las legislaturas provinciales, las autoridades municipales, las estructuras burocráticas a cargo de la implementación de las políticas públicas, y una serie de actores privados.

Estas interacciones entre el conjunto de agentes públicos y grupos de interés se formalizan dentro del marco que proveen las **instituciones**. En definitiva las instituciones constituyen las reglas de juego para dichas interacciones.

En las democracias representativas ha sido resaltada la existencia de varias relaciones de agencia que reconocen, en primer lugar, a los ciudadanos como “el principal” y a los funcionarios políticos como “el agente”, y, en segundo término, a los funcionarios o representantes políticos (ahora el principal) y la burocracia estatal (el agente). Las asimetrías de información inherentes a estas relaciones, erigen al tema de la “compatibilidad de incentivos” como la cuestión esencial a tener en cuenta en el diseño de las instituciones que regulan específicamente el accionar de los agentes.

En este sentido, es posible que dichas instituciones no brinden a los distintos participantes los incentivos correctos como para obrar en la dirección deseada: la maximización del bienestar general (la función objetivo de los votantes o del principal); los resultados fiscales no serán entonces óptimos. Un ejemplo, concreto sobre resultados fiscales subóptimos, producto de un diseño institucional defectuoso, es el actual régimen de coparticipación federal de impuestos, según ha sido señalado por muchos expertos y actores políticos.

Las instituciones pueden ser vistas, también, como limitaciones explícitas que restringen el espectro de decisiones que pueden adoptar los políticos. Las disposiciones constitucionales y legales, que algunos países han instrumentado referidas a cuestiones como el presupuesto balanceado o los límites al endeudamiento, son ejemplos de instituciones que tratan de limitar comportamientos irresponsables de los políticos en el ejercicio del poder de estado.

Entre los resultados fiscales que más han preocupado en las últimas décadas han sido los relacionados con la gestión macroeconómica, en particular, los aspectos vinculados al ciclo de las finanzas públicas; la gestión de la deuda y el déficit público; la provisión de bienes y servicios públicos de manera eficiente; la política y administración tributaria que aseguren eficiencia y equidad en el reparto de las cargas, la competitividad en el funcionamiento general de los mercados y la promoción de la equidad social.

9.2. Las instituciones

La institución fiscal más importante sin duda es el **presupuesto público**. Se trata de la institución más poderosa que tiene el Estado para articular y planificar sus políticas y en el cual se expresan los principales resultados fiscales perseguidos por un gobierno. El diseño del sistema tributario completa el cuadro.

Las instituciones presupuestarias, entendidas como el conjunto de reglas, normas y procedimientos formales que regulan la preparación, discusión, aprobación, ejecución y supervisión de los presupuestos, inciden enormemente en los resultados de la política fiscal.

En tanto que el presupuesto público es el instrumento previsto para encaminar y decidir colectivamente las necesidades de bienes y servicios públicos así como sus formas de financiamiento.

El gasto público, la presión tributaria y el endeudamiento se determinan a través del proceso presupuestario del sector público. Formalmente el presupuesto, constituye el lado visible de la política fiscal. El proceso presupuestario, en su más amplio sentido, constituye un sistema de reglas, formales e informales, que rigen el proceso de adopción de decisiones del sector público.

La economía política ha considerado al proceso presupuestario como un mecanismo a través del cual los grupos de intereses políticos negocian entre sí en torno a intereses contrapuestos.

La escuela de “*public choice*” señala que muchas veces esta interacción entre los diferentes actores que intervienen en el diseño del accionar del Estado puede desencadenar un comportamiento subóptimo de la política económica. En particular, cuando los actores relevantes no internalizan completamente los costos fiscales de su accionar.

Los aspectos centrales de las instituciones presupuestarias son:

- a) La existencia de reglas y procedimientos para la preparación y aprobación del presupuesto
- b) La existencia de reglas sobre la transparencia del presupuesto
- c) Las reglas sobre la implementación del presupuesto

9.2.1. La existencia de reglas y procedimientos para la preparación y aprobación del presupuesto

El presupuesto y determinados mecanismos de elaboración y aprobación pueden contribuir poderosamente para la adopción de políticas fiscales prudentes.

En tal sentido, algunos recomiendan reforzar las atribuciones presupuestarias de las máximas autoridades económicas, restringir el uso de partidas extrapresupuestarias,

disponer la obligatoriedad de someter a votación la magnitud del gasto y del déficit global, limitar la práctica de los gastos preestablecidos (fondos con financiamiento automático) y conceder al PEN la facultad de reducir el presupuesto en forma unilateral.

Muchos creen que dentro del PEN, el ministro de economía, responsable por la política macroeconómica, se preocupa más por la prudencia fiscal que sus pares de otros ministerios.

En diferentes estudios se demuestra que las diferencias entre los países miembros de la CEE en cuanto a los coeficientes del déficit y la deuda pueden explicarse, en gran medida, por diferencias en los procedimientos presupuestarios.

Para el caso Argentino en un trabajo de Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1998), se realiza un análisis de los determinantes institucionales de los resultados fiscales para las provincias argentinas y se encuentra que efectivamente el diseño de reglas y procedimientos que procuren una conducta financiera más ajustada tiene al menos parcialmente un efecto positivo sobre las variables fiscales provinciales.

Grado de institucionalidad y déficits públicos

Grado de Institucionalidad / Déficit Fiscal	Bajo Déficit	Déficit Intermedio	Alto Déficit
Buenas	La Pampa, San Luis	Mendoza, Buenos Aires	
Intermedias	CABA	Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fe, Sgo del Estero, Tierra del Fuego	Jujuy, Corrientes, Chaco
Malas		Misiones, Santa Cruz	Catamarca, Chubut, Formosa, San Juan, Río Negro, La Rioja, Salta, Tucumán.

Fuente: Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1998).

9.2.2. La existencia de reglas sobre la transparencia del presupuesto

Todas las teorías sobre sesgos políticos en materia fiscal enfatizan la cuestión informativa del accionar de gobierno. Los presupuestos en todo el mundo son complejos y difíciles de analizar. Esto es lógico en parte, pero se debe también a los incentivos estratégicos de los políticos y burócratas a ocultar información. Por otro lado, es común que las proyecciones macroeconómicas oficiales sean incorrectas, sobreestimando ingresos y subestimando gastos.

Por ello que instituciones independientes, gubernamentales y no gubernamentales, con capacidades técnicas y la disponibilidad de datos, juegan un rol importante en el análisis y monitoreo social de la labor fiscal de los gobiernos.

Es bastante común que los gobiernos utilicen instrumentos para su accionar, que por motivos técnicos y especialmente políticos no se incorporan al presupuesto público. Estos componentes no claramente visibles de la política fiscal cubren un vasto y complejo ámbito conceptual. Entre las principales áreas se destacan las actividades extrapresupuestarias y los gastos tributarios.

Este tipo de instrumentos oscurece el diseño y la ejecución de la política fiscal, pues el gobierno no dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto a quienes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos gastos tributarios está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta y corrupción. Por lo tanto el uso de los incentivos tributarios no solo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria sino también el de equidad.

9.2.3. Las reglas sobre la implementación del presupuesto

El control de la implementación del presupuesto, generalmente sigue un enfoque legalista que es poco efectivo, dado que se enfatiza únicamente los aspectos legales. En la actualidad existe un interés en poner énfasis en los resultados que se obtienen de las distintas acciones del sector público. De aquí la importancia que esta teniendo en nuestra región los presupuestos por resultados.

Sin embargo, al margen de lo que usualmente la literatura denomina “instituciones fiscales”, es preciso mencionar dos instituciones íntimamente vinculadas con los resultados fiscales en el caso argentino, que gravitaran en la década de los años noventa: la convertibilidad y la independencia del Banco Central.

Seguramente la estabilidad de la moneda lograda por la convertibilidad, fuera la institución monetaria primordial que originó un conjunto de reglas que facilitaron, entre otras cosas, el compromiso con la responsabilidad fiscal.

La convertibilidad imponía una restricción natural al uso del crédito interno para financiar al Estado y a los Bancos, contribuyendo a reducir la inflación (evitando el financiamiento no ortodoxo y distorsivo del gasto público a través del impuesto inflacionario). En los años noventa contribuyó al generar señales positivas con respecto a la credibilidad en la economía Argentina. Lamentablemente el mercado no resultó “disciplinador” y la ausencia de restricciones adicionales para el uso del crédito externo, posibilitaron la expansión no consistente del gasto global de los gobiernos, desencadenando en la crisis de los años recientes.

En segundo término, la Carta Orgánica del BCRA al darle autonomía e independencia del Poder Ejecutivo Nacional a la autoridad monetaria, generó las reglas para lograr una mejor performance macroeconómica. Esto a su vez, dotó de previsibilidad a dichas reglas, y ofreció costos explícitos de no cumplir dichas reglas de manera tal de hacer el compromiso con dichas reglas mucho más fuerte. En este sentido, el gobierno “se ató

las manos” limitando sus grados de libertad. Pero la ruptura de las reglas a comienzos del nuevo milenio, puso en evidencia la falta de consistencia de la política fiscal y monetaria-financiera. Un margen de error importante adicional en los años noventa puede atribuirse a la propia autoridad monetaria, al posibilitar la expansión del crédito en dólares para prestatarios que no generaban dólares. El riesgo sistémico del sistema financiero colapsa finalmente al ser afectado por el *default* del gobierno.

Finalmente hacia fines de la década de los años noventa, la sociedad argentina había recuperado un instrumento indispensable para el accionar del Estado, el presupuesto público. En base a los lineamientos de la Ley de Administración Financiera y de Control de Gestión del Sector Público, el gobierno estableció la normativa básica para la labor de preparación, sanción, ejecución y control del presupuesto del gobierno. Así es que desde comienzos de la década de los noventa, el PEN ha presentado el presupuesto de ingresos y gastos de la Administración Nacional para su discusión y aprobación en el Parlamento, como lo establece la Constitución.

Este elemento debe ser considerado como un hecho sin precedentes en la historia pasada de la Argentina. Además, debemos reconocer que en años recientes también se han realizado grandes esfuerzos para su perfeccionamiento y difusión. La incorporación de información referida al gasto tributario conteniendo las renunciaciones fiscales o el costo fiscal de la promoción no industrial, es una clara señal de la dirección que sea ha adoptado.

Sin dudas, estas tres instituciones (convertibilidad, independencia de la autoridad monetaria y presupuesto público) no sólo generaban en los años noventa efectos positivos en el ámbito específico de la política fiscal, sino que también imponían que las demás políticas públicas fueran diseñadas de manera consistente con el esquema impuesto.

Pero también hubo retrocesos. La eliminación de las Cuentas Especiales, que en su momento insinuaban aires de mejoras en la administración financiera gubernamental, duró poco. Fueron sustituidas por la proliferación de Fondos con Afectación Específica y Fondos Fiduciarios. Mecanismos que han rigidizado y, en muchos casos - no obstante recientes modificaciones de exposición en el presupuesto nacional -, desligado del control presupuestario tradicional el manejo de importantes recursos públicos, debilitando la transparencia en el control del gasto de los gobiernos. Se han vulnerado viejos principios de integridad y universalidad del presupuesto, se ha oscurecido el destino de los recursos públicos y, por cierto, lo que cada jurisdicción o provincia aporta y recibe finalmente del fondo común, y se ha hecho más rígido el manejo de las finanzas públicas, en razón de dichas afectaciones.

Finalmente, muchas inconsistencias de las políticas públicas no fueron resueltas en los años noventa y el nuevo esquema monetario vigente desde la salida de la convertibilidad, impone también nuevos desafíos en términos macroeconómicos en los aspectos monetario y fiscal.

9.3. Los desafíos

En materia de instituciones fiscales existen tres grandes desafíos por enfrentar:

- i) El diseño de un arreglo institucional que permita morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas, que incluya a los gobiernos subnacionales;
- ii) Instrumentar un nuevo esquema de relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las provincias que reconozca pautas de eficiencia y equidad distributiva;
- iii) Establecer un esquema efectivo de monitoreo de las políticas públicas, que permita detectar decisiones cuasifiscales de los gobiernos, al tiempo de exigir la incorporación de las mismas en el presupuesto, es decir, la incorporación de la totalidad de los instrumentos de política fiscal: renuncias fiscales y gastos cuasifiscales.

9. 4. Algunas propuestas

Existen varias propuestas tendientes a perfeccionar las instituciones fiscales. La mayoría ha sido analizada en trabajos previos. Sin embargo, parece oportuno en este punto recordar al menor cuatro iniciativas; una derivada de estudios del Banco Interamericano de Desarrollo y tres provenientes del ámbito político nacional.

1) Una propuesta interesante patrocinada por expertos del BID (Hausman, R., 1997), es crear una institución fiscal independiente como el Banco Central. Esta sería la encargada de determinar la política fiscal, y de administrar un fondo anticrisis. También realizaría las proyecciones macroeconómicas subyacentes en el presupuesto. Esta propuesta técnicamente atractiva, no reconoce como las autoridades económicas le concederán a un organismo técnico el control sobre aspectos tan importantes.

2) En otro orden, en el ámbito parlamentario en los años noventa se presentaron dos proyectos de ley que restringían la política fiscal, que podríamos identificar dentro de lo que algunos llaman convertibilidad fiscal. Uno de ellos fue el proyecto del Diputado De la Sota. Su principales características eran:

- Contención del gasto (déficit fiscal del 1% del PBI en situaciones normales). La tasa de crecimiento del gasto no puede exceder a la del PBI.
- Fondo de estabilización fiscal
- Presupuestos plurianuales
- Límites a la deuda (no podrá aumentar más que la suma del déficit de la Administración Nacional más la capitalización de intereses).

3) El otro proyecto del mismo tipo fue el presentado por el Diputado Remes Lenicov. Los aspectos centrales de la propuesta son:

- Fijar la presión tributaria en torno al 18% del PBI¹⁴⁰.
- *Destinar* los recursos originados por privatizaciones a un fondo anticrisis.
- Establece una baja sostenida en el déficit público.

4) En la misma dirección fue en los noventa la propuesta diseñada en la Secretaría de Programación Económica Regional, del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de distribución de los recursos coparticipados basándose en el esquema de

¹⁴⁰ La presión tributaria sería constante y la forma de lograrla sería vía modificaciones de las *alícuotas*; esto último contradice la política de “tax smoothing”.

promedios móviles. La misma Secretaría elaboró una propuesta de nuevo acuerdo de coparticipación.

Estos antecedentes desembocaron en la primer ley de Responsabilidad Fiscal de 1999 lamentablemente violada el mismo año de inicio de su vigencia; y, al presente, el país cuenta con una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, cuyo cumplimiento futuro no daría muestras suficientes de correr mejor suerte que su antecesora.

9.5. Sobre el Órgano Fiscal Federal

Recordando la advertencia de Kenneth Wheare sobre que en el federalismo fiscal *“puede no haber una solución definitiva, sólo un mecanismo de ajuste y reasignaciones ante condiciones cambiantes”*, y lo analizado previamente, surge con claridad la relevancia que tiene el diseño de la institución federal que supuestamente incorporaría en su labor a un conjunto importante de *“instituciones fiscales”* como las analizadas.

En este sentido, se recuerda que la Constitución Nacional reformada de 1994, en su artículo 75, inciso 2, sexto párrafo, establece que: *“Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”*.

A nuestro criterio, un listado no necesariamente excluyente de las funciones que cabría asignar a tal organismo, según las materias ligadas a las propuestas que hemos formulado hasta aquí, son:

a) Asignación de recursos y redistribución del ingreso:

1. Actualización de los estándares o valores postulados de los servicios gubernamentales y proyecciones de los otros segmentos del gasto (infraestructura, deuda pública, sistema de seguridad social, fondo de emergencias provinciales).
2. Estimaciones de capacidades tributarias.
3. Determinación de las transferencias de nivelación.
4. Análisis de propuestas de modificaciones tributarias con implicancias federales.

b) Estabilización económica:

1. Seguimiento de las recaudaciones nacionales y provinciales.
2. Uso del Fondo de Estabilización (solamente para shocks regionales, shocks generales o cambios generales de necesidades fiscales).

c) Deuda pública:

1. Dimensionamiento del uso del crédito con asistencia del BCRA.
2. Determinación de los cupos de endeudamiento de los gobiernos.
3. Control o monitoreo del endeudamiento.

- d) Salvatajes especiales: atención de casos particulares de provincias en emergencia fiscal:
1. Declaración de la “Situación de Emergencia Fiscal”, para ser candidato a recibir asistencia financiera del Fondo para Emergencias Provinciales, al margen de Fondo de Estabilización.
 2. Redacción de la “Carta de Intención”.
 3. Monitoreo federal del cumplimiento de “Condicionalidades” contempladas en la Carta de Intención.
- e) Monitoreo de las políticas fiscales y financieras de los gobiernos nacional y provinciales:
1. Detección de medidas cuasifiscales a través de normas regulatorias
 2. Dispensas tributarias (gasto tributario)
 3. Cumplimientos de acuerdos federales globales (pactos fiscales) y sectoriales
 4. Monitoreo de las “Auditorías Fiscales”. Control de cumplimiento de las leyes de administración financiera nacional y provinciales

La labor a desarrollar por el organismo consistiría básicamente en:

- 1) Elaboración de dictámenes técnicos para cada “*issue*”.
- 2) Preparación de reglamentos o regulaciones de cada “*issue*”.
- 3) Confección de “Informe Federal Anual” concomitante con elaboración del Presupuesto Nacional. Representación del Organismo Federal en el GAEP (Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional).

Finalmente, como antecedentes de orden institucional, debería contemplarse las disposiciones que regulan a la actual Comisión Federal de Impuestos, a saber:

- 1) Ley N° 23.548 – Capítulo III, artículos 10 a 14.
- 2) Reglamento Interno de la CFI (1988).
- 3) Resoluciones de los Plenarios de la C.F.I. (por ejemplo, el N° 62 del 4 de junio de 1998 y el N° 43 del 8 de julio de 1994).

Capítulo 10

Recopilación y sistematización de propuestas del ámbito gubernamental

10.1. Introducción

En este capítulo final se pasa revista a los antecedentes legales de los regímenes de coparticipación federal de impuestos que rigieron en Argentina desde sus orígenes en 1934, hasta la anterior ley N° 20.221 de 1973¹⁴¹, y a un conjunto de iniciativas y propuestas que han sido elaboradas por funcionarios gubernamentales, así como por expertos y/o legisladores de diversas extracciones políticas.

En él se intenta una sistematización general sobre la base de distinguir dos aspectos esenciales del régimen propuesto: la definición de la masa coparticipable y de los criterios de reparto aplicables a dicha base (la distribución primaria y secundaria).

El objetivo final de esta revisión es el ponderar el enfoque conceptual y de voluntad política que ha existido en el pasado y que existente en el presente en materia del nuevo acuerdo federal. Las iniciativas, sin embargo, no implican necesariamente que alguna en particular habrá de contar con el aval de la mayoría de las corrientes políticas, aunque notablemente en general se asemejan en cuanto al enfoque.

10.2. La labor a nivel del poder ejecutivo nacional¹⁴²

La Ley N° 24.621 impuso al Poder Ejecutivo Nacional la obligación de convocar a las Provincias en sede del Senado de la Nación, a fin de iniciar la discusión y confección del proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, haciendo mención de la disposición transitoria en tal sentido de la Constitución Nacional reformada de 1994. En consonancia con esta disposición legal, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional se dictó el Decreto N° 304/96 por el que instruye a la Jefatura de Gabinete de Ministros para coordinar la actividad de los Gobernadores a fin de dar cumplimiento efectivo de la aludida disposición legal.

La respuesta institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros fue inicialmente la de coordinar la constitución de una Comisión Tripartita interdisciplinaria, compuesta por funcionarios y asesores, expertos en temas de Federalismo Fiscal, representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. La labor que debía desarrollar la Comisión era la de generar un documento técnico que sirviera de base para la posterior discusión a nivel político con legisladores y representantes de los gobiernos provinciales. En cuanto a la cuestión central de la definición del o los criterios de reparto (distribución primaria y secundaria), la Comisión Tripartita del ejecutivo adoptó como guía un modelo de estándares de gasto y recursos (enfoque de las “necesidades fiscales”), a partir del trabajo presentado en las Jornadas de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba del año 1995 (Piffano, H. L. P., 1995), que generó expectativas favorables de

¹⁴¹ Se excluyen comentarios a la actual Ley N° 23.548, que no aporta criterio alguno de reparto, al establecer porcentajes fijos en primaria y secundaria.

¹⁴² La recopilación contiene solamente las acciones gubernamentales encaradas en los años noventa con posterioridad y a consecuencia de la reforma constitucional de 1994.

parte de funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Las ideas generales de la propuesta fueron expuestas públicamente en una sola oportunidad, en el IV Congreso Tributario de 1996, organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, realizado en Mendoza, presentación que estuvo a cargo del entonces Subsecretario de Asuntos Fiscales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Cont. Enrique Morganti.

La tarea de la Comisión Tripartita se interrumpió luego, debido a dos circunstancias coincidentes: los cambios operados en el elenco ministerial del gobierno nacional (en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y en el Ministerio del Interior) y la intención política no explícita de mantener el tema en suspenso hasta las elecciones generales que tendrían lugar en el mismo año. La tarea de la Comisión Tripartita, sin embargo, nunca fue reiniciada.

Por su lado, el Ministerio del Interior produjo un documento en el que se examinó un proyecto de ley redactado en el seno de la Comisión Federal de Impuestos, con comentarios al articulado que, sin embargo, omite indicar los criterios correspondientes a la distribución primaria y secundaria. En el documento se incluye asimismo la opinión de varios representantes de los gobiernos provinciales.

Los antecedentes recopilados por el Ministerio del Interior, se publicaron en el documento sobre “Leyes y Proyectos de Coparticipación Federal”, que contiene un detalle de iniciativas legislativas con una sistematización que contempla los siguientes tópicos:

- Estructura Normativa
- Institución del Régimen
- Masa Coparticipable
- Excepciones a la Masa Coparticipable
- Distribución Primaria
- Distribución Secundaria
- Brecha de Desarrollo
- Indicadores Oficiales
- Transferencias a las Jurisdicciones
- Garantía de Coparticipación
- Fondos Especiales, etc.

En el mes de diciembre de 1996 se llevó a cabo en Buenos Aires un Seminario Internacional, organizado por el Ministerio del Interior, con el auspicio del Fondo Monetario Internacional.

En esa oportunidad se escucharon exposiciones de varios expertos y representantes de los gobiernos nacional y provinciales y de expertos del Banco Mundial y del FMI. En la reunión no se obtuvo consenso alguno - en rigor este no era la finalidad del Seminario - sino más bien se intentó establecer el inicio de la discusión sobre bases relativamente técnicas de la cuestión central del régimen de coparticipación, así como cuestiones tributarias (descentralización) ligadas al mismo. Una de las conclusiones del Seminario fue el alentar la constitución de grupos de estudio a nivel regional con vistas a generar ideas para un posterior acuerdo político¹⁴³.

¹⁴³ Esta idea fue presentada y defendida por Vito Tanzi.

En el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, el Dr. Juan Antonio Zapata y un grupo de colaboradores generaron trabajos sobre el tema, especialmente en lo que se refiere a la asignación del gasto nacional por jurisdicciones, de manera de posibilitar un planteo amplio de la coparticipación federal referenciado con la real distribución de recursos actualmente realizada por diversos mecanismos explícitos de transferencias de fondos e implícitos a través del presupuesto de gastos de la Nación.

Asimismo, en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se intentó delinear el futuro acuerdo federal sobre la base de dos principios generales:

- a) la separación de los recursos que atenderían el servicio de la deuda pública y las obligaciones emergentes del sistema de seguridad social (preparticipación).
- b) la de independizar los cambios en la política tributaria decididas por el gobierno nacional de los recursos a coparticipar con las provincias.

El Gobierno Nacional organizó dos Seminarios adicionales. Uno a cargo de la Subsecretaría de Programación Regional (entonces a cargo del Lic. Rogelio Frigerio), que reunió a Ministros de Economía y Gobernadores de las provincias, junto con funcionarios del Gobierno Nacional y de los organismos multilaterales (BID, BM y FMI). Finalmente, otro seminario fue organizado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, con participación de Gobernadores, Ministros de Economía Provinciales, Funcionarios Nacionales y expertos, con la intención de reiniciar el debate previo al tratamiento legislativo, en función de la responsabilidad institucional que le cabe. En general, de estos encuentros concretados a fines de los años noventa, no surgieron iniciativas concretas, sino más bien declaraciones de principios generales, que lejos de generar señales de soluciones compartidas, por el contrario, generaron dudas sobre las probabilidades de consensuar al menos las grandes directrices en este tema.

Finalmente, hacia fines de los noventa en el ámbito de la Subsecretaría de Programación Regional del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se preparó una propuesta bastante elaborada, con un proyecto de ley que estableció no sólo los criterios relativos a la definición de la masa coparticipable, sino asimismo, los criterios a emplear en la distribución secundaria, sin precisar el criterio de la primaria, la que no obstante, tenía reservado un artículo donde se establecerían “los porcentajes fijos” pertinentes (ver punto 11.6 más adelante).

10.3. La labor parlamentaria¹⁴⁴

La labor desarrollada a nivel de la Comisión de Coparticipación de la Cámara de Senadores, bajo la presidencia del Senador Nacional D. Emilio M. Cantarero, registró cierta actividad en la que se concretaron reuniones de consultas a expertos nacionales, con vistas a reunir los antecedentes técnicos necesarios para luego encarar la discusión a nivel político. Pero la iniciativa gubernamental sobre la materia, y muy especialmente el diseño de la agenda, estuvo más bien centrada en el Poder Ejecutivo.

¹⁴⁴ Esta recopilación no contiene propuestas posteriores a las existentes en 1998.

10.4. La legislación argentina sobre coparticipación federal de impuestos

Los orígenes de la legislación nacional sobre regímenes de coparticipación federal de impuestos data del año 1934 con la sanción de la Ley N° 12.139 de Unificación de Impuestos Internos. Le siguió la Ley N° 12.143 del régimen de reparto del Impuesto a las Ventas y la Ley N° 12.147 del Impuesto a los Réditos, ambas de 1935.

El sistema perduró por varios años hasta que en 1947 se sanciona la Ley N° 12.956 que incorpora en un mismo régimen al producido de los Impuestos a los Réditos, Ventas, Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios. En el año 1951 se sanciona la Ley N° 14.060 sobre el Impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes y en 1954 se modifica el régimen correspondiente a los Impuestos Internos con la sanción de la Ley N° 14.390. En el año 1959 se sanciona la Ley N° 14.788 que legisla sobre el nuevo régimen de reparto para los Impuestos a los Réditos, Ventas, Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios.

Como se verá enseguida, los regímenes señalados tienen la común característica de marcar una evolución creciente en el porcentaje de participación de los gobiernos provinciales en la primaria, en tanto que la secundaria está generalmente diseñada sobre la base de fórmulas o combinación de indicadores en los que las variables usuales en la mayoría de los regímenes son: “población”, “gastos” y “recursos provinciales”, agregando: en algunos casos la variable “partes iguales”, en otros la “recaudación imputable a cada jurisdicción”, la “inversa a la coparticipación por habitante” y la “inversa de la población”.

En el año 1973 se introduce la mayor innovación del régimen con la sanción de la Ley N° 20.221. Esta ley, a diferencia de los anteriores regímenes que privilegiaban el carácter “devolutivo”, se vuelca decididamente a un esquema “redistributivo en sentido territorial”. La variable población se la mantiene con un peso importante, incorporando por primera vez la variable “brecha de desarrollo”, junto con la variable “densidad de población”. Estas variables tendieron a favorecer a provincias de menor tamaño, menor densidad y menor desarrollo relativo. Este cambio importante -desde un sistema en gran medida devolutivo a otro fuertemente redistributivo-, fue en ese momento políticamente viable en razón de que las provincias “perdedoras” ganaron de todas maneras por el aumento del porcentaje de la primaria, es decir, la Nación fué la perdedora neta en términos de los porcentajes a asignar a las distintas jurisdicciones.

Finalmente, en el año 1988, luego de un período de transición que operó desde 1975 (al vencer en 1974 la Ley N° 20.221) en la que decisiones discrecionales del nivel nacional de gobierno distorsionaron los porcentajes del régimen de la Ley N° 20.221, particularmente mediante el uso desproporcionado de la emisión monetaria como forma de financiamiento del gasto público nacional y el empleo compensador de los A.T.N. a provincias, se sanciona la Ley N° 23.548. Esta ley, por primera vez, establece porcentajes fijos tanto en la primaria como en la secundaria, intentando mantener una situación de *status quo* en cuanto a la participación de cada jurisdicción en el reparto histórico o de hecho que se verificaba al momento de la sanción del régimen.

En el Cuadro N° 1 presentado al final de este capítulo, se encuentra una síntesis de los regímenes reseñados precedentemente. A continuación se analizan dos aspectos:

1) Masa coparticipable. Régimen único o regímenes múltiples.

2) Criterios de distribución (primaria y secundaria).

1) La legislación en sus inicios encaró el reparto del producido de los impuestos en forma separada, comprendiendo únicamente (masa coparticipada) a los impuestos internos, réditos y ventas. En los sucesivos ordenamientos se fueron incorporando otros impuestos, en tanto que se tendió a unificar los diferentes regímenes en uno sólo, circunstancia que se logra plenamente con la Ley N° 20.221. Sin embargo, los cambios discrecionales operados sobre el régimen general, impuestos desde la Nación durante los años ochenta y noventa, modificaron en forma importante esta situación para converger hacia una situación actual muy compleja de afectaciones y criterios de asignación, que ha merecido el calificativo de “laberinto de la coparticipación”¹⁴⁵ (ver Anexo 3)..

2) Con relación a los criterios de reparto, si la intención del analista fuera el definir una suerte de “esteriotipos”, característicos de toda la historia de la coparticipación federal argentina, se podría convenir en identificar al menos tres ordenamientos básicos alternativos:

a) un sistema de reparto con mayor énfasis en el principio “devolutivo”, donde la fórmula estaría formada por los siguientes indicadores:

- * Población
- * Gastos Provinciales
- * Recursos Provinciales
- * Partes Iguales

b) un sistema de reparto con mayor énfasis en el principio “redistributivo”, donde la fórmula estaría formada por los siguientes indicadores:

- * Población
- * Brecha de Desarrollo
- * Densidad de Población

c) un sistema equivalente a la “situación actual de porcentajes fijos”, que a su vez presenta varias posibles variantes para su determinación:

c.1) según los porcentajes que establece la Ley N° 23.548.

c.2) según las transferencias reales (efectivizadas) imputables a la Ley N° 23.548.

c.3) según las transferencias reales (efectivizadas) por todos los regímenes de coparticipación y Pacto Fiscal (Recursos Provinciales de Origen Nacional), a saber:

- Ley N° 23.548
- Cláusula de Garantía
- Ley N° 14.049 y Dto. 964/92
- Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias)
- Ley N° 23.906, arts. 3 y 4 (Fondo Educativo)
- Ley N° 23.966 , arts. 5, punto 2 (IVA) y 30 (Bienes Personales)

¹⁴⁵ Expresión arribuible a Richard Bird y empleada en Casás, J. O.(1996).

(en relación a Seguridad Social)

- Ley N° 23.966 art. 18, (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.)(en relación al Impuesto a los Combustibles)
- Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales.

c.4) según las transferencias reales totales (efectivizadas), que a los conceptos anteriores adicionan las transferencias que operan a través de varios Ministerios, a saber: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.

c.5) según las transferencias totales más la valorización de servicios federales, que a los conceptos anteriores adiciona la valorización de los servicios federales en el ámbito de la Capital Federal.

10.5. Las propuestas legislativas existentes para el nuevo régimen¹⁴⁶

La recopilación de iniciativas ingresadas al Congreso de la Nación, incluyendo el proyecto más antiguo de D. Jarach de 1966, registra las propuestas de Sapag, E. Y Solana, J. D.; de Gómez Centurión, C., E. Y Gil, F.; de Briz de Sánchez, O.; de Avalos, I., Guzmán, M., Altamirano, A., Guzmán H. Y Pellin, O.; de Alfonsín, R., Tróccoli, A., Sourrouille, J. Y Brodersohn, M.; de Leconte, R. Y Feris, G.; de González, A.; de Arrechea, J. Y Parada, A.; de Pellin, O. F.; de Bravo, L.; y, de Figueroa, J. O. y Otros.

En el Cuadro N° 2 mostrado al final de este capítulo, se detallan las iniciativas. A continuación se analizan los dos aspectos considerados en el punto anterior:

- 1) Masa coparticipable. Régimen único o regímenes múltiples.
- 2) Criterios de distribución (primaria y secundaria).

1) Las iniciativas coinciden en general en incorporar a la masa coparticipable a la totalidad de los impuestos nacionales directos e indirectos existentes o a crearse en el futuro, dando una cierta idea de consenso respecto a un sistema único globalizador de todas las rentas tributarias. No obstante, existen algunos matices diferenciales en cuanto a aceptar excepciones. La mayoría coincide en:

- 1.a) admitir como no comprendidos a los derechos aduaneros (Impuestos a las exportaciones e importaciones).
- 1.b) aceptar el fondo vial (combustibles) como un régimen separado.
- 1.c) aceptar la afectación de recursos para inversiones de utilidad general.
- 1.d) aceptar la afectación de recursos para fines específicos solo por tiempo determinado.

En algunas de las propuestas no se aclara sin embargo la exclusión de los derechos aduaneros, dando lugar a la interpretación alternativa prevista por Bullit Goñi (ver capítulo 2). El caso a citar es el proyecto de Gómez Centurión y Gil, quienes asimismo incorporan al régimen general a los impuestos con afectación a la coparticipación vial y al fondo para inversiones en el sector eléctrico.

¹⁴⁶ En esta revisión no se incluyen las propuestas posteriores a la reforma de 1994.

En algunas iniciativas la afectación de recursos al fondo vial (combustibles) solo se admite para el monto definido con tal fin, debiendo los excedentes de recaudación ser coparticipados.

En conclusión, los proyectos de ley en general tienden a confirmar un esquema de régimen único, con la excepción bastante generalizada de un régimen de coparticipación vial separado. En cuanto a la masa coparticipable, se mantiene la filosofía de incorporar a todos los impuestos nacionales en coincidencia con los ordenamientos de las Leyes N° 20.221 y 23.548.

2) Del examen de los criterios de reparto es posible también efectuar una tipología similar a la efectuada para el caso de las leyes correspondientes a regímenes anteriores.

En materia de distribución primaria se hallan pequeñas diferencias con respecto a mantener porcentajes iguales para la Nación y las provincias, en algunos casos - en rigor, en la mayoría - previendo un porcentaje para un FDR (Fondo de Desarrollo Regional), o bien previendo aumentos de la participación de provincias al 60%, aproximadamente.

Con respecto a la distribución secundaria, en general las propuestas mantienen el rasgo “redistributivo” hacia el cual convergió el régimen. La mayoría, asimismo, sigue la metodología básica de la Ley N° 20.221. No obstante, existen matices.

Así, la tipología definible para este conjunto de iniciativas puede expresarse en tres tipos de modelos:

a) el que reconoce un cierto componente “devolutivo” (Jarach, D.), al establecer (tercer indicador):

- * Partes Iguales
- * Población
- * Producción de Bienes (para Impuestos sobre bienes) y/ó gastos provinciales para el resto de los impuestos)

b) los diseñados sobre la base metodológica de la Ley N° 20.221, en rigor la mayoría de las propuestas, al basarlos en:

- * Población
- * Brecha de Desarrollo
- * Densidad de población

Las variantes dentro de esta modalidad están referidas a cómo definir la variable “Brecha de Desarrollo”.

b.1) Igual a la Ley N° 20.221 (calidad de la vivienda, nivel de educación y automóviles por habitante).

b.2) Sustituyendo el promedio simple por un único indicador de NBI.

b.3) Incorporando a los indicadores de la Ley N° 20.221 otras variables como NBI, Supervivencia Infantil, Migraciones, Urbanización, Nivel de Educación Superior y Universitaria, Población Mayor a 14 años, Relación PBI Industrial respecto a PBI Industrial de la Nación y Consumo de Energía Eléctrica.

c) La de dejar las cosas como están, que implica alguna de las variantes c), vistas en el punto anterior.

Finalmente, la Comisión Federal de Impuestos elaboró una propuesta consensuada a nivel de los Ministros de Economía de las provincias, presentada luego oficialmente para su tratamiento legislativo. En realidad se trata de un proyecto de ley cuyos lineamientos básicos eran los contenidos en el documento técnico ya comentado, pero que mantenía sin definir los artículos esenciales referidos a la distribución primaria y secundaria. En esta versión se incorporan en el informe algunas sugerencias, con indefiniciones sobre la fórmula final correspondiente a la distribución secundaria, en tanto se sugiere el porcentaje de la primaria.

En efecto, de acuerdo con los dictámenes de las asesorías jurídicas (Casás, J. O., 1998, dictámenes N° 10/96 y N° 23/98) y financiera (Larcamón, H., 1998, Informe N° 45/97), se sugirió una distribución primaria por mitades iguales (50% Nación y 50% provincias), en base a un cálculo de las necesidades reales (según gasto incurrido) de ambos niveles de gobierno.

En cuanto a la distribución secundaria, en el Informe “Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos” (“Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal”), se sugiere un listado de posibles indicadores, preparados por la Asesoría Financiera (Larcamón, H.), cuyo detalle se presenta en el Cuadro N° 3, al final de este capítulo. Al final, se presenta asimismo el detalle de las propuestas elevadas por varias jurisdicciones, conteniendo una variedad de indicadores, los que en muchos de los casos intentan una suerte de reflejo de las disposiciones constitucionales del art. 75 inciso 2. El detalle se expone en el Cuadro N° 4.

Como se advierte, todas las propuestas siguen la línea tradicional del enfoque normativo tradicional, es decir, el listado de indicadores que supuestamente responden, con cierta dosis de sentido común, a las disposiciones del art. 75 inciso 2 de la Constitución reformada de 1994, pero sin contar con un sustento empírico que demuestre la correspondencia con la real incidencia de cada variable en la estimación de las necesidades fiscales de los gobiernos. En algunos casos se sugieren porcentajes de incidencia y en otros se deja para que los legisladores los fijen.

Del análisis de las propuestas, cuando se las compara con los porcentajes de la Ley N° 23.548, se puede notar que en el caso de aquellas que incluyen la simulación sobre datos presentes, usualmente arrojan resultados favorables a la jurisdicción en donde ella ha sido elaborada. Esto avala la crítica formulada oportunamente sobre la posibilidad que deja expedito este tipo de metodología, en cuanto a diseñar fórmulas que más se adecuen a los intereses de quien la formula.

Uno de los avances notables que puede hallarse en la propuesta de ley de la Comisión Federal de Impuestos, es la de haber incorporado sugerencias sobre el diseño de dos

instituciones de gran importancia: la creación del Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal, cuyas funciones son básicamente la de constituir el foro federal para:

- a) Definir el ejercicio de las competencias, servicios y funciones de los distintos niveles de gobierno
- b) Estimar los niveles de gasto correspondientes a tales competencias, servicios y funciones
- c) Comparar las citadas estimaciones con los recursos de las respectivas jurisdicciones
- d) Sugerir acciones que propendan al logro de los equilibrios presupuestarios
- e) Sugerir los instrumentos tributarios del orden federal (nacional, provincial y municipal)
- f) Sugerir sobre el uso del crédito público, el nivel del endeudamiento y la programación de las amortizaciones
- g) Coordinar el accionar de los organismos recaudadores
- h) Estudiar medidas económicas con impacto en las economías regionales
- i) Ejercer las demás funciones que razonablemente resulten indispensables para la concreción de las atribuciones anteriores

Cabe señalar, que las atribuciones citadas dejan no obstante abierta la necesaria aprobación del Congreso, pues las resoluciones del Consejo no pueden ser vinculantes, salvo en el caso de voto unánime. Para dictaminar sobre ciertas cuestiones se requieren asimismo mayorías especiales.

Asimismo, se crea la Comisión Fiscal Federal, organismo técnico que debe ejercer el control y fiscalización de todo el régimen de la ley y dictaminar (decisiones que son obligatorias para las partes) sobre los temas tributarios y de aplicación de las disposiciones del régimen. Se trata del órgano sucesor de la actual Comisión Federal de Impuestos.

Finalmente, se crea el Consejo Federal de Administración Tributaria, integrado por la Administración Federal de Ingresos Públicos y las Direcciones de Renta provinciales, con funciones de coordinación de la labor fiscalizadora de los entes mencionados.

10.6. La propuesta de la Subsecretaría de Programación Regional del MEyOSP

El proyecto de ley cuya iniciativa técnica surgió de la Subsecretaría de Programación Regional en 1999, contenía algunos avances con respecto a las propuestas conocidas hasta entonces y que fueran analizadas previamente.

En primer lugar, con relación a la definición de la masa coparticipable, se establecía el principio bastante compartido de incorporar a la misma todos los impuestos existentes o a crearse, con dos excepciones:

- a) los derechos de importación y exportación;
- b) los tributos con asignación específica existentes y que son enumerados taxativamente.

Con respecto a las posibles futuras afectaciones de recursos, intentaba una suerte de límite temporal, al establecer la necesidad de una ley similar (se entiende “ley convenio”) en los casos que se pretendiera extender la afectación más allá de un año.

Con relación a la distribución primaria, el proyecto de ley no la define concretamente. Sin embargo, se previó un artículo en el que figurarán los “porcentajes fijos” que se asignarían a Nación y Provincias.

El proyecto en cambio era novedoso en cuanto a los criterios a emplear en la distribución secundaria. Los comentarios críticos que emergen de su análisis, pueden reunirse en los siguientes puntos:

i) El proyecto “aíslaba” el problema de la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableciendo un “porcentaje fijo” del 1,05%. Se desconoce la razón de este número, que resulta menor al que surge de la situación real de entonces que rondaba en alrededor del 1,17% (Piffano, H., 1998d).

ii) Para el resto de los recursos, una vez deducida la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se distribuía teniendo en cuenta cuatro criterios:

- Criterio Devolutivo: 40%
- Criterio de Equiparación Territorial: 45%
- Criterio de Compensación con las Transferencias Compensatorias, fijadas como monto nominal fijo y calculadas por la diferencia entre lo asignado por los criterios anteriores y los recursos efectivamente transferidos en 1997.
- Eficiencia Recaudatoria por los recursos restantes, sobre la base de una metodología expuesta en el anexo del proyecto de ley, que consistía básicamente en estimar capacidades tributarias potenciales sobre los tributos descentralizados, y una estructura estándar en materia de bases y alícuotas, para luego compararlas con las recaudaciones reales, y así establecer un ranking según brechas (positivas y negativas) de recaudación por provincia.

iii) Las transferencias devolutivas y de equiparación territorial, se fijaban por el término de 3 años, en tanto que la de eficiencia recaudatoria se delegaba al Organismo Fiscal Federal para su ajuste periódico. El proyecto no estipulaba si la periodicidad significaba “anualmente” u otro período de tiempo. También se le asignaba al citado ente la tarea de actualizar los porcentajes que surgieran de los criterios devolutivo y de equiparación territorial en función de la disponibilidad de datos (PBG, NBI, etc.), circunstancia que dejaba abierta una dosis importante de discrecionalidad en la fijación de la agenda por parte del citado Organismo Fiscal Federal.

iv) Una innovación importante, que ya se había planteado en el proyecto de ley elaborado en el seno de la Comisión Federal de Impuestos, es el rol destacado que se asignaba al nuevo Organismo Fiscal Federal, gobernado por una Asamblea Fiscal Federal (con representantes de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, presidida por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación) y la creación de una Comisión Técnica “independiente” de tres miembros designados a propuesta uno por las provincias, otro por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un tercero por la Nación con acuerdo del Senado.

No resultaba clara la razón de asignar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tan importante participación (1/3) en la selección de candidatos, no obstante la intervención final del Senado.

Otro aspecto destacable de la propuesta era el asignar poder de voto diferentes a las partes en la Asamblea, según se tratara del sistema de votación simple o uninominal y el de votación proporcional. En el segundo caso la cantidad de votos se determinaba en función de las participaciones en las transferencias devolutivas y de equiparación territorial, es decir, sin tener en cuenta ni la compensatoria, ni la de eficiencia recaudatoria, especialmente la primera que implicaba modificar la estructura de poder preexistente. Téngase en cuenta que la votación proporcional estaría destinada para los temas importantes: distribución primaria, distribución secundaria y reglamento interno de la institución.

v) Una cuestión importante contemplada dentro de las atribuciones del Organismo Fiscal Federal, es la relacionada con dos temas básicos usualmente ausentes en la discusión de la coparticipación. Uno era el de prever la posibilidad de utilizar “promedios móviles” en el cálculo de las transferencias, aunque ello no se explicitaba como debiera ser cuando se estipula el mecanismo de determinación del reparto (primaria y secundaria). El segundo, era la coordinación en la utilización del uso del crédito, nivel de endeudamiento y programación de las amortizaciones de la deuda.

vi) Una cuestión también relevante era el diseño de los indicadores de reparto, incluidos en el anexo al proyecto de ley. No obstante la existencia de algún tipo de error en la formalización del prorrateador (observable, por ejemplo, en la expresión relativa a la equiparación territorial que calcula la población corregida por necesidades básicas insatisfechas), era criticable la forma en que ella modificaba el diseño de otros indicadores. En este sentido, la forma de ponderar el indicador de población por “los NBI relativos dentro de la población de la propia provincia”, en lugar de hacerlo con respecto a los NBI totales del país, implicaba ponderar más a los pobres de las áreas menos pobladas, en detrimento de los pobres de las áreas más pobladas.

Este proceder, como asimismo, el de establecer “techos” en los porcentajes que arrojan otros indicadores o el excluir a la Provincia de Buenos Aires (en el criterio devolutivo, por ejemplo), denota las dificultades de obtener resultados que “convengan” a la mayoría de las provincias, reiterando una constante situación de castigo no explicable a la población de la Provincia de Buenos Aires, que aporta cerca del 40 de la recaudación tributaria coparticipable. Los guarismos que arrojan los indicadores no debieran ser retocados, pues en caso contrario se desnaturaliza el método y pierde su eventual sustento “racional”.

Existen otras disposiciones importantes en el proyecto de ley comentado referidas a ciertas obligaciones emergentes del régimen y otras, finalmente, de armonización tributaria.

**CUADRO N° 1
LEYES-CONVENIO DE DISTRIBUCION DE FONDOS**

AÑO	LEY	PRIMARIA		SECUNDARIA		OBSERVACIONES
		NACIÓN	PROVINCIA	CRITERIO	%	
1934	12.139 UNIFICACIÓN IMP. INTERNOS			<ul style="list-style-type: none"> RECAUDACION EN CADA PROVINCIA POBLACIÓN 		LA LEY FIJÓ VALORES ABSOLUTOS POR PROVINCIA
1935	12.143 IMPUESTO A LAS VENTAS	82.5	17.5	<ul style="list-style-type: none"> POBLACIÓN GASTOS PROV RECURSOS PROPIOS RECAUDACION EN CADA PROVINCIA 	30 30 30 10	INCLUYE MCBA COMO JURISDICCIÓN
1935	12.147 IMPUESTO A LOS RÉDITOS	82.5	17.5	<ul style="list-style-type: none"> POBLACIÓN GASTOS PROV RECURSOS PROPIOS RECAUDACION EN CADA PROVINCIA 	30 30 30 10	INCLUYE MCBA COMO JURISDICCIÓN
1947	12.956 RÉDITOS VENTAS GAN EVENTUALES BENEF EXTRAORD	79	21	<ul style="list-style-type: none"> POBLACIÓN GASTOS PROV RECURSOS PROPIOS RECAUDACION EN CADA PROVINCIA INVERSA DENS POBLAC 	30 30 30 10 2	LOS PORCENTAJES DE CADA VARIABLE ESTÁN REFERIDOS A LA BASE DE LA PRIMARIA INCLUYE MCBA COMO JURISDICCIÓN
1951	14.060 SUSTITUTIVO TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	SEGÚN RECAUDACIÓN PROMEDIO OBTENIDA POR CADA NIVEL DE GOBIERNO ENTRE 1949 Y 1950		SEGÚN RECAUDACIÓN PROMEDIO OBTENIDA POR CADA PROVINCIA ENTRE 1949 Y 1950	100	
1954	14.390 INTERNOS	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN DE PROVINCIAS ADHERIDAS	<ul style="list-style-type: none"> POBLACIÓN PRODUCCIÓN DE BIENES GRAVADOS INVERSA DE COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE 	80 S/98 20 S/98 2	LOS PORCENTAJES DE CADA VARIABLE ESTÁN REFERIDOS A LA BASE DE LA PRIMARIA CORRESP AL AÑO 1957. INICIAL (1954) 84% POB Y 16% PRODUC DE BIENES GRAVADOS
1959	14.788 RÉDITOS VENTAS BENEF EXTRAORD GANANC EVENT	72/64	28/36	<ul style="list-style-type: none"> POBLACIÓN RECURSOS PROPIOS GASTOS PROVINCIALES PARTES IGUALES 	25 25 25 25	
1973	20.221 RÉDITOS GANANC EVENT TIERRAS APTAS EXP AGROP REGUL PATRIM POSIC NETA DIVISAS PARQUE AUTOM VENTAS VENTA VAL MOBIL INTERNOS ADIC ACEITES LUB SUST TRANSM GRATUITA	48.5	48.5	<ul style="list-style-type: none"> POBLACION BRECHA DE DESARROLLO: <ul style="list-style-type: none"> CALIDAD DE VIDA NIVEL EDUCAT AUTOMOVILES P/HABITANTE INVERSA DENSIDAD DE POBLACIÓN 	65 25 10	A LA MCBA LE CORRESPONDE EL 1,8% DEDUCIBLE DE LA PRIMARIA NACIONAL 169
		FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR) 3%				
1988	23.548 TODOS LOS IMPUESTOS NACIONALES A EXCEPCIÓN DE LOS SUJETOS A OTROS RÉGIMENES (COMBUSTIBLES) O C/ AFECTACIÓN ESPECÍFICA	42.34	56.66 (54.66 + 2.00)	<ul style="list-style-type: none"> PORCENTAJES FIJOS POR PROVINCIA 		EL ADICIONAL DEL 2% QUE SE SUMA AL 54,66% SE ASIGNA A BUENOS AIRES (1,22), A CHUBUT, NEUQUÉN Y STA. CRUZ (0,1433 C/U) SE FIJA LIMITE A LOS ATN EN EL 1% DE LA MASA COPART Y FIJA PISO A FAVOR DE LAS PROV (34% DE LOS RECURSOS ACIONALES)

**CUADRO N° 2
CRITERIOS DE DISTRIBUCION SEGÚN DIVERSAS PROPUESTAS**

AÑO	PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERVACIONES
		NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
1966	JARACH, D. IMPUESTOS SOBRE BIENES	50	50	FONDO FEDERAL DE INVERSIONES	10	
				PARTES IGUALES	10	
				POBLACION	64	
	OTROS IMPUESTOS	50	50	PRODUCCION EN IMP S/BIENES Y/O SERV	16	
				FONDO FEDERAL DE INVERSIONES	10	
				PARTES IGUALES	10	
				POBLACION	64	
	IMP SUSTIT TRANSM GRATUITA DE BIENES	50	50	GASTOS CORRIENTES P/OTROS IMPUESTOS	16	
				RADICACION GEOGRAFICA DE BIENES	100	
1992	SAPAG, E. Y SOLANA, J. D.	37	60	POBLACION	65	
		FDR 3%		BRECHA DE DESARROLLO	25	
				* CALIDAD DE LA VIVIENDA		
				* GRADO DE EDUCACION		
				* AUTOMOVILES POR HABITANTE (PROMEDIO SIMPLE)		
				DIFERENCIA ENTRE DENSIDAD DE POB DE LA PROV Y DENSIDAD PROM (SOLO ASIGNABLE A PROV CON DENSIDAD DE POB INFERIOR AL PROM)	10	
	GOMEZ CENTURION, C. E. Y GIL, F.	40.34	56.66	DISTRIBUCION PROVISORIA DE 1985	75	DISTRIB. PROVIS SEGÚN ÍNDICES DE 1985, SON INCLUIDOS EN UN ANEXO DEL PROYECTO DE LEY
		FDR 3%		INDICE COMPUESTO EN PROPORCION IGUALITARIA:	25	
				* POBLACION		
				* BRECHA DE DESARROLLO L.20221		
				* DISPERSION GEOGRAFICA L.20221		

CUADRO N° 2 (CONT.)

PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERVACIONES
	NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
BRIZ DE SANCHEZ, O.	40.34	56.66	SUMA FIJA EQUIVALEN A LO RECIBIDO EN EJERCICIO ANTERIOR (PISO)	40	CUANDO LAS SUMAS FIJAS SUPEREN RECURSOS DISPONIBLES, SE RESTARÁ DE LA PRIMARIA NACIONAL A CUENTA DE FUTUROS EJERCICIOS
	FDR 3% (?)		DIFERENCIA DE RECAUDACION EXCEDENTE: * POBLACION * BRECHA DE DESARROLLO PER CAPITA (CAP FED Y BS AS = 100) * CALIDAD DE LA VIVIENDA * GRADO DE EDUCACION * AUTOMOVILES POR HABITANTE	30	
AVALOS, I., GUZMAN, M. ALTAMIRANO, A., GUZMAN H. Y PELLIN, O. IMPUESTOS INDIRECTOS IMPUESTOS DIRECTOS	48	48	PARTES IGUALES POBLACION	50 50	
	FDR 4%				
	32	64	PARTES IGUALES POBLACION	50 50	
	FDR 4%				
ALFONSIN, R., TROCCOLI, A., SOURROUILLE, J. Y BRODERSOHN, M.	48.5	48.5	POBLACION BRECHA DE DESARROLLO * CALIDAD DE LA VIVIENDA * GRADO DE EDUCACION * SUPERVIVENCIA INFANTIL * RECEPCION POBLAC. POR MIGRAC INTERNAS * NIVEL DE URBANIZA * CONSUMO DE ENERGIA ELÉCTRIC POR HABITANTE (PROMEDIO SIMPLE)	65 25	
	FDR 3%		DENSIDAD DE POB (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROM)	10	

CUADRO N° 2 (CONT.)

AÑO	PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERV
		NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
	LECONTE, R. Y FERIS, G.	37.5	37.5	POBLACION	50	
			FDR 5%	BRECHA DE DESARROLLO PER CAPITA	40	
				* CALIDAD DE LA VIVIENDA	10	
				* GRADO DE EDUCACION		
				* SUPERVIVENCIA INFANTIL		
				* RECEPCION DE POB POR MIGRAC INTERNA		
				* NIVEL DE URBANIZACION		
				* CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA POR HABI (PROMEDIO SIMPLE)		
				DENSIDAD DE POBLACION (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROMEDIO)		
	GONZALEZ, A.	40	60	POBLACION	65	
				BRECHA DE DESARROLLO	25	
				* CALIDAD DE LA VIVIENDA		
				* GRADO DE EDUCACION		
				* AUTOMOVILES POR HAB (PROMEDIO SIMPLE)		
				DENSIDAD DE POBLACION (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROMEDIO)	10	
	ARRECHEA, J. Y PARADA, A.	42	58	POBLACION (1)	50	
				NBI (2)	15	
				DENSIDAD DE POB (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROMEDIO) (3)	15	
					20 % (?)	
<p>PRIMARIA NACIONAL NETA DE AFECTACIÓN DE RECURSOS A PREVISIÓN SOCIAL Y FONDO EDUCATIVO (LEY 24.049).</p> <p>(1) NINGUNA PROVINCIA PUEDE SUPERAR EL 40% DEL TOTAL DE ESTE INDICADOR.</p> <p>(2) NINGUNA PROVINCIA PUEDE SUPERAR EL 25% DEL TOTAL DE ESTE INDICADOR.</p> <p>(3) NINGUNA PROVINCIA PUEDE SUPERAR EL 10% DEL TOTAL DE ESTE INDICADOR.</p>						

CUADRO N° 2 (CONT.)

AÑO	PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERV
		NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
Nov-95	PELLIN, O. F.	39	60	POBLACION BRECHA DE DESARROLLO	65	
		FDR 1%		* SUPERVIVENCIA INFANTIL EN EL PRIMER AÑO DE VIDA	25	
				* POBLACION SIN NBI * CALIDAD DE LA VIVIENDA * NIVEL EDUCATIVO SECUNDARIO Y UNIVERSITARIO * POBLACION MAYOR DE 14 AÑOS * RELACION PBI INDUSTRIAL PROVINCIA /PBI INDUSTRIAL NAC DENSIDAD DE POBLACION (PARA LAS PROVINCIAS DE MENOR DENSIDAD QUE EL PROMEDIO)	10	
18/4/96	BRAVO, L.	36.62	41.86	PROMEDIO DE INDICES DEL ACUERDO TRANSITORIO DE 1985	75 25	(1) FONDO DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y SOCIAL DEL INTERIOR
		FDIySI 3% (1)		INDICE COMPUESTO EN PROPORCION IGUALITARIA DE:		
				* POBLACION * BRECHA DE DESARROLLO: * CALIDAD DE LA VIVIENDA * GRADO DE EDUCACION * AUTOMOVILES POR HABITANTE * DISPERSION GEOGRAFICA (PARA PROV DE MENOR DENSIDAD QUE EL PROMEDIO)		
1996	JOSE O. FIGUEROA Y OTROS	LA ACTUAL		LA ACTUAL		

CUADRO N° 2 (CONT.)
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
DICTÁMENES DE ASESORÍAS
JURÍDICA¹ Y FINANCIERA²

NACIÓN	PROVINCIAS
50%	50%
¹ Casás, J. O. (1998). Dictámenes N° 10/96 y 23/98.	
² Larcamón, H. (1998). Informe N° 45/97	

**CUADRO N° 3
CRITERIOS DE DISTRIBUCION SECUNDARIA DE FONDOS
COPARTICIPADOS
COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS
INFORME N° 40/96 ¹**

a)	De carácter devolutivo	1) Población 2) Producto bruto geográfico 3) Población Actual
b)	De carácter redistributivo	1. Referidos a población: a) Crecimiento poblacional b) Densidad Poblacional c) Atracción de población d) Población corregida e) Dispersión demográfica 2. Referidos a la calidad de la vivienda: a) Provisión de energía eléctrica b) Combustible utilizado para cocinar c) Provisión de agua y cloacas d) Ranchos y viviendas precarias 3. Referidos a educación de los habitantes: a) Población analfabeta b) Acceso a educación elemental c) Deserción en educación elemental d) Población egresada de nivel secundario o terciario e) Cantidad de establecimientos educativos, matrícula escolar y cantidad de docentes f) Alfabetismo g) Servicios de educación y sanidad a pobladores de países limítrofes o áreas de frontera 4. Referidos a cuestiones sociales: a) Mortalidad infantil b) Esperanza de vida c) Población con NBI d) Población sin cobertura social o seguro médico e) Población económicamente activa f) Cantidad de camas en establecimientos provinciales y municipales g) Personas pertenecientes a sectores sociales vulnerables h) Brecha de desarrollo, conteniendo Ingresos y Desarrollo de Actividades Industriales i) Grados de Desarrollo

	<p>5. Referidos a cuestiones fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Capacidad tributaria propiab) Eficiencia recaudatoriac) Distribución geográfica del gasto nacionald) Erogaciones en justicia y seguridade) Inversión socialf) Eficiencia fiscalg) Esfuerzo Tributarioh) Autofinanciamiento con recursos tributarios propios
	<p>6. Otros indicadores sugeridos</p> <ul style="list-style-type: none">a) Valor agregado brutob) Partes igualesc) Valor de producción primariad) Problemática ecológica (concentración urbana, cantidad de automotores, actividades contaminantes)e) Sismicidadf) Lejaníag) Tasa de desocupación
<p>¹ Larcamón, H. (1998).</p>	

**CUADRO N° 4
CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE FONDOS COPARTICIPADOS
COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS
PROPUESTAS DE LAS JURISDICCIONES**

CORRIENTES	1. CRITERIO DEVOLUTIVO
	1.1. Población
	2. CRITERIOS DE SOLIDARIDAD
	2.1. Recursos propios
	2.2. Valor agregado bruto
	3. CRITERIOS DE IGUAL CALIDAD DE VIDA
	3.1. Alfabetismo
	3.2. Salud Pública
	3.3. Seguridad
	3.4. Justicia
LA PAMPA	DEVOLUTIVOS
	1) Población
	2) Producto bruto geográfico
	3) Valor de la producción primaria
	NO DEVOLUTIVOS
	4) Partes iguales
	5) Dispersión de la población
	6) Pobreza
	7) Subdesarrollo (parque automotor, calidad de la vivienda, nivel de educación, nivel de ingresos de la población y desarrollo de las Actividades industriales
	8) Costo de prestación de los servicios
9) Indicador de Eficiencia Fiscal. Cálculo: a) Potencial recaudatorio b) Recaudado / Potencial recaudatorio c) Prorrataador según b)	
MENDOZA	1. Distribución equitativa
	a) Proporcionalidad. Indicador: Población
	b) Devolutividad- Indicador: Producto bruto geográfico
	2. Distribución solidaria. Indicadores:
	c) Eficiencia Fiscal
	1. Esfuerzo tributario (Recaudado/recaudación potencial). Recaudación potencial: automotores valorizados s/DGI, ventas gravables en Ingresos Brutos, etc.
	2. Inversión social (Gasto social/gasto total)
d) Compensación fiscal. Indicadores:	
1. Gasto público nacional	
2. A.T.N.	
3. Programas especiales organismos nacionales	
4. Regímenes de promoción industrial	
5. Regímenes especiales	

	<p>3. Logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. Indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Personas con hogares con NBI 2. Del área de educación: analfabetismo, alumnos matriculados, cargos docentes, establecimientos, etc. 3. Del área de salud: tasas de natalidad, mortalidad infantil, personas sin cobertura social, establecimientos públicos del área 4. Del área seguridad: delitos, accidentes de tránsito, agentes policiales, etc. 5. Del área social: cantidad de personas de sectores socialmente vulnerables (menores, ancianos, discapacitados, otros) 6. Del área ambiental: concentración urbana, cantidad de automotores, actividades contaminantes
MISIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población 2. Brecha de desarrollo 3. Necesidades básicas insatisfechas 4. Grados de dispersión de población 5. Servicios de sanidad y educación a pobladores de países limítrofes
SAN JUAN	CRITERIO DEVOLUTIVO (50%)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población
SAN JUAN	CRITERIO SOLIDARIO (50%)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Saldos migratorios (10%) 2. Vacío poblacional (10%) 3. Inversa gasto del presupuesto nacional geográfico (10%) 4. Dispersión de población (10%) 5. Lejanía (5%) 6. Sismicidad (5%)
SAN LUIS	CON CARÁCTER DEVOLUTIVO
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Producto bruto geográfico 2. Recursos propios / Población corregida por NBI 3. Recaudación a nivel provincial a cargo de AFIP 4. Inversa del cociente ATN / Recursos totales 5. Población
SAN LUIS	CON CARÁCTER REDISTRIBUTIVO
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de población con NBI 2. Tasa de mortalidad infantil 3. Tasa de analfabetismo 4. Tasa de desocupación 5. Índice de vacío poblacional (o dispersión demográfica de la Ley N° 20.221) 6. Índice de sismicidad (elaborado por el INPRES)
SANTA FE	I - INDICE TRANSITORIO
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicadores devolutivos (producto bruto geográfico, recaudación de tributos nacionales) 2. Indicadores proporcionales (población) 3. Indicadores redistributivos (población con NBI / población total)
SANTA FE	II - INDICE DE DISTRIBUCIÓN DEFINITIVO
	<p>A los puntos 1, 2, y 3 se agrega:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Indicadores de eficiencia <ol style="list-style-type: none"> a) Erogaciones de capital / Erogaciones totales b) Recursos propios / Recursos totales c) Recursos totales / Erogaciones totales d) Habitantes / Empleo público e) Erogaciones totales / Habitantes f) Eficiencia recaudatoria: Recaudación real / Recaudación potencial

TIERRA DEL FUEGO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población 2. Producto bruto geográfico 3. Autofinanciamiento con recursos tributarios propios 4. Grado de desarrollo: indicadores sociales, educacionales y de salud, con participación preponderante de NBI 5. Partes iguales 6. Indicadores específicos propuestos por otras jurisdicciones
TUCUMÁN	<p>ALTERNATIVA A - LEY N° 20.221</p> <p>ALTERNATIVA B: Indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Población ponderada por dependencia financiera Dependencia financiera: recursos corrientes de jurisdicción nacional / total recursos corrientes (intenta igualar los ingresos per capita de todas las jurisdicciones) (65%) 2. Brecha desarrollo (similar a Ley N° 20.221 por falta de datos apropiados del PBG) (25%) 3. Densidad (10%)

10.7. Conclusiones

Del análisis de los regímenes de coparticipación federal de impuestos que han regido en el pasado y de las propuestas elaboradas por expertos y/o legisladores y funcionarios gubernamentales, surgen a nuestro criterio tres instancias en la evolución de los criterios de reparto sustentados:

a) Un período inicial de la coparticipación federal en la que la participación provincial (primaria) era reducida y estaba diseñada sobre un criterio básicamente devolutivo.

b) Una instancia crucial de cambio en 1973 con la Ley N° 20.221, donde se consolida una importante participación de las provincias en la primaria y se modifica sustancialmente el criterio de reparto secundario hacia un esquema de fuerte equiparación territorial.

c) Una nueva instancia que se inicia a partir de la reforma constitucional de 1994, donde los actores se encuentran en general ubicados en dos posiciones o actitudes:

d) La actitud “conservadora”, que intenta en lo posible dejar las cosas como están, y reduce la cuestión a negociar en el margen los porcentajes de la primaria, con pisos y techos. Aquí se incluyen prácticamente todas las iniciativas formalmente presentadas y que fueron analizadas en este documento, así como en posteriores propuestas y discusiones que se registraron en Seminarios y encuentros nacionales sobre el tema.

e) Los que postulan cambios importantes en el diseño de esta institución fiscal. En este grupo, a nivel formal sólo cabe ubicar a la propuesta de la Subsecretaría de Programación Regional de los años noventa, la que no obstante avanzaba bastante tímidamente en cuestiones importantes, como ser el tema de la prociclicidad de las finanzas públicas y el correspondiente al endeudamiento. Estos avances, no obstante, aparecen como relevantes, dado el escenario político en el que esta cuestión debe debatirse.

f) Con relación a lo anterior y respecto de las instituciones fiscales y financieras, el proyecto de ley de la Comisión Federal de Impuestos, que habría sido consensuado a nivel de los Ministros de Economía provinciales en los noventa, es importante. La creación de la Comisión Federal de Coordinación Económica y Fiscal, junto con la Comisión Fiscal Federal y la Consejo Federal de Administración Tributaria, constituyen un avance notable en el diseño del marco legal-institucional necesario para resolver cuestiones esenciales del acuerdo fiscal federal, según han sido tratadas a lo largo de este documento.

Capítulo 11

Los lineamientos generales de la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal

11.1. Aspectos y principios generales de la reforma propuesta: los cuatro pilares del nuevo orden fiscal federal y sus principios

Como se ha mencionado, se entiende que cualquier análisis de reforma debe tener una perspectiva amplia, que comprenda el conjunto de aspectos relevantes a la evolución de las relaciones fiscales federales. No hacerlo implicaría una solución no sólo incompleta sino también erróneamente estructurada.

Además, la propuesta del nuevo orden fiscal y financiero federal, se debe encuadrar en una única “**Ley Fiscal y Financiera Federal**”, tendiente a garantizar una efectiva coordinación fiscal y financiera, que involucre a los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

Sobre la base de estas premisas el diseño de un nuevo arreglo institucional de coordinación fiscal y financiera intergubernamental debería contemplar y basarse en los siguientes Pilares esenciales:

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales (básicamente, el “Sistema Tributario Federal”)

Pilar 2: Los aspectos macroeconómicos (“Reglas Macrofiscales”)

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o transferencias (la “Coparticipación de Impuestos”, propiamente dicha)

Pilar 4: La nueva “Estructura Institucional Fiscal Federal”

Estos pilares son altamente interdependientes entre sí, de manera que la exclusión de alguno de ellos, debilitará sensiblemente o inclusive impedirá, la concreción o efectividad de las reformas en los restantes, como se explica más adelante.

Por otro lado, el nuevo diseño debe armonizar razonablemente, o con equilibrio, tres requisitos que parecen contar con consenso político:

- *eficiencia* en el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales
- *flexibilidad* que posibilite su permanencia ante escenarios y condiciones cambiantes.
- *simplicidad* en los criterios y procedimientos de distribución

Armonizar o asegurar un equilibrio en el cumplimiento de estos tres requisitos, significa encontrar el diseño técnico-institucional que resuelva adecuadamente los defectos del actual sistema, mejorando la eficiencia y la equidad interjurisdiccional de las finanzas públicas federales, en sentido dinámico y sin necesidad de complicar exageradamente los procedimientos para este logro. Pero, debe tenerse presente que “simplicidad” no significa esquemas que puedan ser entendidos u operados por niños de un nivel primario de educación. Tampoco habrá de significar el lograr los objetivos “haciendo pocas

cuentas”. Nada más “simple” y “objetivo” que un conjunto de porcentajes fijos aplicados a una base a coparticipar compuesta por todos los impuestos recaudados por el Gobierno Nacional, y este modelo simple es precisamente el que ha conducido a la deficiente situación actual.

Los principios más explícitos para cada uno de los pilares enunciados son los siguientes:

a) La asignación de potestades fiscales o el nuevo sistema tributario federal

Diseñado de manera que:

- (i) Genere una mayor descentralización (principio de correspondencia fiscal)
- (ii) Elimine impuestos distorsivos (sustitución de ingresos brutos y sellos en el ámbito subnacional, contribuciones patronales, retenciones a las exportaciones e impuesto a las transacciones financieras en el orden nacional), y
- (iii) Garantice la necesaria coordinación interjurisdiccional (armonización tributaria) y un federalismo responsable (salvaguardias para los contribuyentes)

b) Las reglas macroeconómicas del sistema de coordinación fiscal y financiera interjurisdiccional

Con el establecimiento de:

- (i) Magnitudes o techos en la distribución de lo recaudado, ligado al funcionamiento del fondo de estabilización o fondo anticrisis
- (ii) Límites al nivel relativo del gasto público (en términos del PBI)
- (iii) Límites al endeudamiento
- (iv) Normas referidas a los “salvatajes” de los gobiernos subnacionales ante *shocks* regionales asimétricos
- (v) Otras normas relativas a la responsabilidad fiscal de los gobiernos (mínimamente las ya indicadas de armonización tributaria y salvaguardias para los contribuyentes).

c) El sistema de asignación o transferencias de recursos tributarios coparticipados a los gobiernos

Que tenga en cuenta:

- (i) La tipología de los gastos públicos al que deben incurrir los gobiernos y que requieren el pertinente financiamiento, teniendo en cuenta que su diferente naturaleza habrá de plantear cuestiones metodológicas diferentes o una cierta especificidad de abordaje para su evaluación o estimación.
- (ii) Las capacidades tributarias relativas al alcance de los respectivos gobiernos, en base a las asignaciones de las potestades recomendadas por el Pilar 1.
- (iii) Las asignaciones o transferencias de fondos finalmente resultantes contemplen ambos aspectos de la política fiscal, es decir, las potenciales capacidades de recaudar impuestos propios y un “*benchmark*” consensuado con relación a la estimación de las necesidades genuinas de gasto a cargo de los gobiernos, de forma de:
 - (1) Darle al sistema la necesaria objetividad, equidad y solidaridad; y,
 - (2) Asegurar la igualdad de oportunidades a los ciudadanos para acceder a los servicios y bienes públicos a proveer por los gobiernos, independientemente

de donde ellos residan, principios estos que, debe recordarse, son de orden constitucional.

(iv) Finalmente, sea lo suficientemente flexible para afrontar situaciones cambiantes de la realidad.

d) La nueva institucionalidad del sistema fiscal federal

Debería contemplar:

- (i) La creación del nuevo Órgano Fiscal Federal, que garantice la permanencia y cumplimiento efectivo del nuevo acuerdo fiscal federal.
- (ii) Muy esencialmente, garantice el objetivo de prever un mecanismo institucional que contenga la suficiente flexibilidad para que el acuerdo fiscal federal pueda adecuarse a las situaciones cambiantes de la realidad, evitando su violación en el corto plazo o mediano plazo.

En este sentido, se resalta:

a) Ningún sistema puede pretender congelar la realidad por tiempo indefinido.

b) Las adaptaciones del sistema fiscal federal a las situaciones cambiantes, deben necesariamente estar previstas en el acuerdo federal evitando improvisaciones.

c) Las cuestiones fiscales y financieras que afectan a una provincia o jurisdicción, afectan al conjunto de las jurisdicciones. Los problemas regionales deben federalizarse y no nacionalizarse.

d) El diseño institucional debe garantizar que no se agregue simple burocracia al sistema actual o que no reproduzca los defectos del sistema de decisiones políticas del actual sistema.

e) La interdependencia de los cuatro pilares

Los cuatro pilares de la reforma fiscal federal son interdependientes y altamente complementarios. La ausencia de uno de ellos reducirá substancialmente la efectividad de los otros.

Esta interdependencia se da sobre todo en la relación entre los tres primeros pilares y el último, esto es, la nueva institucionalidad y el rol que el Órgano Fiscal Federal deberá asumir. Por ejemplo:

- a) Para potenciar los resultados de la descentralización tributaria se requiere cierto nivel de coordinación interjurisdiccional en la definición de bases tributarias y de alícuotas (Armonización Tributaria) y en asegurar el cumplimiento de determinadas salvaguardias para los contribuyentes que opere a su vez como garantía del cumplimiento del acuerdo federal. El Órgano Fiscal Federal deberá proveer una logística (procedimientos) para que tal coordinación horizontal se produzca.
- b) La aceptación de una dada jurisdicción de una regla macrofiscal (por ejemplo, sobre límites al endeudamiento) dependerá también de que las otras jurisdicciones lo hagan y lo cumplan (dado las altas externalidades que existen). para ello se requiere

una tecnología de "*enforcement*" y seguimiento de información fiscal provincial y nacional. Aquí, nuevamente, el Órgano Fiscal Federal debe proveer dicha tecnología.

- c) Finalmente, el nuevo sistema de asignaciones o transferencias de fondos (Coparticipación) habrá de requerir la cuantificación de ciertos indicadores o la implementación de la metodología de distribución. El Órgano Fiscal Federal será el encargado de realizar estas estimaciones, dada la importancia de que estos cálculos sean realizados por un organismo independiente (y federal), de forma de evitar toda manipulación que le quite credibilidad a todo el sistema de transferencias.

Pero, la interdependencia entre los otros tres pilares es relevante también. Por ejemplo, la forma en que se estructure el sistema tributario federal, acentuando o no la descentralización tributaria, influirá en el delineado del sistema de transferencias de nivelación del esquema de coparticipación. A su vez, las reglas macrofiscales y el esquema de coparticipación se complementan mutuamente, pues ninguna puede, aislada o separadamente, resolver las cuestiones esenciales del federalismo fiscal, a saber la solución de financiamiento de los gobiernos y, al mismo tiempo, el logro de un comportamiento de las finanzas públicas consolidadas acorde con el ciclo económico.

11.2. La asignación de potestades fiscales: el nuevo sistema tributario federal

La falencia más notoria del actual sistema tributario federal ha sido la falta de un proceso de descentralización impositiva paralelo al proceso de descentralización de gasto operado en los últimos años.

Es de suma importancia para toda federación, que las decisiones sociales a cargo de cada nivel de gobierno, no descuiden el **principio de correspondencia fiscal**. Toda decisión de gasto de parte de un representante político, debe estar inevitablemente ligada a la decisión concomitante de solicitar al electorado el pago de impuestos para financiarlo. Del cumplimiento de este principio no sólo resultará una mayor disciplina fiscal, sino más amplio aún, una mejor performance política general de las democracias representativas¹⁴⁷.

En efecto, la descentralización fiscal y tributaria en particular, constituye una restricción efectiva a la expansión desmedida de los gobiernos centrales. El argumento básico es que así como la competencia en el sector privado ejercita su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado, permite evitar el poder monopólico del gobierno central. La movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo "ganancias fiscales", puede ofrecer parcialmente, y quizás completamente, un sustituto de las restricciones fiscales explícitas sobre el poder tributario de los estados.

El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por "**la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento**". La descentralización de las potestades fiscales inducen a una mayor responsabilidad fiscal o "imputabilidad" (*accountability*) fiscal, así como a una mayor imputabilidad política general dentro de la federación. El argumento de la responsabilidad e imputabilidad resulta válido para la descentralización de las decisiones de gasto, pero muy especialmente, de la política tributaria, es decir, la

¹⁴⁷ Una exposición más detallada de estos principios puede encontrarse en las Notas 1 y 2 de este libro.

responsabilidad de la fijación de impuestos que financien el gasto público, al menos en el margen. El fenómeno puede explicarse de la siguiente forma: la decisión de un individuo de adquirir bienes y servicios en el mercado involucra la decisión personal "simultánea" de desprenderse de recursos (ingreso) para financiar la producción de tales bienes. Como fuera señalado por Wicksell (1958) y otros autores, la ausencia de tal tipo de simultaneidad, permite a las coaliciones políticas crear falsas esperanzas con relación al impuesto-precio de los bienes públicos, que debe generar el direccionamiento hacia ellos de recursos adicionales a través del sector público. Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación, se genera la tentación de los políticos a creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas, distintas a sus ciudadanos electores ("*constituency*"). Y de esta "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Cuando la responsabilidad de gastar y la potestad de fijar los impuestos están separadas, los gobiernos tienden a enfrentar incentivos que conducen a decisiones ineficientes. Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al "menos parte" del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes. Si la comunidad local "cree" poder financiar un peso adicional de gasto con aportes federales provenientes de recaudaciones en las que sus contribuyentes participan en un monto menor a un peso en la recaudación marginal del impuesto federal, estarían "percibiendo" un impuesto-precio del gasto marginal reducido e incurriendo por tanto en un gasto no óptimo.

Esta reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo. En la literatura, este efecto es conocido como el "*flypaper effect*" (efecto del papel caza moscas), para señalar que "el dinero se pega donde pega" ("*money sticks where it hits*").

Por estas razones, es que existe un acuerdo generalizado en torno a que un objetivo central de la reforma debería ser el avanzar hacia la descentralización impositiva y, al mismo tiempo, proceder a la sustitución de aquellos impuestos altamente distorsivos (ingresos brutos y sellos en el orden subnacional, y aportes patronales, retenciones a las exportaciones e impuesto a las transacciones financieras en el nacional), por otros que permitan financiar eficiente y sostenidamente las necesidades de gasto de los gobiernos nacional y subnacionales.

Con relación a las propuestas específicas de descentralización, se han planteado varias opciones. No obstante, el resultado final en cualquier caso debería satisfacer ciertos requisitos mínimos, a saber:

- a) La reforma debería ser neutral en sentido no sólo de sus efectos sobre la asignación de recursos en la economía, sino además en el sentido de no alterar esencialmente el componente redistributivo regional de los recursos generados por el sistema tributario
- b) Debe contemplar los principios esenciales ligados al cumplimiento del principio de correspondencia fiscal (objetivo básico de la descentralización),

al tiempo de generar los incentivos institucionales para que los fiscos puedan operar eficaz y eficientemente sus sistemas de administración tributaria

Las opciones tributarias subnacionales deben tener en cuenta la intención, por un lado, de la sustitución del impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos, y, en segundo término, las alternativas para ampliar la base tributaria subnacional.

La propuesta que se formula a continuación, finalmente, apunta a los siguientes objetivos específicos:

- 1) Acentuar el principio de correspondencia fiscal
- 2) Tender a una mayor neutralidad de la imposición
- 3) Modificar la incidencia tributaria hacia un sistema más equitativo, en especial en sentido de la equidad horizontal
- 4) Mejorar la eficacia y eficiencia recaudatoria
- 5) Asegurar la solvencia fiscal de los gobiernos
- 6) Contemplar normas de armonización tributaria y salvaguardias para los contribuyentes

En base a lo analizado previamente y en armonía con el régimen tributario federal previsto por la Constitución Nacional, se propone finalmente la siguiente **distribución de potestades tributarias** a los diferentes niveles de gobierno:

Impuestos de legislación exclusiva del nivel federal o nacional de gobierno:

- Los impuestos que gravan el Comercio Exterior.
- El Impuesto al Valor Agregado.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades.
- El Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas.
- El Impuesto Nacional a los Bienes Personales.
- Los impuestos que gravan los recursos no renovables y los que gravan el usufructo de los recursos naturales renovables bajo jurisdicción nacional, con alícuota a armonizar con provincias
- Las Contribuciones a la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores.
- Otros tributos no contemplados explícitamente en el presente listado.

Impuestos de legislación exclusiva de los gobiernos de Provincias:

- El Impuesto a las Ventas Minoristas para Grandes y Medianos Contribuyentes y un Impuesto de Módulos o de Patentes para Pequeños Contribuyentes.
- El Impuesto Provincial a las Ganancias o Impuesto al Ingreso Consumido de Personas Físicas.
- Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales.
- El Impuesto a los Consumos Específicos.
- El Impuesto al Uso de Combustibles.
- El Impuesto Inmobiliario.
- El Impuesto Automotor.
- Las Contribuciones de Mejoras.

- Tasas por Servicios no Municipalizados.
- Alícuota Adicional a los impuestos nacionales que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables bajo jurisdicción provincial, con alícuota a armonizar con la Nación.

Por otra parte, según establece la Constitución Nacional, cada legislatura provincial debe asegurar el régimen de gobierno autónomo municipal, pudiéndose entonces asignar a los gobiernos municipales, en consonancia con dicha normativa, la legislación sobre:

- Tasas retributivas de servicios de alumbrado, barrido y limpieza, con tasas que guarden razonable relación con el costo de su provisión
- Tasas por Mantenimiento de Caminos y Guías, con tasas que guarden razonable relación con el costo de la obra o servicio
- Otras tasas por servicios descentralizados en los municipios, con tasas que guarden razonable relación con el costo del servicio.
- Alícuota Adicional al Impuesto Inmobiliario Provincial
- Alícuota Adicional al Impuesto a los Automotores

Para el caso de Municipios a los que se les descentralice los servicios de educación y salud, se les podría transferir el cobro o la recaudación total de los Impuestos Inmobiliario y Automotores.

Armonización tributaria

La mayor descentralización tributaria tendiente a reforzar el principio de correspondencia fiscal, no implica avalar un federalismo anárquico e irresponsable.

Así, resulta necesario en primer lugar garantizar una adecuada armonización tributaria, que posibilite un desempeño eficiente y equitativo de los sistemas tributarios subnacionales y nacional. En este sentido, se debería establecer:

Para los impuestos asignados en forma concurrente a la Nación y a las provincias:

- a) Las definiciones de las bases tributarias, las exenciones, los diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades, deben ser uniformes sobre la base de la legislación correspondiente al impuesto nacional.
- b) Las alícuotas generales de la Nación y las provincias sumadas, no deberían superar ciertos límites de presión tributaria nominal. La fijación de alícuotas, tanto Nacional como provinciales deben ser consensuadas. No obstante, a manera de ejemplo, podrían sugerirse como tasas medias legales máximas: IVA (de adoptarse la alternativa del IVA Compartido, en lugar del Ventas Minoristas): 22%; Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas: Alícuota marginal máxima 40%; Consumos Específicos y al Uso de Combustibles y el Impuesto Nacional a los Bienes Personales: las vigentes al momento de aprobarse el acuerdo en los correspondientes impuestos nacionales.

En correspondencia con lo anterior, las alícuotas generales que establezcan los gobiernos provinciales, por sobre las correspondientes alícuotas nacionales, no deberían superar ciertos límites. Al respecto, se deberían consensuar las bandas de variación

admisibles. Por ejemplo: IVA Provincial (de adoptarse la alternativa del IVA Compartido, en lugar del Ventas Minoristas) 7%, Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas Alícuota plana máxima 4%, Consumos Específicos y al Uso de Combustibles: 50% de la alícuota nacional, Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales: 1%. Asimismo, se deberían fijar las siguientes alícuotas mínimas: IVA provincial: 4%, Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas: Alícuota plana mínima: 2%, Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales: 0,5%. Consumos específicos y al Uso de Combustibles: las alícuotas nacionales actuales.

c) Los gravámenes sobre explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo que establezcan los gobiernos provinciales, no deberían generar un rendimiento superior a la participación proporcional que en concepto del correspondiente tributo, regalía y/o canon haya recibido la respectiva provincia, en el último ejercicio fiscal cerrado el 31 de diciembre de Esta previsión evita la ocurrencia de comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales que pudieran intentar captar rentas monopólicas sobre capitales hundidos.

d) Se debería uniformar el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas. Este monto debería consensuarse y estar sujeto a revisión periódica. Al respecto, y teniendo en cuenta la experiencia internacional, se sugiere fijarlo en \$ 1.000/\$3.000 de ingreso mensual.

e) La fijación de las alícuotas provinciales en los nuevos impuestos descentralizados, podrían establecerse de forma gradual, en especial para los casos donde resulte de mayor dificultad para las administraciones tributarias subnacionales incorporar experiencias y tecnologías específicas de administración, control y fiscalización. De todas maneras deberían simularse impactos relativos por jurisdicción, de manera de poder estimar la magnitud de las compensaciones de las transferencias de nivelación.

Para los impuestos asignados con carácter exclusivo a las Provincias:

a) Debería consensuarse una legislación uniforme con respecto a bases tributarias, exenciones, diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades.

b) Las alícuotas generales serían, no obstante, fijadas por cada provincia según sus necesidades fiscales. No obstante se sugiere para el Impuesto a las Ventas Minoristas: 7%.

c) Finalmente, las provincias deberían comprometerse a la eliminación de los Impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos, en tanto ellos son sustituidos por los nuevos tributos descentralizados. Asimismo, toda creación de impuestos o tributos sobre bases compartidas entre la Nación y las provincias, deberían ser sometidas a consideración del Órgano Fiscal Federal, de manera de consensuar por esa vía la modificación del sistema tributario federal y sus consecuencias sobre el resto del acuerdo fiscal federal. Esta previsión no debiera aplicarse para los tributos de legislación exclusiva de los respectivos niveles de gobierno.

11.3. La propuesta del nuevo acuerdo de coparticipación¹⁴⁸

La propuesta sobre el nuevo acuerdo sobre la asignación o transferencias de fondos a los gobiernos (tanto Nacional como Provinciales), debe contemplar varios aspectos, esencialmente:

- La masa coparticipable o la definición de la composición del fondo común
- La afectación de recursos que componen dicha masa
- Las salvaguardias a favor de los contribuyentes
- El sistema de reparto del fondo común
- Las salvaguardias a favor de los gobiernos
- Los ajustes periódicos para adecuar el sistema a las cambiantes necesidades de gasto y capacidades tributarias de los gobiernos
- Las relaciones provincias - municipios

11.3.1. Masa coparticipable

La “masa a coparticipar” entre el gobierno Nacional y las Provincias y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, debería estar formada por el producido de los siguientes tributos nacionales:

- El Impuesto al Valor Agregado Nacional **hasta el límite de** aplicación de la alícuota nacional del 12%.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades **hasta el límite de** la tasa del 25%.
- El Impuesto Progresivo a las Ganancias de Personas Físicas (**sin límite**).
- Los impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables correspondiente a las alícuotas nacionales (**sin límite**).
- Las Contribuciones a la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores (**sin límites**).
- Otros impuestos de legislación nacional existentes o a crearse no contemplados explícitamente en el punto anterior (**sin límites**).

La fijación de límites en los recursos tributarios a coparticipar de los impuestos al valor agregado nacional y a las ganancias de sociedades, tiene su justificación en la necesidad de generar un cierto margen de flexibilidad a la política tributaria del gobierno nacional, de manera que cambios en la presión tributaria nacional no afecten el acuerdo federal y obliguen a negociaciones continuas entre ambos niveles de gobierno. Al respecto debe recordarse que las provincias retienen el derecho a fijar las alícuotas generales de sus propios impuestos, sobre una base de imposición mucho más amplia que la actual, fruto de la descentralización propuesta. El nuevo esquema de correspondencia fiscal, permite el tender a una mayor separación de fuentes.

Esta sugerencia habrá de interpretarse mejor si se tiene en cuenta que:

- a) el sistema de asignaciones o transferencias (coparticipación de impuestos) que se propone luego, tanto para el gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales, se basa en un **esquema de sumas fijas** (respetando un piso de la distribución en términos

¹⁴⁸ Esta propuesta coincide con la redactada para la presentación del CEDI al Consejo Empresario Argentino y figura en el Documento de Trabajo N° 26 del CEDI, publicado en la página www.fgys.org.

absolutos presente y, en el margen incremental, sobre la base de estándares de capacidades tributarias y necesidades de gasto de los gobiernos) y no sobre porcentajes (sean fijos o resultantes de la aplicación de alguna fórmula) aplicados sobre lo recaudado por los impuestos aludidos

b) dado que **los excedentes** de lo efectivamente recaudado que superan las asignaciones de suma fija a los gobiernos nacional y provinciales deben ser derivados al **fondo de estabilización**, si la Nación no tuviera tal margen, carecería de toda posibilidad de manejo independiente de la política tributaria.

La constitución de un “único” y “completo” sistema de reparto de la masa “total” de recursos tributarios, ha sido sugerida por destacados expertos internacionales¹⁴⁹. Razones ligadas a los incentivos del gobierno central por realizar esfuerzos diferenciales en la tarea recaudatoria, cuando sólo **ciertos impuestos** son los coparticipables, incentivando al descuido de estos y focalizando el esfuerzo en los recursos no compartidos, están en la base de esta recomendación. En efecto, nuestra propuesta coincide con la idea de unificar todo el sistema tributario nacional (con la excepción de los impuestos aduaneros), como conformando un único sistema de reparto. Los límites en las alícuotas sugeridos en el caso del IVA y Ganancias de Sociedades, permiten al Gobierno nacional contar con su autonomía para fijar en el margen el nivel de los bienes públicos nacionales, independientemente de las sumas (estándar o postuladas) asignadas por coparticipación, de igual manera que las Provincias lo tienen con sus impuestos propios.

El margen nacional en materia tributaria permite que las decisiones de política fiscal y financiera del gobierno central no se vean “atadas”, forzando a una negociación caso por caso, en donde cualquier modificación de la política fiscal nacional, exige una negociación en la que el logro del “apoyo provincial” suele tener costos políticos (mínimamente ventajas fiscales a cambio), al tiempo que el impacto recaudatorio de las modificaciones en la política tributaria “son coparticipadas”, independientemente de las necesidades fiscales de los gobiernos. La otra posible derivación político-institucional, es inducir a un régimen de “federalismo coercitivo” ejercicio desde el gobierno central, como alternativa para neutralizar estas consecuencias no deseadas.

La experiencia internacional es muy variada en materia de distribución de fondos compartidos entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales., aunque debe reconocerse que en la mayoría de los casos se utiliza el criterio de fijar algún porcentaje **sobre una base determinada (o acotada) de impuestos**, salvo casos muy particulares semejantes al sistema argentino, como el de la India. En ciertos casos, se establecen porcentajes de participación sobre el producido de algunos pocos impuestos, en otros, se establecen porcentajes acotados sobre una masa compuesta de varios tributos. Este abarcamiento parcial de la recaudación tributaria global le da a los sistemas mayor estabilidad en las reglas de juego. Freire, M. A. (1996), informa sobre algunos países seleccionados. Así, por ejemplo, Australia establece como asignable a los gobiernos subnacionales el 39,87% de la recaudación obtenida en el año anterior del impuesto sobre el ingreso personal. Austria fija el 12% del producido de los impuestos a los ingresos y al valor agregado. Canadá, establece una suma fija ajustada en función de un promedio móvil del crecimiento del PBI nominal, habiendo más recientemente limitado la movilidad por este índice al descontar un 3% y fijar techo a las provincias ricas.

¹⁴⁹ Tanzi, V., (1995).

Colombia fija el 25% de la recaudación nacional que no tiene destino específico. En Alemania se coparticipa la recaudación del impuesto a los ingresos de las personas y a la renta de sociedades en partes iguales y el impuesto a las ventas con porcentajes que varían en el tiempo (actualmente 56% pertenece a la federación); el esquema es complementado mediante un sistema de transferencias horizontales, por el que los estados ricos transfieren recursos a los estados pobres, sin afectar a los ingresos del gobierno central. El gobierno central en Japón cede el 32% del impuesto al ingreso y sobre las bebidas alcohólicas. En Filipinas el 20% de la recaudación nacional se distribuye entre los gobiernos locales.

11.3.2. Afectación de recursos

En función del adecuado reordenamiento de la política fiscal federal en materia de asignación de fondos para financiar los segmentos del gasto a financiar (ver Piffano, H., 1998a), muchas de las afectaciones de recursos actualmente vigentes deberían reexaminarse, y ser objeto de un probable rediseño de los mecanismos de asignación o su total eliminación. Así, leyes como las correspondientes a la coparticipación vial, Fondo del Tabaco, FONAVI, Fondo del Conurbano Bonaerense, etc., así como todas las afectaciones de recursos cualquiera fuere la norma legal por la que hubieren sido creadas, deberían reexaminarse a la luz del nuevo esquema de coparticipación.

Asimismo, las **futuras afectaciones** de recursos que pudiere disponer el Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inciso 3º, deberían justificarse solamente en la medida que no fuere posible su financiamiento mediante el producido de las alícuotas excedentes de que dispondría el Gobierno Nacional, en virtud de los límites establecidos a la masa a coparticipar en los impuestos al valor agregado y ganancias de sociedades. Los recursos contemplados en la “masa a coparticipar” solamente serían reducidos por los que fueren afectados a fines específicos, según la previsión constitucional del artículo 75 inciso 3º, sólo después de haberse agotado esta instancia.

Por otra parte, las exenciones o promociones de actividades, cualquiera fuere su naturaleza, que impliquen gasto tributario, no deberían deducirse del cálculo de la masa coparticipable. En cambio, el gasto tributario pertinente debería incorporarse dentro del rubro “Infraestructura económica y social”, en concepto de “Subsidio a las actividades económicas”, del segmento “Infraestructura económica y social” previsto en nuestra propuesta del nuevo acuerdo fiscal federal (Piffano, H., 1998). Al respecto vale insistir que la distribución de fondos coparticipados según nuestra propuesta, no consiste en aplicar porcentajes sobre la masa coparticipable, sino que las asignaciones estarán ligadas a las **estimaciones de niveles absolutos de gasto** necesarios para que cada jurisdicción opere sus servicios gubernamentales, financie sus inversiones y atienda sus obligaciones de seguridad social y los servicios de la deuda al 31 de diciembre de De manera que el subsidio por promociones sumará “necesidad de financiamiento”, compitiendo con el resto de las demandas de financiamiento de los otros gastos de los gobiernos.

La definición de que debe entenderse como gasto tributario significa consensuar las estructuras básicas (“*benchmark*”) de los impuestos que componen el nuevo sistema tributario federal, como se explicara en el punto de armonización tributaria

11.3.3. Salvaguardias para los contribuyentes

Como complemento de lo indicado en Armonización Tributaria y tendiente a garantizar un federalismo responsable, la nueva legislación debería contemplar salvaguardias para el resguardo efectivo de los derechos de los contribuyentes que, al mismo tiempo, actúen como resguardos o seguros del cumplimiento institucional del nuevo pacto federal. Así, por ejemplo,

i) Las leyes tributarias que se dictaren en contravención a lo dispuesto en función de los puntos previos, deberían ser declaradas nulas de nulidad absoluta por aplicación de la ley - convenio y las disposiciones constitucionales sobre las que la misma se habrá de basar.

ii) Los contribuyentes deberían tener la posibilidad de recurrir - por la vía administrativa y judicial que corresponda - para solicitar la nulidad del gravamen cuestionable, según los procedimientos que a tal fin debería también especificar la nueva ley – convenio.

11.3.4. El sistema de reparto del fondo común

a) Principios

El diseño del nuevo régimen de reparto del fondo común (masa coparticipable) debe cumplir con los siguientes principios:

- 1) Evitar los esquemas de transferencias definidos por fuera del sistema general estructurado a partir de las leyes convenio, de manera de contar con **un único fondo común** (masa a coparticipar), y
- 2) Limitar la discreción unilateral del gobierno nacional en la asignación de los recursos federales y los juegos oportunistas de los gobiernos de turno.
- 3) Las asignaciones **o transferencias** redistributivas deberían ser claramente **objetivadas y explicitadas**
- 4) Deben contemplar los **principios y requisitos esenciales del consenso** señalados previamente para el Pilar 3.

Para ello se define un esquema de sumas fijas asignables a ambos niveles de gobierno (nacional y provinciales), estimado de acuerdo a un nuevo modelo de reparto que tiene en cuenta las brechas entre capacidades tributarias y necesidades fiscales, definidas de forma transparente, explicitando los criterios que las fundamentan y con posibilidades de correcciones ante situaciones cambiantes, previendo para ello recálculos periódicos a cargo del Órgano Fiscal Federal

b) La primaria y la secundaria

El diseño del nuevo esquema de distribución de fondos coparticipados, debe enmarcarse en el nuevo escenario de descentralización fiscal en general y tributaria en particular, contenida en la propuesta del nuevo orden fiscal y financiero federal. Ello implica la definición de la metodología con que se habrán de estimar las necesidades de

financiamiento de cada nivel de gobierno, en función de las responsabilidades y funciones a cumplir por cada uno y contemplando los otros requisitos del art. 75 inciso 2.

Esta definición previa de cuáles son las competencias, servicios y/o funciones, diluye la disputa “secuencial” usual: la distribución primaria primero y la secundaria en segundo término. La cuestión primaria/secundaria queda subordinada al resultado de la discusión fiscal general (de equilibrio general).

c) La secuencia tradicional de distribución primaria – secundaria

En los esquemas tradicionales de coparticipación impositiva se plantea la discusión del reparto en dos instancias separadas: una primera instancia, donde se define la participación del gobierno nacional y el conjunto de las provincias, y una segunda instancia, donde se define la distribución de la porción provincial entre las provincias.

La determinación de los porcentajes fijos nación – provincias de la distribución primaria, no responde a un análisis de las razones de eficiencia económica y de equidad distributiva que los sustentan, es decir, a necesidades genuinas de financiamiento de los respectivos niveles de gobierno.

No se discute en todo caso si un cierto porcentaje, que habrá de aplicarse a una base cambiante, puede o no derivar en una magnitud absoluta de financiamiento que nada tenga que ver con las “necesidades genuinas de gasto” de las jurisdicciones involucradas y sí, en cambio, con las “necesidades de gasto real actualmente incurrido” por las mismas, premiando de esta manera a aquellas jurisdicciones que más han gastado.

En ambos casos, inclusive, los valores resultantes de aplicar porcentajes sobre una base cambiante, pueden resultar excesivos o, por el contrario, insuficientes, según genuinas necesidades a atender.

El mundo rígido de los porcentajes fijos se derrumba en materia económica, al no poder sustentarse en un mínimo de racionalidad.

La experiencia nacional es bastante aleccionadora en cuanto al “no mantenimiento de hecho” de los porcentajes de la primaria. aún cuando podría atribuirse esta circunstancia a los ímpetus “Leviatán” del gobierno central, ciertamente circunstancias sumamente cambiantes de las condiciones fiscales y macroeconómicas generales vividas por la economía nacional, con consecuencias diferentes en las cuentas fiscales de los gobiernos nacional y provinciales, han inducido a cambios constantes en la primaria.

La actual situación, derivada de sucesivos pactos fiscales, ha conducido a un esquema sumamente complejo de afectaciones específicas y criterios de reparto, el que fuera calificado como “el laberinto de la coparticipación” según lo ya visto, y que han distorsionado los porcentajes establecidos por la Ley N° 23.548.

La experiencia empírica en el caso argentino, por lo tanto, está señalando la inviabilidad del porcentaje fijo en la primaria.

d) La primaria y la secundaria en un sistema de única etapa

Nuestra propuesta como se vera enseguida es un intento de implementación de un modelo de estándares o valores postulados para los servicios gubernamentales y de los otros segmentos del gasto que habremos de explicar enseguida, mediante el cual la distribución primaria surge luego de consensuar las necesidades de financiamiento asignables al gobierno central y a los gobiernos subnacionales sobre la base de las funciones asignables en materia de gasto y de tributación a cada nivel de gobierno.

Se trata de un esquema de “única etapa” (única instancia), que contiene incentivos para generar actitudes gubernamentales optimizadoras en el diseño presupuestario de los distintos gastos que deben atender los gobiernos y sobre su preocupación por recaudar impuestos que le son propios.

Con relación a lo anterior, resulta necesario previamente definir la tipología de gastos que requieren financiamiento, es decir, “los segmentos del gasto a financiar”, pues plantean situaciones conceptualmente diferentes en términos de su tratamiento y forma de estimación. Del análisis surge la necesidad de separar:

- (I) Los gastos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales
- (II) Los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social
- (III) Las transferencias al sistema público de seguridad social
- (IV) Los servicios de la deuda pública consolidada al 31 de diciembre de 1999
- (V) El Fondo para Emergencias Provinciales

(I), (II) y (V) son rubros de gastos que habrán de perdurar en el tiempo. en cambio, (III) y (IV) son gastos que habrán de agotarse (o acotarse notablemente) en un cierto número de años.

e) La alternativa tradicional de la formula consensuada para financiar el gasto total

Las alternativas para definir el reparto de los fondos para cada segmento del gasto a financiar y, en particular, de los servicios gubernamentales, plantea el gran desafío de salir del enfoque normativo tradicional de las fórmulas con indicadores ponderados en forma discrecional pretendiendo financiar el gasto total.

El método de las fórmulas con indicadores ponderados, requiere una “selección” de indicadores (población, densidad de población, brecha de desarrollo – definida por algún indicador macroeconómico como el producto bruto geográfico o por un conjunto adicional de variables como consumo de energía eléctrica por habitante, nivel educativo de la población, automotores por habitantes, población con necesidades básicas insatisfechas, etc.), al tiempo de explicitar las respectivas ponderaciones

Las ponderaciones no suelen estar fundadas en ningún tipo de referencia empírica que las justifiquen, dependiendo del juicio del diseñador.

El método normalmente habrá de conducir a resultados dispares, según las combinaciones de indicadores y ponderadores o porcentajes seleccionados, y a

definiciones que no distan demasiado de cualquier método “político” discrecional como el de definir porcentajes fijos. Ello es así, porque a pesar de la razonabilidad “argumental” de la función objetivo implícita, la estructura de ponderación no surge de ninguna estimación empírica de la probable incidencia real de cada variable en la demanda de actividad fiscal.

Es probable que la selección de indicadores esté fuertemente influida por el resultado obtenible de las diversas combinaciones, cada uno privilegiado a aquella que más beneficia a su gobierno.

El resultado de la votación - si se encuentra - muy probablemente logre un equilibrio de Nash de corto plazo, pero sin garantizar una configuración pareto-óptima e, inclusive, con alta probabilidad de inequidades, al margen de la circularidad de los resultados correspondientes a juegos de suma cero que tornan precaria la solución en el mediano y largo plazo.

El resultado de estas “fórmulas”, por lo tanto, no difiere demasiado de un esquema de “porcentajes fijos negociados”, a pesar de su aparente “racionalidad”, con los defectos que este método conlleva.

La modalidad de la propuesta

(I) Los servicios gubernamentales

Para la estimación de las necesidades de gasto de los servicios gubernamentales, las alternativas analizadas fueron:

1) el esquema “a lo canadiense” de igualación de capacidades tributarias per capita, sin considerar las necesidades de gasto, salvo el nivel incurrido actual para determinar la magnitud de la primaria y establecer algún tipo de ancla nominal discrecional del nivel de gasto consensuado (gasto nominal actual por ejemplo).

2) adoptar el esquema “a la australiana” modificado, donde se estiman necesidades de gasto per capita y capacidades tributarias per capita postulados o estándar. De esta manera, se definen la primaria y secundaria al mismo tiempo, con ancla nominal mediante fórmula del gasto consensuado.

La opción 2) plantea la tarea de **estimar las necesidades de gasto por habitante**. Al respecto, se presentan alternativas metodológicas; las mas usuales son:

a) la aproximación “paramétrica de la fórmula representativa”, consistente en estimar capitas por tipo de función o de gasto, en base a determinadas variables que semejan una relación insumo-producto para cada servicio o función. Básicamente: educación, salud, seguridad, justicia, asistencia social y administración general

Esta alternativa requiere definir o consensuar funciones de producción de cada servicio (por habitante o por usuario), con identificación de las variables y los parámetros que establezcan sus incidencias relativas y pertinente valorización.

b) La técnica de “los determinantes del gasto” por habitante

Este segundo criterio consiste en una estimación estadística o econométrica para medir la influencia de los factores que determinan el nivel presente del gasto per capita, suponiendo y aceptando con realismo (enfoque positivo) que la forma en que el gasto actual incurrido por las provincias y la nación (su nivel y conformación), es representativo del **promedio** de las preferencias o necesidades del electorado total del país (el lado de la demanda) y de la actual estructura, tecnologías y niveles de eficiencia en la provisión de los servicios por los distintos gobiernos (el lado de la oferta).

La estimación consiste en calcular una función que ajuste estadísticamente las series de gasto público por función, por ejemplo de los últimos cinco ejercicios, utilizando la técnica de datos de panel, y sobre la base de los determinantes: población, urbanización (proporción de la población urbana respecto al total de la población), dispersión geográfica (habitantes por km²), producto bruto geográfico por habitante, condición de pobreza (población con necesidades básicas insatisfechas), clima (temperatura), condición geográfica (nivel respecto al mar), costo salarial promedio de la región (según datos del sistema único de seguridad social) y grado de representación política (número de legisladores totales por habitante de la pertinente jurisdicción en el congreso nacional).

La posible distorsión que deriva de efectuar estimaciones a partir del gasto incurrido actual, fruto de los defectos del federalismo presente, se pueden minimizar haciendo que la valorización de la necesidad por habitante se obtenga reemplazando en la función estimada, el valor de la correspondiente variable de cada jurisdicción, pero asignando en todos los casos el valor promedio a la variable política. De esta forma se eliminan los efectos que no responden a determinantes objetivos o tecnológicos, tanto del lado de la demanda como de la oferta, es decir, en el resultado habrán de incidir exclusivamente los factores no manipulables políticamente.

El método de la fórmula representativa, asimismo, también habrá de requerir algún cálculo estadístico o econométrico, cuando se estimen las relaciones insumo-producto y tales insumos se valoricen para encontrar la necesidad presupuestaria pertinente.

La estimación de las necesidades de gasto, por cualquiera de los dos métodos (el de la fórmula representativa o el de los determinantes), debe estar referida a los **gastos corrientes por habitante** de las finalidades o funciones: a cargo de los gobiernos, por cuanto las necesidades de inversión son contempladas en el segmento Infraestructura Económico y Social.

Está claro que con cualquiera de ambos métodos, las provincias que en el futuro operen con gastos por habitante superiores al valor postulado (que opera como promedio para el conjunto de las jurisdicciones), serán castigadas, pues solo se les reconocerá como necesidad dicho promedio. Por el contrario, las jurisdicciones que operen con gastos inferiores al promedio, resultaran beneficiadas. Esta es la base del incentivo esencial del nuevo sistema.

La propuesta por la que se opte finalmente dependerá de la disponibilidad de información con que cuente el Órgano Fiscal Federal, quien será el encargado de las estimaciones.

Para el caso de los gobiernos subnacionales, una vez estimadas las necesidades de gasto por habitante, en cualquiera de las alternativas, deberá tenerse en cuenta que:

a) Para el caso del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, a las necesidades de gasto estimadas por el procedimiento general, se les deben deducir los gastos a cargo del Gobierno Nacional por los servicios de justicia y seguridad (mientras no se acuerde el traspaso de estos servicios), en la magnitud correspondiente a los gastos ejecutados por el Gobierno Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. El cálculo de este gasto debe estar también a cargo del Órgano Fiscal Federal.

b) En los casos de jurisdicciones en las que se demuestre que las instituciones prestadoras de los servicios de salud y educación atienden a habitantes provenientes de otras jurisdicciones en una porción superior a cierto porcentaje del total de los usuarios, deberían ser compensadas por las jurisdicciones de origen del usuario, en proporción al excedente de los usuarios atendidos por sobre ese porcentaje y la estimación de las per capita (promedio del gasto corriente total por usuario de la institución afectada).

Para el **Gobierno Nacional** las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes de los servicios gubernamentales a su cargo, en la segunda alternativa del método de los determinantes, no es posible la técnica de datos de panel por tratarse de una única jurisdicción. En este caso se deberían promediar los gastos ejecutados en los últimos cinco ejercicios fiscales en las finalidades y funciones a su cargo.

En el presupuesto nacional, asimismo, se deben incluir los créditos correspondientes a los aportes del tesoro nacional (ATN) con destino a provincias y municipios, que en nuestra propuesta irá a alimentar al fondo provincial para shocks idiosincráticos (Fondo para Emergencias Provinciales), calculados en base a un importe equivalente al 1% de la masa coparticipable (manteniendo la modalidad de la actual legislación).

La metodología para establecer la capacidad tributaria de cada jurisdicción, se efectúa mediante la identificación para cada impuesto asignable a los gobiernos, la variable directa o más próxima a la base imponible, a la que se le aplica la tasa efectiva del impuesto, estimada según un promedio de todas las jurisdicciones, en el caso de impuestos hoy operando en las distintas jurisdicciones, o postulada para los nuevos impuestos asignados o a crearse.

El Impuesto (provincial) al Uso de los Combustibles no es computado en este cálculo, pues se asume su afectación específica a las respectivas Vialidades provinciales. Se trata de un impuesto basado en el principio del beneficio, razón por la que queda justificada su asignación a las obras viales y es tenido en cuenta en la estimación de las necesidades de financiamiento del segmento del gasto “infraestructura económico y social”, rubro a) obras de vialidad, como se explica luego.

Las **transferencias de nivelación o igualación de oportunidades**, en lo que respecta a este segmento del gasto a financiar, se definen como la **diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad tributaria, deducidas las “transferencias condicionadas”**, que operen a través de cualquier previsión presupuestaria del gobierno nacional, destinada a financiar programas para los que no existen restricciones constitucionales o

provenientes de la ley convenio fiscal federal para ser ejecutables por las propias provincias¹⁵⁰.

Los programas sectoriales a cargo del gobierno nacional que impliquen transferencias de fondos a las provincias, deben ser en lo posible descentralizados a los gobiernos provinciales en calidad de “transferencias condicionadas”¹⁵¹. Estas transferencias deben ser diferenciadas en sus componentes “para erogaciones corrientes” y “para erogaciones de capital”. Las destinadas a financiar erogaciones corrientes, deben ser deducidas de las transferencias de nivelación, como se indicara previamente. Las destinadas a erogaciones de capital, deben ser contempladas en el rubro “Infraestructura Económica y Social” y en el correspondiente subrubro, según se detalla más adelante.

(II) La infraestructura económica y social

Las necesidades de gasto de “**Infraestructura Económica y Social**”, se determinarán sobre la base del **Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones**.

El Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones debe contemplar los siguientes componentes:

- Obras de vialidad
- Plan de viviendas populares
- Obras de infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud)
- Obras de infraestructura de servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
- Otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía, por lo no incluidos en a), y otros)
- Subsidios a actividades económicas

Los proyectos deberán estar incorporados en el **Sistema Federal de Inversión Pública**, que seguirá los lineamientos de la Ley Nacional N° 24.354, que creara el Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Capítulos específicos de la Ley – Convenio deberán establecer la forma de estimar las necesidades de gasto en cada uno de los subrubros detallados previamente.

(III) El sistema de seguridad social

Las necesidades de financiamiento del Sistema de Seguridad Social, se basarán en proyecciones de las necesidades de gasto del sistema previsional público de reparto y cierta cobertura del fondo de desempleo, sobre la base de la legislación presente y

¹⁵⁰ Courchene, T. J. (1984) ha sugerido que si se instrumenta un esquema de transferencias de nivelación como el de nuestra propuesta, tal tipo de transferencias deberían ser restadas en el cálculo de la necesidad fiscal de los estados subnacionales, a la manera del esquema australiano, por cuanto su inclusión implicaría una sobre-igualación.

¹⁵¹ La descentralización puede no ser aconsejable en aquellos casos de programas nacionales que se implementen en calidad de “servicios meritorios” o “preferentes”, debido a su importancia para una provisión homogénea y concomitante a toda la población en su conjunto. Los programas ligados a la reforma educativa de los niveles elemental y medio de enseñanza, podrían caer en esta categoría.

teniendo en cuenta la propuesta de unificar definitivamente todo el sistema previsional dentro del régimen general de la Ley N° 24.241 o la que la sustituya.

Las proyecciones deben ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos.

A este respecto, todas las provincias adherentes a la nueva ley – convenio, que aún no hubieren traspasado su caja de previsión social al sistema integrado de jubilaciones y pensiones, deberían hacerlo durante el ejercicio inicial de aplicación de la nueva Ley - Convenio.

Los beneficios a reconocer por la prestaciones traspasadas deben ser valuadas de acuerdo al régimen general de la Ley N° 24.241. La diferencia del costo prestacional actual y el futuro costo diferencial, en el caso de provincias que decidan mantener sistemas de beneficios de sus agentes estatales superiores a los que legisla el régimen general de la Ley N° 24.241, deberá ser financieramente atendido a través de una Caja Complementaria Provincial financiada con recursos propios, es decir, la necesidad de financiamiento pertinente no formará parte del calculo de las necesidades de gasto específico a atender con los fondos coparticipables.

(IV) La deuda pública consolidada al momento de iniciarse el nuevo régimen

Las proyecciones de las necesidades de financiamiento por la deuda pública consolidada (Nacional y Provincial) acumulada al 31 de diciembre de ..., se deben efectuar sobre la base del perfil actual y evolución probable (reprogramaciones) de la misma hasta su eliminación total, admitiendo (no excluyendo) la posibilidad de soluciones diversas como la de un “bono Brady” provincial u otras combinaciones. No obstante, nuestra propuesta original ha sostenido la inconveniencia de encarar un salvataje general (tipo Plan Brady provincial a cargo de la Nación), por constituir una señal negativa que afectaría al conjunto de la federación.

Las proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos.

Los gastos de este segmento corresponden a los servicios de la deuda actual (stock de deuda al 31-12-...). Los servicios del futuro endeudamiento adicional o incremental que decidan los gobiernos (tanto Nacional como Provinciales) dentro de los límites establecidos por las reglas macrofiscales, deberán ser atendidos con recursos propios, de manera de internalizar en ellos la vigencia del principio de equivalencia ricardiana y la correspondencia fiscal ligada al mismo.

Es decir, el costo del nuevo endeudamiento (que sustituye financiamiento con recursos de origen tributario, propios o provenientes de la coparticipación), no deben formar parte o sumarse al calculo de las necesidades de gasto real a financiar por el sistema de coparticipación.

(V) El Fondo para Emergencias Provinciales

Para la composición de este fondo, se destinará una proporción substancial de los ATN del Gobierno Nacional, más un aporte de cada Provincia, estimados en una proporción **k** (a consensuar en el Órgano Fiscal Federal) de los recursos derivados al Fondo de

Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, imputadas a las cuentas individuales de cada jurisdicción.

(VI) Aclaraciones importantes

(1) Libre disponibilidad y/o condicionalidad de las asignaciones o transferencias

Las asignaciones o transferencias a los gobiernos nacional y provinciales correspondientes a los servicios gubernamentales, o las sumas fijas que se determinen en función de las salvaguardias a los gobiernos sobre mínimos a recibir según las transferencias presentes, son de libre disponibilidad (no condicionadas)

Es decir, cada jurisdicción podrá fijar el nivel y composición de su presupuesto y establecer las alícuotas impositivas para los tributos asignados, con total autonomía fiscal, respetando no obstante:

- a) las normas de armonización tributaria y las salvaguardias
- b) los límites al gasto y al endeudamiento previstos en las normas macrofiscales.

El sistema genera un incentivo esencial para reducir costos y mejorar la recaudación propia, en tanto las asignaciones o transferencias, al quedar definidas mediante sumas fijas, premiarán (castigarán) a las jurisdicciones que en el futuro actúen más eficientemente (ineficientemente) en el desempeño de ambos aspectos de la política fiscal.

Las asignaciones o transferencias a los gobiernos correspondientes a Infraestructura Económico y Social, Sistema de Seguridad Social, Deuda Pública y el Fondo para Emergencias Provinciales, son condicionadas para el gasto específico que las generan. Las asignaciones para estos rubros no admiten reasignaciones, de allí que se las debe instrumentar de manera de condicionarlas a su destino específico.

(2) Cómo resolver la asignación de fondos a partir del 1° de enero del primer año de vigencia del acuerdo

La propuesta de reforma requiere tiempo para su implementación, en especial debido a la constitución de la nueva institucionalidad (creación del Órgano Fiscal Federal) y el desarrollo de las tareas inherentes, derivada de la metodología sugerida para estimar las asignaciones o transferencias de fondos.

El problema de la transición, en especial el que se refiere a las asignaciones o transferencias de fondos a partir del 1° de enero del ..., habrá de salvarse no obstante debido a la cláusula de salvaguardia a favor de los gobiernos que habrá de operar en el corto plazo.

Hasta tanto el Órgano Fiscal Federal realice la tarea de estimación, las asignaciones o transferencias de fondos responderán en un 100% a las sumas que en términos absolutos recibieran las distintas jurisdicciones al cierre del ejercicio anterior o el promedio de ejercicios anteriores, como se indica enseguida.

Dado que nuestra propuesta sobre la salvaguardia para los gobiernos habrá de operar de manera decreciente en cinco años, el Órgano Fiscal Federal estará constreñido a trabajar durante el primer año de vigencia del nuevo acuerdo, de manera de poder éste operar plenamente a partir del año

(3) Las necesidades de financiamiento consolidadas y las transferencias de igualación

La suma de las necesidades de financiamiento estimada para los cuatro segmentos del gasto a financiar, imputables a cada gobierno, o las sumas mínimas que se garanticen en función de las salvaguardias a los gobiernos, el que fuere mayor, habrá de determinar la pertinente participación absoluta de los recursos a asignar al respectivo gobierno (distribución primaria y distribución secundaria).

Las transferencias de nivelación surgirán implícitamente como consecuencia del superávit recaudatorio nacional y los déficits recaudatorios provinciales que aún subsistan a pesar de la descentralización tributaria propuesta.

La suma de las necesidades de financiamiento de cada segmento y nivel de gobierno, verificado el cumplimiento de los límites al gasto establecido por las reglas macrofiscales, comparadas con los fondos provenientes de la recaudación nacional coparticipable, habrá de determinar el déficit o superávit consolidado.

Los superávits implicarán destinar excedentes al fondo de estabilización de las finanzas públicas. Los déficits implicarán usos de recursos provenientes de dicho fondo.

Para la transición, en ausencia de recursos del fondo de estabilización de las finanzas públicas, o cuando las necesidades de gasto público determinados según lo anterior excedan los recursos disponibles, se debe consensuar un aumento transitorio del endeudamiento o bien (de no ser ello conveniente o posible en un escenario generalizado de *default*), proceder a reducir en forma proporcional las estimaciones de los gastos gubernamentales y del plan federal de inversiones.

11.3.5. Las salvaguardias a favor de los gobiernos

La propuesta prevé una cláusula de salvaguardia general tendiente a garantizar a los distintos niveles de gobierno mantener como mínimo el nivel de recursos registrados para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de ..., o bien, de un promedio de lo registrado para los años

Para tal fin, se deben estimar las capacidades tributarias, incrementadas por los nuevos tributos provinciales derivados de la descentralización tributaria, y éstas ser deducidas de los recursos recibidos por coparticipación federal en el ejercicio previo o en los dos últimos ejercicios, según el criterio final que se adopte para esta valorización.

A fin de que el sistema logre una convergencia más rápida al modelo propuesto, es conveniente establecer un esquema decreciente de las sumas garantizadas por esta salvaguardia.

A tal fin se propone un esquema de salvaguardias a favor de los gobiernos decreciente, es decir, acotadas a un número preestablecido de ejercicios fiscales. En nuestra propuesta original, ese período era de cinco ejercicios, agotándose plenamente en el sexto ejercicio, según el detalle siguiente:

PROPORCION DE LA SALVAGUARDIA SOBRE EL MONTO DE LAS ASIGNACIONES O TRANSFERENCIAS PRESENTES	
PERIODO (AÑO)	PORCENTAJE GARANTIZADO
1	100%
2	80%
3	60%
4	40%
5	20%
6	0%

No obstante, es de suponer que las sumas asignables por la metodología propuesta para los diferentes segmentos del gasto a financiar, habrán de superar las cifras presentes en el corto plazo, por lo que la nueva metodología en todo caso operaría, para cada jurisdicción, sobre los incrementos marginales de recursos a distribuir.

Si luego de aplicar la metodología detallada en la nueva Ley - Convenio, resultare un nivel de recursos menor al saldo así calculado, el correspondiente nivel de gobierno afectado deberá ser compensado por la diferencia, hasta el límite del nivel del gasto que imponga la regla macrofiscal.

A tal fin, y de no disponerse de recursos en el fondo de estabilización de las finanzas públicas, y siempre que no se excedan los límites al gasto que impone la pertinente regla macrofiscal, se podrán convenir modificaciones transitorias y proporcionales en las presiones tributarias o en el nivel de endeudamiento nacional.

En el caso de endeudamiento, los montos resultantes de las compensaciones así financiadas, deberán computarse dentro de la programación de la deuda consolidada al 31 de diciembre de ..., previendo mayor asignación a este segmento en los años siguientes.

Si el aumento de recursos no fuere aconsejable en virtud de la situación fiscal y financiera consolidada, o se enfrentara la restricción al nivel del gasto impuesta por la regla macrofiscal, se procederá a efectuar reducciones proporcionales en las estimaciones sobre gastos de los servicios gubernamentales y del plan federal de inversiones, o a las sumas fijas garantizadas por la salvaguardia a ambos niveles de gobierno. La evaluación de esta alternativa debe estar a cargo del Órgano Fiscal Federal.

A los fines de calcular los recursos coparticipados recibidos por cada jurisdicción subnacional con anterioridad al nuevo régimen, deberían computarse todos los sistemas de transferencias de fondos operando en la actualidad, sin exclusiones, es decir:

a) los provenientes de la aplicación de: Ley N° 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos), Cláusula de Garantía (Pacto Fiscal), Ley N° 14.040 y Decreto N° 964/92, Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias), Ley N° 23.906, arts. 3 y 4 (Fondo Educativo), Ley N° 23.966, arts. 5, punto 2 (IVA) y 30 Bienes Personales), Ley N° 23.966 (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.), art. 18 y Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales; y,

b) los que se hubieren efectivizado a través de: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.

Las decisiones que adopte el congreso nacional en materia de endeudamiento público por aplicación de esta salvaguardia, y que pudieran implicar excesos transitorios de deuda sobre los límites establecidos en las reglas macrofiscales, no deberían ser consideradas violatorias del acuerdo federal.

11.3.6. Los ajustes periódicos a las estimaciones de las necesidades de gasto y capacidades tributarias

El tratamiento, análisis y determinación de las necesidades de gasto y capacidades de financiamiento del sector público consolidado, en un todo de acuerdo con lo estipulado en la propuesta, deberían estar a cargo del Órgano Fiscal Federal y ser actualizados según los lineamientos que se exponen a continuación.

El proyecto de ley debe contemplar el problema de la interdependencia de los segmentos del gasto a financiar antes indicados, previendo los mecanismos institucionales para ajustar las decisiones fiscales en armonía con el resultado deseado de las finanzas públicas consolidadas.

Así, se sugiere que por períodos mínimos trienales, se recalculen las proyecciones de gasto de los cinco segmentos a financiar.

En el caso de los servicios gubernamentales, el recálculo implicará probables modificaciones en los parámetros de incidencia de las variables determinantes en la fórmula.

En el más largo plazo, cada quinquenio o período superior a consensuar, se deberán revisar las estructuras de las fórmulas estimadas, de manera de evaluar la posibilidad de cambios en las variables determinantes de las necesidades de gasto. El Órgano Fiscal Federal debe ser el encargado de efectuar estas revisiones.

11.3.7. Las relaciones provincias - municipios

Es importante que el nuevo acuerdo federal contemple la normalización y perfeccionamiento de las relaciones fiscales entre las provincias y sus municipios.

A tal fin, se debería acordar que sobre la base de los criterios, lineamientos, metodologías y compromisos asumidos en la nueva Ley - Convenio, las provincias se comprometan a pactar con sus municipios y/o departamentos, en un plazo no superior

de, por ejemplo, tres ejercicios fiscales, sistemas equivalentes de coordinación fiscal y financiera.

Se recuerda que el art. 31 de la Constitución Nacional establece la preeminencia territorial de las disposiciones de dicha Constitución y de las leyes, convenios y/o tratados internacionales que celebre el gobierno nacional, de manera que un compromiso de este tipo contenido en la Ley-Convenio, le confiere verdadero rango constitucional, superior a cualquier legislación subnacional (provincial y/o municipal).

11.4. Conclusiones

De acuerdo con los desarrollos previos, es posible resumir un conjunto de recomendaciones de política. Ellas habrán de conducir a precisar el modelo de coordinación fiscal de la propuesta.

La propuesta de reforma del sistema de coparticipación y el nuevo orden fiscal federal ha sido diseñado de manera de reunir tres requisitos esenciales hoy consensuados:

Eficiencia
Flexibilidad
Simplicidad

Sin renunciar a las aspiraciones de superación que desde el ángulo técnico avalan los cambios a operar en el orden federal hacia futuro.

Lo anterior no deriva de una simple inquietud “tecnocrática”, sino del hecho hoy comprendido por la mayoría de los argentinos que las decisiones federales son tremendamente significativas para el buen desempeño fiscal y económico general de la economía, inmersa en un escenario de fuerte globalización e interdependencia con el mundo exterior.

Tal escenario obliga a ser extremadamente cuidadosos en el diseño de las instituciones en general y de las fiscales en particular, debido a las fuertes externalidades recíprocas provocadas por el accionar de los gobiernos, los estados nacional, provinciales y municipales, que afectan a la federación en su conjunto. Esto exige una importante dosis de coordinación interjurisdiccional.

En función de esta inquietud básica se ha sugerido:

- 1) Que el sistema tributario federal acentúe la descentralización, de manera de incrementar el grado de correspondencia entre las decisiones de gasto y de su financiamiento, a nivel de la jurisdicción - nacional o provincial - que decida llevarlas a cabo.
- 2) Que dicha descentralización implique el traspaso de ciertos impuestos nacionales a los gobiernos provinciales o bien la imposición simultánea de ciertas bases, para lo cual debe convenirse cierto espacio tributario (“*tax room*”) para cada nivel de gobierno, sea mediante impuestos independientes o en base a un esquema de alícuotas adicionales de las provincias en impuestos legislados por la Nación.

- 3) La propuesta de reforma en este campo sugiere una nueva estructura tributaria federal que, al tiempo de eliminar impuestos distorsivos, acentúa la separación de fuentes y amplía las bases tributarias de los gobiernos subnacionales.
- 4) En un esquema de máxima descentralización, los gobiernos provinciales de bases tributarias más sólidas no requerirían, en principio, transferencias verticales significativas desde el gobierno federal.
- 5) La equidad territorial (o el principio de “solidaridad” exigido por la Constitución) se implementa mediante transferencias de nivelación o igualación que implican, un sistema de asignación de fondos "coparticipables" que benefician a aquellas Provincias con bases tributarias débiles, estimadas en base a parámetros objetivos de necesidades de gasto per capita y costos de los servicios a su cargo, y de la respectiva capacidad tributaria¹⁵².
- 6) En aras de asegurar un modelo fiscal que contribuya eficazmente a la estabilidad macroeconómica y a dar seguridades de un manejo responsable de las finanzas publicas consolidadas, se ha sugerido que cuando la recaudación de impuestos coparticipables supere el nivel de gasto a financiar (techo), los fondos excedentes deban ser destinados al fondo de estabilización, de manera de esterilizar los recursos, para ser utilizados en períodos de baja recaudación.
- 7) En cambio, cuando la recaudación cayera por debajo del nivel mínimo, las reservas del fondo de estabilización podrán ser utilizadas para mantener el nivel de actividad pública sin reducciones obligadas o caídas en la calidad de las prestaciones.
- 8) Los derechos de propiedad de la Nación y de las Provincias sobre los recursos tributarios no distribuidos, no se verán afectados, por cuanto el fondo de estabilización habrá de identificar en cuentas individuales, para la Nación y para cada provincia, el excedente de dinero imputable a ellas, de acuerdo a la proporción que le cupo en la distribución anual de los fondos.
- 9) El nivel absoluto de gasto público habrá de ser consensuado, de manera que tanto la nación como la totalidad de las provincias no excedan el límite de gasto necesario para cumplimentar los servicios presentes. Resguardos equivalentes se adoptan con respecto al endeudamiento de los gobiernos y a la federalización de los salvatajes, que internaliza los costos y beneficios de las decisiones a los gobiernos responsables de su causa, al tiempo que evidencia a las partes el costo de oportunidad en el que se incurre cuando se decide asignar recursos a determinado tipo de gasto y/o a determinado gobierno o jurisdicción.
- 10) Para la estimación de las necesidades de gasto presentes, se contemplan cinco segmentos del gasto a financiar: los gastos gubernamentales, los gastos de la Infraestructura Económico y Social, los gastos del Sistema de Seguridad Social, la atención de los servicios del stock de la Deuda Pública consolidada al 31-12-.. y el Fondo para Emergencias Provinciales.

¹⁵² De hecho el esquema se transforma en un sistema de “transferencias interjurisdiccionales horizontales” instrumentado desde el nivel nacional de gobierno.

- 11) Para los Servicios Gubernamentales se definen alternativas para fijar el niveles estándares o valores postulados de gasto corriente por habitante, en las funciones a cargo de los respectivos gobiernos, con correcciones periódicas, de manera de dar la necesaria flexibilidad al esquema.
- 12) Las capacidades tributarias se estiman en función de la ubicación geográfica de las bases imponibles y las alícuotas efectivas promedio consensuadas a nivel nacional o interjurisdiccional. Estas estimaciones, al igual que en materia de gastos, también deben ser actualizadas periódicamente.
- 13) Como la porción de recursos asignable por este segmento del gasto, dependerá no sólo del gasto estándar o valor postulado, sino también de la capacidad tributaria relativa de cada jurisdicción (potencial o estandarizada), existirán incentivos a mantener una performance recaudatoria propia eficiente y un manejo cuidadoso de los gastos.
- 14) Para el segmento de Infraestructura Económica y Social, es necesario implementar un sistema federal de inversión pública. Y para los casos del Sistema de Seguridad Social y de la Deuda Pública consolidada, acumulada al 31-12-..., será necesario efectuar proyecciones sobre la base de la actual y futura evolución de la situación presente. Para el Fondo para Emergencias Provinciales, habrá que determinar el coeficiente k a aplicar al total asignado por provincia por los excedentes que se destinen a las cuentas individuales dentro del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, junto a la porción de ATN del Gobierno Nacional.
- 15) Cuando las necesidades de gasto público determinados según lo anterior exceden los recursos disponibles, se debe consensuar un aumento transitorio del endeudamiento o bien, de no ser ello conveniente o de superarse los límites al gasto que imponen las reglas macrofiscales, se deberán reducir en forma proporcional las estimaciones de los gastos gubernamentales y del plan federal de inversiones.
- 16) En cambio en el caso contrario, cuando los fondos excedentes del fondo de estabilización resultaren superiores a una cierta magnitud, se deberá determinar si resulta conveniente, o no, una disminución de la presión tributaria global, reducir deuda onerosa, o bien, dependiendo de los límites al gasto que imponga la pertinente regla macrofiscal, aumentar los estándares de gasto por habitante (ampliación de servicios, mejora de remuneraciones que incentiven mayor calidad, etc.).
- 17) Toda esta nueva forma de encarar el reparto de fondos entre los gobiernos no descuida los compromisos asumidos en el pasado, en tanto se asegura a los gobiernos contar con fondos equivalentes a los recibidos antes del nuevo régimen, con un programa de reducción gradual, lo que permite una transición no traumática.
- 18) La salvaguardia a los gobiernos, por otra parte, permite generar el tiempo necesario para poder concretar la instrumentación de la nueva institucionalidad

del sistema, esencialmente con la creación del Órgano Fiscal Federal, encargado de efectuar las estimaciones y controles que requiere el nuevo régimen.

- 19) El esquema propuesto plantea un enfoque de “equilibrio general” en la definición de la política fiscal, de manera de hacer consistente las decisiones nacionales y de los gobiernos provinciales con la restricción financiera consensuada a nivel global¹⁵³.
- 20) El modelo propuesto constituye un esquema superador de los vigentes en otros países al permitir dimensionar el tamaño absoluto del gasto público a financiar en función de un consenso global en materia de asignación de recursos (satisfacción de necesidades sociales vs. privadas).
- 21) El modelo, al tiempo de asegurar la necesaria consistencia de la política fiscal consolidada, garantiza la flexibilidad necesaria no solo por los ajustes periódicos de las estimaciones, sino muy particularmente porque cada jurisdicción habrá de establecer el paquete deseado del gasto social y privado con total autonomía, lo que apunta a un genuino fortalecimiento del federalismo y la consecuente optimización en el empleo de los recursos (modelo de Tiebout). A este respecto se recuerda que las asignaciones de fondos correspondientes a los servicios gubernamentales, o las sumas fijas garantizadas por la salvaguardia a los gobiernos, son de libre disponibilidad de parte de los respectivos gobiernos.
- 22) Naturalmente, las asignaciones para los proyectos de inversión (evaluados e incorporados al Plan Federal de Inversiones), la deuda previsional, la deuda pública y el Fondo para Emergencias Provinciales, no admiten reasignaciones, de allí que se las debe instrumentar de manera de condicionarlas a su destino específico.
- 23) Al mismo tiempo, el modelo permite instrumentar una coherente política de estabilización.
- 24) En otro orden, la característica distintiva de la propuesta desde el punto de vista formal, es que sería necesario el dictado de una **“Ley-Convenio Fiscal y Financiera Federal”**, que establezca el nuevo orden fiscal federal descripto.
- 25) Finalmente, la propuesta tiene la virtud de adecuarse a la letra y al espíritu de la Constitución reformada de 1994. En efecto, de la interpretación armónica de su articulado, la propuesta de coparticipación y la descentralización tributaria, cumplimentan los principios constitucionales, en cuanto a lograr:

¹⁵³ El modelo de federalismo propuesto impediría a los gobiernos establecer mecanismos de presión sobre la base de decisiones fiscales irreversibles adoptadas separadamente. Por ejemplo, cuando el Congreso Nacional sanciona la Ley de Presupuesto, de alguna manera condiciona (fija un piso de hecho a) la “distribución primaria” que los mismos legisladores deben resolver cuando en el recinto entra el “otro tema” de la coparticipación federal.

- (i) Correspondencia directa con las competencias, servicios y funciones, ligando la asignación de fondos a las necesidades fiscales genuinas de cada jurisdicción.
- (ii) Criterios objetivos de reparto, al establecer un modelo de necesidades fiscales parametrizado y consensuado, con la posibilidad de ajustes periódicos ante situaciones cambiantes.
- (iii) Equidad, al devolver a las provincias el potencial tributario necesario para financiar una porción mucho más significativa de su nivel de gasto público.
- (iv) Solidaridad, al contemplar un sistema de transferencias de nivelación o igualación en auxilio de jurisdicciones con bases tributarias débiles o con diferenciales de costo.
- (v) Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, al diferenciar como segmentos del gasto a financiar al plan de inversiones para obras de infraestructura regional, el sistema único previsional, la deuda pública consolidada y las transferencias para garantizar un gasto en servicios gubernamentales equivalente para todo ciudadano, independientemente de su residencia real, junto a los fondos de estabilización y para emergencias provinciales, que aseguren la cobertura de las necesidades fiscales ante shocks no previsibles.
- (vi) Finalmente, contempla los resguardos que la constitución establece con relación al gasto consolidado y el endeudamiento, de manera de no afectar al crédito de la nación.

Referencias

Abrams, B. y Dougan, W. (1986): “The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending”, *Public Choice*, 49.

Ahmad, E. (ed.) (1997a): “*Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants*”, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Ahmad, E. (1997b): “Intergovernmental Transfers – An International Perspective”, en Ahmad, E. (ed.) *Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Alesina, A. y Drazen, A. (1991): “Why are stabilization delayed?”, *American Economic Review*, 81, December.

Alesina, A. y Tabellini, G. (1990): “A positive theory of fiscal deficits and government debt”, *Review of Economic Studies*, 57.

Artana, D. y López Murphy, R. (1994): “*Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America*”. FIEL, Buenos Aires.

Artana, D. y López Murphy, R. (1995): “Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica”, en *Finanzas Públicas y Economía Regional. En Honor de Horacio Nuñez Miñana*, Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Arzbach, M. (1993): “Federalismo Fiscal en Alemania”, Deutsche Bundesbank, Mimeo, Ponencia presentada en *Seminario sobre Federalismo Fiscal*, organizado por FIEL, Buenos Aires.

Atkinson, A. (1975): “*The Economics of Inequality*”, Clarendon Press, Oxford.

Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984): “Equalization and the Canadian Constitution”, *Government and Policy*.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998): “*América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*”, Washington, D. C..

Banco Mundial (1996): “Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism”, *IMF Staff Paper*, Report N° 15487 AR,.

Bara, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, *Serie Seminarios*, Buenos Aires.

Baron, D. (1994): “Electoral competition with informed and uninformed voters”, *American Political Science Review*, 88.

- Barro, R. (1973):** “The control of politicians: an economic model”, *Public Choice*, 14.
- Barro, R. (1979):** “On the determination of the public debt”, *Journal of Political Economy*, 87.
- Bauer, P. T. (1971):** “*Dissent on development*”, Weidenfeld and Nicholson, London.
- Bayoumi, T., Goldstein, M. and Woglom, G. (1995):** “Do credit markets discipline sovereign borrowers? Evidence from U.S. States”. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 27, N°. 4, Nov.
- Bird, R. and Wallich, C. (1993):** “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis”, *Policy Research Working Papers*, WPS 1122, World Bank.
- Bishop, G., Damrau, D. and Miller, M. (1992)** “*Market discipline can work in the EC Monetary Union*”, Salomon Brother, London.
- Boadway, R. (1980):** “Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada”, *Canadian Tax Foundation*, Toronto, Canada.
- Boadway, R. and Flatters, F., (1983):** “*Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*”, Economic Council of Canada, Ottawa.
- Boadway, R. and Keen, M. (1996):** “Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers”, *International Tax and Public Finance*, V. 3, Number 2.
- Boadway, R., Roberts, S. y Shah, A. (1993):** “The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective”, *Conference on Fiscal Reform and Structural Change*, International Development Research Centre and the Indian Statistical Institute, New Delhi, August.
- Boadway, R. and Wildasin, D. (1977):** “*Public Sector Economics*”, Little. Brown and Co., 2nd Ed., Boston, Mass.
- Boletín Oficial.** Leyes 12.139, 12.143, 12.147, 12.956, 24.60, 14.390, 14.788, 20.221 y 23.548.
- Break, G. C. (1980):** “*Financing Government in a Federal System*”, The Brookings Institution, Washington, D. C..
- Brennan and Buchanan (1980):** “*The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions*”, Cambridge University Press. Cambridge.
- Brown; C. And Oates, W. (1987):** “Asistance to the Poor in a Federal System”, *Journal of Public Economics*, Vol. 32.
- Buchanan (1950):** “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, 40, September.

Buchanan (1952): “Federal Grants and Resource Allocation”, *Journal of Political Economy*, 60, June.

Buiter, W. H. (1985): “A guide to public sector debt and deficits”, *Economic Policy*, November.

Bullit Goñi, E. (1996): “Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva”, en *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Seminario Internacional, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Casás, J. O. (1996): “El Laberinto de la Coparticipación”, Periódico Económico Tributario, *La Ley*, Año IV N° 107, Buenos Aires.

Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S. (1993): “Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence. Evidence from the States”, *Journal of Public Economics*, 52.

Cavallo, D. F. y Zapata, J. A. (1986): “*El Desafío Federal*”, Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.

Christiansen, V. (1994): “Cross-border shopping and the optimum commodity tax in a competitive and a monopoly market”, *Scandinavian Journal of Economics*, 96.

Clark, Douglas H. (1969): “*Fiscal Need and Revenue Equalization Grants*”, Canada Tax Foundation, Toronto.

Clark, D. H. (1983): “*Canadian Experience with the Representative Tax System as a Means of Measuring the Relative Fiscal Capacities of Provincial and Local Governments*”, Testimony before the United States Senate Committee on Governmental Affairs Subcommittee on Intergovernmental Relations, April 6.

Clark, D. H. (1997): “Assesing Provincial Revenue-raising Capacity for Transfers”, en Ahmad, E. (ed.) *Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Consejo Empresario Argentino (1995): “*El sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma*”, trabajo elaborado por FIEL, Buenos Aires.

Cortés Conde, R. (1998): “*Evolución histórica de algunas tendencias de la educación en la Argentina*”, Universidad de San Andrés, Mimeo.

Courchene, T. J. (1978): “Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities”, en Walker, M. (editor) *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance*, The Fraser Institute, Vancouver.

Courchene, T. J. (1984): “*Equalization Payments*”, Ontario Economic Council.

Courcheme, T. J. (1992): "Equalization Payments: Past, Present and Future", Ontario Economic Council, Special Research Report, Federal-Provincial Relations Series, Canada.

Courchene, T. J. y Copplestone, G. H. (1980): "Alternative Equalization Programs: Two Tier System". en R. Bird (ed.) *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation.

Craig, J. (1996): "Fiscal Federalism in Australia", *Seminario sobre Federalismo Fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Delfino, J. y Gertel, H. (1995): "Modelo para la Asignación del Presupuesto Estatal entre las Universidades Nacionales", Secretaría de Políticas Universitarias, MCE, Serie Estudios y Propuestas, Buenos Aires. Versión actualizada en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política (1996)*, Universidad Nacional de Salta.

Dillinger, W. y Webb, S. B. (1998): "Fiscal management in Federal Democracies: Argentina and Brazil", *World Bank Working Paper, Mimeo*. July.

Dinh, H. T. (1995): "Fiscal Solvency and Sustainability in Creditworthiness Analysis", Risk Management and Financial Policy Department, *World Bank Working Paper*, May.

Dixit, (1975): "Welfare Effects of Tax and Price Changes", *Journal of Public Economics*, Vol. 4, N° 2.

Dougan, W. (1988): "The Effects of Tax or Ependiture Limits on State Governments", *Working Paper N° 54*, Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago.

Dowd, K. (1984): "Towards a theory of equalization payments", en *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Courchene, T. J. (ed.), Special Research Report, Ontario Economic Council, Federal-Provincial Relations Series.

Durán, V. (1996): "El Sistema Previsional Argentino. Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento", Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera (CITAF), O.E.A., *Mimeo*. Buenos Aires.

Eberts y Gronberg (1988): "Can Competition Among Local Government Constrain Government Spending?", *Economic Review* (Federal Bank of Cleveland), Vol. 24.

Eichengreen, B. y Von Hagen, J. (1996): "Fiscal Policy and Monetary Union: is there a trade off between federalism and budgetary restrictions?. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper N° 5517, Cambridge, Mass.

Facultad de Ciencias Económica (UNLP) (1997): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, *Cuadernos de Economía*, N° 15, La Plata.

Freire, M. E. (1996): “Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional”, en *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

García-Milá, T., Goodspeed, T. J. Y Mc Guire, T. (1998): “Fiscal Decentralization Policies and Debt: The case of Spain”, 54th Congress of the International Institute of Public Finance, *Mimeo*. Córdoba, Argentina.

Gavin, M., Hausman, R., Perotti, R. y Talvi, E. (1996): “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and the limited Creditworthiness”, *Working Paper Series*, N° 326, Washington, D. C..

Gómez Sabaini, J. C. (1996): “Alternativas de reemplazo del impuesto a los ingresos brutos en el marco del Pacto Federal”, en *Alternativas de sustitución del impuesto a los ingresos brutos*, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (1997): “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, *Proyecto PNUD ARG 93/009/CITAF-OEA, CITAF N° T-37*, Buenos Aires.

Goodspeed, T. J. (1985): “Local Income Taxation as a Intercommunity Externality”, University of Maryland, *Working Paper*, 85-12.

Goodspeed, T. J. (1990): "The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries", en *Proceeding of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed), Brussels.

Gramlich, E. M. (1977): “Intergovernmental Grants: A Review of Empirical Literature”, en Oates, W. (ed.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Mass.

Hanson, E. J. (1961): “*Fiscal Needs of the Canadian Provinces*”, Canadian Tax Foundation, Toronto.

Haufler, A. (1993): “Commodity tax harmonization in the European Community”, Heidelberg: *Physica*.

Haufler, A. (1996): “Optimal Factor and Commodity Taxation in a Small Open Economy”, *International Tax and Public Finance*, 3.

Henderson, J. M. (1968): “Local Government Expenditure: A social Welfare Analysis”, *The Review of Economics and Statistics*, May.

Huther, J. y Shah, A. (1996): “A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization” Banco Mundial, Washington, D. C., *Mimeo*.

Jiwei, L. (1997): “Constraints in Reforming the Transfer System in China”, en Ahmad, E. (ed.) *Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1998): “Política, Instituciones y Performance Fiscal en las Provincias Argentinas”, en *Federalismo y Gobiernos Locales*, editado por Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Keen, M. (1993): “The welfare economics of tax co-ordination in the European Community: A survey”, *Fiscal Studies*, 14.

Keen, M. and Lahiri, S. (1994): “The comparison between destination and origin principles under imperfect competition”, *Working Paper W94/8, The Institute of Fiscal Studies*, London.

King, D. (1984): “*Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government*”, Allen & Unwin, London.

Krelove, R. and Stotsky, J. (1996): “Fiscal Federalism in Canada”, *Seminario sobre Federalismo Fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Ladd, H. (1994): “Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments”, *Fiscal Equalization*.

Lane (1993): “Market Discipline”, *IMF Staff Papers*, Vol. 40, Washington D.C..

Lindahl, E. (1919): “Just Taxation: A Positive Solution”, reproducido en Musgrave, R. y Peacock, A. T. (eds), 1958, *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London.

Macón, J. (1996): “La coparticipación en la Constitución”, en *Coparticipación y Federalismo*, Reig, E. (de.), Serie Seminarios, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", *Cuadernos de Economía* N° 3, La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", *Cuadernos de Economía*, N° 15, La Plata.

Moesen, W. y Van Rompuy, P. (1990): “The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization”, *Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Brussels.

Mostajo, R. (1998): “*Comportamiento del gasto social en América Latina y el Caribe: pro o contracíclico*”, CEPAL, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

- Musgrave, R. (1959):** “*Teoría de la Hacienda Pública*”, Ed. Aguilar, Madrid.
- Nuñez Miñana, H. y Porto, A. (1981):** “*Estudio de la incidencia en las finanzas provinciales motivadas por la modificación introducida al régimen de coparticipación federal de impuestos en virtud de la Ley N° 22.293*”, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Nechyba, T., (1996):** “Fiscal Federalism and Local Public Finance: A Computable General Equilibrium (CGE) Framework”, *International Tax and Public Finance*, V. 3, Number 2.
- Niskanen, W. (1971):** “*Bureaucracy and Representative Government*”, Chicago: ALdine.
- Nordhaus, W. (1975):** “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42.
- North, D. (1990):** “Institutions and a Transaction-Cost Theory of Exchange”, en Alt y Shepsle (1990), *Perspective on Positive Political Economy*, Cambridge University Press.
- Oakland, W. (1994a):** “Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis”, *Fiscal Equalization*.
- Oakland, W. (1994b):** “Fiscal Equalization: An Empty Box?”, *National Tax Journal*, March.
- Oates, W. (1972):** “*Fiscal Federalism*”, Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oates, W. (1977):** “*Federalismo Fiscal*”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oates, W. (1979):** “Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects”, en *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, Peter Mieszkowski and William Oakland (eds), Urban Institute, Washington, D. C..
- Peacock y Wiseman, (1967):** “*The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*”, Allen Unwin, 2nd. Ed., London.
- Pelzman, (1980):** “The Growth of the Government”, *Journal of Law and Economics*.
- Perry, D. B. (1996):** “The Evolution of Fiscal Federalism in Canada”, Canadian Tax Foundation, en *Seminario Internacional de Federalismo Fiscal*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Persson, T. y Svensson, L. (1989):** “Why Would a Stubborn Conservative Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, 104.

Petrei, H. (1984): "Coparticipación: bases de discusión para la distribución primaria", *Revista Estudios*, IEERAL, Año VII, N° 30, abril-junio.

Piffano, H. L. P. (1986): "El enfoque de los valores postulados en la programación de inversiones públicas", *Editoriales de Derecho Reunidas*, S.A., N° 2, mayo-agosto, Madrid.

Piffano, H. L. P. (1988): "Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H., (1994a): "Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades tributarias", *Anales de la XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata; y Documento del Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1994b): "Un modelo de costo estándar para la asignación del aporte público a la enseñanza de grado", PNUD-Banco Mundial y Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires. Versión resumida en *Anales de la XXX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (1995)*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba. Versión resumida revisada en *Seminario Internacional sobre Asignación del Aporte Público a las Universidades Nacionales*, Consejo Interuniversitario Nacional y Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires (1996).

Piffano, H. L. P. (1994c): "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995a): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana*", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1995b): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1996a): "Ahorrar antes para gastar después (En recesión no hay que aumentar el gasto; en épocas de auge, menos)", *El Cronista*, día 20 de marzo, pág. 10, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1996b): "El Uso del Crédito Público y el Arreglo Federal", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Piffano, H. L. P. (1997a): "El Nuevo Sistema Tributario Provincial en un Escenario de Descentralización Tributaria", Segundo Seminario Internacional de Federalismo y Gobiernos Locales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1997b): “Coparticipación Federal de Impuestos: El enfoque de las “necesidades fiscales” como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional”, *Anales de las 30° Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1998a): “Coparticipación Federal de Impuestos: Recopilación y sistematización de propuestas”, CEDI, *Mimeo*, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1998b): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, *Documento de Trabajo N° 2*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1998b): “La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino”, *Documento de Trabajo N° 4*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1998c): “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Documento de Trabajo N° 5, CEDI, Buenos Aires, 1998. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (1998d): “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, *Tercer Seminario Internacional sobre Federalismo y Gobiernos Locales*, Departamento de Economía, Revista ECONOMICA N° 3, Año XLIV, Número Especial. Universidad nacional de La Plata, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1999): “Reforma Fiscal, Salvaguardias y Limites al Poder Fiscal de los Gobiernos”, Documento de Trabajo N° 25, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. (1999d): “La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo N° 26*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1999c): “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, Documento de Trabajo N° 27, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. (2003): “Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H. L. P., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998a): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo N° 3, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998b): “Instituciones fiscales”, CEDI, *Mimeo*, Buenos Aires.

Piffano, H. y Sturzenegger, (1984): “Inversión Pública y Contexto Financiero: Un caso de Racionamiento de Capital”, en Di Marco, E. (ed.): *Finanzas Públicas y Desarrollo Regional. Ensayos en Honor de Horacio Nuñez Miñana*, DGP, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Porto, A.(1990): "*Federalismo Fiscal. El caso argentino*", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1992): “Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones”, UNLP-ITDT, *Mimeo*, Buenos Aires.

Porto, A. (1995): “Federalismo Fiscal”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, *Mimeo*.

Porto, A. y Cont, W. (1996): “Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina”, *Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Porto, A. y Gasparini, L. (1998): “Descentralización fiscal. El caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Editorial de la UNLP, La Plata.

Porto, A. y Sanguinetti, P.(1996): ”Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina”, *52th Congress of the International Institute of Public Finance*, Tel Aviv.

P.N.U.D.-PROYECTO ARG/93/009 (1994): “Apoyo a la Reforma Impositiva en la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata. *Mimeo*.

Prud’homme, R. (1995): “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2, August.

Quiang, G. (1995): “Problems in Chinese intragovernmental fiscal relations, tax-sharing system and future reforms”, en Ahmad, E., Quiang, G. Y Tanzi, V. (eds.), *Reforming China’s Public Finances*, IMF, Washington, D.C.

Quigley, J. M. Y Smolensky, E. (1992): “Conflicts among Levels of Government in a Federal System”, en Pestieu, P. (ed.): *Public Finance in a World of Transition*, Supplement to Public Finance, Vol. 47.

Reig, E. J. (1996): “La alternativa ventas minoristas o IVA para sustituir ingresos brutos”, en *Alternativas de sustitución del impuesto a los ingresos brutos*, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Rogoff, K. and Sibert, A. (1988): “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, 55.

Romer, T. and Rosenthal, H. (1980): “An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants”, *National Tax Journal*, 33.

Rosenthal, H. (1990): “The Setter Model”, cap. 9 en Enelow and Hinich, *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press.

Ruggiero, E. (1996): “Fiscal Federalism in Italy”, *Seminario sobre Federalismo Fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Rye, D. and Searle, B. (1997): “The Fiscal Transfer System in Australia”, en Ahmad, E. (ed.) *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Salama, E. (1996): “Movimientos Recientes de Capitales Privados. Un Análisis Empírico”, Primeras Jornadas de Economía Monetaria e Internacional, Universidad Nacional de La Plata, *Mimeo*. La Plata.

Scott, A. D. (1977): “An Economic Approach to the Federal Structure. Centre for Research on Federal Financial Relations, *The Australian National University, Reprint Series*, Number 27, Canberra, Australia.

Shah, A. (1994a): “A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation”, *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington, D. D..

Shah, Anwar (1994b): “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, *Policy and Research Series, N° 23*, The World Bank.

Schenone, O., Rodriguez, C. y Mantel, R. (1985): “Complementariedad, exenciones y tributación óptima”, CEMA, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Silvani, C. y dos Santos, P. (1996): “Aspectos administrativos de la reforma de la imposición al consumo en Brasil”, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, *Mimeo*, Washington, D. C..

Sinn, H. W. (1990): “Tax harmonization and tax competition in Europe”, *European Economic Review*, 34.

Spahn, P. B. (1996): “Fiscal Federalism in Germany”, *Seminario sobre Federalismo Fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Spahn, P. B. (1997): “El Gobierno Descentralizado y el Control Macroeconómico”. *Mimeo*.

Stotsky, J. G. and Sunley, E. M.: “Fiscal Federalism in United States”, *Seminario sobre Federalismo Fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Sturzenegger, A. (1996): “En épocas de recesión, no conviene aumentar el gasto”, Artículo en *El Cronista*, día 11 de diciembre, pag. 12, Buenos Aires.

Secretaria de Programación Económica y Regional (1998): “Proyecto de Coparticipación Federal de Impuestos, *Mimeo*. Buenos Aires.

Tabellini, G. y Alesina, A. (1990): “Voting on the Budget Deficit”, *American Economic Review*, 80.

Talvi, E. and Vegh, C. (1997): “Can Optimal Policy be Procyclical?”, *Mimeo*.

Tanzi, V. (1994): “Corruption, Governmental Activities and Markets”, *IMF Working Paper*, Washington, D. C..

Tanzi, V. (1995): “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. *Annual Bank Conference on Development Economics. Mimeo*. Washington, D. C..

Teijeiro, M (1996): “La Política Fiscal durante la Convertibilidad”, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés, *Mimeo*. Victoria, Provincia de Buenos Aires.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*.

Ter-Minassian, T. (1995): “Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experience”, *Mimeo*, IMF. Washington, D.C..

Ter-Minassian, T (Ed.). (1997): “*Fiscal Federalism in Theory and Practice*”, IMF, Washington, D. C..

Tommasi, Mariano (1996): “Instituciones y Resultados Fiscales”, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, *Mimeo (Ciclo Seminarios 1996)*, Victoria, Provincia de Buenos Aires, 1996.

Urbiztondo, S. (1996): “Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Documento de Trabajo N° GP/02*, Buenos Aires. Buenos Aires”, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P.-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. *Mimeo*, La Plata.

Vargas de Flood, C. y Harriague, M. (1993): “El Gasto Público Consolidado”, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. *Documento de Trabajo N° GP/02*, Buenos Aires.

Varsano, R. (1995): “*A Tributação de Comércio Interstadual: ICMS versus ICMS Partilhado*”, Texto par Discussão N° 382, Instituto de Pesquisa Económica Aplicade, Brasília.

Walz, U. and Wellisch, D. (1996): “Strategic Provision of Local Public Inputs for Oligopolistic Firms in the Presence of Endogenous Location Choice”, *International Tax and Public Finance*, V. 3, Number 2.

Wicksell, K. (1958): “A New Principle of Just Taxation”, en Musgrave. y Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, McMillan, N.Y..

Winer, S. (1983): “Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions”, *Journal of Political Economy*, Vol. 91.

Zax, J. S. (1989): “Is There a Leviathan in Your Neighborhood?”, *American Economic Review*, Vol. 79.

Zentner, A.; Rotsztein, R. y Sanguinetti, J. (1997): “Disciplina fiscal y endeudamiento provincial ¿Se puede confiar en el mercado como disciplinador?”, Subsecretaría de Programación Regional, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. *Mimeo*. Buenos Aires.

NOTA 5

“UN EJERCICIO DE SIMULACIÓN DE LA PROPUESTA PARA EL ACUERDO FISCAL FEDERAL”¹

1. Introducción

El presente es un ensayo complementario de trabajos previos del autor sobre temas de federalismo fiscal, en especial el referido a “Una Propuesta para el Acuerdo Fiscal Federal”², cuyos lineamientos esenciales habían sido adelantados en un trabajo anterior³.

Se trata de “ponerle números” a una metodología basada esencialmente en el enfoque de “necesidades fiscales”, de acuerdo al modelo de coordinación fiscal y financiera de la propuesta⁴. No obstante, el ejercicio que mostramos en esta oportunidad, cuantifica exclusivamente las necesidades de gasto y las capacidades de financiamiento tributario de las provincias, quedando para otros trabajos la preocupación por las necesidades fiscales y capacidad de financiamiento del nivel nacional de gobierno⁵.

La metodología de la propuesta requiere, en primer lugar, deslindar las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno y, en segundo término, tener en cuenta las características especiales de los diferentes tipos de gasto que esos niveles de gobierno deben atender.

En la simulación que veremos en los puntos que siguen, se simplifica el esquema para el caso provincial, donde solo se trabajará con el concepto de gasto público per cápita total (sin discriminar por funciones)⁶. Asimismo, se identifican conceptualmente las necesidades de gasto del nivel nacional y los niveles provinciales de gobierno, con miras a deslindar la posible magnitud de la distribución primaria y secundaria consecuente, así como las características del acuerdo federal en cada caso.

El modelo requiere plantear una situación de **equilibrio general**, donde la determinación de las necesidades de gasto por niveles de gobierno no resulta independiente de las estimaciones de las necesidades de gasto individual de las provincias y de la propia Nación (esquema de distribución de fondos de una sola etapa). Ello es así, por cuanto toda decisión de mejorar (desmejorar) la magnitud de los servicios brindados por las Provincias, por ejemplo, implicará la necesidad de desmejorar (la posibilidad de mejorar) la magnitud de los correspondientes servicios nacionales, para una dada presión tributaria global o consolidada.

¹ Extraída del documento original publicado en Revista *Económica*, Año XLIV, N° 3, La Plata, 1998

² Piffano, H. L. P., 1997a y 1997b. Para detalles remitimos a la Nota 4.

³ Piffano, H. L. P., 1995. Ver asimismo Nota 3.

⁴ La expresión “ponerle números”, responde al desafío que me hiciera en tal sentido el Prof. Richard Bird en oportunidad de conocer mi propuesta en el año 1995.

⁵ En Piffano, H. L. P., 1997c, por ejemplo, nos ocupamos de las proyecciones del sistema nacional de seguridad social. En Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003) se actualizan proyecciones financieras (recursos y gastos) para ambos niveles de gobierno, en base a diferentes escenarios para el período 2003-2015.

⁶ Para un ejercicio econométrico similar abierto por funciones, ver Urbiztondo, S. (1996).

De la gama amplia de gastos públicos que es posible identificar en los gobiernos, parece conveniente distinguir:

a) el gasto ligado a la provisión de **bienes públicos puros** que todo gobierno no puede renunciar en proveer y que deben ser financiados por rentas generales. En el ámbito nacional ellos son: los servicios gubernamentales como legislatura, justicia, administración general, defensa, seguridad, relaciones exteriores y culto, ciencia y técnica, saneamiento y cuidado de la ecología. En el ámbito provincial se reconocen: los servicios gubernamentales pertinentes, como legislatura, justicia, administración general, seguridad, ciencia y técnica, saneamiento y cuidado de la ecología.

b) el gasto ligado a la provisión de **bienes mixtos** (bienes privados que generan externalidades positivas) que actualmente los gobiernos suelen proveer directamente o contribuir a su financiamiento por rentas generales, es decir, ya sea mediante el aporte a entes públicos o mediante el subsidio a la provisión privada. En gran medida, el subsidio al consumo de este tipo de bienes y servicios también se puede justificar en razones de equidad distributiva. Ellos comprenden típicamente los gastos de Educación y Salud.

c) el gasto ligado a la provisión de **bienes meritorios o preferentes** que todo gobierno aún en las democracias modernas suele procurar proveer, intentando la difusión de su consumo (grado de cobertura de los servicios o acceso al consumo de tales bienes), con independencia de las preferencias individuales de las personas. Ellos son los gastos en educación básica y sanidad general, en bienestar social y asistencia social.

d) el gasto ligado a la mejora de la **infraestructura económica y social** que permite ampliar las posibilidades de producción de bienes y servicios de la economía, y que por razones de diversa índole el Estado suele contribuir a su financiamiento, provisión directa y/o regulación. Se trata de los planes de inversión en proyectos con abarcabilidad territorial de tipo regional o nacional, con importantes costos hundidos, en algunos casos con bajos retornos privados pero alto retorno social, o con altos retornos privados pero ligados a cuestiones de equidad. Ellos se plasman en los planes quinquenales de desarrollo y comprenden proyectos energéticos, en comunicaciones, transporte, drenaje, cuidado del ambiente y vivienda. Pueden implicar asimismo la existencia de empresas públicas.

e) el gasto ligado a la **seguridad social** que pretende resolver problemas de fracaso de mercado ligado a comportamientos de “selección adversa” y “riesgo moral”, y también a cuestiones de equidad distributiva, en la cobertura de eventos que todas las personas enfrentan en la vida (riesgo de pérdida de la capacidad laboral o de generación de ingresos, ya sea por accidentes de trabajo, vejez, viudez, maternidad, desocupación, etc.).

f) el gasto ligado a los servicios de la **deuda pública**. Decisiones de gasto adoptadas en el pasado y que fueron oportunamente financiadas con el uso del crédito público, exige un monitoreo particular⁷. Adicionalmente, en la actualidad su atención resulta crítica cuando se enfrenta una situación de alto endeudamiento nacional y provincial en situación de default, dada la rigidez del monto a atender, especialmente en

⁷ Nuestra propuesta incluye la “coparticipación del uso del crédito público”. Ver Piffano, H.L.P., 1996.

un escenario de estrechez financiera en cuanto a la posibilidad de creación neta de nueva deuda de los gobiernos a costos razonables y el peso del servicio de intereses, circunstancia que implica limitar seriamente las posibilidades de gasto en los rubros antes descriptos, para ambos niveles de gobierno.

Teniendo en cuenta esta distinción y de acuerdo a la configuración actual del gasto público consolidado y los roles que de hecho o por consenso han asumido el nivel nacional y los niveles provinciales de gobierno, es posible construir tentativamente la siguiente matriz por tipo de gasto, donde la letra mayúscula “X” indica presencia preponderante del tipo de bien o servicio en el respectivo nivel de gobierno y la letra minúscula “x” indica presencia menos preponderante de tal tipo de bien o servicio en el respectivo nivel de gobierno:

Tipo de bien	Nivel Nacional	Nivel Provincial
Bienes públicos puros	X	X
Bienes mixtos	x	X
Bienes meritorios	x	X
Seguridad social	X	X
Infraestructura	X	X
Deuda pública	X	X

En general puede advertirse la existencia de concurrencia de funciones en todos los tipos de servicios o bienes. No obstante, un detalle más minucioso de los mismos permite algún tipo de asignación exclusiva⁸. Por ejemplo:

Concepto	Nivel de Gobierno	
	Nacional	Provincial
Bienes públicos puros		
Defensa	X	–
Relaciones Exteriores y Culto	X	–
Bienes mixtos		
Educación Universitaria	X	–
Educación Elemental, Media y Superior no Universitaria	–	X
Salud Pública	–	X
Seguridad Social (Régimen General)	X	–
Infraestructura Económico – Social	X	X
Deuda Pública	X	X

⁸ La asignación exclusiva no responde únicamente al mandato constitucional, sino también a lo consensuado de hecho por ambos niveles de gobierno al presente.

De la lista descripta en los dos cuadros anteriores, se destacan tres funciones que a nuestro entender exigen un tratamiento por separado, a saber: Seguridad Social, Infraestructura Económico-Social y Deuda Pública.

Seguridad Social que registra el gasto público asociado al sistema de reparto financiado con ingresos corrientes del gobierno. Al mismo confluyen tanto el sistema general (Ley N° 24.241), a cargo del nivel nacional de gobierno, como los regímenes provinciales, comprensivos de los agentes gubernamentales de los niveles subnacionales. No obstante la posibilidad constitucional de concurrencia de funciones en el campo previsional, en la presente propuesta se adopta como criterio la decisión consensuada de asignar esencialmente esta función al nivel nacional de gobierno.

Infraestructura económico-social contiene el gasto derivado de proyectos de inversión con impacto regional significativo. El programa o los programas contenidos dentro del mismo se plasman en el Plan Quinquenal de Desarrollo del nivel federal de gobierno, que comprende proyectos con alto grado de interdependencia, a la vez de ser complementarios de las inversiones locales. Las externalidades ligadas a tal tipo de interdependencia, exigen una centralización federal y la coordinación con los planes de gobierno de los niveles subnacionales. De tal manera, se considera necesario un tratamiento por separado ligado al uso de un **Fondo de Inversiones Regionales** y un **Fondo Fiduciario de Inversiones** destinado al financiamiento de proyectos de envergadura, tanto del plan nacional como de los planes provinciales de obra.

Con respecto a **Deuda Pública**, junto a la circunstancia de concurrencia de hecho enfrentada en las finanzas públicas del presente, no obstante lo oportunamente discutido con relación al tema de la rama estabilización y las ventajas que la teoría normativa del federalismo fiscal le confiere a la asignación de este rol al nivel federal de gobierno, en la actualidad se registra una situación de fuerte endeudamiento en ambos niveles de gobierno en situación de “*default*”. El tema merece un tratamiento especial, consistente asimismo con la idea de “coparticipar” el uso del crédito público, según la propuesta.

Finalmente, para el resto de los bienes y servicios (Bienes públicos puros, bienes mixtos y bienes meritorios), es necesario una evaluación cuantitativa específica de las funciones de cada nivel de gobierno, de manera de estimar los estándares o valores postulados per capita a ser atendidos por cada nivel.

Quedan así definidos los cuatro segmentos de gasto a financiar⁹:

- a) el gasto ligado a la provisión de los bienes públicos, mixtos y meritorios: servicios gubernamentales (legislatura, justicia, administración general), defensa, seguridad, educación, salud, ciencia y técnica, bienestar social y asistencia social, saneamiento y cuidado de la ecología.
- b) el gasto ligado a la seguridad social.
- c) el gasto ligado a la infraestructura económico-social.
- d) el gasto ligado a los servicios de la deuda pública.

⁹ Se excluye en esta presentación la consideración de mi propuesta de un quinto componente o segmento del gasto a financiar correspondiente al Fondo para Emergencias Provinciales. Ver Notas 4 y 19.

De la agregación de las necesidades fiscales para cada tipo de bien o servicio, surgirán naturalmente las necesidades de financiamiento de cada nivel de gobierno según el rol desempeñado en cada caso. Es por este motivo que el modelo de coordinación fiscal propuesto implica en los hechos un esquema de coparticipación de recursos tributarios de una sola etapa, donde la distribución primaria y secundaria quedarán determinadas mediante un cálculo de equilibrio fiscal general (de necesidades de gasto y disponibilidad de financiamiento de los niveles nacional y provinciales de gobierno).

Con respecto al financiamiento, a los fines del ejercicio de simulación de la propuesta, se partirá de la actual asignación de potestades tributarias. Así, se entenderá como tributos provinciales: a los Impuestos a los Automotores, Inmobiliario, Ingresos Brutos y Sellos. El resto de los impuestos se asumen a cargo del nivel nacional de gobierno, quien deberá establecer una presión tributaria acorde con las necesidades de financiamiento de ambos niveles de gobierno neto de recursos provinciales propios y una cierta presión tributaria global considerada “óptima” (*trade-off* entre bienes públicos y bienes privados).

La posibilidad de que los recursos tributarios resulten insuficientes para financiar el gasto consolidado, dada una cierta presión tributaria sobre el sector privado de la economía, está presente. El modelo propuesto postula una estructura tributaria estable -coincidente con la actual estructura o con una estructura modificada¹⁰, de manera que excedentes de recaudación efectiva sobre las necesidades de gasto consolidado estimado en base al modelo, deberán esterilizarse en el Fondo de Estabilización¹¹. En el caso opuesto, cuando las necesidades de financiamiento superen los recursos estimados o los efectivamente recaudados, se podrá acudir al uso del Fondo de Estabilización o, en caso de éste no existir, será necesaria la reducción proporcional automática del gasto per capita estándar en cada nivel de gobierno, asignables a los segmentos de bienes públicos puros, mixtos y preferentes. Un acuerdo federal ad-hoc debería establecer posibles reducciones en los otros segmentos del gasto a financiar, es decir: seguridad social, infraestructura y deuda pública.

Los gobiernos provinciales podrán modificar la presión tributaria local, cuando consideren necesario a fin de permitir el financiamiento del gasto en bienes públicos puros, mixtos y meritorios de orden subnacional. El gobierno nacional no podría en cambio modificar la presión tributaria derivada de los impuestos nacionales, salvo que el nuevo acuerdo acepte definir espacios tributarios propios al nivel nacional de gobierno¹² o, en ausencia de estos espacios propios, si tal modificación estuviere destinada a afectaciones específicas a los segmentos de seguridad social, infraestructura económico-social y deuda pública (en los dos últimos casos, con alcance a atender las necesidades de financiamiento provincial, según esquema de coparticipación definido para los Fondos de Inversiones Regionales, el Fondo Fiduciario para Inversiones y de coparticipación en el Uso del Crédito Público).

¹⁰ Como se verá luego, la posibilidad de efectuar simulaciones alternativas queda abierta en el esquema; como ser, simular la sustitución de Ingresos Brutos por un Ventas Minorista o por un IVA provincial, descentralizar parcialmente el impuesto a las ganancias, etc.

¹¹ Las remesas de fondos, tanto al nivel nacional como a los niveles provinciales de gobierno, deben programarse en base al sistema de “cuotas trimestrales con efectivización diaria”. Los ingresos por recaudación de impuestos que superen las cuotas deben derivarse al Fondo de Estabilización.

¹² Este es el criterio que finalmente el autor ha propuesto; ver Nota 19.

El modelo de federalismo fiscal propuesto, por lo explicado, necesariamente debe consensuar un nivel agregado de gasto público consolidado, una cierta estructura de dicho gasto, tanto por tipo de bien o servicio como por niveles de gobierno y una estructura de financiamiento del gasto (impuestos provinciales y nacionales), ligado a un esquema de transferencias horizontales de nivelación.

En los puntos que siguen se presenta la propuesta metodológica, y simulación pertinente, para determinar las necesidades de gasto per capita, capacidades tributarias per capita y transferencias de nivelación para los gobiernos provinciales, que deben atender los gastos ligados a la provisión de los bienes públicos puros, mixtos y meritorios.

2. Desarrollo de una metodología simple de definición de estándares o valores postulados de gasto por habitante de los gobiernos provinciales

El modelo según fuera delineado oportunamente, permite establecer un sistema de transferencias de nivelación o igualación que asegura la igualdad de oportunidades de todos los habitantes del país, independientemente del lugar geográfico donde ellos residan.

El esquema contempla la estimación de los determinantes demográficos, ambientales y económicos básicos que explican diferenciales de gasto público por habitante al que las distintas provincias deben incurrir, teniendo en cuenta las preferencias políticas y sociales promedio del conjunto provincial. Esto significa que los valores postulados o estándares por habitante a estimar sólo habrán de contemplar parámetros objetivos de reparto que no estén contaminados por decisiones políticas discrecionales individuales de las provincias o por fijación de fórmulas “negociadas” sin sustento racional alguno.

La base del cálculo de los valores postulados, tratándose de “un enfoque positivo” para la fijación de “los estándares normativos”, parte de los registros de gasto per capita real de los gobiernos provinciales que, como es de suponer, responden en su magnitud absoluta a razones de oferta y demanda local por los servicios a cargo de cada Estado provincial. En esta presentación se trabaja con niveles de gasto total per capita, es decir, sin desagregar el mismo por finalidad y función, como se anticipara. La adopción de una metodología desagregada, implica una mayor labor de elaboración técnica, aunque los resultados no habrían de diferir sensiblemente en cuanto al nivel agregado de gasto per capita resultante, según se ha podido constatar de estimaciones preliminares para servicios específicos como educación y salud¹³.

Se ha trabajado sobre la base de información referida a los años 1992, 1993, 1994 y al promedio para esos tres años. Es decir, por un lado, se cuenta con resultados inferidos a partir de estimaciones sobre datos de cada año y, por otro, del correspondiente promedio, circunstancia que permite normalizar los datos anuales que puntualmente pudieran contener algún tipo de error o sesgo estadísticamente no detectable.

La primera asociación estadística que surge de la comparación de los datos, se refiere a la relación existente entre gasto por habitante y magnitud de la población atendida. Es decir, surge una primer señal clara de la incidencia de las economías de escala que

¹³ Asimismo, existen estudios empíricos de simulación que pueden ser consultados para tal verificación. Ver punto 5 más adelante.

operan en los servicios a cargo del Estado provincial. Sin embargo, existe una circunstancia que determina una sobrestimación de esta variable tecnológica que deviene de la incidencia de la variable política. En efecto, si se analiza el grado de representación política de las provincias en el Congreso Nacional mediante la estadística de “Diputados per capita” de cada jurisdicción en términos relativos a la población, se advierte una distribución “no proporcional”, que en años pasados ha implicado en los hechos la posibilidad efectiva de ejercer poder relativo de decisión en la coparticipación de recursos nacionales, a favor de jurisdicciones con poblaciones de menor tamaño. Esta circunstancia sumada a la representación igualitaria en número de senadores por provincia, ha implicado un juego cooperativo de distribución de fondos coparticipables que con el tiempo ha configurado un panorama de gasto por habitante sesgado en tamaño a favor de las poblaciones de menor tamaño. Es por ello que si se correlacionan los datos de Diputados per Capita con los de Población de las jurisdicciones, se obtiene una curva de características similares a la de Gasto por Habitante y Población, lo que indica que jurisdicciones de menor tamaño que detentan un poder político proporcionalmente superior a las jurisdicciones de tamaño mayor, han logrado configurar un gasto per capita relativamente superior. Así, también de la asociación entre las variables Diputados per Capita y Gasto per Capita, resulta una correlación positiva importante. De alguna manera para “objetivizar” la magnitud estándar de gasto por habitante basada exclusivamente en determinantes tecnológicos, esta influencia política debe quedar perfectamente diferenciada y medida¹⁴.

Los Gráficos N° 1, 2, 3 y 4, correspondientes al año 1994, dan cuenta de estas asociaciones. Junto a los gráficos se presentan en el Cuadro N° 1 los resultados de las estimaciones econométricas de las relaciones entre el Logaritmo del Gasto per Cápita (LGPC) y el Logaritmo de la Población, por un lado, y de la correspondiente al Logaritmo del Gasto per Capita (LGPC) y el Logaritmo de los Diputados per Capita (LDIPUTPC). Habrá de notarse que el coeficiente angular de la variable LDIPUTPC, registra valores estadísticamente significativos. La elasticidad del gasto respecto del determinante político, resulta en alrededor de 0,75¹⁵.

¹⁴ La influencia de la variable política en la determinación del gasto por habitante de las jurisdicciones provinciales ha sido objeto de análisis y medición empírica por parte de Porto, A. (1990) y Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996). También esta circunstancia ha sido detectada y medida por Urbiztondo, S. (1996).

¹⁵ Los ajustes para el resto de años y promedio de años arrojan resultados semejantes.

Gráfico N° 1

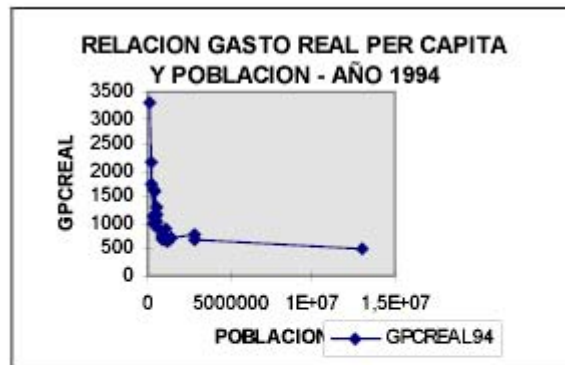


Gráfico N° 2

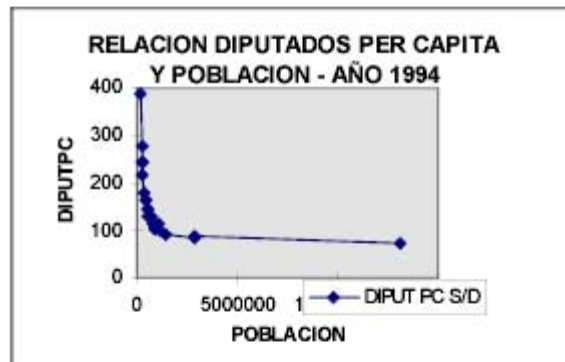


Gráfico N° 3

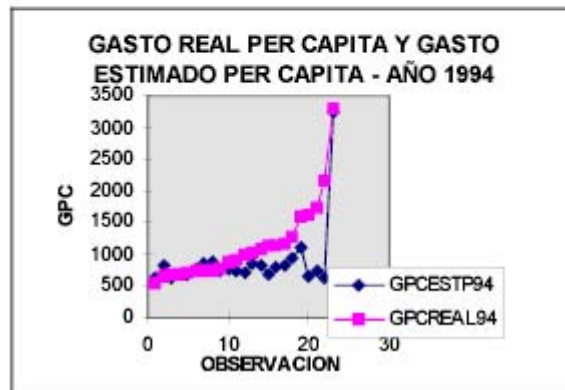
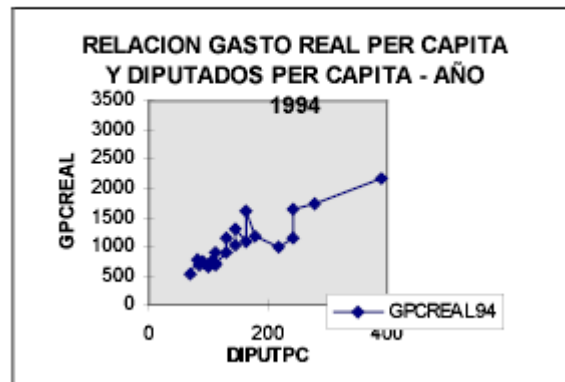


Gráfico N° 4



En segundo lugar, si bien la variable tamaño de la población y la variable política resultan significativas, existen otras variables que deben ser tenidas en cuenta en las estimaciones. Ellas son: la participación de la Población Urbana respecto de la Población Total (POBURB) que mide las deseconomías por aglomeración, la Densidad de Población (DENS) que computa las economías por difusión de costos fijos o, inversamente, las deseconomías por dispersión geográfica, los condicionantes ambientales o climatológicos a través de las variables Temperatura Media (TEMP) y la Altura respecto al Nivel del Mar (ALTU); y, finalmente, las dos variables económicas básicas: el PBI per Cápita regional (LPBIPC) - asociada a la demanda básica de toda actividad pública - y el Nivel Salarial (SAL), que mide el costo relativo del factor o insumo de uso intensivo en la actividad pública.

Las regresiones que finalmente se decidió emplear, responden al siguiente modelo econométrico, para cada año y promedio de los años:

$$LGPC = C(1) + C(2) * LPBIPC + C(3) * LPOB + C(4) * POBURB + C(5) * DENS + C(6) * TEMP + C(7) * DIPUTPC + C(8) * ALTU + C(9) * SAL$$

donde¹⁶:

LGPC: es el logaritmo del gasto público per cápita.

LPBIPC: es el logaritmo del PBI per cápita.

LPOB: es el logaritmo de la población.

POBURB: es el porcentaje de la población urbana sobre el total de la población.

¹⁶ El PBI Provincial es estimado en base al calculado por el Banco Mundial para el año 1985, ajustado por el crecimiento del PBI nacional a 1994. La Población para 1994 es estimada sobre la base de la proyección del Censo 1991 según tasa de crecimiento registrada en el mismo año e interpolación para los años 1992 y 1993. Los Salarios medios por provincia son los estimados en base información del ANSeS, que procesa datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones brindados por la DGI. (Datos extraídos de Urbiztondo, S., 1996).

DENS: es la densidad de población (número de habitantes por km²).

TEMP: es la temperatura media anual (grados C°).

DIPUTPC: es el número de diputados per cápita.

ALTU: es la altura media respecto del nivel del mar.

SAL: es el nivel del salario del sector privado.

En el Cuadro N° 2 se muestran los resultados de las mediciones econométricas. Como habrá de advertirse las estimaciones de los parámetros de las variables arrojan los signos esperados, a excepción de la variable LPBIPC que estaría indicando una elasticidad ingreso negativa del gasto público per cápita agregado. Esto puede explicarse en razón del peso ejercido por algunos servicios de los estados provinciales como Salud, por ejemplo, en los que la población sustituye servicios públicos gratuitos de baja calidad (bienes inferiores) por servicios brindados por coberturas de obras sociales o medicina prepaga de mejor calidad a medida que su nivel de ingreso crece. En educación puede suceder algo similar para ciertos niveles de la enseñanza (media y superior, por ejemplo) por sustitución por enseñanza privada. Los servicios generales pueden resultar asimismo menores relativamente a mayor ingreso per cápita, debido a la mayor facilidad de administración, explicado por factores como mayor educación de la población - asociada al mayor ingreso per capita -, mayor informatización, menores esfuerzos de recaudación tributaria, etc.

En general, los resultados de las mediciones arrojan coeficientes estadísticos de muy buen comportamiento. En especial, la estimación correspondiente a los datos referidos al año 1992 es la mejor, seguida por la correspondiente al promedio de los tres años y, en tercer y cuarto lugar las correspondientes a 1994 y 1993, respectivamente.

Las estimaciones arrojan coeficientes de correlación entre el 87-95% y coeficientes ajustado por grados de libertad entre el 80-92%. Todos los estadísticos “t” de Student corroboran la hipótesis de coeficientes significativamente distintos de cero para niveles de confianza del 95%, indicando la relevancia individual de las variables explicativas. El F de la ecuación, por su parte, indica un alto grado de explicación del ajuste total.

En el Cuadro N° 3 se presenta el cálculo de las diferencias en valores absolutos y en porcentaje de variación, entre el gasto estimado per cápita (según las Simulaciones de Gasto per Cápita Estándar, resultantes de aplicar el modelo econométrico a cada conjunto de datos para los años y promedio de años) respecto al gasto real per cápita incurrido. En todos los casos, se asignó valor 100 a la variable DIPUTPC de manera de aislar al componente político, es decir, asignando igual poder o peso relativo a todas las jurisdicciones, que en tal caso coincide con el promedio nacional, equivalente a una representación política proporcional a la población.

3. Estimaciones de las capacidades tributarias por provincia

En este punto se presenta la metodología de estimación de las capacidades tributarias por jurisdicción y el resultado de las mediciones correspondientes.

Como se indicara, en el cálculo se supuso el mantenimiento de las actuales estructuras tributarias de los gobiernos subnacionales, es decir, sustentada en los cuatro impuestos tradicionales, a saber: Automotores, Inmobiliario, Ingresos Brutos y Sellos.

La posibilidad de evaluar la situación resultante de introducir modificaciones a esta estructura, puede no obstante ser realizada simulando distintos escenarios tributarios, como ser la sustitución de Ingresos Brutos por un impuesto a las Ventas Minoristas, la eventual introducción del Impuesto Provincial a las Ganancias (para personas físicas), la de alícuotas adicionales en el IVA nacional, la descentralización del Impuesto los Combustibles, etc. En realidad, la propuesta de mayor descentralización tributaria, debería posibilitar un mayor autofinanciamiento provincial y, consecuentemente, un menor flujo de transferencias de nivelación¹⁷.

Sin embargo, se ha considerado conveniente mantener en el presente cálculo la actual estructura tributaria, ya que de esta manera resulta posible efectuar una comparación directa con el régimen de coparticipación preexistente.

La información de las recaudaciones tributarias por provincia corresponden a los años 1994 y 1995.

En las estimaciones de capacidades tributarias del **Impuesto Inmobiliario**, se utilizó datos sobre vivienda, participación de la vivienda urbana en el total e índices de calidad de la vivienda. El índice de calidad de la vivienda responde al índice empleado en la Ley N° 20.221; se utilizó también otro (índice N° 2) que se refiere a las viviendas del Tipo A y Departamentos, según censo nacional de vivienda.

En cuanto al **Impuesto Automotor**, la información correspondió a las provincias que mantienen en el nivel provincial la recaudación de este impuesto, no contemplando las recaudaciones de las provincias que han descentralizado el recurso en los municipios. Los datos, siempre referidos a los años 1994 y 1995, contienen información sobre el parque automotor y el consumo de combustibles por habitante. Este último ha sido utilizado para ponderar el número de automóviles de manera de obtener una proxy de mejor factura en relación a la correspondiente base imponible del impuesto.

Finalmente, con relación al **Impuesto a los Ingresos Brutos** y al **Impuesto de Sellos**, se empleó como *proxy* de la base tributaria en ambos impuestos al PBI o PBG de cada jurisdicción.

Con la información comentada se estimaron las capacidades tributarias por jurisdicción, en base a distintos modelos econométricos. De todos los ajustes ensayados fueron seleccionados por arrojar los mejores resultados estadísticos, los siguientes:

$$\text{IMOBILIARIO:} \quad \text{INMOBTOT94, 95} \quad = \text{C(1) * VIVITOT}$$

$$\text{AUTOMOTORES:} \quad \text{AUTOTOT94, 95} \quad = \text{C(1) * PONAUTOCON}$$

¹⁷ En Piffano, H. L. P., 1997d puede consultarse la propuesta de asignación de potestades tributarias. Asimismo, un detalle de aspectos cuantitativos de una propuesta anterior puede consultarse en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Serie Cuadernos de Economía N° 3, La Plata, 1995. Ver asimismo Nota 13.

SELLOS: SELLOS94, 95 = C(1) * PBI

INGRESOS BRUTOS: INGBRUTOS94, 95 = C(1) * PBI

donde:

INMOBTOT94, 95: es la recaudación total del impuesto inmobiliario correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

VIVITOT: es la cantidad de viviendas.

AUTOTOT94, 95: es la recaudación total del impuesto de automotores, correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

PONAUTOCON: participación relativa del total de automotores dentro del parque automotor nacional total ponderada por el consumo de combustible per cápita.

SELLOS94, 95: es la recaudación del impuesto de sellos correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

PBI: es el producto bruto total de la provincia.

INGBRUTOS94, 95: es la recaudación del impuesto a los ingresos brutos correspondiente a los años 1994 y 1995, respectivamente.

Las estimaciones pueden consultarse en el Cuadro N° 4. En todos los casos se lograron buenos resultados, según surge de los valores obtenidos para los estadísticos usuales.

El siguiente paso fue efectuar el cálculo de las capacidades tributarias asignables a cada jurisdicción, sobre la base de las estimaciones previas. El Cuadro N° 5 muestra la comparación entre las recaudaciones per capita estimadas con la reales, tanto en valores absolutos como en porcentajes.

4. Financiamiento de las brechas entre capacidad tributaria y necesidades de gasto público per cápita (las transferencias de nivelación)

Finalmente, a partir de las estimaciones de necesidad de gasto público y capacidades tributarias por provincias, se pudo calcular las transferencias federales requeridas para cerrar las brechas.

Las simulaciones presentadas aquí son las estimaciones de gasto estándar y capacidad tributaria estándar correspondiente a los ajustes de 1994, ya que al tiempo de ser muy parecidas las estimaciones correspondientes a los otros años - tanto en lo relativo a los coeficientes de las variables, como a los valores de los estadísticos respectivos- resultan compatibles por estar referidas al mismo año. Además, 1994 puede calificarse como un año “relativamente normal”, por contemplar las modificaciones introducidas al panorama fiscal federal luego del traspaso de servicios nacionales a las provincias y haberse avanzado en los procesos de privatización en el orden nacional.

En el Cuadro N° 6 se muestran los resultados de las transferencias de nivelación por provincia y su comparación con las transferencias reales de 1994, en valores absolutos y en porcentajes.

Ahora bien, para poder extraer conclusiones válidas respecto de la incidencia del modelo de asignación desarrollado en este estudio, es necesario comparar sus resultados cuantitativos con relación a los flujos de transferencias reales efectivizadas por el Gobierno Nacional hacia las provincias. En este sentido, es posible diferenciar:

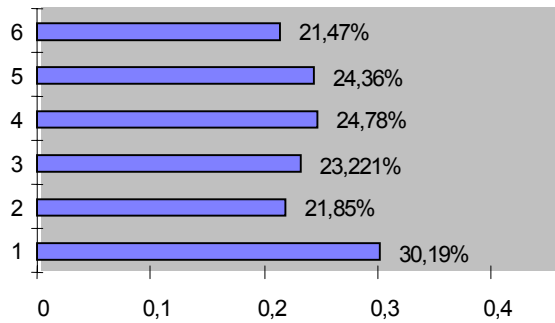
- i) las transferencias estimadas en el modelo.
- ii) las transferencias que legalmente establece la Ley N° 23.548.
- iii) las transferencias reales (efectivizadas) imputables a la Ley N° 23.548.
 - Ley N° 23.548
 - Cláusula de Garantía
 - Ley N° 14.049 y Dto. 964/92
 - Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias)
 - Ley N° 23.906, arts. 3 y 4 (Fondo Educativo)
 - Ley N° 23.966 , arts. 5, punto 2 (IVA) y 30 (Bienes Personales) (en relación a Seguridad Social)
 - Ley N° 23.966 art. 18, (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.)(en relación al Impuesto a los Combustibles)
 - Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales.
- vi) las transferencias totales, que a los conceptos anteriores adicionan las transferencias que operan a través de varios Ministerios, a saber: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.
- iv) las transferencias totales más la valorización de servicios federales, que a los conceptos anteriores adiciona la valorización de los servicios federales en el ámbito de la Capital Federal o Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Cuadro N° 7 muestra las participaciones provinciales que surgen del modelo estimado y las transferencias efectivizadas en 1994 según los conceptos señalados. Ellos son acompañados por el Gráfico N° 5, mostrando exclusivamente por razones de

espacio a la Provincia de Buenos Aires, de manera de visualizar y comparar el resultado de cada esquema de transferencia en este caso puntual.

Finalmente, también a los fines comparativos, se presentan el Cuadro N° 8 y Gráficos N° 6, en los que se pueden observar los resultados comparados de los coeficientes de distribución por provincia, agrupadas según Brecha de Desarrollo de la Ley N° 20.221

Gráfico N° 5
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



1	TRANSFERENCIA ESTIMADA
2	LEY N° 23.548
3	COPARTICIPACION REAL
4	RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
5	TRANSFERENCIAS TOTALES
6	TRANSFERENCIAS TOTALES MAS SERVICIOS NACIONALES EN CAPITAL FEDERAL.

Gráfico N° 6 a
PROVINCIAS AVANZADAS

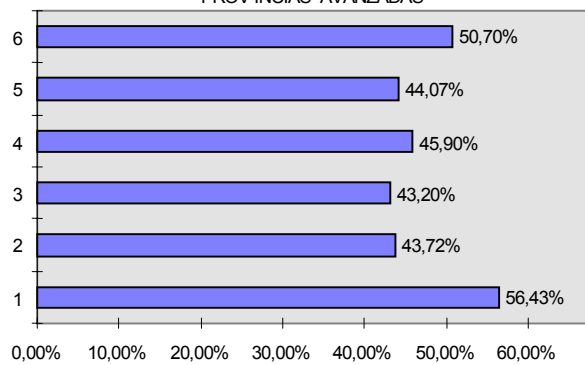


Gráfico N° 6 b

PROVINCIAS DE BAJA DENSIDAD

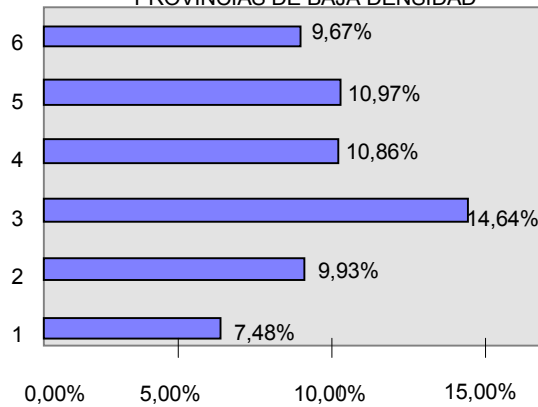


Gráfico N° 6 c

PROVINCIAS INTERMEDIAS

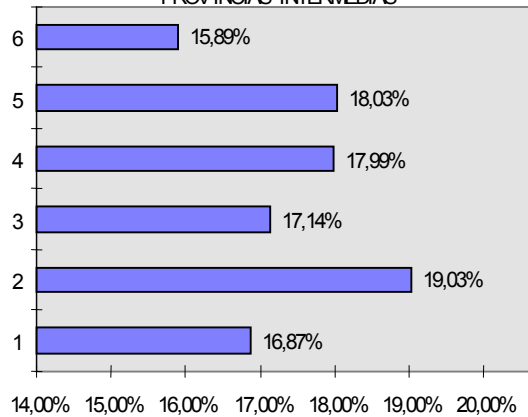
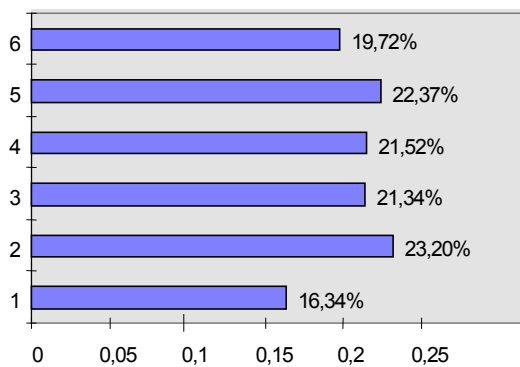


Gráfico N° 6 d

PROVINCIAS REZAGADAS



5. Comparación de los resultados con las simulaciones de modelos alternativos

En este apartado se presenta un estado comparativo de los resultados del modelo propuesto con los obtenidos con la aplicación de modelos de coparticipación alternativos. La comparación se efectúa solamente con relación a los porcentajes de participación de las provincias en el total provincial (distribución secundaria), por

cuanto los valores absolutos dependen en cada caso de la estimación subyacente con relación a la distribución primaria¹⁸.

Diversos estudios han sido consultados para este objetivo. El Cuadro N° 9 muestra los porcentajes de la Ley N° 23.548 y los resultantes de la aplicación del modelo propuesto, con un resumen de los resultados de diversos criterios alternativos sugeridos por otros estudios¹⁹, a saber:

a) Propuesta UNLP

Corresponde al modelo de distribución secundaria simulado en estudio elaborado mediante Convenio de asistencia técnica celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (Porto, A., Coordinador General). Se trata de un método en el que se tienen en cuenta el promedio simple de cinco alternativas: Alternativa I: población 65%, inversa capacidad tributaria 25%, e inversa densidad de población 10%; Alternativa II: población 65%, brecha de desarrollo 25% e inversa densidad de población 10%; Alternativa III: población 60%, NBI 30%, e inversa densidad demográfica 10%; Alternativa IV: población 60%, NBI 30% y esfuerzo tributario 10%; y, Alternativa V: población 50%, NBI 30%, e inversa densidad de población 10%.

b) Método del Gasto Estándar menos Capacidad Tributaria Estándar, Caso 1 y Caso 2

Corresponde a un modelo alternativo simulado dentro del mismo Convenio de asistencia técnica indicado previamente (Urbiztondo, S., 1996). Se calculan los estándares sobre la base de estimaciones del gasto per cápita y recaudaciones per cápita, empleando modelos alternativos (estimaciones econométricas) de los determinantes del gasto per cápita por función, igualación del gasto per cápita y del modelo español de igualación de servicios según determinantes de la demanda a atender por tipo de función, así como el de un promedio de estos métodos alternativos.

c) Propuesta Banco Mundial, Escenario A y Escenario B

Se refiere a los ejemplos simulados en documento del Banco Mundial (Report N° 15487AR). En Escenario A se combina un esquema de distribución de capitales (69% de incidencia), según demanda a atender en educación (39%) y salud (30%), y de un esquema de transferencias de igualación del gasto per capita (“aporte distributivo”, con 31% de incidencia) para el resto de las funciones, calculado sobre la base de un indicador compuesto por: población 40%, NBI 40% e inversa del PBI per capita 20%. En tanto que en el Escenario B se ensaya una distribución sobre la base de la igualación del gasto per cápita, utilizando únicamente a la variable población.

¹⁸ En el apartado previo la estimación del modelo se refirió tanto al valor **relativo** (participación en la distribución secundaria) como **absoluto**, lo que implica una cierta magnitud estándar de gasto a asignar al total de provincias (significando, por simple suma, la respectiva participación en la distribución primaria).

¹⁹ La selección estuvo orientada a la necesidad de contar con modelos que contemplen criterios que son usualmente sustentados tanto por expertos como por representantes políticos.

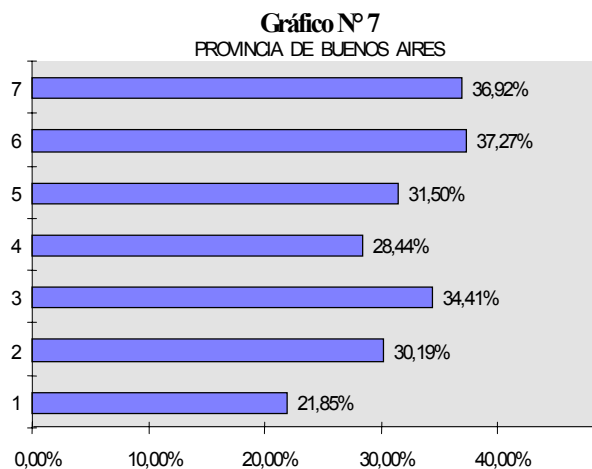
d) Criterio de Asignación según Función de Bienestar de las Provincias

Se trata de simulaciones realizadas por el estudio referido del Convenio de la UNLP, en las que se reproducen los porcentajes de distribución secundaria que resultarían de aplicar al conjunto de las provincias los mismos criterios de coparticipación las provincias reconocen dentro de sus propios territorios (coparticipación con municipalidades). La comparación se efectúa con relación a la Función de Bienestar “Promedio” de las Provincias.

e) Criterio de Asignación según Función de Bienestar de los Países Desarrollados

En este caso se aplican los criterios distributivos de recursos coparticipados o transferidos a los gobiernos subnacionales según diversos regímenes operando en Estados Unidos de Norteamérica (34% población, 33% esfuerzo tributario, y 33% inversa del PBI per capita), Italia (60% población, 10% superficie, y 30% NBI), España (59% población y 41% superficie) y Alemania (75% población y 25% brecha de desarrollo), así como el promedio simple de los mismos.

En el Gráfico N° 7 se presentan los resultados de aplicar los distintos criterios para el caso de la Provincia de Buenos Aires. La función de Bienestar Social Provincial graficada en este caso, es la correspondiente a la propia Provincia.



- 1 LEY N° 23.548
- 2 MODELO
- 3 PROPUESTA UNLP
- 4 METODO GTO STD-CAP TRIB STD-CASO 1
- 5 BANCO MUNDIAL-ESCENARIO A
- 6 FUNCION DE BIENESTAR PAISES DESARROLLADOS-PROMEDIO
- 7 FUNCION DE BIENESTAR DE LA PROPIA PROVINCIA

Para advertir los posibles sesgos de cada solución según tipología de las provincias, se ha elaborado también un cuadro comparativo de los resultados de aplicar los distintos métodos al conjunto de provincias clasificadas según agrupamiento por brecha de desarrollo de la Ley N° 20.221 (Cuadro N° 10 y Gráficos N° 8a, 8b, 8c y 8d).

Gráfico N° 8a
PROVINCIAS AVANZADAS

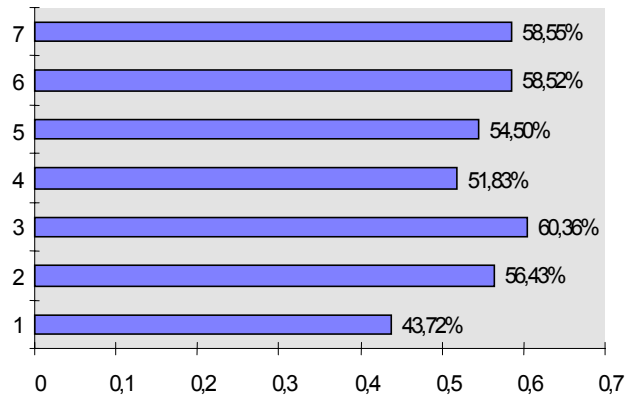


Gráfico N° 8b
PROVINCIAS DE BAJA DENSIDAD

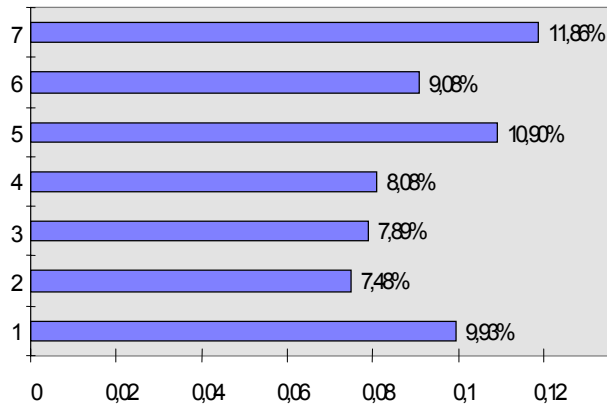


Gráfico Nº 8c
PROVINCIAS INTERMEDIAS

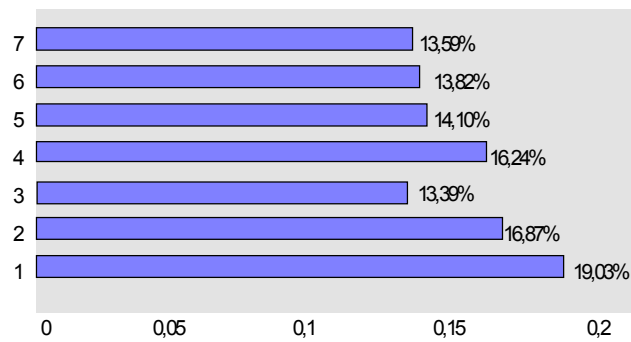
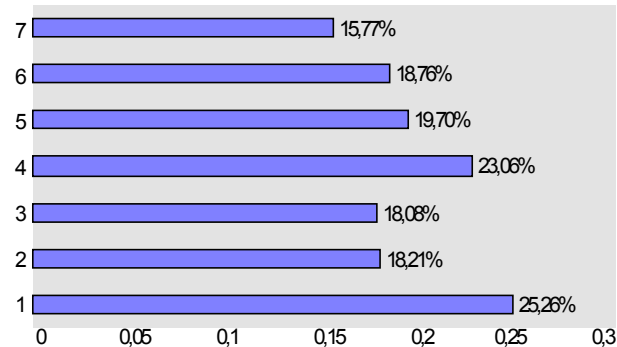


Gráfico Nº 8d
PROVINCIAS REZAGADAS



Finalmente, sobre este punto, debe resaltarse que las variaciones en las participaciones de cada jurisdicción de acuerdo con los criterios analizados, varían entre el 8 y 30%, según el desvío estándar relativo, a excepción de unas pocas provincias donde las variaciones son más importantes. En efecto, si se observa el Cuadro Nº 11, se advierte que los desvíos al promedio de criterios son significativos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en cuyo caso de pasa de una participación 0 a otra extrema de 6,5%), en las provincias patagónicas de Santa Cruz y Tierra del Fuego, y en San Luis.

6. La viabilidad política de la propuesta desde el punto de vista de la distribución secundaria

Las participaciones provinciales en la masa coparticipable que surgen del modelo propuesto, arrojan diferencias respecto a las que actualmente rigen, de acuerdo a lo analizado en el punto anterior.

Aún restando definir los recursos que serían asignables a la Nación - con criterios equivalentes de fijación de estándares o valores postulados por las funciones que le competen -, es probable imaginar un resultado en el que los recursos asignables a las Provincias, en el consolidado, mantengan un valor similar o bastante cercano al actual

(lo que significaría un *statu-quo* en el nivel global de recursos determinados en la distribución primaria).

La existencia de ganadores y perdedores del proceso de reasignación, aún previendo un período de transición para su concreción, arroja la duda sobre la viabilidad política de la propuesta.

De las comparaciones efectuadas en el punto anterior, puede advertirse que, tanto en términos de los porcentajes de la Ley N° 23.548 como de la coparticipación real, la cantidad de perdedoras supera a la de las ganadoras. En rigor, en ambos casos, solamente siete jurisdicciones resultan con porcentajes de participación mayor respecto de los actuales.

Por ello, resulta interesante calcular las probabilidades de éxito de una iniciativa que propicie tal resultado. Para ello, se ha elaborado el Cuadro N° 12, que muestra el poder político relativo de cada jurisdicción, en términos del porcentaje de Legisladores Totales²⁰ que cada provincia posee en el Congreso Nacional. Junto a ello, se desglosan los porcentajes de las jurisdicciones ganadoras, lo que permite a su vez determinar el porcentaje probable de votos favorables a la propuesta.

El resultado final es el siguiente:

Representante	Respecto a Ley N°23548	Respecto a Coparticipación Real
Legisladores totales	38,81%	40,79%
Diputados totales	39,33%	41,45%
Senadores totales	31,82%	31,82%

De acuerdo con la Constitución Nacional (Reforma 1994), la Cámara de Senadores debe ser cámara de origen, de manera que la propuesta sólo contaría en esa Cámara con apoyo del 32% de los votos.

Este resultado genera dudas respecto a la posible existencia de otras propuestas alternativas que, cumplimentando el requisito de “generar un esquema objetivo de reparto”, conteniendo los principios establecidos por el artículo 75, inc. 2 de la Constitución reformada, resulten de mayor viabilidad política.

En el Cuadro N° 12, junto al resultado del modelo propuesto, se muestran también los resultados de estimar el poder político relativo de las propuestas alternativas analizadas en el punto anterior, es decir: la propuesta de la UNLP, la propuesta de los estándares de gasto y capacidades tributarias (caso 1), la propuesta del Banco Mundial (escenario A),

²⁰ Por razones de espacio no se incluyen en forma separada los porcentajes según número de Senadores y según número de Diputados.

la que surge del promedio de las funciones de bienestar reveladas por las propias provincias (a través de sus regímenes de coparticipación con los municipios) y, finalmente, la que surge del promedio de las funciones de bienestar de algunos países desarrollados.

De todas las alternativas analizadas, el modelo propuesto y la del estándar de gasto y capacidades tributarias, que obviamente está en línea con el mismo, son las de mayor probabilidad de voto favorable.

La conclusión que se extrae de este análisis simple es que cualquier alternativa racional u objetiva de asignación de recursos financieros, parece no resultar compatibles con los intereses representados en la actual estructura de poder de las jurisdicciones en el Congreso Nacional. De todas maneras, el modelo propuesto se plantea dentro de un período de transición para el ajuste, manteniendo los pisos actuales de las transferencias recibidas por las provincias.

Finalmente, un análisis más complejo de esta cuestión podría efectuarse teniendo en cuenta la posibilidad de “apoyos políticos”, derivados de la posible imposición de la “disciplina del partido”, así como el posible apoyo extra-partidario. Este ejercicio no resulta sencillo de simular, aunque conceptualmente deja abierta la probabilidad de mejora en los porcentajes anteriores, en alguna magnitud no definida.

7. Conclusiones

En el trabajo se ha brindado un ensayo metodológico y la simulación del modelo de coordinación fiscal y financiera federal, basado en el enfoque de “necesidades fiscales”. Su intención ha sido “ponerle números” a la propuesta adelantada en trabajos previos del autor, intentando demostrar que ella es factible técnicamente, con la virtud de tratarse de un esquema “objetivo de reparto” de los recursos públicos, estrictamente ceñido a las normas constitucionales vigentes a partir de la reforma de 1994. Su viabilidad política es asimismo superior al de otras alternativas sugeridas.

Lo realizado hasta aquí permite sugerir un esfuerzo más importante en la dirección adoptada, el que requeriría tarea de campo adicional y, probablemente, un intento algo más sofisticado técnicamente por el lado de las estimaciones. Por cierto esto atenta contra la visión de muchos en cuanto a que “la coparticipación debe ser sencilla”, entendiendo por “sencillez” a un esquema de pocos indicadores y pocos cálculos. Lamentablemente, tal esquema no resulta posible, porque la realidad no es sencilla, al tiempo de conducir rápidamente a aproximaciones normativas sobre las que se podría discutir eternamente, del momento que no guardan sustento empírico suficiente en cuanto a las necesidades reales de financiamiento de los gobiernos.

Una tarea técnica de determinación de los estándares o valores postulados, por lo tanto, requiere de un organismo especializado que garantice el sustento empírico objetivo en el esquema de reparto. Dada la realidad cambiante de las economías regionales y del conjunto nacional, tal tarea debería asignarse al órgano federal que a tal fin prevé la Constitución reformada de 1994.

Finalmente, respecto a la viabilidad política de la propuesta o de propuestas alternativas, que de acuerdo al análisis previo aparentan de baja probabilidad de progreso, sería

interesante resaltar como estrategia de negociación, la posibilidad de intentar definiciones sobre cuestiones no analizadas en este documento, aunque planteadas en documentos anteriores, que apunten a consolidar instituciones fiscales básicas, que afectan al conjunto (Nación y jurisdicciones provinciales), posponiendo el nivel de la disputa en cuanto a los criterios de distribución primaria y secundaria, que afectan más directamente a cada jurisdicción. Nos referimos básicamente a temas como: definiciones sobre “*tax-room*” y descentralización tributaria, el problema de la prociclicidad de las finanzas públicas, los mecanismos institucionales de ajuste del acuerdo ante situaciones cambiantes, el control de endeudamiento público y el financiamiento del sistema de seguridad social, entre las más relevantes.

CUADRO N° 1 - ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LAS VARIABLES POBLACION Y DIPUTADOS PER CAPITA

LS // Dependent Variable is LGPC94

Date: 03/08/98 Time: 11:19

Sample: 1 23

Included observations: 23

LGPC94=C(1)+C(2)*LPOB

	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C(1)	1,169,367	0.640893	1,824,590	0.0000
C(2)	-0.354422	0.047656	-7,437,127	0.0000
R-squared	0.724810	Mean dependent var		6,941,251
Adjusted R-squ	0.711706	S.D. dependent var		0.438200
S.E. of regressi	0.235283	Akaike info criterion		-2,810,991
Sum squared re	1,162,520	Schwartz criterion		-2,712,253
Log likelihood	1,690,813	F-statistic		5,531,086
Durbin-Watson	2,308,078	Prob(F-statistic)		0.000000

LS // Dependent Variable is LGPC94

Date: 03/08/98 Time: 11:19

Sample: 1 22

Included observations: 22

LGPC94=C(1)+C(2)*LDIPUTPC

	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C(1)	3,196,567	0.417005	7,665,529	0.0000
C(2)	0.746963	0.084051	8,887,021	0.0000
R-squared	0.797937	Mean dependent var		6,888,655
Adjusted R-squ	0.787834	S.D. dependent var		0.366752
S.E. of regressi	0.168931	Akaike info criterion		-3,470,017
Sum squared re	0.5707756	Schwartz criterion		-3,370,831
Log likelihood	8,953,539	F-statistic		7,897,915
Durbin-Watson	2,391,351	Prob(F-statistic)		0.000000

CUADRO N° 2 - RESULTADOS ECONOMETRICOS COMPARADOS DE LAS SIMULACIONES

ECUACION VARIABLE N°	CONSTANTE [1]	LPBIPC [2]	LPOB [3]	POBURB [4]	DENS [5]	TEMP [6]	DIPUTPC [7]	ALTU [8]	SAL [9]
LGPC92	14.119956 (t = 11,61432)	-0.38501153 (t = -3,596042)	-0.3448464 (t = -6,375466)	1.2632799 (t = 1,479606)	-1.1940837 (t = -3,329902)	-0.050735302 (t = -1,911587)	0.00458894 (t = 3,426279)	-8.062470E-05 (t = -2,021958)	0.00082158551 (t = 2,449958)
$R^2 = 0,949879$		$R^{2ajus} = 0,921238$		$F = 33,16532$		$D-W = 1,229579$			
LGPC93	13.042485 (t = 6,218781)	-0.24478885 (t = -1,344517)	-0.29124649 (t = -3,198157)	0.38048003 (t = 0,261703)	-1.1854173 (t = -1,874695)	-0.070238872 (t = -1,541300)	0.004775949 (t = 2,069704)	-6.4017408E-05 (t = -0,934352)	0.000694525 (t = 1,197002)
$R^2 = 0,874900$		$R^{2ajus} = 0,803415$		$F = 12,23886$		$D-W = 1,319672$			
LGPC94	13.357312 (t = 5,943396)	-0.36392508 (t = -2,410763)	-0.2999915 (t = -3,421596)	1.3096553 (t = 1,256709)	-1.2562211 (t = -2,132714)	-0.065326223 (t = -2,132714)	0.004543924 (t = 2,727650)	-4.7966681E-05 (t = -0,881679)	0.000633352 (t = 1,381062)
$R^2 = 0,883738$		$R^{2ajus} = 0,812191$		$F = 12,35206$		$D-W = 1,958128$			
LGPC929394	15.281929 (t = 7,058465)	-0.41356043 (t = -2,823120)	-0.37415318 (t = -4,425703)	1.082672 (t = 1,071086)	-1.599983 (t = -2,864188)	-0.084944895 (t = -2,226258)	0.004987174 (t = 3,088051)	-9,0228704e-05 (t = -1,716126)	0.000944571 (t = 2,115662)
$R^2 = 0,909748$		$R^{2ajus} = 0,854209$		$F = 16,38022$		$D-W = 1,258872$			

CUADRO N° 3					
COMPARACION DE DIFERENCIAS ENTRE GASTO ESTIMADO Y REAL					
PER CAPITA EN VALORES ABSOLUTOS					
REF	PROVINCIAS	LGPC92	LGPC93	LGPC94	LGPC929394
1	CAP. FED.	-206	-37	-38	-62
2	BS AIRES	96	91	85	80
3	CATAMARCA	-1247	-842	-970	-1087
4	CORDOBA	2	-42	-41	-25
5	CORRIENTES	-103	9	-42	-90
6	CHACO	47	42	105	76
7	CHUBUT	-424	-393	-338	-381
8	ENTRE RIOS	-132	-11	-105	-73
9	FORMOSA	-589	-552	-249	-484
10	JUJUY	-225	-121	-167	-211
11	LA PAMPA	-1006	-847	-460	-813
12	LA RIOJA	-1445	-1248	-1002	-1289
13	MENDOZA	113	70	38	82
14	MISIONES	12	11	-22	-13
15	NEUQUEN	-1000	-1496	-511	-873
16	RIO NEGRO	-414	-690	-342	-471
17	SALTA	32	69	146	106
18	SAN JUAN	-139	-163	-348	-194
19	SAN LUIS	-394	-329	-291	-366
20	SANTA CRUZ	-2221	-1804	-1557	-1940
21	SANTA FE	19	29	8	12
22	S. DEL EST	-122	-114	-175	-147
23	T. DEL FUEGO	118	504	-33	2209
24	TUCUMAN	169	225	157	204

CUADRO N° 4 - ESTIMACIONES DE CAPACIDADES TRIBUTARIAS

IMPUESTO INMOBILIARIO

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
INMOBTOT94	VIVTOT
R2 = 0,844165 D-W = 1,869738	164.24423 t = 12,57765

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
INMOBTOT95	VIVTOT
R2 = 0,844573 D-W = 1,870649	157.12775 t = 12,59968

IMPUESTO DE SELLOS

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
SELLOS94	PBI
R2 = 0,963224 D-W = 1,996814	0.005077863 t = 26,72894

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
SELLOS95	PBI
R2 = 0,984170 D-W = 2,002218	0.004566112 40.76981

IMPUESTO AUTOMOTOR

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
AUTOTOT94	PONAUTCON
R2 = 0,985832 D-W = 2,486491	10256463 t = 35,51854

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
AUTOTOT95	PONAUTCON
R2 = 0,984433 D-W = 2,420856	10310579 t = 33,76185

IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
INGBRUTOS94	PBI
R2 = 0,972774 D-W = 2,296615	0.022667206 t = 32,31076

VARIABLE DEPEND	VARIABLE EXPLIC
INGBRUTOS95	PBI
R2 = 0,959035 D-W = 2,331642	0.020357606 t = 26,30722

CUADRO N^o 5					
COMPARACION DE DIFERENCIAS ENTRE CAPACIDADES TRIBUTARIAS ESTIMADAS Y RECAUDACION REAL TOTAL CUATRO IMPUESTOS PER CAPITA					
REF	PROVINCIAS	ESTIMADO	REAL	DIF. ABSOLUTA	DIF. EN PORCENTAJE
1	CAP FED.	664	721	-56	-7.83
2	BS AIRES	265	245	19	7.92
3	CATAMARCA	169	93	76	81.81
4	CORDOBA	230	315	-85	-27.11
5	CORRIENTES	200	95	105	111.30
6	CHACO	101	81	21	25.75
7	CHUBUT	403	132	271	206.06
8	ENTRE RIOS	217	230	-12	-5.33
9	FORMOSA	108	61	47	77.17
10	JUJUY	163	94	70	74.73
11	LA PAMPA	315	278	37	13.32
12	LA RIOJA	187	92	94	101.71
13	MENDOZA	198	253	-54	-21.54
14	MISIONES	146	98	49	49.60
15	NEUQUEN	379	268	111	41.56
16	RIO NEGRO	281	229	53	23.12
17	SALTA	143	112	32	28.24
18	SAN JUAN	177	94	82	87.27
19	SAN LUIS	537	255	282	110.27
20	SANTA CRUZ	376	330	46	13.97
21	SANTA FE	262	314	-52	-16.71
22	S. DEL EST	106	80	26	32.20
23	T. DEL FUEGO	794	514	280	54.49
24	TUCUMAN	171	121	51	42.10

CUADRO Nº 6
ESTIMACIONES DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACION A PROVINCIAS

REF	PROVINCIAS	TRANSF EST	TRANSF REAL	TRANSF PC EST	TRANSF PC REAL	DIF TOT ABSOL	DIF TOT EN %	DIFERPC ABSOL	DIFER PC EN %
1	CAPITAL FEDERAL	403,081,162	176,891,371	136	60	226,189,791	127.87%	76	127.87%
2	BUENOS AIRES	4,547,090,512	3,507,651,863	348	268	1,039,438,649	29.63%	79	29.63%
3	CATAMARCA	139,172,355	358,101,274	493	1268	-218,928,919	-61.14%	-775	-61.14%
4	CORDOBA	1,459,891,958	1,082,894,204	509	377	376,997,754	34.81%	131	34.81%
5	CORRIENTES	367,544,732	496,599,141	439	593	-129,054,408	-25.99%	-154	-25.99%
6	CHACO	664,859,141	610,197,339	752	690	54,661,803	8.96%	62	8.96%
7	CHUBUT	163,961,380	327,898,680	423	846	-163,937,300	-50.00%	-423	-50.00%
8	ENTRE RIOS	594,847,623	655,600,122	565	623	-60,752,499	-9.27%	-58	-9.27%
9	FORMOSA	316,687,406	468,701,947	726	1075	-152,014,541	-32.43%	-349	-32.43%
10	JUJUY	381,819,056	399,798,933	704	737	-17,979,877	-4.50%	-33	-4.50%
11	LA PAMPA	98,493,039	297,900,390	357	1078	-199,407,351	-66.94%	-722	-66.94%
12	LA RIOJA	133,434,721	420,400,473	556	1753	-286,965,751	-68.26%	-1,197	-68.26%
13	MENDOZA	845,130,763	614,697,875	573	416	230,432,888	37.49%	156	37.49%
14	MISIONES	457,893,767	471,100,105	551	567	-13,206,338	-2.80%	-16	-2.80%
15	NEUQUEN	316,448,758	535,098,361	718	1213	-218,649,603	-40.86%	-496	-40.86%
16	RIO NEGRO	286,809,302	421,700,235	526	774	-134,890,934	-31.99%	-248	-31.99%
17	SALTA	700,652,321	554,803,458	753	596	145,848,862	26.29%	157	26.29%
18	SAN JUAN	417,782,907	434,700,170	765	796	-16,917,263	-3.89%	-31	-3.89%
19	SAN LUIS	52,718,345	318,999,083	170	1026	-266,280,738	-83.47%	-856	-83.47%
20	SANTA CRUZ	41,423,791	380,735,705	237	2176	-339,311,914	-89.12%	-1,939	-89.12%
21	SANTA FE	1,244,704,194	1,146,893,982	430	396	97,810,212	8.53%	34	8.53%
22	SGO. DEL ESTERO	433,916,168	557,202,630	626	804	-123,286,462	-22.13%	-178	-22.13%
23	T. DEL FUEGO	218,850,062	248,900,442	2462	2800	-30,050,380	-12.07%	-338	-12.07%
24	TUCUMAN	774,701,248	625,496,397	651	526	149,204,851	23.85%	125	23.85%
	TOTAL PAIS	15,061,926,677	15,112,615,872	443	445	-50,689,195	-0.34%	-1	-0.34%

CUADRO N° 7
CUADRO COMPARATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS - EN PORCENTAJES

REF	PROVINCIAS	COPARTIC	LEY	COPART	RECURSOS	TRANSFER	TRANSF
		ESTIMADA	23.548	REAL	DE ORIGEN	TOTALES	TOTALES
		(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1	CAPITAL FEDERAL	2.68%	-	1.17%	1.31%	0.01%	11.87% *
2	BUENOS AIRES	30.19%	21.85%	23.21%	24.78%	24.36%	21.47%
3	CATAMARCA	0.92%	2.74%	2.37%	2.49%	2.76%	2.43%
4	CORDOBA	9.69%	8.83%	7.17%	7.51%	7.37%	6.50%
5	CORRIENTES	2.44%	3.70%	3.29%	3.51%	3.43%	3.02%
6	CHACO	4.41%	4.96%	4.04%	4.26%	4.32%	3.81%
7	CHUBUT	1.09%	1.57%	2.17%	1.85%	1.89%	1.66%
8	ENTRE RIOS	3.95%	4.86%	4.34%	4.55%	4.33%	3.82%
9	FORMOSA	2.10%	3.62%	3.10%	3.24%	3.18%	2.80%
10	JUJUY	2.53%	2.83%	2.65%	2.74%	2.77%	2.44%
11	LA PAMPA	0.65%	1.87%	1.97%	1.88%	1.85%	1.63%
12	LA RIOJA	0.89%	2.06%	2.78%	2.04%	2.71%	2.39%
13	MENDOZA	5.61%	4.15%	4.07%	4.05%	4.09%	3.60%
14	MISIONES	3.04%	3.29%	3.12%	3.24%	3.21%	2.83%
15	NEUQUEN	2.10%	1.73%	3.54%	1.91%	2.12%	1.87%
16	RIO NEGRO	1.90%	2.51%	2.79%	2.47%	2.43%	2.14%
17	SALTA	4.65%	3.81%	3.67%	3.64%	3.92%	3.46%
18	SAN JUAN	2.77%	3.36%	2.88%	3.13%	3.12%	2.75%
19	SAN LUIS	0.35%	2.27%	2.11%	2.23%	2.19%	1.93%
20	SANTA CRUZ	0.28%	1.57%	2.52%	1.71%	1.69%	1.49%
21	SANTA FE	8.26%	8.89%	7.59%	8.26%	8.24%	7.27%
22	SGO. DEL ESTERO	2.88%	4.11%	3.69%	3.73%	4.56%	4.02%
23	T. DEL FUEGO	1.45%	0.68%	1.65%	1.04%	1.00%	0.88%
24	TUCUMAN	5.14%	4.73%	4.14%	4.45%	4.47%	3.94%
	TOTAL PROVINCIAS	100.00%	99.99%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

* INCLUYE VALORIZACION DE SERVICIOS NACIONALES EN CAPITAL FEDERAL.

CUADRO Nº 8
CUADRO COMPARATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS AGRUPADAS SEGUN BRECHA DE
DESARROLLO DE LEY 20.221 (*) - EN PORCENTAJES

REF	PROVINCIAS	COPART ESTIMADA (2)	LEY 23.548 (3)	COPART REAL (4)	RECURSOS ORIG NAC 1995 (5)	TRANSF TOTALES 1995 (6)	TRANSF TOTALES MAS SERV CAP FED (7)
I. AVANZADAS							
	I. AVANZADAS	56.43%	43.72%	43.20%	45.90%	44.07%	50.70%
2	BUENOS AIRES	30.19%	21.85%	23.21%	24.78%	24.36%	21.47%
4	CORDOBA	9.69%	8.83%	7.17%	7.51%	7.37%	6.50%
13	MENDOZA	5.61%	4.15%	4.07%	4.05%	4.09%	3.60%
21	SANTA FE	8.26%	8.89%	7.59%	8.26%	8.24%	7.27%
II. BAJA DENSIDA							
	II. BAJA DENSIDA	7.48%	9.93%	14.64%	10.86%	10.97%	9.67%
7	CHUBUT	1.09%	1.57%	2.17%	1.85%	1.89%	1.66%
11	LA PAMPA	0.65%	1.87%	1.97%	1.88%	1.85%	1.63%
15	NEUQUEN	2.10%	1.73%	3.54%	1.91%	2.12%	1.87%
16	RIO NEGRO	1.90%	2.51%	2.79%	2.47%	2.43%	2.14%
20	SANTA CRUZ	0.28%	1.57%	2.52%	1.71%	1.69%	1.49%
23	TIERRA DEL FUE	1.45%	0.68%	1.65%	1.04%	1.00%	0.88%
III. INTERMEDIAS							
	III. INTERMEDIAS	16.87%	19.03%	17.14%	17.99%	18.03%	15.89%
8	ENTRE RIOS	3.95%	4.86%	4.34%	4.55%	4.33%	3.82%
17	SALTA	4.65%	3.81%	3.67%	3.64%	3.92%	3.46%
18	SAN JUAN	2.77%	3.36%	2.88%	3.13%	3.12%	2.75%
19	SAN LUIS	0.35%	2.27%	2.11%	2.23%	2.19%	1.93%
24	TUCUMAN	5.14%	4.73%	4.14%	4.45%	4.47%	3.94%
IV. REZAGADAS							
	IV. REZAGADAS	19.22%	27.31%	25.03%	25.24%	26.93%	23.74%
3	CATAMARCA	0.92%	2.74%	2.37%	2.49%	2.76%	2.43%
5	CORRIENTES	2.44%	3.70%	3.29%	3.51%	3.43%	3.02%
6	CHACO	4.41%	4.96%	4.04%	4.26%	4.32%	3.81%
9	FORMOSA	2.10%	3.62%	3.10%	3.24%	3.18%	2.80%
10	JUJUY	2.53%	2.83%	2.65%	2.74%	2.77%	2.44%
12	LA RIOJA	0.89%	2.06%	2.78%	2.04%	2.71%	2.39%
14	MISIONES	3.04%	3.29%	3.12%	3.24%	3.21%	2.83%
22	SANTIAGO DEL E	2.88%	4.11%	3.69%	3.73%	4.56%	4.02%
TOTAL PROVINC							
	TOTAL PROVINC	100.00%	99.99%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

(*) Clasificación según indicadores de calidad de la vivienda, nivel educativo y automotores per cápita (ver Nuñez Miñana, H., 1995: "Indicadores de desarrollo regional en la Argentina: Resultados preliminares", en Porto, A. Finanzas Públicas y Economía Espacial, "Libro en honor de Horacio Nuñez Miñana", Fac. Cs. Económicas, UNLP, 1995.

CUADRO Nº 9
COMPARACION DE LAS PARTICIPACIONES PROVINCIALES (DISTRIBUCION SECUNDARIA) CON OTRAS PROPUESTAS

REF	PROVINCIAS	LEY 23.548 (1)	COPARTIC ESTIMADA S/MODELO (2)	PROP UNLP (3)	MDO. GAST STD -	MDO. GAST STD -	PROPUESTA BANCO MUNDIA			FUNC BIENEST PROV (10)	FUNCION DE BIENESTAR PAISES DESARROLLADOS					
					CAP TRIB STD	CAP TRIB STD	ESCENARIO A				ESCEN B (9)	E.U.A. (11)	ITALIA (12)	ESPAÑA (13)	ALEMANIA (14)	PROMED (15)
					CASO 1 (4)	CASO 2 (5)	CAPITA * (6)	IGUALAC (7)	TOTAL (8)							
1	CAP FED	0.00%	2.68%	6.39%	-1.60%	-2.26%	7.50%	4.20%	6.50%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
2	BS AIRES	21.85%	30.19%	34.41%	28.44%	25.76%	37.40%	17.30%	31.50%	39.10%	35.90%	42.84%	36.90%	29.60%	39.74%	37.27%
3	CATAMARCA	2.74%	0.92%	1.46%	2.07%	2.13%	0.90%	3.10%	1.60%	1.20%	1.50%	0.80%	1.26%	2.04%	1.10%	1.30%
4	CORDOBA	8.83%	9.69%	7.65%	10.32%	9.99%	8.30%	4.90%	7.30%	8.00%	8.97%	9.66%	8.20%	7.94%	8.03%	8.46%
5	CORRIENTES	3.70%	2.44%	2.86%	2.97%	3.10%	2.70%	4.00%	3.10%	3.60%	2.42%	2.59%	3.13%	2.88%	3.17%	2.94%
6	CHACO	4.96%	4.41%	3.34%	4.44%	4.61%	2.70%	4.70%	3.30%	3.80%	2.57%	3.41%	3.65%	3.14%	3.71%	3.48%
7	CHUBUT	1.57%	1.09%	1.60%	1.59%	1.31%	1.20%	2.30%	1.50%	1.20%	1.82%	0.83%	1.90%	4.02%	1.13%	1.97%
8	ENTRE RIOS	4.86%	3.95%	3.29%	3.52%	4.22%	3.20%	3.30%	3.20%	3.70%	3.54%	4.03%	3.35%	3.19%	3.68%	3.56%
9	FORMOSA	3.62%	2.10%	1.88%	2.38%	3.20%	1.40%	4.70%	2.40%	1.90%	1.69%	1.67%	1.82%	1.85%	1.78%	1.78%
10	JUJUY	2.83%	2.53%	1.92%	2.91%	2.78%	1.90%	4.50%	2.70%	1.90%	2.09%	1.81%	2.10%	1.80%	2.17%	1.97%
11	LA PAMPA	1.87%	0.65%	1.10%	1.68%	1.85%	0.80%	2.00%	1.10%	0.30%	1.80%	0.75%	1.21%	2.63%	0.75%	1.34%
12	LA RIOJA	2.06%	0.89%	1.16%	1.70%	2.01%	0.80%	3.30%	1.50%	1.00%	1.50%	1.01%	1.06%	1.76%	0.87%	1.18%
13	MENDOZA	4.15%	5.61%	4.22%	6.88%	5.97%	4.40%	3.70%	4.20%	4.40%	4.62%	4.20%	4.59%	5.01%	4.65%	4.61%
14	MISIONES	3.29%	3.04%	2.82%	3.27%	3.69%	2.70%	5.30%	3.40%	3.50%	2.45%	3.14%	2.98%	2.01%	3.41%	2.88%
15	NEUQUEN	1.73%	2.10%	1.40%	1.26%	2.25%	1.40%	2.40%	1.70%	0.20%	2.31%	1.15%	1.52%	2.16%	1.34%	1.54%
16	RIO NEGRO	2.51%	1.90%	2.03%	2.82%	3.27%	1.70%	2.60%	2.00%	1.80%	2.30%	1.48%	2.32%	4.00%	1.66%	2.37%
17	SALTA	3.81%	4.65%	3.42%	5.28%	4.81%	3.10%	4.50%	3.50%	3.70%	2.93%	2.78%	3.85%	4.02%	3.52%	3.54%
18	SAN JUAN	3.36%	2.77%	1.82%	3.12%	3.26%	1.70%	3.30%	2.20%	2.40%	2.08%	1.88%	1.90%	2.37%	1.84%	2.00%
19	SAN LUIS	2.27%	0.35%	1.29%	0.26%	0.48%	0.90%	2.10%	1.30%	1.00%	1.63%	0.89%	1.15%	1.70%	1.04%	1.19%
20	SANTA CRUZ	1.57%	0.28%	1.14%	1.05%	1.16%	0.30%	1.80%	0.70%	0.20%	1.62%	0.45%	1.31%	3.92%	0.53%	1.55%
21	SANTA FE	8.89%	8.26%	7.69%	7.79%	8.20%	4.90%	5.00%	5.00%	8.90%	8.95%	8.41%	8.51%	7.53%	8.28%	8.18%
22	S. DEL EST	4.11%	2.88%	2.92%	4.11%	4.08%	1.40%	5.30%	2.60%	3.10%	2.28%	2.68%	3.08%	3.35%	3.07%	3.04%
23	T. DEL FUEG	0.68%	1.45%	0.62%	-0.30%	0.03%	5.00%	1.40%	3.90%	0.00%	1.71%	0.25%	0.29%	0.45%	0.25%	0.31%
24	TUCUMAN	4.73%	5.14%	3.57%	4.06%	4.10%	3.70%	4.30%	3.90%	5.30%	3.33%	3.30%	3.92%	2.60%	4.29%	3.53%
	TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.10%	100.20%	100.01%	100.01%	100.00%	99.97%	100.01%	99.99%

* Corresponde a Educación y Salud.

CUADRO Nº 10
CUADRO COMPARATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS AGRUPADAS SEGUN BRECHA
DE DESARROLLO DE LEY 20.221 (*) - EN PORCENTAJES

REF	PROVINCIAS	LEY 23.548	MODELO	PROP UNLP	METODO STD-CASO 1	BANCO MUNDIAL ESCENARIO A	FUNC BIENEST PAISES DESARROL	FUNC BIENESTAR PROVINC
I. AVANZADAS		43.72%	56.43%	60.36%	51.83%	54.50%	58.52%	58.55%
1	CAP FED	0.00%	2.68%	6.39%	-1.60%	6.50%	0.00%	1.38%
2	BS AS	21.85%	30.19%	34.41%	28.44%	31.50%	37.27%	36.92%
4	CORDOBA	8.83%	9.69%	7.65%	10.32%	7.30%	8.46%	7.21%
13	MENDOZA	4.15%	5.61%	4.22%	6.88%	4.20%	4.61%	4.45%
21	SANTA FE	8.89%	8.26%	7.69%	7.79%	5.00%	8.18%	8.59%
II. BAJA DENSID		9.93%	7.48%	7.89%	8.08%	10.90%	9.08%	11.86%
7	CHUBUT	1.57%	1.09%	1.60%	1.59%	1.50%	1.97%	1.83%
11	LA PAMPA	1.87%	0.65%	1.10%	1.68%	1.10%	1.34%	1.62%
15	NEUQUEN	1.73%	2.10%	1.40%	1.26%	1.70%	1.54%	2.69%
16	RIO NEGRO	2.51%	1.90%	2.03%	2.82%	2.00%	2.37%	2.65%
20	SANTA CRUZ	1.57%	0.28%	1.14%	1.05%	0.70%	1.55%	1.36%
23	T. DEL FUEGO	0.68%	1.45%	0.62%	-0.30%	3.90%	0.31%	1.71%
III. INTERMEDIA		19.03%	16.87%	13.39%	16.24%	14.10%	13.82%	13.59%
8	ENTRE RIOS	4.86%	3.95%	3.29%	3.52%	3.20%	3.56%	3.90%
17	SALTA	3.81%	4.65%	3.42%	5.28%	3.50%	3.54%	3.02%
18	SAN JUAN	3.36%	2.77%	1.82%	3.12%	2.20%	2.00%	1.72%
19	SAN LUIS	2.27%	0.35%	1.29%	0.26%	1.30%	1.19%	1.62%
24	TUCUMAN	4.73%	5.14%	3.57%	4.06%	3.90%	3.53%	3.33%
IV. REZAGADAS		25.26%	18.21%	18.08%	23.06%	19.70%	18.76%	15.77%
3	CATAMARCA	2.74%	0.92%	1.46%	2.07%	1.60%	1.30%	1.85%
5	CORRIENTES	3.70%	2.44%	2.86%	2.97%	3.10%	2.94%	2.67%
6	CHACO	4.96%	4.41%	3.34%	4.44%	3.30%	3.48%	2.75%
9	FORMOSA	1.57%	1.09%	1.60%	1.59%	1.50%	1.97%	1.83%
10	JUJUY	2.83%	2.53%	1.92%	2.91%	2.70%	1.97%	1.67%
12	LA RIOJA	2.06%	0.89%	1.16%	1.70%	1.50%	1.18%	1.42%
14	MISIONES	3.29%	3.04%	2.82%	3.27%	3.40%	2.88%	2.04%
22	SGO DEL EST	4.11%	2.88%	2.92%	4.11%	2.60%	3.04%	1.54%
TOTAL PROVIN		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.10%	99.99%	100.00%

**CUADRO N° 11
DESVIOS DE LAS PARTICIPACIONES RESPECTO AL PROMEDIO
DE CRITERIOS**

REF	PROVINCIAS	PROMEDIOS DE LOS CRITERIOS	DESVIO ESTÁNDAR	DESVIO ESTÁNDAR RELATIVO
	I. AVANZADAS	56.70%	0.03122977	5.51%
1	CAP FED	2.56%	0.03330325	130.21%
2	BS AIRES	33.12%	0.03644709	11.00%
4	CORDOBA	8.44%	0.01305915	15.48%
13	MENDOZA	5.00%	0.01061009	21.24%
21	SANTA FE	7.58%	0.01308310	17.25%
	II. BAJA DENSIDA	9.21%	0.01784188	19.36%
7	CHUBUT	1.60%	0.00303778	19.03%
11	LA PAMPA	1.25%	0.00381951	30.58%
15	NEUQUEN	1.78%	0.00531673	29.85%
16	RIO NEGRO	2.29%	0.00377453	16.45%
20	SANTA CRUZ	1.01%	0.00462284	45.69%
23	T. DEL FUEGO	1.28%	0.01480370	115.48%
	III. INTERMEDIAS	14.67%	0.01493108	10.18%
8	ENTRE RIOS	3.57%	0.00306799	8.59%
17	SALTA	3.90%	0.00868561	22.26%
18	SAN JUAN	2.27%	0.00557698	24.55%
19	SAN LUIS	1.00%	0.00559029	55.80%
24	TUCUMAN	3.92%	0.00653981	16.68%
	IV. REZAGADAS	18.93%	0.02404641	12.70%
3	CATAMARCA	1.53%	0.00405553	26.44%
5	CORRIENTES	2.83%	0.00237419	8.39%
6	CHACO	3.62%	0.00673562	18.60%
9	FORMOSA	1.60%	0.00303778	19.03%
10	JUJUY	2.28%	0.00497361	21.77%
12	LA RIOJA	1.31%	0.00290609	22.21%
14	MISIONES	2.91%	0.00479660	16.50%
22	S. DEL EST	2.85%	0.00826365	29.01%

CUADRO Nº 12
PODER POLITICO RELATIVO DE LAS PROVINCIAS GANADORAS SEGUN PROPUESTAS ALTERNATIVAS -
LEGISLADORES TOTALES

REF	PROVINCIAS	LEGISLAD TOTALES	PODER POLITICO	PODER POLITICO PROVINCIAS GANADORAS S/LEY 23.548					
				MODELO	UNLP	STD. CASO 1	BANCO MUNDIAL ESCENARIO A	BIEN.SOC. PROVINC.	BIEN. SOC. PAISES DESARROL
2	BS AIRES	95	9.89%	9.89%	9.89%	9.89%	9.89%	9.89%	9.89%
3	CATAMARCA	40	4.16%						
4	CORDOBA	65	6.76%	6.76%		6.76%		6.76%	
5	CORRIENTES	29	3.02%						
6	CHACO	35	3.64%						
7	CHUBUT	30	3.12%		3.12%	3.12%		3.12%	3.12%
8	ENTRE RIOS	29	3.02%						
9	FORMOSA	33	3.43%						
10	JUJUY	49	5.10%			5.10%			
11	LA PAMPA	29	3.02%						
12	LA RIOJA	32	3.33%						
13	MENDOZA	51	5.31%	5.71%	5.31%	5.31%	5.31%	5.31%	5.31%
14	MISIONES	43	4.47%				4.47%		
15	NEUQUEN	38	3.95%	3.95%				3.95%	
16	RIO NEGRO	45	4.68%			4.68%			
17	SALTA	63	6.56%	6.56%		6.56%			
18	SAN JUAN	48	4.99%						
19	SAN LUIS	32	3.33%						
20	SANTA CRUZ	26	2.71%					2.71%	
21	SANTA FE	40	4.16%					4.16%	
22	S. DEL ESTERO	48	4.99%						
23	T. DEL FUEGO	18	1.87%	1.87%			1.87%	1.87%	
24	TUCUMAN	43	4.47%	4.47%					
	TOTAL	961	100.00%	38.81%	18.31%	41.42%	21.54%	37.77%	18.31%

Referencias

Banco Mundial (1996): “Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism”, *IMF Staff Paper*, Report N° 15487 AR,.

Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003): “Proyecciones de Situación Fiscal para el Período 2003-2015”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation.
(www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/)

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", *Cuadernos de Economía N° 3*, La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996): “Estudio sobre Finanzas Provinciales y la Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos”, *Cuadernos de Economía N° 15*, La Plata.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Programación Regional (1997): Presupuestos provinciales, varios ejercicios. Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1995): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Núñez Miñana, H. (1995): “Indicadores de desarrollo regional en la Argentina: Resultados preliminares”, en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Porto, A. (Editor), Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1996): “El Uso del Crédito Público y el Arreglo Federal”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Piffano, H. L. P. (1997a): “El enfoque de las necesidades fiscales como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional”, *Anales de las 30s Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1997b): “Propuesta para el Acuerdo Fiscal Federal”, *Anales de las XXVII Jornadas Tributarias*, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata.

Piffano, H. L. P. (1997c): “Las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social”, *XI Seminario Nacional de Presupuesto Público*, Asociación Argentina de Presupuesto Público, Salta.

Piffano, H. L. P. (1997d): “Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales”, en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, Porto, A. (Editor), en honor de Horacio Núñez Miñana, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Porto, A.(1990): "*Federalismo Fiscal. El caso argentino*", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. y Sanguinetti, P.(1996): "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina", *52nd Congress of the International Institute of Public Finance*, Tel Aviv.

Urbiztondo, S. (1996): "Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Buenos Aires", *Convenio Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P.- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires*, Mimeo, La Plata.

Vargas de Flood, C. y Harriague, M. (1993): "*El Gasto Público Consolidado*", Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Documento de Trabajo N° GP/02, Buenos Aires.

NOTA 6

“TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN: LAS CONDUCTAS ESTRATÉGICAS DE LOS GOBIERNOS Y EL DISEÑO DE FÓRMULAS BASADAS EN EL CONCEPTO DE CAPACIDAD Y NECESIDAD FISCALES”¹

1. Introducción

Las transferencias de nivelación operando en muchos países federales como Alemania, Australia y Canadá han sido explicadas y discutidas en muchos trabajos sobre federalismo fiscal². El tema admite la posibilidad de ser analizarlo desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, en Piffano, H. (2004) se lo analiza desde los puntos de vista de la eficiencia asignativa y desde el punto de vista de la equidad distributiva. En Piffano, H., (1998a, 1998b, 1998c y 1999), se adelantó un análisis preliminar de ambos aspectos, se pasó revista a los métodos sugeridos con el empleo de diversos criterios y fórmulas específicas para su determinación y se propuso un método para el nuevo acuerdo fiscal federal de Argentina, que puede ubicarse dentro del enfoque de las capacidades y necesidades fiscales (“*fiscal needs approach*”).

Se sugirió asimismo fundamentar la existencia de las transferencias de nivelación en razones estrictamente políticas, dada la precaria validez y muchas veces errónea justificación que, desde el punto de vista económico, ha sido planteada en muchos trabajos como sustento de su *rationale*.

Es decir, a pesar de los cuestionamientos que puedan efectuarse con respecto a la validez económica de tales transferencias – tanto desde el ángulo de la eficiencia como de la equidad – es evidente que las normas constitucionales hoy vigentes en Argentina, lo mismo que en Canadá, obligan a su instrumentación, ya sea a través de acuerdos de coparticipación federal de impuestos (*revenue sharing*), de sistemas de transferencias federales directas, o bien mediante acuerdos interjurisdiccionales de transferencias horizontales, como en el caso de Alemania.

Con respecto al diseño de las fórmulas para su determinación, un aspecto relevante de las discusiones es el tema de los probables efectos perversos que pueden resultar de un inadecuado diseño de las mismas. En nuestro medio, Nuñez Miñana H. y A. Porto (1980) han analizado los problemas ligados al intento de medir capacidades fiscales de los gobiernos. Asimismo, Porto, A. (2003) vuelve a tratar el tema adelantando las dificultades metodológicas que derivan de la medición de los conceptos capacidad fiscal, necesidad fiscal y esfuerzo fiscal, anticipando efectos perversos debido al mal diseño de las fórmulas.

La finalidad de esta nota es precisamente examinar los problemas que podrían surgir de un inadecuado diseño de la fórmula o conjunto de fórmulas empleadas para determinar las magnitudes de las transferencias por jurisdicción, en base a los conceptos de

¹ Extraída del documento original publicado en los Anales de la XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, 2003. (www.aaep.org).

² En trabajos previos del autor pueden encontrarse detalles y referencias sobre este tema. Ver Piffano, H. (1998a, 1998b, 1998c y 1999). El presente trabajo es una revisión del presentado en la Reunión Anual de la A.A.E.P (Mendoza, 2003) (www.aaep.org).

capacidad y necesidad fiscales. Particularmente, si ellas están sujetas a posibles conductas estratégicas de los gobernantes locales, intentando manipular y modificar el resultado a su favor de las aludidas transferencias. Finalmente, aclarar aspectos metodológicos de la propuesta que oportunamente adelantáramos³ y que impiden la presencia de tales conductas estratégicas y aseguran un adecuado diseño de la fórmula.

2. Las fórmulas y sus efectos perversos

Muchos expertos han sugerido distintos indicadores para ser utilizados en el diseño de las transferencias de nivelación o en los diseños del reparto secundario de los fondos coparticipados entre las provincias. Si bien la mayoría de las propuestas plantean fórmulas similares a las de la Ley N° 20.221, algunos se basan en estimaciones de las capacidades y necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales⁴. Otros han sugerido asimismo introducir indicadores que midan el esfuerzo tributario que las autoridades locales evidencian de forma de premiar o castigar según el caso al esfuerzo relativo observado⁵.

En el trabajo de Porto, A. (2003) antes citado, se analiza la posibilidad de efectos perversos derivados de las fórmulas en las que se emplean criterios de “capacidad tributaria”, “necesidad fiscal” y “esfuerzo tributario”. El autor concluye en descalificar tales intentos, con la recomendación de que en el reparto secundario de fondos entre provincias deben emplearse fórmulas “basadas en datos censales”, que no puedan ser objeto de manipulación o modificación por conductas estratégicas de los gobiernos locales. Esta propuesta reitera el sistema ya conocido similar a la citada Ley N° 20.221⁶.

En lo que sigue se discute, en primer lugar, la factibilidad de la presencia de las pronosticadas conductas estratégicas de los gobiernos locales, tendientes a influir en el cálculo de las transferencias de nivelación que habrán de recibir y sus inevitables efectos perversos. En segundo término, se examina la propuesta metodológica que evita estos resultados perversos y que, por el contrario, aseguran esquemas de inventivos adecuados al fin perseguido. En particular, si en las fórmulas se tienen en cuenta variables *proxy* de las aludidas “capacidades tributarias” y “necesidades fiscales” de las jurisdicciones que no necesariamente dejen de utilizar datos censales y que al mismo tiempo puedan evitar dichas conductas estratégicas al no ser manipulables por los gobiernos locales.

Supóngase, por ejemplo, el caso analizado en Porto (2003). En la expresión (3) de su trabajo, Porto presenta una versión general de la fórmula que serviría para el cálculo de las transferencias de nivelación en función de las capacidades tributarias relativas.

$$(1) \quad TC_j - TC_p = - (CTC_j - CTC_p) \quad [\text{expresión (3)}^7 \text{ en Porto (2003)}]$$

³ Piffano, H. (1998a), (1998b), (1998c) y (1999), op cit. Ver asimismo Nota 4 y Nota 5.

⁴ Por ejemplo, en los trabajos citados del autor.

⁵ Por ejemplo, Zapata, J. A. (2002).

⁶ Sobre una crítica a este tipo de formulación, ver Piffano, H. (1998a), (1998b) y (1999), op cit.

⁷ En las expresiones (1) y (2) del trabajo de Porto se incorpora también la variable “esfuerzo fiscal”, para luego el autor analizar los posibles resultados perversos ligados a esta variable. Por las razones que se explican luego, no es necesario utilizar un indicador específico que intente medir el “esfuerzo fiscal” (como se sugiere en Zapata, J., A., 2003), pues un diseño correcto de la fórmula lo hará innecesario. Ver punto 4 más adelante.

donde TC_j es la transferencia de nivelación per capita a la jurisdicción j ; TC_p la transferencia per capita promedio; CTC_j la capacidad tributaria per capita de la jurisdicción j ; y, CTC_p la capacidad tributaria per capita promedio.

Es decir, la jurisdicción j recibe una transferencia positiva (negativa) si su capacidad tributaria per capita (CTC_j) es inferior (superior) al promedio (CTC_p).

Como bien señala y demuestra Porto mediante un análisis claro y simple, el mecanismo de igualar capacidades tributarias puede originar incentivos inadecuados o no, dependiendo del método de cálculo que se utilice.

Es así que si la CTC_j se calcula en base a datos que no dependen de la conducta (política fiscal) de la jurisdicción, entonces los gobiernos locales no podrán alterar el monto de la transferencia. Si en cambio se define como capacidad tributaria de la jurisdicción j al **monto efectivamente recaudado** por la jurisdicción j , resulta que:

$$(2) \quad TC_j(t_j) - TC_p = - (CTC_j(t_j) - CTC_p) \quad [\text{expresión (4) en Porto (2003)}]$$

es decir, en la expresión (2) se supone que el rendimiento tributario de la jurisdicción j (CTC_j) es función del nivel de la alícuota t_j empleada por ella para gravar la base imponible. Se asume asimismo que la relación funcional indicada se puede expresar por su derivada primera, donde $dCTC_j/dt_j < 0$, o sea, si t_j aumenta con tr (alícuota promedio) constante, la capacidad tributaria (base imponible) en j disminuye.

Luego, derivando (2) con respecto a t_j se obtiene:

$$(3) \quad dTC_j/dt_j = - dCTC_j/dt_j > 0 \quad [\text{expresión (5) en Porto (2003)}]$$

o sea, modificando (aumentando) su alícuota, la jurisdicción j logra aumentar su transferencia.

3. La “racionalidad” de la conducta estratégica de los gobiernos subnacionales y el manipuleo de las alícuotas

Un primer punto que requiere aclaración es el referido al supuesto racional que subyace en la posible actitud de manipulación de las alícuotas con el fin deliberado del gobierno subnacional de aumentar las transferencias y sobre la probable incidencia de las modificaciones en las alícuotas.

Si el gobierno pretendiera aumentar la magnitud de las transferencias aumentando las alícuotas de sus impuestos, ciertamente habrá de enfrentar un límite económico natural al manipuleo. Ese límite lo fija el valor de la elasticidad-alícuota del rendimiento tributario (ϵ_t).

Siguiendo la trayectoria conocida de la “ley de Laffer”, la respuesta del nivel de recaudación ante cambios en las alícuotas, puede ubicarse en el tramo creciente o en el tramo decreciente de la curva. Esto significa que no siempre un aumento de las alícuotas habrá de generar caídas en el rendimiento, puede aumentarlo.

Si la elasticidad-alcuota del rendimiento es positiva, es decir, $\varepsilon_t > 0$ (tramo creciente de la curva de Laffer), un aumento de la alícuota generará mayor rendimiento y consecuentemente el efecto sobre el nivel de las transferencias recibidas sería negativo. A la inversa ocurriría en el tramo descendente de la aludida curva, en el que la elasticidad-alcuota es negativa ($\varepsilon_t < 0$). En este caso, un aumento de las alícuotas reduciría la recaudación y aumentaría las transferencias recibidas.

Suponiendo un gobierno maximizador de recursos y adoptando la conducta estratégica de manipuleo de las alícuotas con fines de mejorar las transferencias recibidas, claramente entonces el nivel de la alícuota antes de las transferencias debería estar ubicado en el tramo en que $\varepsilon_t \geq 0$ y, por lo tanto, un aumento de t_j no será eficaz en el logro pretendido de que el resto de las jurisdicciones financien su gasto a través de un aumento en las transferencias. El gobierno debería reducir t_j para lograr tal objetivo.

Esto resulta coherente, pues estaría reduciendo la presión tributaria sobre sus electores y a cambio recibiría un premio ganando participación en las transferencias recibidas y compensando de esa manera la caída en su recaudación.

Ahora bien, suponiendo que el gobierno no está actuando como maximizador de rendimiento tributario y que consecuentemente su presión tributaria antes de transferencias fuere exageradamente alta, de manera de encontrarlo ubicado en el tramo descendente de la curva de Laffer (donde $\varepsilon_t < 0$), entonces aumentar la presión tributaria local en el margen – intentando reducir aún más todavía su recaudación propia para mejorar las transferencias recibidas – aparenta ser un caso patológico. Se estaría asumiendo un costo político espectacular ante sus electores destruyendo la actividad o riqueza gravada localmente en aras de recibir dinero desde otras jurisdicciones.

Finalmente, si se observa la forma definida para determinar las transferencias (positivas o negativas) de cada jurisdicción según (2), se tiene que:

$$(4) \quad TC_j(t_j) = - CTC_j(t_j) + CTC_p + TC_p$$

y los recursos totales que contaría la jurisdicción j (RT_j) serían:

$$(5) \quad RT_j = CTC_j(t_j) + TC_j(t_j)$$

es decir,

$$(6) \quad RT_j = CTC_j(t_j) - CTC_j(t_j) + CTC_p + TC_p$$

de manera que:

$$(7) \quad RT_j = CTC_p + TC_p$$

Es decir, que la especificación elegida para determinar las transferencias, implica que resultaría finalmente irrelevante en qué tramo de la curva de Laffer se encuentre el gobierno local. De hecho lo que más le convendría al gobierno local es directamente eliminar el impuesto, recaudar cero de recursos propios (todo lo contrario a aumentar su presión tributaria propia), quedar muy bien con sus electores y vivir felizmente de las transferencias federales.

4. ¿Cómo evitar la posibilidad de conductas estratégicas dentro del método del “*fiscal needs approach*”?

La respuesta a esta pregunta depende de cómo se defina el indicador, como bien advierte Porto. La forma en que Porto define la fórmula claramente posibilita conductas estratégicas y conduce a resultados perversos, indeterminados en cierta medida y hasta absurdos por lo visto previamente. Por ello, seguidamente se aclara la metodología de estimación de los conceptos de capacidad tributaria y necesidad fiscal, en las que el problema planteado por Porto no se presenta.

Para aclarar el punto y a fin de darle un contenido más específico y no tan general al tema, supóngase el caso del Impuesto Automotor. Defínase la siguiente ecuación del rendimiento tributario de este impuesto (CTCA_j) como:

$$(8) \quad CTCA_j = (V_j \cdot P_j) (T_j) + \mu_j$$

Es decir, el **rendimiento tributario** de la jurisdicción *j* en el Impuesto Automotor (CTCA_j) depende de *V_j* o vector del número vehículos (automóviles, camionetas, camiones, etc.), de *P_j* o vector de las valuaciones fiscales por tipo de vehículo (tasación fiscal de automotores, camionetas, camiones, etc.), y de *T_j* o vector de las alícuotas por tipo de vehículo.

Se propone que el valor que adopte la variable que mide la **capacidad tributaria** de la jurisdicción *j* no sea la recaudación observada, sino un valor postulado o estándar estimado de acuerdo a la siguiente metodología.

Paso 1) Análisis de los determinantes de la recaudación efectiva del impuesto en la jurisdicción *j*

Una versión en base logarítmica que define el **rendimiento tributario observado** en la jurisdicción *j*, será la que resulte de la estimación econométrica de la siguiente expresión:

$$(9) \quad \ln (CTCA_j) = \alpha_v \ln (V_j) + \alpha_p \ln (P_j) + \alpha_t \ln (T_j) + \mu_j$$

Donde α_v , α_p , α_t son los coeficientes obtenidos por el ajuste y μ_j es un residuo no explicado.

Como es sabido los valores α_v , α_p , α_t expresan las elasticidades de CTCA_j con respecto a las variables respectivas.

El residuo μ_j contendrá la sumatoria de un conjunto de posibles factores adicionales no explicitados en la (9), afectando por cierto el cálculo de CTCA_j, a saber: errores de estimación; otras variables económicas no explicitadas en la estimación (por ejemplo stock de riqueza de la comunidad local, ingreso o nivel de actividad, estructura sectorial de la producción, etc.); decisiones de los otras jurisdicciones, en particular del nivel nacional de gobierno gravando la misma base (normalmente para el caso de los impuestos con potestades concurrentes, o situaciones menos usuales de impuestos como

Automotores⁸); y variables sociales adicionales (como nivel educativo y hábitos culturales de la población local). Finalmente, también el nivel del esfuerzo (político) tributario de la jurisdicción y de la eficiencia de su organismo recaudador.

La necesidad de incorporar en la estimación un conjunto adicional de variables explicativas, reunidas en el valor de μ_j , queda supeditada a la relevancia estadística y económica que arroje la pertinente estimación.

Las tres variables que explican CTCAj – según expresión (9) – están sujetas al “manipuleo directo” de la autoridad fiscal local y también puede ser influida mediante “manipuleo indirecto”. Un primer caso de posible manipulación (o de incidencia no deliberadamente buscada por manipuleo estratégico) es el padrón de automotores (Vj). Esta variable puede o no estar actualizada respecto al número total real de vehículos factibles de ser gravados. A su vez, lo registrado y computado para la liquidación del impuesto puede o no coincidir (estar desactualizado) con respecto al propio registro de automotores (esto suele suceder en algunas jurisdicciones, por ejemplo, en el caso de vehículos de reciente incorporación al padrón, o a la inversa en el caso de vehículos dados de baja).

Pero también el rendimiento tributario puede ser manipulable deliberada y directamente – a la manera indicada por Porto – modificando las alícuotas y, por esta vía, incidiendo para en el corto plazo muy probablemente “aumentar” (no disminuir como sugiere Porto) el rendimiento del impuesto, e indirectamente “reduciéndolo” (a la manera que sugiere Porto) a más largo plazo, en la medida de su incidencia sobre la base, al achicar probablemente la cantidad de vehículos “nuevos” comprados y/o registrados en la respectiva jurisdicción (o sea, cambios en la base tributaria inducidos por la mayor presión tributaria)⁹.

Es muy probable que en el caso de Automotores (y esto sería extensible al caso del Inmobiliario Urbano) el manipuleo indirecto no tenga mayor relevancia. No obstante, la relevancia de ambos manipuleos debe ser confirmada empíricamente mediante la estimación de la expresión (9).

De predominar el efecto directo de corto plazo por sobre el indirecto de más largo plazo, entonces el aumento de la alícuota, en rigor, empeoraría la situación de la jurisdicción en cuanto a la transferencia a recibir. De todas maneras en este caso puede ocurrir que la jurisdicción j inicie una suerte de guerra tributaria contra otros estados (**reduciendo tj**) intentando atraer base a su territorio, logrando en el corto plazo aumentar las transferencias recibidas. Si el sistema de transferencias se diseñara mediante el cálculo de la capacidad tributaria en base a la recaudación efectiva, entonces la jurisdicción habría financiado su guerra con aportes del resto del país. Pero si en el largo plazo su base se amplía, podría revertirse la tendencia de aumento de las transferencias recibidas.

Un ajuste estadístico más sofisticado puede aconsejar entonces diferenciar ambos manipuleos (directo e indirecto) con variables fechadas de forma distinta. En el caso de la manipulación a través de la alícuota, por ejemplo, previendo dos variables para Tj: la que refleja la alícuota correspondiente al ejercicio posterior al de aplicación de la nueva

⁸ El impuesto nacional que gravara en 1999 la misma base para financiar el fondo de incentivo docente.

⁹ La validez de los supuestos de que la recaudación ha de caer o aumentar ante aumentos de las alícuotas nos retrotrae a lo analizado en el punto anterior.

alícuota (para computar el efecto sobre la recaudación en el corto plazo) y otra adicional de la alícuota fechada con un rezago de algunos períodos - por ejemplo, la alícuota vigente en 3 o 5 ejercicios previos – (para computar el efecto-alícuota sobre la recaudación en el mediano y más largo plazo).

La idea sería testar si un aumento de la alícuota aumenta la recaudación en el corto plazo y la disminuye en el más largo plazo (hipótesis más razonable), o no.

Tratándose de un impuesto que grava un stock y no un flujo (parque automotor, o inmuebles en el inmobiliario urbano) no parece que la elasticidad alícuota (α_t) habilite la posibilidad de un manipuleo indirecto muy eficaz – aún cuando desde el ángulo econométrico resulte un valor del estadístico t-Student significativo -. Pero claramente, el rendimiento del impuesto se vería afectado en el corto plazo debido al cambio de la alícuota. Lo mismo ocurriría con decisiones deliberadas de no actualizar o por el contrario de re-estimar los valores de los vehículos, es decir, la variable P_j .

La identificación separada de los efectos de corto y de largo plazo de la modificación de las alícuotas, complicaría el cálculo sin que resulte en última instancia quizás demasiado relevante saber de qué tipo de efecto del manipuleo se trata (directo o indirecto). Lo que importa es el efecto final total neto del manipuleo. No obstante, si el método ha de aplicarse a otro tipo de impuestos locales que gravan bases con mayor sensibilidad (elasticidad) de largo plazo a los cambios en las alícuotas, la mayor sofisticación puede justificarse a fin de evaluar los efectos temporalmente diferentes de sus consecuencias.

Paso 2) Análisis de los determinantes de la recaudación efectiva promedio del impuesto

Un procedimiento similar al caso individual por provincia se aplicaría para calcular el rendimiento tributario promedio observado del conjunto de las 24 jurisdicciones (CTCp). La diferencia en este caso es que resulta posible aplicar la técnica de datos de panel, en tanto se dispone de 24 observaciones de cada variable por jurisdicción y por año, para un período relativamente extenso de varios años.

$$(6) \quad \ln(\text{CTCp}) = \beta_v \ln(V) + \beta_p \ln(P) + \beta_t \ln(T) + \mu$$

donde V es el vector por tipo de vehículo del parque automotor total nacional; P es el vector de las valuaciones promedio simple por tipo de vehículo de las 24 jurisdicciones; T es el vector promedio simple de las alícuotas por tipo de vehículo de las 24 jurisdicciones. β_v , β_p y β_t son las elasticidades estimadas de cada variable. Finalmente, μ es el residuo no explicado.

Nuevamente, dependerá del valor estadístico del residuo μ y su relevancia económica, si resulta necesario o no indagar sobre otra u otras variables explicativas no explicitadas en la regresión.

Asumiendo que el valor de μ no es estadísticamente relevante o que, aún siéndolo, su valor no resulte económicamente importante, queda por decidir sobre el método a aplicar a las variables indicadas en la expresión estimada para identificar a la “capacidad tributaria” de la jurisdicción j.

Paso 3) El cómputo final de la “capacidad tributaria” de la jurisdicción j

La forma de eliminar posibles conductas estratégicas como las comentadas previamente, que permitan manipular los resultados del sistema de transferencias, resulta relativamente simple de efectuar. De hecho en las propuestas presentadas en Piffano, H (1998a, 1998b y 1999) esto se evita.

Dado que se cuenta con la estimación de las elasticidades, la forma de postular el valor imputable a la jurisdicción j como “capacidad tributaria” ($C\check{T}CA_j$) es sustituyendo en la expresión (9) los valores de P y T que resulten del promedio de las 24 jurisdicciones.

Luego el valor de $C\check{T}CA_j$ resulta:

$$(10) \quad \ln C\check{T}CA_j = \beta_v \ln (V_j) + \beta_p \ln (P) + \beta_t \ln (T) + \mu$$

Queda solamente V_j como variable que podría eventualmente manipularse mediante “fraude en el padrón” o por simple ineficiencia del organismo recaudador y, naturalmente por la incidencia de largo plazo del cambio en la base inducida por la mayor o menor presión tributaria (por el momento de signo indeterminado sujeto a la verificación empírica) de la propia jurisdicción j.

Dado que los registros de automotores y de inmuebles afectan no solamente a cuestiones relativas a la seguridad interior, sino asimismo a las necesidades de fiscalización del propio nivel nacional de gobierno (debido a las auditorías requeridas para los impuestos a las Ganancias y Bienes Personales), es posible acordar dentro del nuevo pacto fiscal federal que los respectivos fiscos acepten los controles cruzados y las auditorías institucionales combinadas que los organismos competentes definan (por ejemplo, a través de convenios entre la AFIP y Rentas Provinciales, monitoreadas por la OFF)¹⁰.

Por cierto que los efectos agregados de las alícuotas influirán en el resultado de las estimaciones promedio. Si todas las jurisdicciones iniciaran un proceso de aumento o reducciones de alícuotas, muy probablemente subirán o caerán los rendimientos promedio en el corto plazo y, en el largo plazo, respectivamente, pero los promedios no podrían ser influidos individualmente por cada provincia.

Finalmente, si el residuo μ arrojase un valor estadístico y económico significativo, habrá que identificar otras variables relevantes ligadas al comportamiento de la recaudación y luego aplicar igual criterio que en los casos de las variables identificadas previamente para calcular la capacidad tributaria.

Paso 4) Análisis de las diferencias entre capacidad tributaria propia de la jurisdicción j y la promedio del conjunto de las 24 jurisdicciones

¹⁰ Este es el caso del sistema de IVA dual del gobierno federal de Canadá con la provincia de Quebec. Ver Bird, R. y Gendron, P. (1998) para aclaraciones. El OFF (Organismo Fiscal Federal) ha sido previsto en la Constitución Nacional reformada de 1994. Hasta tanto se concrete su creación, el Consejo Federal de Impuestos podría eventualmente asumir este rol.

Finalmente, para poder determinar las transferencias de nivelación se comparan las capacidades tributarias postulada o estándar de cada jurisdicción con el promedio. De esta forma:

$$(11) \quad TC_j(t_j) - TC_p = - (C\check{T}C_j - CTC_p)$$

es decir,

$$(12) \quad TC_j(t_j) = (CTC_p - C\check{T}C_j) + TC_p$$

Dado que $C\check{T}C_j$ es un valor imputado (postulado) como rendimiento potencial de la jurisdicción j , y no la recaudación observada CTC_j , se elimina o anula la posible eficacia de una conducta estratégica del gobierno local para influir en la magnitud de la transferencia.

Un enfoque similar aplica al lado del gasto público provincial. Los incentivos para economizar gastos y ampliar sus recursos propios (esfuerzo fiscal incluido) quedan perfectamente planteados en el esquema, sin habilitar a las aludidas conductas estratégicas, en tanto las decisiones individuales sobre gastos incurridos y recursos recaudados, no habrán de alterar la magnitud de las transferencias para su jurisdicción. En todo caso, gastar más y recaudar menos que lo indicado por los estándares, habrá de mejorar los resultados para el resto de las jurisdicciones, al influir en el cálculo de los promedios que determinan los valores del *benchmark* fiscal.

Finalmente, no es ocioso aclarar que el concepto de “*benchmark* fiscal”, incluye el diseño de una estructura tributaria provincial que las provincias pueden o no adoptar. Por ejemplo, alguna provincia podría eventualmente desistir de aplicar un determinado impuesto cuya potestad está asegurada y convenida en el acuerdo fiscal federal. Pero en la medición de su capacidad tributaria habrá de ser naturalmente tenido en cuenta y computado.

5. Conclusiones

Los problemas ligados al intento de financiar a los fiscos de una federación a través del reparto de un fondo tributario común, han sido suficientemente aclarados en la literatura. La racionalidad de las transferencias que derivan de aplicar sistemas de *revenue sharing* o de simples repartos secundarios entre provincias de un monto de recursos de origen federal, ha sido cuestionado desde el punto de vista de la eficiencia asignativa y de la equidad distributiva¹¹.

Sin embargo, hoy puede aceptarse que su implementación obedece a circunstancias de tipo político-constitucionales. Este es el caso de Argentina y también de Canadá, en el que disposiciones de sus respectivas constituciones así lo establecen.

Por otra parte, los pactos preexistentes a nivel político y la opinión de muchos expertos avalando este tipo de transferencias, ha dado sustento casi unánime a su existencia. Por ello, no parece tener mayor sentido plantear la discusión de si este tipo de transferencias debe existir o no. Pero sí queda abierto el debate respecto a la magnitud total que el aludido fondo común debe tener y al criterio de su prorrateo entre provincias.

¹¹ Ver Notas 7 y 8 en este libro.

El diseño de las fórmulas para determinar la magnitud de las transferencias, con un alto ingrediente de nivelación, sea a través de un sistema de transferencias verticales u horizontales, implica el desafío de imaginar un esquema que introduzca genuina racionalidad y al mismo tiempo evite la posibilidad de conductas estratégicas de los gobiernos involucrados intentando mejorar sus posiciones relativas, en orden a incrementar el subsidio recibido del resto de la comunidad.

Los sistemas que se basan en la definición de determinados *benchmark* del sistema tributario provincial y estructuras funcionales de gastos de los gobiernos subnacionales, y que la valorización de las magnitudes relativas entre jurisdicciones empleen medidas de capacidad y necesidad fiscales mediante la fijación de estándares, parece contener ventajas de mayor racionalidad con respecto a las fórmulas “consensuadas” de un conjunto de variables con ponderaciones discrecionales en su diseño (al estilo de la Ley N° 20.221).

Un mal diseño de la fórmula para estimar dichas capacidades y necesidades, puede conducir a situaciones perversas y hasta absurdas como se comentara en esta nota. Sin embargo, el enfoque de capacidades y necesidades fiscales, adecuadamente diseñado como se ha explicado previamente, evita la posibilidad de conductas estratégicas de los gobiernos dándole mayor objetividad al sistema de reparto, como exigen el inciso 2 del art. 75 de la Constitución Nacional.

Para el lector interesado para mayores extensiones sobre la aplicación del enfoque de necesidades fiscales y el diseño de fórmulas para la distribución de recursos (primaria y secundaria) de un fondo común coparticipable, se sugiere la lectura de los trabajos ya citados (Piffano, H. 1998a, 1998b, 1998c y 1999)¹². En ellos se pueden encontrar detalles sobre las alternativas metodológicas para medir capacidades tributarias y también respecto a la estimación de las necesidades de gasto, siguiendo la metodología equivalente del empleo de un *benchmark* (sistema tributario provincial y estructura de funciones a cumplir) calibrado mediante la fijación de “estándares” o “valores postulados”, aplicando el método de los determinantes, y permitiendo resultados no influyentes por la conducta política individual de las jurisdicciones.

Una aclaración importante que debe remarcarse, es que el método habilita a que cada jurisdicción adopte su propia política tributaria y de gasto preferida, pero sus decisiones sobre presión tributaria propia (que inclusive contempla la posibilidad a decidir no establecer un determinado impuesto para el cual se tiene la potestad de establecer) y de gasto incurrido, no constituyen la base de justificación de las transferencias de nivelación hacia su jurisdicción. Por el contrario, excesos de gasto y reducciones de ingresos propios habrán de mejorar las situaciones relativas del resto de las jurisdicciones, al afectar marginalmente los promedios empleados para fijar los estándares.

Finalmente, un comentario respecto al empleo de variables censales o no censales. El método de los estándares o valores postulados puede acudir al uso de variables censales, como el caso de la vivienda (para el inmobiliario urbano) o de la población para expresarlos en términos per capita. Si en la definición de lo que es censal se incluye los bienes registrables, como automotores, el enfoque también se basa en este tipo de

¹² Asimismo, Nota 4 y Nota 5 en este documento.

registros. El enfoque de capacidades tributarias y necesidades fiscales no está en conflicto con el uso de este tipo de variables explicativas como *proxies* de las bases tributarias y de las necesidades de gasto, sino todo lo contrario.

Lo que está en discusión aquí es cómo identificar a la “fórmula” del prorrateo del fondo común coparticipable. O se sigue el camino tradicional de consensuar una “fórmula mágica” como la de la Ley N° 20.221 (con un *mix* de variables sujetas a la arbitraria definición de qué variables o indicadores y esquema de ponderación utilizar) o si se intenta un cálculo más racional de estimación de las genuinas necesidades y capacidades, de forma de “garantizar” - aunque ciertamente no imponer - un paquete básico de bienes públicos subnacionales a todo ciudadano independientemente de su lugar de residencia.

Referencias

Bird, R. and Gendron, P. P. (1998): “Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems One Solution?”, *International Tax and Public Finance*, 5, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Nuñez Miñana H. y A. Porto (1980): “Capacidad y Esfuerzos Tributarios Relativos”, *Económica*, La Plata, No 3.

Piffano, H. L. P., (1998a): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 2*, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., (1998b): “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 5*, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1998c): “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, *Revista ECONÓMICA N° 3*, Año XLIV, Número Especial, año 1998.

Piffano, H. L. P. (1999): “La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo N° 26*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. (2003): “Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidad fiscales”. Versión original presentada en las XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza. (www.aaep.org).

Piffano, H. (2004): “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación, Departamento de Economía, UNLP. *Mimeo*. La Plata. Ver Nota 7.

Porto, A. (2003): “Capacidad, Necesidad y Esfuerzo Fiscal, y Distribución secundaria de la coparticipación”, Departamento de Economía, UNLP, *Mimeo*, Julio.

Zapata, J. A (2003): “*Propuesta de distribución de la recaudación fiscal nacional*”, Documento Base elaborado para el Seminario organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública (ASAP), con el auspicio de la Secretaría de Hacienda de la Nación, Buenos Aires.

NOTA 7

“LA REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE REGIONES O LA RACIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN”¹

1. Introducción

En la literatura sobre federalismo fiscal es usual encontrar la afirmación de que en un sistema federal de gobierno existe un grado de libertad extra en la restricción presupuestaria: el equilibrio o balance presupuestario (incluyendo cualquier ítem de deuda pública), no es requerido a cada nivel o unidad de gobierno. La recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede ser insuficiente para financiar el total de sus erogaciones, y en tal caso, la diferencia ser financiada con transferencias de otros niveles de gobierno. Los principios de asignación de potestades tributarias - según la teoría normativa convencional - induce a generar una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales de gobierno y superavitaria del nivel central, circunstancia que hace por demás imprescindible establecer tales transferencias compensadoras desde el nivel federal.

Adicionalmente, cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales o subnacionales difieren en forma importante, las transferencias compensadoras a través del gobierno central (transferencias de nivelación), según este enfoque, resultan necesarias a fin de evitar migraciones no deseadas entre los estados y garantizar objetivos de equidad distributiva para todo ciudadano independientemente de su lugar de residencia.

Finalmente, los derrames de beneficios interjurisdiccionales provocados por decisiones de gasto de los gobiernos locales o subnacionales, dan sustento a sostener la conveniencia de compensar con transferencias específicas a los gobiernos que financien tal tipo de emprendimientos, de manera de internalizar en ellos tales beneficios e inducir a un dimensionamiento socialmente óptimo del gasto público pertinente.

En efecto, la teoría normativa, ha elaborado reglas sobre la estructuración del sistema de aportes intergubernamentales. Así Break, G. (1980), en un estudio de la Brookings Institution, estableció un panorama sistemático de los subsidios intergubernamentales, distinguiendo:

Aportes Condicionados: mediante los cuales el gobierno central asigna subsidios condicionados destinados al financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Siguiendo el principio estándar Pigouiano de subsidiar a los individuos por acciones que generan externalidades positivas a terceros, el argumento aquí, como se indicara, es que los términos del aporte condicionado inducirán al gobierno local o estadual a “internalizar” los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión local.

¹ Extraída de nota desarrollada en el ámbito del Departamento de Economía, UNLP, La Plata, 2004. El autor agradece comentarios preliminares recibidos de Raúl Gaya y de Eusebio Cleto del Rey, éste último en oportunidad de efectuar su comentario al trabajo más corto sobre este tema presentado en la 39 Reunión Anual de la AAEP (ver documento, comentario y réplica en la página (www.aaep.org)). El autor asume no obstante toda responsabilidad por lo expuesto en la nota.

Varios autores trabajaron sobre este argumento. Boadway y Wildasin (1977), Goodspeed (1985) y Brown y Oates (1987) ofrecen argumentos para justificar los aportes como medio de corregir externalidades migratorias.

Aportes no condicionados: el segundo tipo de subsidio es el aporte no condicionado, cuya justificación estriba en razones de equidad – transferencias de nivelación o igualación -, con sumas más generosas dirigidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, circunstancia que apunta a objetivos de redistribución del ingreso en la sociedad. Gramlich (1977) considera a este objetivo como el argumento principal de los aportes destinados a redistribuir ingreso desde las regiones ricas a las pobres de un país.

Finalmente, Boadway, R. y Flatters, F. R. (1983) destacan las tres razones citadas para justificar las transferencias: el cubrimiento de las brechas deficitarias subnacionales, debido al usual mayor grado de centralización tributaria que de gasto en la estructura vertical de los gobiernos, el objetivo de igualación o nivelación fiscal entre jurisdicciones y las destinadas a compensar los efectos de derrame o externalidades interjurisdiccionales.

La redistribución de ingresos tributarios entre regiones calificadas como “ricas” a regiones calificadas como “pobres”, constituye una práctica usual en algunos países federales, como Canadá, Australia, Alemania y también en Argentina. Esta política de transferencias de igualación o nivelación ha sido justificada usualmente en base a consideraciones de equidad distributiva interjurisdiccional. La cuestión de la eficiencia ha sido preocupación de parte de la literatura académica, pero poco tenida en cuenta a nivel de algunos expertos y hacedores de política. Asimismo, más recientemente, han surgido dudas sobre la eficacia de tal política redistributiva, ante la posibilidad de que “pobres residentes en regiones ricas terminen subsidiando a ricos residentes en las regiones pobres”.

Estos temas de eficiencia y equidad de las transferencias interjurisdiccionales de nivelación son discutidos en esta nota, aunque muchas de las implicancias encontradas para este tipo de transferencias, son aplicables a las transferencias verticales destinadas simplemente a salvar las brechas aludidas entre superávits centrales y déficits subnacionales. El análisis de las transferencias compensadoras de externalidades interjurisdiccionales se discute en la Nota 8.

2. Antecedentes en la literatura

Existen abundantes antecedentes en la literatura internacional y nacional analizando los argumentos que intentan encontrar racionalidad a las transferencias de nivelación, planteados en términos de eficiencia económica o bien de equidad distributiva. Los resultados encontrados son contradictorios.

En un primer momento, autores como Buchanan (1950, 1952), Boadway, R. (1980) y Boadway, R. y Flatters, F., (1983), coincidieron en que las transferencias de igualación, al permitir un tratamiento igualitario a personas de una misma federación, promueven la equidad². Asimismo, se sostiene que al desestimular migraciones fiscalmente inducidas

² Buchanan, J., modificó posteriormente su opinión sobre el punto en Buchanan, J. y Wagner, R. (1970).

permitiendo a cada provincia proveer un cierto mínimo estándar de servicios públicos, se reducirían las barreras a la movilidad fiscalmente inducida de los factores y, consecuentemente, mejoraría la eficiencia económica. En este sentido, se argumenta, las transferencias de igualación que reducen los diferenciales de beneficios fiscales, “parecen crear una de esas instancias raras en economía en que coinciden consideraciones de eficiencia y equidad” (cita de Shah, A., 1994).

En contraposición, autores como Scott, A. D. (1977) y Courchene, T. J., (1978) han señalado que los pagos de igualación, tendientes a corregir inequidades fiscales, inducen a una ineficiente asignación de recursos regionales. Los subsidios desalientan la automigración del trabajo hacia regiones de alto ingreso donde sería más productivo su empleo. Desde el punto de vista de la eficiencia, la igualación, al eliminar fiscalmente la incidencia de los diferenciales de costos de los insumos en la provisión de bienes, implicará ineficiencias paretianas. Como señalara Oakland, W. (1994a y 1994b), igualar las condiciones fiscales significa pretender borrar las diferencias del mapa económico, alentando decisiones erróneas de localización. Oates, W. (1977), advierte que aún un objetivo más restringido como es el de asegurar un nivel “mínimo” de servicios, puede implicar un sacrificio en términos de una asignación de recursos eficiente y de una distribución equitativa de la renta, aludiendo respecto del segundo argumento al problema de la “transferencia de los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres”³. Oakland, W. señala adicionalmente la inconsistencia del argumento al no tenerse en cuenta las necesidades de gasto privado, de manera que un enfoque igualador de bienes públicos exclusivamente no se justificaría, salvo que el paquete total de bienes públicos se considere como bien preferente o meritorio. Tampoco el argumento respecto a la aplicación alternativa de los conceptos “capacidad tributaria” y “esfuerzo tributario” de la jurisdicción, cuando en ella incide la inclusión o no del potencial tributario que generan, por ejemplo, las rentas provenientes de la explotación de un recurso natural exclusivo (como turismo), que admite la “exportación del impuesto” hacia no residentes.

Desde el ángulo de la eficiencia, solamente se justificarían las transferencias de nivelación, cuando los sistemas tributarios subnacionales generan residuos fiscales diferenciales “distorsivos”⁴, o cuando se está en presencia de fuertes asimetrías en la distribución de recursos naturales en cabeza de los gobiernos subnacionales, que producen rentas no privatizadas y ellas no son capitalizadas. En rigor, desde el punto de vista económico, si los sistemas tributarios de las jurisdicciones subnacionales estuvieren basados en el principio del beneficio, en ausencia total de rentas provenientes de recursos naturales propios no capitalizables, no serían necesarias las transferencias de nivelación desde el ángulo de la eficiencia pues, por definición, los residuos fiscales serían iguales entre sí, o acordes con la provisión de bienes públicos según las preferencias diferenciales de las comunidades. Si en cambio, se verificaran diferencias en los residuos fiscales debido a la existencia de esquemas fiscales subnacionales no neutrales (por ejemplo, debido a distintos grados de progresividad en materia de gasto

³ Ver en Bara, R. (1994) comentarios sobre este punto. Bara recuerda esta advertencia de Oates al tiempo de reconocer que, aún así, dichas transferencias son consideradas un objetivo legítimo de la hacienda federal.

⁴ La distorsión podría eventualmente ser compensada mediante la política de precios o por tasas federales diferenciales en impuestos que graven bases tributarias comunes no demasiado móviles, sin necesidad de transferencias de ingreso regionales. Esta solución, sin embargo, normalmente enfrentaría límites constitucionales en una federación.

público y/o de impuestos⁵), entonces las transferencias federales de nivelación podrían estar justificadas para neutralizar tal efecto distorsivo, que estaría generando migraciones de factores no deseadas desde el punto de vista de la óptima asignación de recursos.

En el ámbito local, siguiendo el criterio enunciado inicialmente por Buchanan, J. (1950), algunos autores como López Murphy R. (1996), reconocen que aceptada la asimetría entre grupos de personas de ingreso familiar igual, las transferencias del gobierno federal deberían procurar la igualdad de trato entre ciudadanos de igual ingreso localizados en distintos lugares. Todo intento de igualar capacidades fiscales de los gobiernos, por otro lado, debería tratar que en tal caso la canasta de bienes públicos sobre la cual definir la igualación sea restrictiva, para evitar excesivos costos de eficiencia, por ejemplo, permitiendo una localización inapropiada en términos de un medio ambiente hostil, ya sea por razones geográficas o climáticas.

Adicionalmente, algunos autores han cuestionado inclusive no tanto la necesidad sino el “signo” de la transferencia de nivelación (el signo del “*fiscal gap*”), desde el ángulo estrictamente de la eficiencia, desafiando las conclusiones de la teoría normativa tradicional. Así Boadway, R. y Keen, M., (1996), mediante un modelo de optimización con dos niveles de gobierno, demuestran que si se computan los “efectos externos verticales” de los impuestos federales y de los gobiernos subnacionales - que erosionan bases tributarias compartidas e, inclusive, bases supuestamente diferentes, como ser la concurrencia de un impuesto a los salarios del gobierno federal y un impuesto a las ventas del gobierno subnacional -, puede surgir la conveniencia de transferencias “negativas” (o inversas) a los gobiernos de nivel inferior. El punto resulta, por lo tanto, relevante a la hora de pretender justificar las transferencias desde el punto de vista asignativo⁶.

Las transferencias de nivelación implican necesariamente acuerdos federales sobre distribución de fondos que son acumulados centralmente a través de impuestos nacionales. Este mecanismo plantea el conocido “*common pool problem*” (el problema del fondo común) que autores como Persson T. y Tabellini, G. (1999) han explicado en su ya conocido trabajo. Otros autores han discutido este problema a partir de modelos similares a los empleados por Persson y Tabellini pero suponiendo que los bienes locales producen externalidades sobre otros grupos. Persson y Tabellini citan como literatura sobre este enfoque a los trabajos de Besley, T. y Coate, S. (1998), Lockwood, B. (1998) y Daveri, F. (1998). De esta manera, la introducción del argumento de la externalidad genera una discusión sobre los arreglos institucionales óptimos (descentralización versus centralización), donde se habrán de contrastar dos problemas de incentivos contrapuestos: plena descentralización impide que las externalidades sean internalizadas, en tanto plena centralización plantea el dilema del costo compartido a través del fondo común. Las recomendaciones de política según Persson y Tabellini

⁵ Debe recordarse que la vigencia del principio de correspondencia fiscal no exige como condición esencial al método del beneficio como sustento único de la tributación local (advertencia de López Murphy, R., 1996).

⁶ El modelo de Boadway y Keen asume igualdad de gustos e ingresos familiares entre jurisdicciones, así como ausencia de efectos de derrame (“*spillovers*”) y de diferencias en capacidades o necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales, de manera de asegurar que cualquier transferencia intergubernamental emerja del análisis como resultado de la existencia de determinada “brecha fiscal” debido a razones de eficiencia.

dependerán de la fuerza que el analista le asigne a cada argumento y las características del *trade off* al que se habrá de arribar finalmente.

Desde el ángulo de la equidad horizontal y los problemas de distribución del ingreso, también la justificación de las transferencias de nivelación ha sido cuestionada. Todo intento de redistribuir ingreso desde las regiones ricas hacia las pobres, habrá de inducir migraciones que provocarán cambios en los precios relativos de los factores, que a su vez habrán de nivelar el “ingreso comprensivo” (“*comprehensive income*”) o suma del ingreso por retribución de los factores más beneficio fiscal neto o residuo fiscal, en todas las jurisdicciones. Esto último y en especial la posibilidad de que los diferenciales en ventajas fiscales resulten finalmente capitalizadas en los valores de los inmuebles, ha inducido a Oates, W. (1979) a afirmar que: “... *la existencia de diferenciales fiscales (por ejemplo, niveles variables de capacidad fiscal) entre jurisdicciones tenderá en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades de aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas al ser compensados al pagar alquileres de tierras más bajos; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, en cierto grado, políticamente autorregulada (“self-policing”). La necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Quizás es mejor considerar su función como una cuestión de gusto...*”⁷.

Por su parte, Shah, A. (1994) señala que siendo la capitalización de impuestos y gastos un fenómeno “penetrante”, la posibilidad de que las transferencias de nivelación retarden las migraciones fiscalmente inducidas es extremadamente tenue. Se reconoce que en presencia de capitalización completa, no existirá ninguna base de equidad y eficiencia para las transferencias de igualación de cualquier variedad general no condicionadas, debido a que las personas de las regiones con superávits fiscales pagan relativamente más por los servicios privados y menos por los servicios públicos, y, viceversa, para regiones con deficiencias fiscales.

López Murphy, R. (1996) reconoce que desde el ángulo de la equidad, resulta difícil encontrar una justificación para tratar de modo diferente a una jurisdicción respecto de otra por razones distintas de la distribución personal del ingreso. En todo caso, según este autor, una concepción de “igualitarismo específico”, en el contexto de los bienes meritorios de Musgrave. R. (1959, 1987) o donde la equidad interindividual es vista de manera específica a lo Tobin, J. (1970), debería permitir financiar en cada jurisdicción ciertos componentes del gasto, como educación, salud, pobreza, etc.

También en el ámbito local Bara, R. (1994) ha citado como débiles las razones de equidad de las transferencias de nivelación debido a la dificultad de relacionarlas con el criterio de distribución personal del ingreso; al trato de diferencias de ingresos que corresponden a las condiciones de productividad o a inconvenientes del medio ambiente de cada región; a los problemas de definir cuál es la distribución equitativa de la propiedad de los recursos naturales; y, finalmente, a los problemas de información y de implementación.

Aportes importantes para esta discusión resultan de los estudios sobre las consecuencias empíricas del sistema de transferencias. En el ámbito local, pueden citarse los trabajos de Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995) y de Porto, A. y Cont, W. (1996). En general, los estudios intentan corroborar la hipótesis de la incidencia progresiva de la política fiscal

⁷ Cita de Dowd, K, (1984).

en Argentina. Pero la cuestión que más interesa a los fines del federalismo fiscal - indagada por los autores -, es si la redistribución regional de ingresos producida por el régimen de coparticipación impositiva, conduce a una mejora en la distribución personal del ingreso. El probable resultado “negativo” sobre la distribución personal del ingreso producido por las transferencias interjurisdiccionales, ha sido sugerido en varios trabajos pero sin la debida corroboración empírica, razón por lo que la consulta a estudios como los citados resulta necesaria⁸. De las conclusiones arribadas por los autores de estos estudios, surge que la política fiscal operada a través de las transferencias verticales Nación - Provincias, “mejora la distribución personal del ingreso en todas las Provincias”; ello debido a la incidencia “progresiva” tanto de gastos como de su financiamiento tributario. Sin embargo, lo que parece no quedar demostrado es la hipótesis sugerida al comienzo, es decir, que los pobres de las regiones ricas financien a los ricos de las regiones pobres; básicamente por dos razones. La primera, porque la circunstancia de que tanto gastos como tributos luego de la coparticipación, generen una distribución más progresiva del ingreso en todas las provincias⁹, no significa anular la posibilidad de que una “menor transferencia” desde las regiones ricas a las pobres genere una distribución personal aún más progresiva¹⁰. En rigor, lo que se demuestra es la progresividad de la política fiscal en general, y no que ello se deba a la existencia de determinado nivel de transferencias. De ser esto cierto, entonces la redistribución regional provocada por la coparticipación podría estar desmejorando la distribución personal del ingreso¹¹. La segunda, es de orden empírico y se refiere a dos cuestiones esenciales. En primer lugar, debido al problema usual en este tipo de estudios de asimilar la noción de “gasto” con la de “beneficio” recibido por dicho gasto dirigido a las familias, circunstancia sobre las que emergen dudas debido al usual subsidio a la oferta como está estructurado la provisión de los servicios¹² y, esencialmente, porque de todas maneras el beneficio debería medirse por las ganancias en bienestar generados por los servicios del gobierno (no por su costo de provisión)¹³. En segundo lugar, porque para la distribución de gastos e impuestos entre quintiles se ha utilizado una estimación

⁸ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se cita a Bauer (1971) -citado a su vez por Atkinson (1975)- quien sugiere la posible colisión regional-personal dada por la redistribución de ingresos desde las familias pobres de los países ricos hacia las familias ricas de los países pobres. También para Argentina, el mismo Porto, A. (1990) y Artana, D. y López Murphy, R. (1995), con relación a las transferencias interjurisdiccionales derivadas del régimen de coparticipación.

⁹ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se correlacionan la variación en el ingreso con el ingreso per capita inicial de cada quintil arrojando el ajuste un coeficiente negativo, indicativo de que los grupos de mayor ingreso financian a los de menor ingreso. Por otra parte, al estimar la incidencia de gastos y tributos - calculando el índice de Reynolds-Smolensky (diferencia entre los coeficientes Gini antes y después) y los determinantes de las mejoras (o desmejoras) en términos de la progresividad y el tamaño de gastos e impuestos (índice de Kakwani) - concluyen que en todas las provincias gastos e impuestos resultan progresivos (disminuyen la desigualdad).

¹⁰ Más adelante en esta nota se trata analíticamente el punto.

¹¹ Del mismo trabajo de Porto, A. y Cont, W. (1996) surge, por ejemplo, que la provincia de La Rioja tiene el tamaño de gasto per cápita mayor ocupando el último lugar en cuanto a progresividad, en tanto que Buenos Aires arroja el menor gasto con una alta progresividad. Esto indicaría que si la provincia de Buenos Aires “no cediera tanto ingreso” a favor de provincias como La Rioja, podría mejorar con su mayor gasto la distribución personal del ingreso para el conjunto nacional. Por otra parte, el hecho verificado por los autores de que el Gini después de la política fiscal sea mayor en La Rioja que en Buenos Aires, es un resultado lógico debido al residuo fiscal diferencial (la presión tributaria per capita es mucho menor en La Rioja, en tanto que, inversamente, el gasto per cápita es muy superior en La Rioja, luego de transferencias).

¹² Nos referimos a las posibles “capturas corporativas” del gasto público, con distinto grado de ineficiencia e inequidad, en las provincias.

¹³ Por ejemplo, en el caso del servicio de seguridad, por el valor económico de la reducción del delito. Ver punto 9 más adelante.

para la Provincia de Buenos Aires, de manera que el efecto progresivo de la política fiscal en esta provincia aportante neta en la redistribución territorial de recursos (que los autores corroboran como más progresiva que en otras provincias receptoras de recursos como La Rioja), es extrapolado no obstante como válido para todas las jurisdicciones.

Otro aporte sobre este tipo de mediciones se encuentra en Gaya, R., Piffano, H. y Rocha, S. (2000) y Gaya, R. y Rocha, S. (2001). Los hallazgos sugieren que las desigualdades en la distribución del ingreso entre personas se deben esencialmente a asimetrías internas de cada provincia y no tanto a desigualdades entre provincias, sea medida la desigualdad antes o después de las transferencias; sugiriendo un enfoque de redistribución personal y no regional de la política fiscal con fines redistributivos.

Finalmente, aportes recientes de Porto, A. (2003) han procurado reunir los argumentos sostenidos por la literatura del enfoque normativo tradicional, justificando el centralismo tributario y las transferencias desde el gobierno central.

En los puntos que siguen se analizan con sentido crítico todos estos aportes de la literatura, conduciendo a descalificar muchos de los argumentos adelantados por dicho enfoque. Desde el punto de vista económico, como se verá, se entienden débiles los argumentos para justificar las transferencias de nivelación. No obstante, el punto de vista “político federal” de estas transferencias deberá ser aceptado como restricción política fundamental en el diseño federal y, respetando esta restricción, es que se ha elaborado la propuesta que fuera presentada ya en documentos previos¹⁴.

3. Los argumentos del enfoque normativo tradicional por el centralismo tributario y las transferencias interjurisdiccionales

Los argumentos planteados por el enfoque normativo tradicional tendientes a justificar un sistema tributario centralizado y la consecuente necesidad de transferencias interjurisdiccionales, comprenden una larga lista de *issues* y/o justificaciones¹⁵.

1) Subaditividad de la función de costos de recaudación

La subaditividad de la función de costos de recaudación significa sostener que un solo organismo recaudador sería la forma de minimizar el costo de obtener un nivel dado de recaudación (por la existencia de costos fijos, de rendimientos crecientes para los factores variables y/o de economías de diversificación o *scope*). Además de los menores costos para el gobierno, también existirían economías para los contribuyentes que presentarían declaraciones de impuestos y efectuarían pagos a un solo organismo. En este caso, las transferencias del gobierno central deberían ser de libre disponibilidad y basadas en un criterio devolutivo.

Sobre este argumento surgen las siguientes críticas e interrogantes:

¹⁴ Ver Piffano, H. (1989, 1995, 1998 y 1999) y Notas 4 y 19. Como se indicara en Nota 4, este criterio implica descalificar los argumentos que algunos expertos emiten con relación a la “inviabilidad económico-financiera” de determinadas provincias, las que debe recordarse son anteriores a la existencia de la Nación. Sin embargo, esto no significa reconocer la posibilidad de futuros arreglos institucionales que deriven en una eventual nueva regionalización (total o parcial) y/o modificación de hecho de las fronteras económicas o políticas de las jurisdicciones.

¹⁵ Ver Porto, A. (2003) para una presentación completa de estos argumentos.

a) La existencia de economías de escala, costos fijos, o economías de diversificación, constituye un argumento esencialmente empírico que debe ser cuantificado con vistas a demostrar la validez del mismo. En particular, porque las economías de *scope* pueden tener signo contrario a la de los costos fijos. Este tipo de argumento – en general referido a los costos fijos – ha sido citado por algunos expertos para sugerir la desaparición de algunas provincias, regionalizar el país, etc. De esta manera en Argentina, por ejemplo, se evitaría tener que financiar 24 poderes ejecutivos, 24 poderes legislativos, 24 poderes judiciales, 24 de todo lo que tenga que ver con un gobierno federal. Sin embargo, la existencia de gobiernos provinciales responde al diseño federal y este diseño puede que tenga “extra-costos” fijos de administración respecto a un sistema unitario, en el que las administraciones regionales no necesitan recaudar y sean meros agentes de ejecución de las decisiones fiscales del gobierno central o que dejando libre su decisión de gasto, dicho gobierno central procure la forma de financiar el gasto agregado de las provincias. Duda a este respecto: ¿Cuál gasto agregado? ¿El que dicen las provincias que deben incurrir o gastar?

b) El argumento naturalmente descuida la evaluación de los “costos” sociales que la falta de autonomía tributaria provincial pueden causar. Satisfacer una necesidad regional o local implica maximizar el rendimiento de los recursos disponibles y esta maximización debe computar las necesidades y el costo de oportunidad de su satisfacción en cabeza de los electores. Mal puede sugerirse el centralizar las decisiones tributarias “correctas”, si se debe dimensionar las transferencias sobre la base del deseo de gastar de los políticos locales, sin verse estos en la necesidad de asumir los costos políticos inherentes a la decisión fiscal de solicitar el pago de impuestos a sus electores. Indagando sobre esta cuestión, se habrá de descubrir asimismo al teorema de la descentralización de Oates.

c) El problema anterior no se resuelve con distribuir los recursos mediante transferencias de libre disponibilidad y con carácter devolutivo, pues:

(i) En primer lugar, por una cuestión de *accountability*. El electorado cuando pague sus impuestos al gobierno nacional no podrá computar en qué medida ello responde a la necesidad de financiamiento de los bienes públicos nacionales, provinciales o municipales (pues se asume que una fuerte centralización habrá de requerir que parte de los recursos terminen financiando también a los municipios). No es posible imaginar que el electorado conozca estos costos diferentes si paga a un solo gobierno por el total.

(ii) En segundo lugar, porque el sistema se complicaría administrativamente si se espera que cada gobierno provincial pueda fijar su propia presión tributaria sobre la base gravada (alícuota adicional), con o sin una cierta banda de variación consensuada con el gobierno nacional.

(iii) En tercer lugar, porque no en todos los impuestos resulta fácil identificar de qué territorio provienen los recursos. En esto los impuestos nacionales plantean diferencias importantes con respecto a los provinciales o locales. Por ejemplo, considérese el caso del IVA nacional. Actualmente el IVA (diferencia entre débitos y créditos fiscales de todas las ventas y compras de cada empresa) son ingresados en el domicilio fiscal de las firmas. En este caso habrá que agregar información para aplicar el criterio devolutivo; ¿cuál información?; depende del criterio empleado. Si es el criterio de origen, habrá que identificar el lugar donde los bienes son producidos o, en todo caso, el lugar donde

reside la firma vendedora (no necesariamente su domicilio fiscal). Si es el criterio de destino, habrá que saber donde se produce el consumo final (que naturalmente tampoco coincide con el domicilio fiscal de las empresas, exigiendo a su vez gravar con tasa cero a las ventas interjurisdiccionales “sin controles en frontera”¹⁶). En ambos casos se requiere de información que habrá de surgir de las contabilidades de los contribuyentes, dando lugar a posibles arbitrajes no deseados o directamente a fraude fiscal, en particular si se admite que la presión tributaria entre regiones difiera. En definitiva parece que en los impuestos como el IVA, localizar la base tributaria admite criterios diferentes (que benefician o no de forma diferente a los fiscos provinciales) y la administración es compleja al requerir información contable y extracontable de los contribuyentes, posibilitando arbitrajes y fraudes.

En el caso de los impuestos tradicionalmente provinciales o locales que se intente centralizar, obviamente la localización es no solo más sencilla sino directa. Por ejemplo, en el Impuesto Inmobiliario será posible ubicar la base. También será posible diferenciar las alícuotas. Hay sugerencias válidas para centralizar los catastros. Un gran catastro nacional evitaría el problema de deficiencias técnicas de los gobiernos provinciales, mayor equidad en las valuaciones, mayor margen para gravar más a los ricos, gravar más a los ricos de ciertas regiones donde no abundan los pobres, etc. Habría muy probablemente economías de gastos al contratar al satélite o sistema de relevamiento geográfico, etc. La recomendación entonces ¿significará centralizar estos impuestos también? ¿O solamente facilitar o centralizar los catastros?

Existe un conjunto de otros posibles impuestos a reconocer a los gobiernos provinciales en los que la localización de la base no es dificultosa: uso de combustibles, internos, etc.¹⁷. La duda es si la recomendación conduce a mantener centralizados o no estos tributos.

(iv) Finalmente, ningún sistema de participación (coparticipación) deja de contener ingredientes redistributivos en sentido territorial. De hecho ninguna ley de coparticipación de la Argentina ha sido “estrictamente devolutiva”. Nuevo ingrediente para distorsionar la percepción del costo de oportunidad de las demandas de gasto público, aún suponiendo que dentro de la función de utilidad de los votantes exista una motivación a favor del consumo de bienes de otros conciudadanos (el argumento de la redistribución como externalidad).

2) Minimización de la carga excedente de los impuestos

Se ha sugerido tener presente la Regla de Ramsey para el diseño del sistema tributario, para lo cual la centralización permitiría cumplimentar el objetivo de minimizar la carga excedente de los impuestos diferenciando las alícuotas según regiones y bienes, de acuerdo a la condición:

$$\frac{\mu}{\lambda} = \frac{1}{1 - \tau_{i1}\eta_{i1}} = \frac{1}{1 - \tau_{i2}\eta_{i2}} = \frac{1}{1 - \tau_{ij}\eta_{ij}} \quad i = 1, \dots, n$$

siendo:

¹⁶ Ver Piffano, H. (2003b).

¹⁷ Ver Piffano, H. (2003c).

μ : el costo marginal de la recaudación en términos de utilidad social
 λ : la utilidad marginal privada del ingreso
 η : la elasticidad-precio de la demanda – suponiendo que no existen efectos ingreso ni efectos precio cruzados.
 τ_i : la alícuota como porcentaje del precio final del bien
 n : los bienes

El argumento - aún aceptando el supuesto de efecto ingreso nulo y ausencia de efectos precio cruzados entre los bienes - parece no poder superar la fuerte recomendación de la fijación centralizada del valor de λ y de las alícuotas impositivas τ_i .

La recomendación implica la existencia de un “*central planner*” benevolente y omnisciente, capaz de tener toda la información relevante para poder instrumentar tal tipo de política. La existencia de un *central planner* benevolente y sabio, parece normal para un ejercicio teórico, pero poco pragmático y ciertamente ingenuo en el campo de la teoría de la política económica práctica. ¿Porqué no dejar que cada comunidad local o regional defina λ y τ_i ? ¿Porqué no posibilitar que el gobernante local pondere de forma diferente a λ según el patrón redistributivo vertical deseado en su jurisdicción? y ¿Por qué no dejar que el decididor local y los electores locales decidan el nivel de τ_i ? ¿Si la decisión sobre esto es local, no se minimizarían las cargas excedentes del padrón de contribuyentes, al acercar la decisión del votante mediano local a las preferencias de sus vecinos locales? ¿Qué estructura burocrático-administrativa y qué cuerpo constitucional y legal permitirían garantizar la aplicabilidad y el cumplimiento efectivo de la condición Ramsey a nivel nacional, es decir, rigiendo en todas las provincias? ¿Será posible justificar los tratos diferenciales en virtud de las disposiciones del inciso 19 del art. 75 de la Constitución?¹⁸.

3) Competencia tributaria

El tercer argumento centralista aduce que la competencia tributaria interjurisdiccional puede originar una ineficiente provisión de bienes públicos locales. En efecto, existe cierta bibliografía que sostiene el argumento de que la competencia tributaria es dañina y que genera una provisión sub-óptima de bienes públicos subnacionales (“*race to the bottom*”)¹⁹.

Respecto a este argumento surge la siguiente duda: ¿porqué un gobernante habría de intentar atraer inversiones a su territorio bajando las alícuotas de sus impuestos sino no es con la finalidad de ensanchar la base tributaria y su rendimiento tributario? Pareciera un caso difícil de sostener una hipótesis contraria, salvo que se asuma miopía de los electores a la hora de votar y corrupción en los funcionarios públicos locales. Si el gobernante local no suministra los bienes públicos que necesita la comunidad, alguna señal habrá de recibir de ella en la votación, inclusive de las mismas empresas (*lobby*) que el político intenta radicar en su territorio. Por cierto que si debe financiar de alguna manera su gasto y los *lobbies* beneficiados con la rebaja tienen peso (más adecuadamente, “poder de amenaza” en el lenguaje de teoría de los juegos), la

¹⁸ “Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; **promover políticas diferenciadas** que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen”.

¹⁹ Ver Zodrow, G. y Mieszkowski, O. (1986), Wilson, J. D., (1986, 1999).

descentralización tributaria lo obligará a hacer pagar el costo a alguien distinto de su electorado. El problema conduce quizás, aunque no necesariamente, a reconocer las señales del votante mediano. En caso contrario, si los votantes son libres y tienen transparencias de información y perciban que los gobernantes no le abastecen de los bienes públicos necesarios, votarán en su contra.

El argumento es rebatido por la escuela del *public choice* (Brennan y Buchanan, 1977, 1978). El enfoque del *public choice* no parece perseguir simplemente el “reducir al Estado”, como indica Porto, A. (2003). En ningún momento estos autores han dejado de reconocer la necesidad de la existencia del Estado²⁰; sí en cambio de cómo evitar el despilfarro de los gobiernos, que es algo muy diferente. Los mecanismos del control ciudadano en los sistemas democráticos y representativos habrán de generar los incentivos para que los gobernantes les provean de los bienes públicos necesarios (aquellos de los cuales son responsables de proveer) incurriendo en los menores costos posibles. Por otra parte, el accionar de los *lobbies* opera en ambos niveles de gobierno. Lo contrario sería asumir que la democracia representativa no funciona a nivel local y sí funciona a nivel nacional. En tal caso, claramente debería olvidarse seguir discutiendo nada, mas bien en cambio imaginar cómo hacer para reformar la Constitución y diseñar un país unitario.

La solución de la centralización tributaria y las transferencias con criterio devolutivo mueve a volver a lo ya planteado en el punto al comienzo, para sostener que esto no resuelve el problema de la “guerra tributaria dañina”. Como acotación, la actual globalización mundial impide que ni siquiera un gobierno nacional pueda evitar triangulaciones y desvíos de bases tributarias a paraísos fiscales o a países que - sin llegar a constituir un paraíso fiscal con su connotación de lavado de dinero, etc. - proveen simplemente seguridad jurídica y confidencialidad para los ahorros y las inversiones (EUA). ¿Es posible que con la armonización centralizada de la política tributaria y alícuotas centralmente fijadas, el país (Argentina) pueda atraer algo?. Y si no atrae nada, porqué la alícuota ha de ser lo suficientemente alta y al mismo tiempo “no depredatoria”, ¿qué va a gravar el gobierno?

Finalmente sobre este punto, la literatura más elaborada sobre competencia dañina ha sido fundada en el supuesto básico de la existencia de imposición distorsiva sobre el capital en los gobiernos locales²¹. Si la competencia beneficiosa a lo Tiebout es mayor que la competencia dañina o no, dependerá de dos tipos de parámetros. Por un lado, la demanda regional diferencial (preferencias locales diferenciales); y, por el otro lado, la carga excedente provocada por el impuesto distorsivo sobre el capital y la subprovisión consecuente de bienes públicos locales, debido al intento de parte de los gobernantes locales de no lesionar los incentivos de localización de la inversión. Un interesante trabajo reciente de Brueckner (2004) ha analizado este problema utilizando un modelo de simulación²². La conclusión es que dependiendo de los aludidos parámetros, la competencia tributaria podría ser beneficiosa o por el contrario dañina.

²⁰ Al menos simplemente para garantizar los derechos de propiedad.

²¹ Este supuesto está ligado al empleo usual de impuestos sobre la propiedad inmueble como fuente de financiamiento de los gobiernos locales en los EUA. Para un *survey* más completo de teorías sobre competencia tributaria, ver Wilson, J. D. (2000).

²² Brueckner cita a la literatura básica sobre el tema, con referencias de Oates (1972), Berglas (1976), Wooders (1978), y otros autores.

No obstante, la mayor parte de la literatura que cuestiona la tesis de Tiebout tiene como supuesto común la existencia de un planificador central omnisciente y benevolente capaz de satisfacer la condición samuelsoniana en la provisión “local” de los bienes públicos. Se ignora en dicha literatura la existencia de costos de transacción y los problemas ligados al paradigma principal-agente en los mecanismos de decisión social de las democracias representativas. También ignora que cualquier decisión social basada en las preferencias del votante mediano “nacional” siempre arrojará una desviación estándar mucho mayor que las decisiones basadas en las preferencias de los votantes locales (teorema de la descentralización de Oates).

Además, el argumento de las externalidades y de carga excedente desde el ángulo de la imposición descuida el hecho de que la distorsión puede ser producida por políticas fiscales del lado del gasto de los gobiernos. Cuando están presentes asimetrías regionales en la provisión de bienes públicos, se verán distorsionadas las ecuaciones económicas de las inversiones privadas. En tal caso, la armonización tributaria no sería condición suficiente ni siquiera necesaria a los fines de evitar distorsiones en el comportamiento fiscal de los gobiernos²³. La débil separación de ambos lados del presupuesto: el gasto (incluyendo gasto exhaustivo, transferencias y gasto tributario) y los recursos tributarios, hacen que la teoría sobre armonización tributaria sea incompleta y, en muchos casos, induzca a conclusiones erróneas.

La discusión sobre competencia tributaria beneficiosa y competencia tributaria dañina constituye un debate permanente que habrá de continuar en el futuro, porque independientemente de los argumentos técnicos, ideologías y fuertes intereses económicos subyacen detrás de la cortina. Como es sabido, la Unión Europea persigue el incrementar la armonización tributaria entre sus estados miembros, reduciendo las asimetrías internas en las leyes tributarias (por ejemplo, en los caos de Luxemburgo, Reino Unido, o Suiza)²⁴. Al mismo tiempo, la UE está intentando persuadir al gobierno de los EUA para forzar al IRS a colaborar con la Comunidad informando a los estados miembros de la UE sobre intereses por depósitos en bancos de los EUA pagados a no residentes europeos²⁵. Tal tipo de regulación es fuertemente resistida por el sistema financiero de los EUA y parte de la dirigencia política, bajo el argumento del impacto negativo que ello provocaría en el flujo de capitales hacia los EUA, país que tiene una presión tributaria menor que la UE²⁶.

4) Externalidades interjurisdiccionales

El argumento de las externalidades o *spillover* de los beneficios del gasto local hacia otras regiones, es otro argumento para justificar las transferencias desde el gobierno central. Si bien el análisis de este argumento se tratará en detalle en la Nota 8, se adelantan brevemente algunos comentarios.

²³ Piffano, H. y Porto, A. (1994).

²⁴ El Comisionado de la UE por el mercado único ha estado negociando asimismo con Liechtenstein, Andorra, San Marino, y Monaco para alcanzar un acuerdo sobre intercambio de información y la introducción de un sistema de retenciones impositivas.

²⁵ La resolución IRS REG-133254-02 dictada durante la Administración Clinton y temporalmente suspendida, está a la espera de una resolución final del gobierno.

²⁶ Se argumenta que la iniciativa no resulta necesaria para el cumplimiento tributario en los EUA y que habrá de dinamitar a la economía americana, debido al flujo de capitales que abandonarían al sistema financiero americano, flujo estimado en alrededor de US\$2,3 trillones invertidos en instituciones financieras de los EUA, aunque la regulación solamente aplica a una porción de ese monto.

El planteo microeconómico usual para la justificación del subsidio (a lo Pigou) en el caso de presencia de externalidades positivas es claro y sencillo. No obstante, estos planteos son una simplificación de orden conceptual que no debe inducir a descuidar que no toda actividad económica ha de ser la promotora de los derrames de beneficios. Probablemente ello tendrá que ver con ciertas actividades o inversiones específicas, las que pueden ser las que a su vez viabilicen inversiones privadas, o infraestructura pública financiada por el gobierno de la región a subsidiar. Es importante poder distinguir la fuente de los derrames territoriales, de forma de que el subsidio resulte correctamente diseñado. Porto (2003) en su trabajo reconoce esto cuando al referirse al subsidio señala “...por unidad de bien público que genera la externalidad”.

El diseño adecuado del subsidio plantea al menos dos problemas. El primero, es el señalado de la identificación de la fuente generadora de la externalidad. En muchos casos, se combinan actividades principales y conexas y, en tal caso, puede no ser administrativamente sencillo diferenciar que es lo que hay que subsidiar. El segundo problema es el evitar el desvío de fondos del fisco de la región subsidiada a finalidades diferentes, circunstancia que exige del correspondiente monitoreo central. Pareciera que los gobernantes locales están en mejores condiciones de analizar las ventajas de cooperar con jurisdicciones vecinas si ciertas actividades generan derrames positivos a sus electores. El manejo central parece imposible de imaginar ante la variedad de situaciones que se pueden plantear.

Una observación importante, es tener presente que el subsidio basado en el argumento de las externalidades regionales, puede implicar transferencias federales importantes a regiones ya ricas y populosas, es decir, en desmedro de regiones pobres y más pequeñas, si se verificara el supuesto de economías de escala mencionado al comienzo.

5) Corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas

El argumento del fracaso de las decisiones colectivas se basa en el supuesto de que el gobierno local, siguiendo las señales del votante mediano, habrá de desconocer las preferencias del resto del electorado y, en tal caso, no se podría cumplir con la condición samuelsoniana de provisión óptima de los bienes públicos locales.

La solución propuesta es nuevamente centralizar los impuestos e instrumentar un sistema de transferencias para modificar el precio relativo del bien público respecto al bien privado percibido por el votante mediano. La corrección tendría el signo adecuado para resolver que todo el mundo quede contento (es decir en equilibrio samuelsoniano).

Este argumento deja al lector impactado. En primer lugar, ¿qué “central planner” habría de contar con la información necesaria para efectuar tales correcciones? Las transferencias deberían ser diferenciadas por jurisdicción, con un ingrediente adicional enorme de justificación técnica y viabilidad jurídico-política cuestionable (aparte de la justificación económica). En segundo lugar, que hace pensar que el gobierno central no se guíe por las señales del votante mediano “nacional”!. No es necesario acudir al teorema de la descentralización de Oates para imaginar que las distorsiones de las decisiones colectivas a nivel nacional serían enormemente mayores que la sumatoria de las distorsiones de las decisiones colectivas locales. Precisamente la descentralización

fiscal habrá de permitir minimizar el desvío estándar de las preferencias individuales respecto a las del votante mediano en cada jurisdicción, como ya se destacara.

Un argumento final sobre este punto, sugiere que las minorías bien organizadas han de tener mayor posibilidad de captura de los gobiernos locales, que del gobierno nacional. Este supuesto prejuzga sobre un hecho que habría que corroborar empíricamente. Por el contrario, es posible adelantar la hipótesis de que centralizando las decisiones en un gobierno central “planificador perfecto”, los *lobbies* tendrán un resultado mucho más eficaz al concentrar su actividad en un grupo reducido de funcionarios y no tener que lidiar con 24 grupos de funcionarios subnacionales. En países con institucionalidad débil con más razón.

Porto (2003) reconoce finalmente en las últimas dos líneas dedicadas a este argumento que el requerimiento informativo es un obstáculo para instrumentar este tipo de transferencias.

6) Diferentes elasticidades ingreso de los gastos e impuestos

Heller y Pechman (1967) adelantaron el argumento de las supuestas diferencias de elasticidades ingreso entre recursos y gastos de ambos niveles de gobierno (nacional y provinciales). El supuesto de elasticidades ingreso diferenciales y asimétricas respecto a recursos y gastos (más fuerte en recursos del gobierno central y más fuerte en gastos de los gobiernos subnacionales), induce naturalmente a la necesidad de las transferencias verticales para cubrir las brechas subnacionales (deficitarias) y nacionales (superavitarias).

Adicionalmente, en el trabajo de Porto (2003) se cita el argumento de Baumol (1967) de la “enfermedad de los costos”, indicando la tendencia al crecimiento del precio relativo de los bienes públicos locales.

Las elasticidades ingreso diferenciales constituyen un hecho empírico que pudo haberse corroborado estadísticamente en determinados países y momentos, pero que habría que revalidar en cada momento y lugar. Por ejemplo, el estudio de Heller y Pechman data de la década de los sesenta en EUA y obviamente se basa en datos de años previos. Sin embargo, surgen estos interrogantes:

(i) Los sistemas tributarios provinciales en Argentina también utilizan impuestos ligados al nivel de actividad económica. El Impuesto a los Ingresos Brutos constituye alrededor de la mitad de los recursos provinciales y su rendimiento evoluciona con el nivel de actividad o ingreso. Más aún, tratándose de un impuesto que grava los consumos intermedios, su elasticidad puede resultar aún mayor que la del IVA nacional²⁷.

(ii) Algunos gastos subnacionales puede que evolucionen positivamente con el nivel de ingreso (caso de justicia y seguridad, probablemente), pero en general los gastos evolucionan muy ligados al crecimiento poblacional y la urbanización (seguridad, educación, salud, alumbrado público), aunque la urbanización naturalmente puede ligarse a su vez al crecimiento o ingreso.

²⁷ Ver Di Gresia, L. (2003).

(iii) Los gastos de los gobiernos en bienes mixtos (educación y salud) pueden registrar un comportamiento inverso (relación negativa) con el nivel de ingreso. Ha quedado demostrado que en épocas de auge y alto crecimiento del ingreso, las familias suelen volcarse al segmento privado demandando servicios diferenciales de mayor calidad. En cambio en las recesiones o caídas del nivel de actividad e ingreso, las familias se ven inducidas a demandar servicios en el segmento público gratuito. En educación y salud esto es muy notorio. Hoy los servicios hospitalarios públicos de la Argentina se hallan colapsados. Los datos empíricos que registran crecimiento del gasto subnacional con el crecimiento del ingreso, puede que estén asimismo midiendo ganancias de los buscadores de rentas usuales en los gobiernos, facilitados por el auge de las recaudaciones. Pero esta influencia no parece ser menor en los gobiernos centrales, sino todo lo contrario²⁸.

(iv) El crecimiento del gasto de los Estados en EUA registra empíricamente el efecto del estrepitoso crecimiento de los gastos de seguridad social, en particular los del sistema de salud, donde Medicaid ha hecho estragos en las finanzas estatales. Por otro lado, el argumento de Baumol se refiere a la incidencia que el crecimiento de la productividad en el sector privado provoca sobre el sector público, pues asume que el gasto del Estado es intensivo en salarios y estos deben seguir el ritmo de crecimiento salarial del sector privado, pero con niveles de productividad inferiores. Pero este fenómeno afectará a todos los niveles de gobierno, no solamente a los subnacionales.

7) Niveles mínimos de ciertos bienes primarios

Porto (2003) cita a Oates (1977) cuando reconoce que “el argumento de niveles mínimos de ciertos bienes primarios (se supone bienes públicos) no tiene un fundamento económico claro”. Oates también había reconocido que las transferencias de nivelación no lo tienen y que en todo caso debe tratárselas como “una cuestión de gusto”, como ya se citara. En efecto, no lo tiene.

(i) El argumento de eficiencia referido a la externalidad es un supuesto que naturalmente implica reconocer que en el cómputo que el votante realiza de su residuo fiscal, o en todo caso de las tasas marginales de sustitución entre el gasto público y su ingreso (o entre bienes públicos y privados) estaría teniendo en cuenta el beneficio de sentirse solidario²⁹. No obstante, existen opiniones en la literatura sobre que esta función de caridad ciudadana puede mejor ser dejada a los gobiernos subnacionales o locales, debido a que la comunidad local conoce mejor a los pobres que los rodea y no tanto a los pobres de zonas lejanas y desconocidas. Sin embargo, desconcentrar la aplicación de los subsidios no resuelve totalmente el tema, pues hay que identificar el nivel de subsidio óptimo y equitativo, que en el esquema centralizador quedaría en manos del “*central planner*”. Si el gobernante local debiera fijar ese monto y procurar financiarlo con sus impuestos, probablemente tenga una mejor percepción de las funciones de utilidad de los electores, que habrán naturalmente de no coincidir con los electores de otras regiones.

²⁸ Las experiencias vividas en Argentina a comienzos de este milenio, con medidas fiscales y cuasi-fiscales monstruosas instrumentadas o alentadas desde el gobierno central, son abrumadoras en este sentido.

²⁹ Reconozcamos que este sentimiento no necesariamente puede obedecer a una actitud de “Madre Teresa” de los ciudadanos, sino también de miedo a que los pobres de alguna manera le saquen “la ayuda” por la fuerza.

(ii) Desde el ángulo de la equidad, la noción de ciertos bienes públicos como “éticamente primarios”, nos ubica en el campo de los bienes meritorios (Musgrave, R. 1959) o de equidad específica (Tobin, J., 1970), si es que dejamos que los funcionarios del gobierno decidan independientemente de lo que opinen sus ciudadanos. Pero aceptando que el funcionario obra en virtud de lo indicado previamente, es decir, movido por señales del votante mediano respecto al cómputo de la externalidad, surge la cuestión de qué nivel de gobierno debe fijar los estándares mínimos. No parece claro que pueda hacerlo un gobierno central; mas bien pareciera que el gobierno subnacional habrá de medir mejor esos mínimos, tomando en cuenta características propias de su región. Nuevamente la idea que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de su propia gente que un burócrata central. En tal caso, ¿el gobierno central deberá avalar (financiando con transferencias) el monto y tipo de subsidio decidido a nivel local?

Lo analizado conduce a que en definitiva la discusión lleva al tema importante: las transferencias de dinero entre niveles de gobierno y regiones con diferente capacidad de contribución.

8) Las transferencias intergubernamentales y la distribución personal del ingreso

En Porto (2003) se presenta un ejercicio microeconómico para poder justificar las transferencias de nivelación entre regiones basadas en razones de equidad distributiva. En realidad a medida que el lector va analizando las expresiones que identifican los supuestos del modelo, va advirtiendo que como resultado obvio de los mismos, se puede anticipar las bondades de la redistribución territorial de ingresos entre gobiernos, para resolver el problema de los pobres (redistribución personal de ingresos). No es necesario calcular las condiciones de primer orden, etc., para ilustrar este resultado. En todo caso, esto último resulta ser un ejercicio casi redundante.

La sugerencia que podría hacerse al respecto, a fin de garantizar mayor robustez a los resultados del modelo, es suponer que en la Región 2 (supuesta rica) - aportante de recursos - no existen pobres y que en la Región 1 (supuesta pobre) – receptora de las transferencias - no existen ricos. De esta manera nunca un pobre de la Región rica podrá financiar a un pobre de la Región pobre, pues no hay pobres en la Región rica, ni ricos en la pobre.

Una crítica importante es destacar que el argumento de la redistribución de dinero entre regiones descuida la posibilidad de que las transferencias interregionales terminen capitalizándose en los valores de los activos (o factor fijo tierra) y resulten totalmente ineficaces para el objetivo perseguido. Probablemente solo provocaría redistribuciones de ingresos entre los propietarios de dichos activos³⁰.

Recurriendo nuevamente al trabajo de Porto (2003), en el último párrafo de la sección en que el autor trata este punto, se afirma:

“Como los bienes G_1 son públicos o cuasi-públicos están fuera del poder de decisión de las personas. Además, por la característica local, están lejos de la atención e información del gobierno central. Están también lejos de la posibilidad de financiamiento de los gobiernos locales que tienen bases tributarias débiles. Las

³⁰ Más adelante se analiza este punto con mayor detalle.

transferencias interregionales son el instrumento de política para corregir esas disparidades fiscales”

De este párrafo puede surgir la interpretación, equivocada se entiende, de que en el modelo de decisiones colectivas subyacente no existirían procesos de votación, es decir, que en las decisiones sobre provisión de bienes públicos o cuasi-públicos los ciudadanos no cuentan. Todo estaría en manos de los funcionarios benevolentes y todo el gasto público es por tanto un bien meritorio. Asimismo, como las características locales están lejos del conocimiento de los funcionarios centrales y, a su vez, existen gobiernos locales con bases tributarias débiles, habrán de justificarse las transferencias federales para corregir las disparidades fiscales regionales, tema que en rigor se trata en el punto siguiente.

9) Las transferencias para corregir disparidades fiscales

En el trabajo de Porto (2003) se presenta un ejercicio microeconómico para justificar a las transferencias federales tendientes a reducir disparidades regionales, con supuestos adecuados al fin perseguido. Por ejemplo, que “el gobierno nacional solo gravará a los ricos”. Luego, las condiciones samuelsonianas. Ellas naturalmente se refieren a bienes públicos “sustitutos” de los bienes privados.

El esfuerzo microeconómico luego se emplea para plantear la “complementariedad” entre bienes públicos y privados y, finalmente, de ello deducir que habría que subsidiar a los gobiernos para que computen adecuadamente el efecto de la complementariedad.

Los interrogantes que surgen sobre este planteo son los siguientes:

(i) ¿Porqué no se deja que los ciudadanos decidan cuan complementarios son los bienes públicos de los privados? Solamente habría que darles el ingreso necesario para que lo empleen en gastar en bienes privados o decidan pagar mayores impuestos a su gobierno local para que les provea de tales bienes. Nuevamente, ¿se asume que los votantes locales son miopes y los funcionarios centrales sabios planificadores benevolentes?

(ii) El esquema de subsidiar a los gobiernos y no a los pobres, para que los gobiernos les provean de bienes públicos complementarios es asumir que se trata de bienes meritorios. En el caso contrario, los votantes sabrán que hacer cuando los políticos les ofrezcan menús fiscales alternativos. Y si no los saben, entonces será difícil seguir analizando la existencia de un gobierno federal y de un gobierno de democracia representativa.

(iii) Sobre el punto no debieran descuidarse asimismo los problemas de agencia (esperando que las transferencias a los gobiernos locales sean aplicadas a los fines que han sido base de su justificación). Es probable que muchos recursos queden en el camino.

Las conclusiones a las que se arriban luego de pasar revista a los tópicos identificados previamente en aras de justificar el centralismo tributario y las transferencias del gobierno central, son las siguientes:

- 1) Los argumentos sugeridos por el enfoque normativo tradicional del federalismo fiscal, en rigor conducen a justificar un gobierno unitario. Se trata de una verdadera “teoría del unitarismo fiscal”, más que de federalismo fiscal;
- 2) El enfoque poco confía de las luces de los ciudadanos-votantes y mucho de *policy makers* centrales muy sabios, bien informados y benevolentes, aparentemente esto último no para saber lo que la gente necesita en servicios, pero sí de que forma modificar precios relativos y niveles de ingreso de las personas y recursos de los gobiernos en la economía para que las soluciones que las comunidades locales adopten finalmente se acerquen a sus preferencias!

La teoría desarrollada por el enfoque normativo, naturalmente descuida el tratamiento de aspectos centrales como:

- 1) Las implicancias asignativas o de eficiencia económica producidos al distorsionar deliberadamente los precios relativos entre regiones, aún con buenas intenciones originales;
- 2) Los efectos de capitalización de las transferencias;
- 3) Los problemas inherentes a la existencia del *common pool* central;
- 4) Los efectos *flypaper o bandwagonsim* de las transferencias.
- 5) La eficacia de la política en términos de la provisión de bienes “públicos” locales desde el ángulo de la equidad;
- 6) Los problemas de agencia o de monitoreo de las políticas de transferencias ligadas a los objetivos federales para lograr igualaciones, consumos mínimos, etc., entre burócratas centrales y subnacionales o locales³¹.

Concentrando la discusión al tema más específico de las transferencias de nivelación y a los fines de sistematizar y mejor comprender la justificación de las mismas, parece oportuno analizar los dos enfoques que pueden ser identificados en la literatura como argumentos básicos de su *rationale* y/o diseño.

4. Enfoques alternativos en la justificación de las transferencias de nivelación

Siguiendo a Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999), es posible distinguir dos enfoques en la justificación de las transferencias de nivelación. El enfoque inicialmente enunciado por Buchanan, J. (1950), al que puede identificarse como el método de “igualación equitativa horizontal” (*horizontal equity equalization*), en adelante HEE, y el más divulgado método de “igualación de las capacidades fiscales” (*fiscal capacity equalization*), en adelante FCE.

Buchanan sostenía que la única razón de ser de las transferencias de nivelación debería ser el intento de igualar el trato fiscal entre personas de similar situación (similar nivel de ingreso), independientemente del lugar donde tales personas residan. Esto significa el mismo residuo fiscal neto para personas en igual situación de todas las jurisdicciones. El enfoque alternativo del FCE en cambio sostiene la necesidad de igualar las capacidades tributarias de los gobiernos, de forma de poner a los fiscos de todas las jurisdicciones en igualdad de condiciones para poder financiar y, de esta manera, suministrar un paquete equivalente de bienes y servicios a sus ciudadanos, con un nivel

³¹ Ver Piffano, H. y Porto, A. (1990), op cit.

de presión tributaria similar; aunque de hecho tal suministro semejante en las respectivas jurisdicciones no se decida finalmente.

Las implicancias de ambos criterios son diferentes, tanto en cuanto a sus efectos redistributivos como en la magnitud de las transferencias resultantes.

a) El método HEE

Para interpretar el punto de vista de Buchanan, debería entenderse el método HEE como una recomendación que en rigor en el fondo apunta a una cuestión de “eficiencia” más que de “equidad”, no obstante su denominación. En efecto, hablar de equidad “horizontal” implica sencillamente un trato fiscal neutral entre individuos iguales que, en ausencia de gobierno, decidirían una radicación similar que la optada con la presencia del gobierno. La única manera de ser neutral y evitar el inducir fiscalmente a las personas a radicarse en determinada jurisdicción, es precisamente igualar entre ellas el residuo fiscal neto en todas las jurisdicciones.

Por cierto que el método HEE no es pensado para modificar esencialmente la redistribución vertical a nivel nacional. Simplemente intenta nivelar las asimetrías entre personas de similar nivel de ingreso, pues lo iguales luego de las transferencias estarán fiscalmente tratados de forma similar en todas las jurisdicciones. Algún efecto en la redistribución vertical no obstante existirá, en tanto las transferencias implicarán algún efecto en nivelar ingresos promedio a nivel nacional, pues ellas habrán de operar desde las jurisdicciones ricas (con menores niveles de presión tributaria per capita antes de transferencias) hacia las jurisdicciones pobres (con mayores niveles de presión tributaria per capita antes de transferencias).

Los sostenedores del método argumentan que el HEE cumple de esa manera con un principio de equidad (básicamente horizontal) al tiempo de respetar el principio de eficiencia, o sea, se asegura el primer mejor en cuanto a las decisiones de localización de las personas³².

Más aún, si los sistemas tributarios estuvieran basados exclusiva y estrictamente en el principio del beneficio, entonces los diferenciales de residuos fiscales netos serían iguales a cero y similares para individuos en igual situación, independientemente de la jurisdicción donde residan. En tales supuestos extremos, no habría necesidad de ningún tipo de transferencias entre jurisdicciones.

Si los sistemas tributarios fueran del tipo “*flat rate*” (tasa plana o proporcional), los residuos fiscales no serían nulos y no serían similares entre individuos con igual ingreso

³² Los incentivos fiscales concedidos a través de impuestos nacionales (como el IVA), que otorgan beneficios tributarios (gasto tributario) a determinadas actividades y/o regiones, no debieran asimilarse estrictamente con las transferencias en dinero dirigida a las personas. La distorsión de precios a nivel regional, como se analiza luego, habrá de mal orientar (deliberadamente) la asignación regional de factores sin que ello implique llegar a igualar la situación fiscal (residuo fiscal) de los individuos que se encuentren en igualdad de condiciones (nivel de ingreso personal) en todas las regiones. Dependerá de la incidencia regional hacia adelante o hacia atrás del subsidio tributario, que tal beneficio tributario alcance finalmente a los individuos residentes en la región favorecida. Puede que el subsidio quede en el bolsillo de propietarios de factores móviles y no móviles residentes en regiones distintas a la favorecida, o quizás en el bolsillo de los propietarios de inmuebles de la región favorecida, en el caso de capitalización del subsidio en el valor del factor de producción fijo (ver los desarrollos del punto 6 más adelante).

per capita en todas las jurisdicciones. Los residuos fiscales de las jurisdicciones más ricas resultarán mayores a los de las jurisdicciones pobres (por efecto de la progresividad tributaria), en tanto los beneficios (gasto) son función del ingreso per capita *promedio* de la jurisdicción, en tanto los impuestos son sólo una función del ingreso personal individual de las personas. Entonces para corregir estas diferencias entre iguales, el gobierno debería efectuar transferencias de manera que los residuos fiscales netos recibidos por los iguales sean similares, independientemente del lugar de residencia.

Las transferencias así justificadas podrían ser hechas por el gobierno central directamente entre las personas o mediante una transferencia en bloque de forma que la jurisdicción que deba aportar se encargue de recaudar los impuestos necesarios en su jurisdicción y la receptora de la transferencia las distribuya entre sus ciudadanos, de forma de lograr el mismo resultado. Asimismo, debe aclararse que el sistema de transferencias del método HEE necesariamente debe abarcar a todo el conjunto nacional; ello induciría a una ganancia en eficiencia al garantizar que las variables fiscales no distorsionen las elecciones de localización de las personas.

Finalmente, Graham, J. F. (1963, 1964) sostuvo la posición de Buchanan, pero señaló su opinión divergente con relación al objetivo de igualación teniendo en cuenta exclusivamente los residuos fiscales netos. Sostuvo que en realidad también importan las diferencias entre los niveles absolutos de los beneficios y costos que afectan a los iguales, aún cuando el residuo neto sea similar entre ellos. En tal caso, según este autor, las ganancias en bienestar no necesariamente serán iguales a pesar que los residuos netos sí lo sean.

b) El método FCE

Los sostenedores del método FCE critican al método HEE por varias razones. En primer lugar, un aspecto reconocido por el mismo Buchanan, es que el criterio HEE resulta de muy difícil o de imposible implementación. De alguna manera reedita el problema del principio de compensación “efectiva” de Wicksell entre ganadores y perdedores de las decisiones sociales y la solución sugerida luego por Kaldor de la compensación “potencial”. Buchanan admitió a tal fin que las transferencias podrían efectuarse a nivel de los gobiernos y no de las personas, dejando que los fiscos subnacionales decidan respecto a la distribución de las compensaciones. A su vez, la alternativa pensada por Buchanan de que el gobierno central diseñe un sistema tributario federal diferenciando la presión tributaria según niveles de ingreso per capita de las jurisdicciones, para compensar las diferencias entre iguales que surgen de las finanzas subnacionales, chocaría con la restricción constitucional, reconocida asimismo por Buchanan, que en cualquier federación limitarían tal posibilidad.

Una segunda crítica planteada por Scott, A. D. (1964) es que la premisa ética que postula el tratamiento igual a los iguales es aplicable a un estado unitario pero no a una federación. La extensión de tal premisa a un estado federal es incompatible con la libertad que habrá de reconocerse a los gobiernos subnacionales de decidir sobre sus asuntos fiscales y elegir su propio patrón de equidad vertical. La alternativa de dejar a los gobiernos locales decidir – admitiendo una compensación potencial a lo Kaldor – según Scott implica destruir el atractivo ético del modelo HEE, pues si los gobiernos locales en los hechos no implementan las compensaciones entre iguales, entonces el

método HEE se transforma sólo en una forma de estimar la magnitud de las transferencias.

Reforzando la observación de Graham, Scott señala que el principio de igualar los residuos fiscales netos no es correcto. Lo que importa es el nivel de utilidad alcanzado por las personas y ellos no necesariamente serán similares aún con residuos fiscales netos iguales. Ello implica que el criterio HEE no cumpliría con su finalidad de asegurar neutralidad en las decisiones de localización de las personas. Más aún, el deducir costos de beneficios puede no ser el indicador relevante; posiblemente el “ratio” entre beneficios y costos (la tasa de retorno de los impuestos pagados) entre iguales puede resultar un índice mejor según este autor.

La introducción de un objetivo explícito de reforzar la redistribución “vertical” a nivel nacional, constituye otro argumento de los sostenedores del método FCE. Se sostiene que las transferencias entre fiscos y no entre iguales, habilitaría a los fiscos a mejorar el patrón vertical de la redistribución con mayor eficacia que el método HEE, que como se indicara ha sido pensado básicamente para resolver un problema de equidad horizontal y no vertical. El sistema HEE en realidad limita la potestad subnacional para diseñar su propio patrón de redistribución vertical.

El FCE agrega asimismo un argumento eminentemente político a su racionalidad, destacando que el federalismo suele tener diferentes visiones según razones histórico-políticas, étnicas, religiosas, etc., de cada nación. En este sentido, es posible encontrar diferentes tipos de federalismo, algunos muy descentralizados y otros no tanto. Federaciones que han nacido o evolucionado como un conjunto aislado de estados que por conveniencia se han asociado a la manera de una confederación y otros en los que las unidades políticas menores han conformado un estado único con rasgos quizás no tan diferenciados al de un estado unitario. Esto significa diferentes actitudes en cuanto a la adopción de responsabilidades comunes centralizadas en el gobierno federal o en insistir en la independencia o autonomía individual de los estados federados.

En muchos ordenamientos federales, como podrían ser los de Canadá, Australia o Alemania, por ejemplo, se tiene la percepción de que los estados pobres requieren de la ayuda de los estados ricos como precio por su permanencia en la federación. Tal asistencia financiera puede implementarse directamente a través del presupuesto central o federal o bien mediante las transferencias de nivelación. A su vez, cuando un sentimiento de solidaridad se difunde en el conjunto federal, puede resultar inadmisiblemente éticamente la existencia de fuertes disparidades regionales. La reducción de tales asimetrías suele en tal caso constituir un objetivo importante de la federación.

Cuando existen disparidades regionales en el ingreso per capita resulta que la presión tributaria en los estados pobres requerida para suministrar un paquete dado de bienes y servicios públicos resultará muy superior a la presión tributaria requerida en los estados ricos para similar paquete de bienes. Las transferencias del tipo FCE permiten nivelar las presiones tributarias y de esta manera se asegura la posibilidad de acceso de los ciudadanos de la región pobre a dichos servicios comunes³³.

³³ Cabe aquí una aclaración similar a la formulada con el método HEE, en este caso respecto a la diferencia que debe reconocerse entre nivelar la presión tributaria subnacional a través de una transferencia del tipo FCE, con la de otorgar un subsidio regional a determinadas actividades, que deliberadamente distorsionen precios relativos de bienes y servicios privados, y no solamente públicos

Una crítica soslayada por los sostenedores del método FCE, sin embargo, resulta similar a la formulada por ellos mismos al método HEE. Si el gobierno receptor de las transferencias finalmente no suministra el paquete equivalente de bienes y servicios cuya financiación es asegurada por las transferencias, y en cambio, en un caso extremo, destina esos dineros a gasto improductivo o simple corrupción, se estaría burlando el fundamento ético de la nivelación. Esta afirmación conduce a analizar la racionalidad de transformar las transferencias en un sistema de aportes condicionados a un fin específico, aspecto tratado más adelante.

Una crítica formulada por Boadway y Flatters al método FCE es que el mismo ofendería a la ética individual, constituyendo una concepción orgánica del estado y, por tanto, incompatible con el principio del primer mejor ("*first principle*"). Mieszkowski y Musgrave han rechazado esta crítica destacando que el método FCE no implica tal concepción orgánica del estado ni desconoce el rol de los individuos como sujetos de satisfacción de necesidades. Más bien entienden que los individuos actúan como grupo y no aisladamente, en un contexto de tejido social estrecho y democrático.

Se sostiene que en una federación, los individuos actúan dentro de grupos: uno mayor como ciudadanos del conjunto federal y, al mismo tiempo, otro menor como ciudadanos de determinada jurisdicción dentro de la federación, destacando que son los individuos y no el grupo los que finalmente habrán de experimentar placer o dolor por las decisiones que adopten los gobiernos. El aspecto no poco relevante de este argumento - soslayado naturalmente por los defensores del FCE - es de qué manera habrán de percibir tales placeres y dolores los ciudadanos como atribuibles al gobierno central o al gobierno subnacional a los que pertenecen, cuando no tengan información suficiente para rastrear el destino de sus contribuciones. El problema de *accountability* de las decisiones sociales aflora entonces como un punto muy débil del argumento de equidad sostenido³⁴.

Un punto a aclarar de importancia es que los sostenedores del método FCE reconocen que el mismo lesionará la equidad horizontal. De acuerdo a las simulaciones efectuadas por el trabajo de Mieszkowski y Musgrave sobre ambos métodos - HEE y FCE - la magnitud de las transferencias del tipo FCE resultan algo superiores a las del método HEE. Por otro lado, Buchanan había aceptado la posibilidad de instrumentar transferencias del tipo FCE como *proxy* de las transferencias del tipo HEE, en virtud de su dificultad de implementación en la práctica. En base a estas dos circunstancias, el *Economic Council* del Canadá sugirió la instrumentación de las transferencias del tipo FCE³⁵, destinando el excedente del monto superior a las transferencias que se determinarían por el método HEE, a nivelar la situación de los iguales, es decir, tratar de mejorar la equidad horizontal. Pero los sostenedores del FCE argumentan que la redistribución desde las jurisdicciones ricas a las pobres habrá de lesionar la equidad horizontal, en tanto que lo que el gobierno receptor de las transferencias haga con los

públicos, entre regiones. Nuevamente, dependerá de la incidencia regional hacia adelante o hacia atrás del subsidio tributario, que tal beneficio alcance finalmente a los individuos residentes en la región favorecida. También en este caso, puede que el subsidio quede finalmente en el bolsillo de propietarios de factores residentes en regiones distintas a la favorecida.

³⁴ En el punto 5 más adelante se analizan las implicancias asignativas de esta forma de adoptar las decisiones colectivas.

³⁵ El método FCE resultó finalmente el criterio sustentado por la reforma constitucional de 1982 de Canadá.

recursos en exceso recibidos, no puede garantizar que apunte necesariamente a mejorar tal equidad horizontal. La conclusión final sobre este punto, es que el empleo del método FCE es inconsistente con el logro de la equidad horizontal. Esto significa admitir necesariamente distorsiones en los precios relativos enfrentados entre bienes públicos y privados por los ciudadanos de las distintas jurisdicciones de la federación.

c) Sobre los métodos HEE/FCE, el tipo de bien financiado y el destino libre o condicionado de las transferencias

Como reconocen Mieszkowski y Musgrave, ambos métodos – HEE y FCE - tienen en común el considerar a los bienes públicos de forma similar a los bienes privados. Ambos miden la satisfacción derivada del gasto en bienes públicos en términos per capita. Los bienes en cuestión pueden no obstante ser bienes privados financiados públicamente o tratarse de bienes colectivos (“*club goods*”). En el caso de tratarse de bienes públicos en su concepción pura (no rivales en el consumo), es importante analizar como se ve afectado el diseño de las transferencias.

En el caso de jurisdicciones con igual nivel de ingreso per capita promedio existirá una ventaja en residir allí donde la población es mayor, en tanto el costo de provisión de los bienes públicos se diluye en una mayor cantidad de contribuyentes, en tanto no ocurre lo mismo con el beneficio. Las transferencias pueden justificarse para derivar fondos a las jurisdicciones densamente pobladas o con mayor población esparcida en su territorio, aún inclusive en el caso que esto implique transferencias de una región con menor nivel de ingreso per capita promedio que la receptora. Esta circunstancia importante, no ha sido suficientemente explorada por la literatura sobre las transferencias de nivelación, como bien señalan Mieszkowski y Musgrave³⁶.

Un segundo aspecto a considerar en ambos tipos de métodos, pero en particular en el caso del FCE, es la general tendencia a justificar transferencias en bloque o de libre disponibilidad. En el contexto de la existencia de bienes meritorios (Musgrave, R., 1959, 1987) o cuando la equidad interindividual es vista bajo la forma “equidad específica” a lo Tobin, pueden justificarse subsidios destinados tanto a proveer bienes privados como públicos. En el caso de bienes privados, ha sido sugerida la alternativa del subsidio directo a la demanda (consumidores) o a los proveedores de dichos bienes. Si se trata de bienes públicos a ser provistos por las jurisdicciones subnacionales, la equidad específica se transforma en una cuestión interjurisdiccional. La resolución puede encararse a través del presupuesto nacional o federal, o bien ser objeto de transferencias con destino específico a las jurisdicciones subnacionales.

Es el caso de los EUA país en el que no ha sido común el empleo de transferencias federales en bloque o generales, y sí las de tipo específico. Pero las modalidades dependen de cada tipo de gasto o servicio y de la concepción que cada país tenga de las respectivas responsabilidades a asumir por cada nivel de gobierno. Como señalan Mieszkowski y Musgrave, las vertientes política e institucional a su vez suelen cambiar en el tiempo, como bien lo demuestra la mayor tendencia a reconocer aportes en bloque en el caso de EUA, junto a una reinterpretación del federalismo menos cohesivo y/o menos centralizado.

³⁶ Este es el otro aspecto relevante del tema que se analiza más adelante en el punto 9.

5. La cuestión de la eficiencia en la política de redistribución regional de recursos

El primer aspecto relevante de las transferencias interjurisdiccionales de recursos tributarios, desde las regiones o provincias consideradas “ricas” a las regiones o provincias “pobres”, es la cuestión de eficiencia de la política fiscal general. Resulta bastante obvio que, en presencia de tales transferencias, las demandas por bienes públicos y su provisión en ambas regiones no serán óptimas en sentido paretiano. La demanda y provisión de bienes públicos en la región “rica” será menor a la socialmente óptima y, en cambio, estará sobre dimensionada respecto a niveles óptimos en la región “pobre”. La explicación es la distorsión que se provoca con las transferencias regionales en la percepción del votante mediano respecto del impuesto-precio que están generando (o implicando) sus demandas por bienes públicos (justificación esencial a la existencia de su propio gobierno), con relación a los costos marginales provocados con su provisión.

Analíticamente lo anterior puede demostrarse con el planteo simple de optimización en el consumo de bienes privados y bienes públicos. Sea:

$$(1) \quad U_{ij} = U_{ij} (y_{ij} ; G_j)$$

la función de utilidad del individuo i (o votante mediano) que reside en la jurisdicción j , cumpliendo las propiedades de utilidades marginales positivas y cuasi-concavidad, y dependiendo de las cantidades de bienes privados que consuma en forma individual con su ingreso disponible (y_{ij}) y los bienes públicos (G_j) que consuma en forma conjunta con el resto de los habitantes de la región³⁷.

Asúmase ahora:

$$(2) \quad U_{1j} = U_{2j} = \dots = U_{nj} ;$$

y,

$$(3) \quad y_{1j} = y_{2j} = \dots = y_{nj}$$

es decir, igualdad de preferencias e ingreso de los ciudadanos de j (o equivalentes al “votante mediano” o representativo de la jurisdicción).

Asimismo, tomando al precio de los bienes privados como *numeraire* ($P_{yij} = 1$):

$$(4) \quad y_j = Y_j - T_j/N_j$$

es decir, el ingreso per capita disponible para consumo de bienes privados (y_j) en j , es igual al ingreso per capita (Y_j) menos los impuestos del gobierno regional o local (T_j), por habitante, de la región j .

³⁷ En rigor, a los fines de analizar las implicancias asignativas de las decisiones fiscales de los gobiernos, importará poco si G son estrictamente “bienes club” o si incluye en parte bienes privados socializados, es decir, provistos por el presupuesto público regional. Definitivamente, lo importante no es si se trata de “bienes públicos puros”, sino bienes cuya provisión ha de ser instrumentada a través del presupuesto, es decir, financiada con impuestos.

Ahora bien, existiendo transferencias – subsidios (S_j) y aportes (A_j) – entre jurisdicciones, el presupuesto del gobierno regional cumplirá la condición:

$$(5) \quad T_j + S_j - A_j = c_j * G_j = C_j$$

Es decir, el costo presupuestario o gasto público en j ($C_j = c_j * G_j$) podrá ser financiado con T_j más las transferencias o subsidios recibidos de otras regiones (S_j) menos los aportes realizados a otras regiones (A_j). O sea, el costo unitario per capita de los bienes públicos en j (o sea c_j) será el resultado neto de ($t_j - s_j + a_j$).

Por lo tanto, la (4) se puede reexpresar como:

$$(6) \quad y_j = Y_j - [(c_j * G_j) / N_j]$$

Sustituyendo en la (1) y generalizando para todo individuo i residente en j :

$$(7) \quad U_j = U_j \{Y_j - [(c_j * G_j) / N_j]; G_j\}$$

Derivando U_j con respecto a G_j e igualando a 0:

$$(8) \quad \partial U_j / \partial G_j = [-u_{yj} * (c_j / N_j)] + u_{gj} = 0$$

es decir,

$$(9) \quad u_{yj} * (c_j / N_j) = u_{gj}$$

$$(10) \quad N_j * (u_{gj} / u_{yj}) = c_j$$

Que expresa la condición “samuelsoniana” de provisión óptima de los bienes públicos: la suma de las tasas marginales de sustitución en j iguala al costo relativo o de oportunidad de provisión de los bienes públicos, es decir, el impuesto-precio (c_j) que habrían de soportar los habitantes de j .

Ahora bien, si asumimos que una cierta magnitud de los recursos totales disponibles en la región j (R_j) pueden ser asignados indistintamente para financiar bienes privados (y_j) o bienes públicos (G_j), la función de transformación o línea de isogasto regional (simplificando el análisis en cuanto a los supuestos de comportamiento de las respectivas funciones de producción) resulta:

$$(11) \quad R_j = y_j + (G_j * c_j)$$

Diferenciando e igualando a 0, se obtiene:

$$(12) \quad TMT_{(y_g)j} = - dy_j / dG_j = c_j$$

es decir, teniendo en cuenta la (10):

$$(13) \quad TMT_{(y_g)j} = - dy_j / dG_j = (u_{gj} / u_{yj}) * N_j = c_j$$

Pero existiendo transferencias o aportes interregionales, suponiendo a la Región 1 ($j = 1$) como receptora de transferencias desde la Región 2 ($j = 2$) la aportante, resultará que:

$$(14) \quad c_1 < c_2$$

y si al mismo tiempo asumimos que $N_1 = N_2$, de manera de eliminar el efecto que produce el tamaño de la población, entonces:

$$(15) \quad (u_{g1}/u_{y1}) < (u_{g2}/u_{y2})$$

es decir,

$$(16) \quad dy_1/dG_1 < dy_2/dG_2$$

Asumiendo finalmente una misma función de utilidad representativa del votante mediano para ambas regiones³⁸, se tiene que:

$$(17) \quad G_1 > G_2$$

Finalmente, dado que las transferencias de nivelación se habrán de justificar en razón de la existencia de costos per capita diferenciales en la provisión de los bienes públicos subnacionales, entonces en tal caso se dará que:

$$(18) \quad t_1 > t_2$$

la igualación se logra mediante la transferencia $s_1 = a_2$, de manera de obtener que:

$$(19) \quad t_1 - s_1 = t_2 + a_2,$$

Luego:

$$(20) \quad c_1 = c_2$$

y

$$(21) \quad dy_1/dG_1 = dy_2/dG_2;$$

o sea,³⁹

$$(22) \quad (u_{g1}/u_{y1}) = (u_{g2}/u_{y2})$$

Consecuentemente, asumiendo nuevamente $N_1 = N_2$,

$$(23) \quad G_1 = G_2$$

³⁸ El supuesto de funciones de utilidad similares para el votante mediano de ambas regiones resulta necesario si se espera que los gobiernos habrán de proveer cantidades equivalentes de bienes públicos a los ciudadanos independientemente de donde ellos residan. Esto naturalmente aparece como un supuesto relativamente absurdo si se acepta que la razón de ser de la existencia de gobiernos subnacionales es el agrupamiento regionalmente separado de ciudadanos que habrán de tener gustos o preferencias diferentes. El caso bajo el supuesto de funciones de utilidad diferentes se analiza seguidamente.

³⁹ Recuérdese lo indicado en la nota al pie anterior.

Se ha garantizado la provisión uniforme de los bienes públicos subnacionales por habitante en ambas jurisdicciones. Claramente, desde el punto de vista de los costos de oportunidad en la provisión de los bienes públicos subnacionales, la situación arribada no es eficiente dado que el verdadero impuesto-precio que “deberían percibir” los votantes no se corresponde con el “efectivamente percibido”, dado la existencia de la transferencia (subsidio/aporte regional).

Los diagramas de Figura N° 1A y 1B, indican este resultado para dos individuos con diferente ingreso medio viviendo en la Región 1 (de menor ingreso per capita) y en la Región 2 (de mayor ingreso per capita) pero con iguales gustos o preferencias.

Figura N° 1A: Votante mediano de la Región 1 (Subsidiada)

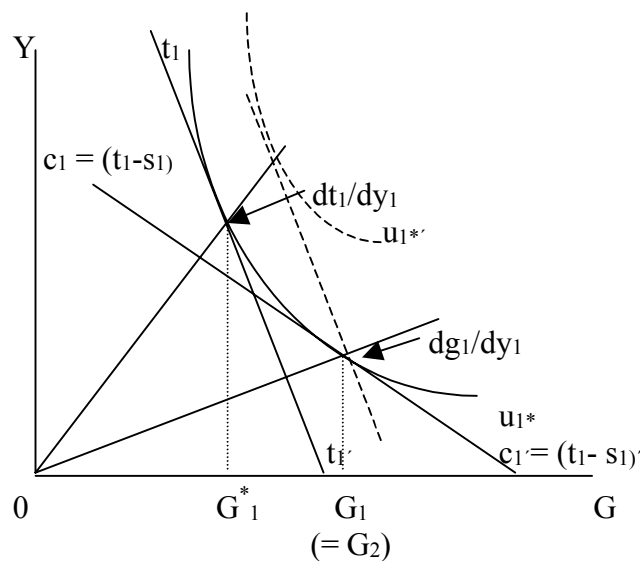
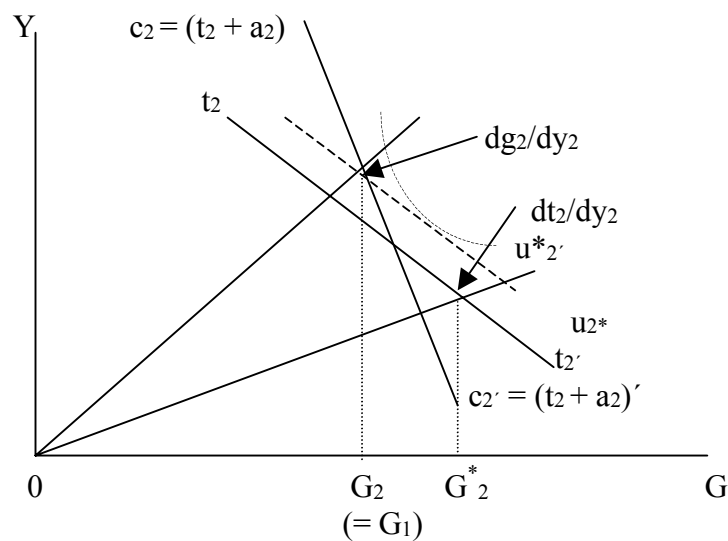


Figura N° 1B: Votante mediano de la Región 2 (Aportante)



El tamaño óptimo de los bienes públicos en las regiones (G_1^* ; G_2^*) no se corresponde naturalmente con el resultado de los bienes públicos provistos después de las

transferencias. El impuesto-precio percibido en la Región 1 (c_1) es inferior al costo de oportunidad de los bienes públicos (t_1) - el costo de la renuncia en el consumo de los bienes privados -, en tanto que a la inversa sucede en la Región 2⁴⁰.

La distorsión genera carga excedente, como puede apreciarse en el diagrama (ver soluciones graficadas en línea entrecortada), comparando con la alternativa de una transferencia interregional de ingreso dirigida “al bolsillo” de los ciudadanos o del votante mediano de la Región 1”, en lugar de hacerlo “a las arcas del Tesoro Regional”, que habrá de identificar estas transferencias como reducción del costo político de financiar gasto público local dirigido a sus electores (“*constituency*”).

El análisis está claramente asumiendo “virtual miopía” del ciudadano local sobre el verdadero costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos, o posibles asimetrías de información en la relación de agencia entre ciudadanos (principal) y sus representantes políticos (agente). Pero ello no significa necesariamente que el ciudadano de la Región 1 no intuya que los bienes públicos son más baratos en su región que lo que en realidad le cuestan a la sociedad, sino que la percepción “correcta” de la menor incidencia en su propio bolsillo lo motivará a demandar más actividad pública que la socialmente óptima. A la inversa sucede en el caso de los ciudadanos de la Región 2. Si el dinero fuera directamente al bolsillo de los ciudadanos de la Región 1, probablemente su demanda por bienes públicos (o la percepción del nivel de riqueza factible de ser gravada por el político local) sería menor al tener en tal caso que pagar (fijar) mayores impuestos locales. En la Región 2, en cambio, muy probablemente poco habrán de tener en cuenta los ciudadanos de la región que parte de los impuestos que pagan son en realidad una contribución “solidaria” para con sus conciudadanos de la Región 1; más bien asumirán el pago total de los impuestos como “costo” de su propio gobierno local.

La circunstancia de que sea el Gobierno Federal el que instrumente impuestos nacionales y subsidios regionales, poco agregará a la transparencia de las decisiones fiscales⁴¹. Por el contrario, agregará más confusión al electorado de las distintas regiones, quienes ahora deberán discernir o percibir cual es la razón de ser de los impuestos nacionales que paga: si ello se debe a los bienes públicos nacionales, a los bienes públicos regionales provistos en su lugar de residencia, o su altruista aporte solidario (su recepción agradecida) a (desde) los ciudadanos de otras regiones.

Cuando se modifica el supuesto de funciones de utilidad similares de los votantes medianos de cada región, circunstancia que se adapta al caso para justificar la existencia de distintos niveles de gobiernos que permita el agrupamiento eficiente de los ciudadanos en diferentes comunidades inferiores, la descentralización y el trato fiscal diferenciado entre ciudadanos viviendo en la Región 1 y en la Región 2, se impone. Aplica aquí el teorema de la descentralización de Oates, el cual puede rápidamente ilustrarse con el diagrama de las Figuras N° 2A y 2B.

⁴⁰ Esta distorsión solamente se eliminaría si el Gobierno Federal gravase a los bienes privados en la Región 1 con una alícuota mayor que la vigente en la Región 2 (p. e., con una alícuota diferencial en el IVA), que neutralice los efectos distorsivos de las transferencias. Esto, naturalmente, no tendría mayor sentido, sin olvidar además los problemas constitucionales y de administración tributaria que tal política podría significar.

⁴¹ La distinción de si este sistema de impuestos - transferencias se debe a la existencia de un acuerdo de coparticipación o a decisiones del propio nivel federal (ATN), no agrega nada a la cuestión económica. La distinción jurídica - constitucional de “quien detenta el derecho de propiedad originario para gravar la riqueza”, si en los hechos ese derecho no se ejercita, no tiene la menor relevancia económica.

En la Figura N° 2A se identifican tres ciudadanos con igual nivel de ingreso pero preferencias distintas, viviendo en tres regiones diferentes (Región 1, Región 2 y Región 3). Siguiendo las preferencias del votante mediano de la Región 2 (u^*_2) – que a su vez desempeña el papel de votante mediano a nivel nacional -, la provisión uniforme del bien público subnacional para todos los individuos indistintamente de la región de residencia, provoca pérdida de bienestar para los dos tercios de los votantes medianos.

Figura N° 2A

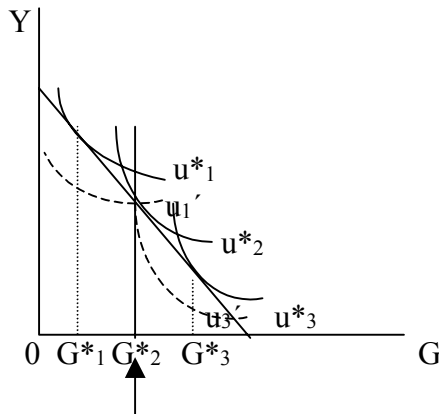
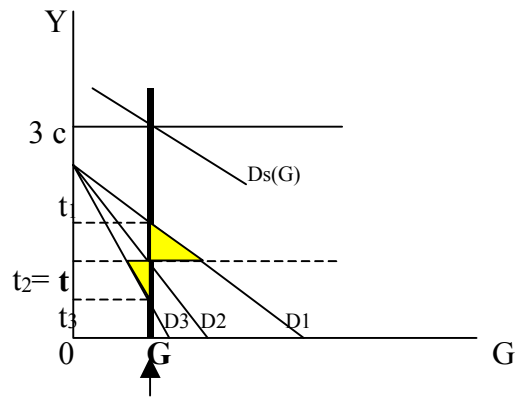


Figura N° 2B



El caso que contempla diferentes niveles de ingreso, puede analizarse con el diagrama de Figura N° 2B. El mismo utiliza las pseudocurvas de demanda samuelsonianas por el bien público subnacional G . La solución de provisión uniforme para el bien público con costo unitario t y financiado con un sistema tributario de impuesto-precios a lo Lindahl, permite redistribuir ingresos desde el votante mediano de la Región 1 (rica) al votante mediano de la Región 3 (pobre). Los costos en bienestar se identifican por los dos triángulos formados por la recta del costo t , el nivel de G y las respectivas pseudocurvas de demanda de ambos votantes medianos.

El problema de eficiencia y costo en bienestar se agrava en el caso que el gobierno nacional aplique impuestos nacionales a los ciudadanos de las tres regiones, redistribuyendo su rendimiento entre los tres fiscos para asegurar la provisión uniforme del bien público subnacional. En este caso, los votantes medianos no podrán identificar correctamente el costo de oportunidad de sus demandas por los bienes públicos nacionales, al incluir su impuesto nacional el componente de aporte (subsidio) pagado (recibido) a través del sistema de transferencias. Tampoco podrán los ciudadanos identificar correctamente el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos subnacionales, en tanto el nivel de presión tributaria subnacional no se condice con dicho costo. Esto nos remite a lo analizado previamente⁴².

6. La existencia de un factor fijo y la capitalización del subsidio

Las conclusiones arribadas en el punto anterior pueden asimismo verse modificadas si en las funciones de producción regionales se asume la existencia de dos factores de

⁴² Para extensiones y modelos alternativos que describen los efectos de las transferencias, según los enfoques normativo tradicional y los derivados de la corriente *public choice* (los modelos de Oates y King, y las teorías sobre el efecto *flypaper*), ver punto 8 más adelante.

producción, en el que uno de ellos plantea una dotación fija. Sería el caso, por ejemplo, funciones de producción de dos factores: L (Trabajo) y T (Tierra), el primero de oferta variable y el segundo de oferta fija.

En tal caso, las transferencias pecuniarias desde la región calificada como “rica” a la calificada como “pobre”, habrán de capitalizarse en el valor de la tierra. Como es sabido, el valor de la tierra es equivalente al valor actual del flujo de renta generado por este activo, el que ante presencia de impuestos o subsidios se verá modificado. Por este efecto, las transferencias pecuniarias a la región pobre producirán una redistribución instantánea de ingresos a favor de los propietarios de la tierra de esta provincia receptora, en perjuicio de los propietarios de tierra de la región rica.

En el corto plazo, si las migraciones funcionaran de acuerdo a los estímulos económicos, parte de los trabajadores migrarán a la región pobre, atraídos por la existencia de oportunidades de trabajo y el cambio relativo de los salarios medios entre ambas regiones, y la reducción de los costos de los bienes públicos en la región receptora⁴³. Sin embargo, la capitalización operará para encarecer los bienes privados complementarios a la decisión de residencia de los trabajadores, de forma que las diferencias en los salarios reales entre regiones subsidiadas y gravadas irán poco a poco desapareciendo. Los salarios reales de largo plazo no podrían ser diferentes entre regiones, asumiendo perfecta movilidad del factor y regiones pequeñas actuando competitivamente (tomadoras de precio) en la economía nacional.

Resulta claro que, en el corto plazo, los efectos fiscales buscados a través del subsidio regional se mantendrán en la medida que el flujo de transferencias se mantenga. Si el flujo se discontinuara, entonces muy rápidamente se volvería a la situación inicial⁴⁴. Esto significa que el sistema de transferencias debería operar obviamente más allá de un ejercicio fiscal para intentar mantener sus efectos; circunstancia natural del objetivo perseguido por la política, al menos hasta tanto no se modifique el panorama inicial entre regiones. Sin embargo, en el largo plazo, dado el efecto capitalización ya comentado, la eliminación de la asimetría no habrá finalmente de consolidarse. Se habrá frustrado el fin redistributivo con un costo evidente en el bienestar total.

Un punto importante señalado por Shah (1994), es que la capitalización asegura que los propietarios de los inmuebles no pueden evitar las consecuencias de las políticas públicas, moviéndose del área. Desde el momento que los beneficios netos son capitalizados en el valor de las propiedades, una ganancia o una pérdida de capital debido al (o derivada del) sector público, es realizada recién al momento de venderse la propiedad, pero su incidencia es en realidad instantánea en cuanto a su efecto sobre el costo de oportunidad del activo. Esto sugiere que, en presencia de capitalización, la prescripción de Tiebout de que el sistema de gobiernos locales asegurarían niveles de servicios públicos locales óptimos, con un sistema de transferencias de nivelación tal óptimo no estará garantizado. Indudablemente si las transferencias de nivelación generan ineficiencias asignativas, los precios distorsionados de los bienes públicos y privados habrán de mal orientar las decisiones de localización. En este sentido, es correcto que la movilidad de los votantes (voto con los pies) no aseguraría un asentamiento óptimo.

⁴³ Suponiendo inicialmente (antes de transferencias) poblaciones con ingresos per capita diferentes.

⁴⁴ Los propietarios de los activos de la región subsidiada – que dejaría de serlo – sufrirían una pérdida instantánea, tan violenta como la ganancia obtenida al inicio del régimen de transferencias.

El efecto capitalización del subsidio o de la baja de la imposición en la región favorecida con la transferencia de igualación, en presencia de un factor fijo, puede analizarse a partir de un modelo simple de asignación en la producción y retribución de factores consecuente, para una federación compuesta por varias jurisdicciones.

En términos analíticos, supóngase una federación con un conjunto de economías regionales operando con iguales funciones de producción de tres factores: $F(L, K, T)$; trabajo (L), capital (K) y tierra (T), y rendimientos constantes a escala. Las curvas de ofertas de los factores L y K son de pendiente normal y la oferta de Tierra es fija ($T \equiv T^*$). Los gobiernos de cada jurisdicción financian su gasto con un impuesto de tasa uniforme t_j por unidad de cada factor.

La asignación de los factores de oferta variable L y K , habrán de respetar las condiciones de primer orden:

$$\begin{aligned} F_L(L_j, K_j, T^*_j) &= w + t_j \\ F_K(L_j, K_j, T^*_j) &= \varphi + t_j \end{aligned}$$

Donde w y φ son las retribuciones netas (valores de reserva) de los factores L y K y las sumas $(w + t_j)$ y $(\varphi + t_j)$ los costos factoriales brutos de impuesto, respectivamente.

Dado que el factor tierra es fijo (T^*), la función de producción se puede reexpresar como el producto de los factores L y K por unidad de factor tierra, es decir,

$$\begin{aligned} l &= L / T^* \\ k &= K / T^* \end{aligned}$$

Entonces:

$$f_{(T^*)} \equiv f(l, k; 1)$$

Si el precio del producto regional se supone constante y se adopta como *numeraire*, las condiciones de primer orden exigen:

$$\begin{aligned} (1) \quad f'_l &= w + t_j \\ (2) \quad f'_k &= \varphi + t_j \end{aligned}$$

La renta de la tierra en j (R_j) será entonces:

$$(3) \quad R_j = f_{(T^*)}(1 - t_j) - (l \cdot f'_l) - (k \cdot f'_k)$$

Asumiendo que las provincias son pequeñas respecto al tamaño de la economía, se comportarán como competidoras (tomadoras de precios) con respecto a las retribuciones de los factores móviles, es decir,

$$w_j = w^* ; \varphi_j = \varphi^*$$

Luego, los valores de l y k , dependerán de t_j en las expresiones (1), (2) y (3). Ahora bien, diferenciando la (1) y la (2) ante cambios en t_j :

$$(4) \quad (\partial f_l / \partial l) \cdot (\partial l / \partial t_j) = (\partial w^* / \partial t_j) + (\partial t_j / \partial t_j)$$

$$(5) \quad (\partial f_k / \partial k) \cdot (\partial k / \partial t_j) = (\partial \varphi^* / \partial t_j) + (\partial t_j / \partial t_j)$$

es decir,

$$f''_l \cdot (\partial l / \partial t_j) = 0 + 1$$

$$f''_k \cdot (\partial k / \partial t_j) = 0 + 1$$

o sea,

$$\partial l / \partial t_j = 1 / f''_l < 0$$

$$\partial k / \partial t_j = 1 / f''_k < 0$$

pues $\partial l / \partial t_j < 0$; $(\partial k / \partial t_j) < 0$. Lo que significa que L y K se moverán hacia otras jurisdicciones si t_j aumenta o inmigrarán a la jurisdicción si t_j disminuye. En efecto, si por ejemplo t_j disminuye, dado que w^* y φ^* son constantes, baja el costo marginal de ambos factores (dado que $t_{j1} < t_{j0}$) y consecuentemente sus dotaciones aumentan en la jurisdicción. El cambio se observa en las Figuras N° 3A y 3B:

Figura N° 3A

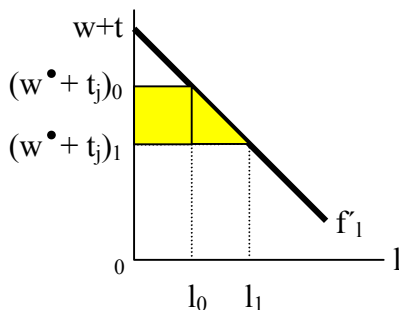
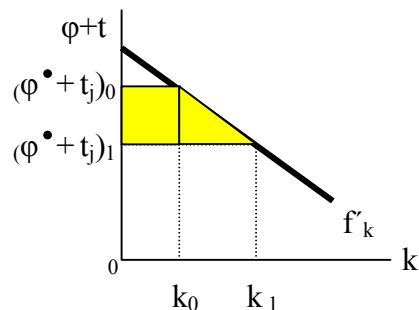


Figura N° 3B



Por lo tanto, volviendo a la expresión (3) y reemplazando en ella los valores del momento 0 (antes de la baja del impuesto) y del momento 1 (después de la baja del impuesto), se deduce que:

$$(6) \quad R_{j1} > R_{j0}^{45}$$

⁴⁵ Una observación de Eusebio Cleto del Rey nos advierte sobre la posibilidad de inversión de este resultado, si el aumento del uso de los factores l y k , que figuran con signo negativo en (3), más que compensa la caída de las productividades marginales respectivas, es decir, dependiendo de si las elasticidades de las curvas indicadas en las Figuras N° 3A y 3B, son mayores o menores a uno (en valor absoluto). El aumento de los niveles absolutos de los factores variables trabajo y capital pueden llegar a absorber mayor renta o ingreso en la región luego de las transferencias al aumentar su empleo. Sin embargo, la mayor demanda de tierra (factor fijo) generará aumentos de su valor, cuando los factores variables compitan para radicarse en ella, generando aumentos en el nivel del producto por hectárea de la región [$f_{(T)}$ en la (3)], al tiempo que se reduce t_j por hectárea. El propietario del factor fijo tierra obtendrá un incremento de su excedente por el empleo de los factores variables equivalente a las áreas sombreadas de las Figuras N° 3A y 3B.

Dado que el valor de la tierra en la jurisdicción j (H_j) es equivalente al valor actual de su renta, suponiendo rendimientos constantes a perpetuidad, se tiene que:

$$(7) \quad H_j = R_j / \varphi \bullet$$

Por lo tanto:

$$(8) \quad H_{j1} > H_{j0}$$

O sea, la rebaja del impuesto en j se ha capitalizado en el valor del factor fijo tierra. Este aumento de valor, será instantáneo a partir del momento que el mercado “perciba al subsidio como permanente”. ¿Habrá de cambiar el sistema actual – al menos el vigente en las últimas tres décadas - de redistribución territorial de recursos asegurado por el régimen de coparticipación federal de impuestos? Si la pregunta fuera negativa, entonces por cierto es muy probable que las transferencias presentes no capitalicen nada.

7. El problema del fondo común

Las transferencias de nivelación instrumentadas a través de la constitución de un fondo común alimentado por el rendimiento de impuestos nacionales, que habrá de pagar toda la comunidad (todos los ciudadanos de las distintas regiones, provincias o municipios), generan el incentivo a sobredimensionar el tamaño del gasto respecto al nivel socialmente óptimo⁴⁶.

Persson y Tabellini (1999) explican este fenómeno mediante un modelo simple de procedimiento de decisión colectiva, en el cual cada grupo decide libremente respecto a la provisión de bienes públicos, en tanto la tasa impositiva con la que habrán de financiarse estas decisiones de gasto es determinada residualmente. Así, la función de utilidad individual de cada grupo se expresa como:

$$(1) \quad W^J(g) = y - \tau + H(g^J) = y - \sum_I g^I (N^I / N) + H(g^J)$$

donde:

$W^J(g)$: es la función de bienestar del grupo J , función del gasto local

y : es el ingreso local per capita

τ : es la tasa impositiva (costo de la provisión del bien público local) percibida localmente (del tipo *lump-sum per capita*)

$H(g^J)$: es el beneficio per capita recibido por el grupo J , función del gasto local

En equilibrio se determinará un vector de gasto g^D (donde el superíndice D indica gasto descentralizado) de forma que cada grupo J maximiza $W^J(g)$ con respecto a g^J , tomando al gasto de equilibrio de los demás grupos como dado. El gasto en equilibrio, consecuentemente, habrá de satisfacer la relación:

⁴⁶ Si bien este análisis está referido a las transferencias de nivelación, el fenómeno descrito aquí se presentará en cualquier sistema de reparto “secundario” de todo fondo común, es decir, aún en un sistema de coparticipación de tipo devolutivo, es decir, sin efectos de nivelación entre regiones ricas y pobres, al perderse la percepción de los impuestos-precios que derivarían de un esquema genuino de correspondencia fiscal en las decisiones de gasto de cada nivel de gobierno.

$$(2) \quad Hg(g^{J,D}) = N^J/N$$

Dado que $N^J/N < 1$, todos los grupos sobre-gastarán en comparación al óptimo social, es decir:

$$(3) \quad g^{J,D} > g^*, \text{ para todo valor de } J$$

y los grupos más pequeños – usualmente los más beneficiados por el sistema de las transferencias de nivelación - habrán de sobre-gastar en mayor medida.

Este es el efecto del fondo común: cada grupo internaliza a pleno los beneficios de su propio bien público, pero como el financiamiento es compartido, solamente internaliza la fracción N^J/N del costo marginal del incremento en la presión tributaria. El problema claramente reside entonces en el procedimiento por el cual las decisiones colectivas son adoptadas, que implica que la tasa de imposición es residualmente determinada una vez que todas las decisiones de gasto han sido hechas en un esquema descentralizado. La concentración de los beneficios y la dispersión de los costos conduce a un gasto excesivo cuando es residualmente financiado a través de un fondo común del rendimiento tributario.

Los sistemas de coparticipación federal de impuestos que en los hechos operan a partir del gasto incurrido por los gobiernos respectivos, para discutir la distribución primaria y la secundaria, han sido la base de los acuerdos fiscales federales de las últimas décadas en Argentina, confirmando el escenario y los resultados pronosticados por el paradigma del fondo común. El problema en Argentina se magnifica por el hecho de que el sistema fiscal federal registra una fuerte descentralización del gasto y una fuerte centralización tributaria, de manera que las transferencias federales son determinantes fundamentales de las posibilidades de financiamiento de los gobiernos provinciales⁴⁷.

8. Los efectos económicos de las transferencias interjurisdiccionales: una revisión del enfoque normativo tradicional y del enfoque *public choice*

La teoría normativa convencional asimila las transferencias de recursos tributarios entre gobiernos a las transferencias de ingreso entre personas. El enfoque positivo destaca sus diferencias y, consecuentemente, encuentra otras implicancias. Seguidamente se pasa revista a las conclusiones arribadas en la literatura sobre ambos enfoques.

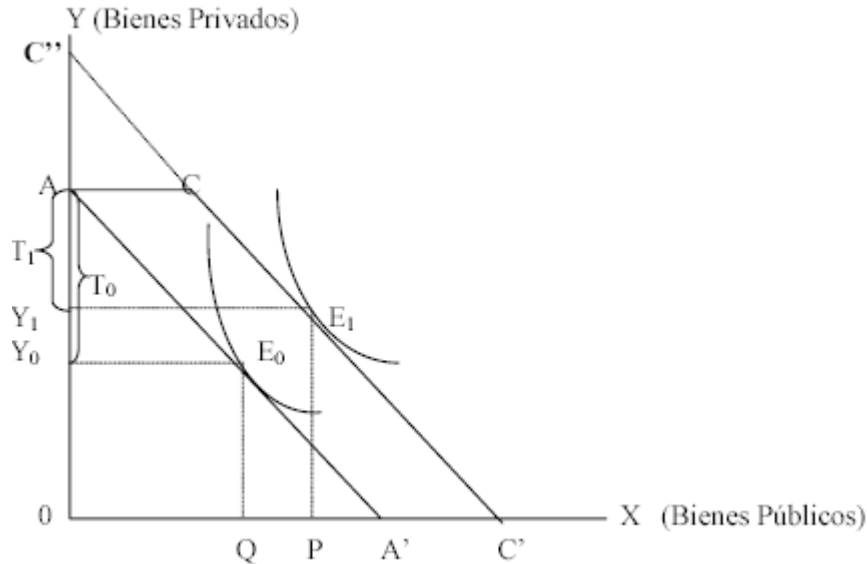
a) El enfoque normativo tradicional

Las implicancias pronosticadas por la teoría normativa de las transferencias intergubernamentales, son que los “aportes no condicionados” a los gobiernos locales, son equivalentes a “transferencias de ingreso”, deduciendo de ello que el aumento del gasto público local dependerá de la elasticidad-ingreso que el mismo tenga para la comunidad local, mientras que los “aportes condicionados” incentivarán a un mayor gasto público local, en tanto junto al “efecto ingreso”, se produce un “efecto sustitución”, al reducirse el costo marginal del gasto incremental. El incremento del gasto local, en este caso, dependerá de la elasticidad-precio correspondiente. Veamos el razonamiento con el auxilio de algunos diagramas.

⁴⁷ Detalles de las asimetrías verticales pueden consultarse en Piffano, H. (1998).

En la Figura N° 4 se analiza el caso de un “aporte no condicionado”.

Figura N° 4



Las curvas de indiferencia corresponden al “votante mediano” de un gobierno subnacional. La línea AA’ representa el ingreso antes de la transferencia o aporte federal, con pendiente igual a -1 , que significa la posibilidad de transformar \$1 en bienes privados en \$1 en bienes públicos⁴⁸.

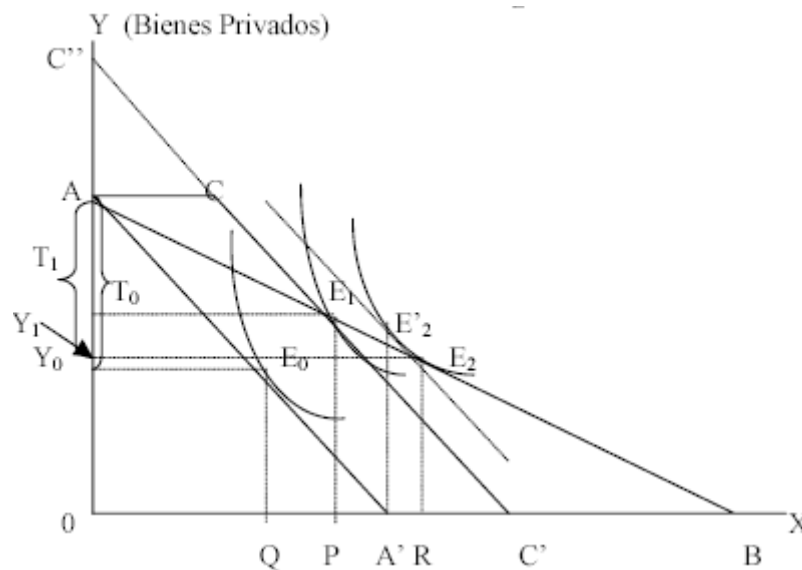
El punto de equilibrio en E_0 indica que la combinación preferida por el votante mediano es un tamaño de presupuesto OQ que es financiado con T_0 de impuestos locales, de manera que el gasto en bienes privados es Y_0 . Con el aporte federal “no condicionado” la nueva recta de presupuesto es ACC' .

El nuevo equilibrio en E_1 indica que el efecto de la transferencia ha sido el aumentar el presupuesto subnacional en QP , es decir, el nuevo presupuesto es OP , financiado con T_1 de impuestos locales más AC de aporte federal. Es decir, el votante mediano decide votar un presupuesto público mayor pero, asimismo, una presión tributaria local menor ($T_0/OA > T_1/OA$), que le permite aumentar el gasto en bienes privados. El resultado del incremento en el gasto público y en el gasto privado dependerá de las respectivas elasticidades-ingreso. Sin embargo, está claro que siempre es de esperar algún aumento de ambos tipos de gasto (en bienes privados y en bienes públicos), si se acepta que ambos bienes son superiores.

En la Figura N° 5 se analiza el caso de un “aporte condicionado” del tipo “*matching-grant*”.

⁴⁸ Se asumen costos constantes de transformación entre bienes privados y públicos.

Figura N° 5



La recta de presupuesto inicial es AA'. La nueva recta de presupuesto luego del aporte es AB. El nuevo equilibrio en E₂ significa un incremento del gasto público subnacional mayor que en el caso anterior, dado que en su determinación influyen dos efectos: el “efecto ingreso”, que se identifica por el pase desde E₀ a E'₂, y el “efecto precio” (o efecto sustitución) que implica el desplazamiento desde E'₂ a E₂. El aumento total del gasto (QR) se explica por QA' debido al primer efecto y A'R al segundo. La presión tributaria subnacional se reduce menos que en el caso del aporte no condicionado, lo que implica un menor incremento del gasto privado.

En conclusión, de la comparación de ambos tipos de transferencia, según el enfoque normativo, surge que el efecto de una transferencia no condicionada es similar al efecto ingreso y que la expansión del gasto público resulta mayor en el caso del aporte condicionado. Simbólicamente:

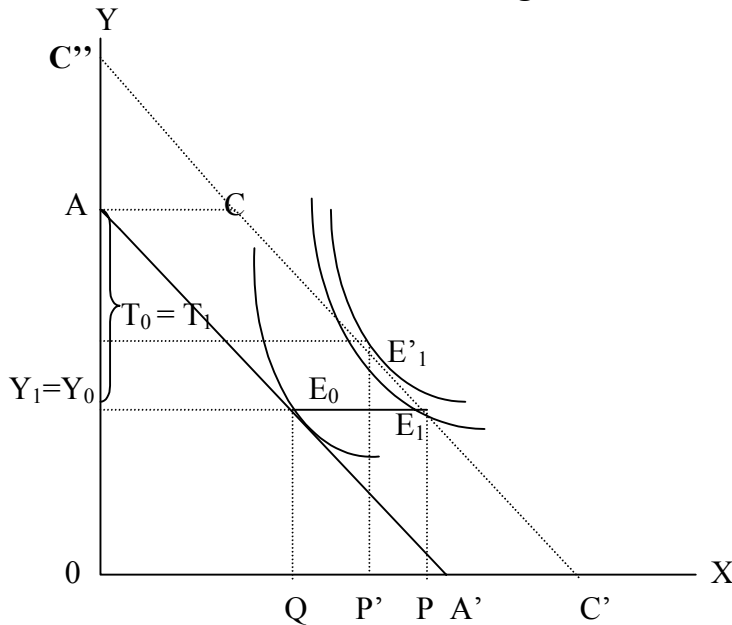
$$(1) \quad \partial X / \partial AC > \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y$$

donde:

- ∂X es la variación del gasto público
- ∂AC es la variación del aporte condicionado
- ∂ANC es la variación del aporte no condicionado; y
- ∂Y es la variación en el ingreso

Finalmente, si el aporte federal es condicionado del tipo “*categorical-grant*”, es decir, con destino total a determinado gasto público específico, la situación es la mostrada por la Figura N° 6.

Figura N° 6



En este caso, se espera que el aumento del gasto público subnacional coincida con el monto total del subsidio o aporte federal. La nueva situación de equilibrio en E_1 , implica un aumento del gasto de $QP = AC$. Sin embargo, es muy claro que el votante mediano intentará ubicarse en E'_1 , por lo que este tipo de transferencia enfrenta el problema del posible desvío de fondos hacia otros destinos del gasto o, con relación al tema que nos interesa, por ejemplo, a reducir la presión tributaria subnacional y no solamente incrementar el presupuesto público.

De asumirse un monitoreo efectivo de parte del gobierno central, entonces el efecto de la transferencia será igual (no inferior) al aumento de los recursos del votante mediano causado por el aporte y, nuevamente, superior al efecto de una transferencia no condicionada y/o al efecto ingreso.

Es decir,

$$(2) \quad \partial X / \partial AC = 1 > \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y$$

En la literatura existen diversos argumentos intentando justificar a las transferencias condicionadas. Un argumento es el de la externalidad generada por el gasto de una región sobre otras regiones. También en la alternativa de calificárselo como bien meritorio por los hacedores de política nacionales. Finalmente, otro argumento ha sido la supuesta tendencia a gastar de menos (sub-erogar respecto del gasto público óptimo) por parte de los gobiernos subnacionales, debido a la atmósfera de competencia tributaria entre ellos y el temor de perder inversores y contribuyentes locales (fenómeno identificado con la expresión *“race to the bottom”* o *“carrera hacia el fondo”*), como ya se analizara más arriba, circunstancia que exige ser corregida mediante tales transferencias, dirigidas especialmente a financiar servicios que se estiman importantes garantizar a todo ciudadano (nuevamente el atributo de bien meritorio).

En línea con el argumento anterior, Hewller, W. y Pechman, J. (1960) señalaron que estando el sistema tributario del gobierno central, descansando en impuestos de alta

elasticidad-ingreso, se generan automáticamente incrementos en los recursos federales que exceden las necesidades de gasto correspondiente, provocando superávits y ejerciendo una erosión fiscal (filtro) en la macroeconomía. En contraposición, con el aumento del nivel de ingreso, las necesidades de gasto público de los gobiernos subnacionales crecerían, en tanto que sus recaudaciones no, al estar ellas ligadas a impuestos con elasticidad-ingreso muy baja (inelásticos). La solución a este problema es la coparticipación de las recaudaciones con el crecimiento rápido de las necesidades de gasto subnacional (estadual y municipal).

No obstante, en la experiencia internacional de los países avanzados se han registrado gobiernos federales con grandes déficits y estados locales ricos, circunstancia que no parece concordar con los pronósticos de Pechman. Por otra parte, el argumento de Pechman puede resultar erróneo, en tanto puede argumentarse que, inversamente a lo sugerido, las necesidades de gasto social de los gobiernos subnacionales suelen crecer en la depresión del ciclo económico – cuando las familias acuden al auxilio de los servicios públicos gratuitos (educación y salud, por ejemplo) - y disminuir, en cambio, en el auge. Claro que resulta relevante distinguir los problemas del corto plazo, como de naturaleza diferente a los del largo plazo⁴⁹.

Finalmente, el argumento de las externalidades que cruzan fronteras, puede justificar la centralización de algunos servicios, particularmente aquellos considerados a su vez meritorios por los gobernantes del gobierno central. De asumirse, a su vez, como conveniente la desconcentración del servicio, la forma de corregir el problema asignativo es a través de las transferencias condicionadas a fin específico. Estas no obstante, como se indicara, requieren de un monitoreo siempre dificultoso de parte del gobierno central, dado la probable actitud de distraer esfuerzos propios a otros fines ante la llegada de fondos frescos para el fin indicado. Quizás la forma de minimizar esto es a través de transferencias condicionadas del tipo “*matching grant*”, es decir, con contrapartida local.⁵⁰

b) El enfoque positivo de la escuela “*public choice*”

Muchas de las proposiciones de la teoría normativa descrita previamente, han encontrado importantes cuestionamientos con el desarrollo de nuevas teorías, que encaran el análisis de las cuestiones del federalismo fiscal desde una óptica “positiva”.

El punto básico tiene que ver con los efectos provocados por “la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento”. Buchanan (1952) ha señalado que cuando la responsabilidad de gastar y la potestad de fijar los impuestos están separadas, los gobiernos tienden a enfrentar incentivos que conducen a decisiones ineficientes. Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al menos “parte” del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes. Si la comunidad local “cree” poder financiar un peso adicional de gasto con aportes federales provenientes de recaudaciones en las que sus contribuyentes participan en un monto menor a un peso en la recaudación marginal del impuesto federal, estarían

⁴⁹ Se remite al lector a lo tratado en el punto 3.

⁵⁰ Para un análisis particular de las transferencias federales basadas en el argumento de las externalidades migratorias y también para resolver la existencia de deseconomías de aglomeración, ver Nota 8, op. cit.

"percibiendo" un impuesto-precio del gasto marginal reducido e incurriendo por tanto en un gasto no óptimo.

Como demostrara Winer S. (1983), tal reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo, estableciendo una meseta de nivel superior en el gasto luego no reversible en los hechos. En la literatura, este efecto es conocido como el "*flypaper effect*" (efecto del papel caza moscas), para señalar que "el dinero se pega donde pega" ("*money sticks where it hits*"). Las evidencias empíricas encontradas por Winer para el caso de los subsidios federales en Canadá, empleando un modelo dinámico del votante mediano sobre gastos provinciales entre 1952 y 1970, claramente corroboran la conclusión de que la separación de las decisiones de gasto y financiamiento creada por los aportes, conducen a reducir la percepción local de impuestos-precios y aumentar el gasto público provincial. También Gramlich (1977) sugiere en su *survey* que el gasto inducido por los "*block grants*" (aportes no condicionados), son varias veces superiores al gasto inducido por incrementos en otros ingresos.

La literatura resulta abundante en los enfoques y matices para explicar el "*flypaper effect*". De una revista rápida de los mismos, se rescatan los siguientes:

(a) Empleando un modelo de burócratas maximizadores de presupuesto (del tipo Niskanen), Filimon (1982) supone a los funcionarios gubernamentales con posibilidad de "ocultar" al público votante una porción del aporte global federal (*lump-sum*). Los funcionarios gubernamentales maximizadores de presupuesto, habrán de asignar la parte "oculta" de dicho aporte federal a gasto público local, en orden a maximizar el tamaño del gobierno local.

(b) En el enfoque de "ilusión fiscal" a lo Winer, también existen contribuciones como la de Logan (1986), quien presenta una versión de "ilusión fiscal dual". Logan pronostica la persistencia del "*flypaper effect*" en el largo plazo, concluyendo que el aporte federal causa en el votante mediano la percepción de una "reducción" en el impuesto-precio (costo medio) de los servicios "locales" y, al mismo tiempo, un "incremento" en el impuesto-precio de los programas "nacionales". Consecuentemente, el votante mediano demanda un incremento del gasto público local y una reducción en el gasto nacional. Este resultado, no obstante, no permitiría preanunciar la tesis Leviatán para el caso del gobierno central. Logan efectúa un testeo de sus hipótesis sobre datos de los Estados Unidos. A similares resultados que los de Logan, llegan Hammes y Wills (1987) aplicando el modelo a datos del Canadá.

(c) Otro enfoque es el de "manipuleo de agenda" propuesto por Romer y Rosenthal (1980). El modelo señala la ventaja de que goza el burócrata de fijar la agenda de las autoridades políticas. Los autores consideran al resultado de la consulta popular con relación al nivel del gasto gubernamental; si en el referéndum la posibilidad de aumento es derrotada, el nivel queda fijado exógenamente; el llamado "nivel previo" ("*reversion level*"). En particular, donde existe un "nivel previo de gasto público que es menor al deseado por el votante mediano", el gobierno puede ofrecer un nivel de gasto superior apenas preferido al nivel preexistente. Cuanto más bajo es el monto preexistente, con relación a las preferencias del votante mediano, mayor puede ser la oferta

gubernamental en términos de gasto público. El control de agenda por el gobierno y la elección todo-o-nada ofrecida por el gobierno, puede conducir a un resultado Leviatán.

(d) Otro enfoque alternativo empleado para explicar el "*flypaper effect*", es el que destaca el comportamiento de los grupos de interés. De acuerdo con Dougan y Kenyon (1988), por ejemplo, los grupos de interés, haciendo "*lobby*" por incrementar el gasto en programas específicos ("*categorical programs*"), pueden asegurar, a través del "intercambio de favores" y las "contribuciones para campañas", que fracciones mayores de los aportes condicionados sean gastados en programas particulares, probablemente distintos a aquellos que elegiría el votante mediano. En estos modelos, el gobierno puede colusionar con los grupos de interés para aumentar el gasto público en respuesta a tales aportes condicionados.

(e) Una nueva explicación del "*flypaper-effect*" ha sido sugerida por Quigley, J. y Smolensky, E. (1992). Los autores advierten sobre la posibilidad de que tal efecto ocurra como respuesta del nivel local de gobierno a la alternativa (peor) de asumir "costos de transacción" derivados de intentar modificar la legislación tributaria propia (por ejemplo, reducir alícuotas impositivas de tributos locales), como indicarían los deseos del votante mediano, ante la aparición del aporte federal. El "*flypaper effect*" resultaría, por lo tanto, de una decisión "eficiente" a nivel local de gobierno.

(f) Finalmente, en la literatura nacional, en un trabajo anterior [Piffano, H. L. P. (1989)], se comenta la situación de la evolución relativa del gasto público provincial en Argentina, sugiriéndose como explicación el alto grado de centralización tributaria y los efectos de las transferencias federales hacia los gobiernos locales, luego de diez años de vigencia de la Ley N° 20.221 de coparticipación federal de impuestos, régimen a través del cual operó una fuerte redistribución de recursos entre las jurisdicciones subnacionales, provocando un sobredimensionamiento del gasto público provincial. Posteriormente en Piffano, et al (1998), se pasa revista a estas cuestiones y se presenta un estudio aplicado a las finanzas provinciales durante los años 90, en el que empleando la técnica de datos de panel se corrobora el comportamiento pronosticado por la teoría positiva.

(g) Porto, A. (1992), luego de presentar los argumentos teóricos de la tesis Leviatán y *Flypaper-Effect*, utilizando datos sobre gasto público y su financiamiento, en los gobiernos locales (provincias y municipios) de Argentina, arriba a las siguientes conclusiones: i) "el tamaño del sector público es menor cuanto mayor es el grado de descentralización"; ii) "el tamaño del sector público es mayor, cuanto mayor es el grado de separación entre las decisiones de gastar y recaudar"; y, iii) "el grado de descentralización es menor cuanto mayor es la separación entre las decisiones de gastar y recaudar a nivel provincial". El último de los hallazgos pone en evidencia que para el nivel provincial de gobierno resulta "buen negocio" quedarse con el gasto (no descentralizarlo hacia el nivel municipal) cuando su financiamiento no exige el costo político de establecer impuestos a los contribuyentes locales (cuando es alta la proporción del financiamiento vía transferencias del gobierno central).

El resultado de todos estos enfoques conduce a la conclusión de que tanto los aportes condicionados como los no condicionados otorgados por el gobierno central a los gobiernos locales, inducirían a un gobierno más grande y menos responsable que el que surgiría mediante elección de los ciudadanos de una manera democrática.

No obstante la validez e importancia de las contribuciones analizadas, resulta conveniente dedicar un espacio particular a las pertenecientes a autores como Oates (1979) y King (1984), por tratarse de modelos que enfocan la explicación del fenómeno “*flypaper-effect*” como resultante de un accionar “racional” del votante mediano, o debido a situaciones de “ilusión fiscal” del votante mediano (a lo Winer), y no necesariamente del accionar de políticos o burócratas persiguiendo objetivos propios. Es decir, ambos tratamientos dejan fuera de discusión las cuestiones relativas al paradigma principal-agente, típicas de las democracias representativas, para centrar el análisis en aspectos que tienen que ver con el comportamiento del votante mediano y que plantean apartamientos a los supuestos y postulados tradicionales de la teoría normativa.

c) Una exposición diagramática simple del “*flypaper-effect*”: los modelos de Oates y King

Existen dos aproximaciones conceptuales valiosas e ilustrativas que permiten explicar el resultado “no esperado” de las transferencias federales, en cuanto a generar una expansión del gasto público subnacional superior al que provocaría un aumento equivalente del ingreso de la comunidad local (efecto “*flypaper*”) o inclusive superior al monto del aporte mismo (efecto “*bandwagonism*”⁵¹).

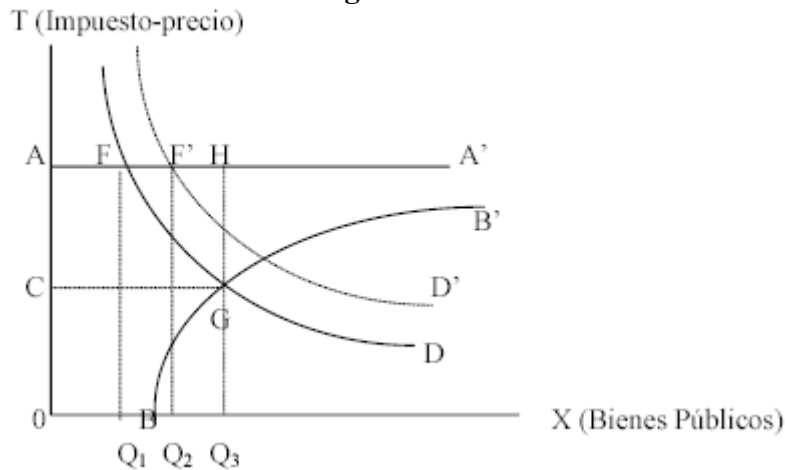
Resulta claro que un aumento del gasto público superior al monto de la transferencia de ingreso, estaría implicando que el gasto privado (o los bienes privados) fueren bienes inferiores para el votante mediano. Este no podría ser aceptado como un caso factible en el mundo de la teoría microeconómica convencional, en un modelo de elección del consumidor de dos bienes “normales” (privado y público).

Oates, W.(1979) adelanta una explicación del fenómeno *flypaper*, quien ha reconocido (en Oates, W., 1972, p.123) que “el problema de desarrollar un sistema impositivo conducente a un proceso de decisiones sociales eficiente”, constituye el segundo de tres criterios para la evaluación de un sistema tributario. Así, dice (Pág.124): “*Este segundo criterio también implica que resulta generalmente deseable, al menos en el margen, tener niveles de gobierno descentralizados que financian programas con sus propios recursos más que con fondos de fuentes externas. Si los impuestos no son fijados localmente, la ligazón explícita entre beneficios y costos reales de los programas es rota*”.

Para analizar las consecuencias de esta separación, en base a un modelo simple de “ilusión fiscal” del votante mediano, Oates plantea el posible efecto de un aporte del tipo “*lump-sum*”, es decir, un subsidio no condicionado de suma fija. En la Figura N° 7 se ilustra el caso.

⁵¹ Ver Henderson, J. M. (1968), Schwab, R. M. y Zampelli, E. M. (1987), Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S. (1993), comentarios sobre el caso de municipios en Argentina en Porto, A. y Gasparini, L. (1998).

Figura N° 7



AA' es la curva de oferta (precio) percibida por el votante mediano antes del subsidio. Es decir, se supone costos constantes en la producción de los bienes públicos (X) y participación constante del votante mediano en el pago de los impuestos. La situación inicial ubica al votante mediano demandando bienes públicos por Q_1 y asumiendo el pago de impuestos por una magnitud igual al costo de su provisión ($0AFQ_1$). Se analizan tres situaciones: un aumento del ingreso del votante mediano, una transferencia del tipo "lump-sum grant" y una transferencia condicionada del tipo "matching-grant".

(a) un aumento del ingreso del votante mediano

En este caso la curva de demanda D se desplazaría a D' por el aumento en el ingreso del votante mediano, coincidente con el aumento del ingreso de la región. El paso de Q_1 a Q_2 dependerá de la elasticidad-ingreso del votante mediano por los bienes públicos. Está claro nuevamente que el financiamiento recae totalmente en el votante mediano como contribuyente, ahora por la suma de $0AF'Q_2$.

(b) una transferencia del tipo "lump-sum grant"

Supóngase un aporte federal no condicionado de suma fija y de tamaño $0B$. Ahora el votante mediano "percibe" una nueva curva de costo de provisión de los bienes públicos (debido a ilusión fiscal) que corresponde a BB' . BB' es la nueva curva de impuesto-precio que indica que a medida que X aumenta, se diluye el financiamiento unitario del subsidio y, consecuentemente, sube el impuesto unitario a pagar por el votante mediano. Sin embargo, el costo unitario de la provisión sigue siendo AA' . Sobre la base de esa percepción distorsionada, la demanda se ubicará en Q_3 . El presupuesto del gobierno subnacional es ahora de $0AHQ_3$, y es financiado con recursos propios del gobierno subnacional (impuestos a pagar por el votante mediano) por $0Q_3GC$ y con la transferencia federal por $CAHG$.

Compárense ambas situaciones. En el caso del aumento del ingreso, el votante mediano sólo gastaría su incremento total en bienes públicos (X) en el supuesto que la elasticidad-ingreso de los bienes privados fuere cero, lo que es imposible de sostener. En cambio, es posible que el aporte federal sea totalmente destinado al consumo de bienes públicos; en este caso ello ocurriría para el caso en que la elasticidad-precio de los bienes públicos fuera unitaria, lo que sí es posible de sostener. En este caso, una curva de demanda D de elasticidad unitaria constante, por ejemplo, daría que $0Q_1FA =$

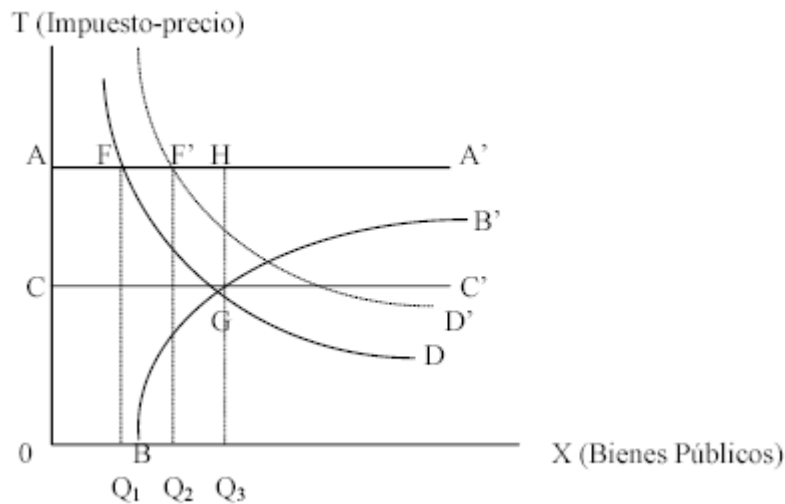
0Q₃GC. La conclusión es, por lo tanto, que de darse los supuestos de comportamiento del votante mediano del modelo de Oates, el efecto de las transferencias federales no condicionadas, supera al efecto ingreso de la teoría normativa convencional, aún cuando no resulte necesario asumir supuestos inviables en cuanto a elasticidades-ingreso de los bienes privados y públicos. Es decir,

$$(3) \quad \partial X / \partial AC > \partial X / \partial Y$$

(c) una transferencia condicionada del tipo “*matching-grant*”

En la Figura N° 8 se analiza la situación de un aporte condicionado del tipo “*mathcing-grant*”, cuya magnitud se supone igual al monto del aporte no condicionado visto en el caso anterior.

Figura N° 8



La curva de impuesto-precio percibida ahora por el votante mediano es CC'. El costo unitario, sin embargo, sigue siendo AA'. La demanda del votante mediano se ubica nuevamente en Q₃, arrojando como resultado un presupuesto público subnacional de 0Q₃HA, financiado con 0Q₃GC de recursos propios y CAHG por el aporte federal.

Se confirma nuevamente que, en sentido contrario al pronóstico de la teoría normativa convencional, el efecto del aporte condicionado es similar al del aporte no condicionado y, en ambos casos, superior al efecto ingreso. Es decir,

$$(4) \quad \partial X / \partial AC = \partial X / \partial ANC > \partial X / \partial Y$$

Otra forma de aproximarnos a la identificación del “*flypaper-effect*”, es la presentación de King, D. (1984).

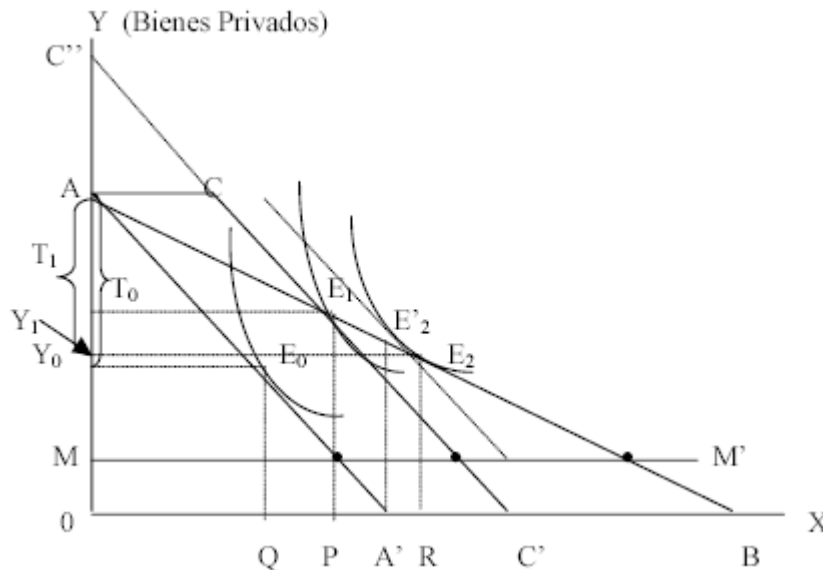
King desarrolla la idea de la “preocupación del votante mediano por los pobres”, que equivale a introducir en el análisis de elección del votante mediano una restricción, referida al nivel mínimo de gasto privado garantizado a los pobres (presión tributaria local máxima).

Analícese, en primer lugar, la situación en la que la introducción de la aludida restricción no modifica los resultados de la teoría normativa convencional (Figura N° 8), para luego analizar los casos en que sí lo hace.

La Figura N° 9 es similar a la N° 5 con la única diferencia que en ésta última, aparece una nueva curva MM' que representa la restricción del nivel de gasto privado mínimo garantizado a los pobres según la óptica del votante mediano (recuérdese que en este modelo simple el impuesto-precio se supone igual para todos los habitantes).

Supóngase ahora un aporte federal no condicionado del tipo suma fija (“*lump-sum grant*”). La línea ACC' es la nueva restricción de ingreso. Ubicándose en E_1 , el votante mediano respeta la restricción MM' , que nuevamente es no operante, pues el segundo punto remarcado sobre esta restricción está a la derecha de OP , que es el tamaño del nuevo presupuesto público.

Figura N° 9



Supóngase ahora un aporte federal no condicionado del tipo suma fija (“*lump-sum grant*”). La línea ACC' es la nueva restricción de ingreso. Ubicándose en E_1 , el votante mediano respeta la restricción MM' , que nuevamente es no operante, pues el segundo punto remarcado sobre esta restricción está a la derecha de OP , que es el tamaño del nuevo presupuesto público.

Finalmente, para este caso, supóngase un aporte federal condicionado del tipo “*matching-grant*”. AB es la nueva recta de ingreso. Ubicándose en E_2 , el votante mediano respeta la restricción MM' , que es no operante (el punto remarcado tercero está nuevamente a la derecha del nuevo presupuesto público que ahora es OR). Si se comparan estos resultados con el supuesto de un aumento en el ingreso del votante mediano, en cuyo caso la recta de su ingreso sería $C''C'$ y la ubicación de su elección E_2 , se obtiene que el efecto sobre el gasto público subnacional de una transferencia condicionada es superior al de una transferencia no condicionada y ésta exactamente igual al efecto ingreso. Es decir, como postula la teoría normativa tradicional:

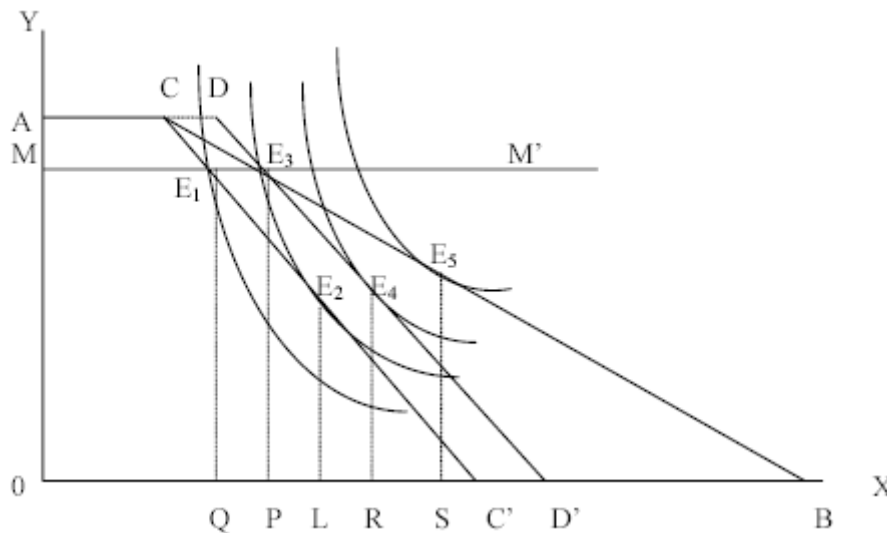
$$(1') \quad \partial X / \partial AC > \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y$$

Analícese ahora los casos en donde según la formulación de King, es factible la aparición del “flypaper-effect”.

King analiza situaciones en la que cambios en el nivel de las transferencias (subsidio) federal pueden o no modificar la preocupación del votante mediano respecto de los pobres. Comienza por el caso en que las modificaciones en el nivel del aporte federal no cambia dicha preocupación por los pobres, para luego ver el caso contrario en el que esa modificación sí afecta tal preocupación. Las modificaciones en la preocupación del votante mediano por los pobres, implicará cambios de posición de la restricción MM' .

A diferencia del caso anterior, ahora la restricción MM' es operante. En la Figura N° 10, MM' se supone constante, antes y después del aporte federal.

Figura N° 10



La situación inicial (antes del nuevo aporte federal) es la indicada por la recta de ingreso ACC' , que computa la existencia previa de un subsidio del tipo “*lump-sum*” de tamaño AC . Dado que la preocupación por los pobres emerge como restricción efectiva, el votante mediano se ubica inicialmente en E_1 . Es decir, la restricción MM' no le permite expandir el gasto público más allá de $0Q$, es decir, no puede ubicarse en E_2 , que arrojaría un gasto público subnacional mayor (de tamaño $0L$), pues la presión tributaria local requerida en tal caso, implicaría afectar el ingreso de los contribuyentes pobres.

Si ahora el gobierno central incrementa la transferencia federal en CD , con un aporte no condicionado similar al ya existente, nuevamente de tipo “*lump-sum*”, la nueva recta de ingreso del votante mediano será ADD' . MM' continúa siendo operante y en este caso “todo el subsidio es aplicado a X ”. En efecto, el votante mediano se ubicará en E_3 ; no puede ubicarse en E_4 porque éste está por debajo de la restricción MM' .

Supóngase ahora que el subsidio adicional fuera condicionado del tipo “*matching-grant*”. La nueva línea de ingreso es ACB . MM' continúa siendo operante y, nuevamente en este caso, “todo el subsidio adicional es aplicado a X ”.

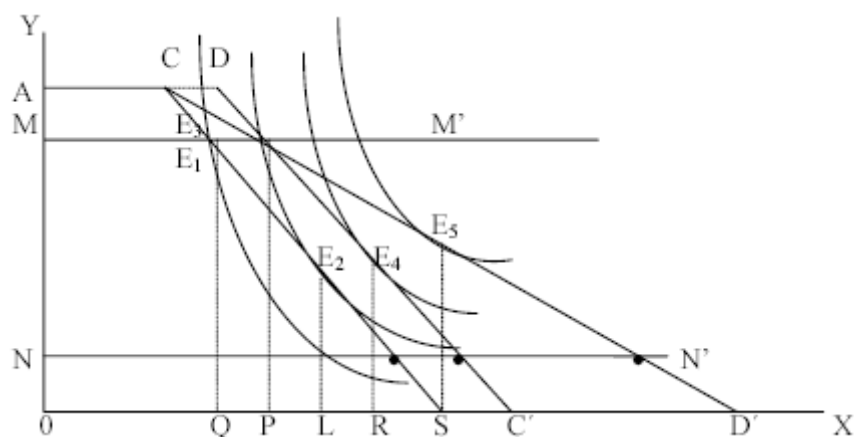
Por lo expuesto, el resultado de la variante analizada por King hasta aquí, implica que, en contrario a lo pronosticado por la teoría normativa tradicional, el efecto de las transferencias federales será similar, ya se trate de un aporte condicionado o un aporte no condicionado; y, en este caso, iguales al efecto ingreso. Es decir:

$$(5) \quad \partial X / \partial AC = \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y$$

Todo el aporte es aplicado a X y no se verifican cambios en la presión tributaria subnacional.

Analícese ahora la variante en la que la introducción de un nuevo aporte del gobierno central modifica la preocupación del votante mediano por los pobres (Figura N° 11). La variante analiza el caso en el que ante un aumento de la riqueza subnacional, sea por aumento del ingreso regional o por un aumento de las transferencias del gobierno central hacia el gobierno local, el votante mediano modifica su preocupación por los pobres.

Figura N° 11



En términos del diagrama de la Figura N° 11, tal modificación implica el desplazamiento de la restricción MM' a la nueva situación NN'. En esta situación la nueva restricción es no operante. Un aporte federal incremental no condicionado del tipo "lump-sum", haría que pasase del punto E₁ al E₄; en tanto que otro subsidio condicionado del tipo "matching-grant" lo haría desplazar desde E₁ a E₅.

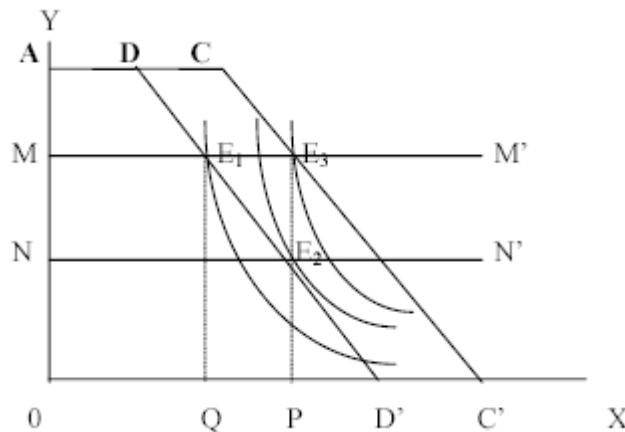
El resultado de esta variante es que si el votante mediano percibe que los pobres habrán de estar mejor con el nuevo aporte federal y, como consecuencia de ello, reduce su preocupación por los pobres, significa que se habrá relajado la restricción de presión tributaria subnacional máxima (consumo privado mínimo garantizado), y entonces:

$$(6) \quad \partial X / \partial ANC \cong \partial X / \partial AC > \partial X / \partial Y$$

Es decir, se ha dado un aumento simultáneo de los impuestos nacionales con los subnacionales, provocando ello un aumento importante en el consumo de (presupuesto en) bienes públicos locales.

Finalmente, otro caso analizado por King, es cuando una “reducción” del aporte federal “no reduce el gasto público subnacional”, pues la caída en los ingresos del gobierno subnacional por este motivo, es sustituida con una “mayor presión tributaria local” (podría agregarse “o endeudamiento local”, con alusión al concepto de “equivalencia ricardiana”). El punto es representado en la Figura N° 12. La situación inicial es la representada por el punto E_3 , con una línea de ingreso ACC' y un tamaño del gasto público subnacional de $0P$, que contempla la restricción MM' .

Figura N° 12



Supóngase ahora que el gobierno central “reduce” el aporte federal en DC. La nueva línea de ingreso es ADD' . El resultado esperado es que el nuevo presupuesto subnacional se reduzca a $0Q$ ($<0P$). Ello sería correcto de no variar la preocupación del votante mediano por los pobres. Pero si ocurriera que tal preocupación del votante mediano por el impacto de los impuestos locales sobre los pobres se redujera, es decir, la restricción se desplazara a NN' , entonces se habrá de ubicar en E_2 , es decir, “no obstante la reducción del subsidio, el gasto público subnacional se mantiene en el mismo nivel en $0P$ ” (“*money sticks where it hits*”).

Para corroborar este posible comportamiento, King cita el ejemplo del cambio operado en E.U.A. con relación a la opinión de la población sobre el impacto esperado de los impuestos locales, específicamente, el impuesto territorial a la propiedad (inmobiliario). El resultado más importante del trabajo de campo efectuado por King entre 1972 y 1987, es haber comprobado que el impuesto inmobiliario no es considerado ser el peor impuesto (*unfair tax*). En realidad la opinión de los contribuyentes ha mejorado respecto de este impuesto con relación al impuesto federal a los ingresos o al estadual a las ventas.

Finalmente, King ensaya dos explicaciones adicionales a lo descrito previamente:

(a) La prueba de “no-reversibilidad” del “*flypaper-effect*” (la no caída del gasto en las épocas de menor ingreso con igual ímpetu que el aumento del gasto en el momento de la mejora en el ingreso), es que resulta notablemente más difícil reducir el gasto público que aumentarlo. La reducción del gasto provoca empleo redundante, y en tal caso, al votante mediano puede importarle (sentirse preocupado por) los desocupados, tanto

como los pobres⁵².

(b) En el caso del Reino Unido, se sustituyó el impuesto inmobiliario por el *poll-tax* sobre adultos. Esto benefició a los pobres, según datos de King. Consecuentemente, se redujo la preocupación de los efectos de los impuestos locales sobre los pobres. En tal caso, el gobierno central puede encontrar que la efectividad de su presión por bajar los subsidios, a fin de reducir el gasto público local, se ha visto limitada.

9. La eficacia de la redistribución regional de recursos en el campo de la equidad distributiva

El punto que se analiza en esta sección es la cuestión relativamente obvia también pero poco destacada por la literatura, como indicaran Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999), de que aún cuando la distribución del ingreso difiera entre regiones, si se demuestra que la distribución del ingreso en las regiones “ricas” afecta a un número mucho mayor de individuos con necesidades básicas insatisfechas (NBI), que los NBI existentes en las regiones “pobres”, la distribución nacional del ingreso debería mejorar si se redujeran los aportes de las provincias “ricas” financiando subsidios (transferencias) a las provincias “pobres”.

Analícese el siguiente ejemplo: la concentración de ingreso en una provincia de dos habitantes, un habitante rico y otro pobre, versus otra correspondiente a una provincia con un millón de personas ricas y un millón de pobres. El coeficiente de Gini arroja igual desigualdad de ingreso en ambas regiones, habiendo, como se indicara, 50% de ricos y 50% de pobres en ambas provincias. En tal caso, resulta claro que en la provincia con un millón de pobres, la política fiscal habrá de ser más efectiva, tratándose de bienes públicos puros (no-exclusión y no-rivalidad en el consumo).

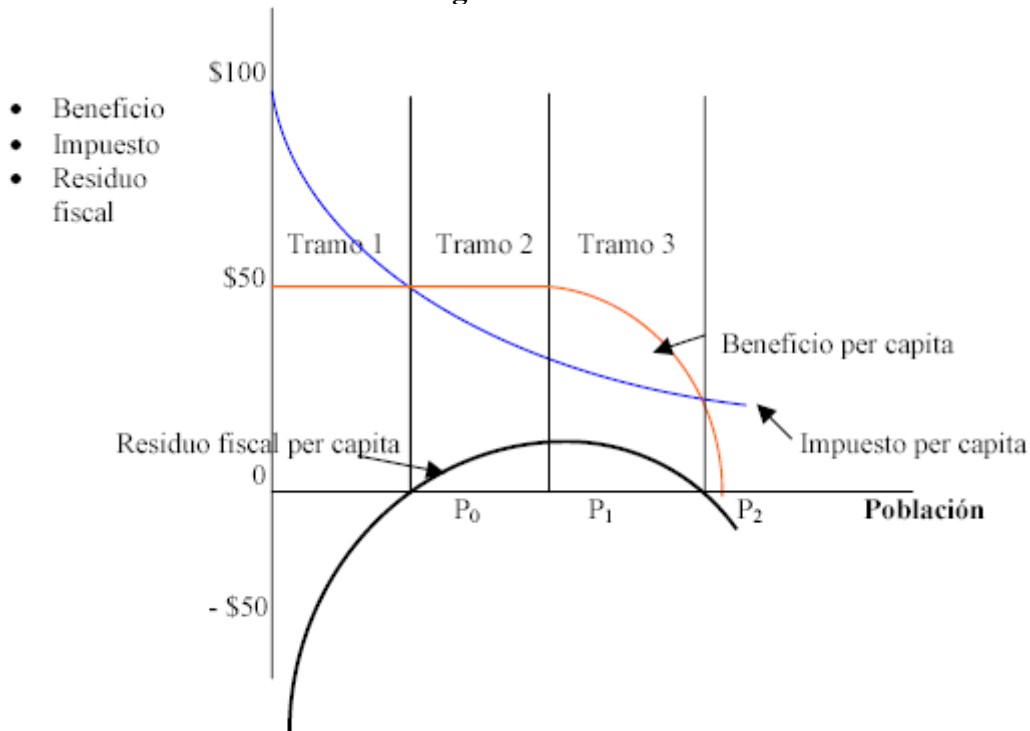
En efecto, el gasto público expresado en términos per capita, puede inducir a error, pues en el caso de los bienes “públicos subnacionales puros”, sin costos de congestión, “un mismo gasto absoluto” beneficiará por igual a cada persona de la población pertinente, independientemente del tamaño de dicha población. Por lo tanto, si el bien público es abastecido en mayor proporción en la población con mayor número de personas con NBI, debería mejorar el bienestar social de la comunidad, a pesar que en ella el ingreso per capita promedio y la concentración del ingreso, inclusive, fuere menor. Se remarca en este punto que gran parte del gasto público está referido a “bienes públicos” (no hay rivalidad en el consumo, no hay congestión)⁵³. De manera que “el gasto per capita” – referencia usual en los estudios de las finanzas públicas - no resultaría una buena medida del “beneficio por habitante”. Por ejemplo, “un mismo gasto absoluto total” en

⁵² También podría ser que las presiones de los *lobbies* sectoriales que captan rentas del presupuesto público, puedan más que la noble preocupación del votante mediano por los pobres. Pero aquí se estaría introduciendo en el análisis los problemas del paradigma principal-agente, que en rigor no es el punto importante planteado por King.

⁵³ La provisión de bienes “no públicos” (privados o mixtos) habrá de quedar naturalmente acotada como posibilidad en el intento de socialización de bienes a través del presupuesto de los gobiernos. Las posibles reducciones en la presión tributaria subnacional (mejora en la provisión de bienes privados) de concretarse según el enfoque normativo tradicional (efecto ingreso puro de una transferencia de libre disponibilidad) habrá no obstante de beneficiar por igual a pobres y ricos de la región subsidiada. Si el sistema tributario subnacional contuviere un esquema tributario progresivo, entonces los más beneficiados por el subsidio serían los ricos.

Seguridad⁵⁴ (que además debería tener en cuenta el índice de delincuencia diferencial entre las dos regiones), en la provincia “rica” beneficiaría a varios miles de habitantes pobres más que en la provincia “pobre”. El gasto per cápita en todo caso indica que “el costo por habitante” es mucho menor en la provincia “rica” que en la “pobre”, pero el beneficio de ese gasto afecta a una población mucho mayor, es decir, en el agregado nacional “un mismo gasto absoluto total” tendrá una eficacia mayor en la región rica, poblada no obstante con muchos pobres, pues abarca a mayor cantidad de habitantes con NBI que en la región “pobre”. El diagrama de Figura N° 13 muestra el caso.

Figura N° 13



Ambos ejes de la Figura N° 13 se expresan en millones. Supóngase que se cuenta con un cierto monto anual de recaudación (\$ 100 millones) destinable a un programa del servicio de seguridad para varios ejercicios. Dicho servicio generaría en los habitantes de una región beneficios debido a la reducción de los actos delictivos. Supóngase que tal beneficio anual se ha estimado en \$ 50 millones por cada millón de habitante (equivalente a los costos evitados por reducción de actos delictivos), durante ese mismo número de ejercicios fiscales. En la región habrá que financiar ese gasto mediante capitales iguales que deberán tributar los habitantes de la región.

Claramente es posible distinguir en ella tres tramos referidos al tamaño de la población. En el Tramo 1, el costo del servicio supera los beneficios obtenibles de su mejora, de forma que para poblaciones menores al tamaño P_0 no resultará conveniente desde el punto de vista económico su concreción. En el Tramo 2, resulta ventajoso mejorar el servicio de seguridad, en tanto los beneficios por habitante superan al costo por habitante requerido para su provisión.

⁵⁴ El elegir al servicio de Seguridad como ejemplo es deliberado, en tanto los esfuerzos de mejorar su calidad suelen tener efectos altamente positivos para la franja de la población más pobre. Los ricos tienen recursos para financiar formas privadas de mejorar su seguridad que los pobres carecen.

Nótese que en el Tramo 2 el beneficio per capita es plano al eje de abscisas, denotando que no hay costos de congestión por el hecho de aumentos de población hasta el nivel P_1 . Finalmente, en el Tramo 3 se supone el comienzo de un tramo con costos de congestión que implica una reducción creciente del beneficio neto per capita generado por el servicio. En este tramo, la mejora del servicio continuará siendo ventajosa hasta el nivel P_2 de población, a partir del cual los beneficios per capita son menores que el gasto per capita. Ello no implica que la mejora no haya sido conveniente o justificada cuando la población era de tamaño menor; simplemente, que pasado cierto tiempo, la población habrá crecido generando costos de congestión de tal magnitud, que podrían justificar nuevas o futuras ampliaciones del servicio en la región.

La curva del residuo fiscal indica que el tamaño P_1 sería el tamaño de población óptimo, para las características de la mejora del servicio de seguridad simulado. En ese caso, se maximiza la diferencia entre el beneficio per capita y el gasto per capita que demanda su provisión.

La conclusión de este análisis es que para regiones con poblaciones entre P_0 y P_2 , la mejora del servicio de seguridad es económicamente justificable, aunque el servicio es optimizado para un nivel P_1 . Si una región o provincia posee una población superior a otra dentro del tramo P_0 a P_1 , es claro que resulta conveniente mejorar el servicio en la población de mayor población. Para tramos entre P_1 y P_2 , dependerá de los costos de congestión. Si éstos fueran grandes, entonces habría que analizar las ventajas de asignar un presupuesto aún mayor para reducir los delitos en la región más populosa.

El tema debe resolverse con un análisis costo-beneficio social aplicado a proyectos de tamaños alternativos, los que no obstante, habrán de mostrar un resultado en línea con los razonamientos previos. Es decir, para cada proyecto, existirán curvas de beneficio y gasto por habitante equivalente a las mostradas en la Figura N° 13, que indicarán que los resultados son sensibles al tamaño (creciente) de la población⁵⁵.

10. Conclusiones

En esta nota se ha pasado revista a las implicancias que derivan de los argumentos adelantados por la teoría normativa tradicional del federalismo fiscal, que conducen a un diseño tributario centralizado, y en el que las transferencias desde el gobierno central asumen un rol superlativo. A dichas proposiciones se han planteado críticas y adelantado resultados opuestos pronosticados por el enfoque positivo (escuela del *public choice*). En efecto, en la literatura existen posiciones encontradas, algunas justificando las transferencias verticales y de nivelación, y otras posiciones donde su racionalidad es cuestionada, tanto desde el ángulo de la eficiencia como de la equidad distributiva. En la nota se ha intentado demostrar que los argumentos económicos que efectivamente cuestionan los fundamentos de las transferencias, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, no pueden ser subestimados.

Los argumentos sugeridos por el enfoque normativo tradicional del federalismo fiscal, en rigor conducen a justificar un gobierno unitario. Se trata de una verdadera “teoría del

⁵⁵ La conveniencia de futuras expansiones del servicio, no obstante, deberá ser analizada no solamente en términos del usual enfoque de equilibrio parcial del análisis costo-beneficio social, sino más bien con un enfoque de equilibrio general, en particular porque estas expansiones pueden ser inducidas por el crecimiento no óptimo de los aglomerados urbanos. Sobre el punto ver la Nota 8 de este libro.

unitarismo fiscal”, más que de federalismo fiscal. El enfoque poco confía de las luces de los ciudadanos-votantes y mucho de *policy makers* centrales muy sabios, bien informados y benevolentes, aparentemente esto último no para saber lo que la gente necesita en bienes o servicios, pero sí de que forma modificar precios relativos y niveles de ingreso de las personas o recursos de los gobiernos, para que dicha provisión de bienes o servicios (públicos y privados) que las comunidades locales reciban finalmente se acerquen a sus preferencias.

La redistribución de ingresos tributarios entre regiones calificadas como “ricas” a regiones calificadas como “pobres”, constituye una práctica usual en algunos países federales, como ser Canadá, Australia o Alemania; también en Argentina. Esta política ha sido justificada usualmente en base a consideraciones de equidad distributiva, sin tener en cuenta o al menos subestimar, dos cuestiones esenciales: los costos de eficiencia de la redistribución regional y la propia eficacia de esta política en cuanto a su objetivo de equidad distributiva.

Se ha pasado revista a los dos enfoques empleados en el diseño de las transferencias de nivelación: el HEE y el FCE. El primero tendiente básicamente a nivelar el tratamiento fiscal entre personas de similar nivel de ingreso residiendo en diferentes regiones, apuntando esencialmente al principio de equidad horizontal; el segundo procurando nivelar las finanzas de los fiscos, asegurando capacidad tributaria para que todo gobierno pueda ofertar un paquete similar de bienes públicos a todo individuo independientemente del lugar donde éste decida residir, es decir, procurando nivelar el tratamiento fiscal entre desiguales (equidad vertical). El primer método – apuntando a compensaciones entre individuos - es reconocido como de imposible implementación y escaso efecto sobre la equidad vertical. El segundo – apuntando a compensaciones entre fiscos -, implica una concepción meritatoria de los bienes públicos, destruyendo no obstante el sustento ético de su justificación si finalmente los estados habrán de ofertar paquetes de bienes públicos diferentes según sus preferencias. Resulta claro que la provisión de paquetes similares de bienes públicos a los individuos independientemente del lugar de residencia, no está asegurada si los fiscos subsidiados finalmente destinan los recursos recibidos desde otras jurisdicciones para fines que nada tienen que ver con el objetivo argumentado para las transferencias, al tiempo de generar distorsiones en los precios relativos que mal orientarán la asignación de recursos, al asimilar erróneamente las transferencias entre fiscos a las transferencias entre individuos.

Desde el ángulo de la eficiencia asignativa, las transferencias regionales entre fiscos generan distorsiones en precios relativos (de los impuesto-precios de los bienes públicos respecto de los precios de los bienes privados), provocando sobre demandas en las regiones subsidiadas y estrecheces no óptimas de demanda en las regiones aportantes de los subsidios. Las transferencias a los individuos tienen un efecto renta puro; en cambio, las transferencias de libre disponibilidad hacia los fiscos, es probable que tengan un efecto precio significativo, sesgando a un tamaño más grande (no óptimo) del gobierno subnacional.

Asumiendo el paradigma principal agente y cierta miopía ciudadana respecto del verdadero destino de las contribuciones que los habitantes pagan mediante impuestos a su gobierno local o regional, o eventualmente al gobierno nacional, se genera una percepción distorsionada respecto al verdadero costo de oportunidad de los bienes públicos provistos. Esto conduce naturalmente a sobre expandir el accionar

gubernamental en las regiones receptoras de las transferencias y a sub-dimensionarla en las regiones aportantes, generando cargas excedentes y mala asignación de recursos.

El efecto de las distorsiones entre percepciones de los costos de oportunidad y los verdaderos costos de oportunidad de los bienes públicos para el votante mediano, ha sido tratado por varios autores que explican el fenómeno *flypaper*. Las transferencias provocan sobre expansiones muchos más grandes de los gastos subnacionales que lo pronosticado por el efecto ingreso de la teoría convencional y la posterior rigidez para resolver los ajustes presupuestarios en momentos en que las finanzas públicas así lo exigen, explican el porqué “el dinero se pega donde pega”. En la nota se ha pasado revista a estos aportes de la literatura, en particular los adelantados por Oates y King.

Cuando el sistema fiscal federal sobredimensiona el rol de las transferencias verticales con ingredientes de nivelación incluido, se plantea el dilema del fondo común, por el cual la distorsionada percepción del costo marginal impositivo al que los grupos de ciudadanos subnacionales hacen incurrir por sus demandas de gasto en bienes públicos subnacionales se ve amplificada. La explicación radica en que mientras los diferentes grupos internalizan el total de los beneficios de su propio gasto, solamente internalizan el costo parcial compartido del total a financiar.

El argumento de las externalidades que cruzan fronteras, puede justificar la centralización de algunos servicios, particularmente aquellos con externalidades muy difundidas a nivel país o considerados a su vez meritorios por los gobernantes del gobierno central. Pero este no es el caso cuando de gobiernos “subnacionales” se trata, pues no está en su órbita suministrar bienes públicos “nacionales”. Para el caso de los bienes o servicios con amplitud nacional de los derrames de beneficios o con alto calificativo de meritorio, la provisión directa a través del gobierno central se impone.

Desde el ángulo de la equidad interpersonal del ingreso, lo analizado sugiere que la redistribución regional puede ser poco eficaz, al descuidar que en la región “rica” aportante pueden residir mayor cantidad de “pobres” que en la región calificada de “pobre”. Si muchos de los bienes públicos provistos – como es el caso del servicio de seguridad – tienen características de bienes públicos “puros” para un tramo importante de su demanda, es decir, ausencia de costos de congestión para el tramo relevante de la demanda (tamaño de la población a servir), entonces la provisión de un mejor servicio en la región “rica” más densamente poblada, puede resultar una política mucho más eficaz en aras de mejorar la progresividad en la distribución del ingreso a nivel nacional. Incluso en el caso alternativo, para tramos de la demanda social en la que comienzan a operar costos de congestión, el análisis costo-beneficio social podría justificar expansiones del servicio en la región más populosa, siempre que no se descuide la posibilidad de que la demanda del servicio no resulte consecuencia del fenómeno de aglomeración con signos claros de deseconomías por tamaño. En tal caso, las soluciones pueden ser diversas⁵⁶.

Como conclusión general de lo planteado previamente, y si se asumiera que los sistemas tributarios en ambas regiones son proporcionales⁵⁷, se estaría corroborando aquello de que “los pobres de las regiones ricas estarán subsidiando a los ricos de las regiones

⁵⁶ Ver Piffano, H. (2003a), op cit. y Nota 8 en este libro.

⁵⁷ En estudios sobre incidencia distributiva del sistema tributario de Argentina, se llega a la conclusión de que el mismo resulta esencialmente proporcional (ver Gasparini, L., 1998).

pobres”. De acuerdo al análisis efectuado previamente, se podría desde otro ángulo argumentar que “las transferencias desde las regiones calificadas como ricas a las calificadas como pobres, cuando en las primeras existe mayor cantidad de pobres que en las segundas, implican calificar como menos valorables a los pobres de las regiones ricas, o, inversamente, más valorables a los pobres de las regiones pobres”. En rigor, desde el ángulo ético o moral, la política fiscal debería considerar iguales a las personas con similares NBI, independientemente de donde ellas residan.

Finalmente, la eficacia de las transferencias de nivelación depende críticamente del supuesto esencial que los beneficios o costos privados diferenciales entre regiones que la política fiscal produce, no terminen capitalizándose en los activos de cada región. La existencia de un factor fijo relevante en las funciones de producción regionales (caso de la tierra) puede implicar meras redistribuciones de ingreso entre propietarios de inmuebles que compensen exactamente los beneficios y costos fiscales diferenciales causados por las políticas analizadas. Si este efecto es relevante, se habrán frustrado todos los intentos de las políticas públicas diseñadas para compensar diferencias de costos y beneficios sociales entre regiones.

No obstante lo analizado, un acuerdo fiscal federal que contemple las necesarias transferencias verticales – fruto de la usual desigualdad en la descentralización de gastos y de recursos tributarios - con cierto grado de nivelación, se podría naturalmente justificar “desde el ángulo estrictamente político” del acuerdo federal. Y es en ese contexto en el que esta cuestión debería ser discutida y evaluada, sin descuidar sus posibles efectos económicos no deseables, en particular, en presencia de magnitudes importantes del sistema de transferencias.

Referencias

Artana, D. y López Murphy, R. (1995): “Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica”, en *Finanzas Públicas y Economía Regional. En Honor de Horacio Nuñez Miñana*, Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Atkinson, A. (1975): “*The Economics of Inequality*”, Clarendon Press, Oxford.

Bara, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, *Serie Seminarios*, Buenos Aires.

Bauer, P. T. (1971): “*Dissent on development*”, Weidenfeld and Nicholson, London.

Baumol, W. J. (1967): “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises”, *American Economic Review*, 57, June.

Besley, T. y Coate, S. (1998): “Centralized and decentralized position of local public goods: A political economy analysis”, *London School of Economics, Mimeo*.

Boadway, R. (1980): “Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada”, *Canadian Tax Foundation*, Toronto, Canada.

Boadway, R. y Flatters, F., (1982): “*Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*”, Economic Council of Canada, Ottawa.

Boadway, R. y Keen, M. (1996): “Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers”, *International Tax and Public Finance*, V. 3, Number 2.

Boadway, R. y Wildasin, D. (1977): “*Public Sector Economics*”, Little Brown and Co., 2nd Ed., Boston, Mass.

Break, G. F. (1967): “*Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*”, The Brookings Institution, Washington, D. C.

Break, G. C. (1980): “*Financing Government in a Federal System*”, The Brookings Institution, Washington, D. C.

Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1977): "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, Vol. 8.

Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1978): "Tax instruments as constraints on the disposition of

Brennan, H. G. and Buchanan, J. (1980): “*The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*”, Cambridge University Press.

Brown, C. And Oates, W. (1987): “Assistance to the Poor in a Federal System”, *Journal of Public Economics*, Vol. 32.

Buchanan (1950): “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, 40, September.

Buchanan (1952): “Federal Grants and Resource Allocation”, *Journal of Political Economy*, 60, June.

Buchanan, J. y Wagner, R. (1970): “Federal Fiscal Equalization” en *Analysis of Public Output*, Margolis, J. (ed.), National Bureau of Economic Research, New York.

Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S. (1993): “Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence. Evidence from the States”, *Journal of Public Economics*, 52.

Courchene, T. J. (1978): “Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities”, en Walker, M. (editor, *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance*, The Fraser Institute, Vancouver.

Daveri, F. (1998): “EFU after EMU?”, *IGIER, Mimeo*.

Di Gresia, L. (2003): “Impuesto sobre los Ingresos Brutos: Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Dougan, W. y Kenyon, D. (1988): “Pressure Groups and Public Expenditure: The Flypaper Effect Reconsidered”, *Economic Inquiry*, Vol. 26.

Dowd, K. (1984): “Towards a theory of equalization payments”, en *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Courchene, T. J. (ed.), Special Research Report, Ontario Economic Council, Federal-Provincial Relations Series.

Eberts y Gronberg (1988): “Can Competition Among Local Government Constrain Government Spending?”, *Economic Review* (Federal Bank of Cleveland), Vol. 24.

Filimon, R. (1982): “Asymmetric Information and Agenda Control: The Basis Of Monopoly Power in Public Spending”, *Journal of Public Economics*, Vol. 17.

Gaya, R., Piffano, H. y Rocha, S. (2000): “Transferencias entre distintos niveles de gobierno: redistribución regional y personal del ingreso”, *Anales de las 33° Jornadas Nacionales e Internacionales de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Gaya, R. y Rocha, S. (2001): “Eficacia de la Redistribución Regional del Ingreso para Alcanzar una Mejor Distribución Personal: El caso de las Transferencias en Argentina”, *Anales del Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal*, organizado por el IAE y el Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Pilar, Prov. de Buenos Aires.

Goodspeed, T. J. (1985): “Local Income Taxation as a Intercommunity Externality”, *University of Maryland Working Paper*, 85-12.

Graham, J. F. (1963): “*Fiscal Adjustments and Economic Development: A Case Study of Nova Scotia.*”, University of Toronto Press, Toronto.

Graham, J. F. (1964): “Intergovernmental Fiscal Relationships: Fiscal Adjustment in a Federal Country”, *Canadian Tax Foundation Tax Papers*, No. 40. Toronto.

Gramlich, E. M. (1977): “Intergovernmental Grants: A Review of Empirical Literature”, en Oates, W. (ed.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Mass.

Hammes, D. y Wills, D. (1987): “Fiscal Illusion and the Grantor Government in Canada”, *Economic Inquiry*, Vol. 25.

Heller, W. W. y Pechman, J. A. (1967): “*Questions and Answers on Revenue Sharing*”, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Henderson, J. M. (1968): “Local Government Expenditure: A social Welfare Analysis”, *The Review of Economics and Statistics*, May.

Heller, W. y Pechman, J. (1967): “*Questions and Answers on Revenue Sharing*”, The Brookings Institution, Washington, D.C.

King, D. (1984): “*Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government*”, Allen & Unwin, London.

Logan, R. (1986): “Fiscal Illusion and the Grantor Government”, *Journal of Political Economy*, Vol. 94.

Loockwood, B. (1998): “Distributive politics and the benefits of decentralization”. *Mimeo.*

López Murphy, R. (1996): “Coparticipación y Federalismo”, en Reig, E. (Coordinador), *Seminario sobre Coparticipación y Federalismo, Serie Seminarios*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999): “Federalism, Grants, and Fiscal Equalization”, *National Tax Journal*, Vol 52 no. 2 (June 1999) pp. 239-260.

Moesen, W. y Van Rompuy, P. (1990): “The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization”, *Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Brussels.

Musgrave, R. (1959): “*The Theory of Public Finance*”, McGraw-Hill, New York.

Musgrave, R. (1987): “Merit Goods”, en *The New Palgrave: A Dictionary of Economics 3*, Eatwell, J., Milgate, M. and Newman, P. (ed.), The MacMillan Press, London.

Oakland, W. (1994a): “Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis”, *Fiscal Equalization*.

Oakland, W. (1994b): “Fiscal Equalization: An Empty Box?”, *National Tax Journal*, March.

Oates, W. (1972): “*Fiscal Federalism*”, Harcourt, Brace, Inc., New York.

Oates, W. (1977a): “*Federalismo Fiscal*”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Oates, W. E. (1977b): "An Economist' s Perspective on Fiscal Federalism", in W. E. Oates (ed.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books; Massachusetts.

Oates, W. (1979): “Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects”, en *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, Peter Mieszkowski and William Oakland (Eds), Urban Institute, Washington, D. C..

Oates, W. (1985): “Searching for Leviathan: An Empirical Study”, *American Economic Review*, September.

Persson, T. y Tabellini, G. (1999): “Political Economics and Public Finance”, *National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 7097*, April.

Piffano, H. L. P. (1989): “Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria”, *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995): “Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria”, *Anales de las 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1998): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, *Documento de Trabajo N° 2*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1999): “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo N° 26*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (2003a): “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales: externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”, *Departamento de Economía, UNLP, La Plata*.

Piffano, H. L. P. (2003b): “Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, *Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker*

Foundation. Departamento de Economía, UNLP, La Plata. Versión en castellano también disponible en la página www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/.

Piffano, H. L. P. (2003c): “Descentralización Fiscal: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la *Tinker Foundation*. Departamento de Economía, UNLP. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H. (2004): “Descentralización Fiscal I: Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en Argentina”, Departamento de Economía, UNLP. La Plata. *Mimeo*.

Piffano, H. y Porto, A. (1990): “Fondo Nacional de Financiamiento de la Educación”, Programa BIRF-MEJ 2984 - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto ARG/88/005, Programa de Economía y Finanzas de la Educación, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo N° 3, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Porto, A.(1990): “*Federalismo Fiscal. El caso argentino*”, Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1992): “Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones”, UNLP-ITDT, *Mimeo*, Buenos Aires.

Porto, A. (2002): “*Microeconomía y Federalismo Fiscal*”, EDULP (Editorial de la Universidad de la Plata), La Plata.

Porto, A. (2003): “Fundamentos Teóricos de la Centralización Tributaria y las Transferencias Intergubernamentales”, Anales de la XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza. (www.aaep.org).

Porto, A. y Cont, W. (1996): “Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina”, *Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Porto, A. y Gasparini, L. (1998): “*Descentralización fiscal. El caso de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Editorial de la UNLP, La Plata.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996): “Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina”, 52nd *Congress of the International Institute of Public Finance*, Tel Aviv.

Quigley, J. M. Y Smolensky, E. (1992): “Conflicts among Levels of Government in a Federal System”, en Pestieu, P. (ed.): *Public Finance in a World of Transition, Supplement to Public Finance*, Vol. 47.

Romer, T. y Rosenthal, H. (1980): “An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants”, *National Tax Journal*, 33.

Schwab, R. M. y Zampelli, E. M. (1987): “Disentangling the Demand Function from the Production Function for Local Public Services”, *Journal of Public Economics*, Vol. 33.

Scott, A. D. (1964): “The Economic Goals of Federal Finance”, *Public Finance*, p. 241–88.

Scott, A. D. (1977): “An Economic Approach to the Federal Structure. Center for Research on Federal Financial Relations, *The Australian National University, Reprint Series*, Number 27, Canberra, Australia.

Shah, A. (1994): “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, *Policy and Research Series*, N° 23, The World Bank.

Tobin, J. (1970): “On Limiting the Domain of Inequality”, *Journal of Law and Economics* 13: 241-88.

Wicksell, K. (1958): “A New Principle of Just Taxation”, en Musgrave y Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, McMillan, N.Y.

Winer, S. (1983): “Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions”, *Journal of Political Economy*, Vol. 91.

Wilson, J. D. (1986): “A theory of interregional tax competition”, *Journal of Urban Economics*, 19: 296-315.

Wilson, J. D. (1999): “Theories of tax competition”, *National Tax Journal*, 52: 269-304.

Zax, J. S. (1989): “Is There a Leviathan in Your Neighborhood?”, *American Economic Review*, Vol. 79.

Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (1986): “Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods”, *Journal of Urban Economics* 19: 356-370.

NOTA 8

“LA RACIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS INTERJURISDICCIONALES: EXTERNALIDADES MIGRATORIAS Y DESECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN”¹**1. Introducción**

En la taxonomía de Break, G. (1980), los subsidios intergubernamentales pueden estar justificados en presencia de externalidades positivas migratorias. De existir tales externalidades positivas hacia otras regiones, existirá un argumento importante para que el gobierno central asigne subsidios condicionados destinados al financiamiento de programas que involucran tales beneficios a otras jurisdicciones. Tal aporte condicionado inducirían al gobierno local o estadual a “internalizar” los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión local, permitiendo de esta manera un diseño socialmente óptimo de la asignación regional de recursos tributarios recaudados a nivel central.

En realidad, la posibilidad de trato diferencial a nivel regional de la política tributaria nacional y de las transferencias interjurisdiccionales, así como un conjunto adicional de políticas públicas, podrían asimismo justificarse por otro tipo de razones. Una de ella es la posible existencia de diseconomías de aglomeración en ciertas regiones densamente pobladas y con una importante concentración regional de actividad económica. En presencia de costos de aglomeración inclusive, puede ser usual encontrar soluciones de política que en el largo plazo acentúan los problemas de aglomeración, incentivando conductas regionalmente no óptimas desde el punto de vista social.

Ambas razones, las externalidades positivas migratorias y los costos de aglomeración a nivel regional, son tratados en esta nota.

2. La externalidades migratorias

Supónganse dos regiones (Región 1 y Región 2), donde las respectivas funciones de producción agregadas puedan identificarse por las siguientes relaciones:

$$(1) \quad Q_1 = f(L_1; T_1^0)$$

es la función de producción en la Región 1. Donde: T_1^0 es un factor de oferta fija; y L_1 es un factor de oferta variable.

$$(2) \quad Q_2 = f(L_2; T_2^0; Q_1)$$

es la función de producción de la Región 2. Donde T_2^0 es el factor de oferta fija; y L_2 es el factor de oferta variable, siendo:

¹ Extraída de nota desarrollada en el ámbito del Departamento de Economía, UNLP, La Plata, 2004 en base al trabajo “Políticas públicas, tamaño de las ciudades y diseconomías de aglomeración”, publicado en los *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXII Reunión Anual, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca. (www.aaep.org).

$$(3) \quad \partial Q_2 / \partial Q_1 > 0$$

es decir, se estaría en presencia de una externalidad tecnológica positiva con derrame hacia la Región 2 generada por la producción en la Región 1. En esta circunstancia resulta del proceso de optimización una tasa de subsidio a la Región 1 equivalente a:

$$(4) \quad s = p_2 (\partial Q_2 / \partial Q_1)$$

suponiendo $P_1 = 1$ (*numeraire*) y p_2 el valor relativo de la unidad o precio implícito del producto de la Región 2.

Ello permitiría en la Región 1 aumentar el empleo del factor variable L_1 , cuya productividad marginal en la producción de esa región computará también su contribución marginal al bienestar de los residentes de la Región 2. Es decir,

$$(5) \quad w_1/p_1 = w_1 = f'[\partial Q_1 / \partial L_1 + p_2 * (\partial Q_2 / \partial Q_1)(\partial Q_1 / \partial L_1)]$$

Naturalmente, el planteo anterior es una simplificación de orden conceptual que no debe inducir a descuidar que no toda actividad económica en la Región 1 será promovedora de los derrames de beneficios a la Región 2. Probablemente ello tendrá que ver con ciertas actividades o inversiones específicas, las que pueden ser la que a su vez viabilicen inversiones privadas, o infraestructura pública financiada por el gobierno de la Región 1. Es importante poder distinguir la fuente de los derrames territoriales, de forma de que el subsidio resulte correctamente diseñado.

El diseño adecuado del subsidio plantea al menos dos problemas. El primero, es el de la identificación de la fuente generadora de la externalidad. En muchos casos, se combinan actividades principales y conexas y, en tal caso, puede no ser administrativamente sencillo diferenciar que es lo que hay que subsidiar. El segundo problema es el evitar el desvío de fondos del fisco de la Región 1 a finalidades diferentes, circunstancia que exige del correspondiente monitoreo central. Es probable que un acuerdo del tipo “*matching grant*” (aporte con contrapartida local) pueda generar incentivos apropiados².

Con relación a los aspectos administrativos referidos a este tipo de transferencias, resulta no obstante curioso imaginar la existencia de un *central planner* manejando la información necesaria para compensar a todos los fiscos locales de una federación por sus variadas acciones en materia de provisión de bienes públicos produciendo derrames hacia otras jurisdicciones. Quizás deba pensarse que los propios gobernantes locales son los que en mejor condición se encuentran para identificar específicamente las actividades de otras jurisdicciones vecinas que benefician a sus electores y, en tal caso, acuerden con sus gobernantes vecinos programas de cooperación. Está en beneficio de sus electores que la provisión de los bienes públicos de otras jurisdicciones se dimensionen de forma socialmente óptima. Si por caso se tratara de una acción o bien público provisto localmente que provocara externalidades con derrames a un conjunto grande de otras jurisdicciones, entonces no se estaría en presencia de un bien público esencialmente local, sino de un bien público esencialmente nacional. En este caso, la

² Ver Piffano, H. y Porto, A. (1990) para el caso de transferencias del fondo educativo.

función de proveer tal tipo de bien público debe ser cumplimentada por el gobierno central y no por los gobiernos subnacionales o locales.

Una observación importante, es tener presente que el subsidio basado en el argumento de las externalidades regionales, puede implicar transferencias federales importantes a regiones ya ricas y populosas, es decir, en desmedro de regiones pobres y más pequeñas. La concentración y existencia de inversiones hundidas de magnitud, y la presencia de economías de escala, pueden justificar inversiones complementarias vía aportes federales cuando los servicios pueden ser utilizados por comunidades residentes fuera de la jurisdicción que provee el servicio³.

3. Las deseconomías de aglomeración en la región populosa y rica

Siguiendo los lineamientos de un trabajo anterior⁴, se presenta seguidamente un modelo simple de los determinantes de los nucleamientos regionales y los resultados esperados en cuanto al dimensionamiento de las regiones. Del análisis surgirá la tendencia natural a la conformación de nucleamientos regionales sobredimensionados desde el punto de vista del óptimo social. Esto significa la posibilidad de nucleamientos con deseconomías de aglomeración que no conciben con una configuración espacial óptima desde el ángulo social⁵. En segundo lugar, se pasará revista a diversas políticas públicas alternativas - referidas exclusivamente a las de índole fiscal - que procuran corregir la tendencia natural al sobre dimensionamiento de las regiones. Finalmente, se analiza la cuestión de la expansión de los servicios o bienes públicos regionales ligados al factor congestionante, un hecho bastante usual de la política económica gubernamental, que suele enfocarse con el análisis de equilibrio parcial en la optimización de los servicios públicos de una región.

Se define la siguiente función de localización - o de radicación - (**L**) del ciudadano o votante mediano **i**, en la región **j**:

$$(1) \quad L_{i,j} = L_i(w_j; r_j, c_j)$$

donde:

w_j : es el ingreso o costo de oportunidad del ciudadano medio en la región **j**. Se refiere al retorno monetario que el ciudadano medio recibe por su oferta de factores en la región **j**.

r_j : es el residuo fiscal correspondiente al ciudadano medio en la región **j**.

c_j : es la deseconomía de congestión⁶ que sufre el ciudadano medio en la región **j**.

³ En particular, en los casos de marcada proximidad geográfica, como en Argentina ocurre entre la rica Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el relativamente pobre Conurbano Bonaerense.

⁴ Ver Piffano, H. (1997).

⁵ El óptimo social no ha de implicar sin embargo una situación de ausencia total de deseconomías de aglomeración, como se explica más adelante.

⁶ Los costos de congestión son definidos en forma amplia, pudiendo corresponder a problemas de hacinamiento, crecimiento del delito en las ciudades, contaminación ambiental, encarecimiento de insumos industriales, etc.

$L_{i,j}$ es una función entera, adoptando dos posibles valores (1, 0), para:

$$(2) \quad L_{i,j} = 1 \text{ si } (w_{j,+} r_{j,-} c_j) > (w_{g,+} r_{g,-} c_j); \text{ y,}$$

$$(3) \quad L_{i,j} = 0 \text{ si } (w_{j,+} r_{j,-} c_j) < (w_{g,+} r_{g,-} c_j)$$

es decir, dependiendo de si el beneficio neto de radicación en j supera o no a la alternativa mejor de radicación en la región g .

El residuo fiscal (r_j) es la diferencia entre el beneficio recibido por el servicio o bien público regional (b_j) y el impuesto o cápita (t_j), ambos correspondientes al ciudadano medio de la región j . Es decir,

$$(4) \quad r_j = b_j - t_j$$

El residuo total para el conjunto de la población en la región j - $R(P)_j$ -, será:

$$(5) \quad R(P)_j = B_j - T_j = P_j * r_j = P_j * (b_j - t_j)$$

El beneficio es una función del tamaño del servicio el que a su vez está relacionado con el tamaño de la población servida. Por otra parte, es dable esperar cierta elasticidad-ingreso positiva del residuo fiscal, lo que implica ubicar a los bienes públicos regionales dentro de la categoría de los bienes superiores. O sea:

$$(6) \quad B_j = g(Q_j) = g [q(w_j, P_j)]$$

siendo:

Q_j : cantidad o tamaño del servicio común en la región j .

P_j : población de la región j .

para:

$$(7) \quad \partial B_j / \partial P_j \geq 0 ; \quad \partial B_j / \partial w_j > 0$$

Reformulando, para $w_j = w^*$, es decir, constante e igual en todas las regiones, entonces:

$$(8) \quad Q_j = f(P_j)$$

Sustituyendo en (6):

$$(9) \quad B_j = g [f(P_j)]$$

Asimismo, la recaudación por el impuesto o capita, será una función del tamaño del servicio y la población, es decir,

$$(10) \quad T_j = h(Q_j; P_j)$$

o sea:

$$(11) \quad T_j = h[f(P_j); P_j]$$

Por lo especificado, es posible establecer:

$$(12) \quad R_j = g[f(P_j)] - h[f(P_j); P_j]$$

de manera que para el ciudadano medio de la región j , resulta:

$$(13) \quad r_j = R_j/P_j = g[f(P_j)/P_j] - h[f(P_j)/P_j; 1]$$

expresión que puede simplificarse con la siguiente notación:

$$(14) \quad r_j = \beta(P_j)$$

pudiendo resultar:

$$(15) \quad \partial r_j / \partial P_j \geq 0,$$

Diagramáticamente, en la Figura N° 1, se presentan tres posibles configuraciones de la curva de residuo fiscal respecto al nivel de población:

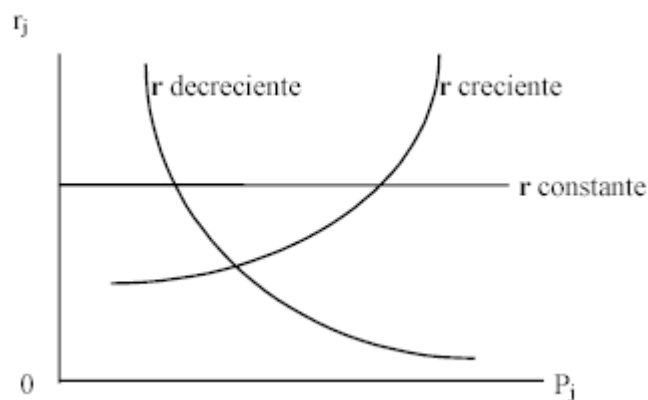


Figura N° 1

r creciente: para cierto nivel constante de calidad del servicio, debido a costos decrecientes del servicio o elasticidad del costo respecto al tamaño negativa (alícuota del impuesto o cápita decreciente), y elasticidad del beneficio respecto al tamaño positiva, o negativa, pero, en este segundo caso, de magnitud absoluta menor que la elasticidad del costo.

r constante: para cierto nivel constante de calidad del servicio, debido a costos constantes del servicio o elasticidad del costo respecto al tamaño unitaria (alícuota del impuesto o cápita constante) y elasticidad del beneficio respecto al tamaño también igual a 1.

r decreciente: para cierto nivel constante de calidad del servicio, debido a costos crecientes del servicio o elasticidad del costo respecto al tamaño mayor que uno y

elasticidad del beneficio respecto al tamaño menor a 1 o mayor a la unidad, pero en este último caso, de magnitud absoluta inferior a la elasticidad del costo.

Ahora bien, con relación al costo de congestión se tiene que:

$$(16) \quad C_j = d(Q_j) = d[f(P_j)]$$

Para el ciudadano medio de la región j , se tiene:

$$(17) \quad C_j/P_j = d[f(P_j)]/P_j$$

pudiendo expresarse como:

$$(18) \quad c_j = \alpha(P_j)$$

y con las siguientes propiedades matemáticas:

$$(19) \quad \partial c_j / \partial P_j > 0$$

$$(20) \quad \partial^2 c_j / \partial P_j^2 > 0$$

Diagramáticamente:

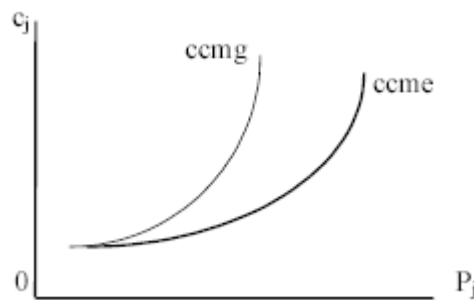


Figura N° 2

Los costos de congestión son crecientes - con tasa marginal superior a la media - con el mayor tamaño de la población.

Analicemos ahora el comportamiento esperado del ciudadano medio decidiendo su radicación en una región. Como se indicara, en este primer análisis supondremos que $w_j = w^*$, es decir, que el salario o ingreso está exógenamente determinado y es el mismo en todas las regiones. De acuerdo con la función de localización, el ciudadano medio buscará radicarse en determinada región si las ventajas derivadas de su localización, dado por el residuo fiscal, no son menores al costo que sufra por congestión. Desde el punto de vista del residuo fiscal, podrá usufructuar los beneficios del servicio regional sin generar costos de congestión al resto de los ciudadanos (bien público regional de consumo conjunto) y, desde el punto de vista del costo de congestión en la región, habrá de soportar los costos **medios** de la congestión en la región. Sin embargo, su ingreso a la región genera costos marginales crecientes por congestión al conjunto social (a todos los residentes de la región), de manera que la curva de costo marginal por congestión se desplaza por encima de la curva de costo medio.

Las decisiones individuales de radicación en la región de todas las personas haciendo similar cálculo, tenderán a que el ciudadano marginal que decida radicarse en ella, encuentre en el límite un residuo fiscal igual al costo medio de congestión. Pero esto implica una dimensión de población superior a la socialmente óptima, la que debería definirse en el punto en que el residuo fiscal se iguala al costo **marginal** de congestión.

La Figura N° 3 ilustra el punto, para el **caso de “Residuo Fiscal Decreciente”**.

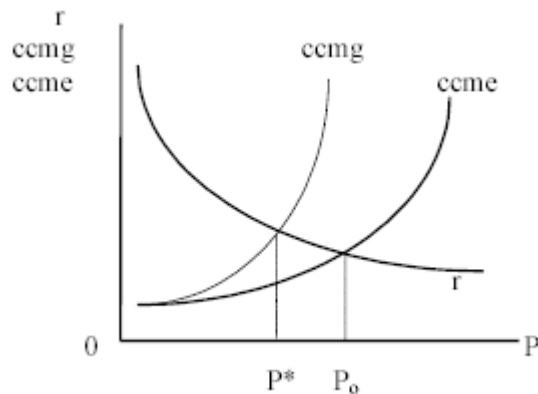


Figura N° 3

La dimensión de la región será $P_0 > P^*$, es decir, superior al tamaño socialmente óptimo. Este fenómeno se lo suele identificar como “fracaso de los bienes comunales o de los bienes comunes”⁷.

Analíticamente, desde el punto de vista social, el tamaño óptimo de la región exige maximizar la función de beneficio neto social (Z^s), es decir:

$$(21) \quad \max Z^s = \int R(p)/P. dP - \int \partial C/\partial P. dP$$

De la condición de primer orden resulta:

$$(22) \quad \partial Z^s/\partial P = R(P)/P - \partial C/\partial P \geq 0$$

Llamando:

$$(23) \quad R(P)/P = r(P)$$

y,

$$(24) \quad \partial C/\partial P = c'(P)$$

entonces:

$$(25) \quad r(P) - c'(P) \geq 0$$

Desde el punto de vista individual, en cambio, el ciudadano medio optará por radicarse en la región siempre que el residuo fiscal medio al que puede acceder, resulte superior o

⁷ Hardin, G. (1968).

igual al nivel medio de congestión que habrá de soportar en la región, es decir, cuando su función de beneficio neto privada (Z^p) resulte positiva:

$$(26) \quad Z^p = R(P)/P - C(P)/P \geq 0$$

o sea,

$$(27) \quad r(P) - c(P) \geq 0$$

Pero siendo:

$$(28) \quad \partial^2 C / \partial P^2 > 0$$

entonces:

$$(29) \quad \partial C / \partial P > C/P$$

es decir,

$$(30) \quad r(P) - c(P) > r(P) - c'(P)$$

Admitamos ahora la posibilidad de opción de radicación del ciudadano medio entre dos regiones: la Región A (Región pequeña) y la Región B (Región grande). En la Figura N° 4, P^a_0 y P^b_0 son las poblaciones iniciales (antes del proceso de migraciones) en ambas regiones.

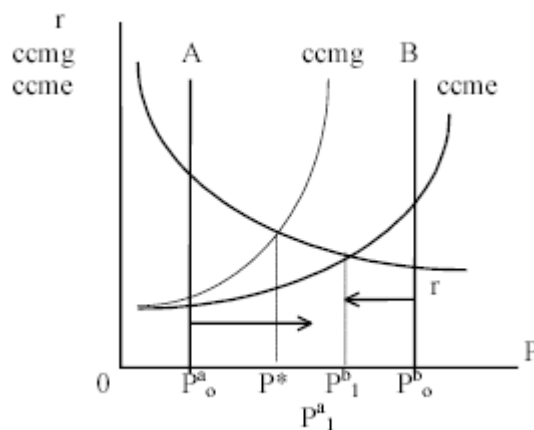


Figura N° 4

Ahora bien, en la Región B el costo medio de congestión que soporta el ciudadano medio es superior al residuo fiscal recibido, razón por la cual tendrá incentivos a migrar a la Región A. En la Región A se hace atractivo por su parte radicarse por cuanto el residuo fiscal supera en gran medida al costo de congestión, razón por la que existen incentivos para que el ciudadano medio se radique en ella. El proceso migratorio desde B hacia A (identificado con la dirección de las flechas en Figura N° 4), irá reduciendo las diferencias entre el residuo fiscal y la congestión media en ambas regiones (el diferencial negativo en B y el diferencial positivo en A), y continuará hasta agotarse cuando en ambas regiones se formen nucleamientos similares para un cierto diferencial final tal que:

$$(31) \quad r - ccme \geq 0$$

Esta igualdad entre ambas regiones puede coincidir con el nivel P^b_1 , o ubicarse en un nivel inferior entre P^* y P^b_1 , dependiendo del número total de ciudadanos de ambas regiones. Para expansiones crecientes de la población, sin opciones adicionales en otras regiones, la población en ambas se distribuirá de manera de igualar ambos nucleamientos, pero necesariamente para niveles que se encuentran a la derecha de P^b_1 (donde los costos de congestión superan al residuo fiscal).

La conclusión final del análisis es que los nucleamientos de ambas regiones se establecerán siempre en niveles superiores a P^* . La explicación nuevamente es que el ciudadano medio se motiva por su residuo fiscal y el costo **medio** de congestión, en lugar de hacerlo de acuerdo con el costo marginal de congestión.

Analicemos ahora la Figura N° 5 donde se ilustra el **caso de “Residuo Fiscal Constante”**.

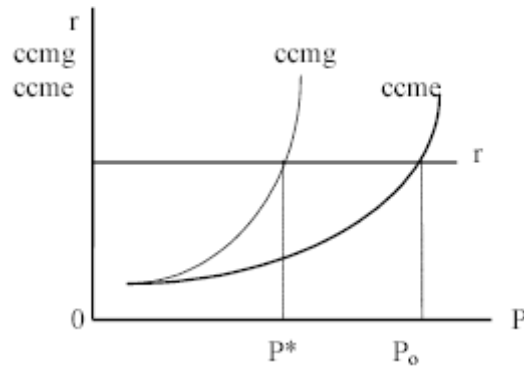


Figura N° 5

La distancia entre P^* y P_o es mayor que en el caso A. Se mantiene por tanto el resultado de la formación de nucleamientos superiores a los socialmente óptimos.

La Figura N° 6 ilustra el proceso de migraciones desde B hacia A, siguiendo el mismo razonamiento que el visto en el caso anterior. Nuevamente, los nucleamientos serán superiores a los socialmente óptimos.

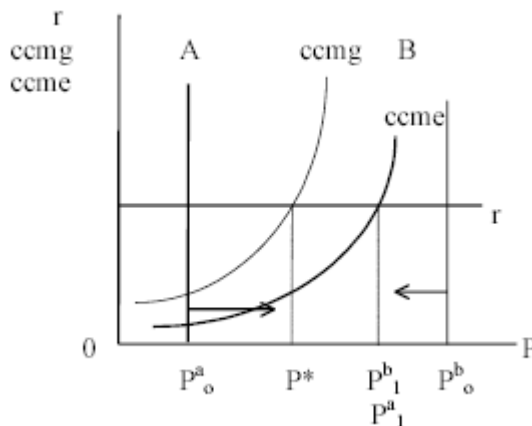


Figura N° 6

Finalmente, el caso de “Residuo Fiscal Creciente” se indica en la Figura N° 7. Aquí pueden darse dos resultados posibles, dependiendo de si la curva del residuo fiscal corta a las curvas de costo medio y marginal de congestión desde abajo hacia arriba (Figura N° 7 Parte a) o desde arriba hacia abajo (Figura N° 7 Parte b).

En el caso de la Figura N° 7 Parte a, se daría la situación por la cual el nucleamiento que naturalmente se formaría resulta inferior al socialmente óptimo. En cambio, en la Figura N° 7 Parte b, la situación de sobre dimensionamiento se mantiene como en los casos anteriores.

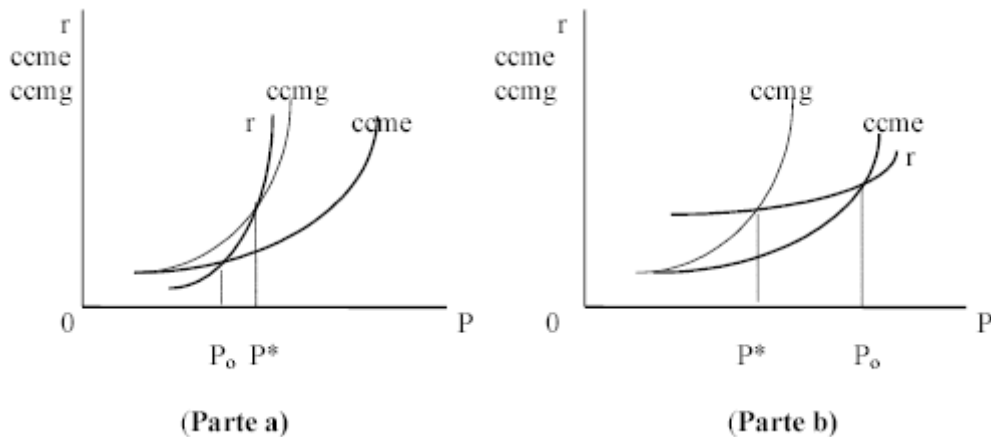


Figura N° 7

En la situación del tipo indicado por la Figura N° 7 Parte a, se generarían migraciones permanentes desde la Región A (Región pequeña) hacia la Región B (Región Grande). Ello debido a que el crecimiento de los beneficios derivados del mayor tamaño de la región o residual creciente, supera al crecimiento de los costos de congestión de la gran región. La dirección de los movimientos poblacionales se indican en la Figura N° 8.

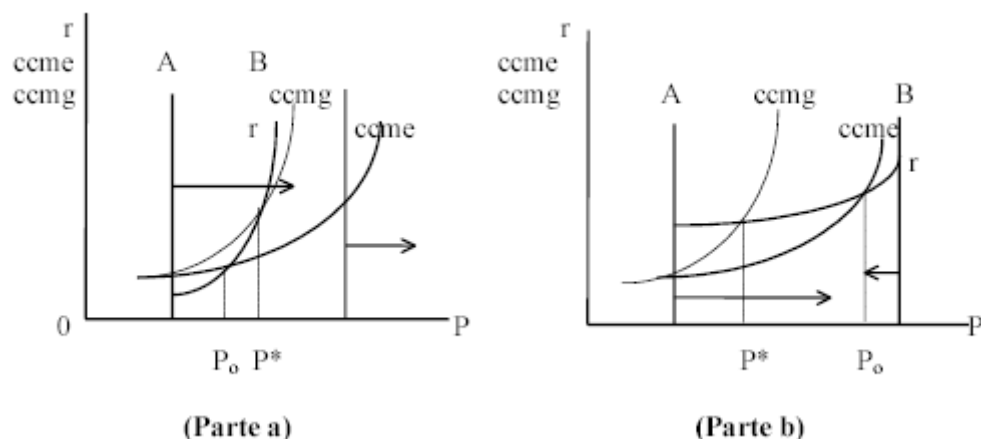


Figura N° 8

La conclusión general que es posible extraer del análisis precedente, es que salvo el caso especial de rendimientos crecientes en los servicios regionales que superen al

crecimiento del costo de congestión de la gran región, en todos los otros posibles casos, el nucleamiento ciudadano será superior al socialmente óptimo.

4. Las políticas públicas (fiscales) para la corrección de las diseconomías de aglomeración

En esta sección se pasa revista a diversas políticas públicas alternativas referidas exclusivamente a las de índole fiscal, que procuran corregir la tendencia natural al sobre dimensionamiento de las regiones. Es decir, en el análisis hemos de descartar el caso posible descrito en la Figura N° 7 y 8 Parte a, de la sección previa, para concentrarnos en los restantes casos donde es posible esperar un sobre dimensionamiento de los nucleamientos regionales más allá del que sería socialmente óptimo.

Si el problema radica en el sobre dimensionamiento poblacional, resulta claro que debería pensarse en una política que desalentara al ciudadano medio a radicarse en las regiones sobredimensionadas. Sin embargo, la libertad de circular y establecerse donde prefiera y, de esta manera, ejercer su derecho de “votar con los pies”, constituye no sólo un derecho constitucional del ciudadano, sino que ha sido esgrimido como un mecanismo útil para orientar a los representantes políticos para el dimensionamiento óptimo del paquete de bienes públicos y privados en la economía (Tiebout, 1957). Precisamente este argumento, junto a la teoría de los clubes (Buchanan, 1965), subyace en la base de todo el razonamiento descrito en la sección anterior.

Ahora bien, los problemas de congestión que toda aglomeración conlleva, pueden deberse a diversas circunstancias. Determinar las causales del “mal público” resulta fundamental. Es decir, la pregunta relevante que surge es a qué costo de congestión ligado a la aglomeración nos estamos refiriendo. Si se trata de hacinamiento de transeúntes en las calles de las ciudades de la región populosa, actividades industriales que producen emanaciones conteniendo monóxido de carbono u otras sustancias químicas que dañan a la salud, congestión en el tránsito de vehículos en caminos y ciudades, sobrecostos industriales de diversa naturaleza, etc.

La erradicación de las causales de las diseconomías por aglomeración en las regiones, dejaría al votante mediano en condiciones de optar por la región de su preferencia exclusivamente sobre la base del mayor residuo fiscal que su elección le permite.

Identificada la causa de la diseconomía por congestión de la región, el instrumento fiscal requerido para corregir las decisiones no óptimas desde el ángulo social ya fueron expuestas por Pigou (1920): se debe gravar a la actividad generadora de la congestión. De no ser ello posible, entonces debe gravarse la actividad complementaria o el consumo de los bienes complementarios de la actividad congestionante. Alternativamente, subsidiar a los bienes o actividades sustitutas de la actividad congestionante. Seguidamente analizados estas alternativas.

Alternativa 1: gravar a la actividad congestionante

En el análisis hemos de suponer que la causal de la diseconomía se refiere a la congestión de tránsito en ciudades y a la polución por emanaciones de monóxido de

carbón debido al transporte automotor (ambos afectando negativamente a las economías de las empresas y de los consumidores)⁸.

La Figura N° 9 ilustra a las dos actividades o modos sustitutos del acceso a la región: el transporte por ferrocarril o subterráneos (parte a) y el de viaje en automotor (parte b).

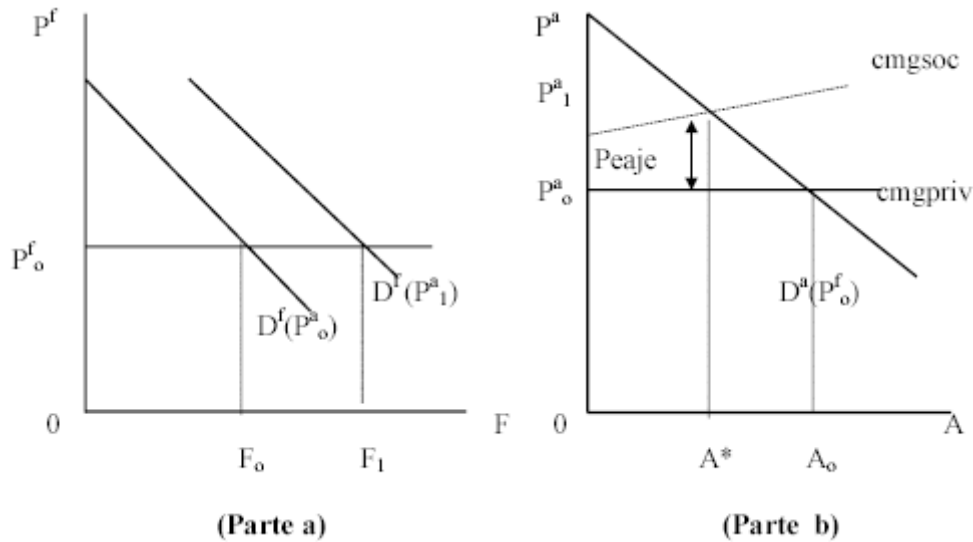


Figura N° 9

Para simplificar los diagramas se asumen costos constantes en ambos medios de transporte. La situación inicial es la indicada por el subíndice (o). La generación de congestión del transporte automotor indicada por la distancia entre la curva de costo marginal privada y la social, podría resolverse mediante el cobro de un peaje o tasa de acceso a la región⁹. La reasignación o ajuste llevaría a la situación indicada por el subíndice (1). El transporte por ferrocarril recibirá demanda derivada del transporte sustituto automotor que se reduce consecuentemente.

Como se advierte, el esquema **no implica eliminar totalmente la congestión**, sino dimensionarla a los niveles socialmente óptimos.

La introducción del peaje o tasa de acceso tiene un efecto sustitución pero al mismo tiempo un efecto ingreso. El ingreso real del ciudadano medio se habrá reducido con la política pública instrumentada. Dependerá del destino que el gobierno de la región le dé a la recaudación por peaje (el “segundo dividendo”), si el ciudadano medio se verá compensado por la provisión de servicios públicos que mejoren su residuo fiscal.

Alternativa 2: subsidiar a la actividad sustituta de la actividad congestionante

La alternativa de gravar el acceso de automotores a la región puede resultar una política pública costosa o difícil de administrar. Una segunda alternativa es la de subsidiar al sustituto de la actividad congestionante. Para el ejemplo adoptado, subsidiar la tarifa del ferrocarril. La Figura N° 10 ilustra el caso.

⁸ Este sería el caso de muchas ciudades del Conurbano Bonaerense.

⁹ En el caso del Conurbano Bonaerense típicamente los accesos a la Capital Federal.

Si la política de subsidiar al ferrocarril pudiera ser financiada con el peaje o tasa de acceso a la región, muy probablemente se alcanzaría la política fiscal óptima (primer mejor). Si, en cambio, el financiamiento del subsidio debe obtenerse de otras fuentes tributarias, entonces es probable enfrentar situaciones de carga excedente que podrían ubicar a esta solución en una situación de segundo mejor o, inclusive, resultar ella perjudicial desde el punto de vista del bienestar social.

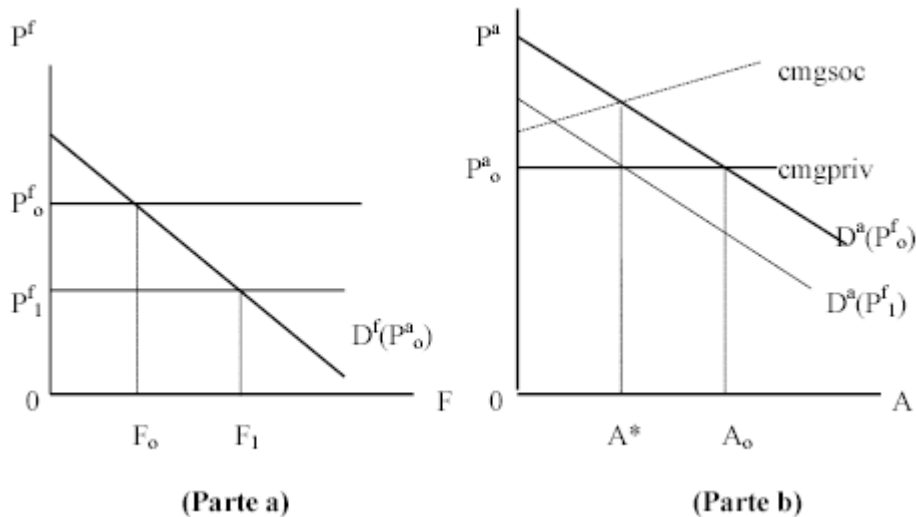


Figura N° 10

Con respecto al ingreso real del ciudadano medio o la incidencia redistributiva de la política, ésta puede derivar en una mejora o en una desmejora con respecto a su situación anterior, dependiendo de la forma en que el subsidio sea financiado (el “dividendo negativo” ¿?). Si es a través del peaje, habrá una redistribución de ingreso desde los que continúan accediendo a la región por automotor hacia los que lo hacen por ferrocarril. Igualmente si los tributos sustitutos al peaje o la tasa de acceso tuvieran una incidencia distributiva neutral. Si el tributo que financia el subsidio genera carga excedente, el ingreso real del ciudadano medio habrá de reducirse en la magnitud de dicha carga.

Alternativa 3: gravar a la actividad complementaria de la actividad congestionante

La tercer alternativa de política fiscal consiste en gravar a la actividad complementaria de la congestionante. La aglomeración se produce necesariamente por la decisión de los agentes económicos de concentrar su actividad en la región populosa. En realidad la demanda de accesos a la región es complementaria al deseo (demanda) de ejercer el trabajo por parte de las personas y la actividad por parte de las empresas, dentro de la región, y a ellas podría en última instancia atribuírseles las causas originales de los problemas de congestión.

La política fiscal, por lo tanto, podría instrumentarse mediante dos modalidades: gravando el trabajo en la región (la modalidad “Aporte o Contribución”) o gravando la producción de bienes en la región (la modalidad “Impuesto a la Producción o Venta”). A continuación se analizan ambas modalidades.

i) El Aporte o Contribución Patronal

La Figura N° 11 ilustra el resultado esperado de esta modalidad.

Un primer efecto - de corto plazo - de la introducción de una contribución (c) que grave al factor trabajo, será muy probablemente un aumento del costo salarial y una caída en el salario de bolsillo del trabajador, dependiendo ello de las elasticidades-precio de oferta y demanda laboral.

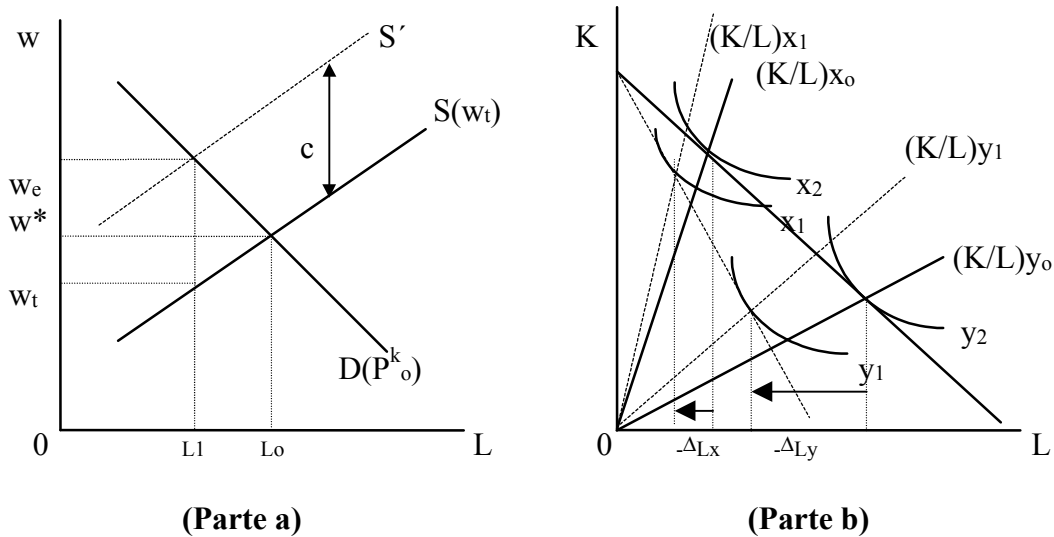


Figura N° 11

Para el ejemplo de la Figura N° 11 Parte a, la contribución habrá de repartirse en su incidencia entre ambos excedentes (del empleador y del trabajador). En ambos casos se generan desincentivos que conducen a una reducción en el nivel de actividad y el empleo en la región, al tiempo que generan una pérdida social por carga excedente. La reducción de la actividad y el empleo naturalmente implican reducciones en el nivel de las personas demandando accesos a la región, por lo que el nivel de congestión habrá de verse reducido en cierta magnitud.

Un segundo efecto - de largo plazo - de la contribución, será el incentivar un proceso de sustitución de mano de obra por capital. En la Parte b de la Figura N° 11, se indica la tecnología óptima antes de la contribución - las relaciones $(K/L)_o$ - y las resultantes luego de la contribución - las relaciones $(K/L)_1$ - para dos industrias con especialización de factores: la industria (x) intensiva en capital y la industria (y) intensiva en trabajo. Nuevamente la política fiscal implica - junto a la reducción del nivel de actividad por efecto producción - una caída mayor en el empleo del factor trabajo. Para niveles de equilibrio de largo plazo entre oferta y demanda de trabajo, el resultado conduce a una reducción en el salario real de los trabajadores. Habrá de notarse que la reducción del empleo es mayor en la actividad (y) - intensiva en trabajo -, circunstancia que coincide con la situación de las actividades típicas de la región populosa, con ciudades aglomeradas intensivas en actividades de servicios.

(ii) El Impuesto a la Producción o Venta

La segunda variante es la modalidad de establecer un gravamen (t) a la producción o venta de bienes y servicios en la región. La Figura N° 12 ilustra este caso. El efecto de esta imposición dependerá del tipo de bien que resulte gravado.

Si los bienes de la región - el bien (y) de la figura - son producidos con tecnologías trabajo-intensivas, lo que parece un ejemplo razonable por ser la región con muchas ciudades grandes intensivas en actividades de servicios, de producirse una reducción del excedente del productor, como es el caso del ejemplo de Figura N° 12 Parte b, entonces la reducción del empleo será importante. En tal caso, si persistiera una situación de oferta excedente de mano de obra intentando encontrar empleo en la región, ello significará una caída en el salario real de los trabajadores. Este efecto se conoce en la literatura como el teorema Stolper - Samuelson.

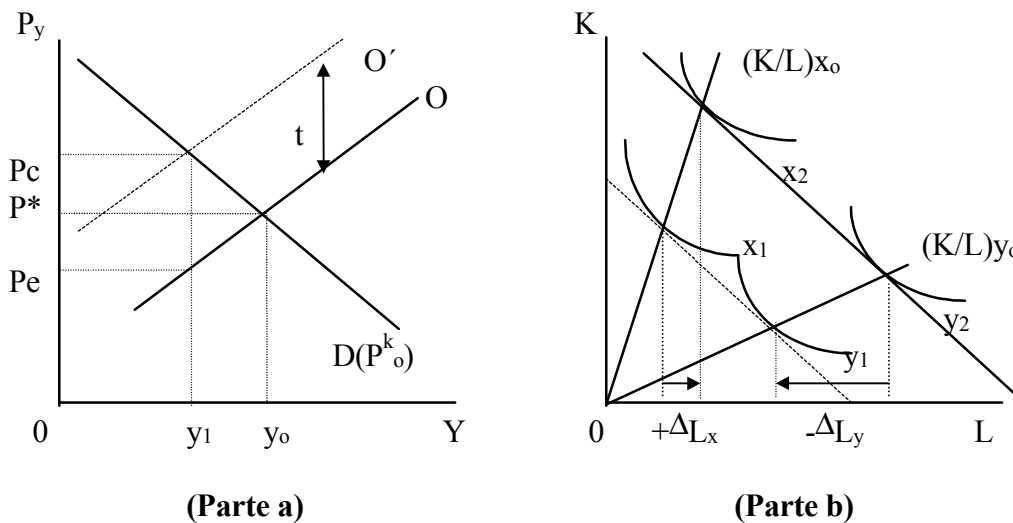


Figura N° 12

(iii) El tratamiento diferenciado de las contribuciones patronales

En el año 1993 el Gobierno Nacional introdujo un cambio en su política de financiamiento de la seguridad social, consistente en diferenciar las alícuotas de las contribuciones patronales de acuerdo a la menor o mayor distancia desde la Capital Federal y los grandes centros urbanos del interior del país¹⁰.

El gobierno nacional de entonces dispuso la disminución de contribuciones a cargo de los empleadores sobre determinadas actividades y jurisdicciones. Entre los considerandos de la disposición se establece el fundamento de la diferenciación regional al indicar "... Que la quita deberá ser de variada intensidad en las distintas áreas y regiones del país tomando en cuenta los criterios básicos de distancia desde la Capital Federal e incidencia de hogares pobres. Que ello se justifica además en razón de que se observan diferencias regionales de salarios que tienden a perpetuarse en el tiempo, hecho revelador de la presencia de deseconomías de localización, que es necesario neutralizar con la política fiscal en tanto se aspira a tener un mismo esquema de

¹⁰ Nos referimos al Decreto n° 2609/93.

incentivos económicos para las actividades productivas cualquiera sea el lugar en el que se realicen”.

Es importante analizar la racionalidad de esta política como instrumento para corregir las deseconomías de aglomeración en las grandes regiones, junto al mismo objetivo redistributivo implícito de la política laboral.

La decisión tomada con el Decreto N° 2609/93 significó que el gobierno nacional optó por la alternativa 3, modalidad (i) “Aporte o Contribuciones” analizada en la sección anterior.

El análisis de las bondades de esta política debe efectuarse en dos etapas. En la primera, se debe establecer cual es la incidencia esperada de las **reducciones** regionalmente diferenciadas en el nivel de actividad o empleo y en el salario real de los trabajadores de las distintas regiones. En segundo término, debemos indagar si esa incidencia contribuye o no a mejorar los resultados de los nucleamientos regionales y su tendencia natural al sobre dimensionamiento.

Resulta claro que una reducción de las contribuciones, en situaciones de oferta y demanda de trabajo normales, mejora el empleo y el salario real de los trabajadores. Dicha mejora será más pronunciada en las regiones con ciudades populosas donde las actividades de servicios muestran una especialización relativa hacia tecnologías intensivas en trabajo. Por otro lado, se reduce el costo social de este tipo de imposición, al eliminar en cierta medida la carga excedente del impuesto. Esto contribuye adicionalmente a mejorar el ingreso de los asalariados en general. El ciudadano medio de la región se ve nuevamente beneficiado debido al sesgo por las actividades de servicios de la región.

Pero, ¿cuál es el efecto de haber diferenciado regionalmente la reducción? La respuesta puede buscarse con el auxilio de los diagramas de Figura N° 13. Para interpretar los diagramas debemos recordar la función de localización del ciudadano medio. Dado que las personas tienen la posibilidad de opción entre radicarse en la región pequeña (A) o en la región grande (B), y que en este nuevo escenario habrá diferenciación de salarios, consecuencia de la reducción diferenciada de las contribuciones, resulta que:

$$(32) \quad \Delta w^a > \Delta w^b$$

luego:

$$(33) \quad \Delta L^a > 0 > \Delta L^b < 0$$

Adicionalmente, al mejorar el ingreso real de los trabajadores, mejora el beneficio marginal del residuo fiscal, si consideramos a los bienes regionales como servicios con elasticidad ingreso positiva, de manera que también:

$$(34) \quad \Delta r^a > \Delta r^b$$

Ahora bien, las decisiones de elección del ciudadano medio por radicarse en la región pequeña o en la región grande dependerá de los diferenciales de ingreso o salario obtenible, los diferenciales de residuo fiscal y los diferenciales de congestión. Así, cuando el diferencial de salarios entre la región pequeña y la región grande mejora a favor de la primera, existirá un incentivo a migrar desde B hacia A. Asimismo, cuando

el diferencial de residuo fiscal cambia, nuevamente a favor de la región A, ese incentivo se verá reforzado. Por lo tanto, las funciones de localización del ciudadano medio en A y del ciudadano medio en B, se pueden expresar como:

$$(35) \quad L^a = L(w^a/w^b; r^a/r^b; c^a/c^b)$$

$$(36) \quad L^b = L(w^b/w^a; r^b/r^a; c^b/c^a)$$

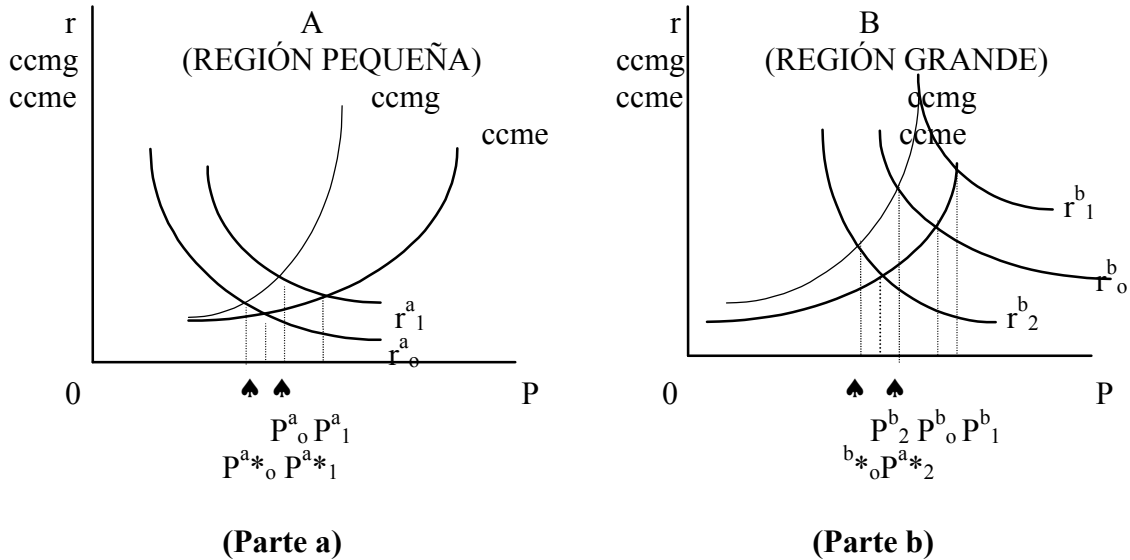


Figura N° 13

Veamos la secuencia con el auxilio de la Figura N° 13. En la situación inicial, las poblaciones de ambas regiones son las indicadas por el subíndice (o). Debido a la mayor congestión de la región grande (B), la diferencia entre el tamaño real y el tamaño socialmente óptimo de la región grande (B) es más grande que en el caso de la región pequeña (A), es decir:

$$(37)^{11} \quad P^a_o - P^{a*}_o < P^b_o - P^{b*}_o$$

Producida la rebaja de las contribuciones en forma diferenciada - más acentuada la rebaja en la región A - ahora las nuevas situaciones de equilibrio corresponden a las indicadas por el subíndice (1). El desplazamiento de la curva del residuo fiscal es mayor en la región A que en la región B, debido al efecto elasticidad-ingreso positiva de r que se produce al mejorar el ingreso relativo en la región A. Dado el diferencial de la reducción de la alícuota de las contribuciones, ese efecto - *ceteris paribus* - necesariamente es mayor en la región A.

El nivel de congestión se ha incrementado en ambas regiones, pero naturalmente el crecimiento es mayor en la región B que en la región A, mejorando entonces también el diferencial de congestión relativo de la región pequeña.

Ahora bien, imaginemos que la decisión del gobierno fuera el acentuar la presión tributaria en la región B. Es decir, en lugar de reducir las contribuciones en B, las aumenta. La reducción sólo operaría en la región A. En este caso, habría una caída en el

¹¹ El símbolo ♣ marca en el Gráfico N° 13 los niveles P^{a*} y P^{b*} .

nivel de actividad y de la ocupación en B, con reducción del salario real de los trabajadores. La curva de residuo fiscal se desplazaría ahora hacia abajo y a la izquierda (por efecto ingreso), generando una situación de nuevo equilibrio como la indicada por el subíndice (2).

En el mediano plazo el proceso migratorio conducirá finalmente a tender a anular o reducir los diferenciales de salario - por disminución de la oferta laboral en la región grande y aumento en la región chica -, a igualar o reducir los residuos fiscales, etc.¹². Pero lo interesante a destacar es que, no obstante la tendencia natural de los mercados a nivelar precios relativos, como consecuencia de la mejora inicial en los diferenciales de salarios, dados ciertos residuos fiscales y congestión en ambas regiones, se habría generado un proceso migratorio desde B hacia A. La congestión en B habrá disminuido. La situación en A, en cambio, habrá desmejorado en cuanto a congestión. Sin embargo, dada la especificación de la curva de congestión, la distribución más uniforme de la actividad entre ambas regiones, permite esperar niveles de congestión total (de ambas regiones) menores que a la situación de inicio, con una distancia entre el nucleamiento real y el óptimo menor.

Finalmente, debe tenerse presente que la política fiscal en ningún caso podrá eliminar la congestión. Tampoco ello sería eficiente desde el punto de vista social. La política fiscal podrá sí coadyuvar a una distribución más homogénea en sentido regional de las deseconomías de aglomeración. De esta manera, habrá de mejorar el nivel de bienestar del ciudadano medio al disminuir las distancias entre los nucleamientos reales y los socialmente óptimos.

5. La expansión de los servicios regionales ligados al factor congestionante

Resulta bastante común encontrar decisiones de políticas públicas que apuntan a resolver problemas de congestión mediante la ampliación de los servicios ligados al factor congestionante. Veamos el punto a través del ejemplo del congestionamiento del tránsito de acceso a las ciudades en una región densamente poblada y concentrada en actividad económica.

Cuando se analiza el problema suele emplearse un análisis de equilibrio parcial, donde se razona con respecto a los beneficios de expandir el servicio de acceso (por ejemplo, ampliando el número de caminos o carriles en avenidas y puentes de acceso) respecto a los costos de obra y mantenimiento requeridos.

La Figura N° 14 ilustra el punto. Cuando la demanda por accesos a la región corresponde a D_0 , resulta claro que no tiene sentido gravar con peajes o tasas el ingreso a la región populosa.

No existiendo costos marginales de corto plazo, no tiene sentido racionar los accesos, por cuanto el excedente del consumidor se vería reducido sin poder evitar ningún tipo de costo, ya que lo invertido en la construcción de los accesos constituye un costo

¹² El desarrollo efectuado hasta aquí no tiene en cuenta la existencia de una función de producción regional con un factor fijo, en el que pueda terminar capitalizándose el beneficio diferencial derivado de la política bajo análisis. Sobre este punto volvemos enseguida. Ver asimismo Piffano, H. (2003) y Nota 7 en este libro. También, Dowd, K. (1984).

hundido. El beneficio neto de los accesos se reduciría en la misma magnitud de la pérdida de excedente del consumidor.

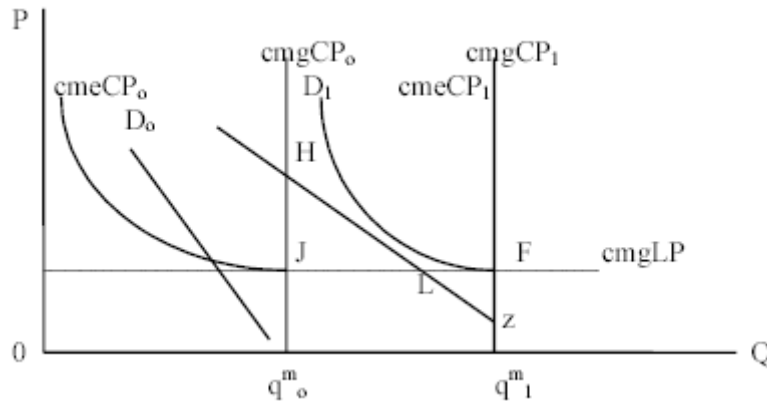


Figura N° 14

Ahora bien, si por aumento de la población u otro motivo, la demanda se expande a D_1 , puede convenir expandir el servicio, por ejemplo aumentando el número de accesos o de carriles en los accesos existentes. En este tipo de análisis se sostiene que las nuevas facilidades en los accesos deberían construirse si el área comprendida entre la curva de demanda y la línea de costo marginal de largo plazo (léase $H z q_1^m q_0^m$) supera al área comprendida por debajo de la línea de costo marginal de largo plazo hasta el eje de abscisas (léase $J F q_1^m q_0^m$), es decir, si los beneficios superan a los costos. La comparación lleva a determinar si el triángulo HLJ supera al triángulo LFZ. En este caso el valor presente neto del proyecto es positivo y, consecuentemente, sería conveniente ampliar las facilidades de acceso.

La decisión, sin embargo, debería analizarse con un enfoque de equilibrio general. Cuando se lo hace puede demostrarse que decisiones de este tipo pueden implicar una situación de demanda excedente permanente por ampliar facilidades de acceso¹³. Analicemos el punto con el auxilio de la Figura N° 15.

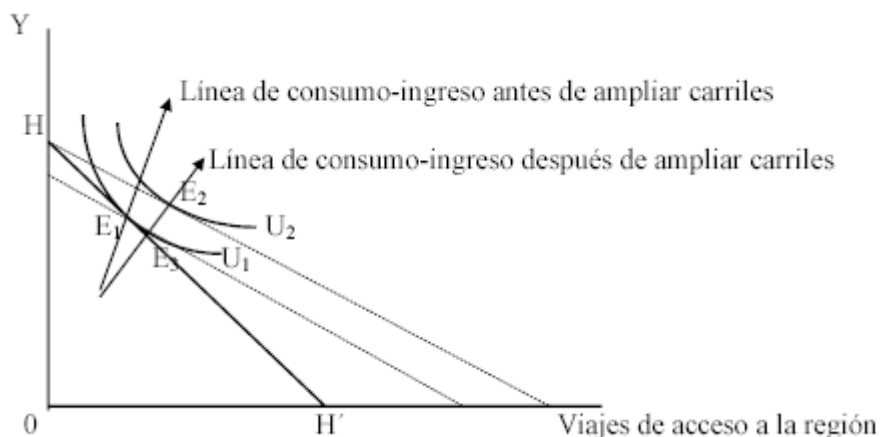


Figura N° 15

¹³ El tema fue analizado muy tempranamente por Downs, A. (1962).

En el eje de abscisas se mide el número de viajes de acceso a la región que equivale a igual número de demanda de servicio de acceso a la misma. La línea HH' es la recta de presupuesto del ciudadano medio indicativa de las posibilidades que le brinda el mercado de consumir accesos a la región, y para lo cual debe incurrir en costos (pensando en accesos por automóvil: nafta, aceite, costo de oportunidad de su tiempo, desgaste del automotor, etc.), o destinar su ingreso y costo de oportunidad de su tiempo al consumo del resto de los bienes (Y). E_1 es el punto inicial de equilibrio. Cuando el gobierno amplía las facilidades de acceso, habrá generado una reducción de costos privados del ciudadano medio para acceder a la región (menor consumo de nafta, mayor comodidad y menores accidentes, etc.). Al mismo tiempo, como el costo de construcción de las nuevas facilidades de acceso es financiado con impuestos, pueden ocurrir dos situaciones:

a) Si el impuesto es neutral, se reducirá el ingreso real del ciudadano impactando en el consumo de todos los bienes según las respectivas elasticidades ingreso.

Pero habrá de notarse que, aún suponiendo que el Estado decida compensar al ciudadano medio exactamente en la magnitud del beneficio recibido con un impuesto per cápita que deba pagar, de manera que lo deje en el mismo nivel de utilidad anterior a la construcción de las nuevas facilidades de acceso, de todas maneras el cambio en el precio relativo del costo de acceso a la región modifica el paquete de consumo óptimo del ciudadano medio, incentivando su consumo por mayores accesos a la región, según puede verse en la Figura (punto E_3).

b) Pero el impuesto normalmente no será neutral, desde el momento que algunos bienes no habrán de ser gravados; por ejemplo, la mayor comodidad y el ocio mayor que el ciudadano puede consumir con un acceso a la región mucho más fluido. De manera que la decisión distorsiona precios relativos, reduciendo el precio de los accesos a la región con relación al resto de los bienes. En la Figura N° 16, la nueva línea de consumo-ingreso ubica al ciudadano medio en el punto E_4 .

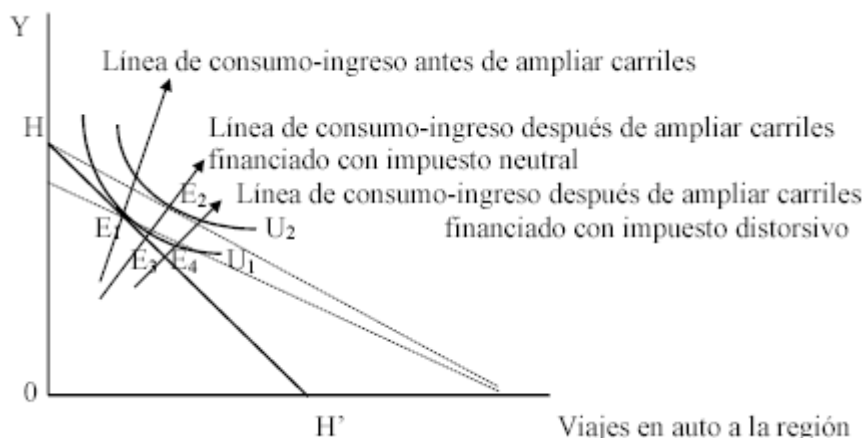


Figura N° 16

El abaratamiento relativo del acceso a la región genera un aumento de la demanda del servicio de acceso que rápidamente gravitará para encontrar un nuevo punto de congestión, la necesidad de construir nuevos carriles, nuevos impuestos, nueva distorsión, y así sucesivamente.

La situación es de demanda excedente permanente que, por otro lado, presionará por un dimensionamiento del servicio mayor al socialmente óptimo. Como el demandante de acceso a la región no computa el costo de congestión que genera con su decisión individual (su decisión está orientada por el costo medio de congestión que espera encontrar en el acceso), se produce el fenómeno del “fracaso de los bienes comunes”. La satisfacción de dicha demanda, por lo tanto, implica el sostenimiento permanente de tal situación de demanda excedente por accesos a la región, con un sobre dimensionamiento del servicio.

Finalmente, el problema de la congestión de los accesos a la región conduce, por lo tanto, a tener en cuenta los esquemas alternativos de racionamiento como los analizados en las secciones previas.

6. La existencia del factor fijo y la capitalización del subsidio/impuesto

Como ya fuera planteado en la Nota 7 referida a las transferencias de nivelación, las conclusiones arribadas en este capítulo también pueden verse modificadas si las funciones de producción regionales de las actividades que se intentan subsidiar por externalidades positivas o imponer por externalidades negativas, asumen la existencia de algún factor fijo en las funciones de producción regionales¹⁴. En tal caso, los subsidios / impuestos aplicados a través de las políticas analizadas, habrán de capitalizarse en el valor de la tierra o de los inmuebles en ella construidos. Esto significa que los mayores costos derivados de los impuestos que encarecen los accesos, la residencia o la radicación de actividades económicas en la región muy populosa, serán también capitalizados en el valor de los inmuebles. El valor de todo activo es equivalente al valor actual del flujo de los rendimientos generados por el mismo, y la presencia de impuestos o subsidios que afectan directa o indirectamente tales rendimientos, se verán naturalmente reflejados en tal valor de capital. Por este efecto, los subsidios a la región menos populosa producirán una redistribución instantánea de ingresos a favor de los propietarios de la tierra o los inmuebles existentes en esta región receptora, en perjuicio de los propietarios de inmuebles existentes en la región más populosa.

En el corto plazo, las políticas públicas descritas, posibilitarán el incremento de la producción con mayor empleo del factor de oferta variable trabajo en la región menos populosa y reducciones en la región más populosa. Si las migraciones funcionan de acuerdo a los estímulos económicos, algunos trabajadores migrarán a la región menos populosa, atraídos por la existencia de oportunidades de trabajo y el cambio relativo de los salarios medios que habrá de producirse en un primer momento entre ambas regiones. Pero la capitalización operará para encarecer los bienes privados complementarios a la decisión de residencia de los trabajadores y empresas, de forma que las diferencias en los salarios reales medios entre la región subsidiada y la región gravada, desaparecerán en el largo plazo¹⁵

¹⁴ Funciones de producción como las supuestas en la expresión (1) del punto 1.

¹⁵ Para un tratamiento más completo de este aspecto se remite al lector a la Nota 7.

7. Conclusiones

La intención de esta nota ha sido identificar la racionalidad de posibles políticas públicas tendientes a resolver la existencia de externalidades positivas entre regiones y de la existencia de deseconomías de aglomeración en regiones densamente pobladas y ricas.

Cuando existen externalidades positivas de las inversiones en una región - con derrames territoriales hacia otras regiones -, el subsidio a la región generadora de las mismas puede justificarse desde el punto de vista de la eficiencia asignativa. En este caso resulta importante poder identificar el tipo de inversión o factor económico determinante de los derrames, pues en tal caso la política pública debe consistir en subsidiar precisamente a la actividad relevante, no cualquier actividad. Ello conduce a resolver al menos dos tipos de problemas. En primer lugar, la labor de identificación de la actividad a subsidiar. En segundo término, la instrumentación de un sistema de subsidios que garantice la aplicación de los recursos a las inversiones ligadas al factor generador de los derrames. Es probable que el sistema más idóneo para tal objetivo resulten ser los aportes condicionados a fin específico y con contrapartida local o subnacional.

Una observación importante es tener presente que este tipo de aporte federal habría de beneficiar fiscalmente a regiones muy probablemente ricas y populosas, donde existan bienes públicos o mixtos que requieren inversiones hundidas de magnitud, y cuando razones de economía de escala justifiquen el aporte federal complementario, en aras de que el gobierno de la región rica internalice los beneficios generados a los habitantes de la región pobre y menos populosa.

El segundo motivo de racionalidad de los subsidios regionales puede estar en la existencia de deseconomías de aglomeración en regiones densamente pobladas y con gran concentración de actividad económica en general e industrial en particular. El tema conduce, en primer lugar, a analizar las razones por las cuales las personas deciden su radicación residencial (personal) o la de sus actividades económicas en la región. En segundo lugar, los problemas que emergen en términos de deseconomías de aglomeración - ligado a ello, en qué medida esas decisiones individuales de las personas pueden resultar no óptimas desde el punto de vista del bienestar general -. Y, en tercer lugar, los efectos esperados de distintas políticas públicas alternativas, que intenten corregir las distorsiones de mercado en la conformación de los nucleamientos urbanos.

La conclusión a la que se arriba luego de analizar algunas políticas públicas de índole fiscal es, en primer lugar, que salvo el caso especial de rendimientos crecientes en los servicios regionales lo suficientemente importantes como para compensar el crecimiento del costo de congestión de la gran región, en todos los otros posibles casos, el nucleamiento regional resultará superior al socialmente óptimo. En la base del problema se encuentra el fenómeno conocido en la literatura como “fracaso de los bienes comunes”.

El análisis de las políticas públicas (fiscales) alternativas para la corrección de las deseconomías de aglomeración, conduce a una segunda conclusión, en cuanto a que una solución óptima no implica ausencia total de congestión en la región. Asimismo, que en este caso, las posibles soluciones no radican solamente en transferencias de ingreso interjurisdiccionales o subsidios monetarios a determinadas actividades o inversiones.

Existen varias alternativas de políticas fiscales diferenciales entre regiones que el Gobierno Nacional podría instrumentar para intentar resolver este problema asignativo.

Las soluciones “a lo Pigou”, consistentes en gravar a la actividad causante de la congestión urbana y sus alternativas de subsidiar a la actividad sustituta de la congestión o de gravar a las decisiones de los agentes económicos complementarias o ligadas a su “demanda de radicación en la región”, han sido evaluadas. La posibilidad de gravar a la actividad generadora de la congestión sería la solución de primer mejor. Por ejemplo, si la causa de la congestión fuere la gran concentración de tránsito en las ciudades o la contaminación del aire producida por la actividad industrial concentrada en la región populosa, el gravar los accesos a la región sería una posible solución. Si se gravaran los accesos en automóviles particulares, por ejemplo, se generaría un efecto sustitución incentivando a las personas a acceder a la región densamente poblada mediante otros modos de transporte, como el ferrocarril o el subterráneo. Pero al mismo tiempo se generaría un efecto ingreso. El salario real del ciudadano medio se reducirá, dependiendo de cual fuere el destino a dar a la recaudación por el peaje o el encarecimiento de los accesos, si el mismo se verá compensado por la provisión de servicios públicos que mejoren su residuo fiscal.

La alternativa de subsidiar a la actividad sustituta de la actividad congestionante, puede resultar una solución de segundo mejor, si el financiamiento del subsidio no puede combinarse con el establecimiento de peajes o tasas de acceso a la región y, en cambio, exige el establecimiento de impuestos con cargas excedentes. Por otro lado, en cuanto al salario o ingreso real del ciudadano medio o la incidencia redistributiva de la política, ésta puede derivar en una mejora o en una desmejora con respecto a su situación anterior, dependiendo de la forma en que el subsidio sea financiado. Si es a través del peaje, habrá una redistribución de ingreso desde los que continúan accediendo a la región por medios particulares (automóvil) hacia los que lo hacen por ferrocarril. Igualmente si los tributos sustitutos al peaje o la tasa de acceso tuvieran una incidencia distributiva neutral. Si el tributo que financia el subsidio genera carga excedente, el ingreso real del ciudadano medio habrá de reducirse en la magnitud de dicha carga.

La tercera alternativa evaluada consiste en gravar a la actividad complementaria de la actividad congestionante. Ella ha sido analizada sobre la base de dos modalidades: la del establecimiento de un impuesto que grave al empleo (aporte o contribución) y la de un impuesto a la venta o producción de bienes y servicios en la región congestionada. En la modalidad del impuesto al trabajo, se concluye que el efecto en el corto plazo será muy probablemente el aumento del costo salarial y la caída del salario de bolsillo del trabajador, dependiendo ello no obstante, de las respectivas elasticidades precio de oferta y demanda laboral. En ambos casos, se generan desincentivos que conducen a una reducción del nivel de actividad y el empleo en la región congestionada, al tiempo que se genera carga excedente. Asimismo, en el largo plazo, se habrá de incentivar un proceso de sustitución de técnicas intensivas en trabajo por técnicas intensivas en capital, circunstancia que afectará negativamente al empleo y el salario. Esta reducción naturalmente será mayor en las actividades intensivas en trabajo, que son las típicas en una región populosa y congestionada, por la mayor gravitación de las actividades de servicios de sus ciudades.

La reducción de la actividad y el empleo naturalmente implican reducciones en el nivel de las personas demandando accesos y residencia en la región congestionada, por lo que el nivel de congestión habrá de verse reducido en cierta magnitud.

El efecto económico esperable en el caso de la modalidad de gravar con un impuesto el consumo o la producción de los bienes y servicios de la región densamente poblada, dependerá del tipo de bien que resulte gravado. Si los bienes de la región son producidos con tecnologías trabajo-intensivas, lo que parece ser el caso para las regiones (intensivas en actividades de servicios por el predominio de las grandes ciudades), de producirse una reducción del excedente del productor, entonces la reducción del empleo será importante. En tal caso, si persistiera una situación de oferta excedente de mano de obra intentando encontrar empleo en la región, significará una caída en el salario real de los trabajadores. Este efecto se conoce en la literatura como el teorema Stolper-Samuelson.

A igual que en el caso anterior, la disminución del nivel de actividad y empleo en la región congestionada, reducirá el nivel de congestión regional.

Luego del análisis precedente se han evaluado los efectos esperados de la política de reducir las contribuciones patronales en forma diferenciada por tipo de regiones. Esta política focaliza el tratamiento de la cuestión dentro de la primer modalidad de la alternativa de gravar a las actividades complementarias del bien congestionante. La conclusión a la que se arriba es que, por un lado, la reducción de las contribuciones mejora el nivel de actividad, el empleo y el salario real de los trabajadores. Esta mejora será más pronunciada en las regiones densamente pobladas, donde las actividades de servicios típicas de las grandes ciudades, muestran una especialización relativa en tecnologías intensivas en trabajo. Por otro lado, se reduce el costo social de este tipo de imposición al reducir la carga excedente de la contribución. El ciudadano medio de la región se ve nuevamente beneficiado debido al sesgo en actividades de servicios de la región.

Pero la conclusión que interesa con relación a la principal justificación del subsidio regional, tiene que ver con el resultado esperado de la política en cuanto al nivel de congestión en las distintas regiones del país. El resultado final indica que la política habrá de obtener una disminución de la congestión en la región grande que registra niveles altos de congestión, incentivando un proceso de migraciones de personas y actividades hacia las regiones de menor tamaño y menor nivel de congestión. Ello es motivado por sus efectos en cuanto a la mejora en los diferenciales de salarios, residuo fiscal y congestión. La situación en las regiones más pequeñas habrá de desmejorar en cuanto a nivel de congestión. Sin embargo, dada la especificación de la curva de congestión, la distribución más uniforme de la actividad entre las regiones, permite esperar niveles de congestión total menores que en la situación de ausencia de política diferencial.

Una conclusión importante es que la política fiscal en ningún caso podrá eliminar la congestión. Tampoco ello resultaría eficiente desde el punto de vista social. La política fiscal puede influir para lograr una distribución más homogénea en sentido regional de las deseconomías de aglomeración. De esta manera, mejorará el nivel de bienestar del ciudadano medio al disminuir las distancias entre los nucleamientos reales y los socialmente óptimos.

Otro aspecto analizado en este trabajo ha sido el de la expansión de los servicios regionales ligados al factor congestionante. La solución que usualmente se infiere de un análisis de equilibrio parcial, donde se evalúan los beneficios y costos de ampliar servicios congestionados y, de esta manera, reducir o eliminar la congestión, induce a un cambio en los precios relativos, que fomentan expansiones posteriores en la demanda del servicio congestionable. Ello conduce a una situación de demanda excedente permanente, que ligado a la cuestión siempre central del fracaso de los bienes comunes, habrá de plantear un requerimiento constante por mayores recursos a ser asignados a la actividad congestionable. La conclusión final en este punto es que se debe emplear un enfoque de equilibrio general para el tratamiento de la cuestión, en donde las alternativas de fomentar servicios sustitutos en otras regiones o en la propia región populosa que resulten menos congestionantes, deben ser tenidos en cuenta y evaluados.

Finalmente, todo el análisis previo reconoce no obstante como supuesto esencial que los beneficios o costos privados diferenciales entre regiones que la política fiscal produce, no terminen capitalizándose en los activos de cada región. La existencia de un factor de oferta fija relevante (como la tierra) puede implicar meras redistribuciones entre propietarios de inmuebles que compensen exactamente los beneficios y costos fiscales diferenciales causados por las políticas analizadas. Si este efecto es relevante, se habrán frustrado todos los intentos de las políticas públicas diseñadas para compensar diferencias de costos y beneficios sociales entre regiones.

Referencias

Break, G. C. (1980): “*Financing Government in a Federal System*”, The Brookings Institution, Washington, D. C..

Buchanan, J. (1965): “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, February.

Dowd, K. (1984): “Towards a theory of equalization payments”, en *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Courchene, T. J. (Ed.), Special Research Report, Ontario Economic Council, Federal-Provincial Relations Series.

Downs, A.(1962): “The Law of peak-hour expressway congestion”, *Traffic Quarterly*, July.

Hardin, G. (1968): “The Tragedy of the Commons”, *Science*.

Piffano, H. (1997): “Políticas públicas, tamaño de las ciudades y deseconomías de aglomeración”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXII Reunión Anual, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

Piffano, H. (2003): “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, Departamento de Economía, UNLP. *Mimeo*. La Plata.

Pigou, A. (1920): “*The Economics of Welfare*”, London, McMillan.

Shah, A. (1994): “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, *Policy and Research Series*, N° 23, The World Bank.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*.

NOTA 9

**“REFORMA FISCAL, SALVAGUARDIAS Y LIMITES
AL PODER FISCAL DE LOS GOBIERNOS”¹****1. Introducción**

La generación de un escenario jurídico y económico propicio para el desarrollo de las inversiones de riesgo, tanto de capitales nacionales como extranjeros, constituye un objetivo de política económica esencial en aras de asegurar una senda de crecimiento sostenido.

Cuando se postula una reforma del orden fiscal en general y tributario en particular, deben preverse posibles efectos no deseados sobre las decisiones de inversión adoptadas en el pasado, de manera de no lesionar los resultados esperados en base a las reglas de juego imperantes al momento en que las inversiones fueran efectuadas.

Asimismo, deben preverse eventuales conductas de futuros gobiernos que pudieran modificar tales reglas de juego, sobre la base de las posibilidades que el nuevo orden federal permitiría. En especial, cuando la mira es el propiciar una mayor descentralización tributaria hacia los gobiernos subnacionales, circunstancia que abre un abanico regional de posibilidades de trato fiscal diferenciado.

Pero, por otra parte, no puede desconocerse que tanto desde el ángulo jurídico y político, como el económico, los fiscos habrán necesariamente de adecuar sus políticas fiscales a las circunstancias cambiantes de sus economías, según plantea la realidad regional, nacional e internacional, las dos primeras especialmente sometidas a *shocks* cada vez más importantes en magnitud y en periodicidad de ocurrencia.

Sin dudas, será necesario encontrar un cierto *trade off* que permita compatibilizar ambos objetivos en conflicto. La cuestión plantea la necesidad de definir o bien explicitar claramente determinados “límites” a las potestades fiscales de los gobiernos. Algunos de tales límites habrán de derivar de disposiciones constitucionales ya vigentes; en otros casos, será necesario preverlos en normas legales complementarias.

Finalmente, los límites, si bien en esencia habrán de ser de orden legal (límites jurídicos o formales), deben estar fundados en razones políticas y económicas. Precisamente, el tema del establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos, analizado desde el punto de vista político y económico, es el motivo de los puntos que siguen. No se contemplan en este documento las posibles razones de orden jurídico o las posibles consecuencias de orden jurídico, que emanan del establecimientos de tales límites. Tampoco sobre las formas alternativas que puede adoptar la fijación de tales límites, es decir, límites cuantitativos específicos o referidos a determinados procedimientos fiscales, aunque algunas referencias habrán de efectuarse al respecto.

¹ Extraída del documento original publicado en Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 25. Buenos Aires, 1999. (www.fgys.org).

2. Las razones políticas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos

En un escenario de descentralización completa de potestades fiscales, al verificarse el cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, se asegura que el proceso político de toda democracia representativa permita el control social, a través de las elecciones y otros mecanismos sociales, de las decisiones de los gobiernos.

En un escenario de este tipo, no existirían en principio razones políticas suficientes para establecer límites a la potestad fiscal de los gobiernos. En todo caso, podrían plantearse inclusive situaciones socialmente inapropiadas cuando, por ejemplo, a través de una legislación emanada de un gobierno superior, se introdujeran límites a las autonomías fiscales de los gobiernos subnacionales, en contraposición a los deseos de la comunidad subnacional o local. En realidad, es común encontrar situaciones en las que un *lobby* con llegada a las autoridades del gobierno superior, influya para introducir límites a las potestades del gobierno de nivel inferior, en los que, no obstante, una gran mayoría de ciudadanos avalaría una política diferente. En especial, cuando la carga tributaria afecta a las empresas, más que a las personas, existirá una tendencia de los propietarios de las firmas a percibir un residuo fiscal negativo, y en tal caso tratar de influir corporativamente sobre un gobierno de nivel superior para imponer límites al gasto y a los impuestos del gobierno subnacional o local. En general, ese será el comportamiento de todo votante con demandas de bienes públicos por debajo de las preferencias del votante mediano, debido a menores beneficios recibidos con relación a su participación en la base gravada².

Sin embargo, la literatura ha encontrado una razón de posible necesidad de establecer tales límites, en los casos de presentarse **imperfecciones en los mecanismos políticos**. Brennan y Buchanan (1979), aseguran que existe una tendencia natural de los gobiernos a actuar como un “**Leviatán**”, debido a que la relación de agencia que se plantea entre los ciudadanos y los representantes políticos, ligado a las asimetrías de información, permite a tales agentes perseguir objetivos propios, descuidando el bienestar general (la función objetivo del principal). La conducta Leviatán de los gobiernos es explicada por Brennan y Buchanan por el poder monopólico detentado por el gobierno una vez que el mismo entra en operaciones. Niegan la posibilidad de competencia entre gobiernos (Tiebout, C., 1956) y entre monopolios en operación (Demsetz, H., 1968; Stigler, G. J., 1972).

Asimismo, diferentes autores que han estudiado los efectos de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales, han concluido en la posibilidad de presencia de

² El problema se debe a que la provisión de bienes públicos de parte de los gobiernos, se plantea como una oferta de un nivel único de gasto, cuyo financiamiento habrá de ser prorrateado entre los votantes. En un esquema de impuestos de “Lindhal”, la provisión surgida de las preferencias de los votantes, aseguraría el óptimo social. Sin embargo, de acuerdo con el resultado usual del modelo de votante mediano (Black, D., 1948), existirá una cantidad de individuos que habrán de considerar el nivel de gasto y/o de imposición como excesivo, en tanto otros lo considerarán insuficiente.

los efectos “*flypaper*” y “*bandwagonism*”, según fuera ya planteado en Nota 4 y 7³. En este sentido valga la simple cita de Niskanen, W. (1971) y sus burócratas maximizadores de presupuesto, Romer, T. y Rosenthal, H. (1980) con su modelo de control de agenda o de Barro, R. (1973) con la influencia de los grupos de interés y el control imperfecto de los ciudadanos. La ausencia de mercados desafiables en la provisión de bienes públicos crea incentivos débiles a los políticos o burócratas para minimizar costos y adoptar tecnologías ahorradoras de costos.

Como señala Ladd, H, 1999, también se ha invocado como otra razón del establecimiento de límites a los poderes fiscales subnacionales, la imperfección del mecanismo político derivada de la posibilidad de que los votantes subnacionales puedan tener **percepciones equivocadas** de los beneficios y los costos ligados a determinada demanda de bienes públicos subnacionales; ¿debería el gobierno central adoptar una actitud paternalista en estos casos?

Las posibilidades de un comportamiento “Leviatán”, son las que en rigor justifican los límites constitucionales a los poderes fiscales de los gobiernos, tanto nacional como subnacionales. Pero fuera del contexto constitucional, el punto a debatir es si, especialmente para el caso subnacional, resulta necesario contemplar el establecimiento de límites adicionales o complementarios desde el gobierno central o nacional.

Como señala Dougan, W. R. (1988), si el presupuesto elegido a nivel subnacional por representantes elegidos democráticamente no representa un equilibrio de voto por mayoría, ¿que razón existe para creer que un límite al poder subnacional impuesto por un nivel superior representará tal equilibrio?. Asimismo, ¿qué justifica un accionar paternalista del gobierno de nivel superior, esperando de sus representantes políticos un accionar “benevolente”? Pareciera que no existen razones suficientes para ello. Es decir, aún para el caso de presencia de imperfecciones en los mecanismos políticos a nivel de los gobiernos subnacionales, nada garantiza que la decisión del gobierno superior permita interpretar mejor los deseos de los ciudadanos subnacionales o locales con mayor transparencia y eficacia. Máxime teniendo en cuenta que también el gobierno central opera sobre la base de una relación de agencia, que no es inmune a la posible distorsión de los deseos del principal.

De manera que desde el ángulo político, no parecen existir razones suficientes para la existencia de tales límites en un sistema descentralizado, en que se cumpla estrictamente con el principio de correspondencia fiscal. Es decir, con ausencia de un mecanismo de transferencias significativo como el actual en Argentina - que por su magnitud distorsiona la visibilidad de las decisiones marginales de gasto público subnacional -, se establezcan límites a las potestades fiscales de los gobiernos subnacionales, a través de una legislación superior, adicionales a los límites constitucionales vigentes.

Como señala Ladd, H (1999), la solución al problema de las imperfecciones políticas de los gobiernos subnacionales no reside en interferir en el mecanismo político

³ Se recuerda también Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998).

subnacional, con adecuada descentralización y correspondencia fiscal, debilitando aún más el funcionamiento democrático. Más bien, debería incentivarse la consolidación de esquemas modernos de control presupuestario, transparencia del accionar gubernamental, a través de las audiencias públicas y otro tipo de controles sociales, junto a esquemas de premios y castigos a los funcionarios y burócratas.

3. Las razones económicas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos

Desde el punto de vista económico, la cuestión plantea otro panorama. Como se discutirá enseguida, el establecimiento de límites a las potestades fiscales puede consistir no sólo en el establecimiento de techos a la presión tributaria global o al gasto global, sino **particularmente** a evitar o impedir regulaciones fiscales discriminatorias.

Es claro que el establecimiento de límites a las decisiones de gasto y tributación de los gobiernos habrá de conducir a soluciones subóptimas, en un enfoque de maximización del bienestar, con funciones objetivos bien definidas en términos de cierta agregación que tenga en cuenta las funciones de utilidad de los ciudadanos. Cualquier restricción que resulte operante (“*binding*”), implicará desde este punto de vista un subóptimo. Sin embargo, desde el ángulo económico, existen al menos cuatro cuestiones importantes, aunque no excluyentes, a ser analizadas, que modifican este planteo, a saber:

- a) la presencia de costos de agencia o de transacción significativos en los mercados políticos
- b) la presencia de inequidades (o distorsiones) horizontales a nivel de los gobiernos subnacionales
- c) la ausencia de coordinación federal (Nación-Provincias)
- d) la necesidad de establecer “señales” para mejorar la prima de riesgo país

Las imperfecciones de los mercados políticos han sido analizadas por North, D. (1998), quien señala la presencia de **costos de transacción** en las relaciones de agencia de las democracias representativas como causal de tales imperfecciones. Si los votantes no pueden ejercer una labor de monitoreo eficaz sobre sus representantes, y los políticos no pueden hacerlo con relación a las burocracias estatales, sin tener que incurrir en costos de información superlativos, es indudable que una medida precautoria del principal puede consistir en establecer ciertos límites explícitos al poder fiscal de los agentes, a pesar que ello pueda derivar en un resultado subóptimo, de contar con la información correcta. El costo del eventual subóptimo, quedaría justificado por la cobertura del riesgo que se asumiría en caso de permitir total libertad de acción al agente. Pero, en este caso, el límite debería surgir de una decisión del propio electorado o de los representantes reunidos dentro del acuerdo federal, de manera que el diseño de tales límites, resulte de un acuerdo general y no de imposiciones de un gobierno superior o central.

En general, todos los argumentos sobre imperfecciones de los mecanismos políticos reseñados en el apartado anterior, podrían dar lugar a una decisión global de establecimiento de límites específicos, y no tan generales como los que establece la Constitución, sobre las potestades fiscales de los gobiernos (subnacional y nacional), bajo el argumento de los costos de transacción que demandaría un control efectivo de la conducta discrecional de los agentes.

La posibilidad de incurrir en gasto excesivo, financiado con una presión tributaria excesiva, o por un alto endeudamiento, puede ser controlada mediante la fijación de techos al gasto subnacional o a la presión tributaria subnacional y a las posibilidad de uso del crédito de los gobiernos⁴. Tales límites, sin embargo, no serían independientes de la actitud que adopte también el gobierno nacional, en especial en materia tributaria, aspecto que se analiza más adelante.

Una segunda cuestión es la presencia de **inequidades horizontales** que podrían surgir de las decisiones descentralizadas en los gobiernos subnacionales. Al respecto debe señalarse que la influencia de los grupos de interés sobre los representantes en el gobierno, generalmente opera intentado gravitar sobre determinado tipo de gasto (“*categorical expenditure*”) o sobre determinado tratamiento impositivo (“*categorical tax expenditure*”), más que a una presión sobre el gasto general o la presión tributaria global. Dependiendo del éxito relativo de cada grupo de influencia sobre el respectivo gobierno subnacional, habrán de surgir tratos diferenciados en materia fiscal que generarán inequidades horizontales entre jurisdicciones. Las distorsiones pueden inducir moviidades de bases no deseadas, al tiempo de lesionar derechos adquiridos de quienes hubieren invertido con anterioridad al momento de concretarse la discriminación. El punto a señalar, por tanto, va más allá de la conocida posibilidad de las “guerras tarifarias”, que ha sido el argumento usual para evitar asignar a los gobiernos subnacionales potestades tributarias sobre bases móviles. Por el contrario, aún y probablemente con mayor frecuencia, en el caso de bases no móviles, puede plantearse el comportamiento “oportunista” de algunos gobiernos, para lesionar derechos de propiedad debido a la existencia de costos hundidos en inversiones radicadas en los respectivos territorios⁵.

El tema ha sido debatido ampliamente con relación a las regulaciones de servicios públicos que operan en condiciones de monopolios naturales⁶, pero lo es también para el caso de actividades industriales y comerciales de cierta magnitud, operando en mercados competitivos o desafiables.

⁴ Para una análisis más detallado sobre la discusión “reglas” versus “discrecionalidad” en la política fiscal, el empleo de un fondo de estabilización de las finanzas públicas consolidadas y el establecimiento de límites al uso del crédito público y la forma de su instrumentación, ver Piffano, H. (1998) y Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., (1998). Para un tratamiento formal ver Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1999).

⁵ La distinción de las bases en “móviles” y “no móviles” no resulta perfecta. Por ejemplo, el impuesto inmobiliario, que supuestamente grava una base inmóvil, puede inducir cambios de significación en la radicación de las actividades económicas.

⁶ Ver FIEL (1999).

Para evitar este tipo de comportamiento de los gobiernos, puede ser necesario consensuar o armonizar bases tributarias de los impuestos asignados a los gobiernos subnacionales, aunque manteniendo éstos la potestad de fijar alícuotas generales propias. En este sentido, solamente algún compromiso sobre la estructura de alícuotas podría ser necesario, para el caso de impuestos que se definan como progresivos, aunque éste usualmente no debiera ser el caso de los impuestos típicamente subnacionales, que en general deben ser proporcionales^{7 8}.

Una consideración especial cabe destinar a la existencia de sistemas de promoción para determinadas actividades económicas (promoción industrial, forestal, etc.). El argumento de industria incipiente o el desarrollo de áreas rezagadas, ha estado en la base de la justificación de tales programas. Sin embargo, el costo fiscal, en términos del gasto tributario generado, ha sido muchas veces excesivo. Pero las consecuencias negativas mayores deben evaluarse a través de sus efectos debido al trato discriminatorio ejercido con respecto a otras o similares actividades, asentadas en territorios fuera del área promovida. Las promociones regionales deberían ser erradicadas sin excepciones. Los estados, tanto nacional como subnacional, deberían en todo caso resolver la provisión de bienes públicos complementarios a la inversión privada, específicamente infraestructura económica y social, de manera de asegurar la igualdad de trato de las inversiones en las diferentes provincias y siempre que los proyectos resulten con una evaluación positiva de su potencial rentabilidad social. Esto solamente puede resolverse a través de un **sistema federal de inversiones públicas**, el que debiera constituir uno de los segmentos del gasto a financiar dentro del acuerdo federal⁹. Adicionalmente, la posibilidad de establecer zonas francas, podría ser una alternativa, en la medida que, nuevamente, el estudio de rentabilidad de las inversiones resulte positivo. En ningún caso debieran justificarse zonas promovidas por el sólo hecho de tratarse de territorios o provincias “pobres”. La pobreza puede llegar a ser aún mayor, cuando inversiones hundidas no puedan ser recuperadas con la operación de los respectivos emprendimientos, deban sustentarse mediante subsidios permanentes para su operación y hayan de generar quiebras en actividades preexistentes radicadas en otros territorios no promovidos.

La **ausencia de coordinación fiscal federal** entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional plantea otro *issue*. Las decisiones de inversión pueden ser afectadas *ex post* por la acción no coordinada de ambos niveles de gobierno. Especialmente en materia tributaria, de existir bases concurrentes, la acumulación de gravámenes puede

⁷ El único caso debería ser la propuesta de creación del Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas, para el que se prevea un mínimo no imponible, junto a la alícuota plana. Un acuerdo sobre mínimos no imponibles sería aconsejable.

⁸ El caso del Impuesto Inmobiliario plantea otra cuestión importante, en especial en el rubro rural, pero también en el urbano, en el que los gobiernos subnacionales introdujeran tasas progresivas. Esta práctica debería ser modificada, armonizando el establecimiento de alícuotas proporcionales, como debería ser en todo impuesto de tipo real.

⁹ En Piffano, H. (1998), se efectúa la distinción de cuatro segmentos del gasto a financiar por las finanzas federales, a saber: los servicios gubernamentales, la infraestructura económica y social, el sistema de seguridad social y la deuda pública. Ver Nota 4.

conducir a una presión tributaria importante, la que no necesariamente habrá de afectar por igual a todas las actividades económicas. Depende de cómo se legisle en materia de bases, exenciones, diferimientos, planes de financiación ante moras, penas por delitos de evasión, etc., resultarán nuevamente inequidades horizontales, en este caso por falta de armonización entre ambos niveles de gobierno gravando la misma base.

Por esta razón, la estructuración del sistema tributario federal debería en lo posible basarse en el criterio de separación de fuentes. El criterio de separación de fuentes, no sólo reduce notablemente la necesidad de coordinación, al menos a nivel de actividades diferentes, sino que permite el mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, al quedar los gobiernos perfectamente identificados en su demanda de contribuciones a sus electores (“*constituency*”).

Para el caso de bases compartidas, se requiere ineludiblemente un acuerdo de armonización. En la práctica habrá de consistir en una legislación común, emanada del gobierno nacional, con libertad para que cada jurisdicción pueda fijar las alícuotas propias. No sería conveniente en este esquema admitir alícuotas diferenciales, según actividades o tipos de bienes o servicios gravados, a menos que los sea sobre la base de un acuerdo general (entre la Nación y “todos” los gobiernos subnacionales).

Todo gobierno que persiga incrementar sus recursos tributarios mediante el incremento de su alícuota, enfrentará un límite natural a ese objetivo. El límite depende de la elasticidad-alícuota del rendimiento del impuesto (e_t).

De acuerdo con la conocida Curva de Laffer, si dicha elasticidad-alícuota es positiva, ($e_t > 0$), un incremento de la tasa incrementará la recaudación. Pero lo contrario sucederá cuando dicha elasticidad es negativa ($e_t < 0$). En tal caso, un aumento de alícuota reducirá la recaudación.

Si los dos niveles de gobierno convergen simultáneamente a gravar una misma base, la determinación de las alícuotas de cada nivel podría muy probablemente implicar externalidades pecuniarias recíprocas negativas. Estas externalidades pecuniarias exigen lograr un consenso sobre cierta presión tributaria consolidada.

Un punto que no debe descuidarse es el tema Municipios. Ha sido común en los últimos años que los municipios establezcan tributos con características decididamente de impuestos, lo que inclusive atenta con normas de orden constitucional. Los tributos municipales que gravan bases equivalentes a Ingresos Brutos o que fijan alícuotas no justificables desde el punto de vista del costo razonable de prestación del servicio, al que supuestamente están destinados a financiar, son prácticas que deben erradicarse.

Finalmente, el establecimiento de límites o techos a las decisiones de gasto o de tributos, así como el establecimiento de normas tributarias armonizadas, que eviten discriminaciones que lesionen los derechos de los inversores o contribuyentes en general, puede justificarse como “**señal**” tendiente a reducir la prima de riesgo país.

La receta para ello es asegurar una legislación federal que asegure el “*tax smoothing*”, es decir, una performance estable del sistema tributario. La noción de “*tax smoothing*” debe ser diferenciada del concepto “*revenue smoothing*”. Lo que prima esencialmente es el mantenimiento de las reglas de juego en el tratamiento de las bases y en el diseño de la estructura general de los impuestos. La única variable de ajuste, en el corto y mediano plazo, deberían ser las alícuotas generales de los impuestos, de manera que no necesariamente habrá de verificarse un “*revenue smoothing*”. La realidad económica es cambiante y las necesidades de gasto (bienes) públicos también.

Sin embargo, una señal de buen desempeño fiscal, que garantice solvencia intertemporal o sustentabilidad fiscal, puede ser necesaria. En tal caso el “*tax smoothing*” se debería extender a la estabilidad de las alícuotas, pero acompañado con el empleo de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales (o Consolidadas), de manera de evitar el comportamiento procíclico que alienta los cambios de liquidez de los gobiernos, generando en el largo plazo un crecimiento del gasto no necesariamente ligado a necesidades genuinas por bienes públicos.

En el más largo plazo, sin embargo, es probable que las necesidades de gasto público sean mayores en términos del PBI, o que el gasto público per cápita crezca en forma más pronunciada que el PBI per capita. Sobre este punto, viene al caso señalar que de la experiencia internacional surge empíricamente la asociación entre el mayor crecimiento del gasto público respecto al crecimiento del PBI, corroborando la famosa “ley de Wagner”, comentada en documento anterior¹⁰, donde los bienes públicos aparecen denunciando elasticidades ingreso superiores a la unidad. La literatura ha intentado dar explicación a esta ley. Existen al menos dos tipos de argumentos económicos, junto a los derivados de las imperfecciones de los mercados políticos, ya comentados.

Baumol, W. (1967) y Baumol, W. y Oates, W. (1976), han advertido sobre el carácter tecnológico de los bienes públicos locales, que provoca que el sector público – intensivo en mano de obra – deba competir con el resto de la economía (sector privado) donde el cambio tecnológico resulta en un crecimiento de la productividad. Ello se verá reflejado en un incremento del salario por unidad de producto. El aumento del costo salarial del sector público debe así acompañar la suba en el sector privado, provocando una mayor disparidad entre estos salarios y el inevitable rezago en el crecimiento de la productividad del servicio público. Ello generará incrementos en los costos por unidad de producto o bien público.

Asimismo, Bradford, D. F., Malt, R. A. y Oates, W. (1969) han señalado el efecto de los factores ambientales (“*environmental factors*”), tales como el nivel de congestión, que incide para tener que aumentar el capital y el trabajo por unidad de bien público, es decir, manteniendo constante el nivel y/o la calidad del producto público (como, por ejemplo, ha ocurrido en el servicio de seguridad).

Si el crecimiento del gasto y la presión tributaria se debiera a estos factores, entonces los límites al gasto o a la presión tributaria global, implicarán reducciones en el nivel o

¹⁰ Ver Piffano, H. (1999) y Nota 4 en este libro.

calidad de los bienes públicos. Y ello puede significar un conflicto de objetivos, por ejemplo, con la necesidad de generar “señales” positivas en aras de una reducción en la prima de riesgo país. El *trade off* dependerá de cuál valiosa es la reducción de dicha prima con relación a la necesidad de mejorar los servicios del gobierno.

Sin dudas, en un escenario de prima de riesgo soberano bajas, los límites fiscales serían, desde el punto de vista tecnológico y puramente económico, como innecesarios e inconvenientes. Si Argentina alcanza el “*investment grade*” de las calificadoras de riesgo soberano, podría ser ello la “señal” del bajo valor de seguir dando “señales” a través de la fijación de límites.

4. “*Enforcement*”

Las leyes y pactos están para ser cumplidos. Sin embargo, la posibilidad de transgresiones estará siempre presente. Para lograr el cumplimiento efectivo de las normas y los contratos, se requiere un sistema de adecuado de incentivos, junto a penalidades adecuadas en caso de su no cumplimiento.

Si bien los sistemas judiciales cumplen el rol del resguardo de los derechos y cumplimiento de las obligaciones para todos los ciudadanos y también para los estados, es importante minimizar la necesidad del recurso judicial.

Así, en materia tributaria, la instancia administrativa debería ser el filtro para evitar la instancia judicial. Pero para lograr esto se requiere asegurar la “independencia” del órgano fiscalizador (AFIP y Direcciones de Rentas provinciales), de manera de resguardar su accionar de la influencia de los gobiernos de turno. El acuerdo fiscal federal debería contemplar recaudos específicos sobre una nueva institucionalidad de los órganos de recaudación y fiscalización tributaria, muy especialmente a través de los sistemas “monitoreados” de selección y recambio de los funcionarios a cargo.

Debe asegurarse el cumplimiento de los pactos federales, mediante sanciones a los funcionarios o representantes, tanto a nivel individual como colectivo. Las actitudes de los funcionarios que hubieren aprobado medidas ilegales, según surja de la Constitución Nacional o Provincial y del acuerdo fiscal federal, deberían ser encuadradas en la figura de “incumplimiento de los deberes del funcionario público” y de “malversación de fondos públicos”, en tanto se habrán autorizado gastos con financiamiento ilegal, es decir, sin recursos. En el caso de decisiones de cuerpos gubernamentales (por ejemplo, de las Legislaturas subnacionales) que violen acuerdos fiscales federales, cabría categorizarlos dentro de las causales del artículo 6° de la Constitución Nacional, que prevé la intervención federal en casos de eminente riesgo para la estabilidad de la forma republicana de gobierno.

Por último, también los sistemas judiciales deben ser eficaces. Dos posibles soluciones han sido las propuestas de creación de tribunales especiales (el fuero fiscal) o bien de salas con competencia específica en los tribunales ordinarios. Lo primordial pareciera ser la formación de los jueces y auxiliares de la justicia en temas económicos y fiscales.

5. Conclusiones

La previsión de salvaguardias o resguardos legales que limiten las potestades fiscales discrecionales de los gobiernos de turno, ha sido justificada por diversas razones desde el ángulo político y económico.

Desde el punto de vista político, la existencia de imperfecciones en los sistemas políticos aparece en principio como un argumento débil para prever límites a las potestades de gastar e imponer de los gobiernos, más allá de las disposiciones generales de orden constitucional.

Sin embargo, tales límites pueden ser necesarios desde el ángulo económico, en cuyo caso ellos deben surgir de decisiones de los propios ciudadanos, y la única manera de que esto sea posible, es mediante el perfeccionamiento del modelo de democracia representativa, en un escenario de descentralización fiscal y vigencia del principio de correspondencia, más que en un sistema de ingerencia “desde afuera”, impuestas por otro nivel de gobierno.

En caso de que los límites fueran decididos por los representantes, deberían ellos surgir de un acuerdo general de coordinación fiscal federal, que prevea los incentivos necesarios para hacerlos operativos o eficaces.

La teoría de los costos de transacción genera una primer justificación económica al establecimiento de límites a los poderes fiscales en general, y tributarios en particular, de los gobiernos. Tales límites pueden referirse a techos en las magnitudes globales de gasto o de la presión tributaria y endeudamiento, y muy particularmente a actitudes discriminatorias que afecten la equidad horizontal.

Un federalismo anárquico en materia de tratamiento tributario a las actividades económicas, debe ser evitado mediante una adecuada coordinación federal. La existencia de varios niveles de gobierno puede derivar en tratamientos diferenciales no deseados, debido al diseño específico independiente para cada tipo de impuesto, especialmente en los casos donde se verifica concurrencia de poderes tributarios.

Por otra parte, la fijación de alícuotas separadas de ambos niveles de gobierno, en particular en el caso de concurrencia de fuentes, puede conducir a externalidades pecuniarias recíprocas negativas. Por ello es necesario consensuar un nivel máximo de presión tributaria consolidada.

La existencia de costos hundidos en inversiones y actividades industriales y comerciales, puede inducir a actitudes oportunistas de los gobiernos de turno que deben ser evitadas. Es importante, en este sentido, generar señales de comportamiento estable en las reglas de juego fiscales y tributarias en particular. Ello permitirá mejorar la prima de riesgo país, alentando mayores inversiones que beneficiarán a la federación en su conjunto. El crédito o reputación de seriedad fiscal de los gobiernos puede considerarse un bien público, debido a las externalidades generadas entre los agentes económicos

(incluyendo particularmente a los propios gobiernos) y cuyo resultado se registra en la magnitud de la prima de riesgo soberano.

En función de lo analizado en este documento, las recomendaciones de política que finalmente pueden señalarse sobre salvaguardias y límites a las potestades fiscales de los gobiernos, especialmente referidos al sistema tributario federal, son:

- a) Intentar estructurar el sistema tributario federal en base al criterio de separación de fuentes¹¹.
- b) Consensuar límites a la presión tributaria global (consolidada), aún en los casos de separación de fuentes, en tanto definitivamente todos los impuestos gravan la riqueza de los particulares, y por ende, limitan el consumo de los bienes privados. Estos límites deberían ser revisados periódicamente (por ejemplo cada 3 o 5 años) de manera de adecuar el tamaño de los gobiernos a las necesidades (probablemente crecientes) de la provisión de bienes públicos.
- c) Para el caso de bases concurrentes, debe acordarse la pertinente armonización de los impuestos. Especialmente en el caso de bases concurrentes debería existir una única legislación sobre bases, exenciones, etc., de nivel nacional, con libertad para los gobiernos subnacionales en la fijación de las alícuotas generales propias.
- d) En bases concurrentes o en aquéllas de dominio de cada gobierno, deben evitarse las alícuotas diferenciales según actividades económicas y bienes o servicios gravados. Sólo deben admitirse alícuotas generales diferentes, según criterio de cada gobierno. En caso de preverse un tratamiento diferencial entre bienes o servicios, como sería el caso de un IVA dual con alícuotas diferenciales, tal cual hoy contempla el impuesto nacional, tales alícuotas deben ser armonizadas o más bien “uniformadas”.
- e) Deben derogarse todos los regímenes de promoción industrial, o de cualquier tipo de “gasto tributario”, que impliquen tratos discriminatorios de las inversiones privadas correspondientes a actividades localizadas en territorios diferentes a los promovidos. Los proyectos de inversión pública orientados a generar infraestructura económica y social dentro del futuro acuerdo federal, deben dar respuesta a generar una razonable igualdad de oportunidades provinciales para las inversiones privadas. El punto a resaltar, no es que diferir impuestos en actividades que hoy no existen no implica costos tributarios a los gobiernos. En realidad se debe enfatizar que alentar inversiones mediante diferimientos o exenciones, modifica las rentabilidades relativas de los proyectos privados de inversión y, por esta vía, inciden negativamente sobre el resultado de inversiones hundidas o en la reasignación de capital hacia actividades más rentables radicables en zonas no promovidas.
- f) En el caso de concurrencia de fuentes, el acuerdo fiscal federal debe consensuar asimismo un nivel tope de la presión tributaria consolidada. Caso contrario, se

¹¹ Ver paquete tributario subnacional, sugerido en las notas 4 y 19.

verificarán externalidades pecuniarias recíprocas negativas, que perjudicarán a la federación en su conjunto.

- g) Debería contemplarse en el nuevo acuerdo federal una política específica de control sobre el poder tributario de los municipios, no obstante la libertad que emana de la constitución en cuanto a su autonomía. Dicha autonomía no puede implicar dejar expedita la posibilidad de permitir burlar otras disposiciones constitucionales que limitan el poder de este nivel de gobierno.
- h) Especialmente debería establecerse en el nuevo acuerdo fiscal federal, la nulidad absoluta de toda decisión municipal que implique el establecimiento de impuestos de tipo indirecto o directo que son de potestad nacional y/o provincial. Los gobiernos provinciales y municipales deberían asumir el riesgo de compensación económica a los contribuyentes que fueran afectados por decisiones municipales que, bajo la apariencia de tasas retributivas de servicios, impliquen verdaderos impuestos. La excepción cabría contemplarse para los casos en los que el propio gobierno provincial estime conveniente descentralizar la administración y fiscalización de determinados impuestos, como sería el caso del impuesto inmobiliario o de automotores, especialmente en municipios grandes o cuando los municipios asuman la prestación de determinados servicios como educación y salud. La legislación del impuesto debería no obstante ser de exclusiva potestad del gobierno provincial, con la posibilidad para que los municipios establezcan alícuotas adicionales.
- i) El sistema tributario de los tres niveles de gobierno, luego de la reforma, debe mantener estabilidad, generando un escenario de “*tax smoothing*”. Solamente el nivel de las “alícuotas generales” deberían ser las variables de ajuste ante diferentes coyunturas económicas, cuando ello fuere posible de no superarse los límites establecidos en el punto b). Todo cambio en la estructura de los sistemas tributarios o los impuestos que la componen, de cualquiera de los niveles de gobierno, debería ser objeto de consideración a nivel de la federación, como formando parte de un nuevo acuerdo fiscal federal. Sin embargo, una señal de buen desempeño fiscal, que garantice solvencia intertemporal o sustentabilidad fiscal, puede ser necesaria. En tal caso el “*tax smoothing*” se debería extender también a la estabilidad de las alícuotas, acompañado del empleo de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales (o Consolidadas), de manera de evitar el comportamiento procíclico que alienta los cambios de liquidez de los gobiernos, generando en el largo plazo un crecimiento del gasto no necesariamente ligado a necesidades genuinas de bienes públicos.
- j) Los límites a la presión tributaria global o al nivel del gasto consolidado, junto con similares recaudos en materia de endeudamiento, y el uso del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales, deberían ser objeto de armonización dentro del acuerdo fiscal federal. Estos límites deberían mantenerse, con revisiones periódicas como se indicara en el punto b), mínimamente hasta tanto Argentina logre la categoría de “*investment grade*”.

- k) Los contribuyentes deben contar con mecanismos administrativos y judiciales apropiados para hacer valer sus derechos, cuando se violen normas constitucionales o incluidas en el acuerdo fiscal federal. Las actitudes de los funcionarios que hubieren aprobado medidas tributarias inconstitucionales o ilegales, según surja de la Constitución Nacional o Provincial, de las leyes respectivas y del acuerdo fiscal federal, deberían ser encuadradas en la figura de “incumplimiento de los deberes del funcionario público” y de “malversación de fondos públicos”, en tanto se habrán autorizado gastos con financiamiento ilegal, es decir, sin recursos. En el caso de decisiones de cuerpos gubernamentales (por ejemplo, de las Legislaturas provinciales) que violen acuerdos fiscales federales, cabría categorizarlos dentro de las causales del artículo 6° de la Constitución Nacional, que prevé la intervención federal en casos de eminente riesgo para la estabilidad de la forma republicana de gobierno.
- l) Deben promoverse dentro del nuevo acuerdo fiscal federal la consolidación de esquemas modernos de control presupuestario y transparencia del accionar gubernamental, a través de las audiencias públicas y otro tipo de controles sociales, junto a esquemas de premios y castigos para los funcionarios y agentes públicos.
- m) Especialmente para una reforma de descentralización tributaria, resulta esencial el rediseño institucional de los organismos recaudadores, los que debieran ser monitoreados a nivel federal y asegurada la independencia de criterio de los funcionarios a su cargo con respecto a los gobiernos de turno. Básicamente, a través del rediseño de los mecanismos de selección y remoción de estos funcionarios.
- n) Por último, también los sistemas judiciales deben ser eficaces. Dos posibles soluciones han sido las propuestas de creación de tribunales especiales (el fuero fiscal o tributario) o bien de salas con competencia específica en los tribunales ordinarios. Lo primordial pareciera ser la formación de los jueces y auxiliares de la justicia en temas económicos y fiscales y en los tributarios en particular.

Referencias

Barro, R. (1973): “The Control of Politicians: An Economic Model”, *Public Choice*, 14, Spring.

Baumol, W. J. (1967): “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises”, *American Economic Review*, 57, June.

Baumol, W. J. y Oates, W. (1976): “The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life”, en *The Urban Economy*, Hochman, H. (Ed.), Norton & Co., Inc., N. Y.

Blaug, D. (1948): “On the Rational of Group Decision Making”, *Journal of Political Economy*, LVI, N° 1., February.

Bradford, D. F., Malt, R. A. y Oates, W. (1969): “The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections”, *National Tax Journal*, XXII, 2, June.

Brennan, G. y Buchanan, J. (1979): “The Logic of Tax Limits: Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax”, *National Tax Journal*, 32, N° 2, supplement, June.

Demsetz, H. (1968): “Why Regulate Utilities?”, *Journal of Law & Economics*, 10, N° 1, April.

Dougan, W. R. (1988): “The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments”, Center for the Study of the Economy and the State, *Working Paper* N° 54, The University of Chicago, IL.

FIEL (1999): “*La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos. Teoría y Experiencia Argentina Reciente*”, Fundación de Investigaciones Económicas latinoamericanas, Buenos Aires.

Ladd, H. (1999): “An economic Evaluation of State Limitations on Local Taxing and Spending Powers”, en *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Ladd, H. (Ed.), *Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance*, Oates, W. (General Editor), Edward Edgar, MA.

Niskanen, W. A. Jr. (1971): “*Bureaucracy and Representative Government*”, Aldine, Chicago.

North, D. (1998): “Una Teoría de la Política Basada en el Enfoque de los Costos de Transacción”, en *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, S. Saiegh y M. Tommasi (Compiladores), Eudeba, Buenos Aires.

Piffano, H. (1998): “Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), *Documento de Trabajo* N° 2., Buenos Aires.

Piffano, H. (1999): “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino (CEA). *Mimeo*. Buenos Aires.

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998): “Las Finanzas Provinciales y el Ciclo Económico”, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), *Documento de Trabajo* N° 3., Buenos Aires.

Romer, T. y Rosenthal, H. (1980): “An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants”, *National Tax Journal*, 33, N° 4, December.

Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1999): “Intergovernmental Transfers and Fiscal Behavior: Insurance Versus Aggregate Discipline”, UTDT y CEDI, *Mimeo*. Buenos Aires.

Stigler, G. J. (1972): “Economic Competition and Political Competition”, *Public Choice*, 12., Fall.

Tiebout, C. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64, N° 5, October.

NOTA 10

“EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES EN UN SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO”¹

Introducción

La explotación de los recursos no renovables (como el petróleo) en un sistema federal de gobierno, plantea un conjunto complejo de aspectos a considerar, con vistas al diseño de la política fiscal óptima en general y de la asignación de potestades a los niveles de gobierno en un sistema federal en particular.

El tema obliga, en primer lugar, al repaso de cuestiones básicas que analiza la teoría del uso racional de los recursos no renovables, para luego introducir la existencia de un sistema federal y considerar los roles, ventajas y desventajas, de asignar el manejo de los instrumentos fiscales y financieros conexos, a los niveles central (nacional) o subcentral (provincial) de gobierno.

El objeto de este trabajo es analizar estas cuestiones, de forma de contar con el encuadre económico y al mismo tiempo jurídico, a fin de estar en condiciones de cumplir con las normas constitucionales y el nuevo escenario político institucional abierto a partir de la reforma constitucional de 1994. El objetivo final es el adelantar propuestas a ser contempladas en el nuevo acuerdo fiscal federal, congruentes con la maximización del bienestar general.

Es importante resaltar que el ocuparse de este tema no puede responder exclusivamente a una mera inquietud de tipo académica, en tanto la Constitución Nacional en su art. 124 reconoce la potestad provincial en el uso de los recursos no renovables, circunstancia que obliga a examinar las condiciones específicas en que dicha atribución habrá de ser ejercida². Por otra parte, dado que el art. 75 inc 2 de la Constitución Nacional establece los criterios generales en base a la cual el nuevo acuerdo de coparticipación federal de impuestos deberá diseñarse, las asignaciones de recursos y de responsabilidades de gasto a los niveles de gobierno exigen ser examinados en su integridad, es decir, con inclusión de todo tipo de recurso o fuente factible de ser gravada o explotada por los gobiernos.

El documento se organiza de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se revisa la teoría sobre uso racional de los recursos no renovables. Este capítulo comprende dos secciones. La primer sección se refiere a los *issues* o temas a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas óptimas, en un esquema de gobierno único, y donde se efectúa una revisión de los argumentos relativos a objetivos e instrumentos disponibles para el diseño de tal política. En la segunda sección se abandona el supuesto de gobierno único y se analizan los desarrollos de la teoría del federalismo fiscal con

¹ Extraída del documento publicado en proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la *Tinker Foundation*, La Plata, 2003. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/

² El art. 124 reconoce la potestad provincial en la explotación de los recursos naturales. No obstante, el Preámbulo de la Constitución Nacional remite sus disposiciones a las leyes específicas que reglamentan el ejercicio de los derechos y principios en ella establecidos. Estos temas se analizan en el Capítulo 2.

respecto a la asignación de roles y potestades de los niveles nacional y provinciales de gobierno en un sistema federal, en materia de regulación, explotación y potestad regalística de los gobiernos con respecto al recurso no renovable. Esta sección comprende la revisión de aspectos conceptuales y de la experiencia comparada internacional en la materia.

En el Capítulo 2 se encara el estudio de la evolución de la normativa legal argentina sobre la explotación del recurso no renovable, con particular referencia a los hidrocarburos. El capítulo contiene una primer sección donde se hace una revisión de la evolución de las disposiciones constitucionales y legales referidas al dominio sobre los hidrocarburos y una segunda sección dedicada a la legislación sobre regalías petroleras.

El Capítulo 3 presenta el análisis empírico respecto a la relevancia cuantitativa de los recursos provenientes de las regalías para las finanzas públicas federales en general y provinciales en particular, su incidencia con relación a los futuros acuerdos de coparticipación, el comportamiento fiscal de los gobiernos con relación a la evolución observada en el precio internacional del petróleo durante las últimas dos décadas y la relación de la política regalística con la de la imposición a los derivados del recurso no renovable para el caso de los hidrocarburos, es decir, la imposición a los combustibles líquidos.

Finalmente, en el Capítulo 4 se presenta la síntesis y las conclusiones arribadas en el estudio.

Capítulo 1

La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables

Sección 1. Los *issues* con nivel de gobierno único

1.1.1 Los objetivos de política

El uso de los recursos no renovables plantea un conjunto de aspectos que deben ser tenidos en cuenta, en aras de definir la política pública óptima. Asumiendo la existencia de propiedad pública del recurso³, en primer lugar, el problema que enfrenta el gobierno es el de la *distribución intergeneracional* del uso del recurso, en cuanto a la necesidad de prever un cierto sendero de su explotación y la constitución de reservas o fondos de ahorro, con la finalidad de garantizar niveles estables de consumo a las futuras generaciones. En segundo término, la *distribución intertemporal* de su uso ante escenarios inciertos en materia de ingresos futuros y el diseño de esquemas de *ahorro precautorio*, debido a modificaciones en el nivel de explotación y en el precio relativo del recurso⁴. En tercer lugar, en los casos en que la participación de la renta del recurso (regalías) es importante como fuente de financiamiento de los gobiernos, los cambios en los precios de mercado del recurso, plantean la existencia de costos de transacción, en términos de los denominados *costos de los ajustes presupuestarios* enfrentados, tanto por la caída de los recursos corrientes no tributarios del gobierno, como por las implicancias fiscales derivadas del intento de regular el traspaso de las variaciones del precio a la economía doméstica. Finalmente, la forma de instrumentar los ahorros presentes, en aras de salvaguardar objetivos de política intergeneracionales y de ahorro precautorio, conduce al análisis de instrumentos financieros alternativos, en particular los ligados al diseño y operación de los *fondos de estabilización y/o fondos de ahorro*. En última instancia, este manejo intertemporal de los recursos, plantea asimismo la cuestión de la *sustentabilidad fiscal* de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

Seguidamente se efectúa una revisión conceptual de los referidos aspectos para determinar el uso racional de los recursos no renovables.

1.1.1.1. La función de bienestar social y las generaciones

La primer cuestión que enfrenta un gobierno es el definir la función de bienestar social que incorpore las funciones de utilidad de las generaciones presente y futuras. Al especificar esta función, se habrá de identificar la importancia relativa asignada a los consumos presente y futuro, así como la tipología de los bienes de consumo contemplados en las funciones de utilidad de cada generación.

Una función de bienestar típica al momento 0 puede expresarse como el valor presente esperado de las funciones de utilidad de las generaciones presente y futuras, es decir:

$$(1) \quad W = E_0 [W(u_0, u_1, u_2, \dots)]$$

³ La posibilidad de reconocer la propiedad privada del recurso no renovable no evitaría de todas maneras la necesidad de algún tipo de regulación del gobierno.

⁴ En el caso particular del petróleo, una importante volatilidad de precios ha sido el comportamiento observado a lo largo de las últimas décadas.

La función suele asumirse como creciente respecto a sus argumentos y con rendimientos marginales de los mismos decrecientes. Los niveles de u_0, u_1, u_2, \dots , pueden considerarse como los correspondientes al consumidor representativo o votante mediano.

Las funciones de utilidad u_0, u_1, u_2, \dots , representan las utilidades derivadas del consumo durante el período de vida de cada generación (que simplificando se puede asumir de un período) y puede expresarse en términos de dos bienes típicos: un bien públicamente provisto C_G (o simplemente *bien público*⁵) y un bien provisto por el sector privado C_P . O sea,

$$(2) \quad u = u(C_G, C_P)$$

con los supuestos usuales $\partial u / \partial C_G > 0$; $\partial u / \partial C_P > 0$; $\partial^2 u / \partial C_G^2 < 0$; $\partial^2 u / \partial C_P^2 < 0$.⁶

1.1.1.2. La consideración de los costos de ajuste presupuestario

No obstante la función de bienestar depender de los niveles de provisión de los bienes de consumo (públicos y privados), los cambios en la política presupuestaria del gobierno pueden tener consecuencias que no están computadas en la función de bienestar antes definidas.

⁵ Lo importante en rigor no es si se trata de “bienes públicos puros” o no, sino que su provisión ha de ser instrumentada a través del presupuesto, es decir, financiada con impuestos.

⁶ Asumiendo complementariedad en ambos consumos (es decir, la utilidad marginal de consumir el bien privado aumenta con el nivel de consumo del bien público, y viceversa), una forma funcional estándar para u es la función CES de utilidad (elasticidad de sustitución constante entre ambos consumos), es decir

$$u(C_G, C_P) = [(C_G^{1-\gamma} / 1-\gamma) + k (C_P^{1-\gamma} / 1-\gamma)]^{1/(1-\gamma)}$$

donde k mide la importancia relativa de ambos bienes de consumo y $1/\gamma$ la elasticidad de sustitución entre ambos. Para $\gamma = 1$, se puede definir la función logarítmica:

$$u(C_G, C_P) = \log(C_G) + k \log(C_P)$$

Ahora bien, volviendo a la función de bienestar (1), existen alternativas de combinación de las u_0, u_1, u_2, \dots , siendo las más comunes la función utilitaria (del tipo Bentham-Ramsey) y la Rawlsiana.

La función de bienestar utilitaria consiste en la suma ponderada de las utilidades de la presente y futuras generaciones:

$$W(u_0, u_1, u_2, \dots) = \sum_{t \geq 0} \beta^t N_t H(u_t)$$

donde β denota la tasa subjetiva de descuento, siendo $\beta < 1$. Cuanto más pequeña sea la tasa, mayor será el “grado de impaciencia” de la función de bienestar. N_t es la población en el año t , que puede asumirse creciente en el tiempo a una cierta tasa n , de forma que:

$$N_t = N_0 (1 + n)^t$$

La función $H(u_t)$ representaría la función de utilidad estándar, creciente con utilidad marginal decreciente. Un caso particularmente útil de la (5) sería nuevamente una función de utilidad CES (Elasticidad de Sustitución Constante):

$$H(u) = u^{1-\rho} / (1-\rho)$$

Donde $1/\rho$ denota la elasticidad de sustitución del consumo en diferentes momentos del tiempo. Siendo $\rho > 0$. Más aún, si existiera incertidumbre sobre los ingresos futuros, ρ representaría el coeficiente relativo de aversión al riesgo.

Si se asume $\rho = 1$, la forma funcional adoptable sería la función logarítmica:

$$H(u) = \log(u)$$

La función rawlsiana de bienestar social, consiste en aquella que habrá de maximizar el valor esperado de la utilidad de la generación más pobre y, consecuentemente, de la generación de menor nivel de utilidad:

$$W(u_0, u_1, u_2, \dots) = E[\min(u_0, u_1, u_2, \dots)]$$

Así, una reducción drástica del gasto del gobierno puede conducir a inestabilidad política, desalentando la inversión y reduciendo el crecimiento futuro. A la inversa, un aumento repentino en el gasto del gobierno puede incrementar la probabilidad de un manejo imprudente o simplemente ineficiente de los proyectos públicos, debido a un inadecuado monitoreo o supervisión. Puede inclusive incrementar el costo de los proyectos debido a cuellos de botella en el suministro de ciertos insumos.

Los efectos de los costos de ajuste presupuestario pueden no obstante ser capturados en las funciones de bienestar antes descritas, adicionando el pertinente componente de este costo. Es decir,

$$(3) \quad W(u_0, u_1, u_2, \dots) = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t N_t H(u_t) - A(C_{Gt}; C_{Gt-1})$$

donde $A(C_{Gt}; C_{Gt-1})$ captura el costo de ajuste per capita en el gasto del gobierno⁷.

1.1.2 Los instrumentos de política

Existe una variedad de instrumentos disponibles al gobierno para optimizar las funciones de bienestar. Seguidamente se hace una revisión de los mismos.

1.1.2.1. Ahorros y deuda

Los gobiernos pueden disponer de activos para financiar gastos futuros. Dichos activos generan cierto rendimiento, que pueden asumirse representados por una tasa de interés real bruta constante R por año o período.

También los gobiernos pueden contraer deuda para financiar el consumo presente. La tasa de interés que deberá pagar depende de factores externos e internos. No obstante, el análisis arrojará resultados interesantes asumiendo constancia del costo de la deuda y puede justificarse en el caso de analizar el uso de un recurso no renovable como el petróleo, teniendo en cuenta que la volatilidad del precio del petróleo es mucho mayor al de la tasa de interés. Asimismo, el análisis no pierde relevancia si se asume un costo similar al rendimiento de los activos R ⁸.

La expresión (4) describe la evolución de los activos financieros del gobierno, cuando ahorrar y endeudarse a la tasa bruta de interés R es posible:

⁷ Algunas de las especificaciones posibles para esta relación serían:

$$A(C_{Gt}; C_{Gt-1}) = k (C_{Gt} - C_{Gt-1})^2$$

$$A(C_{Gt}; C_{Gt-1}) = k [\log(C_{Gt}) - \log(C_{Gt-1})]^2$$

$$A(C_{Gt}; C_{Gt-1}) = k \max(0; C_{Gt} - C_{Gt-1})$$

Las dos primeras expresiones indican el caso de ajustes cuadráticos (simétricos) de presupuesto en tanto la tercera describe el caso en el que **solamente reducciones** del gasto per capita del gobierno son costosas. En todos los casos el parámetro k determina la magnitud del ajuste. El valor de k puede depender (ser una función no necesariamente simétrica) de la magnitud del cambio, pudiendo ir variando paulatinamente en el tiempo ante la ocurrencia de shocks importantes, hasta alcanzar los niveles esperados de largo plazo.

En las tres expresiones se asume entonces que los ajustes en el consumo de los bienes provistos por el Gobierno son costosos. Si reducciones en el consumo de los bienes provistos por el sector privado también lo fueran, entonces las funciones de costo del ajuste deberían depender **del consumo per capita total**.

⁸ En todo caso la diferencia habría de asumir un valor equivalente a la tasa de riesgo soberano, que para simplificar se asumiría constante a lo largo del tiempo.

$$(4) \quad F_{Gt+1} = R (F_{Gt} + Y_{Gt} - C_{Gt})$$

Donde F_{Gt} son los activos financieros acumulados en el período (o momento) t , Y_{Gt} denota el ingreso obtenido por el gobierno (ingreso neto de la venta del petróleo o de regalías petroleras) durante el período t (obtenidos al comienzo del período) y C_{Gt} es gasto del gobierno en el período t que es igual al consumo privado del bien público (efectuados al comienzo del período).

Sobre la posibilidad del endeudamiento del gobierno es usual asumir la existencia de un límite superior. Este límite puede variar a lo largo del tiempo respondiendo a factores internos y externos. Las formas usuales de introducir este límite es mediante una cierta proporción de la Deuda respecto del PBI o también del déficit corriente como fracción del PBI.

1.1.2.2. Impuestos, transferencias y gasto del gobierno

Los impuestos pueden ser utilizados para financiar la producción corriente de bienes públicos, las inversiones públicas y el pago de los intereses de la deuda. Para un cierto nivel de gasto corriente para bienes de consumo, el gobierno puede establecer impuestos o dar subsidios (transferencias) para ayudar a obtener una canasta óptima de consumo de bienes públicos y privados.

Por ejemplo, si en un año el ingreso del gobierno es alto comparado al ingreso del sector privado, que puede suceder en el caso del gobierno que recibe altas regalías provenientes del uso de un recurso natural no renovable como el petróleo, una transferencia del gobierno al sector privado puede ser necesaria para proveer la canasta apropiada de bienes de consumo públicos y privados.

Los impuestos pueden asimismo ser utilizados para efectuar transferencias intergeneracionales combinados con el uso de crédito externo, por ejemplo, aumentando (subsidiando) el consumo presente bajo el supuesto de que la generación futura contará con mayores ingresos y que podrá pagar mayores impuestos para saldar dicho endeudamiento externo presente.

Llamando τ_t a los impuestos netos de subsidios o transferencias del período t , la expresión (4) se reformularía como:

$$(5) \quad F_{Gt+1} = R (F_{Gt} + Y_{Gt} + \tau_t - C_{Gt})$$

1.1.2.3. La restricción presupuestaria intertemporal y el fondo de estabilización

El gobierno enfrenta una restricción presupuestaria intertemporal, que al momento 0 implica la igualación del valor presente de los ingresos con el valor presente de los gastos. Es decir,

$$(6) \quad F_{G,0} + \sum_{t \geq 0} R^{-t} (Y_{Gt} + \tau_t) = \sum_{t \geq 0} R^{-t} C_{G,t}$$

Esta restricción intertemporal implica la posibilidad de acumular activos en algunos períodos - cuando los ingresos superan a los egresos - y utilizar esos excedentes en períodos en que los ingresos se reducen a niveles inferiores a los egresos.

El fondo de estabilización ha sido imaginado para cumplir ese objetivo. Un fondo de estabilización constituye un activo financiero cuyo uso ha de estar sujeto a alguna regla de contingencia referida al precio del activo o recurso no renovable.

El fondo acumula recursos en la medida en que el precio corriente del *commodity* (petróleo) supere cierto parámetro y aplica recursos si dicho precio cae por debajo de otro valor o parámetro. Estos límites superior e inferior deben ser prefijados y normalmente siguen una cierta fórmula.

El diseño de la fórmula es todo un gran tema, debido a posibles efectos perversos, como se verá más adelante. Ello va a exigir la adopción de otras medidas de política para generar un esquema coherente y con adecuados incentivos institucionales para garantizar su eficacia⁹.

El tema ha dado lugar a un conjunto de aportes en la literatura. Algunos incluyendo propuestas sobre reglas y procedimientos numéricos, como ser Arrau y Classens (1991), Kletzer, Newbery y Wright (1990), Engel y Meller (1993), Elgel y Valdéz (2000) y Davis, J., Ossowski, R. Daniel, J. y Barnett, S. (2001).

La característica financiera principal de los recursos del fondo, es la de estar constituido por activos líquidos, de forma de evitar inmobilizaciones que impidan su uso fluido¹⁰.

La existencia de uso del crédito junto al ahorro, debe ser combinados de forma de alcanzar un diseño óptimo de la estrategia fiscal y financiera del gobierno. La existencia de activos en un fondo de estabilización, no es incompatible con el uso de crédito de parte del gobierno. En rigor, la tenencia de activos líquidos suele constituir un objetivo *per se*, aún registrando el gobierno momentos de déficit financieros, en tanto su existencia habrá de generar señales de garantía o prudencia y sustentabilidad fiscal de largo plazo. Esto es particularmente importante en países con débiles antecedentes en materia fiscal y de cumplimiento de sus obligaciones. Más aún, un uso inteligente de los fondos, puede permitir obtener retornos superiores a los pagos de intereses de la deuda, si las colocaciones y las tomas de préstamos son hechas en momentos propicios del mercado internacional de capitales.

⁹ Por ejemplo, una regla puede ser la del precio promedio de los últimos n años, más/menos un determinado valor constante. Una formulación tan simple como esta resulta atrayente, pero puede ocasionar resultados muy alejados de lo que sería óptimo. Detrás de este tipo de regla está la noción de que los *policy-makers* están en condiciones de distinguir los shocks transitorios de los permanentes en el nivel de precios del recurso no renovable. Requiere asimismo mucha disciplina fiscal debido al atributo de fungibilidad del dinero. Ello exige restricciones muy severas al uso de alternativas de financiamiento, en particular del uso de crédito y otros tipos de recursos extra-presupuestarios o cuasi-fiscales de los gobiernos, que luego tienen implicancias fiscales.

¹⁰ El fondo puede ser constituido en activos externos o domésticos. En países con malos antecedentes fiscales y financieros, puede ser aconsejable el uso de activos externos, tanto en razón de la integridad del valor del activo, como en las posibles garantías (señales) que el mismo puede dar respecto a la sustentabilidad fiscal y financiera de largo plazo.

Pero el funcionamiento del fondo de estabilización requiere disciplina fiscal y financiera para lograr su objetivo de asegurar una estrategia fiscal óptima. Desde el momento que el dinero es fungible, existirá la tentación de los gobiernos de incumplir con las restricciones sobre gasto o endeudamiento que impone el uso adecuado del fondo. Por ejemplo, si el gasto del gobierno sigue un patrón de crecimiento positivamente correlacionado con el precio del activo, debido al acceso al mercado de capitales, puede seguir una conducta fiscal “procíclica”, sin que exista ganancia en bienestar alguna por la existencia del fondo. El objetivo final es en realidad “estabilizar el gasto”, no el estabilizar una forma particular de ingreso o financiamiento de ese gasto. Por lo tanto, los cambios en el fondo de estabilización deben representar la variación de la posición fiscal neta del activo, luego de computar la suma total de todos los gastos e ingresos del gobierno.

Finalmente, por lo explicado, los diseños de los fondos de estabilización deben estar basados en alguna regla de contingencia respecto al precio del recurso no renovable.

1.1.2.4. La preocupación por las generaciones futuras, el futuro incierto y el ahorro precautorio

Los ahorros de recursos que se destinen al fondo de estabilización pueden ser superiores a la exclusiva necesidad de nivelar ingresos del gobierno, como se indicara al comienzo. La acumulación puede responder al objetivo de velar por el bienestar de las generaciones futuras. En las definiciones de las funciones de bienestar social comentadas previamente, se prevé el consumo de las generaciones futuras incorporadas en sus respectivas funciones de utilidad.

El supuesto que subyace en esta preocupación, es suponer que la generación presente descuida el bienestar de las generaciones futuras. Si la generación presente actuara de esta manera, todos los recursos del gobierno actual serían gastados, cuando en rigor los ingresos provienen de un recurso natural agotable o no renovable, es decir, no disponibles en el futuro luego de ser explotados.

El supuesto plantea la existencia de una diferencia entre las tasas marginales de preferencia intertemporal en el consumo privadas con la tasa social marginal de preferencia temporal. Aún cuando las personas se preocupen por el bienestar de sus “propios descendientes”, es probable que en su cálculo económico no estén debidamente computadas las externalidades que el uso no coordinado del recurso agotable habría de producir en futuras generaciones¹¹.

El tema plantea una situación común al caso de los bienes públicos, donde conductas *free riders* y de no compromiso por el financiamiento voluntario del bien común, exige la necesaria adopción de decisiones colectivas a través del gobierno. Esto no implica que los funcionarios que gobiernan asuman el rol de “gobernantes benevolentes” y que la decisión se enmarque dentro de las “decisiones meritorias”. El colectivo puede estar de acuerdo con un compromiso general de uso prudente del recurso no renovable, en

¹¹ Dificultades “telescópicas” respecto del futuro de los agentes económicos, diferencias entre los horizontes temporales privados y sociales, y un inadecuado o ausente cómputo de las externalidades en la coordinación en las decisiones de ahorro-inversión sociales, han sido argumentos utilizados para explicar las diferencias en las tasas marginales de preferencia temporal privadas y sociales.

aras de optimizar el bienestar intergeneracional, pues sus propios descendientes habrán de ser afectados por las externalidades.

Ahora bien, ¿es posible adelantar un criterio general de tratamiento intertemporal del consumo con presencia de un recurso natural no renovable?

La pregunta puede intentar responderse a través del concepto de “consumo permanente” (*consumption smoothing*). Los enfoques de ciclo de vida, suelen aceptar la hipótesis de que las personas intentan evitar cambios en sus niveles de consumo a lo largo de su vida. Este deseo les lleva a asumir costos en su bienestar presente en aras de evitar desmejoras de su bienestar en el futuro. En base a esta hipótesis de comportamiento y en ausencia de incertidumbre sobre el ingreso futuro, la política fiscal óptima de los gobiernos debería permitir el mantener niveles de consumo per capita constantes a lo largo del tiempo. Pero en presencia de incertidumbre respecto al ingreso futuro, este principio debe adecuarse sujetando los niveles de consumo de acuerdo al “ingreso permanente” (Friedman, M., 1957), de forma que en “promedio” el consumo resulte constante a lo largo del tiempo.

Suponiendo el caso de un país que descubre un recurso natural no renovable o que conociendo su existencia decide su explotación, la idea es que el consumo de ese país a partir del momento de extracción del recurso, eleve su consumo en la magnitud equivalente al “valor de la anualidad” derivada del incremento producido en su riqueza (valor del activo extraído). Esto equivale a imaginar que el valor del recurso no renovable una vez extraído o explotado, es colocado en una entidad financiera a perpetuidad, generando una renta permanente (anualidad), que es la que debería computarse como incremento del ingreso permanente de esa sociedad que permite financiar un nuevo nivel de consumo¹².

No obstante, es posible aceptar la idea que el aumento del consumo puede iniciarse una vez “descubierto” la existencia del recurso, sin necesidad de esperar a su explotación, en tanto el gobierno puede hacer uso del crédito a cuenta de la futura explotación del recurso. Barro (1974, 1979) ha resaltado que el sendero óptimo del consumo puede establecerse con independencia de cómo el gobierno decida financiar su gasto (“equivalencia ricardiana”). Esto posibilitaría el establecer una presión tributaria también constante (“*tax smoothing*”), compatible con los cambios de más largo plazo en el consumo, haciendo uso del crédito para resolver las diferencias de corto plazo en los ingresos (por ejemplo, en ausencia de fondos de estabilización acumulados, durante el tiempo que requiera obtener el ingreso efectivo del rendimiento del recurso no renovable). Sin embargo, la presencia de impuestos distorsivos puede modificar este grado de libertad disponible para los gobiernos. En este caso, el uso de los instrumentos disponibles debe minimizar la distorsión marginal que el uso de los mismos pueda ocasionar.

Pero el ingreso promedio de largo plazo es también incierto. En realidad, si el ingreso no fuera incierto, el concepto de “consumo permanente” o “*consumption smoothing*”

¹² La alternativa es que el gobierno destine el producido del recurso a inversiones reales socialmente rentables, que permitan a su vez reinversiones posteriores de sus respectivos rendimientos, de forma de asegurar un flujo de ingreso permanente equivalente a dicha renta a perpetuidad. Más adelante se analizan con mayor detalle estos argumentos y se citarán reparos a esta alternativa.

habrá de suponer que $\beta R = 1$, siendo β la tasa subjetiva de descuento y R la tasa de interés bruta.

Aún cuando en el largo plazo se puede asumir que βR será cercano a 1, en el corto y mediano plazo puede no serlo. Por ejemplo, si $\beta R < 1$ – que puede ser interpretado como que la generación o gobierno presentes fueran altamente “impacientes” –, el nivel de consumo per capita futuro caería a una tasa constante. Por el contrario, si $\beta R > 1$, el consumo per capita crecería a una tasa constante.

Respecto al ingreso corriente, las variaciones de corto plazo como diferentes de las de largo plazo plantean la dificultad para el gobierno de distinguir cuando se ha producido un cambio transitorio versus uno permanente en el valor del activo. En el caso del petróleo en particular, si algo ha sido permanente en particular desde los años setenta, es la volatilidad de su precio. En la práctica no es fácil determinar en qué medida un cambio en el ingreso (por modificaciones del precio del recurso) es permanente o transitorio. No obstante, es claro que cuanto menor sea el tiempo de vida útil del recurso, mayor será la importancia relativa del efecto transitorio como determinante del valor del activo¹³.

El supuesto de incertidumbre del ingreso futuro plantea asimismo tener que considerar su efecto sobre el ahorro de las generaciones presentes. La concepción del consumo permanente o constante asume certeza en cuanto al ingreso permanente. Pero el precio futuro en recursos no renovables como el petróleo, plantea un escenario de incertidumbre. El “ahorro precautorio” (*saving funds*) es precisamente la respuesta a esa incertidumbre.

Este motivo precautorio del ahorro no está computado en las funciones de utilidad empleadas al comienzo. Pero funciones de utilidad más realistas que las formas cuadráticas planteadas al comienzo, no resultan sencillo de definir. Esta dificultad impediría lograr expresiones explícitas para el consumo óptimo¹⁴.

Adicionalmente, los ahorros precautorios pueden obedecer no solo a razones de equidad intergeneracional, sino asimismo al objetivo de *dar señales de sustentabilidad fiscal de largo plazo* en las finanzas del gobierno.

La incertidumbre del ingreso futuro a nivel de las finanzas de un gobierno (restricción presupuestaria de corto plazo), plantea una situación algo diferente. De alguna manera, un gobierno exportador de petróleo, por ejemplo, puede resolver dicha incertidumbre de corto y mediano plazo mediante el mercado de futuros. Por el mecanismo de contratos de largo plazo – no tanto de ventas en el mercado spot – se pueden mejorar las perspectivas de los ingresos futuros. Este no es el problema del ahorro precautorio, sin embargo. En Engels, E. y Valdés, R. (2000) se sugieren soluciones a través de simulaciones efectuadas mediante ejercicios numéricos aplicados a funciones como las explicitadas previamente.

¹³ Desarrollos de las técnicas econométricas que han mejorado los pronósticos sobre este aspecto, permitiendo descomponer ambos efectos, concluyen en que un sendero de aleatoriedad geométrica parece ser la descripción correcta en el caso del precio del petróleo. En Engels, E. y Valdés, R. (2000) se analiza el punto en detalle.

¹⁴ En Engels, E. y Valdés, R. (2000) se cita a Caballero, R. (1990) quien en base al supuesto de tasa de aversión al riesgo absoluta constante, encuentra formas explícitas para tales consumos óptimos.

Finalmente, las diferentes razones del ahorro analizadas previamente, a saber: volatilidad del precio del recurso no renovable, ahorro precautorio, redistribución de ingresos entre generaciones y costos de los ajustes presupuestarios, pueden ser objeto de fondos diferentes. En general, todos los fondos habrían de tener permanentemente saldos netos positivos, salvo el de costos de ajustes presupuestarios que puede arrojar saldo negativo (si los costos de ajustes negativos resultasen superiores a los costos de ajuste positivos).

1.1.2.5. La potestad regalística y sus efectos económicos

Las regalías petroleras constituyen un recurso “no tributario” de los gobiernos. Esta característica, que será analizada desde su ángulo legal en el capítulo siguiente, tiene asimismo relevancia al momento de analizar sus efectos económicos. En este aspecto, la tendencia a asimilar la regalía a un impuesto a la producción puede inducir a error. El error común es asimilar la incidencia de la regalía a los efectos económicos de un tributo que grava la producción de un bien o actividad “reproducible”. Un impuesto a la producción de un bien “reproducible” genera carga excedente debido al “excedente perdido” (o dejado de obtener) por el productor¹⁵, al reducirse este excedente más allá del rendimiento de dicho impuesto para el fisco. Esto resulta diferente en el caso de la explotación de un recurso “agotable”. Si en un año se reduce el excedente económico del productor de una actividad “reproducible” hacia futuro, se estará asumiendo un costo de oportunidad (por pérdida del excedente) que no se recupera más: la oportunidad de no haber generado excedente en el presente cuando esto no anula la posibilidad de seguir obteniéndolo en el futuro. El petróleo constituye un activo cuya explotación está sujeta a una decisión intertemporal de uso. Esto significa que si el gobierno limita su explotación en determinado año, por ejemplo, ello no impide que al año siguiente se lo haga. La decisión de hacerlo hoy o mañana en realidad depende de cómo se ponderen las funciones de utilidad de la presente y futura generación, pues el recurso es agotable (“no reproducible”) y, por lo tanto, lo que se lo aproveche hoy significará no poder aprovecharlo mañana y viceversa. Claro que a valores actuales contar con el activo fuera del subsuelo en el presente, podría mejorar las posibilidades económicas transformándolo en otro activo que obtuviera ingresos (“reproducibles”) a futuro; pero el valor de este nuevo activo no puede ser otro que el valor presente de su rendimiento, por lo tanto, debe asumirse que éste habrá de ser superior al valor del petróleo (y ello depende crucialmente a qué se destine el rendimiento de las regalías).

Por cierto que el ritmo de explotación también depende de la expectativa que se tenga respecto a la evolución futura del precio del petróleo (y a esto ligado asimismo las expectativas sobre cambio tecnológico¹⁶), las reservas comprobadas o a descubrir, etc.

Ligado a lo anterior, si el recurso no renovable es de propiedad del Estado (cualquiera sea, nacional o provincial) el sector privado que explote un yacimiento debería recibir un valor que compense el costo de los insumos aplicados y su margen de utilidad. El resto debería ser el componente regalístico. Algunos gobiernos para compensar el riesgo asumido que normalmente es alto, suelen gravar el excedente que supere la tasa de

¹⁵ Tratándose de un *commodity* (exportable) “reproducible”, el precio relevante para analizar el efecto de un impuesto que grava su producción es el internacional y, en tal caso, el único excedente afectado será el del productor.

¹⁶ Si en el futuro surgiera una fuente energética de menor costo puede hacer obsoleto a este activo.

beneficio normal con un impuesto a los beneficios extraordinarios. El beneficio normal depende de las estimaciones sobre rendimiento de la cuenca de que se trate y el precio de largo plazo del petróleo. En otros casos, como el de Argentina, por ese motivo se prevé que la regalía varíe entre el 5% y el 12%, dependiendo del tipo de cuenca, aunque normalmente ha sido del 12%.

Finalmente, con respecto a la alícuota como se indicara se ha sugerido que las regalías no sean establecidas como porcentaje del valor de producción (*ad valorem*, como en el caso de Argentina) sino que sea específica (una suma fija por m³ extraído y ligado al precio de largo plazo). Esta recomendación tiene que ver con los efectos sobre la volatilidad del precio internacional del petróleo y su impacto en las finanzas de los Estados y en el sector privado (traslado al mercado doméstico de los cambios en el precio *spot*). Dada la importancia que este aspecto suele conferirse al tema, en los puntos que siguen se encara un repaso más minucioso de esta cuestión.

1.1.3 Objetivos e instrumentos ante la volatilidad del precio del petróleo

1.1.3.1. Introducción

La idea de traspasar al sistema de precios domésticos (mercado interno) los cambios en los precios relativos que la economía internacional va generando, ha sido considerada importante en aras de orientar a una correcta asignación de los recursos. Sin embargo, los gobiernos suelen ser cautos en permitir trasladar plenamente dichos cambios, particularmente ante oscilaciones bruscas en los precios relativos, como en el caso del petróleo.

En tal sentido, una justificación importante de regulación gubernamental es el intento de garantizar un ingreso permanente derivado del recurso no renovable que siga la tendencia de largo plazo del valor de este activo y evite las oscilaciones de corto plazo.

Ello puede estar motivado por el hecho de ser el propio Estado el productor y vendedor del recurso, de manera que el ingreso forma parte de su ecuación fiscal, o por la circunstancia alternativa que la explotación del recurso esté en manos privadas pero el gobierno grave su producción o venta u obligue al pago de regalías. En el primer caso, la volatilidad de los ingresos afectará directamente al desempeño fiscal y, en el segundo, dependiendo de la forma en que grave el recurso, puede verse afectado al rendimiento del impuesto o la regalía¹⁷.

Sin embargo, independientemente del lado fiscal, a los gobiernos suele importarles regular el precio minorista del petróleo en aras de evitar cambios bruscos de corto plazo en la estructura de precios relativos de la economía doméstica, con los altos costos friccionales que ello podría originar. Mas bien, el intento será trasladar al mercado los cambios permanentes en los precios del recurso, evitando dicha volatilidad de corto plazo con sus implicancias negativas en materia de eficiencia. Claro que asumir ese rol estabilizador puede implicar costos fiscales de importancia, dependiendo de cómo se aplique el traspaso gradual del precio al mercado doméstico, aún asumiendo el empleo

¹⁷ El rendimiento tributario o regalístico de gravar al petróleo está sujeto al tipo de imposición o regalía empleada por el gobierno (específica vs. *ad valorem*) y a la elasticidad de su demanda. La estabilidad fiscal estará más beneficiada cuando se utilizan impuestos o regalías específicas (no *ad valorem*) y cuanto menor resulte la elasticidad precio de la demanda.

del fondo de estabilización, el que vale remarcar está dirigido exclusivamente a suavizar los cambios de corto plazo en el precio del recurso, aunque no evitar los cambios permanentes de más largo plazo.

La práctica de la regulación del precio interno del petróleo en la mayoría de los países productores de este recurso, ha sido verificada por diversos estudios comparados¹⁸. En el estudio del FMI (2001), se observa que las prácticas regulatorias han sido mayormente de tipo discrecional y no tanto ajustadas a procedimientos de tipo automático, y que alrededor del 25% de los casos (de una muestra total de 45 países) han empleado fondos de estabilización.

1.1.3.2. La volatilidad del precio del petróleo y sus implicancias en el bienestar de los consumidores y en las decisiones de las firmas

La literatura económica ha señalado la existencia de tres tipos de efectos de la volatilidad del precio del petróleo sobre los beneficios y los costos asumidos por los consumidores¹⁹: a) la posibilidad de arbitrajes y sustituciones; b) aversión al riesgo; y, c) costos de ajuste.

a) arbitrajes y sustituciones

Si los consumidores pueden variar el nivel de consumo de un bien caracterizado por variaciones en su precio, reduciendo su consumo en períodos de suba en el precio relativo y aumentando su consumo en períodos de bajas en el precio, habrán de sacar beneficios de la volatilidad (Waugh, F., 1944; Massell, B. F., 1969).

b) aversión al riesgo

En presencia de aversión al riesgo, los consumidores habrán de preferir estabilidad de precios, simplemente porque la utilidad marginal del ingreso derivado de las ganancias que pudieran obtener en períodos de baja de precio (y alto nivel de consumo), sería menor a la utilidad marginal del ingreso derivado de las pérdidas ocasionadas por el aumento del precio (y bajo nivel de consumo) (Newbery, D. y Stiglitz, J., 1981). Este efecto, por lo tanto, opera de forma inversa a lo indicado en el caso anterior.

Examinando las características del *trade-off* entre a) y b), en Turnovsky, et al (1980) se ha sugerido que combinando un alto nivel de participación del consumo del bien en el ingreso del consumidor, una alta tasa de aversión al riesgo y una baja elasticidad precio e ingreso, los consumidores preferirán estabilidad de precios, es decir, reducción de la volatilidad²⁰. Gilbert, C. L. (1993), ha señalado que esta recomendación genera una respuesta ambigua, en tanto es posible adelantar la hipótesis de que, por un lado, la elasticidad precio de la demanda aparenta ser baja, alta la participación del gasto en el ingreso del consumidor y alta la elasticidad ingreso; sugiriendo, finalmente, que en tal caso el posible resultado de la volatilidad resultaría mejoradora del bienestar.

¹⁸ Ver Federico, G., Daniel, J. A. y Bingham, B. (FMI, 2001).

¹⁹ El concepto de “consumidor” del recurso es comprensivo de las personas físicas y de las firmas.

²⁰ El beneficio (**B**) medido por los autores citados, indica que: $B = s(R-\eta) + e$, donde **s** es la participación del consumo del bien en el ingreso, **R** la tasa de aversión al riesgo, η la elasticidad ingreso de la demanda y **e** la elasticidad precio de la demanda (que es negativa).

c) costos de ajuste

Los consumidores de petróleo y sus derivados pueden enfrentar costos de ajuste en sus actividades económicas (de producción y de consumo) ante cambios en el precio del petróleo.

En el caso de los consumidores, los cambios inducidos en el paquete de consumo pueden tener lugar a través de un proceso de “*learning-by-doing*”, con ajustes subóptimos de transición entre la nueva y la vieja estructura de precios relativos, con ajustes en consumos de más fácil reducción - no necesariamente en los más indicados a reducir en función de dicho cambio de precios -. En este ajuste operan las elasticidades-precio cruzadas y las elasticidades ingreso diferenciales entre bienes.

En el caso de las firmas, los ajustes pueden consistir en cambios de tecnologías al verse afectada la estructura de costos de producción, como de hecho y en forma muy significativa se produjera en los años setenta y ochenta con los procesos de ahorro energético que siguieran a la crisis del petróleo, desatadas por los países de la OPEC en ese entonces.

1.1.3.3. El comportamiento óptimo de consumo ante la volatilidad de los precios del petróleo sin intervención del gobierno

Del punto anterior se puede asumir que los consumidores habrán de preferir la estabilidad de precios particularmente debido a la presencia de aversión al riesgo y costos de ajuste.

La alta participación de los productos del petróleo en los presupuestos de consumidores y firmas, la relativamente baja elasticidad precio de la demanda de estos productos y la muy probable presencia de aversión al riesgo y costos de ajuste, constituyen un conjunto de motivos suficientes para sugerir que los consumidores preferirían precios del petróleo estables.

Si se asume no intervención del gobierno, es posible imaginar diferentes tipos de ajuste en el comportamiento de consumidores y firmas ante cambios en los precios del petróleo. No obstante, los diferentes tipos de tecnologías de ajuste (convexas o cóncavas) empleadas, dependerán de las características de las funciones de costo enfrentadas²¹.

Sin la intervención del gobierno y consecuente traspaso total de los cambios en el precio internacional del petróleo al mercado doméstico, los agentes económicos se verán en la necesidad de acudir a actividades de cobertura del riesgo por la volatilidad.

Si el cambio de precio es *temporario*, los consumidores con aversión al riesgo y con cualquier tipo de costo de ajuste, tratarán de *estabilizar su consumo y consumir al nivel de ingreso disponible permanente*. Esto significa que se registrarán desahorros en períodos de alza en el precio y ahorros en períodos de baja en el precio.

²¹ Para extensiones sobre estos aspectos de los ajustes en consumidores y empresas, ver Dixit, A. (1992) y Nicksell, S., (1985).

Si el cambio es considerado *permanente o de duración prolongada*, el consumo óptimo variará según el tipo de consumidor:

- 1) Un consumidor adverso al riesgo y sin costos de ajuste, ajustará el consumo en forma total e inmediata.
- 2) Un consumidor con costos de ajuste convexos ajustará el consumo gradualmente, suavizando el sendero de consumo e inversión, como si el cambio hubiere sido más suave de lo que realmente fue.
- 3) Un consumidor con costos de ajuste fijos ajustará completamente el consumo si el cambio es suficientemente grande y no hará ajuste alguno si el cambio es pequeño.

Por cierto que *ex ante* no será posible conocer si un cambio de precios dado es permanente o temporario, de manera que los consumidores deberán tomar su decisión bajo condiciones de incertidumbre. En tal caso, es probable que la actitud de los consumidores sea el considerar los cambios como permanentes y esperar algún tipo de ajuste en el consumo²².

1.1.3.4. Las opciones de los consumidores para financiar un consumo estable

Si se acepta la hipótesis de la necesidad de ajuste parcial o demorado en el consumo antes cambios en el precio del petróleo, entonces los consumidores deberán de alguna manera financiar ese tipo de comportamiento. De las opciones más usuales pueden citarse: los mercados de crédito, el autoseguro y el mercado de futuro.

a) Mercados de crédito

Desahorrar acudiendo al uso del crédito en momentos de suba del precio, para mantener los niveles de consumo con ingreso constante, y ahorrar en los momentos de baja del precio y de esta manera cancelar deudas por uso de crédito, es una forma de lograr un sendero suave de consumo (“*consumption smoothing*”).

Sin embargo, en países de menor desarrollo relativo, es probable encontrar un escenario de información asimétrica estándar, que implica muchos agentes enfrentando un contexto de racionamiento de capital, sin posibilidad de acceso al crédito.

Aún sin un caso tan extremo de racionamiento, es natural esperar que en momentos de suba de precios habrá de resultar difícil para muchos agentes económicos obtener crédito debido al alto riesgo de *default* percibido por los acreedores (Kletzer, et al, 1991; Deaton y Miller, 1996).

b) Autoseguro

Consiste en que el propio consumidor constituya su fondo de estabilización, ahorrando en momentos de ingresos altos (precios del petróleo bajos) y desahorrando en los momentos de ingreso bajo (precio del petróleo alto). No obstante, este autoseguro

²² Para estudios econométricos sobre el comportamiento de la demanda ante cambios en el precio del petróleo ver Cashin, et al. (1999a y 1999b), Engel y Valdéz (2000) op cit, Hausmann, R., et al, (1993), Mazaheri, A., (1999). Comentarios adicionales para este punto en Federico, G. et al (2001), op cit.

requiere tener la posibilidad de acumular activos suficientemente remunerativos y líquidos. Si el mercado financiero no posibilitara colocaciones con rendimientos algo superiores a la tasa de preferencia temporal en el consumo, los incentivos operarán en contra de esta posibilidad: el consumidor gastará todo su ingreso en los períodos de bonanza. Asimismo, las condiciones macroeconómicas pueden determinar la no existencia de alternativas de acumulación que garanticen una cobertura a eventos como procesos inflacionarios y otras posibles circunstancias con eventuales pérdidas de capital, como resulta usual en países de menor desarrollo.

Finalmente, el esfuerzo de ahorro puede resultar insuficiente para asegurar un nivel de gasto estable (*“full consumption smoothing”*) en los casos de shocks muy grandes.

d) Mercados de futuro y opciones

El mercado de futuros y las opciones son otros medios de cobertura contra la volatilidad del precio del petróleo. Los compradores pueden cerrar trato anticipado en cuanto al precio por entregas futuras o consumos futuros, o bien acordar la posibilidad de opción de compra, dependiendo del precio que resulte al momento de la entrega o consumo; si es superior opcionar por el precio pactado y si es inferior desiste de la compra y, en tal caso, recurre al mercado spot para efectuar su adquisición.

La principal limitación de este mecanismo es su reducida accesibilidad para la mayoría de pequeños y medianos consumidores, teniendo altos costos de transacción y la necesidad de contar con intermediarios, aspectos limitantes en países de menor desarrollo relativo.

Algunas grandes corporaciones pueden tener acceso a este tipo de mercado, pero aún para estos casos, condiciones macroeconómicas generales que impongan un escenario de alto riesgo empresarial por eventual *default* o un nivel bajo de confianza o crédito, pueden hacer de este mercado una opción no disponible en tal tipo de países.

1.1.3.5. Las alternativas de los gobiernos para estabilizar el precio del petróleo

Una recomendación estándar de la literatura económica es que los gobiernos deberían abstenerse de fijar administrativamente precios de mercado que no respondan a los costos de oportunidad de bienes y servicios. Para el caso del petróleo, si el precio internacional sufriera un aumento, toda decisión regulatoria del gobierno por mantener la vigencia del precio antes del cambio, estaría generando una señal errónea o distorsionada del precio relativo que crearía costos en bienestar (carga excedente).

Es claro que partiendo del supuesto de una baja elasticidad precio de la demanda, tal pérdida de bienestar sería relativamente chica, dependiendo del tiempo en que tal diferencia resulte vigente. Adicionalmente, pueden ser alentadas actividades socialmente ineficientes de especulación (acaparamiento) ante perspectivas de que el gobierno habrá finalmente de traspasar al mercado doméstico totalmente el cambio en algún momento cercano, e ilegales de contrabando, cuando en jurisdicciones vecinas el costo del petróleo sigue de cerca a los valores internacionales.

El traspaso pleno de los cambios en el costo de oportunidad internacional de un *commodity* como el petróleo, tiene asimismo ventajas importantes en orden a la

transparencia e independencia de la política fiscal²³. Ello debido a la ausencia de posibles interferencias políticas discrecionales en la determinación de precios de la economía y a la menor exposición del fisco respecto a la volatilidad en sus ingresos tributarios.

Lo anterior obliga a que en caso de decidir el gobierno regular el precio interno del petróleo, para garantizar un sendero suave de variaciones del recurso y su consumo, se evalúen los beneficios derivados del traspaso parcial, contra las ventajas económicas y fiscales del traspaso total.

Las ventajas de la regulación con traspaso parcial en el corto plazo de los cambios en el precio del petróleo, deben computar los costos sociales que asumen los consumidores, cuando ellos no tienen acceso a coberturas contra la volatilidad, como se analizara en el punto anterior. Entonces aparecen los costos por aversión al riesgo y los costos de ajuste analizados previamente. Adicionalmente, ante cambios importantes en el precio del petróleo afloran los “costos políticos del ajuste” en el caso del traspaso total, en tanto la regulación de este *commodity* es altamente visible y sensible para la opinión pública general. En este sentido, reglas de traspaso parcial del cambio en el precio, pueden constituir una solución de segundo mejor, al computar las restricciones políticas de la inacción del gobierno ante esta volatilidad “dañina para el sector privado”.

1.1.3.6. Las alternativas sobre el traspaso parcial al mercado doméstico de los cambios en el precio internacional del petróleo

Existen dos mecanismos o sistemas que el gobierno puede elegir para su actividad de suavizar los cambios en el precio internacional del petróleo. El enfoque discrecional y el enfoque basado en reglas.

El *enfoque discrecional* permite que el gobierno pueda decidir el momento y la magnitud de regular el precio interno respecto del internacional, dándole a la política regulatoria mayor flexibilidad para elegir el sendero de los precios minoristas del recurso en función de las condiciones de mercado y políticas enfrentadas.

La discrecionalidad permite que el gobierno pueda evaluar si el cambio en el precio ha de ser considerado permanente o transitorio, y usar luego tal discrecionalidad para traspasar el cambio en forma inmediata en el primer caso, o no decidir el traspaso a la espera de posibles cambios de signo contrario en el corto plazo, en el segundo caso.

La desventaja de este enfoque es que las circunstancias políticas pueden influir para que el gobierno no adopte la política óptima requerida en cada caso; por ejemplo, de tener que decidir el traspaso total del cambio del precio internacional al mercado doméstico, acumular un creciente desajuste por varios períodos, asumir costos fiscales excesivos para financiar las diferencias y, finalmente, no poder evitar un shock posterior mucho mayor y más traumático desde el ángulo macroeconómico, generando un escenario casi permanente de incertidumbre respecto del precio del recurso.

El enfoque alternativo de *la fijación de reglas* para el traspaso tiene asimismo sus ventajas y desventajas. La ventaja mayor es que aísla la política regulatoria de la

²³ Asumiendo un gravamen de tipo específico (no ad valorem) y una baja elasticidad precio de la demanda.

necesidad de basarse en el juicio del funcionario de turno respecto a si un cambio es permanente o transitorio, con el ingrediente de la posible influencia política de muy corto plazo en la definición de la actitud a seguir en cada caso. Sin embargo, esta ventaja puede resultar finalmente aparente, dependiendo de las normas que definan la regla y las posibilidades de que de todas maneras ellas puedan ser burladas por decisiones discrecionales (por ejemplo, simplemente violando la regla). Las reglas requieren un esquema políticamente muy robusto alejado de la posible manipulación política o “fuera de la regla”, o lesionando la disponibilidad del instrumento que viabilice el financiamiento del traspaso parcial, como el uso inapropiado de los recursos acumulados en un fondo de estabilización, o teniendo que enfrentar procedimientos legislativos engorrosos y/o administrativamente lentos para adoptar las decisiones fiscales necesarias para el sostén del precio, en caso de ausencia de un fondo de estabilización.

Es posible identificar tres tipos de reglas:

- a) La regla del *promedio móvil* (que fija el precio interno como promedio móvil de los precios spot pasados)
- b) La regla *gatillo* (que implica no actualizar el precio interno cuando el precio internacional se mantiene dentro de cierta banda de variación y se lo modifica cuando el precio spot se ubica por encima de un “monto gatillo” predeterminado)
- c) La regla *max-min* (que fija un piso y un techo para dejar variar del precio interno, traspasando la variación dentro de la banda al mercado interno. Solamente si se superan esos máximos o mínimos el gobierno absorbe el cambio, es decir, no lo traspasa al mercado el ajuste)

La finalidad de las reglas debe ser:

- 1) Complementar (más que sustituir) los posibles ajustes del sector privado, de forma de mejorar la eficiencia, al reducir los costos por aversión al riesgo y los costos del ajuste de los consumidores, y darle mayor robustez política a la política regulatoria.
- 2) No evitar el traspaso de las modificaciones del precio permanentes o de más largo plazo, sino las variaciones de corto plazo y, en particular, los producidos por shocks fuertes; la acumulación de cambios no traspasados puede conducir a la necesidad de modificaciones violentas y políticamente costosas en el futuro.
- 3) Lograr un adecuado *trade off* entre la volatilidad del precio y el riesgo fiscal. Cuanto mayor el plazo del no ajuste del precio interno, aumenta el riesgo de enfrentar costos fiscales altos o crecientes difíciles de financiar.

a) La regla del promedio móvil

El efecto de estabilizar el precio del petróleo resulta mayor cuanto mayor es el horizonte temporal empleado en el cálculo del promedio. Su virtud es que la regla “sigue la tendencia del mercado”, sin discriminar cambios pequeños y grandes, y no impone

metas exógenas para el nivel del precio. Pero debido al *lag* de los ajustes, puede resultar inapropiada ante cambios fuertes y persistentes o continuos en una cierta dirección.

La contracara de la ventaja aludida es que a mayor duración del período empleado en el promedio, puede inducir la acumulación de fuertes déficits fiscales. Por el contrario, reglas calculadas en base a períodos más cortos, disminuyen el riesgo fiscal.

b) La regla gatillo

En esta regla – empleada en Ecuador y Bolivia en los años 90 - se debe determinar a priori una banda de variación del precio, por ejemplo, $\pm 10\%$ del precio spot de partida. Luego, el precio minorista interno es modificado cuando el precio spot supera esos límites gatillo. La modificación induce asimismo a modificar los límites superior e inferior, fijando la banda indicada tomando como punto medio el nuevo precio spot adoptado. De esta manera se evita traspasar al mercado variaciones pequeñas del precio y, en cambio, traspasar los cambios importantes (cuando se superan alguno de los márgenes de la aludida banda).

Este método tiene la virtud de minimizar el riesgo fiscal a costa de un mayor costo de ajuste y de costo por aversión al riesgo del sector privado. Desde el punto de vista fiscal, se reducen los costos de transacción (al no requerir continuas modificaciones en el precio) y en períodos prolongados de tiempo con reducciones menores del precio puede inducir a superávits fiscales altos (pues el beneficio de las rebajas no se traspasa al mercado) y solamente se enfrentan desembolsos ante cambios bruscos hacia arriba. Este comportamiento asimétrico de la volatilidad parece ser lo normal en el mercado spot. Sin embargo, al permitir demoras en los ajustes, genera riesgo de futuras violaciones de la regla, por razones políticas (costo político del traspaso); en este sentido es mejor la regla que permite un traspaso lento pero continuo de los cambios de precios.

c) La regla max-min

El máximo y el mínimo del nivel del precio interno se establecen definiendo una banda alrededor del precio central. Cuando el precio spot supera el nivel máximo, el gobierno subsidia por la diferencia y deja el precio interno fijado en ese máximo. Si el precio spot baja por debajo del mínimo, entonces el gobierno grava con un impuesto la diferencia y no deja que el precio interno caída por debajo de ese mínimo.

El método tiene la ventaja de solamente traspasar al mercado variaciones pequeñas del precio spot, con el consiguiente menor costo de ajuste y riesgo para los consumidores, pero debe enfrentar el mayor riesgo fiscal de absorber cambios muy bruscos hacia arriba. En caso de modificaciones persistentes hacia arriba o hacia abajo, puede desactualizar la vigencia de la banda fijada en torno del precio spot de partida y exigir un alto costo político de su modificación (particularmente como es natural en el alza) e inducir señales de precio erróneas desde el punto de vista del costo de oportunidad del recurso, en el caso de ambos movimientos.

Por lo expuesto, la regla debe ser complementada con algún mecanismo de actualización de la banda (valores máximo y mínimo) o limitar las compensaciones (subsidio / impuesto) cuando se superan esos valores máximos y mínimos. La no

actualización de la banda (banda fija) genera por cierto mayor estabilidad en el precio, pero reconoce la mayor debilidad desde el punto de vista fiscal que la harían inapropiada²⁴.

En base a simulaciones, Federico, et al (2001) han concluido que el sistema más efectivo de regla (ponderando los efectos sobre consumidores y sobre el fisco) es la regla max-min con una actualización móvil de la banda por períodos de entre tres a seis meses. La combinación de modificar la banda sujeta a un promedio móvil de períodos pasados, ha sido sugerida por estos autores como un complemento apropiado de la regla max-min.

d) Síntesis de las propiedades de las reglas

En base al estudio efectuado por el FMI (2001) mediante simulaciones de los tres modelos de reglas antes analizados, resulta el Cuadro N° 1, que sintetiza las características y resultados esperados de la aplicación de cada regla.

Cuadro N° 1. Propiedades de las reglas y resultados simulados

Regla	Propiedad Estabilizadora de Precios		Resultados de la Simulación	
	Shocks Temporarios	Shocks Persistentes	Reducción Desvío Estándar (1)	Promedio Anual del Shock Fiscal (en % del PBI) (2)
Promedio Móvil	Estabiliza todos los shocks	Traspaso total (con un <i>lag</i>)	30 al 70 %	0.07 al 0.3 %
Gatillo	Estabiliza solamente pequeños shocks	Traspaso total si el cambio es importante	2 al 8 %	0.05 al 0.26 %
Max-min	Estabiliza solamente grandes shocks	No hay traspaso salvo que exista regla adicional de actualización	27 al 45 %	0.08 al 0.17 %

Fuente: FMI (2001). (1) Relativo a los precios spot (primer diferencial del logaritmo de los precios mensuales, entre Enero 1987 y Junio 2000). (2) Basado en un país importador típico de 1999.

1.1.3.7. Cobertura del riesgo fiscal, política fiscal, y operaciones compensatorias (futuros y opciones)

Toda política gubernamental de estabilización de precios internos del petróleo, implica un traspaso parcial de las variaciones del precio internacional a los usuarios o consumidores, lo que significa que la diferencia entre el precio regulado y el internacional debe ser absorbido por las finanzas del Estado.

²⁴ El modelo de regla adoptada por el gobierno de Chile consiste en una banda max-min móvil que ha inducido a reducir los shocks fiscales pequeños y haber limitado los impactos acumulativos durante el período 1987-2000. Ver Federico, G. et al, (2001), op. cit.

Las alternativas que tiene el gobierno para cubrir ese riesgo fiscal implícito en las reglas de traspaso parcial del cambio en el precio del petróleo, son varias.

a) la absorción del shock a través del presupuesto

Ante un aumento del precio spot del petróleo, el traspaso parcial al mercado doméstico podría cubrirse con un ajuste en el gasto público, reduciendo gastos en determinados rubros y destinando esos créditos presupuestarios al rubro transferencias, o bien aumentando los impuestos para financiar esas transferencias.

Este criterio genera costos de ajuste para el gobierno que pueden ser difíciles de sortear, en particular si para introducir modificaciones presupuestarias se requiere del trámite parlamentario.

b) la absorción del shock haciendo uso del crédito

La alternativa de no modificar la política fiscal (cambios en el gasto o en los impuestos previstos en el presupuesto vigente) es recurrir al uso del crédito, circunstancia que puede no estar abierta a todo gobierno²⁵. En muchos casos los gobiernos suelen enfrentar un escenario de racionamiento del crédito que en los hechos impide contraer deuda en la magnitud necesaria para financiar la regulación del precio. Precisamente el shock negativo en el precio del petróleo implica que el gobierno habrá de enfrentar un deterioro en sus términos de intercambio comercial y hacer más difícil o muy caro contraer deuda cuando más lo necesita.

c) la absorción del shock mediante autoseguro

Otra alternativa es que el gobierno utilice el sistema de autoseguro, es decir, decida implementar un comportamiento fiscal que prevea algún esquema de ahorro precautorio.

Esta no es una opción exenta de costos. En particular el enfrentar períodos relativamente largos de ahorros y desahorros, habrá de requerir un nivel de liquidez alto del tesoro público. Como ha demostrado Deaton (1991) una política de estabilización del precio del petróleo puede resultar muy costosa para los gobiernos en términos de liquidez requerida, cuando los shocks son importantes y los períodos de vigencia de las ondas de precios son largos o persistentes. Períodos largos de ahorro y desahorro pueden asimismo ser difíciles de sostener políticamente.

El empleo de un fondo de estabilización separado es otra variante de esta alternativa. En su revisión de las experiencias internacionales, el FMI (2001), como ya se anticipara, corroboró la existencia de este tipo de instrumento en un cuarto (25%) de los 45 países analizados. En muchos casos los fondos debieron ser auxiliados ante cambios fuertes en el precio del petróleo (como en Chile) y en otros se debió enfrentar altas pérdidas de recursos (como en Brasil).

²⁵ En rigor, el uso del crédito implicará un aumento del gasto, aún asumiendo que este tipo de operación se registre debajo de la línea o fuera del circuito presupuestario a través de un ente separado del sector gubernamental no financiero. Sobre este punto volvemos luego.

Las conclusiones a la que arriba el documento del FMI es que en general los países de menor desarrollo relativo tendrán dificultades para encarar políticas de estabilización del precio del petróleo. Todos los instrumentos de cobertura del riesgo fiscal analizados, son de dudosa accesibilidad o de alto costo – financiero y político – para estos gobiernos. Esto significa que toda política de estabilización tendrá límites en cuanto a su alcance y deberá ser complementada con otros instrumentos diferentes a la política fiscal, a saber, el instrumento de compensaciones comerciales a través de: mercados de futuro y opciones.

d) Mercados de futuro

El sector privado en países de menor desarrollo relativo como se señalara tiene limitaciones para poder hacer uso de instrumentos comerciales-financieros como el mercado de futuros y opciones. Los gobiernos en cambio podrían eventualmente asumir el rol de intermediación, encarando operaciones de futuro, es decir, negociando contratos de venta o compra de petróleo a determinado precio, con entregas programadas a lo largo de un cierto período de tiempo (se supone entre 6 a 12 meses). Ello permitiría traspasar el mercado doméstico el precio pactado, el que asegura un suministro o venta al precio concertado al inicio, evitando la volatilidad de más corto plazo del precio spot dentro del período del contrato.

Esta alternativa puede ser combinada con reglas de traspaso parcial, mediante la regulación del precio doméstico a través de la promediación (móvil) de los contratos de futuro que se vayan concertando. Las exigencias fiscales se verían reducidas por la mayor estabilidad en el precio que los contratos de futuros permiten. De todas maneras el riesgo fiscal existe, pero esta variante de la alternativa permite un atractivo *trade-off* entre traspaso parcial y riesgo fiscal, que no se verifica en los tres casos ya analizados de reglas de traspaso parcial.

Pero no todas son ventajas. En el caso de gobiernos de países importadores de petróleo y de bajo nivel de confianza (o alto riesgo soberano), los contratos de futuros pueden significar altos costos en términos del precio a pactar en este tipo de contrato. Asimismo, en el caso de compras, pueden exigir depósitos adelantados de fuertes sumas antes de los embarques. Pero pactar a precios altos impediría asimismo a estos gobiernos poder aprovechar eventuales bajas del precio spot.

e) Opciones

Para los países compradores, la opción permite a los gobiernos comprar petróleo a un precio prefijado para un período determinado (el estilo americano de las opciones) o para una fecha determinada (el estilo europeo de las opciones), pudiendo aprovechar la ventaja de desistir de la compra y acudir al mercado spot en caso de bajas en el precio (diferencia importante al contrato de futuro que “fija” el precio).

Pero naturalmente, la variante de la opción exige el pago de un plus (*premium*) encareciendo en el largo plazo el costo de oportunidad del petróleo para la economía doméstica²⁶. Pero no requiere de extra costos financieros, como los depósitos de sumas de dinero previas a los embarques (en el caso de países de alto riesgo soberano como

²⁶ En su estudio internacional el FMI detectó diferencias en el precio de las opciones del 4,5% arriba del precio de los contratos de futuro en agosto de 2000.

requeriría la variante de futuros). El traspaso del precio de los contratos de opción al mercado doméstico, evita todo riesgo fiscal de parte del gobierno, estabilizando el precio interno a los niveles de la opción y, eventualmente, traspasar un precio menor si las circunstancias del mercado spot lo permiten.

Si el gobierno intentara mitigar el mayor costo (*premium*) del precio del petróleo para los consumidores domésticos de la variante de opciones, podría incluir alguna regla de traspaso parcial, con riesgo fiscal adherido, como la max-min; es decir, fijando una banda del precio doméstico y vendiendo las opciones a valores diferentes al comprometido con el exterior cuando se superen esos límites.

Finalmente, las opciones resultan más atractivas desde el ángulo político, al evitar incurrir en costos políticos importantes por saltos grandes hacia arriba en el precio internacional del petróleo, al tiempo de permitir aprovechar la posible baja del precio spot a niveles inferiores al pactado en la opción. El gobierno tendería a traspasar al mercado doméstico las bajas en los precios spot (no ejerciendo la opción de compra) o bien mantener el precio de la opción, que ofrece de esta manera un techo a posibles incrementos del precio spot.

f) La tercerización de la cobertura del riesgo por las variaciones en el precio spot

En países con gobiernos que enfrentan una situación fiscal y financiera débil, es probable que compañías petroleras de envergadura (multinacionales o grandes empresas privadas de capital nacional) asuman el riesgo de la volatilidad en el precio del petróleo, acordando con el gobierno un plan de precios al consumidor doméstico estable (al menos sin cambios dentro de determinada banda) y tributando (regalías) sobre la base de un impuesto específico (no *ad valorem*). De esta manera los márgenes de la industria petrolera operando en el país, fluctuarían con los precios internacionales del petróleo.

En el acuerdo de precios domésticos con el gobierno se puede computar el extra costo derivado de los contratos de futuros y opciones que estas industrias grandes podrían emplear para reducir el riesgo de la volatilidad. Es posible que estas empresas grandes (muchas multinacionales), habrán de tener acceso al mercado de capitales a menores costos que el propio gobierno, no obstante la presencia del costo de riesgo soberano que también habrá de afectar al crédito de las filiales locales.

Esta alternativa evita el uso de los instrumentos de cobertura de la volatilidad antes analizados en cabeza de los gobiernos, con costos por riesgo fiscal y políticos de los gobiernos.

Las limitaciones a esta alternativa pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- i) La regulación del precio doméstico del petróleo es más difícil de asegurar por el gobierno, pues depende de acuerdos con empresas que de todas maneras operan libremente en el mercado y pueden argumentar diversas causales de imposibilidad de absorber cambios sustantivos en los márgenes, dependiendo de la magnitud de la volatilidad del precio del petróleo y de los costos de capital asumidos.
- ii) Si el acuerdo no está bien especificado o si se asume una regla muy rígida de mantenimiento del precio interno, puede hacer incurrir en costos exagerados en los

contratos de futuros y opciones de parte de las empresas, lo que habrá de gravitar en el precio que finalmente será traspasado a los consumidores.

- iii) Razones políticas pueden impedir que el gobierno admita cambios en el precio interno cuando aumentos persistentes en el precio internacional del petróleo así lo recomendaría y el acuerdo con las empresas no pueda por tanto cumplirse.
- iv) El riesgo de intentos de captura de rentas de parte del gobierno (apropiación de los mayores márgenes de las compañías a través de impuestos *ad valorem* o mayores regalías) o de ganancias políticas derivadas del traspaso de los cambios de precios spot, en momentos de bajas persistentes en el precio internacional, por un lado, y la posible renuencia de los gobiernos por asumir el costo político de traspasar al mercado doméstico los aumentos persistentes del precio, por el otro, habrán de conducir a continuas renegociaciones de los acuerdos, los que introducen un escenario de incertidumbre que pueden finalmente malograr la viabilidad de esta alternativa. Esta eventualidad es particularmente posible en países de débil institucionalidad y/o bajo nivel de gobernabilidad.

Si estas desventajas fueran importantes, entonces una “política de desregulación” total, dejaría en manos de las empresas la política de precios internos. Es posible que resulte del propio interés de estas compañías evitar oscilaciones bruscas en el precio doméstico del petróleo²⁷. En ausencia de comportamientos oligopólicos de las aludidas firmas, esta podría ser una alternativa final.

1.1.3.8. Aspectos operacionales del empleo de los fondos de estabilización y de ahorro precautorio

El empleo de fondos financieros destinados a financiar la política fiscal para estabilizar el precio del petróleo, evitando los efectos perversos de la volatilidad del precio interno del petróleo (*stabilization funds*), o bien los destinados a ahorro precautorio (*saving funds*) – justificado en razones de equidad intergeneracional o para garantizar sustentabilidad fiscal de largo plazo –, exigen tener en cuenta diversos aspectos ligados a su gerenciamiento.

a) Reglas de procedimiento

Los fondos deben estar coherentemente coordinados dentro del proceso presupuestario de forma de mantener un control unificado de la política fiscal, evitando problemas de coordinación en el gasto. En este aspecto, existen argumentos favorables a la constitución de un “fondo virtual”, consistente esencialmente en un mecanismo administrativo que opere dentro del mismo sistema presupuestario. Es decir, donde no exista ninguna estructura institucional separada para el manejo del fondo, respecto de la que maneja todos los recursos y gastos del presupuesto. Esta estructura integrada permitiría preservar las ventajas de economía política del fondo sin pérdida del control fiscal.

²⁷ El informe del FMI da cuenta de la experiencia de los EUA donde se ha verificado que las compañías tardan alrededor de tres meses en traspasar plenamente las variaciones del precio internacional y solamente un 50% del cambio ocurre dentro de las cuatro semanas siguientes.

De adoptarse el criterio de una institución separada, debería garantizarse que de todas maneras el uso del fondo no pueda destinarse a financiar ningún gasto que no esté previsto en el presupuesto. En todo caso, toda decisión de destinar recursos del fondo al Tesoro, debería contar con la aprobación parlamentaria.

El empleo del fondo debe tener una clara estrategia de gerenciamiento de los activos del gobierno. Al respecto es probable que la estrategia de colocación externa de los recursos del fondo resulte superior a la alternativa de colocación en activos domésticos. El valor de estos últimos habría de transmitir los efectos de la volatilidad interna producida por el precio del recurso. Si la intención es compensar los efectos de dicha volatilidad, los activos acumulados en el fondo deberían estar a resguardo de estas variaciones.

b) Reglas de transparencia

La operación del fondo debe ser transparente y libre de interferencia política. Esto requiere reglas de transparencia que obliguen a un permanente y continuo informe sobre los ingresos y egresos del fondo y la composición de los activos acumulados en el mismo. Su manejo debería ser auditado por organismos independientes, tanto en cuanto a sus aspectos contables y legales, como a la evaluación de las inversiones o colocaciones de los recursos.

c) Reglas numéricas

Una normativa específica debería evitar deslizamientos de recursos a fines diferentes al motivo de la constitución del fondo, aspecto difícil de monitorear, en razón del atributo de fiduciabilidad de estos recursos (sustituibles por ejemplo con el uso del crédito, como ya se indicara). Por tal razón los fondos deben estar acompañados del establecimiento de normas que fijen límites cuantitativos a la posibilidad de gastar y de endeudarse. La idea es evitar conductas oportunistas de los gobiernos de turno generando pasivos contingentes hacia futuro, utilizando la afectación como garantía (explícita legalmente o no) que ofrecen los recursos acumulados en el fondo. Toda aplicación de fondos determinados debajo de la línea debe ser computada como gasto arriba de la línea y, en caso de recupero de estos fondos, computados recursos arriba de la línea.

Las reglas aludidas intentan generar un escenario de mayor compromiso gubernamental (*commitment*) para un comportamiento prudente de las finanzas públicas. De todas maneras, según los estudios comparados del FMI²⁸, de la existencia de los fondos no se puede confirmar la hipótesis de un impacto claramente identificable sobre el comportamiento en el gasto de los gobiernos. En realidad se confirma que los gobiernos más prudentes en materia de gasto son los que tienden a establecer fondos de estabilización, mas bien que el hecho de que los fondos hayan ayudado a mantener políticas prudentes en materia fiscal.

No obstante, algunos problemas han podido ser detectados con relación a la integración del manejo de los fondos con la política fiscal global y que los mayores problemas se dan en los casos en que los recursos petroleros son de mayor importancia para el sostén de los gobiernos.

²⁸ Davis, J. et al, FMI, (2001), op cit.

1.1.4. Conclusiones de esta sección

El nivel del precio doméstico del petróleo constituye una variable económica importante en los países en vías de desarrollo, pues influye en:

- a) el rendimiento tributario del gobierno
- b) el ingreso disponible y el bienestar de los consumidores de las generaciones presente y futuras

El gobierno y los consumidores pueden sufrir pérdidas importantes en el orden fiscal y de bienestar, respectivamente, por cambios continuos en el precio del petróleo y por un uso intertemporal del recurso no renovable no óptimo. La volatilidad de corto plazo en el precio del petróleo, a su vez, introduce costos en términos de los inevitables ajustes en contratos y decisiones de gasto, y por aversión al riesgo.

En los países en desarrollo los instrumentos para cobertura del riesgo que se enfrenta respecto a la volatilidad del precio del petróleo enfrentan muchas limitaciones de utilización, debido a circunstancias de diverso tipo, las que bien pueden reunirse en: la reducida capacidad financiera de consumidores y gobierno, el bajo nivel de crédito disponible para ambos y las altas tasas de riesgo soberano.

En el intento de estabilizar el precio del petróleo, se enfrenta un importante *trade-off* entre riesgo fiscal y cobertura del riesgo del costo social por la volatilidad (aversión al riesgo y costos de ajuste).

Los sistemas de cobertura a través del mercado (contrato de futuros y opciones) y la alternativa de desregulación, parecen ofrecer alternativas particularmente atractivas en países de baja capacidad de crédito y relativo apego a cumplir con los contratos.

Naturalmente, países de muy débil institucionalidad y/o gobernabilidad, y malos antecedentes como cumplidores de los contratos, enfrentan un desafío significativo, donde cualquier alternativa aparece como de reducida eficacia o viabilidad.

Los problemas intergeneracionales complican el cuadro de la regulación del precio del petróleo y los mecanismos de ahorro, cuando normas de prudencia en el manejo discrecional y/o de las reglas precautorias tendientes a fijar un sendero de consumo / ahorro estable en el largo plazo ("*consumption smoothing*") demandan una disciplina fiscal y financiera importante, que países de débil institucionalidad pueden no seguir por razones políticas.

La existencia de instrumentos financieros como los fondos de estabilización o fondos precautorios y de ahorro, finalmente, no puede ser considerada como garantía de un comportamiento fiscal prudente de los gobiernos. En realidad, quizás se deba esperar la inversa, es decir, que gobiernos prudentes en materia fiscal serán los que operen razonablemente bien los fondos. De todas maneras, el empleo de los fondos y la fijación de reglas complementarias de procedimiento, de transparencia y numéricas, parecen ser necesarias a fin de asegurar políticas fiscales sustentables.

Sección 2. Las cuestiones del federalismo fiscal

1.2.1. Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal de gobierno

La asignación de potestades tributarias a los gobiernos en un sistema federal ha sido ampliamente tratado en la literatura específica sobre federalismo fiscal²⁹. Aún cuando es posible encontrar algunas diferencias entre los enfoques normativos y positivos, un aspecto reiterado en la mayoría de las recomendaciones de política de dicha literatura, concluyen en afirmar que la presencia de bases tributarias muy asimétricamente distribuidas en el territorio de un país, aconsejan mantener centralizada la potestad de explotar fiscalmente tal tipo de bases.

No obstante, de la experiencia comparada internacional se rescatan actitudes políticas diferentes frente a la aludida recomendación, obligando a un repaso de los argumentos técnicos en favor de la centralización o de la descentralización de la explotación del recurso no renovable, en manos de los gobiernos centrales o subnacionales, respectivamente.

1.2.2. Los argumentos usuales a favor de la centralización de la explotación del recurso no renovable

Los argumentos usualmente citados por el enfoque normativo de la literatura de federalismo fiscal en favor de la centralización de la explotación de los recursos naturales no renovables, están ligados a aspectos de eficiencia económica y correspondencia fiscal (*accountability*), estabilización macroeconómica y equidad distributiva. Una lista no necesariamente exhaustiva de los argumentos es comentada seguidamente.

En materia de *estabilización macroeconómica*, se ha sugerido que:

- a) Los gobiernos centrales están en mejor situación que los gobiernos subnacionales para absorber la incertidumbre y volatilidad de los precios del recurso, al contar con una base tributaria mucho más amplia en gran parte no correlacionada con los precios del petróleo.
- b) La evidencia empírica demuestra el resultado esperado de que la volatilidad de los sistemas tributarios es mayor cuanto mayor la participación del rendimiento tributario del petróleo y esto obstaculiza notablemente el manejo macroeconómico.

Países pequeños, como Azerbaijón, han debido realizar esfuerzos para que sus gobiernos centrales - que mantienen centralizada la explotación del petróleo - amplíen sus bases tributarias de forma de reducir su dependencia de los rendimientos fiscales del recurso.

- c) En general las políticas anticíclicas han sido consideradas instrumentos de los gobiernos centrales. Los gobiernos centrales pueden operar con mayor eficacia que

²⁹ Para un repaso de estas cuestiones y abundantes citas bibliográficas, ver Piffano, H. (1995), (1998a), (1998b), (1999) y (2003).

los gobiernos subnacionales, debido a las características esencialmente abiertas de las economías regionales y al menor efecto del multiplicador fiscal respectivo. Asimismo, porque la política fiscal requiere de una adecuada armonización con otros instrumentos de política económica como la política de liquidez (política monetaria pura y política de deuda pura), en manos de los gobiernos centrales.

En cuanto al ámbito de la *eficiencia económica y la correspondencia fiscal*, se pueden agregar los siguientes argumentos:

- d) Los tributos subnacionales deben basarse esencialmente en bases no móviles con una importante dosis de sustento en el principio del beneficio, de forma que los electores subnacionales adviertan con nitidez el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos subnacionales (la conexión wickseliana y el atributo de su *accountability*). Con respecto a la movilidad o inmovilidad de las bases tributarias, el financiamiento del gasto subnacional a través de tributos que graven los ingresos “*reproducibles*”, se ha considerado factible en el caso del impuesto a los ingresos de las personas físicas, debido a la menor movilidad residencial de corto plazo de las personas y su aporte a mejorar la percepción de los ciudadanos de los costos de oportunidad de la provisión de bienes públicos subnacionales. En cambio, el financiamiento con el uso de una fuente de ingresos “*agotables*”, puede distorsionar la percepción de dicho costo de oportunidad. Tal distorsión será mayor, cuanto menor resulte el cómputo o conocimiento de las externalidades provocadas hacia generaciones futuras, en las funciones de utilidad de los votantes.

En tal sentido, descentralizar en comunidades menores el uso del recurso, impedirá a la decisión colectiva internalizar plenamente los efectos externos producidos sobre el resto de la comunidad nacional, debido a la falta de una adecuada coordinación en las decisiones de ahorro-inversión a nivel global. Esta actividad de cómputo de las externalidades recíprocas debido a las interdependencias en las decisiones de ahorro-inversión, corresponde asignarla al gobierno central.

- e) La evolución de las fuentes de financiamiento subnacionales debe estar correlacionada más bien con el crecimiento poblacional y no tanto con respecto al PBG y a los precios relativos de los *commodities*. En este sentido, la fuente debe permitir generar rendimientos fiscales estables y relativamente crecientes a largo plazo de acuerdo con la evolución de la población a servir.
- f) Si los gobiernos subnacionales cuentan con otros recursos tributarios asignados, las regiones ricas poseedoras del petróleo tendrían muy poco incentivo a explotar esas otras bases tributarias. Esta conducta provocaría un efecto perverso en términos de:
 - i) El efecto conocido como “*beggar-the-neighbor*” (empobrecimiento del vecino) al poner en franca desventaja a los gobiernos subnacionales vecinos que no cuentan con petróleo y deben gravar las otras bases;
 - ii) Inducir fiscalmente reasignaciones espaciales no eficientes de los factores de la producción.

Finalmente, el aspecto de la *equidad distributiva* adiciona los siguientes argumentos:

- g) Las asimetrías en los ingresos regionales pueden más fácilmente atenuarse (mediante transferencias de nivelación) a través del gobierno central que explote el rendimiento fiscal del recurso no renovable; un aspecto usual de equidad horizontal en sentido territorial, perseguido en la mayoría de los países.
- h) Ligado a lo anterior, el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales debe coincidir con fuentes que resulten mayormente uniformes en su distribución espacial. Aunque esto no signifique esperar la no presencia de asimetrías regionales entre todas las bases potenciales de los gobiernos regionales o locales, cuando la asimetría se plantea de forma extrema – como es el caso de contar o no contar con petróleo en el subsuelo – la posibilidad de nivelación regional se torna extremadamente dificultosa de perseguir.
- i) Como recurso agotable, el petróleo no puede ser considerado como una fuente permanente de largo plazo de los gobiernos subnacionales. Su agotamiento, habrá de plantear en un futuro un cambio importante en las posibilidades de financiamiento de gobiernos inicialmente ricos, que habrán de plantear la necesidad de asistencia federal una vez desaparecido el recurso. Conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales ricos en petróleo, podrían implicar en el largo plazo un comportamiento moral (*moral hazard*) que termine perjudicando al bienestar general y lesionar enormemente la equidad interjurisdiccional.

En contraposición, los argumentos a favor de la descentralización suelen estar fundados en razones políticas y constitucionales. Estos argumentos políticos sugieren la necesidad de reconocer la propiedad regional o local de los recursos naturales y, consecuentemente, la potestad de gravar con impuestos a toda base o fuente generadora de ingresos.

La presión política ha sido inclusive motora de actitudes separatistas de muchos gobiernos regionales productores de hidrocarburos en el mundo. Diferencias culturales y étnicas entre pueblos de un mismo país, como sucede por ejemplo en la federación Rusa, constituyen factores de peso a la hora de reconocer participaciones mayores de los gobiernos subnacionales o de las repúblicas constitutivas de la federación, en la explotación fiscal del recurso no renovable.

La razón subyacente de tanto interés político por asumir el poder de explotación del recurso no renovable, puede encontrarse muy rápidamente en la diferencia que desde el punto de vista de los gobernantes de turno existe entre el asumir el costo político de establecer tributos a los ciudadanos electores (*constituency*) para financiar el gasto público, y la alternativa - sin tales costos políticos - de ejercer la potestad regalística como fuente de financiamiento. Las regalías constituyen un recurso no tributario, que ni siquiera surge del bolsillo de los ciudadanos de la generación presente a quienes, por lo tanto, se habrá de proveer bienes públicos o privados sin costos. Por cierto que lo que esa comunidad estaría haciendo entonces, es consumir el capital que yace en su subsuelo y, muy probablemente, transfiriendo hacia las generaciones futuras una probable situación de no sustentabilidad fiscal, dependiendo ello muy críticamente del destino que se les dé a tales recursos.

La existencia de los aspectos políticos y constitucionales, ha motivado que muchos países hayan adoptado una suerte de solución intermedia, reservando el gobierno central

poder regulatorio sobre la explotación del recurso, al tiempo del reconocimiento del cobro de regalías petroleras o de participaciones en el rendimiento fiscal a los gobiernos subnacionales con dominio reconocido o compartido sobre el recurso.

Así, la regulación con respecto a la explotación fiscal, puede asumir la forma de un sistema de coparticipación del rendimiento del recurso con carácter devolutivo (*tax sharing*), o bien, en los casos de enfrentar fuertes asimetrías regionales, un sistema donde se combine el principio devolutivo con otro de redistribución territorial de ingresos (*revenue sharing*).

Los sistemas de coparticipación pueden plantear problemas operativos si el gobierno subnacional a coparticipar es un municipio o condado, es decir, un nivel inferior al nivel regional (provincial o estadual), debido a las dificultades para identificar la parte del petróleo que afluye del respectivo subsuelo.

El sistema de coparticipación a nivel provincial o estadual, tiene las ventajas de la centralización, combinada en cierta medida con la ventaja para el gobierno subnacional del “reconocimiento” de un recurso propio. En efecto, el reconocimiento de una participación en el rendimiento acorde con el aporte del recurso extraído de su subsuelo, constituye para el gobierno subnacional una forma de gozar del principio de “devolución”. Mediante una regalía, por ejemplo, se permite la compensación al gobierno subnacional por las inversiones complementarias que debe financiar en su territorio (el argumento del principio del beneficio - y el consecuente recupero de costos - por la provisión de bienes públicos subnacionales). Los procesos de descentralización del gasto, como educación y salud, por otra parte, han acentuado las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales en muchos países y, consecuentemente, la necesidad de reconocer fuentes de recursos adicionales.

No obstante, similar objetivo se logra reconociendo potestad concurrente para establecer impuestos específicos, sin tener que aparentemente consensuar la prorrata de un fondo común coparticipable con el gobierno central. Como se verá luego, este es el caso de EUA y Canadá. El sistema de concurrencia a través de impuestos específicos (no *ad valorem*) parece constituir un buen sistema en aras del principio de *accountability* y el reconocimiento de un margen de autonomía a los gobiernos subnacionales. Evita la necesidad de establecer acuerdos de distribución de un fondo común, que siempre acarrea problemas de coordinación financiera y negociaciones periódicas, que de acuerdo con la experiencia internacional, introducen ingredientes de inestabilidad política adicional a la natural volatilidad del precio del petróleo en la proyección de los recursos fiscales de los gobiernos.

Pero los sistemas de concurrencia a igual que la coparticipación, acarrea sin embargo el problema político de tener que delimitar los respectivos “*tax rooms*” (espacios tributarios) de los gobiernos central y subnacionales. Cualquiera fuera la solución - coparticipación o poderes tributarios separados - algún acuerdo de prorroto del rendimiento potencial a obtener de la explotación fiscal del petróleo habrá de tener que acordarse entre ambos niveles de gobierno.

Finalmente, algún mecanismo de compensación dirigido a regiones no petroleras tendrá que asimismo preverse. De hecho, el caso de Canadá es aleccionador. El sistema de nivelación de capacidades tributarias instrumentado en Canadá, en gran medida se debe

a la importante asimetría de recursos que detentan las provincias petroleras respecto de las no petroleras. De allí que, con fines de compensar el efecto “*beggar-the-neighbor*” y reducir las disparidades de las capacidades tributarias propias entre provincias, la Constitución de Canadá ha establecido el principio de igualación.

1.2.3. Los argumentos de la centralización en función de los *issues* específicos referidos al uso racional de los recursos no renovables

En la Sección 1 de este capítulo se han identificado un conjunto de temas (*issues*) a tener en cuenta en la problemática del uso racional de los recursos no renovables de parte de los gobiernos. La lista comprendió:

- a) La *distribución intergeneracional* del uso del recurso (sendero de explotación del recurso y la constitución de *fondos de ahorro* para garantizar consumos estables a futuras generaciones).
- b) La *distribución intertemporal* de su uso y la previsión de asegurar el *ahorro precautorio*, por eventuales futuras caídas del rendimiento del recurso y para amortiguar la volatilidad del precio internacional del recurso.
- c) Los *costos de los ajustes presupuestarios* en el traspaso de los cambios en el precio al mercado doméstico.
- d) La forma de instrumentar los ahorros presentes, específicamente los ligados al diseño y operación de los *fondos de estabilización, precautorios o de ahorro*.
- e) El diseño de instituciones fiscales y financieras que aseguren la *sustentabilidad fiscal* de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

La discusión sobre las virtudes y defectos de la centralización o la descentralización de la explotación del petróleo, debería pasar revista de estos tópicos.

a) La distribución intergeneracional

La teoría del ciclo de vida (Modigliani) asegura que las personas suelen tener como objetivo el mantenimiento estable de sus niveles de consumo a lo largo de su vida. Barro hizo luego extensiva esta idea a la posibilidad de que las personas incluyan en su cálculo económico a las generaciones siguientes, de forma que la nivelación del consumo opere no solo dentro de la vida de una determinada generación, sino asimismo se haga extensiva a más de una generación. En la base de lo sugerido por Barro se encuentra el supuesto de la preocupación de la generación de los padres por la suerte (o el bienestar) de sus hijos y nietos. Sin embargo, la literatura sobre evaluación social de proyectos, ha estudiado las diferencias que surgen entre las tasas marginales de preferencia intertemporal en el consumo de tipo individual y las colectivas. Dificultades telescópicas de los individuos y la existencia de externalidades en las decisiones de inversión (interdependencia de las decisiones de inversión), pronostican comportamientos no óptimos desde el punto de vista social, si las decisiones se dejan libradas totalmente al accionar individual de las personas.

El tema tiene importancia en el estudio de la asignación de la potestad tributaria a los gobiernos. En este sentido, aún tratándose de un colectivo, el gobierno subnacional no podría captar las externalidades migratorias de decisiones que habrían de afectar naturalmente a las generaciones futuras de las diferentes regiones de un país. Si a esto se agregan posibles comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales (*moral hazard*), las decisiones de una región pueden implicar soluciones no óptimas e inequidades sustantivas a nivel país.

Lo dicho tiene importancia pues el teorema de Tiebout o el teorema de la descentralización de Oates, no habrían de funcionar adecuadamente si estas externalidades son significativas. De hecho las diferencias que se plantean entre regiones ricas que cuentan con petróleo y las que no cuentan con tal tipo de recurso, habrán de inducir fiscalmente una configuración pareto-ineficiente en términos de asignación espacial de factores de la producción y depredación de los sistemas tributarios de las regiones que no cuentan con tal tipo de recurso, como ya se indicara. Adicionalmente, una mayor inequidad interjurisdiccional intertemporal sería el patrón espacial natural derivado de la eventual descentralización.

Las reservas del tipo “*saving funds*”, para garantizar consumos estables a futuras generaciones, pueden no ser de la magnitud suficiente, simplemente porque en su constitución no se habrán computado las externalidades por interdependencia en las decisiones de uso racional del recurso entre las distintas jurisdicciones.

b) La distribución intertemporal

Los problemas de uso intertemporal y la regulación del precio del petróleo en la economía doméstica plantea otro problema a la eventual descentralización. Las decisiones de constituir reservas con fines de estabilización de precios domésticos no coordinadas en cuanto al traspaso a la economía doméstica de las variaciones del precio del recurso, implicarán posibles guerras industriales entre provincias compitiendo por canalizar su producción con efectos imprevisibles. Es probable que finalmente un cartel provincial del tipo de la OPEC opere para acordar estrategias comunes a este respecto. En tal caso pareciera superadora la idea que un gobierno central o nacional tuviera a su cargo ese rol regulador.

c) Los costos de los ajustes presupuestarios

Así como de los problemas de aversión al riesgo y costo de los ajustes en cabeza de las personas resultan altos a nivel individual y, consecuentemente, difíciles de asumir privadamente, en particular en los países de menor desarrollo relativo, los gobiernos subnacionales habrán de enfrentar situaciones relativas de alto costo de los ajustes presupuestarios requeridos. Esto difiere al caso de un gobierno central. Simplemente porque la difusión del riesgo entre los ciudadanos es de mucho menor cuantía en este segundo caso. La socialización de los costos de ajuste provoca una menor incidencia relativa a nivel individual, cuando el mismo es asumido por toda la población de un país.

El costo político de los cambios presupuestarios, la mayor cobertura de bases tributarias no correlacionadas con el precio del petróleo y el mayor acceso al crédito de los

gobiernos centrales, permiten reducir las fricciones y el riesgo fiscal de la regulación de los traspasos al mercado doméstico de los cambios en el precio del petróleo.

d) La operación de los fondos de estabilización

Un problema usualmente citado en el empleo de los fondos de estabilización ha sido su vulnerabilidad de las conductas fiscales de los gobiernos ante las presiones políticas que plantea la existencia de un recurso como el petróleo. En el caso de un gobierno subnacional, resulta claro que las presiones de los *lobbies* sectoriales pueden tener mayor eficacia, simplemente pues no existen los contrapesos de los intereses de otras regiones compitiendo con el uso del recurso a nivel nacional y, de esta manera, reducir la posibilidad de conductas estratégicas individuales de las jurisdicciones.

Las características fiduciarias de los fondos de estabilización, permiten que los gobiernos locales o subnacionales accedan al crédito público con mayor facilidad y esto puede ocasionar posteriormente problemas al colectivo nacional, exacerbada por una eventual y no estricta contemplación a la regla de no intervención federal de salvataje (*bail out*). Normalmente, la existencia de recursos disponibles hacia futuro, como resulta ser el rendimiento de un recurso potencial existente en el subsuelo, induce a conductas poco responsables de los gobiernos de turno. De hecho, en el caso de Argentina, el mismo sistema de coparticipación federal de impuestos ha incidido negativamente en esta conducta imprudente. Simplemente porque en el pasado inmediato los préstamos tomados por los gobiernos subnacionales fueron hechos en base a la afectación de los recursos futuros a recibir del gobierno federal en concepto de coparticipación federal de impuestos³⁰. En el caso de las provincias petroleras, la emisión de títulos públicos con afectación de las regalías como garantía, ha sido una particularidad del endeudamiento de tales provincias³¹.

Finalmente, sobre este aspecto y ligado al punto anterior, el costo de los ajustes presupuestarios que se derivarían en los casos en que los fondos acumulados en el activo fiduciario no alcanzaren para evitar el traspaso pleno de la variación del precio al mercado doméstico (ante shocks fuertes en el precio del *commodity*), resultaría enorme a nivel de un gobierno subnacional. Seguramente el Estado nacional no podría estar ausente ante la emergencia que plantearían las provincias afectadas.

e) Sustentabilidad fiscal

Un elemento esencial para asegurar sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo, es el dar señales de riesgo fiscal bajo a nivel de las finanzas públicas consolidadas. Resulta claro que cuando el rendimiento derivado del uso del petróleo es alto, como ya se señalara, y este recurso forma parte de una porción significativa de los recursos de un gobierno, la tasa de riesgo soberano resultará mayor.

La incidencia que un recurso petrolero habría de tener en un gobierno subnacional, obviamente resultaría muy superior al caso del gobierno central. El riesgo de *default* en el nivel subnacional resultaría entonces mayor. El problema se reduce pero no se

³⁰ Sobre este aspecto del federalismo fiscal ver Piffano, H. et al, (1998) y Piffano, H. (2004).

³¹ En el informe del FMI (2002) se señala la influencia que la disponibilidad de regalías del petróleo reconocido por el gobierno central a los gobiernos subnacionales en Colombia ha tenido en el fuerte crecimiento del endeudamiento de Departamentos y Distritos.

minimiza, de aceptarse la posibilidad de los salvatajes federales. Si el gobierno federal garantizara en última instancia el honrar los pasivos subnacionales – aspecto usualmente criticado pero normalmente verificado en los gobiernos federales – es claro que se introduce una contingencia en las finanzas del gobierno central cuya magnitud no habrá de estar debidamente computado en la decisión de endeudamiento del gobierno subnacional. El resultado será una mayor tasa de riesgo soberano a nivel país, con la consecuente externalidad pecuniaria negativa sobre el resto de las jurisdicciones y el sector privado nacional.

Adicionalmente, de acuerdo a la analizado previamente, los gobiernos deberían instrumentar un conjunto de reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas, cuya eficacia habría de estar muy acotada de asumirse un esquema de decisiones descentralizadas de los gobiernos subnacionales. Las reglas suponen la creación o perfeccionamiento de instituciones fiscales y financieras que coadyuven a asegurar un mayor grado de compromiso (*commitment*) de los gobiernos, evitando conductas estratégicas que impliquen externalidades negativas al resto de las jurisdicciones. En este sentido, la adopción de reglas uniformes sujetas al monitoreo cruzado federal (entre Nación y provincias, y entre ellas), parece ser necesaria. Por cierto que en un acuerdo fiscal y financiero federal (dentro de la ley de coparticipación federal de impuestos) deben preverse este tipo de reglas y ser aprobados por ley convenio. Pero una decisión necesaria y debidamente evaluada a nivel central, ratificada por la totalidad de las jurisdicciones, parece inevitable en aras de acotar la discrecionalidad de los gobiernos provinciales para establecer reglas individuales muy probablemente demasiado laxas.

1.2.4. La experiencia comparada internacional

1.2.4.1. La asignación de potestades en la explotación del petróleo

La experiencia comparada internacional permite observar los criterios que los países petroleros han seguido en materia de asignación de las potestades en la explotación del recurso no renovable.

Las soluciones difieren tratándose de países unitarios y federales. Pero asimismo, las situaciones difieren dentro de cada grupo.

Una taxonomía de los sistemas posibles permite definir cuatro categorías: descentralización total, centralización total, poderes concurrentes y coparticipación (*tax sharing o revenue sharing*). Siguiendo esta metodología, el FMI ha identificado estos sistemas en su estudio comparado de 45 países sobre la asignación de potestades respecto a la explotación del petróleo.

En el Cuadro N° 2 se indican 25 casos estudiados por el FMI en particular.

De la muestra surge que solamente un país federal – Emiratos Árabes Unidos – reconoce potestad plena y exclusiva a los gobiernos subnacionales³². En dos federaciones – Estados Unidos y Canadá – los gobiernos central y subnacionales tienen potestades concurrentes. Finalmente, cinco federaciones – Colombia, México, Nigeria, Rusia y Venezuela – adoptaron el sistema de coparticipación. Ningún país federal aparece en el cuadro con centralización total de la explotación del recurso no renovable.

³² Este es un caso muy especial de federación según se comenta luego.

A diferencia de los países federales, una mayoría de países unitarios registran sistemas plenamente centralizados. Solamente tres países – Ecuador, Indonesia y Kazajstán – poseen sistemas de coparticipación. Y ningún país unitario figura con sistemas de potestades concurrentes y, naturalmente, tampoco de descentralización plena.

Las experiencias registradas siguen, por lo tanto, el patrón esperado, es decir, países federales con mayor reconocimiento de la autonomía subnacional, pero muy pocos (solo tres: Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos y Canadá) han reconocido autonomía plena a los gobiernos subnacionales. En el resto, algunos países federales (cinco en total) y unitarios (tres en total) poseen sistemas de coparticipación, en tanto la mayoría de los unitarios (14 en total) adoptaron la centralización total.

Cuadro N° 2. Asignación de potestades en la explotación de los recursos naturales no renovables en países unitarios y federales

	Descentralización	Centralización	Concurrencia	Coparticipación
Países Unitarios		Argelia Averiaban (*) Bahrein Indonesia Irán Irak Kuwait (*) Libia Noruega (*) Omán Qatar Arabia Saudita Reino Unido Yemen		Ecuador (*) Indonesia Kazajstán
Países Federales	Emiratos Árabes Unidos		Canadá Estados Unidos Rusia	Colombia (1) México Nigeria Venezuela

(*) Países que han empleado Fondos de Estabilización.

(1) En el estudio del FMI se lo ubica como país unitario, pero Colombia ha adoptado la federación en su reforma constitucional última.

Fuente: IMF (2002).

No obstante, un análisis más detallado de casos, permite advertir que las formas adoptadas en cuanto al reconocimiento de algún tipo de potestad tributaria en la explotación del petróleo, es variada³³. Los instrumentos alternativos y/o complementarios generalmente empleados, son.

1. Imposición al derecho de explotación

³³ Un relato específico de la situación de algunos países detectados en el Cuadro N° 2, puede consultarse en el documento del FMI (2002).

2. Imposición sobre ganancias extraordinarias
3. Imposición a las ganancias
4. Imposición específica a la producción y regalías
5. Imposición a las ventas domésticas de crudo
6. Imposición a la venta de combustibles
7. Coparticipación con carácter devolutivo
8. Coparticipación con carácter de redistribución territorial

México opera con los instrumentos 1, 2, 3, 6 y 7. Nigeria con los instrumentos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8. Estados Unidos y Canadá con el instrumento 4 y 6. Ecuador, Indonesia con el instrumento 5 y 6. Los países unitarios en general emplean mecanismos de asignación del tipo 7 y 8. Dentro de este tipo se encuentra Colombia, país donde a la distribución que paga la empresa estatal ECOPEPETROL a través de las regalías, se suma un sistema de transferencias centrales que se basa en una fórmula que contiene las variables población y desempeño tributario. También Canadá complementa el instrumento 4, con un sistema ubicable en el instrumento 8 (sistema de transferencias de nivelación de capacidades tributarias).

Los sistemas del tipo 7 y 8, son diseñados normalmente en base a fórmulas. En Indonesia se coparticipa el 15% de los rendimientos del petróleo y el 30% del rendimiento del gas, en el caso del instrumento tipo 5. El sistema es complementado con un sistema del tipo 8, por el que los gobiernos subnacionales reciben el 25% de los recursos nacionales netos de coparticipación, a través de un sistema general de transferencias y de subsidios con fines específicos (*categorical grants*).

México reconoce a los gobiernos subnacionales (primaria) el 20% de lo recaudado con el instrumento 1 y un 3,17% adicional por igual concepto. El 20% original se distribuye luego entre los estados también en base a una fórmula (secundaria). El 3.17% adicional se destina a las municipalidades donde están ubicadas las explotaciones o donde se localizan los puertos de exportación. Adicionalmente, los estados reciben el 20% del impuesto a los combustibles y del IVA general. Los estados deben luego redistribuir al menos un 20% con sus municipalidades.

Venezuela utiliza los instrumentos 6, 7 y 8. Existe un sistema de coparticipación de los recursos petroleros por el que se reconoce a los gobiernos subnacionales una participación primaria del 20 al 30% en las regalías petroleras. Adicionalmente, un sistema de coparticipación de los recursos generales del gobierno central que promediaba el 47% del total de los recursos en los años 1997-2000.

El caso de los Emiratos Árabes Unidos constituye un caso único y corresponde a una federación muy especial. Nace en 1971 sobre la base de la unión de siete emiratos que continúan gozando de una fuerte autonomía. Cada emirato explota su base tributaria en la que el petróleo representa cerca del 60% de los recursos fiscales. Los emiratos coparticipan recursos con el gobierno central (coparticipación inversa) mediante la forma de pagos en efectivo o aportes graciables que se negocian anualmente. Estos aportes representan para el gobierno federal alrededor de dos tercios de su financiamiento. Los acuerdos permiten al gobierno central mantener un régimen de recursos estables, pues son los emiratos los que afrontan los problemas ligados a la volatilidad del precio del petróleo.

1.2.4.2. Los problemas en el empleo de Fondos de Estabilización, Precautorios o de Ahorro en la experiencia internacional

En los casos en que se registran antecedentes sobre el empleo de Fondos de Estabilización (ver ejemplos señalados en el Cuadro N° 2), se han registrado problemas en su uso. Particularmente, se ha registrado la modalidad de crear sistemas presupuestarios paralelos, de débil o nulo monitoreo parlamentario. En este sentido, Noruega representa un país donde esos problemas han sido evitados, al exigir el tratamiento parlamentario que permite al poder legislativo tomar conocimiento de los recursos que afluyen al fondo y autorizar las transferencias de los mismos al presupuesto.

En el caso de Kuwait, también en el estado de Alaska (EUA) y en la provincia de Alberta en Canadá, se han ideado fondos de ahorro (*saving funds*) destinados a generar una reserva financiera para atender necesidades de gasto de las futuras generaciones. El fondo kuwaitino no puede ser utilizado en el presente, aunque luego de la guerra con Irak (Guerra del Golfo), se admitió tomar prestado parte del mismo con fines de financiar la reconstrucción. En otros países se persiguen ambos objetivos (estabilización y ahorro para generaciones futuras), como en Colombia.

De acuerdo con las revisiones efectuadas por el FMI, se asegura que los expertos no han corroborado las virtudes de estos fondos para estabilizar las finanzas públicas o incentivar un mayor ahorro de los gobiernos. Sin embargo, esto no parece ser coherente con lo apuntado respecto a Kuwait, en tanto, la financiación de la reconstrucción fue posible por contar con dicho fondo. La pregunta relevante es ¿cuál hubiera sido la situación de las finanzas públicas de este país al momento de la reconstrucción en ausencia del fondo?

Por otro lado y en sentido inverso, se ha corroborado el efecto que la existencia de recursos del petróleo ha tenido sobre el comportamiento fiscal y financiero de los gobiernos subnacionales. El FMI da cuenta de la tendencia a endeudarse que los gobiernos subnacionales han demostrado en casos como el ya citado de Colombia, amparados en la “garantía” que la disponibilidad del activo genera.

Capítulo 2

El dominio sobre los hidrocarburos y las regalías petroleras Evolución de la legislación argentina³⁴

Sección 1. Dominio sobre los hidrocarburos

2.1.1. Dominio originario. Dominio eminente.

El *derecho de dominio* (comúnmente llamado propiedad) se encuentra definido en el art. 2506 del Código Civil, como *el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona*. Es el derecho más absoluto que una persona puede tener sobre una cosa, ya que comprende el *ius utendi* (derecho de uso), *ius fruendi* (derecho de extracción de frutos naturales o civiles) e *ius abutendi* (derecho de abusar de ella, hasta su eventual destrucción inclusive).

El dominio, a su vez, puede estar detentado por una persona física o jurídica de derecho privado (v. gr un individuo o una sociedad), o por una persona jurídica de derecho público (estado nacional o provincial, o un municipio).

En el segundo caso, el dominio puede ser de derecho público o de derecho privado, según la distinción efectuada en el art. 2339 y ss. del C. Civil.

El Estado tiene sobre sus bienes privados un verdadero derecho de propiedad: puede enajenarlos, si bien observando ciertas formas y condiciones prescriptas en diversas leyes de carácter administrativo. Estos bienes, por otra parte, están sujetos a la prescripción y pueden ser embargados, salvo disposición expresa de la ley que los exceptúe.

El dominio de derecho público, se caracteriza por la inalienabilidad (las cosas que lo integran están fuera del comercio, art. 2400 C. Civil), inembargabilidad (no susceptible de afectación jurídica al cumplimiento de obligación alguna), e imprescriptibilidad (su dominio no es susceptible de adquisición por prescripción adquisitiva), dada la utilidad pública y relevancia institucional a la que se considera están sometidos.

El dominio originario o el eminente, por su parte, difiere sustancialmente tanto del dominio privado como del dominio público, ya que a su titular no le corresponden los mismos derechos de uso y goce que corresponden a un propietario conforme al derecho civil o privado, sino otros diversos. Tampoco le corresponden derechos que tienen que ver con el dominio público (régimen jurídico especial, dada su utilidad pública, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad)

La naturaleza del dominio originario del Estado sobre las riquezas del subsuelo obedece a la tutela del bien común y la protección de los intereses del pueblo soberano: si bien la riqueza del subsuelo se encuentra a disposición del Estado, esto es al sólo efecto de que la misma no pueda ser explotada sin su conocimiento o intervención positiva, porque el

³⁴ Notas y datos extraídos del proyecto Digesto Tributario del Programa BID en AFIP (2003), a cargo de los consultores De la Riestra Marti, F. y De Bonis, E. E..

dominio originario consiste, según Marienhoff, M. S. (1992), en "un poder supremo sobre el territorio... [que] se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, [sean estos] del dominio privado o público del mismo o ...propiedad de los particulares o administrados. ... Se trata, en suma, de una 'potestas', no de una propiedad". Es la jurisdicción o capacidad de actuar sobre determinadas personas y bienes en función de los intereses públicos.

No es, por tanto, lo mismo, para el caso de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, el dominio originario - carente de naturaleza real y contenido patrimonial - en cabeza del Estado, que el dominio útil en cabeza de los concesionarios.

En virtud de su dominio originario o eminente el Estado puede regular el destino de la propiedad subterránea mediante el otorgamiento a particulares de concesiones a los efectos de su exploración y explotación, controlarlos y percibir ciertos tributos sobre el producido. De donde resulta que las minas pertenecen al Estado en el sentido jurisdiccional, no en calidad de dueño, sino a los fines del ejercicio de "una jurisdicción, una potestad de administración y de vigilancia que ..., [a] lo sumo, lo habilitan para dar permisos, otorgar concesiones, efectuar registros, controlar a los permisionarios y concesionarios y percibir ingresos. El asunto es, entonces, de mera distribución de competencias o adjudicación de potestades."

2.1.2. Titularidad del dominio sobre hidrocarburos. Evolución del régimen legal.

2.1.2.1. Bajo el imperio de la Constitución Nacional de 1853-60

La Constitución de 1853 guardó silencio sobre el punto, posiblemente dado que en la época de su sanción, la potencialidad económica y estratégica del recurso era desconocida.

Para entonces el motor de explosión aún no se había inventado, y la industria del plástico y los compuestos polimerizados era desconocida. Las utilidades de los hidrocarburos se limitaban a iluminación, calafateo, aplicaciones medicinales de la vaselina y a la obtención del kerosén mediante una primitiva destilación sin curvas que se puedan denominar tales.

No obstante la omisión, tanto del texto constitucional en lo referente a los recursos mineros, como de sus antecedentes, fluía unánimemente de la doctrina, la titularidad del dominio tanto eminente como privado, de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos, pudiendo resumirse los fundamentos que se exponen seguidamente.

Los antecedentes históricos regalistas no tienen en cuenta que el dominio sobre los recursos naturales no pasó directamente de la Corona a la Nación constituida en 1853; por el contrario, luego de 1810 sobrevino la disolución nacional, con lo que tal dominio habría pasado a las provincias, y de éstas, recién a la Nación en 1853. La historia, pues, no parece inicialmente otorgar título a la Nación, sino a las provincias.

Conforme el art. 1 CN, nuestro país es un país federal. Las provincias son estados, y como tales tienen entre sus elementos al territorio, la población y el poder. El territorio comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y mar adyacente de haberlo. El gobierno

federal no puede desmembrar el territorio provincial, cubierto en su integridad por la garantía federal.

El art. 4 CN no incluía a los yacimientos mineros provinciales entre los bienes pertenecientes y que conforman el tesoro nacional.

Los artículos 5 y 6 de la CN reconocen y garantizan el respeto a las autonomías provinciales, preexistentes a la Nación, y la no intervención de ésta en aquellas.

Por el art. 14 CN las provincias gozan del derecho de usar y disponer de su propiedad, propiedad que es inviolable (art. 17 CN) y no puede ser confiscada.

Por el art. 104 CN, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y para ceder a la Nación alguna parte del territorio provincial es necesaria una ley de la legislatura provincial que así lo autorice, con carácter previo a la ley de la Nación.

Las atribuciones del Congreso de la Nación lo facultan para disponer de las tierras de propiedad nacional, pero no puede disponer de los dominios provinciales (art. 67 inc. 4° CN), ni aún bajo el amparo de la cláusula de progreso (art. 67 inc. 16 CN).

El art. 28 CN prohíbe alterar por medio de leyes los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores.

El Código Civil (29-09-1869) otorgaba el dominio privado del subsuelo y de las sustancias minerales que él contenga a las provincias dentro de los límites de su territorio (arts. 2339 y 2342 inc. 2 CC).

La Ley 726 de 1875, disponía en su art. 2 que para redactarse el Código de Minería, debía tomar como base que las minas serían bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en el que se encontraren.

El propio Código de Minería posteriormente sancionado en su virtud establecía que los yacimientos de hidrocarburos (denominados combustibles-betunes-aceites minerales, art. 3 § 2) pertenecían a la primera categoría, y por tanto correspondían al dominio de la Nación o de las Provincias, según el territorio en el que se encontraren.

La misma Ley N° 17.319 (B.O. 30/06/1967), en su art. 12, reconoció a las provincias una participación en las regalías que perciba la Nación por la explotación de hidrocarburos. Este reconocimiento no es otra cosa que la justificación del despojo, ya que carece de todo fundamento ni justificación jurídica; es más si se reconoce la participación sólo a las provincias petroleras, no tiene sentido negarla a las que no lo son, frente a la propiedad nacional de los yacimientos.

Sin embargo, la jurisdicción sobre los hidrocarburos fue nacionalizada tempranamente, mediante la sanción de la Ley N° 14.773 (B.O. 13/11/1958), cuyos principales puntos son los siguientes³⁵:

- Nacionalización de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos.

³⁵ Para su comprensión, es conveniente efectuar un breve resumen de las distintas actividades involucradas en la industria petrolera. La misma puede consultarse en el Apéndice 1.

- Monopolio estatal de toda actividad requerida para la explotación de dichos hidrocarburos, que recaea en Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado.
- Se respetan los derechos existentes a favor de los particulares al 1/1/1958, sobre los yacimientos sus actividades referentes al estudio, exploración, explotación, industrialización, etc.
- Prohibición de otorgar nuevas concesiones.
- Coparticipación de las provincias y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur: el Estado Nacional reconoce a las provincias en cuyos territorios se encuentren los yacimientos, el 50% del producido neto de la explotación correspondiente.
- Inmunidad Fiscal de YPF, Gas del Estado y Yacimientos Carboníferos Fiscales: están exentos de toda clase de gravámenes, impuestos y tasas.

A pesar de que suele citarse - tanto en apoyo de la tesis nacionalista como de la conveniencia de la explotación por parte del Estado en forma exclusiva - el dictado del conocido decreto del entonces Presidente Quintana, en ocasión de producirse en Comodoro Rivadavia el descubrimiento del primer yacimiento de relevancia comercial de 1907, debe recordarse que en esa época el yacimiento se encontraba en un Territorio Nacional, por ende sujeto a jurisdicción federal, por lo que no hubo ninguna nacionalización, sino sólo el otorgamiento de un acto del Gobierno Nacional en el ejercicio de las funciones que le son propias.

Este criterio fue seguido por la ya citada Ley N° 17.319 (B.O. 30/06/1967)³⁶.

- Se ratifica que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al Estado Nacional.
- El Poder Ejecutivo Nacional es el designado para fijar la política nacional con respecto a las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad.
- Se incorpora a las empresas privadas o mixtas a las actividades de explotación, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos.
- El Poder Ejecutivo puede otorgar permisos de exploración y concesiones temporales de explotación y transporte de hidrocarburos. Estos concesionarios tienen el dominio sobre los hidrocarburos que extraigan pudiendo comercializarlos junto con sus derivados.

³⁶ Artículo : *Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional.*

- Se reconoce a las provincias en cuyos límites se exploten los hidrocarburos, una participación en el producto de dicha actividad, de acuerdo a lo que el Estado Nacional perciba en concepto de regalía.
- El concesionario de explotación pagará mensualmente al Estado Nacional, en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del 12% (doce por ciento), que el Poder Ejecutivo podrá reducir hasta el 5% (cinco por ciento) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos. Será percibida en efectivo o en especie.
- El Estado Nacional debe destinar al desarrollo de Tierra del Fuego un porcentaje de la regalía que perciba por la explotación de hidrocarburos ubicados en dicho territorio.
- Los permisos de exploración son otorgados por el Poder Ejecutivo.
- Los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación, están sujetos al régimen fiscal que rige para toda la República, con particularidades.
- El titular de un permiso de exploración paga anualmente un canon por adelantado.
- Las empresas estatales abonan al Estado Nacional, en efectivo, el 12% del producido bruto en boca de pozo de los hidrocarburos que extraigan de los yacimientos ubicados en las áreas reservadas a dichas empresas.
- El órgano de aplicación de la ley es la Secretaría de Estado de Energía y Minería o los organismos que dentro de su ámbito se determinen.
- Pueden ser cedidas a las Provincias aquellas zonas de explotación (yacimientos) abandonadas o de escasas reservas, sin el pago del derecho de explotación. Las Provincias deciden su explotación directamente o en asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras. (Dec Reg N° 1055/89)
- Las provincias productoras de hidrocarburos son consideradas hábiles para participar y ser adjudicatarias en los concursos de áreas de su territorio.
- Pueden ser cedidas a las Provincias dentro de cuyo territorio se encuentren aquellas zonas de explotación (yacimientos) abandonadas o de escasas reservas, sin el pago del derecho de explotación. Las Provincias deciden su explotación directamente o en asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras.

La ley llegó finalmente a consideración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuya jurisprudencia definió la cuestión otorgando validez constitucional a la tesis estatista, en "Mendoza, Provincia de c/ Estado Nacional s/ inconstitucionalidad", sentencia del 2 de agosto de 1988, temperamento reiterado en "Mendoza, Provincia de c/Estado Nacional"³⁷.

³⁷ Se citan por su relevancia, los siguientes párrafos de la sentencia:
"La Constitución, al conferir al legislador nacional la facultad de dictar el Código de Minería le otorgó la atribución de establecer en su integridad el régimen legal de las minas, entre las cuales se encuentran

En ambos casos, contrariamente a lo que la doctrina constitucional mayoritaria entendía, consideró que no existía óbice constitucional para que el legislador escogiera al asignar el dominio, entre la Nación y las provincias, siendo ambas opciones igualmente justas y constitucionalmente válidas.

En resumen, hasta la sanción de la Ley N° 14.773 (B.O. 13/11/1958), los yacimientos de hidrocarburos estaban bajo el dominio eminente y de derecho privado de las provincias o de la Nación, según el reparto constitucional de jurisdicciones. Desde la sanción de esa ley hasta la sanción de la Ley N° 24.145 (BO 06-11-1992), que a continuación se comenta, los yacimientos de hidrocarburos pasaron al dominio eminente y de derecho público del Estado Nacional.

Con la sanción de la Ley N° 24.145 (B.O. 06/11/1992), denominada de "Provincialización de Hidrocarburos", se revierte en forma considerable la situación. En efecto, esta ley dispone que:

los yacimientos de hidrocarburos, y decidir sobre tales bases lo atinente al dominio, aspecto innegablemente vinculado al ordenamiento jurídico minero.

Las provincias, al delegar en el Congreso Nacional la potestad de dictar el Código de Minería, han reconocido también la de legislar sobre el dominio minero.

El gobierno federal, por medio de su órgano legislativo, ha sido investido por la Constitución, para que, como instancia suprema de coordinación y decisión para aquellas materias que afectan al país en general, legisle sobre el dominio minero.

En materia de dominio minero, el principio de supremacía consagrado en el art. 31 de la Ley Fundamental torna inviable cualquier pretensión basada en leyes o constituciones provinciales y limita los alcances de derechos preexistentes.

La Ley Fundamental, como ordenamiento jurídico nacido de la voluntad constituyente, es un acto originario, fundacional, que por su propia consecuencia, limita los alcances de los antecedentes institucionales, valiosos sí pero sólo como pautas interpretativas.

La atribución otorgada al Congreso de dictar el Código de Minería no supone, por sí misma, reconocer en el Estado Nacional el dominio minero.

Tratándose de minas de petróleo, el criterio interpretativo de la justicia debe informarse por el que orienta a la legislación general y nacional en la materia, que contemplan los graves y trascendentales problemas económicos y políticos vinculados y suscitados por éste mineral que ha revolucionado la técnica y, consiguientemente, transformado muchos aspectos de la vida interna e internacional.

Es razonable que el legislador nacional dictara un conjunto de disposiciones que reservaran al estado nacional la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos, ya que su régimen de dominio mira directa y primordialmente a salvaguardar importantes valores generales y al logro del bien común de la Nación toda.

La titularidad del dominio de los yacimientos de hidrocarburos no puede surgir por sí y sin previsión legislativa, de la ubicación geográfica ni del descubrimiento u ocupación, sino de la finalidad específica de su explotación enderezada al logro de objetivos de indudable relevancia nacional que, al par que trascienden, incluyen los intereses de todas las provincias y afectan a la comunidad entera del pueblo de la Nación.

Si bien la regla del art. 7° del Código de Minería dispone legítimamente la distribución de jurisdicciones entre la Nación y las provincias, no existen reparos para que por medio de normas de igual rango legal - como las de la ley 17.319 - dictadas en ejercicio de la misma potestad legislativa del inc. 11 del art. 67 de la Constitución Nacional, se atribuya el dominio de los yacimientos de hidrocarburos al gobierno nacional y se lo autorice por sí y por sus empresas a convocar licitaciones y celebrar contratos para la exploración o explotación de tales combustibles.

No puede resultar atentatorio al principio de autonomía provincial el ejercicio por la Nación de facultades que le han sido delegadas, por más que deban ejercitarse en el territorio mismo de los estados provinciales."

- Se transfiere el dominio público de los yacimientos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encuentren, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de Doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base. Dicha transferencia tendrá lugar cuando se haya cumplido lo establecido en el Artículo 22 de la ley (sancionada y promulgada como ley modificatoria de la Ley N° 17.319 para adecuarla a este nuevo régimen), salvo en los siguientes casos, en los que tiene lugar a partir del vencimiento de los respectivos plazos legales y/o contractuales:
 - a) El área asignada a YPF Sociedad Anónima para sus actividades de exploración y/o explotación por sí, por terceros o asociada a terceros, que se consignan en el Anexo I y III de la ley;
 - b) Las concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas a empresas privadas de conformidad a las disposiciones de las Leyes N° 17.319 y N° 23.696 y los Decretos N° 1.055/89, N° 1.212/89 y N° 1.589/89, vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley y que se detallan en Anexo II; y
 - c) Los permisos de explotación y concesiones de explotación que se otorguen en el futuro, como consecuencia de la reconversión de contratos celebrados con respecto a áreas asignadas a YPF Sociedad Anónima, que se consignan en los Anexos I y III de la ley. En el caso de las áreas que, en el marco de la Ley N. 17.319, se encontraran comprendidas en cursos en trámite al momento de promulgarse la ley, convocados con la finalidad de otorgar permisos de exploración o concesiones de explotación, detalladas en el Anexo IV, y que no hubieren sido adjudicadas, la transferencia de dominio se efectiviza al cumplirse con lo establecido en el Artículo 22 de la ley.

Continúan perteneciendo al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se encontraran en el territorio de la Capital Federal o en su jurisdicción sobre el lecho argentino del Río de la Plata, como así también aquellos que se hallaren a partir del límite exterior del mar territorial, en la plataforma continental o bien hasta una distancia de Doscientas (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base.

En las áreas cedidas a las Provincias en virtud de lo establecido en el Artículo 20 del Decreto N° 1.055/89 (zonas de explotación abandonadas o de escasas reservas), la transferencia, se perfecciona al momento de promulgarse la ley.

- La Comisión de Provincialización de Hidrocarburos tiene a su cargo redactar el proyecto de Ley Modificatoria de la Ley N° 17.319.
- Se aprueba lo dispuesto por el Decreto N° 2.778/90, que transformó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, regida por la Ley N. 19.550, Capítulo II, Sección V, Artículo 163 a 307 (t.o.1984).
- Se declara "sujeto a privatización" al Capital Social de YPF Sociedad Anónima.

El primer interrogante que surge es si la transferencia del dominio público de los yacimientos dispuesta en la ley, implica también la del dominio eminente sobre los mismos. La respuesta es negativa, dado que, en primer término, se ha opinado que uno y

otro son institutos distintos³⁸. Asimismo, se hace notar que si bien se transfería el dominio público a las provincias, en los Arts. 2 a 4, y 18 a 23 se introducían modulaciones a tal principio, cuyo fundamento no podía ser otro que la intención del legislador de mantener ciertas potestades federales emergentes de la subsistencia del dominio eminente federal, ello es de suponer, con fundamento en la necesidad coyuntural de contar con los ingresos que tal dominio sobre los yacimientos supone.

De todos modos, esta situación sólo se mantuvo vigente por menos de dos años, hasta la reforma de la Constitución Nacional de 1994

2.1.2.2. La reforma constitucional de 1994

El artículo 124 de la Constitución Nacional dispuso: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

Con este dispositivo confluyen, jurídicamente, a partir de 1994 en cabeza de las provincias, ambos dominios, el eminente y el público.

³⁸ Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, Tomo: 0213, Página: 085, Fecha: 27 de abril de 1995, Número de Dictamen: 000061, Partes: Dirección Nacional de Vialidad, Emisor: Alberto Manuel García Lema. Cabe destacar que la Procuración del Tesoro de la Nación es el máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional.

Sección 2. La potestad regalista

2.2.1. Antecedentes

El término regalía (*regalie* [francés], *royalty* [inglés]), tiene origen en la época en que el Rey tenía derechos exclusivos sobre ciertas cosas (minas, carreteras, etc.) y cuyo uso consentía mediante el pago de una regalía.

De allí que los recursos minerales y demás riquezas contenidas en el subsuelo siempre se han regido por el principio legal acuñado sobre tal base: ser propiedad del Estado.

Este principio ha sido conocido, como Sistema Regalista o Dominial, apareciendo en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de lo establecido por las antiguas leyes españolas que atribuían a la corona la propiedad de las minas, con la salvedad de que la propiedad del Rey fue sustituida por la de propiedad de la República.

Son antecedentes relevantes al respecto el Estatuto de Hacienda y Crédito Público de 1853, por el que se ratificó la vigencia de las denominadas Ordenanzas de México de la época colonial, en las cuales se atribuía el dominio eminente u originario de las minas a la Nación; el Código Civil de 1869, el Código de Minería de 1886 y la Ley N° 12.161 de 1935, integrante del Código de Minería, por la que se consideró a las minas bienes privados de la Nación o de las provincias según el territorio en el que se encontraran.

2.2.2. Concepto, naturaleza y fundamento

Se define a la regalía como la detracción de un porcentaje del mineral extraído en boca-pozo o boca-mina, según se trate o no, respectivamente de hidrocarburos, pagadero en especie y eventualmente sustituible por pago en dinero.

La naturaleza de la potestad regalista se ha buscado en:

- Recurso fiscal: retribución obligatoriamente establecida por el Estado que el explotador paga a éste por el agotamiento de los yacimientos minerales sobre los que el primero tiene el dominio originario. Es la postura mayoritaria, ya que carece de muchos de los caracteres distintivos de los tributos.

En este caso, la potestad regalista recae en la persona jurídica de derecho público que detente el dominio originario sobre el yacimiento, esto es, el Estado Nacional o provincial según la norma respectiva.

En el caso de la Constitución vigente, por el art. 124, recae en las provincias como se indicara.

- Tributo. Impuesto directo: se considera tal, aquél que se recaude de sujetos inscritos en un registro llevado por los órganos recaudadores, o aquél en el que el obligado al pago sea quien en definitiva la soporte sin posibilitar su traslación, o aquél que recae sobre una manifestación inmediata de riqueza. Postura minoritaria.

En este caso, la Constitución Nacional actual en su artículo 75 inc.- 2, establece que la potestad para el establecimiento de contribuciones directas y por tiempo indeterminado es exclusiva y corresponde a las provincias.

El texto anterior contenía una disposición análoga.

2.2.3. Evolución histórica de la potestad regalística

Como se advierte de lo expuesto, la potestad regalista se encuentra indisolublemente relacionada con la persona de derecho público que detente el dominio eminente, dado que ese poder, jurisdicción, "potestas" o capacidad de actuar sobre el yacimiento, que le confiere su naturaleza de bien de utilidad pública.

No obstante ello, como ocurre con muchos otros institutos, el derecho positivo (es decir, la legislación que establece un determinado régimen jurídico sobre un instituto) no va de la mano con la naturaleza jurídica del instituto al que se refiere. Influyen en ello múltiples razones de carácter extrajurídico: coyunturales, económicas, políticas, etc.

Es por ello que, si bien se ha hecho una introducción un tanto extensa relativa al dominio minero y las razones que abonan que el mismo deba asentar en cabeza de la Nación o de las Provincias, ello es fundamental en orden a un mejor entendimiento del problema y las posibles implicancias del mismo, en su totalidad, más allá del divorcio entre derecho positivo e instituto.

En este orden, podemos sintetizar la evolución histórica de la potestad regalista, en los siguientes períodos:

a) Hasta el 1-4-1935

Esta etapa comprende hasta la sanción de la Ley N° 12.161 (BO 1-4-1935). Como se explicara anteriormente, no existía imposición de regalía alguna de parte del Gobierno Federal, distinta de los impuestos comunes. Existía el consenso sobre el dominio eminente y público de las Provincias sobre los yacimientos.

b) Desde el 1-4-1935 hasta el 13-11-1958

Esta etapa comprende desde la sanción de la Ley N° 12.161 (BO 1-4-35), hasta la sanción de la Ley N° 14.773. La primera modifica el Código de Minería, introduciendo el régimen relativo a los hidrocarburos líquidos y gaseosos. Declara a los yacimientos de los mismos bienes del dominio privado de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren (art. 1). Se fija una "contribución" (sic) del 12 % del producto bruto por la explotación de los yacimientos a favor del Estado Nacional o provincial en cuyo territorio se encuentre el yacimiento. Establecía un sistema de permisos de exploración y concesiones de explotación.

c) Desde el 13-11-58 al 30-06-1967

Este período comprende desde la sanción de la Ley N° 14.773 hasta la sanción de la Ley N° 17.319. La Nación nacionaliza los yacimientos. Se elimina el sistema de permisos de exploración y concesiones de explotación, restringiendo la adquisición de nuevos

yacimientos por parte de los sujetos privados. La explotación petrolera se instrumenta a través de contratos de locación de obra retribuidos en dinero, sin adquirir derecho de propiedad alguno, ni sobre los yacimientos ni sobre el petróleo extraído. Los derechos de las provincias se limitaban a una participación por sobre lo producido por YPF por sí o a través de sus contratistas, consistente en el 50 % del producto neto de la explotación (art. 5), que no podía ser inferior al 12 % del producto bruto (art. 9).

d) Desde el 30-06-1967 al 6-11-1992

Este período comprende desde la sanción de la Ley N° 17.319 hasta la sanción de la Ley N° 24.145. Se vuelve al sistema anterior de permisos y concesiones; sin embargo la selección del contratante era por concurso, y la concesión era por tiempo determinado. El concesionario no adquiría la propiedad del yacimiento, como consecuencia del carácter público del dominio involucrado. Establecía regalías del 12 % del producto bruto, pagaderas a la Nación en efectivo o especie a opción de la Nación, que a su vez las entregaba a las provincias. El Poder Ejecutivo puede reducir hasta el cinco por ciento (5%) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos. El Estado Nacional reconoce en beneficio de las provincias dentro de cuyos límites se explotaren yacimientos de hidrocarburos, una participación en el producido de dicha actividad pagadera en efectivo y equivalente al monto total que el Estado Nacional perciba en concepto de regalías (art. 12); y se destina al desarrollo del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, un porcentaje de la regalía que perciba por la explotación de los yacimientos de hidrocarburos ubicados en dicho territorio (art. 13).

e) Desde el 6-11-1992 al 11-8-2003

Este período comprende desde la sanción de la Ley N° 24.145 hasta el dictado del Decreto N° 546/03. La ley mencionada, junto con la transformación de YPF en YPF SA y su privatización, dispuso la transferencia a las provincias de algunos yacimientos en los términos explicados más arriba (no resultaron ser los de mayor relevancia). En cuanto a las regalías, establecía cierta participación a las provincias en su art. 2, y en los arts. 19 a 23 establecía un régimen de determinación del monto de la deuda reclamada por las provincias en concepto de regalías de petróleo y gas. En caso de determinarse una acreencia en favor de las Provincias, la misma es cancelada mediante la entrega de Acciones Clase "B" de YPF Sociedad Anónima y/o de Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos. Estos Bonos pueden ser empleados por las Provincias, a su valor nominal, para la adquisición de las acciones Clase "B" de YPF Sociedad Anónima, para cancelar deudas con el Estado Nacional, para adquirir otros activos del Estado Nacional que éste enajenase total o parcialmente, o bien a su valor de mercado para otras aplicaciones. El Estado Nacional debe reconocer a las Provincias en cuyo territorio se encuentren, a título de participación, el diez por ciento (10%) sobre el derecho de asociación percibido y, en su caso, a percibir, por las denominadas Áreas Centrales de YPF Sociedad Anónima y por las áreas de las Cuencas Austral y Noroeste.

Debe recordarse que, en 1994, la Constitución reformada transfirió el dominio eminente sobre los yacimientos de hidrocarburos a las provincias, y con él, en teoría, la potestad regalista, de modo tal que a partir de esta fecha, puede afirmarse que es notable el divorcio existente entre la realidad fáctica y la realidad normativa.

f) Desde el 11-8-2003

Con el dictado del Decreto N° 546/03 se reconoce a los Estados Provinciales, a través de sus organismos concedentes o de aplicación, el derecho a otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación, almacenaje y transporte de hidrocarburos en sus respectivas jurisdicciones sobre aquellas áreas que se reviertan a las Provincias, denominadas "en transferencia" por el Decreto N° 1955 de fecha 4 de noviembre de 1994, y sobre aquellas áreas que se definan en sus planes de exploración y/o explotación por la propia Autoridad Provincial competente, y a ejercer, dentro de sus jurisdicciones, todas las competencias que el Artículo 98 de la Ley N° 17.319 otorga al Poder Ejecutivo Nacional. Continúan, sin embargo, bajo jurisdicción nacional, permisos de exploración y concesiones de explotación y de transporte de hidrocarburos otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional sobre áreas o yacimientos localizados en las Provincias, hasta el dictado de la ley modificatoria de la Ley N° 17.319.

Puede entenderse que, de esta manera, queda abierto el camino para concretar la transferencia definitiva y plena de los yacimientos a las provincias. El procedimiento será complejo, ya que involucrará en muchos casos la creación de organismos provinciales de regulación y contralor, la capacitación del personal, la negociación o renegociación de contratos, etc.

Debe recordarse que este Decreto de Necesidad y Urgencia no goza aún de la ratificación legislativa necesaria para que su carácter sea definitivo.

Seguidamente se resumen en un cuadro sintético la evolución comentada previamente.

**REGALÍAS PETROLERAS
SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN**

Norma	Fecha B.O.	Resumen
Ley N° 12.161	01/04/1935	<ul style="list-style-type: none"> Las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos son bienes de dominio privado de la Nación o de las provincias según el territorio en que se encuentren. El Estado Nacional tiene facultad para limitar o prohibir la importación o exportación de hidrocarburos cuando en casos de urgencia lo aconsejen razones de interés público. El Estado Nacional o provincial percibirá como contribución, el 12% del producto bruto.
Ley N° 14.773 (derogada por Ley N° 17.319)	13/11/58	<ul style="list-style-type: none"> Nacionalización de los yacimientos: son bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional. El Estado Nacional reconoce a las Provincias donde se encuentren los yacimientos una participación en el producido.
Ley 17.319 (vigente)	30/06/1967	<ul style="list-style-type: none"> Incorporación de las empresas privadas en las actividades. La aplicación está a cargo de la Secretaría de Estado de Energía y Minería. El Estado Nacional reconoce a las Provincias donde se encuentren los yacimientos una participación en el producido.
Decreto N° 8.546/68 (vigente)	31/12/1968	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentario de Ley 17.319
Decreto N° 6.815/69 (vigente)	03/11/1969	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentario de Ley 17.319. Régimen Tributario Especial
Decreto N° 2.407/83 (vigente)	20/09/1983	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentario de Ley 17.319. Normas de seguridad para el expendio de combustibles por surtidor.
Decreto N° 1.443/85 (vigente)	09/08/1985	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentario de Ley 17.319. Se faculta a YPF a convocar a concurso público internacional y celebrar contratos destinados a la exploración y posterior explotación de hidrocarburos.
Decreto N° 1.055/89 (vigente)	12/10/1989	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentario de Ley 17.319. Se avanza en la desregulación progresiva de la actividad.
Decreto N° 2778/90 (vigente)	11/01/1991	<ul style="list-style-type: none"> Transformación de YPF Sociedad del Estado, en Sociedad Anónima, aprobándose el plan de Transformación Global.

<p>Decreto N° 44/91 (vigente)</p>	<p>11/01/1991</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319. Se regula el transporte de hidrocarburos, designándose a la Secretaría de Energía como autoridad de aplicación.
<p>Ley N° 24.145 (vigente)</p>	<p>06/11/1992</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se transfiere el dominio público de los yacimientos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encuentren. • Esta transferencia se perfeccionará una vez sancionada y promulgada la nueva ley modificatoria de la Ley N° 17.319, salvo en determinados casos enumerados en su art. 1°, en los que la transferencia tendrá lugar a partir del vencimiento de los respectivos plazos legales y/o contractuales. • La Comisión de Provincialización de Hidrocarburos tendrá a su cargo redactar el proyecto de ley modificatoria de la Ley N° 17.319. • Se declara "sujeto a privatización" al Capital Social de YPF Sociedad Anónima.
<p>Decreto N° 1.106/93 (vigente)</p>	<p>03/06/1993</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto social de Y.P.F. S.A.
<p>Constitución Nacional Art 124</p>	<p>22/08/1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> • "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio."
<p>Decreto N° 1.955/94 (vigente)</p>	<p>11/11/1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del régimen transitorio de exploración y posterior explotación de hidrocarburos de aquellas áreas que no han sido incluidas en alguno de los Anexos de la Ley 24.145 o que habiendo sido incluidas en dichos anexos, se hubieran revertido con anterioridad a la promulgación de la futura Ley a sancionarse.
<p>Decreto N° 546/03 (vigente)</p>	<p>11/08/2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Norma complementaria del Decreto 1955/94. Se reconoce a los Estados Provinciales el derecho a otorgar permisos. • Transfiere las actuales potestades de la Secretaría de Energía y del Poder Ejecutivo Nacional, según sea el caso, a las respectivas Autoridades Provinciales, explicitando la facultad de estas últimas de otorgar permisos de exploración, concesiones de explotación y concesiones de transporte para desarrollar sus recursos hidrocarburíferos, en virtud de lo prescrito por el artículo 124, segundo párrafo, de la Constitución Nacional. - La coordinación y dictado de la política general en materia de hidrocarburos permanece a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, por medio de la Secretaría de Energía.

2.2.4. El rol del Estado Nacional en el marco de la actual legislación

Hasta la eventual concreción de las transferencias plenas a las Provincias, el Estado Nacional detenta con carácter residual, todas las facultades de las que gozaba hasta el momento de la sanción de la última legislación.

En particular, surge de los considerandos que es voluntad del Estado Nacional conservar “*el rol de coordinación y dictado de la política general en materia de hidrocarburos*”, por lo cual crea un régimen de información a favor de la Secretaria de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Arts. 2, 3, 6 y 7).

En fundamento de esta potestad que continuará ejerciendo el Poder Ejecutivo Nacional, puede recurrirse a la denominada “*cláusula del progreso*” o “*policía de la prosperidad*” del art. 75 inc. 18 CN.

Es que la fijación de una política petrolera nacional (que involucre administración de reservas, exportaciones, importaciones, etc.) podría definirse como un conflicto o contraposición de valores con respecto a las propias potestades provinciales. En tal caso, cuando hay que optar entre valores jurídicos contrapuestos, la elección hecha en favor del que posee más jerarquía es la solución constitucional. Todo conflicto jurídico es un conflicto de valores, y producido un conflicto insalvable de valores, el bien jurídico más valioso es el que debe prevalecer. En la ocasión, los valores que deben prevalecer sin duda, son los contenidos en el artículo 75, inciso 18 de la Constitución Nacional, que consagra la llamada “*policía de prosperidad*”³⁹. Esta cláusula, que se incluyó debido al influjo de Alberdi, ha sido considerada como “*importantísima*”, ya que “*prosperidad del país, adelanto y bienestar de todas las provincias*” significa bien común del país en su totalidad. Su alcance se encuentra hoy confirmado por el inciso 19 del mismo cuerpo legal⁴⁰, fruto de la Convención Reformadora de 1994; siendo no obstante admisible la introducción de modulaciones de acuerdo a la participación reconocida a las provincias en el inc. 17 § 2 del mismo cuerpo legal⁴¹.

³⁹ Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

⁴⁰ Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. (...)

⁴¹ (...) Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Apéndice 1

Actividades involucradas en la industria petrolera

EXPLORACIÓN: Consiste en el conjunto de operaciones necesarias para la búsqueda de hidrocarburos naturales, mediante la utilización de diversas técnicas geológicas, geofísicas, geoquímicas u otras como lo serían por ejemplo, la perforación de pozos.

Esta actividad representa la etapa más riesgosa y determinante de la industria petrolera y el éxito de sus resultados, de alguna manera, define la permanencia y magnitud del desarrollo de esta industria. Así mismo, por tratarse de actividades riesgosas, se utilizan técnicas modernas que se fundamentan en estimados e interpretaciones con un elemento importante de incertidumbre en lo referente a sus resultados.

La búsqueda de yacimientos es indispensable para garantizar a la industria suficientes reservas que justifiquen la magnitud de las inversiones que son requeridas para producir, transportar, almacenar, refinar y distribuir los hidrocarburos y sus derivados.

EXPLOTACIÓN: Consiste en el conjunto de operaciones empleadas para traer a la superficie los hidrocarburos naturales, utilizando la energía natural del yacimiento (conocida como extracción primaria) o mediante la aplicación de otros métodos de extracción (denominada extracción adicional).

Mediante la actividad de explotación se desarrollan los descubrimientos hechos durante la fase de exploración y la misma constituye una función básica de la operación con gran incidencia en la consecución de los objetivos de la industria petrolera.

La explotación se inicia con los estudios de geología e ingeniería necesarios para definir las acumulaciones petrolíferas, que luego se desarrollarán a través de la perforación de pozos y la construcción de instalaciones conexas de producción. Esta actividad incluye asimismo, todo lo relativo a la extracción, manejo y tratamiento de los hidrocarburos y al final, la entrega de los mismos a los lugares de almacenamiento de donde son transportados a los sitios de distribución o exportación correspondientes.

TRANSPORTE: Consiste en el conjunto de operaciones requeridas para llevar los hidrocarburos naturales y los productos obtenidos de su refinación a los sitios de almacenamiento o centros de consumo.

En sus orígenes, para transportar el crudo a cortas distancias, por vía terrestre o fluvial, se utilizaron barriles de diferentes volúmenes cuyas muelas estaban sujetas en los extremos y en el medio por flejes muy ajustados para impartirles mayor hermeticidad.

Posteriormente, el incremento de la producción petrolera incidió en el aumento de la fabricación de los barriles de madera y luego se construyeron barriles de metal. Así mismo, en aquella época se optó por utilizar lo que se denominó "la regla de Virginia Occidental" que definía el barril para transportar petróleo como un recipiente hermético capaz de contener 40 galones y una porción extra de 2 galones a favor del comprador, con lo cual y derivado de tal situación, en la actualidad el barril petrolero universalmente aceptado contiene 42 galones, equivalentes a 159 litros, manteniendo

sus dimensiones originales de aproximadamente 88 centímetros de altura y 48 de diámetro.

El transporte de crudos se puede realizar por vía terrestre, fluvial y marítima. Por vía terrestre se utiliza un sistema conocido como oleoductos, que está constituido por la tubería troncal o principal y el patio de tanques. La parte del sistema de oleoductos llamada tubería troncal, es aquella que se extiende entre el área de producción y los patios de tanques o terminales de embarque.

El crudo fluye desde el yacimiento hacia el pozo, asciende por flujo natural o bombeo mecánico hasta el cabezal del pozo y es llevado mediante tuberías de flujo hasta las estaciones recolectoras y luego a los patios principales de tanques y de allí es bombeado a través de las tuberías troncales hasta la refinería o terminal de embarque correspondiente.

Los terminales de embarque, antes referidos, son instalaciones que reciben los crudos provenientes de los patios de tanques y los productos elaborados por las refinerías con el fin de almacenarlos y luego embarcarlos hacia distintos sitios dentro del país o del exterior.

El transporte marítimo internacional permite exportar el producto a diversos países, en barcos especiales a los cuales se les paga un flete o precio por el transporte de dicha mercancía y para ello existen diferentes modalidades para el fletamento de buques dependiendo del tiempo, del viaje, del volumen de crudo transportado, etc.

ALMACENAMIENTO: Consiste en la colocación y retención de los hidrocarburos naturales y productos de su refinación en depósitos en el suelo o en el subsuelo inmediato (tanques subterráneos para guardar productos refinados) o en el subsuelo profundo (domos de sal para guardar petróleo o gas). Se trata de una actividad que está muy relacionada con el transporte de hidrocarburos.

En los terminales también se realiza una actividad de almacenamiento de los productos elaborados por las refinerías y es el lugar donde se realiza la fiscalización antes comentada, cuyo procedimiento consiste en la medición del volumen de cada tanque donde se almacena petróleo para exportar, vender o utilizar en cualquier forma.

REFINACIÓN: Constituye el conjunto de operaciones unitarias físicas y químicas requeridas para separar y transformar los hidrocarburos con el fin de obtener productos de determinadas especificaciones cuyas composiciones son hidrocarburos. Dentro del conjunto de operaciones unitarias se pueden mencionar las de adsorción, absorción, refrigeración, destilación y la de mezcla o manufactura, entre otras. Los procesos de refinación son a su vez, la separación, la conversión y la conversión profunda.

El petróleo crudo tal y como es extraído del subsuelo es de un uso muy restringido porque no satisface los requerimientos de calidad exigidos en las diferentes aplicaciones industriales; por ello el mismo es procesado en plantas complejas y costosas para obtener productos técnicamente útiles y de comercialización.

COMERCIALIZACIÓN: Está compuesto por la actividad de mercadeo interno y la de comercio internacional de hidrocarburos. El comercio exterior de hidrocarburos

comprende la exportación de los mismos así como de los productos refinados y todas las actividades que le son inherentes. Esta fase del negocio petrolero es la más importante y constituye la operación que origina los ingresos para la industria de los hidrocarburos.

Capítulo 3

La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas

3.1. Introducción

En este capítulo se analiza la importancia relativa de las regalías como recurso de financiamiento de los gobiernos provinciales de Argentina. La intención es evaluar la relevancia económica, y consecuentemente política, que el tema reviste en el marco de los acuerdos federales fiscales y financieros en general y tributarios en particular. Asimismo, se evalúa el comportamiento fiscal de los gobiernos durante los años ochenta, noventa y principio del actual milenio, con relación a la volatilidad del precio internacional del petróleo. Por último, el tratamiento tributario de los derivados del petróleo (Impuesto a los Combustibles), que no puede desconocerse al momento de definir la política pública en materia del recurso no renovable.

Un aspecto que debe resaltarse es que el tema de las regalías, categorizadas como un “recurso no tributario”, a diferencia de los recursos tributarios usuales de los gobiernos subnacionales, plantea la existencia de asimetrías extremas entre provincias, es decir, entre las que poseen recursos no renovables y las que carecen de ellos. Se trata de asimetrías muy diferentes a la más comunes referidas a las bases imponibles de los impuestos, que registran naturales diferencias en su distribución espacial.

En efecto, las provincias suelen tener como recurso propio un menú tributario muy similar entre sí, a excepción de las regalías. Los Impuestos a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotores y Sellos, han constituido y continúan constituyendo en el presente, los integrantes básicos de la estructura tributaria clásica de estos gobiernos⁴². Por cierto que los rendimientos de cada uno de estos tributos difiere entre provincias, pero en el caso del rendimiento de las regalías, por razones obvias, la divergencia resulta superlativa.

3.2. Las regalías y los recursos corrientes de las provincias

En el Cuadro N° 1 se muestra el detalle de las regalías recibidas por las provincias argentinas y el total de los ingresos corrientes consolidados (24 jurisdicciones), los que incluyen tanto recursos propios como los provenientes del nivel nacional de gobierno (por tanto, comprendiendo a las transferencias derivadas del régimen de coparticipación federal de impuestos y otras transferencias nacionales).

Del mismo se infiere la baja relevancia que en el total de los recursos propios consolidados de las 24 jurisdicciones representan estos recursos. Sin embargo, no ocurre lo mismo en las provincias que poseen los recursos no renovables, particularmente en las seis provincias petroleras más importantes, es decir, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza. En el Cuadro N° 2 se vuelca la información correspondiente.

⁴² Para un análisis empírico de estas fuentes tributarias, ver Piffano, H. (1998a), (1998b) y (1998c). Asimismo, Di Gresia, L., Garriga, M., y Piffano, H. (2003).

Los Gráficos N° 1 y N° 2 muestran la evolución de las regalías recibidas en las últimas dos décadas por las seis provincias petroleras más importantes; el primero referido al monto total en miles de pesos y el segundo mostrando su relevancia respecto a los ingresos corrientes de estas provincias.

CUADRO N° 1. REGALÍAS E INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (24 JURISDICCIONES)			
AÑO	TOTAL REGALÍAS	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	REGALÍAS / INGRESOS CORRIENTES (%)
1983	749,500	12,823,778	5.8
1984	691,900	12,677,666	5.5
1985	843,800	12,542,666	6.7
1986	1,078,400	15,214,409	7.1
1987	1,007,400	13,175,381	7.6
1988	1,007,400	13,175,381	7.6
1989	625,400	11,557,643	5.4
1990	588,656	11,334,376	5.2
1991	460,384	14,530,072	3.2
1992	540,290	21,591,478	2.5
1993	546,968	24,768,354	2.2
1994	578,331	26,782,896	2.2
1995	644,847	26,005,183	2.5
1996	792,015	27,933,507	2.8
1997	838,320	30,816,770	2.7
1998	624,609	32,031,743	1.9
1999	729,563	31,090,455	2.3
2000	1,124,596	31,845,155	3.5
2001	1,050,299	29,316,000	3.6
2002	2,085,790	31,722,982	6.6

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto en miles de pesos corrientes.
Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

**CUADRO N° 2. REGALÍAS E INGRESOS CORRIENTES
DE LAS 6 PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES (1)**

AÑO	TOTAL REGALÍAS SEIS PROVINCIAS	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	REGALÍAS / INGRESOS CORRIENTES (%)
1983	696,900	2,040,058	34.2
1984	635,000	1,811,025	35.1
1985	759,500	2,043,204	37.2
1986	978,200	2,651,697	36.9
1987	839,200	2,369,955	35.4
1988	839,200	2,369,955	35.4
1989	574,500	2,005,567	28.6
1990	530,400	1,714,465	30.9
1991	420,686	2,060,565	20.4
1992	496,537	2,974,416	16.7
1993	499,467	3,362,090	14.9
1994	527,999	3,864,398	13.7
1995	594,841	3,659,125	16.3
1996	736,878	3,987,981	18.5
1997	769,587	4,267,186	18.0
1998	552,814	4,297,213	12.9
1999	646,585	4,290,850	15.1
2000	1,011,651	4,735,634	21.4
2001	967,149	4,528,302	21.4
2002	2,004,995	5,622,834	35.7

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes.

(1) Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

GRAFICO N° 1. REGALIAS DE LAS SEIS PROVINCIAS RELEVANTES
(SANTA CRUZ, NEUQUEN, TIERRA DEL FUEGO, CHUBUT, RIO NEGRO, MENDOZA)

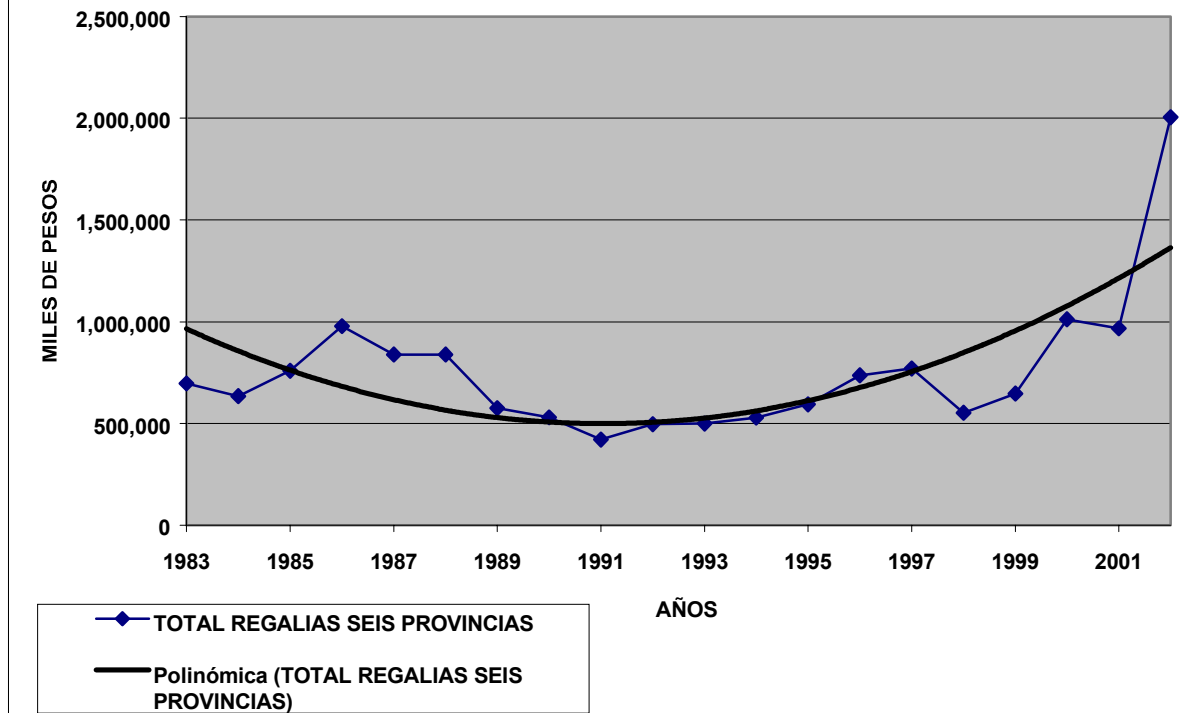
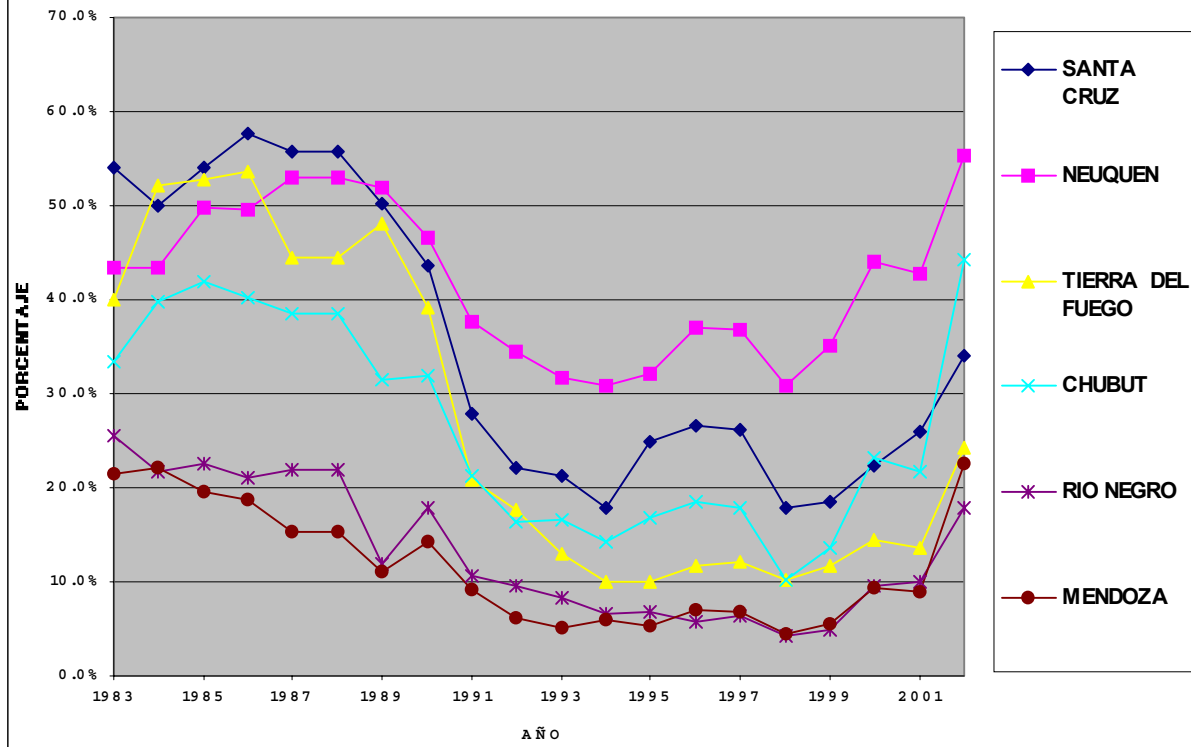


GRAFICO N° 2. LAS REGALIAS DE LAS SEIS PROVINCIAS PETROLERAS MAS IMPORTANTES
COMO PORCENTAJE DE SUS INGRESOS CORRIENTES



De los datos mostrados surge lo importante que son estos recursos en las provincias petroleras, no obstante su evolución dispar entre los primeros y los últimos años de la serie mostrada. Especialmente es importante resaltar el hecho de que la recuperación registrada de los recursos por regalías de los últimos años, luego en un primer período de tendencia declinante, comienza a operar precisamente a partir del inicio de la recesión que azotara al país desde 1998.

Dado que los recursos tributarios no ligados a los volúmenes y a los precios de un *commodity* como el petróleo, son altamente sensibles a la evolución del ingreso nacional, es claro que la caída de los rendimientos tributarios a partir de 1998 de la canasta tributaria provincial tradicional (en particular Ingresos Brutos de alta elasticidad producto y fuente de aproximadamente la mitad de los recursos propios provinciales), no debió afectar de forma similar a este grupo de seis provincias con relación al resto de las 24 jurisdicciones.

Para el año 2002, pos devaluación, las regalías representaron el 35,7% de los ingresos corrientes de las seis provincias petroleras. Pero entre ellas existen asimismo diferencias, las que pueden observarse en el Cuadro N° 3 y el Gráfico N° 2. Las de mayor importancia son Santa Cruz y Neuquen, y para los años de la primer década observada, también Tierra del Fuego⁴³.

CUADRO N° 3. REGALÍAS CON RESPECTO A LOS INGRESOS CORRIENTES SEIS PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES (%)									
AÑO	STA. CRUZ	NEUQ	T. DEL FUEGO	CHUB	RIÓ NEGRO	MEND	LA PAMPA	OTRAS PROV	TOTAL
1983	54.1	43.3	39.9	33.4	25.5	21.6	5.5	11.6	5.8
1984	50.0	43.3	52.1	39.8	21.8	22.1	6.3	11.3	5.5
1985	54.1	49.8	52.8	41.9	22.6	19.6	6.0	18.0	6.7
1986	57.6	49.6	53.7	40.1	21.1	18.8	6.4	17.4	7.1
1987	55.7	52.9	44.5	38.5	21.9	15.4	7.8	29.0	7.6
1988	55.7	52.9	44.5	38.5	21.9	15.4	7.8	29.0	7.6
1989	50.2	52.0	48.1	31.4	12.0	11.1	4.5	11.4	5.4
1990	43.6	46.7	39.1	31.8	18.0	14.2	4.2	16.2	5.2
1991	27.9	37.7	20.8	21.3	10.7	9.0	2.6	8.0	3.2
1992	22.1	34.4	17.7	16.4	9.7	6.1	2.0	6.4	2.5
1993	21.2	31.7	13.0	16.6	8.2	5.1	1.8	6.3	2.2
1994	17.8	30.9	9.9	14.3	6.6	5.9	1.4	6.8	2.2
1995	25.0	32.1	9.9	16.8	6.7	5.4	1.5	6.7	2.5
1996	26.6	37.0	11.6	18.6	5.8	7.0	1.8	6.5	2.8
1997	26.1	36.7	12.2	18.0	6.3	6.8	2.3	7.1	2.7
1998	17.9	30.9	10.3	10.2	4.2	4.4	1.0	7.6	1.9
1999	18.5	35.1	11.7	13.6	4.8	5.4	1.3	9.1	2.3
2000	22.4	44.0	14.4	23.2	9.5	9.3	3.8	10.9	3.5
2001	26.0	42.8	13.7	21.7	10.0	8.9	4.0	8.0	3.6
2002	34.0	55.3	24.4	44.2	17.8	22.5	3.2	7.9	6.6

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

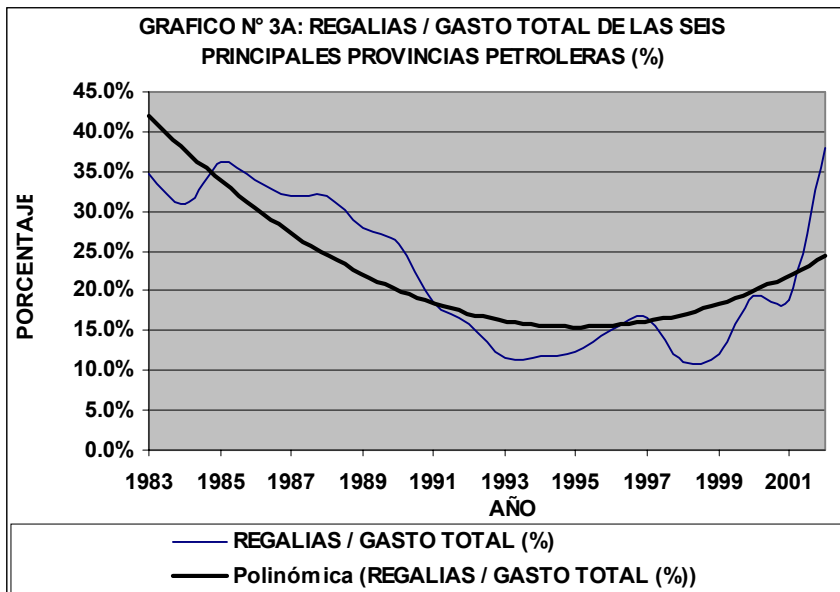
⁴³ El cambio de la importancia relativa de las regalías reconocidas a Tierra del Fuego, nace luego de su provincialización.

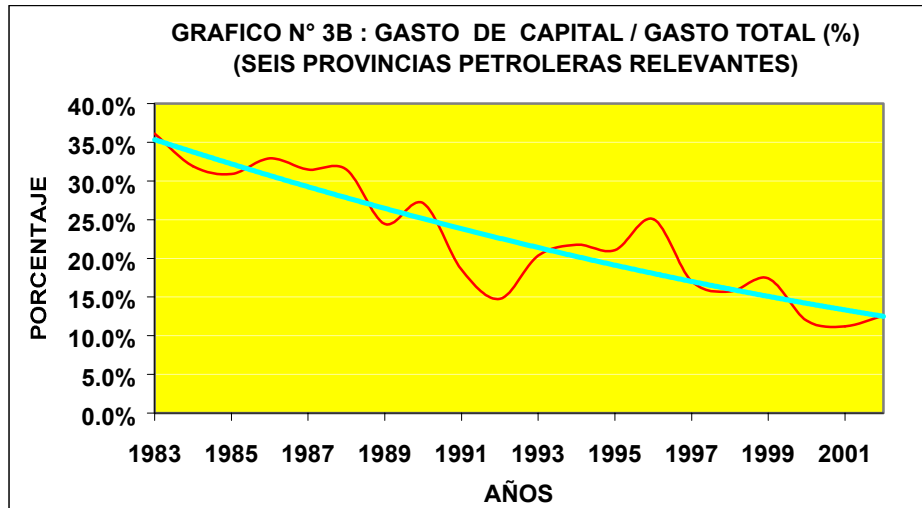
3.3. Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras

Finalmente, a fin de evaluar la importancia relativa de las regalías como fuente de financiamiento del gasto total de las seis provincias más importantes en materia petrolera, se exponen el Cuadro N° 4 y los Gráficos N° 3^a y 3B.

CUADRO N° 4. REGALÍAS Y GASTOS TOTALES DE LAS SEIS PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES (1)				
AÑO	REGALÍAS SEIS PROVINCIAS	TOTAL DE GASTOS	REGALÍAS / GASTO TOTAL (%)	GASTO DE CAPITAL / GASTO TOTAL (%)
1983	696,900	2,006,000	34.7	36.1
1984	635,000	2,057,800	30.9	31.9
1985	759,500	2,100,900	36.2	30.9
1986	978,200	2,879,500	34.0	32.9
1987	839,200	2,623,900	32.0	31.5
1988	839,200	2,623,900	32.0	31.5
1989	574,500	2,065,400	27.8	24.5
1990	530,400	2,053,262	25.8	27.1
1991	420,686	2,256,431	18.6	18.5
1992	496,537	3,140,060	15.8	14.8
1993	499,467	4,288,711	11.6	20.3
1994	527,999	4,471,816	11.8	21.8
1995	594,841	4,785,578	12.4	21.1
1996	736,878	4,883,923	15.1	25.1
1997	769,587	4,661,744	16.5	17.0
1998	552,814	4,975,973	11.1	15.7
1999	646,585	5,385,763	12.0	17.4
2000	1,011,651	5,223,722	19.4	12.0
2001	967,149	5,160,542	18.7	11.2
2002	2,004,995	5,290,261	37.9	12.6

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes. (1) Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro Y Mendoza.
Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.





En ellos puede advertirse la configuración simétrica de la evolución observada en la comparación con los ingresos corrientes. Ello corrobora que los efectos de los cambios en el nivel general de precios de la economía, que operase durante los años de la convertibilidad y los más recientes luego del abandono de este esquema monetario y los efectos de la devaluación, no han impactado en el nivel de gasto de los gobiernos. Ello debido esencialmente a la política salarial del sector público en general, que no llegó a convalidar con ajustes salariales los cambios operados en el valor de la divisa y en los precios internos de la economía, luego de la devaluación.

Asimismo, permite corroborar que la tendencia del gasto se ha ajustado a la evolución de los recursos corrientes de los gobiernos, circunstancia que confirma la prociclicidad de la conducta fiscal de los gobiernos provinciales, en este caso particular ligado muy estrechamente a la evolución del rendimiento del recurso no renovable⁴⁴.

Finalmente, permite advertir que el destino de las regalías no ha sido el tender a priorizar las erogaciones de capital, en tanto ellas han registrado un proceso de caída relativa en el gasto total, circunstancias que indican que el esfuerzo recaudador ha ido crecientemente destinado a financiar gastos operativos o reducción del déficit de los gobiernos.

3.4. Las regalías y la coparticipación federal de impuestos

El reconocimiento del dominio provincial sobre los recursos no renovables plantea un conflicto evidente dentro del esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias.

El acuerdo fiscal federal suele requerir reglas relativamente estables en la distribución de recursos entre niveles de gobierno y dentro de cada nivel de gobierno. Precisamente esta necesaria estabilidad exige tener en cuenta la volatilidad de las variables fiscales y económicas ligadas a las bases tributarias de los gobiernos.

⁴⁴ La influencia del *commodity* como base de sustentación del recurso a través de las regalías, permite adelantar la hipótesis de que la prociclicidad medida en términos del PBI de estas seis provincias petroleras, no estará estrictamente correlacionado con el ciclo y prociclicidad fiscal del resto de provincias no petroleras. En el punto 3.5. se analiza el comportamiento fiscal en materia de regalías de las provincias petroleras con relación a los cambios en el precio internacional del petróleo.

En los capítulos previos se ha analizado las implicancias que desde el punto de vista económico reviste la explotación fiscal de una fuente no renovable. Lo allí analizado induce a sugerir la centralización de la explotación del recurso. Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 ha reconocido finalmente la propiedad provincial sobre el recurso.

En realidad, si bien un proceso de descentralización aparece como auspicioso desde el punto de vista del reconocimiento de las autonomías provinciales y la mejora del principio de correspondencia fiscal, claramente no se ha elegido el recurso que más se adecua para este objetivo, según lo recomendado por la teoría normativa del federalismo fiscal. Los argumentos técnicos que avalan esta afirmación han sido analizados en el Capítulo 1 al cual nos remitimos para mayor detalle.

Por el contrario, se ha decidido una mayor centralización – y consecuentemente menor autonomía provincial y reducida correspondencia fiscal – para el resto de los recursos corrientes provenientes de fuentes tributarias, muchas de las cuales admiten la posibilidad técnica de ser descentralizadas⁴⁵.

Ahora bien, desde el punto de vista político, la decisión adoptada por los constituyentes con la reforma de 1994 y la legislación ligada al tema, resulta clara en cuanto a que habrá que reconocer que el nuevo acuerdo fiscal federal tendrá que partir de la base de esta descentralización a los fines del diseño del nuevo acuerdo. Particularmente, porque las asimetrías regionales habrán de acentuarse, como los datos de los cuadros y gráficos mostrados así lo indican, y la situación de las propias provincias petroleras se verá muy probablemente afectadas por la volatilidad del precio internacional del petróleo.

Ambos aspectos se verán incrementados hacia futuro en la medida que nuevas áreas petroleras entren en producción – a partir de ahora resorte de decisión de cada provincia donde se encuentre el yacimiento - y hasta tanto el recurso no se agote.

Si bien es posible aceptar algún rol regulador del gobierno central, como se expusiera en el punto 2.4. del Capítulo 2, cualquier esquema legal que implique limitar el ejercicio del dominio (y consecuente la explotación) del recurso, puede ser cuestionado bajo el argumento de vulnerar la propiedad provincial sobre el recurso.

Pero quizás el problema más importante es que este régimen descentralizado de la explotación del recurso no renovable y la volatilidad implícita en el rendimiento de la explotación del recurso, habrá de limitar cualquier acuerdo que decida la distribución de la masa coparticipable en base a fórmulas rígidas, tanto en la primaria como en la secundaria.

Es probable que las rigideces terminen siendo modificadas de hecho, como de hecho en el pasado han sido modificados los porcentajes fijos de distribución de fondos entre Nación y provincias, y entre ellas, al tergiversarse el régimen general de la Ley N° 23.548 por un conjunto de criterios de reparto *ad hoc* (aumento del número de “ventanillas”) que oportunamente condujeran al actual “laberinto de la coparticipación”.

⁴⁵ En Piffano, H. (2003) y Nota 13 de este libro, se analizan distintas alternativas tributarias para los gobiernos provinciales en función de un conjunto amplio de atributos deseables para un sistema tributario subnacional.

La posible solución es convenir la constitución de un Fondo de Estabilización y de Ahorro, alimentado con parte de los recursos provenientes de las regalías, de forma de asegurar que la volatilidad y el agotamiento del recurso no renovable, no implique en el más largo plazo enfrentar conductas estratégicas de los gobiernos presionando sobre el fondo común coparticipable, por cambios bruscos en el rendimiento del recurso a muy corto plazo, y luego nuevas presiones en el más largo plazo cuando se vea agotado el recurso, luego de una explotación acentuada del mismo. Implica, asimismo, distribuir intertemporalmente el gasto financiado con el rendimiento del recurso, de forma de garantizar una provisión estable de los servicios y bienes públicos a cargo del gobierno subnacional en beneficio de la población presente y de la futura.

Sobre este último aspecto, desde el punto de vista económico, las provincias petroleras deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital (*endowment*) que pueda constituirse con las regalías y no el monto mismo de dichas regalías. Es decir, “la anualidad” que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Este es el concepto de uso racional del recurso no renovable. El criterio de destinar a gasto corriente o consumo todo el rendimiento del recurso no renovable, es simplemente destruir el capital en beneficio de la generación presente y proyectando a más largo plazo una futura situación de debilidad fiscal importante, que muy seguramente será planteada como exigencia al resto de los ciudadanos de otras provincias no petroleras. El destinar el monto total de las regalías a gastos de capital físico y humano, en sustitución de dicho *endowment* por su parte, plantea el desafío de asegurar un retorno económico de muy largo plazo de las inversiones públicas, que puede no estar en línea con la calidad necesaria de los gastos de capital incurridos.

De acuerdo con los datos relevados de las últimas dos décadas, puede advertirse la evolución diferente que los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal de impuestos han tenido, respecto al rendimiento de las regalías, en las seis provincias petroleras más importantes. En el Cuadro N° 5 y los Gráficos N° 4 y 5, pueden observarse ambas evoluciones y la correspondiente al total de los recursos de origen nacional destinados a estas provincias.

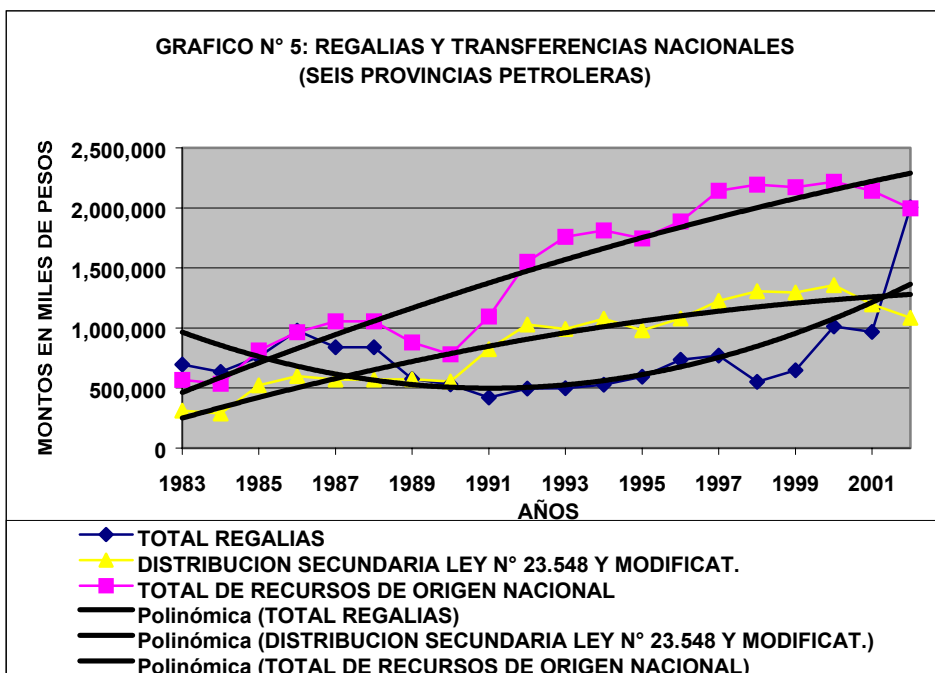
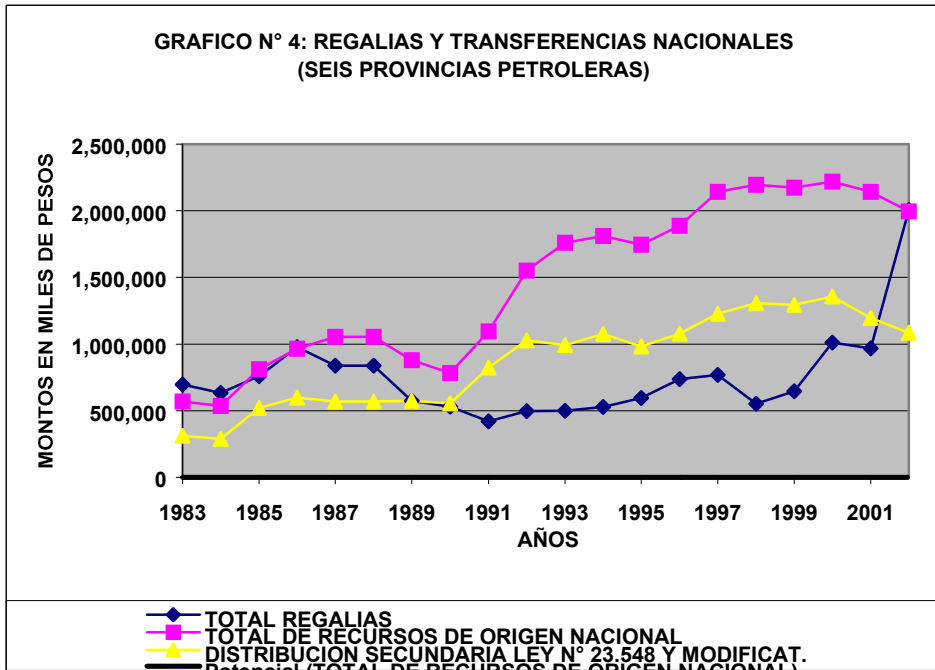
CUADRO N° 5. REGALÍAS Y TRANSFERENCIAS NACIONALES SEIS PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES			
AÑO	TOTAL REGALÍAS	TOTAL DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL	DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA LEY N° 23.548 Y MODIFICAT.
1983	696,900	568,600	312,200
1984	635,000	535,100	287,700
1985	759,500	811,700	521,200
1986	978,200	965,300	598,700
1987	839,200	1,054,700	569,200
1988	839,200	1,054,700	569,200
1989	574,500	879,800	573,500
1990	530,400	781,797	554,454
1991	420,686	1,094,640	823,300
1992	496,537	1,551,599	1,028,263
1993	499,467	1,760,314	992,360
1994	527,999	1,811,392	1,076,188

1995	594,841	1,746,767	982,058
1996	736,878	1,887,742	1,078,256
1997	769,587	2,141,612	1,226,206
1998	552,814	2,194,360	1,305,377
1999	646,585	2,172,459	1,295,127
2000	1,011,651	2,218,454	1,356,082
2001	967,149	2,142,137	1,195,785
2002	2,004,995	1,995,905	1,085,035

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes.

(1) Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



En el Gráfico 5 se han incluido las líneas de tendencia polinómicas, que permiten ver con claridad la evolución diferente de las regalías y las transferencias provenientes de la distribución secundaria de la Ley N° 23.548. Permiten, asimismo, observar que las transferencias de origen nacional, que incluyen otros conceptos adicionales a los de la Ley N° 23.548, han mantenido una tendencia creciente, lo que significa que el menor ritmo de crecimiento registrado en las transferencias de la secundaria, fue compensado con “otras ventanillas”. Las regalías (que vale el punto destacar, no están incluidas en las transferencias nacionales anteriores, pues se trata de un recurso clasificado como “no tributario” y, por lo tanto, propio de las provincias), han permitido por lo tanto reforzar esta tendencia favorable de los recursos totales de origen nacional hacia estas provincias.

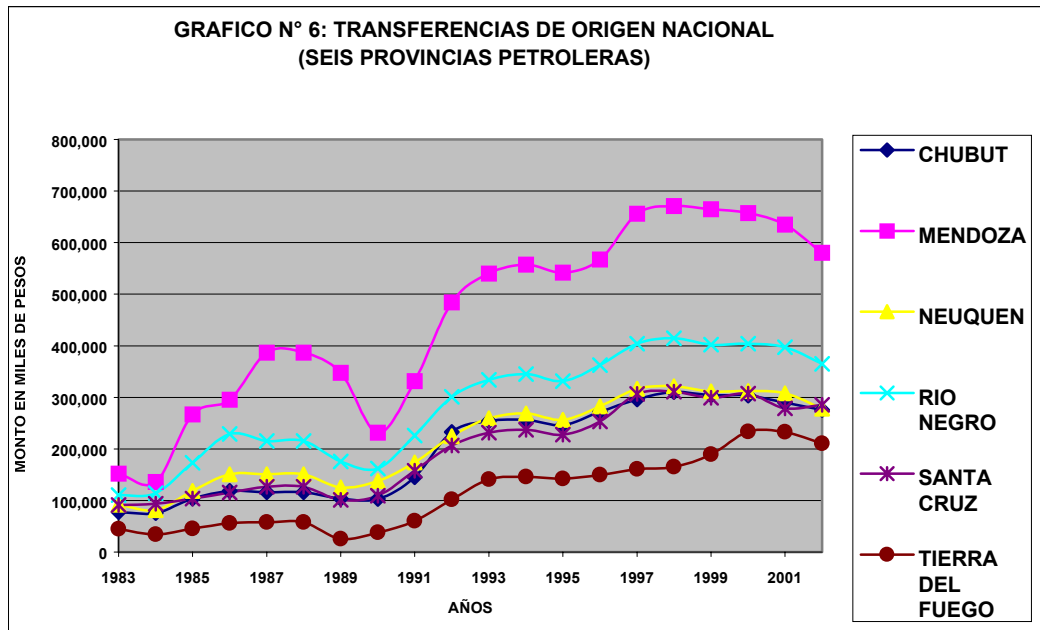
El trato individual desde el gobierno nacional a cada una de las seis provincias ha sido parejo, según se advierte del Cuadro N° 6 y el Gráfico N° 6.

CUADRO N° 6: TRANSFERENCIAS DE ORIGEN NACIONAL A LAS SEIS PROVINCIAS PETROLERAS

AÑO	CHUBUT	MENDOZA	NEUQUEN	RÍO NEGRO	SANTA CRUZ	TIERRA DEL FUEGO
1983	77,900	152,100	92,000	110,500	91,200	44,900
1984	75,700	136,000	81,500	114,100	93,900	33,900
1985	103,600	266,800	118,600	173,400	104,000	45,300
1986	118,400	295,500	150,800	229,300	115,700	55,600
1987	116,400	387,100	151,100	215,600	126,800	57,700
1988	116,400	387,100	151,100	215,600	126,800	57,700
1989	104,000	347,600	125,400	175,800	101,500	25,500
1990	102,967	231,510	137,622	162,414	109,289	37,994
1991	145,106	331,908	173,876	225,909	157,755	60,086
1992	232,758	483,977	224,711	301,194	206,949	102,009
1993	254,046	539,920	259,508	334,053	231,753	141,033
1994	256,482	557,404	269,015	345,474	237,068	145,949
1995	246,781	541,323	256,710	331,941	227,816	142,196
1996	272,283	567,331	282,633	362,554	253,466	149,476
1997	296,457	655,951	316,991	404,065	307,108	161,040
1998	310,285	670,526	321,658	415,086	311,314	165,492
1999	304,054	664,793	311,787	402,687	299,590	189,547
2000	303,688	657,394	312,423	404,448	307,211	233,290
2001	290,106	634,968	307,825	397,550	278,598	233,090
2002	276,062	580,013	278,288	365,040	285,848	210,655

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



3.5. Las regalías y el precio del petróleo

Un aspecto importante a estudiar con relación a las regalías, es su evolución relativa con respecto al precio internacional del petróleo. Uno de las recomendaciones de la teoría del uso racional de recurso no renovable con relación al tratamiento fiscal del recurso, es evitar correlacionar el rendimiento fiscal con la volatilidad del precio del recurso.

Los intentos de suavizar el precio interno del petróleo y el desvincular el rendimiento fiscal de las oscilaciones de corto plazo del precio del petróleo, son objetivos usualmente recomendados y perseguidos por las políticas públicas de los gobiernos, según lo ya analizado en el Capítulo 1.

En los Cuadros N° 7 y N° 8 se pueden observar los niveles de las regalías y del precio internacional del petróleo entre los años 1986 y 2002. La evolución de ambas variables puede asimismo observarse en los Gráficos N° 7, N° 8 y N° 9.

De los datos surge muy claramente:

- La volatilidad del precio del petróleo ha sido importante, oscilando entre promedios anuales de aproximadamente U\$S 14,50/m³ (1998) y U\$S 30,50/m³ (2000), con un valor promedio de U\$S 20,55/m³ para todo el período analizado (1986-2002).
- La evolución de largo plazo de ambas variables (precio del petróleo y regalías) muestra una tendencia creciente, aunque más marcada en el caso de las regalías, con la diferencia que plantea la devaluación en 2002, como se explica en el punto d).
- El comportamiento de la política fiscal ha sido claramente diferente entre los años 1986 a 1994 y 1995 a 2001. En el primero de los subperíodos las

- regalías muestran una evolución inversa al precio internacional del petróleo; en tanto, en el segundo de los subperíodos, siguen el mismo comportamiento.
- d) El año 2002 plantea un año atípico, pues en este año opera el cambio en los precios relativos luego de la salida de la convertibilidad y la fuerte devaluación del peso. Si las regalías se corrigen por el valor del dólar que regía hacia fines de 2002 (\$3,38), la evolución simétrica de este segundo subperíodo se ve interrumpida.

Concluyendo sobre este punto, es posible afirmar que las políticas fiscales seguidas entre 1986 y 2002, no han respondido a la recomendación de evitar oscilaciones de corto plazo en los niveles de las regalías y que, en todo caso, deberían observar un comportamiento similar a la tendencia de largo plazo del precio del petróleo.

La tendencia de las regalías durante la última mitad de los ochenta y primera mitad de los 90, resultó inversa a la evolución del precio del petróleo. El cambio de política operada en la segunda mitad de los años 90, revirtió esta política, pero reguló el nivel de las regalías siguiendo de cerca el nivel que experimentaba el precio internacional del petróleo en el corto plazo, implicando por tanto una política fiscal marcadamente procíclica con relación al precio del *commodity*.

CUADRO N° 7: REGALÍAS Y PRECIO DEL PETRÓLEO (1)		
AÑO	REGALÍAS	PRECIO PETRÓLEO (U\$/m3)
1986	978.200	15
1987	839.200	19
1988	839.200	16
1989	574.500	20
1990	530.400	24
1991	420.686	22
1992	496.537	21
1993	499.467	18
1994	527.999	17
1995	594.841	18
1996	736.878	22
1997	769.587	21
1998	552.814	14
1999	646.585	19
2000	1.011.651	31
2001	967.149	26
2002	2.004.995	26
PRECIO PROMEDIO		21
(1) REGALÍAS: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes. Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza.		
Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía, y Energy Information Administration (EUA).		

CUADRO N° 8: EVOLUCIÓN DE LAS REGALÍAS Y EL PRECIO DEL PETRÓLEO (1986 = 100)

AÑO	REGALÍAS EN PESOS	REGALÍA CON DÓLAR A \$3,38 EN DIC 2002	PRECIO PETRÓLEO
1986	100	100	100
1987	86	86	128
1988	86	86	106
1989	59	59	131
1990	54	54	163
1991	43	43	143
1992	51	51	137
1993	51	51	123
1994	54	54	114
1995	61	61	123
1996	75	75	147
1997	79	79	137
1998	57	57	96
1999	66	66	128
2000	103	103	203
2001	99	99	173
2002	205	61	174

GRAFICO N° 7: VOLATILIDAD Y TENDENCIA DEL PRECIO DEL PETRÓLEO (1986-2002)

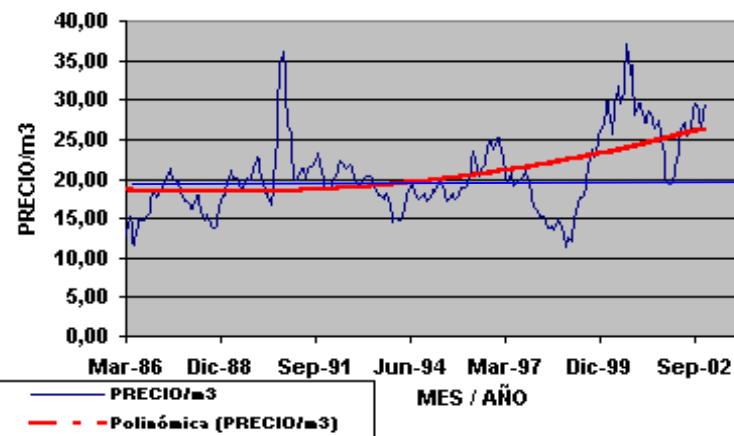
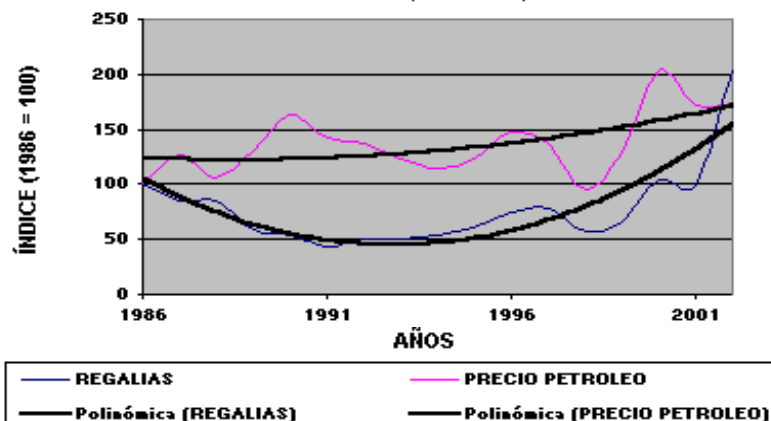
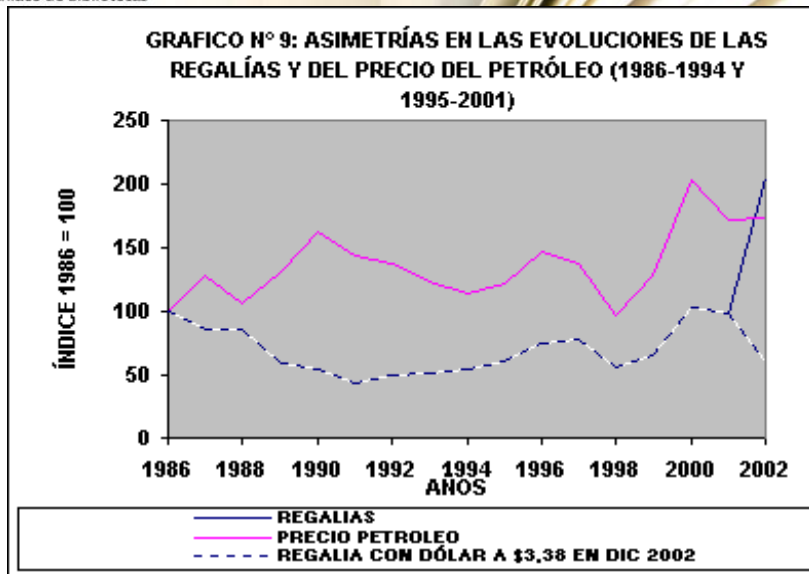


GRAFICO N° 8: EVOLUCIÓN DE LAS REGALÍAS Y EL PRECIO DEL PETRÓLEO (1986-2002)





3.6. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos

La política fiscal aplicada a los hidrocarburos no puede descuidar que además de las regalías, que gravan al recurso en boca de pozo, debe agregarse el Impuesto a los Combustibles Líquidos, que grava los consumos de los derivados del petróleo.

Si se computan ambos recursos, los obtenidos del *commodity* y de sus derivados⁴⁶, para el período 1992 a 2001, son los mostrados en el Cuadro N° 9.

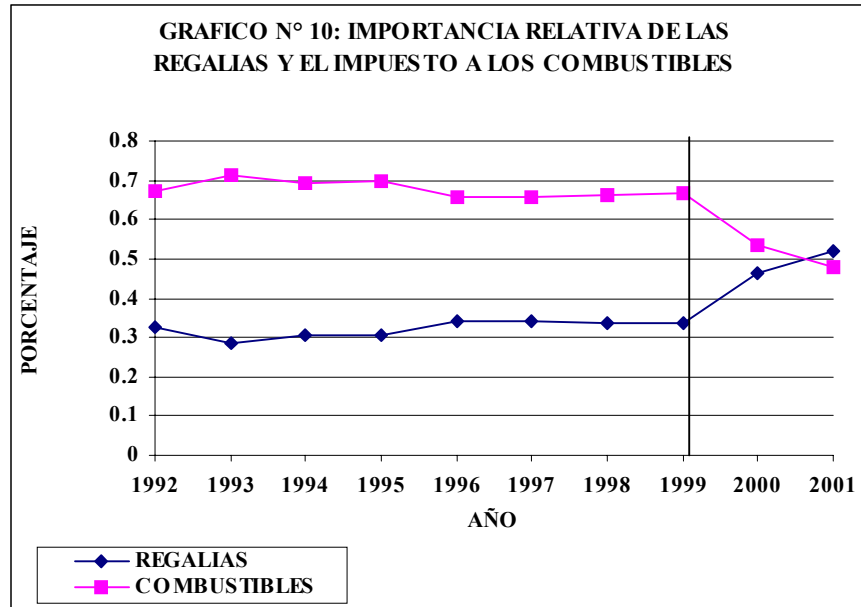
CUADRO N° 9. LAS REGALÍAS Y EL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS					
AÑO	REGALÍAS	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES	TOTAL	PARTICIPACIÓN (%)	
				REGALÍAS	COMBUST
1992	540,290	1,109,711	1,650,001	32.7	67.3
1993	546,968	1,369,279	1,916,247	28.5	71.5
1994	578,331	1,307,418	1,885,749	30.7	69.3
1995	644,847	1,476,546	2,121,393	30.4	69.6
1996	792,015	1,523,030	2,315,044	34.2	65.8
1997	838,320	1,602,258	2,440,578	34.3	65.7
1998	624,609	1,221,589	1,846,198	33.8	66.2
1999	729,563	1,450,555	2,180,119	33.5	66.5
2000	1,124,596	1,293,831	2,418,427	46.5	53.5
2001	1,050,299	963,929	2,014,228	52.1	47.9

NOTA: en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

Observando las participaciones relativas de ambos recursos, surge una modificación importante a partir del año 2000. Las regalías pasan de constituir un tercio de los recursos totales a superar finalmente más de la mitad. El Gráfico N° 10 permite visualizar más nítidamente esta evolución relativa.

⁴⁶ El monto de las regalías incluye a las no petroleras de muy poco significado dentro del total.

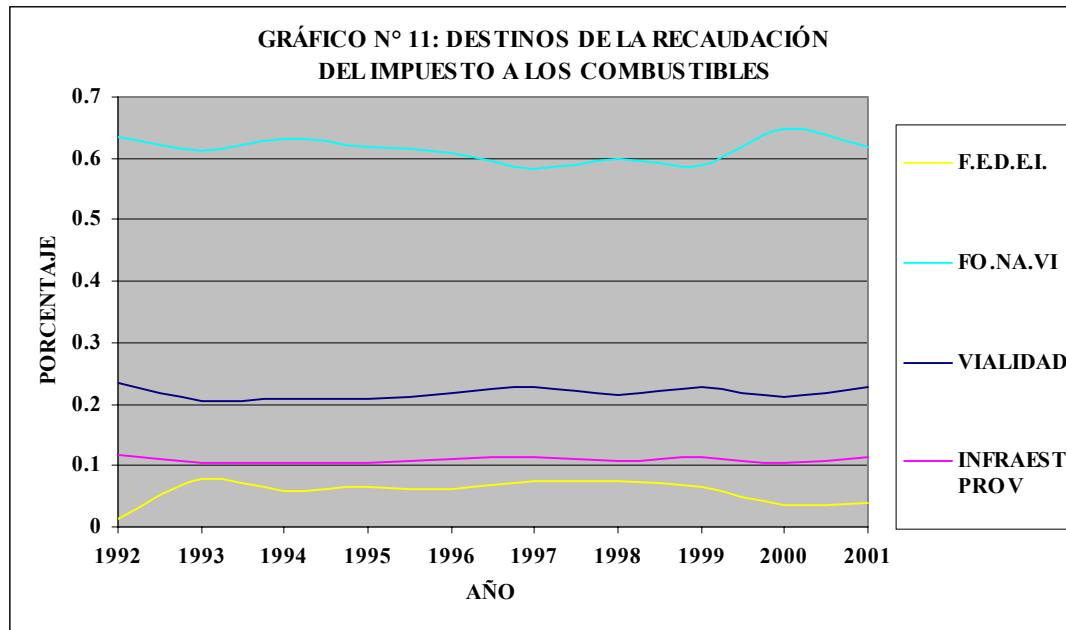


Al respecto corresponde destacar que el producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos es destinado al financiamiento de diversos tipos de gasto y son distribuidos entre las provincias, tanto no petroleras como petroleras, en función de tales finalidades varias.

Es decir, si bien el gravar el uso de los combustibles ha sido justificado generalmente con vistas a financiar la construcción y mantenimiento de la red vial (método del beneficio), en la política fiscal práctica esta no ha sido la regla. En el Cuadro N° 10 y Gráfico N° 11, se pueden observar los destinos de los fondos recaudados por el impuesto, que incluyen a cuatro destinos diferentes: la red vial, la infraestructura provincial, el FEDEI y el FONAVI.

AÑO	VIALIDAD	INFRAEST PROV	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI
1992	23.5	11.7	1.3	63.4
1993	20.6	10.3	7.8	61.3
1994	20.7	10.4	5.7	63.2
1995	20.9	10.5	6.7	61.9
1996	21.9	11.0	6.3	60.8
1997	22.7	11.4	7.6	58.4
1998	21.6	10.8	7.6	60.0
1999	22.9	11.4	6.7	59.0
2000	21.1	10.5	3.7	64.7
2001	22.9	11.5	3.8	61.8
PROMEDIO	21.9	10.9	5.7	61.5

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



Como se advierte, el principal destino de los fondos no ha sido precisamente la construcción y mantenimiento de los caminos, sino la construcción de vivienda (FONAVI), finalidad que ha recibido el 60% de lo recaudado por este impuesto. Solamente el 20% es destinado a la construcción y mantenimiento de la red vial, aunque el destino final de los fondos ha operado en los hechos como de libre disponibilidad por parte de los gobiernos provinciales.

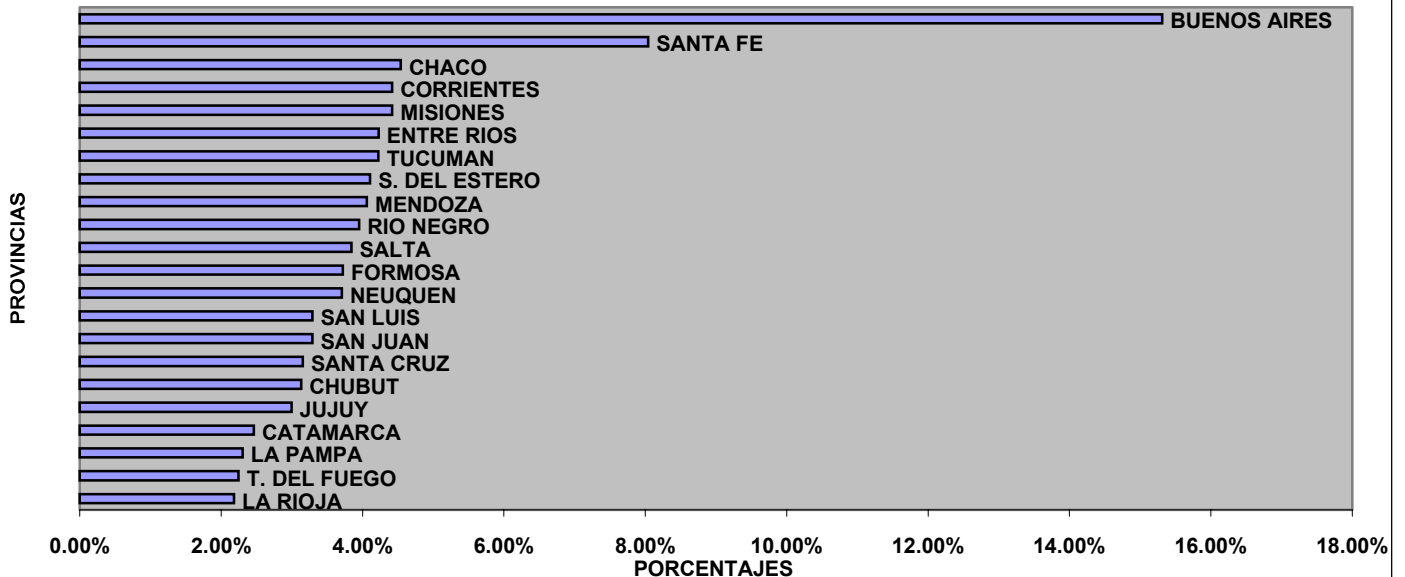
Ahora bien, a los fines del federalismo fiscal, interesa ver el destino jurisdiccional de los fondos. Como se indicara en el Capítulo 1, muchos países utilizan el rendimiento de este tipo de impuesto para redistribuir fondos entre provincias, sean o no petroleras. En el caso de Argentina, la distribución del rendimiento del Impuesto a los Combustibles constituye una de las varias “ventanillas” que configuran el ya famoso “laberinto de la coparticipación”. Se trata de un régimen paralelo al de la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos. En el Cuadro N° 11 y el Gráfico N° 12 se pueden observar los destinos de los recursos del impuesto por provincias.

CUADRO N° 11. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN EL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES		
PROVINCIA	%	% SUBTOTAL
<i>BUENOS AIRES</i>	15.31	
<i>SANTA FE</i>	8.04	
<i>CÓRDOBA</i>	6.36	
SUBTOTAL		30
<i>CHACO</i>	4.54	
<i>CORRIENTES</i>	4.42	
<i>MISIONES</i>	4.42	
<i>ENTRE RÍOS</i>	4.23	
<i>TUCUMÁN</i>	4.23	
<i>SGO. DEL ESTERO</i>	4.11	
<i>MENDOZA</i>	4.06	
SUBTOTAL		30
<i>RIÓ NEGRO</i>	3.95	
<i>SALTA</i>	3.84	

FORMOSA	3.72	
NEUQUEN	3.71	
SAN LUIS	3.29	
SAN JUAN	3.29	
SANTA CRUZ	3.15	
CHUBUT	3.13	
JUJUY	3.00	
SUBTOTAL		31
CATAMARCA	2.46	
LA PAMPA	2.30	
TIERRA DEL FUEGO	2.24	
LA RIOJA	2.18	
SUBTOTAL		9

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

GRÁFICO N° 12: DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES
(PROMEDIOS DE LAS PARTICIPACIONES EN EL PERÍODO 1992-2001)



Los porcentajes de participación corresponden a los promedios calculados para el período 1992 a 2001. La estabilidad de las participaciones es la regla de comportamiento general, dado que los cambios año a año son muy marginales e insignificantes en ciertos casos.

El agrupamiento permite identificar tres grupos de provincias recibiendo participaciones diferentes. Tres provincias reciben el 30% del total (Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), y de ese total la Provincia de Buenos Aires recibe la mitad (15%).

Luego siguen un grupo de provincias recibiendo otro 30%, con participaciones muy parejas en torno al 4%; ellas son: Chaco, Corrientes, Misiones, Tucumán, Entre Ríos, Santiago del Estero y Mendoza.

Un tercer grupo lo constituyen nueve provincias que reciben otro 31% del total, con participaciones asimismo muy parejas en torno del 3%; ellas son: Salta, Formosa, Neuquen, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Chubut, Jujuy y Río Negro.

Finalmente, un cuarto grupo de cuatro provincias recibiendo el 9% restante, con participaciones individuales en torno al 2%. Ellas son: Catamarca, La Pampa, Tierra del Fuego y La Rioja.

Si del Cuadro N° 12 se aíslan las seis provincias petroleras, se obtiene:

TIERRA DEL FUEGO	2.24%
CHUBUT	3.13%
SANTA CRUZ	3.15%
NEUQUEN	3.71%
RIÓ NEGRO	3.95%
MENDOZA	4.06%

Tierra del Fuego recibiendo la participación menor del grupo; Mendoza la mayor, y el resto la intermedia.

Un aspecto a resaltar es que en el caso de las provincias patagónicas, estas reciben fondos del Impuesto a los Combustibles al que sus habitantes no contribuyen, debido al subsidio dispuesto para la región. En efecto, dentro del Gasto Tributario del Gobierno Nacional, se deben computar las exenciones para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país⁴⁷. No es por cierto el único componente del gasto tributario de este impuesto; también se suman al mismo: el diferencial de impuesto existente entre las naftas y el gas natural comprimido (pérdida calculada como diferencia entre los impuestos unitarios sobre ambos tipos de combustible aplicada a las ventas físicas de GNC) y el diferencial entre las naftas y el gas oil (cuya pérdida se calcula por aplicación de la diferencia entre impuestos unitarios aplicada sobre las ventas de gas oil con destino a automóviles gasoleros).

De lo analizado se desprende que el destino dado al producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos es muy uniforme para la gran mayoría de las provincias, incluyendo las petroleras. Las excepciones son, en primer lugar, la Provincia de Buenos Aires, y, en segundo lugar, Santa Fe y Córdoba. No obstante, en el caso de las petroleras se registran diferencias entre las provincias: la de Mendoza en el extremo superior y Tierra del Fuego en el extremo inferior.

Lo analizado permite concluir que el esfuerzo de nivelación que intente el Gobierno Nacional o el nuevo acuerdo fiscal federal, deberá ser decididamente encarado a través de la distribución de la masa coparticipable del régimen general de coparticipación, es decir, de lo que hoy se distribuye por la Ley N° 23.548. Se entiende, sin embargo, que de acuerdo a lo analizado en este punto y en los capítulos previos, la descentralización del recurso natural habrá de demandar hacia futuro cambios en la política tributaria nacional y, probablemente, en la distribución del fondo de combustibles, coherentemente con la política regulatoria que finalmente se adopte con respecto a la explotación de los hidrocarburos.

⁴⁷ Al momento de redacción del presente documento no se contaba con el dato del gasto tributario imputable al beneficio recibido por estas provincias patagónicas.

Capítulo 4

Síntesis y Conclusiones

4.1. Contenido y estructura del documento

El uso de los recursos no renovables plantea un conjunto de aspectos que deben ser tenidos en cuenta, en aras de definir la política pública óptima. El tema tiene particular relevancia en el caso de los gobiernos de estructura federal como Argentina.

En el Capítulo 1 se pasó revista a la teoría sobre uso racional de los recursos no renovables, en primer lugar, identificando los *issues* o temas a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas óptimas, en un esquema de gobierno único, y, en segundo término, analizando los desarrollos de la teoría del federalismo fiscal con respecto a la asignación de roles y potestades de los niveles nacional y provinciales de gobierno en un sistema federal en materia de regulación e imposición del recurso no renovable.

En el Capítulo 2 se encaró el estudio de la evolución de la normativa legal argentina, revisando la evolución de las disposiciones constitucionales y legales referidas al dominio sobre los hidrocarburos y la legislación sobre regalías petroleras.

El Capítulo 3 presentó el análisis empírico respecto a la relevancia cuantitativa de los recursos provenientes de las regalías, para las finanzas públicas federales en general y provinciales en particular. Se formularon algunas apreciaciones referidas a las implicancias de la existencia de las regalías en el diseño del acuerdo fiscal y financiero federal; y, finalmente, se formularon algunas observaciones respecto al comportamiento fiscal observado en las dos décadas recientes.

En este capítulo se sintetizan los desarrollos previos, a manera de síntesis y conclusión de los mismos.

4.2. La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables en un esquema de gobierno único

Los *issues* o temas identificados en esta primera parte del estudio, comprende:

- a) La *distribución intergeneracional* del uso del recurso (sendero de explotación del recurso y la constitución de *fondos de ahorro* para garantizar consumos estables a futuras generaciones).
- b) La *distribución intertemporal* de su uso y la previsión de asegurar el *ahorro precautorio*, por eventuales futuras caídas del rendimiento del recurso y para amortiguar la volatilidad del precio internacional del recurso.
- c) Los *costos de los ajustes presupuestarios* en el traspaso de los cambios en el precio al mercado doméstico.
- d) La forma de instrumentar los ahorros presentes, específicamente los ligados al diseño y operación de los *fondos de estabilización, precautorios o de ahorro*.

- e) El diseño de instituciones fiscales y financieras que aseguren la *sustentabilidad fiscal* de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

Las conclusiones arribadas en este primer capítulo, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

El nivel del precio doméstico del petróleo constituye una variable económica importante en los países en vías de desarrollo, pues influye marcadamente en:

- a) el rendimiento tributario del gobierno
- b) el ingreso disponible y el bienestar de los consumidores de las generaciones presente y futuras

El gobierno y los consumidores pueden sufrir pérdidas importantes en el orden fiscal y de bienestar, respectivamente, por cambios continuos en el precio del petróleo y por un uso intertemporal del recurso no renovable no óptimo. La volatilidad de corto plazo en el precio del petróleo, a su vez, introduce costos en términos de los inevitables ajustes en contratos y decisiones de gasto, y por aversión al riesgo.

La idea de traspasar al sistema de precios domésticos (mercado interno) los cambios en los precios relativos que la economía internacional va generando, ha sido considerada importante en aras de orientar a una correcta asignación de los recursos. Sin embargo, los gobiernos suelen ser cautos en permitir trasladar plenamente dichos cambios, particularmente ante oscilaciones bruscas en los precios relativos, como en el caso del petróleo.

En los países en desarrollo los instrumentos para cobertura del riesgo que se enfrenta con la volatilidad del precio del petróleo, tienen muchas limitaciones para su posible utilización, debido a circunstancias de diverso tipo. Ellas pueden reunirse en: la reducida capacidad financiera de consumidores y gobierno, el bajo nivel de crédito disponible para ambos y las altas tasas de riesgo soberano.

En el intento gubernamental de estabilizar el precio del petróleo, se enfrenta un importante *trade-off* entre riesgo fiscal y cobertura del riesgo del costo social por la volatilidad (aversión al riesgo y costos de ajuste). El tema genera considerar aspectos operativos del uso de instrumentos financieros como son los fondos de estabilización.

Existen dos mecanismos o sistemas que el gobierno puede elegir para su actividad de suavizar los cambios en el precio internacional del petróleo. El enfoque discrecional y el enfoque basado en reglas.

Para el uso de los fondos de estabilización en base al enfoque de las reglas, se han identificado tres tipos de criterios de contingencia:

- a) La regla del **promedio móvil** (que fija el precio interno como promedio móvil de los precios spot pasados).
- b) La regla *gatillo* (que implica no actualizar el precio interno cuando el precio internacional se mantiene dentro de cierta banda de variación y se lo modifica

cuando el precio spot se ubica por encima de un “monto gatillo” predeterminado).

- c) La regla *max-min* (que fija un piso y un techo para dejar variar del precio interno, traspasando la variación dentro de la banda al mercado interno. Solamente si se superan esos máximos o mínimos el gobierno absorbe el cambio, es decir, no lo no traspasa al mercado el ajuste)

Las conclusiones del análisis de las virtudes y defectos de cada alternativa, parecen favorecer el enfoque de las reglas (no el enfoque discrecional) y dentro de las alternativas de contingencia, la regla *max-min*, con la banda flotando a más largo plazo, siguiendo la tendencia del precio promedio spot registrado dentro de la misma.

Los sistemas de cobertura a través del mercado (contrato de futuros y opciones) y la alternativa de desregulación, parecen ofrecer alternativas particularmente atractivas en países de baja capacidad de crédito y relativo apego a cumplir con los contratos.

Naturalmente, países de muy débil institucionalidad y/o gobernabilidad, y malos antecedentes como cumplidores de los contratos, enfrentan un desafío significativo, donde cualquier alternativa aparece como de reducida eficacia o viabilidad.

Los problemas intergeneracionales complican el cuadro de la regulación del precio del petróleo y los mecanismos de ahorro, pues las normas de prudencia en el manejo discrecional y/o de las reglas precautorias tendientes a fijar un sendero de consumo / ahorro estable en el largo plazo (“*consumption smoothing*”) demandan una disciplina fiscal y financiera importante, que países de débil institucionalidad pueden no seguir por razones políticas.

Desde el punto de vista económico, los gobiernos deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital que pueda constituirse con las regalías y no el monto mismo de dichas regalías. Es decir, la anualidad que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Este es el concepto de uso racional del recurso no renovable. Un criterio de destinar el rendimiento del recurso no renovable a gasto corriente o consumo, es simplemente destruir el capital en beneficio de la generación presente, proyectando a más largo plazo una futura situación de debilidad fiscal importante, que muy seguramente afectará negativamente el bienestar de las generaciones futuras.

Es importante advertir sin embargo que la existencia de instrumentos financieros como los fondos de estabilización o fondos precautorios, no puede ser considerada como garantía de un comportamiento fiscal prudente de los gobiernos. En realidad, quizás se deba esperar la inversa, es decir, que gobiernos prudentes en materia fiscal serán los que operen razonablemente bien los fondos. De todas maneras, el empleo de los fondos y la fijación de reglas complementarias de procedimiento, de transparencia y numéricas, parecen ser necesarias a fin de asegurar políticas fiscales sustentables.

Finalmente, las regalías petroleras no deben asimilarse a un impuesto que grava la producción de un bien “reproducible”, precisamente porque se trata de un bien agotable (“no reproducible”). Un impuesto a la producción de un bien “reproducible” genera carga excedente debido al “excedente perdido” (o dejado de obtener) por el productor,

al reducirse este excedente más allá del rendimiento para el fisco de dicho impuesto. Esto resulta diferente en el caso de la explotación de un recurso “agotable”. Si en un año se reduce el excedente económico del productor de una actividad “reproducible” hacia futuro, se estará asumiendo un costo de oportunidad (por pérdida del excedente) que no se recupera más: la oportunidad de no haber generado excedente en el presente cuando esto no anula la posibilidad de seguir obteniéndolo en el futuro. El petróleo constituye un activo cuya explotación está sujeta a una decisión intertemporal de uso. Esto significa que si el gobierno limita su explotación en determinado año, por ejemplo, ello no impide que al año siguiente se lo haga. La decisión de hacerlo hoy o mañana en realidad depende de cómo se ponderen las funciones de utilidad de la presente y futura generación, pues el recurso es agotable (“no reproducible”) y, por lo tanto, lo que se lo aproveche hoy significará no poder aprovecharlo mañana y viceversa. Claro que a valores actuales contar con el activo fuera del subsuelo en el presente, podría mejorar las posibilidades económicas transformándolo en otro activo que obtuviera ingresos (“reproducibles”) a futuro; pero el valor de este nuevo activo no puede ser otro que el valor presente de su rendimiento, por lo tanto, debe asumirse que éste habrá de ser superior al valor del petróleo (y ello depende crucialmente a qué se destine el rendimiento de las regalías).

Por cierto que el ritmo de explotación también depende de la expectativa que se tenga respecto a la evolución futura del precio del petróleo (y a esto ligado asimismo las expectativas sobre cambio tecnológico), las reservas comprobadas o a descubrir, etc.

4.3. Las cuestiones del federalismo fiscal

En la segunda parte del Capítulo 1, se analizaron los siguientes puntos:

- a) La *asignación de potestades tributarias* en un sistema federal de gobierno y los argumentos usuales a favor de la centralización de la explotación del recurso no renovable; y,
- b) La *experiencia comparada* internacional

Los argumentos usualmente citados por el enfoque normativo de la literatura de federalismo fiscal en favor de la centralización de la explotación de los recursos naturales no renovables, están ligados a aspectos de *eficiencia económica y correspondencia fiscal (accountability)*, *equidad distributiva*, *estabilización macroeconómica*.

En materia de *estabilización macroeconómica*, se ha sugerido que:

- a) Los gobiernos centrales están en mejor situación que los gobiernos subnacionales para absorber la incertidumbre y volatilidad de los precios del recurso, al contar con una base tributaria mucho más amplia en gran parte no correlacionada con los precios del petróleo.
- b) La evidencia empírica demuestra el resultado esperado de que la volatilidad de los sistemas tributarios es mayor cuanto mayor la participación del rendimiento tributario del petróleo y esto obstaculiza notablemente el manejo macroeconómico.

- c) En general las políticas anticíclicas han sido consideradas instrumentos de los gobiernos centrales. Los gobiernos centrales pueden operar con mayor eficacia que los gobiernos subnacionales, debido a las características esencialmente abiertas de las economías regionales y al menor efecto del multiplicador fiscal respectivo. Asimismo, porque la política fiscal requiere de una adecuada armonización con otros instrumentos de política económica como la política de liquidez (política monetaria pura y política de deuda pura), en manos de los gobiernos centrales.

En cuanto al ámbito de la *eficiencia económica y la correspondencia fiscal*, se pueden agregar los siguientes argumentos:

- a) Los tributos subnacionales deben basarse esencialmente en bases no móviles con una importante dosis de sustento en el principio del beneficio, de forma que los electores subnacionales adviertan con nitidez el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos subnacionales (la conexión wickseliana y el atributo de su *accountability*). Con respecto a la movilidad o inmovilidad de las bases tributarias, el financiamiento del gasto subnacional a través de tributos que graven los ingresos “*reproducibles*”, se ha considerado factible en el caso del impuesto a los ingresos de las personas físicas, debido a la menor movilidad residencial de corto plazo de las personas y su aporte a mejorar la percepción de los ciudadanos de los costos de oportunidad de la provisión de bienes públicos subnacionales. En cambio, el financiamiento con el uso de una fuente de ingresos “*agotables*”, puede distorsionar la percepción de dicho costo de oportunidad. Tal distorsión será mayor, cuanto menor resulte el cómputo o conocimiento de las externalidades provocadas hacia generaciones futuras, en las funciones de utilidad de los votantes.

En tal sentido, descentralizar en comunidades menores el uso del recurso, impedirá a la decisión colectiva internalizar plenamente los efectos externos producidos sobre el resto de la comunidad nacional, debido a la falta de una adecuada coordinación en las decisiones de ahorro-inversión a nivel global. Esta actividad de cómputo de las externalidades recíprocas debido a las interdependencias en las decisiones de ahorro-inversión, corresponde asignarla al gobierno central.

- b) La evolución de las fuentes de financiamiento subnacionales debe estar correlacionada más bien con el crecimiento poblacional y no tanto con respecto al PBG y a los precios relativos de los *commodities*. En este sentido, la fuente debe permitir generar rendimientos fiscales estables y relativamente crecientes a largo plazo de acuerdo con la evolución de la población a servir.
- c) Si los gobiernos subnacionales cuentan con otros recursos tributarios asignados, las regiones ricas poseedoras del petróleo tendrían muy poco incentivo a explotar esas otras bases tributarias. Esta conducta provocaría un efecto perverso en términos de:
- (i) El efecto conocido como “*beggar-the-neighbor*” (empobrecimiento del vecino) al poner en franca desventaja a los gobiernos subnacionales vecinos que no cuentan con petróleo y deben gravar las otras bases;
 - (ii) Inducir fiscalmente reasignaciones espaciales no eficientes de los factores de la producción.

Finalmente, el aspecto de la *equidad*:

- a) Las asimetrías en los ingresos regionales pueden más fácilmente atenuarse (mediante transferencias de nivelación) a través del gobierno central que explote el rendimiento fiscal del recurso no renovable; un aspecto usual de equidad horizontal en sentido territorial, perseguido en la mayoría de los países.
- b) Ligado a lo anterior, el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales debe coincidir con fuentes que resulten mayormente uniformes en su distribución espacial. Aunque esto no signifique esperar la no presencia de asimetrías regionales entre todas las bases potenciales de los gobiernos regionales o locales, cuando la asimetría se plantea de forma extrema – como es el caso de contar o no contar con petróleo en el subsuelo – la posibilidad de nivelación regional se torna extremadamente dificultosa de perseguir.
- c) Como recurso agotable, el petróleo no puede ser considerado como una fuente permanente de largo plazo de los gobiernos subnacionales. Su agotamiento, habrá de plantear en un futuro un cambio importante en las posibilidades de financiamiento de gobiernos inicialmente ricos, que habrán de plantear la necesidad de asistencia federal una vez desaparecido el recurso. Conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales ricos en petróleo, podrían implicar en el largo plazo un comportamiento moral (*moral hazard*) que termine perjudicando al bienestar general y lesionar enormemente la equidad interjurisdiccional.

En contraposición, los *argumentos a favor de la descentralización* suelen estar fundados en razones políticas y constitucionales.

- a) La presión política ha sido inclusive motora de actitudes separatistas de muchos gobiernos regionales productores de hidrocarburos en el mundo. Diferencias culturales y étnicas entre pueblos de un mismo país, como sucede por ejemplo en la federación Rusa, constituyen factores de peso a la hora de reconocer participaciones mayores de los gobiernos subnacionales o de las repúblicas constitutivas de la federación, en la explotación fiscal del recurso no renovable.
- b) El interés político por asumir el poder de explotación del recurso no renovable, puede encontrarse en la diferencia que desde el punto de vista de los gobernantes de turno existe entre el asumir el costo político de establecer tributos a los ciudadanos electores (*constituency*) para financiar el gasto público o privado presente, y la alternativa - sin tales costos políticos - de ejercer la potestad regalística como fuente de financiamiento. El consumir el capital que yace en el subsuelo, puede implicar hacia las generaciones futuras costos en bienestar y conflictos regionales, si la aplicación de los recursos que generan las regalías no asegura un sendero de sustentabilidad fiscal. Y ello depende muy crucialmente del destino que la generación presente le dé a tales recursos.
- c) La existencia de los aspectos políticos y constitucionales, ha motivado que muchos países hayan adoptado una suerte de solución intermedia con respecto a la centralización o descentralización de la explotación del recurso, reservando el gobierno central poder regulatorio sobre dicha explotación, al tiempo del reconocimiento del cobro de regalías petroleras o de participaciones en el

rendimiento fiscal a los gobiernos subnacionales con dominio reconocido o compartido sobre el recurso.

Las posibles soluciones

- a) La regulación con respecto a la explotación fiscal, puede asumir la forma de un *sistema de coparticipación* del rendimiento del recurso con carácter devolutivo (*tax sharing*), o bien, en los casos de enfrentar fuertes asimetrías regionales, un sistema donde se combine el principio devolutivo con otro de redistribución territorial de ingresos (*revenue sharing*).
- b) El sistema de coparticipación a nivel provincial o estadual, tiene las ventajas de la centralización, combinada en cierta medida con la ventaja para el gobierno subnacional del “reconocimiento” de un recurso propio. Mediante una regalía se permite la compensación al gobierno subnacional por las inversiones complementarias que debe financiar en su territorio (el argumento del principio del beneficio - y el consecuente recupero de costos - por la provisión de bienes públicos subnacionales).
- c) No obstante, similar objetivo se logra reconociendo *potestad concurrente* para establecer impuestos específicos, sin tener que aparentemente consensuar la prorrata de un fondo común coparticipable con el gobierno central. Este es el caso de EUA y Canadá. El sistema de concurrencia a través de impuestos específicos (no *ad valorem*) parece constituir un buen sistema en aras del principio de *accountability* y el reconocimiento de un margen de autonomía a los gobiernos subnacionales. Evita la necesidad de establecer acuerdos de distribución de un fondo común, que siempre acarrea problemas de coordinación financiera y negociaciones periódicas, que de acuerdo con la experiencia internacional, introducen ingredientes de inestabilidad política adicional a la natural volatilidad del precio del petróleo en la proyección de los recursos fiscales de los gobiernos.

Pero el sistema de concurrencia y el de coparticipación, acarrearán sin embargo el problema político de tener que delimitar los respectivos “*tax rooms*” (espacios tributarios) de los gobiernos central y subnacionales. Cualquiera fuera la solución - coparticipación o poderes tributarios separados - algún acuerdo de prorrateo del rendimiento potencial a obtener de la explotación fiscal del petróleo habrá de tener que acordarse entre ambos niveles de gobierno.

Finalmente, algún mecanismo de compensación dirigido a regiones no petroleras tendrá que asimismo preverse. De hecho, el caso de Canadá es aleccionador. El sistema de nivelación de capacidades tributarias instrumentado en Canadá, en gran medida se debe a la importante asimetría de recursos que detentan las provincias petroleras respecto de las no petroleras. De allí que, con fines de compensar el efecto “*beggar-the-neighbor*” y reducir las disparidades de las capacidades tributarias propias entre provincias, la Constitución de Canadá, junto al reconocimiento de la propiedad provincial del recurso, ha establecido el principio de igualación o nivelación de capacidades tributarias.

4.4. La legislación argentina sobre la propiedad y explotación del recurso no renovable

En el Capítulo 2 se analizó la evolución de la legislación argentina sobre la propiedad y explotación del recurso no renovable, específicamente referida a los hidrocarburos, conteniendo dos aspectos:

- a) Dominio sobre los hidrocarburos
- b) La potestad regalista

La legislación nacional sobre el dominio de los recursos no renovables ha variado desde la concepción inicial - anterior a la reforma constitucional de 1994 – de mantener nacionalizado el uso o explotación de estos recursos, y la posterior situación a partir de 1994. La potestad nacional de la primera etapa, estuvo ligada a la atribución constitucional de legislar en materia de código minero. No obstante, el Gobierno Nacional siempre reconoció regalías a las provincias donde se ubicaban los yacimientos. Pero la legislación sobre las mismas, también dependió en ese primer período de disposiciones del Gobierno Nacional.

A partir de 1994 con el reconocimiento de la propiedad provincial del recurso no renovable, se inicia un segundo período, que aparenta ser definitivo, salvo que se decida en el futuro modificar nuevamente la Constitución Nacional. No obstante, sigue vigente la potestad del Gobierno Nacional de sancionar el código de minería y la doctrina parece reconocer la “cláusula de progreso” por la que el Gobierno Nacional retendría cierto poder regulatorio sobre la explotación del recurso. Esto ligado a las disposiciones constitucionales referida a la necesaria sujeción de sus disposiciones a las normas que el Congreso Nacional dicte para reglamentar el ejercicio de los derechos allí reconocidos, y a la predominancia de la legislación nacional en caso de conflicto (Preámbulo y disposiciones del art. 31). La interpretación armónica de todas estas disposiciones, parece avalar esta concepción. No obstante, el art. 28 de la Constitución Nacional advierte que las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos conferidos por la misma, no pueden ser vulnerados por estas leyes, razón por la que finalmente, algún rol deberá de cumplir el Poder Judicial en caso de plantearse en el futuro algún conflicto grave entre los intereses nacionales y provinciales.

4.5. La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas y la coparticipación federal de impuestos

En el capítulo 3 se analizó:

- a) Las regalías y los recursos corrientes de las provincias
- b) Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras
- c) Las regalías y la coparticipación federal de impuestos
- d) Las regalías y las variaciones observadas en el precio internacional del petróleo
- e) Las regalías y la imposición a los combustibles líquidos

Las regalías y los recursos corrientes de las provincias

- a) La importancia de estos recursos en las provincias petroleras es notoria, no obstante su evolución dispar entre los primeros y los últimos años de la serie mostrada (1983-2002).

Especialmente es importante resaltar el hecho de que la recuperación registrada por los recursos por regalías de los últimos años, luego en un primer período de tendencia declinante, comienza a operar precisamente a partir del inicio de la recesión que azotara al país desde 1998.

- b) Dado que los recursos tributarios no ligados a los volúmenes y a los precios de un *commodity* como el petróleo, son altamente sensibles a la evolución del ingreso nacional, es claro que la caída de los rendimientos tributarios a partir de 1998 de la canasta tributaria provincial tradicional (en particular Ingresos Brutos de alta elasticidad producto y fuente de aproximadamente la mitad de los recursos propios provinciales), no debió afectar de forma similar a este grupo de seis provincias con relación al resto de las 24 jurisdicciones.

Para el año 2002, pos devaluación, las regalías representaron el 35,7% de los ingresos corrientes de las seis provincias petroleras. Pero entre ellas existen asimismo diferencias. Las de mayor importancia son Santa Cruz y Neuquen, y para los años de la primer década observada, también Tierra del Fuego.

Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras

- a) Puede advertirse la configuración simétrica de la evolución observada en la comparación con los ingresos corrientes.

Ello corrobora que los efectos de los cambios en el nivel general de precios de la economía, que operase durante los años de la convertibilidad y los más recientes luego del abandono de este esquema monetario y los efectos de la devaluación, no han impactado en el nivel de gasto de los gobiernos. Ello debido esencialmente a la política salarial del sector público en general, que no llegó a convalidar con ajustes salariales los cambios operados en el valor de la divisa y en los precios internos de la economía, luego de la devaluación.

Asimismo, permite corroborar que la tendencia del gasto se ha ajustado a la evolución de los recursos corrientes de los gobiernos, circunstancia que confirma la prociclicidad de la conducta fiscal de los gobiernos provinciales, en este caso particular ligado muy estrechamente a la evolución del rendimiento del recurso no renovable.

Finalmente, permite advertir que el destino de las regalías no ha sido el tender a priorizar las erogaciones de capital, en tanto ellas han registrado un proceso de caída relativa en el gasto total, circunstancias que indican que el esfuerzo recaudador ha ido crecientemente destinado a financiar gastos operativos o reducción del déficit de los gobiernos.

- b) La influencia del *commodity* como base de sustentación del recurso a través de las regalías, permite adelantar la hipótesis de que la prociclicidad medida en términos del PBI de estas seis provincias petroleras, no habrá de estar estrictamente correlacionado con el ciclo y prociclicidad fiscal del resto de provincias no petroleras.

Las regalías y la coparticipación federal de impuestos

- a) El reconocimiento del dominio provincial sobre los recursos no renovables plantea un conflicto evidente dentro del esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias.
- b) El acuerdo fiscal federal suele requerir reglas relativamente estables en la distribución de recursos entre niveles de gobierno y dentro de cada nivel de gobierno. Precisamente esta necesaria estabilidad exige tener en cuenta la volatilidad de las variables fiscales y económicas ligadas a las bases tributarias de los gobiernos.
- c) En los capítulos previos se ha analizado las implicancias que desde el punto de vista económico reviste la explotación fiscal de una fuente no renovable como el petróleo. Lo allí analizado induce a sugerir la centralización de la explotación del recurso. Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 ha reconocido finalmente la propiedad provincial sobre el recurso.
- d) En realidad, si bien un proceso de descentralización aparece como auspicioso desde el punto de vista del reconocimiento de las autonomías provinciales y la mejora del principio de correspondencia fiscal, claramente no se ha elegido el recurso que más se adecua para este objetivo, según lo recomendado por la teoría normativa del federalismo fiscal.

Por el contrario, se ha decidido una mayor centralización tributaria – y consecuentemente menor autonomía provincial y reducida correspondencia fiscal – para el universo de las fuentes tributarias, muchas de las cuales admiten la posibilidad técnica de ser descentralizadas.

- e) Ahora bien, desde el punto de vista político la decisión adoptada por los constituyentes con la reforma de 1994 y la legislación ligada al tema, el nuevo acuerdo fiscal federal tendrá que partir de la base de esta descentralización a los fines de redactar el nuevo acuerdo. Esto induce a un cuidadoso diseño de la futura ley de coparticipación federal de impuestos. Particularmente, porque las asimetrías regionales habrán de acentuarse, como los datos de los cuadros y gráficos mostrados así lo indican, y la situación de las propias provincias petroleras se verá muy probablemente afectadas por la volatilidad del precio internacional del petróleo.

Ambos aspectos se verán incrementados hacia futuro en la medida que nuevas áreas petroleras entren en producción – a partir de ahora resorte de decisión de cada provincia donde se encuentre el yacimiento - y hasta tanto el recurso no se agote.

- f) Si bien es posible aceptar algún rol regulador del gobierno central (“cláusula de progreso”), cualquier esquema legal que implique limitar el ejercicio del dominio (y consecuente la explotación) del recurso, puede ser cuestionado bajo el argumento de vulnerar la propiedad provincial sobre el recurso. La intervención del Poder Judicial puede ser necesaria en un futuro de surgir conflictos graves entre ambos niveles de gobierno.
- g) Pero quizás el problema más importante es que este régimen descentralizado de la explotación del recurso no renovable y la volatilidad implícita en el rendimiento de la explotación del recurso, habrá de limitar cualquier acuerdo que decida la distribución de la masa coparticipable en base a fórmulas rígidas, tanto en la primaria como en la secundaria.

Es probable que las rigideces terminen siendo modificadas de hecho, como de hecho en el pasado han sido modificados los porcentajes de distribución de fondos entre Nación y provincias, y entre ellas, al tergiversarse el régimen general de la Ley N° 23.548 por un conjunto de criterios de reparto *ad hoc* (aumento del número de “ventanillas”) que oportunamente condujeran al actual “laberinto de la coparticipación”.

- h) La posible solución es convenir la constitución de un Fondo de Estabilización y de Ahorro alimentado con parte de los recursos provenientes de las regalías, de forma de asegurar que la volatilidad y el agotamiento del recurso no renovable, no implique en el más largo plazo enfrentar conductas estratégicas de los gobiernos presionando sobre el fondo común coparticipable, por cambios bruscos en el rendimiento del recurso a muy corto plazo, y luego nuevas presiones en el más largo plazo cuando vean agotarse el recurso, luego de una explotación acentuada del mismo.

Desde el punto de vista económico, las provincias petroleras deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital que pueda constituirse con las regalías (*endowment*) y no el monto de dichas regalías. Es decir, la anualidad que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Este es el concepto de uso racional del recurso no renovable. El criterio de destinar a gasto corriente todo el rendimiento del recurso no renovable, es simplemente destruir el capital en beneficio de la generación presente y proyectando a más largo plazo una futura situación de debilidad fiscal importante, que muy seguramente será planteada como exigencia al resto de los ciudadanos de otras provincias no petroleras. El destinar el monto total de las regalías a gastos de capital físico y humano, en sustitución de dicho *endowment* por su parte, plantea el desafío de asegurar un retorno económico de muy largo plazo de las inversiones públicas, que puede no estar en línea con la calidad necesaria de los gastos de capital incurridos.

4.6. Las regalías y el precio internacional del petróleo

- a) Una de las recomendaciones de la teoría del uso racional de recurso no renovable con relación al tratamiento fiscal del recurso, es evitar correlacionar el rendimiento fiscal con la volatilidad del precio del recurso. Los intentos de suavizar el precio interno del petróleo y el desvincular el rendimiento fiscal de las oscilaciones de corto plazo del precio del petróleo, son objetivos usualmente recomendados y

perseguidos por las políticas públicas de los gobiernos, según lo analizado en el Capítulo 1.

- b) De los datos analizados en este estudio surge muy claramente:
- i) La volatilidad del precio del petróleo ha sido importante, oscilando entre promedios anuales de aproximadamente U\$S 14,50/m³ (1998) y U\$S 30,50/m³ (2000), con un valor promedio de U\$S 20,55/m³ para todo el período analizado (1986-2002).
 - ii) La evolución de largo plazo de ambas variables (precio del petróleo y regalías) muestra una tendencia creciente, aunque más marcada en el caso de las regalías, con la diferencia que plantea la devaluación en 2002, como se explica en el punto d).
 - iii) El comportamiento de la política fiscal ha sido claramente diferente entre los años 1986 a 1994 y 1995 a 2001. En el primero de los subperíodos las regalías muestran una evolución inversa al precio internacional del petróleo; en tanto, en el segundo de los subperíodos, siguen el mismo comportamiento.
 - iv) El año 2002 plantea un año atípico, pues en este año opera el cambio en los precios relativos luego de la salida de la convertibilidad y la fuerte devaluación del peso. Si las regalías se corrigen por el valor del dólar que regía hacia fines de 2002 (\$3,38), la evolución simétrica de este segundo subperíodo se ve interrumpida.

Concluyendo sobre este punto, es posible afirmar que las políticas fiscales seguidas entre 1986 y 2002, no han respondido a la recomendación de evitar oscilaciones de corto plazo en los niveles de las regalías y que, en todo caso, deberían observar un comportamiento similar a la tendencia de largo plazo del precio del petróleo.

La tendencia de las regalías durante la última mitad de los ochenta y primera mitad de los 90, resultó inversa a la evolución del precio del petróleo. El cambio de política operada en la segunda mitad de los años 90, revirtió esta política, pero reguló el nivel de las regalías siguiendo de cerca el nivel que experimentaba el precio internacional del petróleo en el corto plazo, implicando por tanto una política fiscal marcadamente procíclica con relación al precio del *commodity*.

4.7. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos

La política fiscal aplicada a los hidrocarburos no puede descuidar que además de las regalías que gravan al recurso en boca de pozo, debe agregarse el Impuesto a los Combustibles Líquidos, que gravan los consumos de los derivados del petróleo.

Observando las participaciones relativas de ambos recursos, surge que las regalías pasan de constituir un tercio de los recursos totales a superar finalmente más de la mitad de esos recursos a partir del año 2000.

El producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos es destinado al financiamiento de diversos tipos de gasto y son distribuidos entre las provincias, tanto no petroleras como petroleras, en función de tales finalidades varias.

Hay cuatro destinos diferentes de dichos fondos: la red vial, la infraestructura provincial, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (F.E.D.E.I.) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

El principal destino de los fondos no ha sido la construcción y mantenimiento de los caminos, sino la construcción de vivienda (FONAVI), finalidad que ha estado recibiendo algo más del 60% de lo recaudado por este impuesto. Solamente algo más del 20% es destinado a la construcción y mantenimiento de la red vial. Sin embargo, en los hechos las provincias han podido derivar esos recursos a otras finalidades, operando como transferencias de libre disponibilidad.

Muchos países utilizan el rendimiento del Impuesto a los Combustibles para redistribuir fondos entre provincias, sean o no petroleras. En el caso de Argentina, la distribución del rendimiento del Impuesto a los Combustibles constituye una de las varias “ventanillas” que configuran el ya famoso “laberinto de la coparticipación”. Se trata de un régimen paralelo al de la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos.

Los porcentajes de participación según los promedios calculados para el período 1992 a 2001 que evidencian gran estabilidad, permite identificar cuatro grupos de provincias:

- a) Tres provincias reciben el 30% del total (Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), y de ese total la Provincia de Buenos Aires recibe la mitad (15%).
- b) Un grupo de ocho provincias recibiendo otro 30%, con participaciones muy parejas en torno al 4%; ellas son: Chaco, Corrientes, Misiones, Tucumán, Entre Ríos, Santiago del Estero y Mendoza.
- c) Un tercer grupo de nueve provincias que reciben otro 31% del total, con participaciones asimismo muy parejas en torno del 3%; ellas son: Salta, Formosa, Neuquen, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Chubut, Jujuy y Río Negro.
- d) Finalmente, un cuarto grupo de cuatro provincias recibiendo el 9% restante, con participaciones individuales en torno al 2%. Ellas son: Catamarca, La Pampa, Tierra del Fuego y La Rioja.

Las provincias petroleras se encuentran distribuidas entre los grupos de participaciones intermedias (en los entornos del 4% y 3%), con la excepción de Tierra del Fuego recibiendo la participación menor del grupo. Mendoza recibe la mayor; y el resto la intermedia entre estos extremos.

Un aspecto a resaltar es que en el caso de las provincias patagónicas, éstas reciben fondos de un impuesto al que sus habitantes no contribuyen, debido al subsidio dispuesto para la región. En efecto, dentro del Gasto Tributario del Gobierno Nacional, se deben computar las exenciones para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país.

Lo analizado permite concluir que el esfuerzo de nivelación que intente el Gobierno Nacional o el nuevo acuerdo fiscal federal, deberá ser decididamente encarado a través de la distribución de la masa coparticipable del régimen general de coparticipación, es decir, de lo que hoy se distribuye por la Ley N° 23.548. Se entiende, sin embargo, que de acuerdo a lo analizado en este punto y en los capítulos previos, la descentralización del recurso natural habrá de demandar hacia futuro cambios en la política tributaria nacional y en la distribución del fondo de combustibles, coherentemente con la política regulatoria que finalmente se adopte con respecto a la explotación de los hidrocarburos.

4.8. Conclusiones finales

El uso de los recursos no renovables, como el petróleo, exige contemplar varios aspectos en orden a delinear una política pública óptima: la distribución intergeneracional de su uso o sendero de explotación de largo plazo del recurso, su distribución intertemporal de corto plazo y la regulación de su precio interno, los costos de los ajustes presupuestarios derivados de esta regulación, la forma de instrumentar los ahorros presentes del rendimiento del recurso consistentes con los aludidos senderos de explotación y precios en el corto y largo plazo, y el diseño de instituciones fiscales y financieras que aseguren la sustentabilidad fiscal de las finanzas de los gobiernos.

En este documento se ha analizado esta problemática, citando las recomendaciones usuales de la literatura especializada y las alternativas que se han sugerido para resolverla. Como criterio central se enfatiza que desde el punto de vista económico, los gobiernos deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital que pueda constituirse con las regalías y no el monto mismo de dichas regalías. Es decir, la anualidad que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Que la alternativa de generar un fondo de inversión de largo plazo que genere la renta para destinar al consumo presente y futuro es necesaria y, que la alternativa de invertir el producido de las regalías en gasto de capital debe garantizar su destino a inversiones de alta productividad, evitando la virtual asignación de fondos a gastos de capital de baja calidad.

En el ámbito de las teorías normativa y positiva del federalismo fiscal, los argumentos por la centralización de la explotación del recurso no renovable como el petróleo, resultan importantes. Las razones aluden a los problemas de política macroeconómica anticíclica, de asignación de recursos, por los efectos de empobrecimiento del vecino, distorsión en la asignación espacial de factores y pérdida del grado de percepción del costo de oportunidad de las demandas de gasto presente a los gobiernos (correspondencia fiscal) y, finalmente, de equidad interjurisdiccional, por la ausencia de genuinos representantes de las generaciones futuras, ligado esto al ciclo político común de las democracias representativas.

La realidad de los países sin embargo es variada y en ella pesan antecedentes histórico-políticos propios. Los países con importantes reservas de petróleo registran fuertes presiones políticas de los gobiernos regionales para controlar el uso del recurso. La explicación es simple: las regalías como recurso no tributario aliviana el trabajo de los políticos del presente, a diferencia de los tributarios cuyo establecimiento debe enfrentar el pertinente costo político ante los electores presentes (*constituency*). La explotación acelerada del recurso no renovable y su eventual destino al consumo (tanto público como privado) resulta atractiva para la generación presente. El problema se traslada a la

generación futura por doble motivo: la imposibilidad de contar con el recurso y éste tener que ser sustituido por los tributos si se pretende mantener el nivel de gasto y por los conflictos que naturalmente habrán de emerger entre regiones petroleras antes ricas y luego pobres y las no petroleras, a la hora de asegurar el mantenimiento de niveles de consumo previos de las primeras.

Cualquiera sea el caso, la necesidad de constituir fondos de ahorro contingentes o precautorios y los destinados a asegurar consumos futuros estables, resulta necesario satisfacer. Sin embargo, no puede esperarse que la simple constitución de los fondos resulte condición suficiente. Ello debe complementarse con una fuerte disciplina fiscal y férrea resistencia a ceder ante la usual debilidad de la política económica por echar mano a los recursos acumulados. La experiencia internacional parece sugerir que los países que cuentan con fondos de estabilización o ahorro, en su mayoría son fiscalmente los más responsables. Pero no siempre la existencia del fondo por sí solo ha permitido asegurar en todos los casos forjar tal disciplina.

En el caso de Argentina, inversamente a lo sugerido por la teoría, el proceso del federalismo ha conducido a centralizar tributos y descentralizar las regalías. Esto quedó definitivamente plasmado en la reforma constitucional de 1994. El acuerdo fiscal y financiero federal que debe hoy día resolverse, tendrá un nuevo aspecto conflictivo a tener en cuenta. Ello derivado de las asimetrías extremas que plantea la existencia de provincias petroleras y no petroleras. El esquema tributario centralizado y esta nueva circunstancia asimétrica entre provincias que se irá acentuando hacia futuro, hará mucho más complejo el diseño del sistema de transferencias verticales y de nivelación que el régimen de coparticipación deberá resolver.

Adicionalmente, deberá asegurarse: el destino de los recursos por regalías a inversiones de alta productividad, la regulación concertada del precio interno del petróleo, la constitución de fondos provinciales de ahorro y normas mínimas respecto a su sistema de gerenciamiento, y la armonización del régimen regalístico con la imposición a los derivados del petróleo, entre los asuntos ligados de mayor relevancia.

El gobierno nacional no podrá desentenderse de su obligación constitucional, ligado a la noción de “cláusula de progreso”. Pero los problemas discutidos previamente pueden conducir a que el Poder Judicial deba intervenir en un futuro no muy lejano para dirimir conflictos Nación-provincias, que en esencia constituye una cuestión eminentemente política y de orden constitucional.

Referencias

Ahmad, E. y Mottu, E. (FMI, 2002): “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues”, *IMF Working Paper 02/203*, Washington, D. C.

Arrau, P. y Classens, S. (1991): “Commodity Stabilization Funds”, *Mimeo*, World Bank, Washington, D.C.

Baro, R. (1974): “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, 82 N° 6, 1095-1117.

Baro, R. (1979): “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, 85 N° 5, 940-971.

Caballero, R. (1990): “Consumption Puzzles and Precautionary Savings”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 25 N° 1, 113-136.

Cashin, P., Liang, H. y McDermott, J. (1999a): “How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices”, *IMF Working Paper 99/80*, Washington, D.C.

Cashin, P., McDermott, J. y Scott, A. (1999b): “Booms and Slumps in World Commodity Prices”, *IMF Working Paper 99/155*, Washington, D.C.

Davis, J., Ossowski, R. Daniel, J. y Barnett, S. (2001): “Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources. Experience and Fiscal Policy Implications”, *IMF Occasional Paper 205*, Washington, D.C.

Deaton, A. (1991): “Saving and Liquidity Constraints”, *Econometrica*, 59 N° 5, 1221-1248.

Deaton, A. y Miller, R. (1996): “International Commodity Prices, Macroeconomic Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa”, *Journal of African Economies*, Vol. 5 N° Issue 3.

De la Riestra Marti, F. y De Bonis, E. E.. (2003): “El dominio sobre los hidrocarburos y las regalías petroleras. Evolución de la legislación argentina”, proyecto Digesto Tributario, Programa BID – AFIP, Préstamo BID 1034/OC-AR, Proyecto PNUD ARG97/035, Buenos Aires.

Dixit, A. (1992): “Investment and Hysteresis”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 6, 107-132.

Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003): “Proyecciones de Situación Fiscal para el Período 2003-2015”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

Elgel, E. y Valdéz, R. (2000): “Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries”, International Monetary Fund, *IMF Working Paper 00/118*, Washington, D.C.

Engel, E. y Meller, P. (1993): “*External Shocks and Stabilization Mechanisms*”, Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press.

Federico, G., Daniel, J. A. y Bingham, B. (FMI, 2001): “Domestic Petroleum Price Smoothing in Developing and Transition Countries”, *IMF Working Papers 01/75*, Washington, D.C.

Friedman, M. (1957): “*A Theory of the Consumption Function*”, Princeton University Press, Princeton.

Gilbert, C. L. (1993): “Domestic Price Stabilization Schemes for Developing Countries”, en *Managing Commodity Price Risk in Developing Countries*, Claessens, S. Y Duncan, R. C. (ed.), John Hopkins University Press, Baltimore.

Hausmann, R., Powell, A. y Rigobón, R. (1993): “An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)”, en *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, Engel, E. y Meller, P. (ed.), Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Kletzer, K. M., Newbery, D. M. y Wright, B. D. (1991): “Smoothing Primary Exporters Price Risk: Bonds, Futures, Options and Insurance”, *Economic Growth Center Discussion Paper N° 647*, Yale University Press, New Haven, Conn.

Marienhoff, M. S.(1992): “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

Massell, B. F. (1969): “Price Stabilization and Welfare”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 83, 284-298.

Mazaheri, A., (1999): “Convenience Yield, Mean Reverting Prices, and Long Memory in the Petroleum Market”, *Applied Financial Economics*, Vol. 9, 31-50.

Newbery, D. y Stiglitz, J. (1981): “*The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study in the Economics of Risk*”, Clarendon Press, Oxford.

Nicksell, S., (1985): “Error Correction, Partial Adjustment and All That: An Expository Note”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 47, 119-130.

Piffano, H. (1995): "Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial*", Porto, A. (Ed.), en honor de Horacio Nuñez Miñana, Universidad Nacional de La Plata, Grafikar, La Plata.

Piffano, H. (1998a): “Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Federal”, *Documento de Trabajo N° 2, CEDI*,), Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (1998b): “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”, *Documento de Trabajo N° 4, CEDI*, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (1998c): “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, *Revista ECONÓMICA* N° 3, Año XLIV, Número Especial, La Plata.

Piffano, H. (1999): “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo* N° 26, CEDI, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (2003): “Descentralización Fiscal: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP, La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H. (2004): “Las finanzas federales y el ciclo económico”, Departamento de Economía, UNLP. *Mimeo*. La Plata.

Piffano, H. L. P., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo N° 3, CEDI, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Turnovsky, S., Shalit, H. y Schmitz, A. (1980): “Consumer’s Surplus, Price Instability, and Consumer Welfare”, *Econometrica*, Vol. 48, 135-152.

Waugh, F. (1944): “Does the Consumer Benefit from Price Instability?”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58, 602-614.

NOTA 11

“UNA NOTA SOBRE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN RAZÓN DEL TRABAJO DE RÉMY PRUD’HOMME”¹

“An eminent and powerful structure of local government is a basic ingredient of a society which seeks to give to the individuals the fullest possible freedom and responsibility”

George Stigler (1957)

1. El diagnóstico

La presente crisis económica y financiera de la Argentina a la que alude el documento de convocatoria de este Taller, tiene un claro origen en las inconsistencias de las políticas macroeconómicas implementadas, es reiterativa de circunstancias similares, quizás no tan dramáticas pero sí muy severas del pasado histórico argentino, y reconoce un nacimiento común de todas las crisis anteriores: el inadecuado, imprudente y poco responsable manejo de las finanzas federales a cargo de los tres niveles de gobierno.

Paradójicamente, en el trasfondo de este mal comportamiento fiscal consolidado, se encuentra el proceso histórico del federalismo argentino que lejos de ir perfeccionando las instituciones federales básicas que los constituyentes de 1853 idearon, fueron debilitando el esquema federal. Esencialmente, en términos del reducido grado de autonomía ejercida por los gobiernos subnacionales y la ausencia de una elemental coordinación financiera vertical, a pesar de haber conducido a un sistema financieramente centralizado en el que supuestamente tal coordinación resultaría mucho más sencillo lograr desde el ángulo político. Resulta así que, no obstante el traspaso operado en las últimas tres décadas de atribuciones sobre una porción creciente del gasto público a los gobiernos subnacionales, se ha ido agudizando el centralismo tributario. Sin embargo, precisamente el disponer de potestades tributarias propias para el financiamiento de las decisiones de gasto a cargo de los gobiernos, constituye el rasgo fundamental del régimen federal. En la federación de Argentina, la fuerte dependencia financiera de los gobiernos subnacionales del fondo común coparticipable, implica una notoria ausencia del principio wickselliano de correspondencia fiscal y la consecuente anulación de los beneficios usualmente atribuibles a la descentralización. Por otro lado, la falta de la necesaria coordinación vertical sobre el agregado fiscal, ha conducido al desenlace inevitable de la anarquía fiscal: el descalabro macroeconómico.

El esquema asimétrico de descentralización del gasto y centralización del financiamiento, ha conducido a las posibles consecuencias que autores como el profesor Prud’homme (1995), y también Vito Tanzi (1995), han sugerido respecto a “los peligros de la descentralización”. Es decir, se han perdido los beneficios del modelo descentralizado – esencialmente en materia de eficiencia económica y eficiencia política de toda federación - y se han obtenido los eventuales costos del modelo descentralizado,

¹ Extraída del documento presentado en el Taller sobre “*Seminario sobre Descentralización y Desarrollo Local en Argentina. Desafíos y Oportunidades*”, Ministerio del Interior de Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Buenos Aires. 2003

al descuidarse las implicancias que derivan de la falta de un adecuado control del consolidado fiscal. Este es el desafío grande de toda federación, quizás demasiado grande para países de débil institucionalidad.

En el caso de los municipios, como bien señala el documento de Rémy Prud'homme (2003), es notoria la muy reducida descentralización en materia de gasto, el que mayormente ha sido descentralizado hacia los gobiernos provinciales. Este rol fiscal reducido de los municipios en Argentina, nos ubica lejos de las recomendaciones de autores como Stigler, cuya cita es expuesta al comienzo de esta nota. En el ámbito municipal, de la experiencia comparada internacional se observa la situación que indica el cuadro elaborado en base a datos de Dexia y el Banco Mundial:

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL COMPARADA NIVEL MUNICIPAL DE GOBIERNO - AÑO 2000		
N° DE ORDEN	PAÍSES	GASTOS MUNICIPALES COMO % DEL PBI
Países Federales		
1	Suiza	25.9
2	Canadá	9.9
3	Austria	9.4
4	EE.UU.	9
5	Alemania	7.4
6	Bélgica	6.6
7	Brasil	5.6
8	Colombia	2.5
9	Australia	2.6
10	Argentina	2.4
Países Unitarios		
1	Dinamarca	30.6
2	Suecia	23.9
3	Italia	23.5
4	Finlandia	17.3
5	Holanda	15.2
6	España	14.3
7	Irlanda	11.7
Promedio Unión Europea		11
8	Francia	9.8
9	Reino Unido	9.5
10	Portugal	5.7
11	Luxemburgo	5.7
12	Chile	2.8
13	Bolivia	2.2
14	Grecia	2.2
Fuente: Dexia (2002) para la UE y Banco Mundial (2000) para Argentina, Chile y Bolivia.		

Argentina ocupa el último lugar entre los países constitucionalmente federales y se corresponde con los países unitarios de la muestra con menor descentralización municipal.

Desde el ángulo de los recursos propios, sin embargo, a diferencia de los gobiernos provinciales, los municipios argentinos registran en promedio un índice de correspondencia fiscal de 0,48 que supera a la de la mayoría de los países contenidos en la muestra anterior, salvo algunos casos como Suecia (0,54) y Francia (0,52), de acuerdo a datos elaborados por Dexia. El caso de Argentina es explicable por la baja necesidad de financiamiento derivada del reducido gasto a cargo de sus municipios.

Un segundo rasgo distintivo del federalismo fiscal de Argentina, son las acentuadas asimetrías existentes entre gobiernos de similar nivel. Es decir, entre provincias y asimismo entre municipios.

En Argentina, a pesar de su extenso territorio con 24 jurisdicciones, el 56% del PIB se concentra en solamente dos jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y otro 22% (que suman 78%), en tres provincias localizadas en la parte central del país: Córdoba, Santa Fe - ambas provincias lindantes con la Provincia de Buenos Aires - y Mendoza – lindante con la Provincia de Córdoba.

Jurisdicción	PBG	Población (2001)	Densidad (Hab/Km ²)
CABA y Provincia de Buenos Aires	56%		
Córdoba, Santa Fe y Mendoza	22%		
Resto	22%		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires		2.776.138 (7,7%)	13.679,6
Provincia de Buenos Aires		13.827.203 (38,2%)	45,0
24 Partidos del Gran Buenos Aires		8.684.437 (24,0%)	2.394,4
Resto Provincia de Buenos Aires		5.142.766 (14,2%)	16,9
Córdoba		3.066.801 (8,5%)	18,6
Santa Fe		3.000.701 (8,3%)	22,6
Mendoza		1.579.651 (4,4%)	10,6
Tucumán		1.338.523 (3,7%)	59,4
Entre Ríos		1.158.147 (3,2%)	14,7
Salta		1.079.051 (3,0%)	6,9
Resto provincias		< 1.000.000	-

Fuente. Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía.

Las asimetrías en materia de población y densidad de población naturalmente son también enormes, según se advierte del cuadro anterior. Estas fuertes asimetrías, ciertamente se trasladan al caso de los municipios. En el mapa de los 2.157 municipios argentinos, se pueden distinguir cuatro categorías: algunos pocos municipios que conforman grandes aglomerados (la propia Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del Conurbano Bonaerense circundantes a la Capital Federal, o el Gran Rosario, por ejemplo) – conglomerados que reúnen a más de una jurisdicción municipal y en los casos relevantes también distintas provincias -, los municipios de ciudades y pueblos de alta densidad de población (como son varios de los 24 que conforman el Conurbano Bonaerense y algunas ciudades del interior del país), los municipios de ciudades y pueblos de menor densidad (incluyendo varias ciudades capitales de provincia) y los municipios típicamente rurales (que conforman la mayoría de los municipios, incluyendo a muchos municipios de la Provincia de Buenos Aires fuera del

Conurbano). Cada tipo de municipio plantea problemas muy diferentes a resolver, tanto con relación a la provisión de bienes y servicios gubernamentales, como en cuanto al diseño fiscal e institucional requerido para su provisión.

2. La estrategia para la descentralización y la asistencia financiera a los municipios

Las virtudes del modelo descentralizado han sido ampliamente enunciados por la literatura del federalismo fiscal. El documento de Rémy Prud'homme contiene un excelente resumen de las virtudes del modelo. En particular encontramos muy acertada la argumentación que Prud'homme formula con relación al principio de correspondencia fiscal (páginas 11 a 13 del documento), destacando la necesidad de asegurar un nivel suficientemente amplio de autofinanciamiento municipal con recursos propios. Esta característica de todo modelo genuinamente descentralizado, es el que permite la necesaria autonomía para que los gobiernos locales esencialmente gocen de la potestad de establecer las alícuotas de los impuestos y puedan, de esta manera, transmitir a su electorado el costo de oportunidad que implica la provisión de los bienes públicos a su cargo. Hace a la salud económica y a la salud política de toda democracia representativa, como ya se indicara.

Sin embargo, a la hora de definir tributos descentralizables, surgen algunas limitaciones técnicas y el documento de Prud'homme dedica un espacio importante para analizar los pros y los contras de cada alternativa.

De los cuatro tipos de recursos identificados en el documento (cargos a usuarios, impuestos, transferencias y uso del crédito), básicamente coincido con Prud'homme en señalar las ventajas del impuesto sobre las propiedades (Impuesto Inmobiliario) como el tributo a descentralizar. Los problemas de administración tributaria pueden muy bien ser resueltos con la centralización del catastro y el fortalecimiento de las direcciones de propiedad provinciales, para asegurar que los municipios dispongan de la base informática necesaria de forma de poder cobrar eficientemente este impuesto. En el caso de las ciudades sería importante a su vez ligar este cobro con el financiamiento del sistema educativo, que habría que paulatinamente descentralizar (bajo el principio del beneficio), muy claramente para el caso de municipios de ciudades relativamente grandes.

La posibilidad de reconocer el establecimiento de alícuotas adicionales al Impuesto a los Ingresos de Personas Físicas, es quizás el segundo candidato, aunque razones constitucionales y asimismo técnicas lo ubicarían a nivel provincial. Como señala Prud'homme, contar con un recurso importante gravando el stock de riqueza y otro el flujo, parecen dotar al sistema de mayor estabilidad, que la alternativa de confiar solamente en uno de ellos. En el caso del impuesto sobre los ingresos, es importante destacar la amplia difusión de este tributo a nivel subnacional en países federales y también en países unitarios, a diferencia de Argentina con total inexistencia del mismo a nivel subnacional.

En realidad, la reducida descentralización tributaria operada en Argentina, deriva de una actitud política generalizada de parte de los gobernantes subnacionales por evitar asumir los costos políticos del ejercicio de la potestad de imposición. Resulta mucho más cómodo desde el ángulo político plantear un modelo de sistema tributario cartelizado

(concentrado en el nivel central), que el ejercicio cotidiano de pasar la factura del gasto propio a los propios electores (*constituency*). Pero esto impide el control democrático y eficiente del gasto, al tiempo de dejar expeditas posibles conductas Leviatán de los gobiernos de turno reunidos en dicho cartel. Y esta tradición es la mayor restricción que se enfrenta en cualquier intento de ampliar la descentralización.

Siguiendo el razonamiento del documento de Prud'homme, debemos concluir que esta restricción resulta crucial (en sentido preocupante) frente al diagnóstico que surge de las necesidades de gasto por niveles de gobierno. Sobre este punto la caracterización de los determinantes de la función de producción local extendida y las fuentes gubernamentales responsables de su atención, contenida en la matriz de Tabla 1 del documento, es altamente elocuente e ilustrativa.

Lamentablemente, los gobernantes en los tres niveles de gobierno encuentran rédito político en la actividad de gastar. Sin embargo, como indica Prud'homme, poco espacio cabría reconocer a los niveles superiores – nacional y regional – en este campo.

El gobierno nacional debiendo procurar proveer esencialmente dos tipos básicos de bienes públicos: la organización institucional básica y los equilibrios macroeconómicos. Ambos aspectos históricamente descuidados a decir por los hechos. Las provincias, por su parte, retienen en sus manos el gasto descentralizado, sin intentos de avanzar en el reconocimiento de mayor descentralización hacia los municipios, que sería lo recomendable. Claro que en el campo tributario se ha estado intentando “coparticipar” la administración de algunos impuestos (¿compartir el costo político?), mediante acuerdos de “desconcentración” de la aludida administración, a cambio de participaciones municipales directas en el rendimiento. Pocos son los ejemplos de descentralización plena, no obstante la autonomía que se debería reconocer a los municipios luego de la reforma constitucional de 1994.

En vistas de la fuerte asimetría en materia de descentralización de gasto (en el nivel provincial) y de centralización tributaria (en el nivel nacional), las transferencias verticales y las de nivelación entre gobiernos que este modelo requiere, plantean un desafío enorme a la federación a la hora de tener que definir los criterios de distribución de los recursos. Este es el problema no resuelto de la Argentina que en nuestro criterio hizo crisis terminal ya hacia mediados de los años setenta (a poco de caminar la anterior Ley de Coparticipación Federal de Impuestos N° 20.221) y que no pudo ser resuelto desde entonces. Desde el ángulo formal, el sistema federal ha intentado mantener el *status quo* registrado a mediados de los años ochenta, sin poder sin embargo evitar las consecuencias de conductas estratégicas y oportunistas de los sucesivos gobiernos de turno, tanto nacionales como subnacionales, que han conducido a los emparches que conforman el actual “laberinto de la coparticipación”.

El desenlace de este proceso del federalismo argentino, no simplemente ha afectado a la eficiente provisión de bienes públicos y la mejora de la *performance* de la democracia representativa. Ha conducido al descalabro fiscal consolidado y a sumergir a la gran porción del electorado en un escenario de fuerte ilusión fiscal, dando razón a las advertencias formuladas por las dos bibliotecas de la literatura del federalismo fiscal (la de la teoría normativa y la correspondiente al enfoque positivo de la escuela del *public choice*), sobre posibles efectos dañinos de la descentralización fiscal o del mal diseño de la descentralización fiscal y el sistema de transferencias. Poco parece haberse hecho

bien en materia de asignación de potestades fiscales, de acuerdo a los principios adelantados por ambos enfoques del federalismo.

Finalmente, el uso del crédito público exige un monitoreo central estricto y difícilmente pueda imaginarse un sistema descentralizado del mismo a nivel municipal, salvo posibles contadas excepciones. La actual situación de *default* generalizado a que condujera un esquema sumamente laxo de control del endeudamiento de los tres niveles de gobierno, parece ser contundente a este respecto.

En vista de este diagnóstico, ¿qué recomendaciones podrían surgir con relación a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo para el diseño de cualquier programa de asistencia técnica y financiera a los municipios?

La respuesta a esta pregunta es relativamente compleja y debe intentar responderse a mi entender a partir de imaginar una estrategia diferenciada según tipos de municipios y contemplando los siguientes objetivos:

- a) Contribuir a incentivar el proceso de descentralización hacia los municipios, en materia de gastos y de recursos, pero siendo extremadamente cuidadoso de forma de asegurar una efectiva coordinación fiscal y financiera vertical, con las provincias y con la propia Nación.
- b) Identificar la tipología de proyectos que más se adecuen al perfil del o los municipios a asistir, como de hecho lo ha estado haciendo el Banco en las últimas dos décadas.
- c) Convenir con el nivel nacional y provincial de gobiernos la forma institucional más eficaz de alcanzar estos objetivos, nuevamente dependiendo de cada tipo de municipio y/o proyecto, a partir de las experiencias de los programas ya implementados (por el BID y por el BM).

El primer objetivo requeriría de un mecanismo agregado que contemple el cumplimiento de determinadas reglas macrofiscales y aseguren el financiamiento de las necesidades genuinas de gasto a los tres niveles de gobierno (contenidas en el nuevo régimen de coordinación fiscal y financiera federal).

Sobre esto, en documentos anteriores hemos diferenciado varios segmentos del gasto a financiar por los gobiernos (Piffano, H., 1998). En aras de la brevedad, permítaseme referirme a sólo uno de ellos, que considero esencial para el objetivo del desarrollo económico local y regional: el Sistema Federal de Inversión Pública.

Creemos que la forma efectiva de lograr que los municipios y regiones se incorporen a una senda de crecimiento y desarrollo sostenidos, es un sistema de financiamiento de proyectos de inversión de alto retorno económico, que permitan priorizar precisamente el cumplimiento de uno de los requisitos constitucionales más ambiciosos de los contemplados en el art. 75 inc. 2. : “... *al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades...*”.

Coincidiendo con el diagnóstico de Prud'homme sobre los determinantes de la función de producción extendida de los municipios, la forma de cumplimentar genuinamente el

aludido requisito, es dotar a las regiones y municipios de la infraestructura económica y social básica para generar las condiciones necesarias de viabilidad económica de otras múltiples inversiones privadas y públicas complementarias, al tiempo de asegurar de esta manera las bases para una genuina sustentabilidad fiscal de largo plazo de los gobiernos subnacionales.

Difícilmente pueda cumplirse este objetivo mediante simples transferencias en dinero a los gobiernos, si no es sobre la base de un programa de inversiones auditado por instituciones como el BID, que garanticen el retorno social de los fondos transferidos.

Las transferencias verticales automáticas de libre disponibilidad pueden ser útiles para cumplimentar otros requisitos u objetivos planteados por el art. 75 inc. 2 (como son los de la *equidad y solidaridad*), y son necesarias tanto desde el ángulo de la viabilidad política del acuerdo federal, como para dar margen de flexibilidad financiera a la gestión presupuestaria subnacional.

Pero su única existencia termina fomentando el clientelismo político y no resuelve los problemas del atraso y el subdesarrollo regional, en tanto la existencia de importantes externalidades o efectos de derrame puedan estar ligadas a los emprendimientos que son necesarios, los que a su vez requieren de un financiamiento no alcanzable individualmente o en forma aislada por determinado municipio o inclusive provincia.

Entiendo que este tipo de asistencia financiera y técnica ligada al mismo, ha sido en origen el tipo de proyecto priorizado por el BID. De hecho el componente de inversión en infraestructura ha sido relevante en la mayoría de los programas del Banco. Sin embargo, las tendencias más recientes de destinar fondos para programas de ajuste global o los destinados a erradicar la pobreza o aliviar su padecimiento, con un sentido más bien asistencial que de desarrollo económico, si bien necesarios en épocas de crisis, difícilmente habrán de erradicar las razones del atraso, que hace de las recurrentes crisis fiscales un verdadero drama social.

La reasignación de fondos a programas sociales, en muchos casos debido a acuciantes dramas sociales de poblaciones marginadas y, en cierta medida también por qué no reconocer, ante dificultades de implementación de proyectos de inversiones más ambiciosas, pudieron ser los motivos de este cambio marginal de orientación del financiamiento.

La inversión en infraestructura debe constituir inversión complementaria de la inversión privada reproductiva, la que generará fuentes de trabajo genuinas y posibilitará un sendero de crecimiento sostenido. Las inversiones en infraestructura barrial de zonas marginales, por ejemplo, si bien alivian el padecimiento de muchas familias pobres, difícilmente podrán erradicar la pobreza de esas familias. En todo caso, generarán creciente gasto corriente de los municipios que deben luego mantener esas mejoras, sin base de sustentación tributaria marginal para enfrentar el financiamiento de este gasto.

El segundo objetivo, es consecuencia natural de las asimetrías regionales apuntadas en el diagnóstico. Los proyectos deben estar claramente identificados con el perfil de municipio y región circundante, y su problemática específica. En muchos casos, el tema que afecta a determinado municipio o región, afecta a otros municipios o regiones. El caso de los cursos de agua y el problema de las inundaciones, junto al del alcantarillado

de ciudades populosas, son claramente proyectos importantes. Las inversiones en transporte y comunicaciones, son asimismo esenciales para viabilizar proyectos privados productivos de las economías regionales, como bien fundamenta Prud'homme con soporte teórico y empírico. Finalmente, los proyectos de mejora educativa, a los que el BID ha estado asistiendo, deben continuar figurando en la agenda del *pipeline* del Banco. Las inversiones en capital humano, vale la pena recordar, son complementarias a las inversiones físicas. El desarrollo del capital humano en los municipios y la asistencia directa para el fortalecimiento institucional, serán el instrumento necesario para acompañar el desarrollo de los emprendimientos e inversiones regionales antes mencionadas. Los proyectos pueden originalmente ser imaginados por expertos de otras regiones o países desarrollados, inclusive ser ejecutados por los gobiernos nacional o provinciales, pero la operación de los mismos necesariamente deberá contar con los recursos humanos locales que puedan finalmente asimilarlos.

Por último, el acuerdo con los gobiernos nacional o provinciales, debería permitir un diseño institucional eficaz de la asistencia financiera. En tal sentido, parece oportuno imaginar el siguiente esquema:

- a) Proyectos para grandes conglomerados con evidentes derrames interjurisdiccionales, particularmente afectando a más de una provincia: a nivel nacional;
- b) Resto de proyectos de municipios de provincia: a nivel provincial.

La estrategia de asistencia directa a municipios resulta compleja y la experiencia del Banco en esto es importante y no debiera desaprovecharse. Por otra parte, las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal y la práctica usual en el mundo – como bien reconoce Prud'homme en su documento – sugieren el limitar las atribuciones de uso del crédito a los gobiernos municipales. Inclusive, para el caso provincial, se ha sostenido la necesidad de aplicar estrictamente la “regla de oro”, limitando severamente el uso de crédito para financiar déficits operativos. Dado que el dinero es fungible, el uso del crédito en cabeza de los gobiernos subnacionales puede conducir a la estrategia de corto plazo de sustitución de fuentes tributarias, recurso genuino de todo el financiamiento en el largo plazo. El ciclo político corto de los funcionarios de turno, impide que opere con eficacia la “equivalencia ricardiana”.

Con relación a la gestión de los programas, la política usual de los bancos (BID y BM) de suscribir acuerdos de préstamo con el gobierno nacional y requerir contratos de préstamo subsidiarios, en muchos casos inclusive involucrando a los dos niveles de gobierno subnacionales, exige un procedimiento institucional complicado y extenso, y, fundamentalmente, conduce a diluir responsabilidades (*accountability*) respecto a los éxitos o fracasos de los proyectos.

Pareciera que la forma más práctica de asistir a los municipios es a través de los niveles nacional o provincial, requiriendo solamente la aprobación de los gobiernos beneficiados por los proyectos. Solo en los casos de municipios muy grandes, que requieran obras con pocos o nulos derrames de beneficios hacia otras jurisdicciones y cuenten con solvencia financiera y fiscal sólidas, podrían eventualmente ser asistidos directamente. Pero aún en estos casos bajo monitoreo central, que eviten hechos consumados e induzcan a la mala, aunque inevitable, conducta del *bail out* sistemático.

En todos los casos, los proyectos deben formar parte del aludido “Plan Federal de Inversión Pública”, en el marco general de un nuevo acuerdo fiscal y financiero federal, que asegure la consistencia y sustentabilidad fiscal y financiera del consolidado federal.

Finalmente, el Plan Federal debería ceñirse a normas de procedimiento comunes y ser monitoreadas por el futuro Organismo Fiscal Federal y, naturalmente, contar con la pertinente auditoria del BID, como agente financiero y técnico de los proyectos en los que participe. En cuanto a lo segundo, que todos los niveles de gobierno acuerden coordinar su accionar fiscal dentro de reglas macrofiscales y reglas de procedimiento administrativo comunes. Las “condicionalidades a provincias y municipios”, sobre las que personalmente he tenido oportunidad de trabajar conjuntamente con otros funcionarios del *staff* técnico del gobierno nacional (Piffano, H. y Fernández, C., 1999), en los programas de préstamos directos a provincias, aparecen como imprescindibles para asegurar el cumplimiento de estas reglas.

Referencias

Banco Mundial (2000): “Argentina: Provisión de Servicios Municipales. Temas y Opciones”, *Informe 23685 AR*, Buenos Aires.

Dexia (2002): “Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union”, Dexia Editions, Second Edition, Paris.

Piffano, H. L. P., (1998): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 2, , Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. y Fernández, C. (1999): “Condionalidades a Provincias”, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Economía. *Mimeo*. Buenos Aires.

Prud’homme, R. (1995): “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2, August.

Prud’homme, R. (2003): “The Potential Role of Cities and Municipalities in Argentina”, presentado en “*Seminario sobre Descentralización y Desarrollo Local en Argentina. Desafíos y Oportunidades*”, Ministerio del Interior de Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Buenos Aires.

Stigler, G. (1957): “Tenable Range of Functions of Local Public Sector”, en *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Politics, Washington, DC.

Tanzi, V. (1995): “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. *Annual Bank Conference on Development Economics*. Mimeo. Washington, D. C.

NOTA 12

“LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS CON LA INCORPORACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES”¹

1. La nueva situación que plantea el régimen constitucional para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que deberá acordarse en el presente año, como consecuencia de la reforma constitucional, incorpora una importante novedad que debe ser atendida: la incorporación del Gobierno "Autónomo" de la Ciudad de Buenos Aires.

Aún cuando caben diversas interpretaciones en cuanto el "grado de autonomía" que la nueva Constitución le asigna a la Capital Federal (algunos le atribuyen un concepto "restringido" a la autonomía que la diferenciaría del detentado por la provincias), lo cierto es que los servicios que finalmente queden descentralizados en su gobierno, deben contar con el financiamiento respectivo.

No obstante, existen dos aspectos que caracterizan el ingreso de la Capital Federal al régimen:

a) muy probablemente una porción importante de los servicios hoy a cargo del gobierno Nacional, seguirán siendo centralizados (tales serían los casos de los servicios de justicia y seguridad).

b) la Capital Federal registra una larga historia de transferencias de recursos a su favor, como consecuencia de la provisión de servicios financiados por el presupuesto del nivel nacional de gobierno.

Asimismo, también es cierto que el nuevo status constitucional, modifica política y fiscalmente la situación del gobierno capitalino, razón por la que soluciones como la contemplada en las anteriores leyes de coparticipación (por ejemplo, el fijar algún porcentaje fijo asignable a la misma), no resultaría viable. La letra y el espíritu de lo normado por la nueva Constitución, exige al menos cumplimentar dos requisitos:

(i) que la Capital Federal opere como un jurisdicción más, en razón al reconocimiento de su autonomía;

(ii) que el régimen de coparticipación se establezca sobre bases de equidad y criterios objetivos de reparto.

2. Una propuesta para un período de transición

Seguidamente se formula una propuesta para el tratamiento de la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al régimen de coparticipación federal de impuestos, que tenga en cuenta las consideraciones anteriores.

¹ Extraída del documento elaborado bajo el Convenio Universidad Nacional de La Plata y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 1996.

En base al criterio general que debe contemplar el nuevo régimen, se entiende que la (co)participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debería ser establecida y cuantificada en función de los indicadores que el régimen general establezca para la "distribución secundaria"².

No obstante, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al monto resultante del empleo del o los indicadores, debería deducirse:

a) un monto fijo correspondiente a la estimación de las erogaciones que demanda la prestación de los servicios que permanecerían centralizados, específicamente: una porción del gasto de justicia y seguridad a determinar. Por ejemplo, en función del número de casos atendidos por residentes de la Capital Federal (justicia) y en relación a hechos acaecidos en el ámbito geográfico de la Capital Federal (seguridad). Este monto sería asignable al nivel Nacional de Gobierno.

b) una anualidad correspondiente a la compensación por transferencias recibidas en el pasado. A este respecto se entiende razonable computar el nivel estimado de las transferencias efectuadas en el término de dos décadas (aproximadamente equivalentes a las producidas en el período 1970-1989), que coincidiría con el período equivalente de veinte años de la transición que se postula. Este monto sería asignable a los estados provinciales.

En los puntos que siguen, nos ocupamos de la formalización simple del modelo propuesto y de la cuantificación de la "anualidades compensatorias", correspondientes a las transferencias recibidas en el pasado.

3. El modelo simple para la transición

Se define el siguiente algoritmo para el cálculo de la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

$$C^*_{MCBA(t)} = C_{MCBA(t)} - GNA_{MCBA(t)} - AC(t)$$

donde:

$C^*_{MCBA(t)}$: es el monto que corresponde asignar por coparticipación federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año t del período de transición.

$C_{MCBA(t)}$: es el monto que correspondería asignar por coparticipación federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año t, resultante de la aplicación del régimen general.

$GNA_{MCBA(t)}$: es el monto que corresponde deducir a favor del gobierno Nacional en el año t, por los servicios atendidos por este nivel de gobierno en el ámbito de la la Ciudad

² En el documento "La Distribución Primaria en el marco de la Descentralización Tributaria", realizado dentro del Convenio de la Universidad de La Plata y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, se propuso un esquema de coparticipación de "una sola etapa", en el que los indicadores a emplear definen directamente las participaciones del gobierno nacional y cada una de las provincias. Ver Piffano, H. (1995).

Autónoma de Buenos Aires.

AC_(t): es el monto (anualidad compensatoria) que corresponde deducir a favor del resto de las provincias en el año t, en compensación de las transferencias recibidas en el período anterior (de duración equivalente al período de transición).

4. Cuantificación de las anualidades compensatorias

Para la estimación de las anualidades compensatorias, resulta necesario calcular el valor económico del monto de las transferencias que por diversas fuentes, recibiera la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las décadas de los años setenta y ochenta.

A tal fin, recurrimos a los resultados de diversos estudios realizados por expertos de nuestro país, los que han sido recopilados y analizados en el documento "Subsidios entre Regiones a través de las Finanzas Públicas. Estimaciones Disponibles", correspondiente al Convenio celebrado entre la UNLP y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires³.

Los estudios consultados, que analizan la situación de las dos décadas de los años 70 y 80, son los siguientes:

1. "Distribución de recursos fiscales nacionales entre provincias y municipalidades" (1978), de Cavallo, D., Montero, H., y Olivieri, D..
2. "Relaciones fiscales Nación-Provincias: El gasto gubernamental" (1979) de Petrei, H..
3. "Subsidios hacia y/o desde los Partidos del Gran Buenos Aires a través de las Finanzas Públicas" (1982) de Nuñez Miñana, H. y Porto, A..
4. "El Desafío Federal" (1985) de Cavallo, D. y Zapata, D..

El Cuadro N° 1 muestra el resultado de las estimaciones realizadas por los autores, cuyas cifras han sido expresadas en millones de pesos de 1994⁴.

Cuadro N° 1
Subsidios a la Capital Federal
Estimaciones de varios autores

Autor	Monto	Año / Período
Cavallo-Montero-Olivieri	1.400 22.719	1978 1970-1983
Petrei	1.175	1979
Nuñez Miñana-Porto	4.089	1982
Cavallo-Zapata	1.198	1983

³ Convenio 1994-95. N° 19, mayo de 1995.

⁴ En la actualización se empleó el Índice de Precios Implícitos en el Producto Bruto Interno (Estudios, Julio-Septiembre, 1986), de acuerdo a la metodología propuesta en Serie Divulgación N° 4, SGEF, ANSeS, 1994. Ver Convenio 1994-95. N° 19, mayo 1995, op. cit..

El rango de variación de las estimaciones - a excepción del estudio de Nuñez Miñana y Porto - oscila entre 1.200 y 1.600 millones de pesos de 1994, aproximadamente. En el caso de Cavallo-Zapata, para el período 1970-1983 surge un promedio anual de 1.623 millones de pesos, que supera la estimación anterior de los mismos autores de 1.400 millones.

Si se elimina la estimación de Nuñez Miñana-Porto, a la que puede calificarse estadísticamente como "*outlier*"⁵, pueden establecerse tres niveles de posible subsidio anual:

Inferior:	1.200 millones.
Medio:	1.400 millones.
Superior:	1.600 millones.

Partiendo de dichos valores, es posible calcular el valor presente del flujo de las transferencias en el período de 20 años, utilizando un factor de actualización o capitalización para expresarlos a valores económicos de 1996, haciendo:

$$T_t^{96} = T_t (1 + i)^{1996 - t}$$

donde:

T_t^{96} : Valor actual en 1996 de la transferencia recibida en el año t , en millones de pesos de 1994.

T_t : Valor nominal de la transferencia recibida en el año t , en millones de pesos de 1994.

$(1 + i)^{1996 - t}$: Factor de capitalización al año 1996 de la transferencia recibida en el año t , en millones de pesos de 1994.

Por lo tanto, el valor de la Anualidad Compensatoria (AC) en valores económicos de 1996, resulta:

$$AC^{96} = (1/20) \sum_t T_t^{96}$$

La fijación del valor de la tasa de interés (i) empleable en la capitalización del flujo de las transferencias, así como el criterio a dar a las Anualidades Compensatorias, quedan sujetas a la negociación política. Es decir, si se admite el devengamiento de un costo de oportunidad por los saldos no compensados hasta anular su monto total en el año vigésimo del período de transición, o si se lo fija como monto fijo a valor económico constante de 1996.

Dada las posibles alternativas, se ha efectuado un ejercicio de simulación con diversas hipótesis. Ellas consisten en combinar:

⁵ Estadísticamente un dato se considera "*outlier*", cuando su inclusión (exclusión) eleva (reduce) significativamente el desvío estándar de la distribución de frecuencias analizada.

a) **Criterio de valorización económica:** con o sin cargo financiero o costo de oportunidad de la deuda.

b) **Alternativa de monto fijo:** Superior, Medio o Inferior.

c) **Alternativas de Tasa de Capitalización (i):** 0.0, 0.02 y 0.05.

De la combinación de las alternativas de monto y de tasa, para cada uno de los criterios de valorización, surgen dos conjuntos de nueve hipótesis de cálculo de las Anualidades Compensatorias por criterio.

Los valores de las transferencias resultantes del criterio de no computar carga financiera o costo de oportunidad por los saldos pendientes de pago, se detallan en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Valor económico de las transferencias en 1996
sin computar carga financiera por saldos pendientes
(En millones de pesos de 1994)

Tasa (i)	Rango		
	Inferior	Medio	Superior
0.0	24.000	28.000	32.000
0.02	29.740	34.697	39.653
0.05	41.663	48.607	55.551

Fuente: Elaboración propia.

Los valores de la Anualidad Compensatoria (AC), en estos casos, resultan:

Cuadro N° 3
Valor económico de la anualidad compensatoria en 1996
sin computar carga financiera por saldos pendientes
(En millones de pesos de 1994)

Tasa (i)	Rango		
	Inferior	Medio	Superior
0.0	1.200	1.400	1.600
0.02	1.487	1.735	1.983
0.05	2.083	2.430	2.778

Fuente: Cuadro N° 2.

Si el criterio a aplicar es el de computar la carga financiera o el costo de oportunidad por los saldos pendientes de pago, los valores de las transferencias resultantes son los mostrados por el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4
Valor económico de las transferencias en 1996
computando carga financiera por saldos pendientes
(En millones de pesos de 1994)

Tasa (i)	Rango		
	Inferior	Medio	Superior
0.0	24.000	28.000	32.000
0.02	36.853	42.999	49.145
0.05	72.320	60.223	96.450

Fuente: Elaboración propia.

Los valores de las Anualidades Compensatorias (AC_n), en estos casos, resultan variables, a excepción del caso de asumir la alternativa $i = 0.0$ ⁶.

En este segundo caso, es posible también adoptar el método de anualidades constantes (amortización y carga por intereses variables, siguiendo el método francés o el americano), de manera de fijar un valor fijo (invariable) para cada Anualidad Compensatoria.

La expresión del cálculo financiero de la Anualidad Compensatoria Constante (AC^c) es la siguiente⁷:

$$AC^c = D^{96} [i (1 + i)^n] / [(1 + i)^n - 1]$$

La expresión entre corchetes [], puede simbolizarse como a^{-1}_n , o sea:

$$AC^c = D^{96} \cdot a^{-1}_n$$

⁶ La fórmula financiera de cálculo directo de la Anualidad Compensatoria en el año n (AC_n) es:

$AC_n = (D^{96}/20) (1 + i)^n$, donde D^{96} es la deuda a cancelar a valores económicos de 1996. Una manera indirecta de cálculo, es computar el saldo pendiente de pago; capitalizarlo y luego calcular la cuota. Es decir:

$$AC_n = \{D^{96} - [(D^{96}/20).(n - 1)]\}(1 + i)^n / [20 - (n - 1)]$$

La parte de la expresión entre paréntesis { }, representa la deuda neta o saldo pendiente a cancelar en \underline{n} . La parte entre corchetes [] del divisor, son las cuotas pendientes de cancelación en \underline{n} .

Verificación:

$$\begin{aligned} & \{D^{96} - [(D^{96}/20) n - D^{96}/20]\} (1 + i)^n / (21 - n) = \\ & = [D^{96} - (D^{96}/20) n + (D^{96}/20)] (1 + i)^n / (21 - n) = \\ & = D^{96} [1 - (n/20) + (1/20)] (1 + i)^n / (21 - n) = \\ & = D^{96} [(20 - n + 1)/20] (1 + i)^n / (21 - n) = \\ & = (D^{96}/20) (21 - n) (1 + i)^n / (21 - n) \end{aligned}$$

O sea:

$$AC_n = (D^{96}/20) (1 + i)^n$$

⁷ Ver Lascurian, Lambiase, Roca: "Tablas Usuales", Tabla V, pag. 214, Ed. El Ateneo, 63° Edición, Buenos Aires.

Los valores de a^{-1}_n para $n = 20$, son:

Para $i = 0.02$: 0.06116

Para $i = 0.05$: 0.08243

Por su parte, los valores alternativos de la deuda a compensar (D^{96}), son los indicados en el Cuadro N° 2. Por lo tanto, los valores alternativos de AC^C , resultan:

Cuadro N° 5
Valor económico de la Anualidad Compensatoria Constante de la deuda a compensar a valores de 1996 en un período de veinte años que incluye cargo por intereses (En millones de pesos de 1994)

Tasa (i)	Rango		
	Inferior	Medio	Superior
0.0	1.200	1.400	1.600
0.02	1.819	2.122	2.425
0.05	3.434	4.007	4.579

Fuente: Cuadro N° 2 y valores de a^{-1}_n correspondientes.

Utilizando iguales tasas, las Anualidades Compensatorias Constantes resultan algo inferior a las variables, aunque por diferencias poco significativas.

Finalmente, a los fines comparativos, se presenta el Cuadro N° 6, donde se muestran los valores de las Anualidades Efectivas Compensadas (AC^F) al final del período de 20 años, resultantes de aplicar los tres criterios posibles contemplados en esta nota, es decir: sin cargo por intereses sobre saldos, con cargo de intereses y cuota variable y con cargo de intereses y cuota constante.

Cuadro N° 6
Valor económico de las Anualidades Efectivas Compensadas (AC^F) en un período de veinte años según criterios alternativos (En miles de millones de pesos de 1994)

Tasa (i)	Rango y Alternativa								
	Inferior			Medio			Superior		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
0.00	24,0	24,0	24,0	28,0	28,0	28,0	32,0	32,0	32,0
0.02	29,7	36,9	36,4	34,7	43,0	42,4	39,7	49,1	48,5
0.05	41,7	72,3	68,7	48,6	84,4	80,1	55,6	96,5	91,6

Referencias:

- (1) Compensación sin computar intereses o costo de oportunidad por saldos pendientes (**AC**).
- (2) Compensación con cargo de intereses o costo de oportunidad por saldos pendientes, con Anualidades Compensatorias variables (**AC_n**).
- (3) Compensación con cargo de intereses o costo de oportunidad por saldos pendientes, con Anualidades Compensatorias constantes (**AC^c**).

Referencias

Cavallo, D., Montero, H., y Olivieri, D., (1978): "Distribución de recursos fiscales nacionales entre provincias y municipalidades". *Mimeo*. Buenos Aires.

Cavallo, D. F. y Zapata, J. A. (1986): "*El Desafío Federal*", Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.

Núñez Miñana, H. y Porto, A., (1982): "Subsidios hacia y/o desde los Partidos del Gran Buenos Aires a través de las Finanzas Públicas". *Mimeo*. La Plata.

Petrei, H., (1979): "Relaciones fiscales Nación-Provincias: El gasto gubernamental". *Mimeo*. Córdoba.

Piffano, H., (1995): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de las 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

NOTA 13

“LA PROPUESTA SOBRE EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL”¹

Introducción

De acuerdo con el examen de la experiencia comparada internacional y las disposiciones constitucionales que regulan la asignación de potestades tributarias a los niveles nacional y provinciales de gobierno en Argentina, es posible identificar algunas variantes o modelos alternativos de imposición provincial, combinando con distinto grado de intensidad la participación de los gravámenes directos e indirectos². Para delinear tales menús tributarios, resulta necesario pasar revista a los impuestos que usualmente han sido instrumentados o sugeridos en la literatura para asignar a los gobiernos provinciales o estatales. Muchas de las sugerencias y experiencias internacionales que se habrán de analizar seguidamente, no han sido tenidas muy en cuenta en la evolución del proceso del federalismo fiscal argentino que, por otra parte, tampoco se ha ceñido a su diseño constitucional original de 1853. El análisis debe intentar distinguir las virtudes y los defectos de cada alternativa, con vistas a adoptar una decisión final sobre qué impuestos recomendar para el nivel provincial de gobierno. Se espera que las recomendaciones finales habrán de contribuir al perfeccionamiento del pacto fiscal federal que el nuevo gobierno deberá impulsar, a la luz de las disposiciones constitucionales, luego de la reforma de 1994, y de los pactos preexistentes³.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En un primer capítulo se analizan las virtudes y defectos de cada alternativa tributaria de una lista de tributos seleccionados por el autor, teniendo en cuenta las recomendaciones que la literatura y los expertos han planteado como posibles de asignar a los gobiernos provinciales. En el segundo capítulo se presenta un estudio comparado de la situación registrada en un conjunto seleccionado de países, entre los cuales figuran países federales y también unitarios, con relación a la asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales (regionales y locales). Ambos capítulos contienen varios apéndices, en los que se efectúan tratamientos algo más detallados de algunos puntos desarrollados en el cuerpo principal del trabajo. Finalmente, el capítulo 3 se dedica a las conclusiones y recomendaciones.

¹ Extraído del documento elaborado para el proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation, La Plata, 2003. Publicado en la página www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/. El autor desea dejar expresa mención de su agradecimiento a los comentarios y sugerencias recibidas de parte del Lic. Diego Fernández Felices, que han inducido a mejorar una versión preliminar del trabajo. Asimismo, los comentarios recibidos de parte de los participantes del Seminario Interno del Departamento de Economía de la UNLP, Atilio Elizagaray, Gonzalo Fernández, Marcelo Garriga y Alberto Porto. La responsabilidad de lo vertido en el documento, es no obstante exclusiva del autor.

² La Constitución Nacional de Argentina en la asignación de potestades tributarias a los gobiernos nacional y provinciales utiliza la clasificación de los impuestos en directos e indirectos. Para un examen de las normas constitucionales sobre la asignación de las potestades fiscales a los distintos niveles de gobierno, ver Piffano, H. (1998a)

³ El más reciente el celebrado el 27 de febrero de 2002, ratificado por la Ley Nacional N° 25.570.

Capítulo 1

Virtudes y defectos de las alternativas tributarias

Para una visión general de los “pros” y los “contras” de cada uno de los impuestos usualmente empleados por los gobiernos provinciales y los recomendados en la literatura específica y por los expertos en la materia, se analizan a continuación los siguientes tributos:

- Impuesto a los Ingresos Brutos (IIB);
- Impuesto a las Ventas Bi-etápico Mayorista-Minorista (IVBMM);
- Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM);
- IVA Provincial (o IVA Subnacional del tipo Destino Pago Diferido) (IVAP);
- Impuesto de Patentes o por Módulos para Pequeños Contribuyentes (IP);
- Impuesto al Cash-Flow o Flujo Neto Empresario (ICF);
- Impuesto Provincial a las Ganancias (o al Ingreso Consumido de Personas Físicas) (IGP);
- Impuesto a los Consumos Específicos (Internos) (IIC);
- Impuesto al Uso de los Combustibles (IUC);
- Impuesto Inmobiliario (II);
- Impuesto Automotor (IA);
- Impuesto (o Alícuota Adicional) a los Bienes Personales (IABP);
- Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB);
- Impuesto a las Ganancias de Capital (IGC)

El análisis intenta sistematizar los efectos esperados de cada modalidad tributaria sobre la base del siguiente conjunto de atributos:

- Eficiencia asignativa
 - Eficiencia estática (Incidencia diferencial sobre precios relativos de bienes, servicios y factores)
 - Eficiencia dinámica (Incidencia sobre las decisiones intertemporales del consumo o el ahorro y la inversión)
 - Efectos sobre el Comercio Interno (Incidencia sobre el intercambio de bienes y servicios dentro de la federación)
 - Efectos sobre el Comercio Exterior (Incidencia sobre el intercambio de bienes y servicios con el resto del mundo)
 - Efectos sobre las decisiones colectivas (Incidencia sobre la percepción de los ciudadanos respecto a los costos de oportunidad de sus demandas por bienes públicos provinciales)
- Equidad distributiva (Efecto sobre la equidad vertical)
- Estabilidad o Rol como estabilizador o desestabilizador (prociclicidad) de la actividad económica
- Eficacia (Rendimiento, potencial y efectivo)

- Eficiencia-x (Costo de Administración para el Fisco y de Cumplimiento para los Contribuyentes)

El orden de los atributos listados, no indica preferencias, ordinalidad o prioridades entre ellos. Todos son los atributos generalmente citados por los académicos y expertos estudiosos de las modalidades tributarias para los gobiernos provinciales. Resulta obvio que la selección final del menú tributario dependerá de la relativa ponderación que cada evaluador asigne a cada atributo. Y tal selección dependerá asimismo del objetivo principal y los secundarios perseguidos en el pertinente diseño. De esto se deduce que algunos *trade off* entre objetivos deberán asumirse en el caso de conflictos evidentes. Todos estos atributos de alguna manera deben estar subordinados a la característica usual y central de una federación, que implica el reconocimiento de regiones autónomas operando en un mercado común, sin controles en el tránsito interior de bienes, servicios y personas.

Con respecto al objetivo principal perseguido en nuestro caso y dado el actual sistema tributario (nacional y provincial) a partir del cual se debiera imaginar una posible reforma, la selección final dependerá mayormente de sus virtudes con respecto al cumplimiento del principio de correspondencia fiscal (Eficiencia en los procesos de elección pública), rendimiento potencial y efectivo (Eficacia), y el costo de administración y cumplimiento tributario (Eficiencia-x), sin descuidar o al menos tener presente no obstante los costos en bienestar (en términos de eficiencia estática y dinámica y de equidad vertical) que pudieran ser causados por los mismos.

Una advertencia final se impone antes de proceder al análisis subsiguiente. En primer lugar, el diseño de un sistema tributario, como toda decisión en el campo de las políticas públicas, debe lograr los *trade off* a que se hizo referencia previamente. Ello implica que la selección del menú tributario puede incluir impuestos donde, por ejemplo, resulte inevitable generar carga excedente. El punto a discutir en tal caso, es si se dispone de otro impuesto alternativo que generando similar rendimiento reduzca o anule tal carga excedente. Lamentablemente, los impuestos muy eficientes son pocos y suelen ser explotados en su máxima potencialidad por los gobiernos.

En segundo lugar, las virtudes de un impuesto en cuanto a sus características “técnicas” pueden no coincidir con la percepción de su “razonabilidad” por parte del votante mediano. Si las decisiones sociales son determinadas por las preferencias del votante mediano, resulta claro que los gobernantes habrán de seguir las señales de sus preferencias, las que habrán luego de confirmarse a través de las elecciones. Aún cuando este resultado pueda ser calificado de inconveniente por expertos tributaristas.

Finalmente, el diseño tributario no está exento del determinante político que plantean los grupos de influencia. Los sistemas tributarios y todas las políticas públicas que instrumentan los gobiernos, pueden estar fuertemente influidos por los grupos de presión. Los equilibrios políticos (equilibrios de Nash) que implican soluciones de compromiso que dejan relativamente conforme a los jugadores con poder de amenaza en el acuerdo social, habrán de sesgar los diseños a pautas que pueden estar lejos de los equilibrios pareto eficientes o de equidad recomendados por la teoría normativa.

Las sugerencias finales que habrán de formularse en este trabajo, por lo tanto, deberán apuntar a resolver el diseño tributario subnacional sobre las prioridades antes indicadas, intentando generar sistemas que razonablemente mejoren el bienestar y resulten

políticamente viables. Respecto a la viabilidad política, sin embargo, poco se podrá adelantar en este documento, en tanto ella queda supeditada a los resultados de los ejercicios de simulación y los impactos relativos sobre las finanzas de las jurisdicciones partícipes del acuerdo federal, estimaciones que se desarrollan en otro documento del proyecto en curso.

1.1. Eficiencia asignativa

1.1.1. Eficiencia estática (Incidencia diferencial sobre precios relativos de bienes, servicios y factores)

Los impuestos en cascada (“*turnover tax*”) como Ingresos Brutos, han sido calificados como altamente distorsivos, encareciendo relativamente los precios finales de los bienes con mayor concentración de valor agregado en las primeras etapas del proceso productivo, alentando a la integración vertical.

Las reglas tradicionales de tributación óptima han sugerido - para una situación ideal de un mundo con mercados competitivos perfectos y de bienes y servicios gravables sin exclusiones - el gravar con tasas uniformes exclusivamente a los bienes y servicios de consumo final y/o al valor agregado, evitando gravar los consumos intermedios. No obstante, ante la imposibilidad de gravar a todos los bienes (sea por razones teóricas - como el caso del ocio - o de administración tributaria), en el caso de bienes gravables sustitutos de los no gravables, se ha sugerido emplear la “regla de Ramsey”, que implica gravar a los bienes y servicios con tasas diferenciales en forma inversamente proporcional a las elasticidades-precio de sus demandas (de manera de lograr reducciones proporcionales en las cantidades transadas). Esta regla pretende minimizar el costo en bienestar (carga excedente) de los impuestos, aunque naturalmente no los anula. Propositiones posteriores (Corlett y Hague) sugieren, asimismo, gravar con tasas mayores a los bienes y servicios complementarios del ocio o de aquellos bienes no gravables. Estas recomendaciones han inducido a Ahmad and Stern (1991), en su análisis sobre las propiedades deseables para el IVA, a afirmar que “Una ventaja que *no* debe reclamársele al IVA es la uniformidad. No existe nada en la lógica del IVA que requiera uniformidad...”; “...tampoco la teoría sugiere que la uniformidad sea una propiedad deseable de un sistema impositivo indirecto, excepto bajo circunstancias bastante especiales. Los argumentos más persuasivos a favor de la uniformidad son administrativos”. En el Apéndice 1 se presenta un desarrollo de las reglas aquí comentadas⁴.

La literatura sobre tributación óptima, sin embargo, ha ido evolucionando con la incorporación de otro tipo de recomendaciones. Por ejemplo, aportes de la década de los ochenta han cuestionado las reglas tradicionales arrojado dudas sobre la validez de las mismas bajo determinadas circunstancias, especialmente referidas a los valores que asuman las elasticidades-precio cruzadas de los bienes (ver Dixit, 1975; Schenone, O., Rodríguez, C. y Mantel, R, 1985). Asimismo, se han sugerido modificaciones cuando se tienen en cuenta la existencia de mercados imperfectos, la existencia de externalidades, o se introducen supuestos de incertidumbre, de ponderaciones distributivas, se computan costos de administración o de evasión, etc.

⁴ Comentarios de Diego Fernández Felices (UNLP) sobre una versión preliminar de este trabajo y también de Alberto Porto, han sugerido muy atinadamente efectuar estas aclaraciones.

Como reconocen asimismo Ahmad and Stern (1991), la aplicación de reglas como las de Ramsey, sin embargo, acarrear problemas difíciles de resolver a nivel administrativo. En la práctica de la administración tributaria, resulta imposible imaginar esquemas tributarios que cuenten con la información necesaria para los tratamientos diferenciados entre bienes y servicios, ajustados a los distintos tipos de demanda de los consumidores – con elasticidades-precio directas y cruzadas diferentes entre sí –. En realidad, estas recomendaciones no suelen ser utilizadas por los hacedores de política, registrándose no obstante casos en los que ellas se aplican en la resolución de ciertos esquemas tarifarios diseñados bajo enfoques de equilibrio parcial⁵. También en los casos donde resulta evidente la existencia de externalidades, y donde el criterio *pigouniano* requiere internalizar a las mismas; y, finalmente, en los referentes a los bienes y servicios meritorios.

Por lo tanto, si bien desde el ángulo teórico la diferenciación de alícuotas puede ser sustentada sobre bases de eficiencia económica, en el diseño práctico de los sistemas tributarios parece improbable, sino imposible, que se esté en condiciones de poder ser implementadas administrativamente. Por estas razones prácticas o de administración tributaria, muchos expertos coinciden en evitar tratos discriminatorios entre bienes y servicios, manteniendo la “neutralidad” en el diseño de las alícuotas, salvo que se cuente con respaldo empírico específico y evidente de la necesidad de un trato diferencial⁶. En particular, si el financiamiento del gobierno plantea la necesidad de establecer nuevos impuestos o aumentar las alícuotas de los existentes, la regla de Ramsey (suponiendo que el subconjunto de los bienes y servicios sustitutos entre sí son los relevantes a gravar en la economía), indicaría como ventajoso gravar con mayor peso a los bienes o servicios con evidente muy baja elasticidad-precio de la demanda, cuando ello fuera de fácil demostración. La carga excedente del sistema tributario se minimizaría, siguiendo este criterio.

Finalmente, la recomendación de no gravar a los bienes intermedios, proviene del resultado conocido como *teorema de la eficiencia productiva*, probado en el artículo pionero de la teoría de la imposición óptima de Diamond y Mirrlees (1971)⁷. Desarrollos modernos, no obstante, han cuestionado esta recomendación en presencia de mercados imperfectos.

En efecto, sobre la no-conveniencia de gravar consumos intermedios existen planteos en la literatura respecto a que, por el contrario, sería eficiente gravar bienes intermedios cuando los productores de estos bienes detentan poder de mercado. En tal sentido, Myles (1989, 1996) planteó estas dudas para el caso en el que el gobierno estableciera un impuesto *específico* sobre industrias verticalmente relacionadas, en el cual solo una de ellas resulte imperfectamente competitiva u oligopólica, demostrando que bajo determinadas circunstancias y en base a tales supuestos de mercado, los bienes intermedios debían ser gravados. Colangelo, G. y Galmarini, U. (2001) hicieron luego extensivo estos resultados al caso de un impuesto *ad valorem*. La conclusión a la que se arriba es que un impuesto al

⁵ Por ejemplo, en el diseño de esquemas tarifarios de algunos servicios públicos, como la electricidad.

⁶ El fijar como principio general de administración tributaria la uniformidad de alícuotas, constituye asimismo una barrera de contención al accionar de los lobbies sectoriales en su intento de lograr ventajas fiscales (gasto tributario). Razones prácticas de “economía política” sugieren la conveniencia de no dejar en manos de los funcionarios de turno el fijar sistemas de alícuotas diferenciales motivados por razones de difícil corroboración empírica, habilitando márgenes importantes para el accionar de dichos lobbies. Se vuelve sobre esto al tratar Costos de Administración y Cumplimiento Tributario.

⁷ En el Apéndice 2 se simulan los efectos de los impuestos multifásicos sobre las transacciones. Se incluye asimismo el caso del impuesto al *cash-flow* empresario (el Hall-Rabushka sobre firmas).

valor agregado no es mejor que un impuesto en cascada cuando los productores de insumos tienen poder de mercado y están protegidos de la existencia de sustitutos cercanos (y donde, en consecuencia, el precio se aparta sensiblemente del costo marginal). El IVA en cambio es preferible cuando existe suficiente sustitución entre insumos o cuando los productores de insumos son razonablemente competitivos.

Hechas estas aclaraciones, en los comentarios que siguen se asumirá como conveniente no gravar a los consumos intermedios – lo que implica suponer la existencia de mercados razonablemente competitivos – y como neutrales o no distorsivos a los que gravan con alícuotas uniformes a los bienes – lo que implica asumir el enfoque “administrativo” antes mencionado -. Sin embargo, en cada caso en particular se deberán tener presentes las limitaciones que plantean estos criterios.

En el año 1993, el Pacto Fiscal II intentó reducir el efecto distorsivo usualmente denunciado para el IIB, mediante la eliminación de la base a las actividades agropecuarias y a la industria manufacturera, así como al sector financiero, para de esta manera confluir a un Ventas Minoristas. No obstante, la evolución experimentada, en algunos casos con marchas y contramarchas, ha conducido a un mosaico de situaciones diferentes entre provincias⁸.

En vista de esta situación, algunos expertos han sugerido como solución intermedia entre el IIB y el IVM, o alguna variante del IVA subnacional, el establecer el Impuesto Bietápico Mayorista-Minorista⁹. La propuesta sugiere tomar el pago del impuesto a nivel mayorista como pago a cuenta, acreditable a nivel minorista ante el pago en esta etapa final. Se espera de esta forma reducir el grado de distorsión al eliminar etapas anteriores, aunque no se evitaría gravar ciertos consumos intermedios, como en el caso del Impuesto a las Ventas Minoristas según se explica luego.

El IVA en su “versión subnacional” del tipo Destino Pago Diferido, no obstante, plantea serios inconvenientes de administración (aspecto que se desarrolla en detalle más adelante), debido al posible fraude en los destinos, circunstancia que induce a predecir efectos distorsivos que no se presentan en el caso del IVA Destino instrumentado a nivel nacional (con controles en frontera). Varias han sido las propuestas de diversos expertos para evitar esto, sin llegar a resolver la cuestión central¹⁰. El IVA destino de poder ser

⁸ Mas aún, con posterioridad al cumplimiento del aludido “Acuerdo Fiscal”, algunas provincias que eximieron del gravamen a la industria manufacturera, mantuvieron el mismo para el caso de bienes que no siendo fabricados dentro del territorio provincial, son vendidos dentro de su territorio. De esta manera, el impuesto opera como una especie de aduana interior, circunstancia que viola en forma vedada a la Constitución Nacional, generando distorsiones de precios según el origen del bien. En Estados Unidos de América, los estados suelen gravar a los bienes de procedencia de otros estados con los impuestos por uso (“use taxes”). Por similares razones constitucionales que la Argentina, la Suprema Corte de ese país ha fijado la doctrina de que tales gravámenes sólo son admisibles cuando el vendedor demuestra poseer un “nexo” en el estado que impone el tributo (sucursal, representante) (ver McLure, C., 1999).

⁹ La propuesta fue elaborada por un equipo de tributaristas contratados por el PNUD para la Provincias de Buenos Aires (Proyecto ARG/93/009) (ver Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J., 1997). Las ventas mayoristas a los minoristas serían gravadas por una alícuota estimada entre 1,5% y 2,5%, en tanto que las ventas minoristas los serían con una tasa del 3,50% al 4,05%; la alícuota correspondiente a las ventas de los mayoristas a los consumidores finales sería del 6%. Se propone adicionalmente que se grave en Aduana con el 6% la importación de bienes de consumo final.

¹⁰ Volvemos sobre este tema al tratar Costos de Administración. Para un examen de las alternativas de IVAs sub-nacionales sugeridos en la literatura específica, ver Piffano, H. (2003a), y Notas 17 y 18 en este libro..

administrado genera trato neutral entre actividades (salvo la existencia de alícuotas diferenciales no fundadas estrictamente en principios de eficiencia¹¹).

El Impuesto a las Ventas Minoristas ha sido objeto de muchas críticas en la literatura¹². En teoría el IVM debería gravar las ventas finales destinadas al consumo y producir el mismo rendimiento tributario que el IVA, con la diferencia de gravar al valor agregado al momento de la última etapa del proceso productivo, en tanto el IVA grava el valor agregado total en forma parcial a lo largo de las sucesivas etapas de dicho proceso.

Ahora bien, en el mundo real, el IVM grava algo más que el consumo final. Usualmente resulta dificultoso evitar el gravar consumos intermedios¹³. En el supuesto caso de un escenario de competencia perfecta en todos los mercados, dos métodos han sido sugeridos para solucionar este problema. Uno es diferenciar a los “comerciantes registrados” de los “comerciantes no registrados”, permitiendo a los primeros deducir como crédito fiscal los débitos fiscales contenidos en sus facturas de compra. La otra alternativa, es identificar el “uso” de los bienes por el comprador y gravar exclusivamente los bienes que son destinados al consumo final. Ninguna de las dos alternativas es perfecta; especialmente la última debido a la muy conocida dificultad de rastrear el destino real de los bienes o la etapa final de la cadena producción – consumo. Por otro lado, en la primer alternativa las firmas pueden efectuar simulaciones fraudulentas, cuando ellas efectúan ventas para consumo final y para consumo intermedio al mismo tiempo. Sobre el tema de evasión nos dedicamos más adelante cuando se analice el atributo de costos de administración.

El Impuesto de Patentes o por Módulos resulta neutral, por cuanto el gravamen no tiene relación con la magnitud de las transacciones o el nivel de producción, sino que depende de una cierta categorización del negocio, a partir de determinados parámetros que identifican su tamaño y capacidad contributiva, ligada a la actividad comercial o productiva desarrollada.

El Impuesto al Cash-Flow Empresario, en la medida que sea acompañado por un Impuesto al Salario (como es el caso de un Impuesto del tipo Hall-Rabushka (1985) sobre personas físicas), es también neutral, pues grava el valor agregado de las firmas neto del componente salarial¹⁴. Si no fuera acompañado por un impuesto que grave al componente salarial del valor agregado, es claro que generaría una distorsión en los retornos netos de los factores productivos.

El Impuesto Provincial a las Ganancias¹⁵ – definido como un Impuesto que grava el ingreso destinado al consumo de las personas físicas – es neutral, pues todos los componentes del valor agregado que ingresan al bolsillo de los propietarios de los factores

¹¹ Remitimos al lector a lo explicado previamente sobre reglas de tributación óptima.

¹² Ver particularmente Cnossen, S. (1987 y 2002) y McLure, C. (1999).

¹³ Estimaciones para el Retail Sales Tax en EUA han medido en un 40% del rendimiento tributario proveniente de ventas para consumos intermedios (ver Gale, W., 1998 y Gale, W. G. y Holtzblatt, J., 2002).

¹⁴ Existen varias propuestas similares de este tipo de imposición a nivel internacional, entre ellas: la del “Cash-flow Alternative” del Tesoro de E.U.A., (1977), la del “R+F Tax” de la Meade Commission (1978), la propuesta de Aaron y Galper (1985), la del “X-Tax” de Bradford (1986), la de “Hybrid Consumption Tax” de McLure, Mutti, Thuronyi y Zodrow (1990), la del “Flat Tax” de Hall y Robushka (1995) y la del “Unlimited Saving Allowance Tax System” de los legisladores americanos Nunn y Dominici (1995). Para detalles de estas modalidades tributarias y referencias, ver McLure, C. y Zodrow, G. (1996). Una explicación resumida de las mismas se encontrará también en Piffano, H. (1999d).

¹⁵ Ver Piffano, H. (1994).

destinados al consumo, son gravados, incluso el ingreso de los trabajadores del sector público, cuyo valor agregado no es alcanzado por el IVA.

La existencia de un IVA Consumo o un Ventas Finales y de un Impuesto Provincial a las Ganancias, implica una suerte de sobre imposición¹⁶ – en sentido de mayor carga tributaria - sobre una misma exteriorización de la riqueza privada. El IVA grava el valor agregado al momento de su devengamiento, el Ventas Finales - por el monto “agregado” del valor agregado total - lo grava al momento del traspaso de los bienes y servicios a los consumidores finales; en tanto el impuesto a las ganancias lo hace al momento del ingreso de la retribución correspondiente al factor.

Los Impuestos Específicos (como los Impuestos Internos) en principio y teniendo en cuenta las aclaraciones formuladas en cuanto a las reglas de tributación óptima, son distorsivos, salvo que graven consumos a los que deliberadamente se trata de desalentar por razones meritorias (bienes malos) (cigarrillos y bebidas alcohólicas) o por considerar que generan externalidades negativas de algún tipo (*green taxes* o impuestos verdes). Asimismo, si el subconjunto de bienes gravados por estos impuestos se asumen homogéneamente con elasticidades-precio bajas relativamente respecto del resto de bienes considerados asimismo como sustitutos de los primeros, la regla de Ramsey avalaría este trato diferencial.

El Impuesto al Uso de los Combustibles puede llegar a entenderse como distorsivo – nuevamente sujeto a las consideraciones ya efectuadas previamente sobre reglas de tributación óptima -, si se considerada al combustible gravado como insumo intermedio para muchas actividades, pues el destino o el tipo de uso de los combustibles – en sus variadas modalidades - resulta imposible de identificar administrativamente, a costos razonables. Ahora bien, si se considera a este impuesto como un sustituto del cargo al usuario por el beneficio que ellos obtienen por el uso de los caminos, podría considerarse un impuesto neutral destinado a recuperar costos de los usuarios. De manera que en la medida que la carga del impuesto estuviere en correspondencia con el costo de construcción y mantenimiento de los caminos a los que los usuarios hacen incurrir, el impuesto sería neutral¹⁷. Pero ello depende en gran medida del destino que se le dé finalmente a su rendimiento (por ejemplo, no podría ser el de financiar la construcción de viviendas). La imposición al uso de los combustibles destinada a financiar otro tipo de gasto, podría justificarse en razón de las ya comentadas reglas de Ramsey; pero, en este caso, debería probarse o asumirse que la imposición sobre otras bases (por ejemplo, al consumo de energía eléctrica, a los juegos de azar, etc.), arrojaría una carga excedente mayor.

La imposición de tipo patrimonial como el Impuesto (o la Alícuota Adicional) sobre los Bienes Personales (o Impuesto a la Riqueza), puede considerarse distorsivo por al

¹⁶ Deliberadamente hemos evitado el uso de la expresión “doble imposición”, expresión que debe reservarse para el caso en que la acumulación de impuestos sobre una misma base plantea problemas de efectos distorsivos por diferente tratamiento de dicha base.

¹⁷ Lo que cada contribuyente paga en concepto de impuesto al uso de los combustibles estaría directamente relacionado con los kilómetros de camino utilizados. Por cierto que un diseño óptimo debería contemplar las diferencias de peso y rendimiento de los vehículos, circunstancia que haría inadministrable a semejante tributo; en todo caso el impuesto automotor podría complementar en este objetivo a este impuesto. Para una discusión sobre las diferencias entre el empleo de “cargos a usuarios” – peaje en el caso de los caminos - versus los “impuestos sobre base del principio del beneficio”, ver Bell, G. (1995). En el Apéndice 3 se analiza con mayor detalle este punto.

tratamiento diferencial que plantea respecto a otras alternativas de acumulación de riqueza no contempladas en la base, por resultar muy dificultoso su administración y fiscalización (usualmente bienes de uso y valores no registrables). Por otra parte, como en la base del impuesto no se computa el total del patrimonio – como es el caso bajo análisis cuando se excluyen algunos componentes del patrimonio de las personas – se estaría asimismo discriminando entre determinadas formas de acumulación. La no-consideración de los pasivos, por otro lado, estaría discriminando contra las decisiones de acumulación patrimonial financiadas con uso del crédito. El impuesto opera como un gravamen sobre ciertos activos y no sobre el patrimonio neto.

Los impuestos Inmobiliario y Automotores, al gravar parte del patrimonio de las personas y parte de los activos de las empresas, resultan en principio también distorsivos¹⁸. Similar calificación puede atribuirse a los Impuestos a la Transmisión Gratuita de Bienes y al Impuesto a las Ganancias de Capital, cuando éste grava incrementos patrimoniales de personas y empresas¹⁹.

1.1.2. Eficiencia dinámica (Incidencia sobre las decisiones intertemporales de consumo o el ahorro y la inversión)

El IIB no puede evitar gravar la inversión, ya sea directa o indirectamente a través de la cadena de insumos empleados en la producción de los medios de producción, es decir, aún cuando las ventas de algunos rubros identificados como bienes de capital por la legislación del tributo puedan de hecho ser declarados exentos. En el caso del Bi-etápico Mayorista-Minorista, la eliminación de amplios sectores productivos de la base del impuesto, evitaría que una parte importante de la carga se traslade al sector productor de bienes de capital o que graven los insumos utilizados en la producción de bienes de capital. No obstante, en este caso y en el caso del Ventas Minoristas, en la medida que las compras de insumos adquiridos en las etapas mayorista y minorista se efectúen por empresas ligadas a la producción de bienes de capital, parte de la incidencia se filtrará también hacia ellas. La solución en el caso del IVM es permitir acreditar la compra de insumos gravados, pero esto solamente resultaría efectivo si se contara con el eventual control de la cadena de comercialización, como sucede con el IVA²⁰.

En el caso del IVA, definido como IVA consumo, desgrava a la inversión. La posible excepción es el campo de los tributos sobre ventas, es el Impuesto al Uso de los Combustibles, cuando éste resulte insumo para la producción de bienes de capital²¹.

¹⁸ Cabe no obstante reconocer que en el caso del Inmobiliario Urbano y Automotores, puede citarse al criterio del beneficio como sustento de ambos tipos de imposición. En el caso del Inmobiliario Urbano cuando su recaudación se destina al financiamiento del distrito escolar donde residen las familias y estudian sus hijos. En Automotores, cuando el producido complementa al Impuesto sobre los Combustibles en el financiamiento de la red vial. Algo similar se puede plantear en el caso del Inmobiliario Rural, si su destino fuere estrictamente la construcción y mantenimiento de los caminos rurales, el tratamiento de aguas o el saneamiento rural.

¹⁹ El hecho de que los impuestos sobre los activos terminen capitalizándose en el valor actual de los mismos, no elimina obviamente su efecto distorsivo.

²⁰ Cuando más adelante se trate el tema de costos de administración, se explicará cómo esto es posible subsanar en el caso de coexistir el IVA nacional junto al IVM provincial.

²¹ En rigor, será muy difícil evitar gravar indirectamente la producción de bienes de capital, en los casos de cualquier impuesto específico aplicado a insumos de uso común en los sectores de la producción. Por cierto también, gravar ciertos bienes que pueden ser utilizados como bienes de capital o alternativamente como bienes de consumo durable (por ejemplo, computadoras o automotores).

Con respecto al IVA cabe no obstante señalar que la alternativa común de un IVA consumo “modificado”, en el que la inversión se permite deducir como crédito fiscal en varios ejercicios, habrá de generar un costo financiero diferencial, afectando de esa manera a la inversión (a diferencia del Impuesto al Cash-Flow Empresario, que es “*full-expensing*”)²².

No obstante, desde el punto de vista regional, en el caso del Impuesto al Cash-Flow Empresario, dependiendo del nivel de las alícuotas, pueden generarse situaciones de trato diferencial entre firmas localizadas en diferentes jurisdicciones, provocando reasignaciones espaciales de la inversión inducidas fiscalmente. Se trata de un impuesto en origen que, para evitar estas consecuencias no deseadas, exigiría igualar alícuotas en todas las jurisdicciones. Pero la igualación de las alícuotas no condice con la finalidad buscada por la descentralización tributaria, que es precisamente admitir la posibilidad de diferenciación de las alícuotas generales de los impuestos.

Respecto a los impuestos a los ingresos, es importante aclarar la relación que existe entre el impuesto que grava las ganancias de empresas y el que grava a la renta de las personas físicas. En el caso más tradicional de la legislación en ganancias, se ha denunciado la doble imposición y consecuente desincentivo a la inversión cuando junto a las utilidades de las firmas se gravan los dividendos en cabeza de los accionistas²³. En efecto, un teorema estándar de la literatura en finanzas públicas es que la tasa marginal efectiva sobre el ingreso del capital bajo un impuesto base consumo, es cero. Por el contrario, la tasa marginal efectiva sobre el ingreso de una inversión financiada con capital propio bajo un impuesto a la renta tradicional, refleja el efecto combinado del impuesto a la renta o las utilidades de la sociedad y el impuesto a nivel individual de las personas físicas (accionistas) sobre los dividendos y ganancias del capital.

En cambio, una inversión financiada con endeudamiento, al ser deducibles los gastos por intereses en las empresas, la tasa marginal efectiva refleja exclusivamente la imposición a nivel individual del impuesto a la renta de las personas físicas aplicada a los intereses ganados²⁴. Por lo tanto, a menos que alguna licencia o exención impositiva provoque que el ingreso gravable resulte por debajo del ingreso o beneficio económico, la tasa marginal efectiva de un impuesto a la renta tradicional sobre los retornos del ahorro y la inversión resultará considerablemente superior a la tasa cero de un impuesto directo al consumo. Por lo tanto, un impuesto al ingreso crea un sesgo tributario contra el ahorro, mientras que un impuesto base-consumo es neutral entre el consumo presente y el consumo futuro²⁵.

Por lo anterior, el tributo sugerido para el caso de los gobiernos provinciales, es un impuesto a las ganancias que grave exclusivamente el ingreso de las personas físicas destinado al consumo, con una alícuota plana (*flat tax*) aplicada a la base o al rédito sujeto a impuesto determinado en el impuesto a las ganancias del nivel nacional de

²² En Argentina, en el año 2000 se eliminó la posibilidad de desgravar las inversiones, de manera que el IVA se transformó entonces en un IVA ingreso.

²³ Este no sería el caso por el momento del Impuesto (Nacional) a las Ganancias de Personas Físicas de Argentina en el que los dividendos están exentos, aunque existen últimamente propuestas de gravar las rentas financieras de todo tipo.

²⁴ Los intereses ganados por colocaciones financieras han estado desgravados en Argentina, lo mismo que los dividendos según ya fuera aclarado.

²⁵ En el Apéndice 4 se presenta un ejemplo numérico explicativo de la incidencia neutral de un impuesto al consumo. En el Apéndice 5 se explica el efecto no neutral del impuesto al ingreso.

gobierno. Este impuesto implica, por lo tanto, permitir desgravar la parte del ingreso personal que se destine al ahorro o la inversión, aunque se decida la eventual incorporación como ingreso computable en el impuesto nacional a las ganancias financieras²⁶. Caso contrario, de no ocurrir tal incorporación, se trataría de un impuesto al salario (renta del trabajo personal) del tipo Hall-Rabushka.

La posibilidad de desgravar ciertas aplicaciones de los ingresos al ahorro o a la inversión y el empleo de una alícuota plana permite esperar que la inversión y el crecimiento serán mayores bajo este tipo de imposición²⁷. No obstante, para igual rendimiento, dado que la base del impuesto directo al consumo es menor que el impuesto a los ingresos, la tasa media deberá ser mayor. Esto significa que el desincentivo al esfuerzo laboral relativo al consumo presente será algo mayor. Pero un impuesto al consumo distorsiona el *trade off* entre trabajo presente y consumo futuro menos que un impuesto al ingreso. El efecto neto sobre el bienestar es teóricamente ambiguo y depende de los valores de los parámetros sobre los que existe poca evidencia empírica. No obstante, muchos expertos sugieren que el bienestar será mayor bajo un impuesto, relativamente neutral, al consumo²⁸.

La imposición de tipo patrimonial como el Impuesto (o la Alícuota Adicional) sobre los Bienes Personales (o Impuesto a la Riqueza), produce un sesgo contra del ahorro, al reducir el valor de los activos acumulados (ahorro) por los individuos (efecto de capitalización del impuesto). El desincentivo opera sobre la producción de bienes destinados a infraestructura social (por ejemplo, vivienda) y sobre componentes usuales de bienes de uso empleados en la labor profesional de muchos individuos que utilizan dichos bienes también con fines de uso familiar o de consumo durable (por ejemplo, automotores). Igual comentario cabe naturalmente a los impuestos Inmobiliario y Automotores.

Respecto a Inmobiliario y Automotores, cabe esperar asimismo la posibilidad de que se afecte diferencialmente la competitividad de las firmas entre jurisdicciones. En la medida que el valor de los activos se vean incididos por el impuesto, las ecuaciones económicas de inversiones hundidas de modificarán, induciendo quizás fiscalmente reubicaciones territoriales no deseadas de determinadas nuevas inversiones que emplean intensivamente estos bienes de uso.

Los impuestos a la Transmisión Gratuita de Bienes y Ganancias de Capital, afectan negativamente a la inversión, al castigar el ahorro y/o la acumulación en este tipo de bienes o circunstancias.

1.1.3. Efectos sobre el Comercio Interno (Incidencia sobre el intercambio de bienes y servicios dentro de la federación)

Los impuestos en cascada a nivel regional implican la total imposibilidad de ajustes en frontera, pues por definición no existen aduanas entre jurisdicciones de una misma

²⁶ La legislación debería especificar los posibles destinos (adquisición de determinados bienes de capital y colocaciones financieras) que gozarían de dicha exención. Para detalles de la propuesta ver Piffano, H. (1994 y 1999a). Para una revisión de propuestas sobre el impuesto directo al gasto, ver Bradford, D. F. et al. (1986) y McLure, C. and Zodrow, G. (1996).

²⁷ Para iniciar el estudio sobre la incidencia de la imposición a los ingresos sobre la inversión y el crecimiento, ver Feldstein, M. (1978).

²⁸ Ver King, M. (1980), Bradford, D. F., (1980) y McLure, C., (1980).

federación y, de existir, la determinación de las devoluciones a cargo de cada jurisdicción resultará sumamente dificultosa de efectuar. La presión tributaria diferencial entre regiones para una misma actividad, se verá determinada no solamente por las alícuotas diferenciales en cada impuesto subnacional, sino asimismo dependiendo de la mayor o menor integración vertical de la respectiva actividad. Este efecto distorsivo, por definición, genera cargas excedentes tanto para consumidores como para productores, dependiendo su magnitud en cada mercado de las elasticidades-precio de demanda y de oferta respectivas, como ya se explicara. Esto afecta el comercio reduciendo el nivel potencial de producción y consumo que serían posibles - en función de los recursos disponibles - en ausencia de tales distorsiones.

Un tema ligado a los impuestos que gravan en cascada y, por lo tanto, a la producción, es la posibilidad de las llamadas guerras tributarias. Ellas hacen alusión a la posibilidad que deja abierta este tipo de tributación a que los fiscos intenten atraer inversiones a sus territorios mediante el expediente de la reducción de las alícuotas, rasgo común a todo impuesto que se basa en el criterio de “origen”²⁹.

En el caso del Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista, dada la reducción del efecto cascada y la posibilidad de acreditación del débito en etapa Minorista, hace menos relevante la necesidad de eventuales ajustes en fronteras – las ventas Mayoristas saldrían de todas maneras gravadas desde la jurisdicción exportadora requiriendo ajustes en frontera en caso de exportaciones hacia el extranjero como se explica en el siguiente punto -, mejorando en cierta medida al IIB en este atributo. Pero para el comercio mayorista-minorista cruzando fronteras interiores, exigirá algún mecanismo de compensación interjurisdiccional (*clearing house*).

Los impuestos tipo IVA, Ventas Minoristas o Patentes, no afectan la producción pero pueden afectar al comercio a través de la guerra comercial y el aliento al turismo tributario, pero tienen la virtud de no requerir ajustes en frontera, aspecto relevante en el caso de una federación³⁰.

En el caso del Impuesto al Cash-Flow Empresario, como se mencionara anteriormente, queda abierta la posibilidad de trato diferencial entre firmas localizadas en diferentes

²⁹ Esta crítica debe relativizarse pues en el caso del criterio de “destino” también habrán de presentarse posibles intentos fiscales para desviar el flujo comercial entre provincias y, eventualmente, alentar la “guerra comercial” induciendo al turismo tributario y, en el más largo plazo, la probable reubicación geográfica de empresas. Una revisión sobre la teoría de los efectos económicos de impuestos basados en origen versus destino y sus equivalencias para el caso del IVA (“eficiencia en la producción” versus “eficiencia de intercambio”), ver Lockwood, B. (1993), Lockwood, B., de Meza, D., y Myles, G. (1994) y Genser, B (1996).

³⁰ Se asume como alternativa un esquema de IVA Destino Pago Diferido descartando las alternativas de los IVA Origen, por las dificultades ya apuntadas en cuanto a los impuestos que gravan la producción y que impiden ajustes en frontera (inclusive en los casos en que podrían existir aduanas, como es el de las ventas al exterior de una federación). No obstante, es necesario citar la sugerencia de algunos expertos en cuanto al empleo del principio de origen en los casos de economías muy integradas y vecinas - caso de la Comunidad Europea - al no poder evitarse las compras (con costos de transacción nulos) cruzando fronteras (“*cross-border shopping*” o “turismo tributario”), así como también en presencia de mercados imperfectos (Christiansen, V., 1994; Keen, M. y Lahiri, S., 1994). En todo caso, si surgen arbitrajes de esa naturaleza se ha sugerido asimismo como probable solución a un sistema “mixto” que contenga elementos de ambos criterios de destino y de origen. Ver Sinn H. W. (1990), Keen, M. (1993), y Haufler, A. (1993 y 1996). La experiencia negativa del ICMS en Brasil, sin embargo, no avalaría esta propuesta (ver Varsano, R. 1995 y 1999, y Piffano, H., 2003a).

jurisdicciones, provocando reasignaciones espaciales inducidas fiscalmente y cambios consecuentes no deseados en las corrientes comerciales.

El Impuesto Provincial a las Ganancias, lo mismo que en el Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales, no afecta al comercio interno. Tampoco en el caso de los Impuestos Específicos, cuando estos están basados en razones de consumos meritorios (bienes malos) o porque se trata de impuestos ecológicos (impuestos verdes) o de tipo “Pigouniano”, corrector de externalidades negativas. Los impuestos Inmobiliario y Automotores, como se señalara, pueden afectar la competitividad en la medida que el valor de estos activos se vea incidido por el impuesto, modificando las ecuaciones económicas de inversiones hundidas e induciendo reubicaciones territoriales de determinadas nuevas inversiones que emplean intensivamente estos bienes de uso; en tal caso, las corrientes comerciales se verán indirectamente influidas.

Transmisión Gratuita de Bienes y Ganancias de Capital no parecen poder afectar el comercio interno.

Cuando los impuestos específicos abarcan actividades donde tal tipo de justificación está ausente, entonces habrá carga excedente y menor nivel de actividad consecuente. Lo mismo ocurre con Combustibles. Para el caso de los Impuestos tipo Internos, si el mismo se estableciera en cabeza de las firmas productoras y no de las expendedoras finales, se estaría en presencia de un impuesto tipo origen y, en tal caso por lo ya apuntado, sería perjudicial para el comercio interno de la federación³¹.

1.1.4. Efectos sobre el Comercio Exterior (Incidencia sobre el intercambio de bienes y servicios con el resto del mundo)

El IIB afecta gravemente el comercio exterior, generando un sesgo antiexportador y proimportador, al dificultar los ajustes en frontera³². En el caso de una federación, que por definición no admite aduanas interiores, tal tipo de ajuste para las ventas al exterior resulta imposible de imaginar. Solamente una muy sofisticada contabilidad tributaria interjurisdiccional, con un sistema de compensaciones entre fiscos (“clearing interjurisdiccional”) podría evitar este efecto negativo.

En el Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista la reducción del efecto cascada por la eliminación de actividades intermedias en la base, reduce el problema descrito, aunque no lo elimina totalmente. La acreditación del débito provocado a nivel Mayorista, para firmas actuando en varias jurisdicciones, plantea un problema de identificación del fisco de origen al momento de salir por aduanas los bienes vendidos al exterior; circunstancia que puede ser administrativamente complicada y estar sujeta a posibles fraudes si se acepta la existencia de diferentes alícuotas entre provincias.

En el caso de los Impuestos tipo IVA, Ventas Minoristas o Patentes, el comercio exterior no se vería en principio afectado, pues las ventas al exterior pueden gravarse a “tasa cero”.

³¹ Una crítica que puede formularse al impuesto al uso de los combustibles a nivel subnacional es la posibilidad que deja abierta a conductas estratégicas de ciertos gobiernos subnacionales cuyo territorio opere mayormente como corredor de paso del comercio interregional. El gravamen podría establecerse de forma de actuar como un arancel o tributo de tránsito que afectaría al comercio, al tiempo de burlar indirectamente preceptos constitucionales.

³² Recientes acuerdos entre las provincias y la AFIP, arribados con la participación de la Comisión Arbitral, han permitido gravar a las importaciones con el IIB de las provincias adheridas.

Todas las ventas se basan en el criterio de destino, de manera que el comercio interior debería evitar la acumulación del gravamen, al tiempo que la salida por aduanas permitiría el control para evitar fraudes en los destinos hacia otros países. La Dirección General de Aduanas debería no obstante contar con el registro de origen de los bienes para imputarles a la respectiva jurisdicción la obligación de la devolución. Pero, como se reiterará más adelante, la acreditación de los IVA incluidos en las etapas anteriores - por débitos contenidos en diferentes lotes de bienes procedentes de diferentes orígenes - plantea un problema serio y complejo de identificación del o los fiscos que, en tal caso, deberían hacerse cargo de las devoluciones de los débitos acumulados en los costos de los bienes al momento de ser exportados por la firma exportadora. Para jurisdicciones cercanas, asimismo, será imposible evitar el “turismo tributario”, como ya se indicara.

El Impuesto al Cash-Flow Empresario afecta la competitividad, pues no permite el ajuste en frontera. Tratándose de un impuesto en cabeza de las firmas - es decir, que grava el flujo de caja neto de las firmas -, implica un impuesto basado en el criterio de origen. El GATT admite ajustes en frontera solamente para los impuestos indirectos, y se asume que un impuesto al flujo de caja, al estar personalizado en empresas o individuos y no en bienes, no será considerado indirecto. Por su parte tampoco el IRS de los Estados Unidos habrá de permitir crédito fiscal por un impuesto con esta característica. Por lo tanto, para calcular la base sujeta a impuesto, en este impuesto las exportaciones serían adicionadas a los ingresos, las importaciones serían exentas y los insumos importados por las empresas serían deducibles³³.

En el caso del Impuesto Provincial a las Ganancias y en el Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales, no se afecta el comercio exterior. Similarmente en el caso de Internos, ya que los gravados son los consumos internos, no las ventas al exterior³⁴. No obstante, si el gravamen se establece en cabeza de las empresas productoras de los bienes (una posible versión de impuesto que grave la producción por razones de simplificación en la administración tributaria), se estaría en presencia de un impuesto tipo origen donde, en tal caso, el comercio resultaría afectado.

En el caso de Inmobiliario y Automotores, en la medida que el desincentivo fiscal fuere importante, podría afectar la radicación de actividades industriales y comerciales especialmente en el ámbito del Mercosur y, por esa vía, afectar el comercio externo.

Los casos de Transmisión Gratuita de Bienes y Ganancias de Capital, no parecen proclives a afectar la competitividad y, consecuentemente, los flujos comerciales.

Para el caso de Combustibles, queda la duda sobre la posibilidad de que el “uso” termine siendo un consumo intermedio y, por lo tanto, generando distorsiones. Por lo expuesto previamente, es posible suponer que los derivados nafteros, y no tanto el gasoil, serán lo más gravados y los más ligados a los consumos finales. Por cierto que el transporte al exterior, parcialmente se verá gravado si es que el monto del impuesto no guarda estricta

³³ La compensación a las firmas exportadoras podría no obstante contemplarse desgravando del *cash-flow* neto el ingreso neto proveniente de las exportaciones, tal cual hoy se contempla en la Ley del Impuesto a las Ganancias. El cruce de información con la DGI, resolvería el problema de fiscalización de la administración tributaria subnacional. Pero su aceptación por parte del GATT y el IRS no estaría garantizada como se señalara.

³⁴ En el caso de los Impuestos Específicos, no se afectará al comercio exterior, si ellos son diseñados de manera de gravar los consumos finales (ventas al público); en ese caso, las ventas al exterior estarían gravadas a tasa cero.

relación con el costo de los caminos utilizados en dicho transporte y no se superpone con la existencia de peajes.

1.1.5. Efectos sobre las decisiones colectivas (Incidencia sobre la percepción de los ciudadanos respecto a los costos de oportunidad de sus demandas por bienes públicos provinciales)³⁵

El fundamento básico que subyace en la decisión de asignar potestades tributarias a los gobiernos subnacionales es, en primer lugar, el garantizar su autonomía fiscal, esencialmente la potestad de fijar las alícuotas de los impuestos, ligado esto a la definición del tamaño y composición de los bienes públicos deseados por la comunidad. Asimismo, ante las alternativas de separar fuentes o establecer concurrencia de fuentes entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, existe la convicción de que los sistemas de separación de fuentes, al mejorar la visibilidad y la posibilidad del control ciudadano (*fiscal accountability*), permiten un mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal en tanto la presión tributaria ejercida sobre determinada base queda claramente identificada con relación al gobierno que la grava. Asimismo, la separación de fuentes evita en gran medida los problemas de coordinación interjurisdiccional vertical (Nación-provincias).

Asegurar la transparencia e imputabilidad de las decisiones fiscales, resulta de particular importancia para el correcto funcionamiento de las democracias representativas. Los problemas de agencia que liga a los ciudadanos (principal) con sus representantes en el gobierno (agentes), hacen del principio de correspondencia fiscal una cuestión eminentemente política³⁶. Es que, en rigor, las decisiones colectivas implican una decisión política, de manera que la prosecución de los equilibrios paretianos - con el cumplimiento de las condiciones samuelsonianas -, deben instrumentarse a través de los procesos de votación. Y estos procesos requieren como condición necesaria visibilidad del principal (votantes) sobre el accionar de los representantes (agentes).

A este respecto, es importante recordar el significado de la noción “correspondencia fiscal”, para comprender lo afirmado precedentemente. El principio de “correspondencia fiscal” debe interpretarse como el grado de percepción que los ciudadanos (*constituency*) poseen respecto del costo de oportunidad de las decisiones de gasto público marginal que “su” gobierno provincial decide. De manera que “aumentos” del gasto provincial sean perfectamente percibidos como un costo que - como ciudadanos de la respectiva jurisdicción - habrán de enfrentar mediante el pago de nuevos impuestos que lo financien y

³⁵ Para mayor detalle y comprensión de las opiniones del autor sobre esta cuestión básica del federalismo fiscal se sugiere la lectura de Piffano, H. (2003a, 2003b y 2003c).

³⁶ La existencia de “costos de agencia” de tipo informativo para los ciudadanos y la posibilidad de los representantes de adoptar decisiones que se apartan de los deseos de los ciudadanos, ha sido explicada en base a diferentes argumentos “institucionales” de los problemas fiscales, a saber: el control de la burocracia maximizadora de presupuesto (Niskanen (1971), el manejo de agenda (Romer y Rosenthal, 1980 y Rosenthal, 1990), el poder real de los grupos de influencia (Barro, 1973, Abrams y Dougan, 1986, Dougan, 1988), el ciclo económico de origen político (Nordhaus, 1975 y Rogoff y Sibert, 1988), el uso estratégico de la política fiscal con fines políticos (Alesina-Tabellini, 1990, Tabellini-Alesina, 1990, Persson y Svensson, 1989 y los ajustes demorados a los shocks macroeconómicos (Alesina y Drazen, 1991), constituyen explicaciones alternativas del problema de “ilusión fiscal” que afecta al votante mediano. Ver Tommasi, M. (1990) para un detalle de esta literatura. A su vez, King, D. (1984) realiza un tratamiento completo de la literatura sobre el “flypaper effect” de las transferencias interjurisdiccionales, que se apoya en argumentos similares. En Piffano, H. (2003c) se encuentran referencias similares.

ello sucederá “si advierten” o “perciben” que, en efecto, el gobierno subnacional incrementa la presión tributaria ejercida sobre sus ingresos reales. Por el contrario, que las “reducciones” del gasto subnacional sean también perfectamente percibidas como un costo que como ciudadanos habrán de evitar pagar (consecuentemente con una reducción equivalente de los impuestos por ellos pagados). Esta percepción puede verificarse “con una menor descentralización tributaria”, si es que el subsidio federal o del resto de las provincias es invariable a tales decisiones de gasto marginal y esta invariabilidad es “creíble”, tiene “*enforcement*” o no distorsiona la percepción que los ciudadanos tienen de la existencia de la restricción financiera para sus demandas de gasto subnacional (no existencia del fenómeno de “ilusión fiscal”)³⁷.

La aludida percepción del costo de oportunidad de los bienes públicos permite que la condición samuelsoniana de provisión óptima de estos bienes se cumpla por el simple procedimiento del voto con los pies de los ciudadanos (Tiebout, T., 1957). En efecto, el equilibrio paretiano en la provisión de los bienes públicos, se resume en la condición de que la sumatoria de las tasas marginales de sustitución en el consumo entre bienes privados y públicos de los ciudadanos que conviven en una jurisdicción, equivalga a la tasa marginal de transformación entre dichos bienes. Esto significa que la sumatoria de las renunciaciones individuales de consumo en bienes privados de parte de los ciudadanos, habrán de permitir financiar el bien de consumo conjunto, al quedar liberados con las renunciaciones en bienes privados los recursos necesarios para su producción.

Las decisiones de localización de los individuos, harán que se conformen agrupamientos regionales y locales relativamente homogéneos en cuanto a preferencias, permitiendo de esta manera cumplir con el teorema de la descentralización de Oates (1972).

Lo anterior induce a concluir que el financiamiento de los bienes públicos debería basarse en el principio del beneficio para cumplimentar las condiciones samuelsonianas, en tanto si los contribuyentes advirtieran que el peso de los impuestos asignados a ellos no se corresponde con su disposición individual a renunciar a bienes privados en aras de acceder al uso del bien de consumo conjunto, muy probablemente adoptará la decisión de “mudarse de club”. Por esta razón la teoría normativa ha recomendado que los impuestos basados en criterios redistributivos (capacidad de pago) sean soporte exclusivo de los gobiernos centrales³⁸.

Por cierto que en el mundo globalizado del presente, también los individuos pueden votar con los pies saliendo del país. Pero los costos de transacción en la opción de la “salida del club” y la “entrada al nuevo club”, no es cero y es creciente con respecto al grado de centralización. A mayor centralización, mayor costo de transacción, consecuentemente, menor capacidad de los ciudadanos para escapar del poder de imposición (¿Leviatán?) de su gobierno³⁹.

³⁷ La noción “marginal” de correspondencia fiscal aquí explicada, si bien relevante en términos de las elecciones de los ciudadanos, no impide reconocer como también relevante la noción “media” de correspondencia fiscal; en este último caso, en razón de los efectos de incentivo que su nivel ejerce en el funcionario público al momento de gerenciar estrategias alternativas no deseadas de financiamiento del gasto provincial. Para mayor detalles de las opiniones del autor sobre las implicancias de la estructura de financiamiento de los gobiernos provinciales, ver Piffano, H. (1999a, 1999d, 2003b y 2003d).

³⁸ Esta afirmación puede verse modificada si el comportamiento del individuo (su función de utilidad) se ve influido por un fuerte sentimiento de solidaridad hacia otros conciudadanos de menor capacidad contributiva.

³⁹ La comunidad europea (UE) ha estado haciendo grandes esfuerzos de “armonización tributaria” para reducir la competencia tributaria entre los países miembros, dada la alta tasa de movilidad intracomunitaria

Hechas las aclaraciones previas, se pasa revista a cada tipo de impuesto. El Impuesto en cascada del tipo IIB, aparece como visible para muchos agentes económicos, pero su incidencia sobre los precios finales e intermedios y, consecuentemente su incidencia hacia adelante o hacia atrás queda muy difusa para el electorado. El Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista al acercarse más a la etapa final de la cadena producción-consumo mejora en cierta medida la visibilidad para los consumidores o ciudadanos, pero sigue siendo naturalmente menor que en el caso del IVM.

Tampoco el IVA Subnacional permite una clara percepción del principio de correspondencia fiscal para los ciudadanos, en particular cuando se asume operando en paralelo con el IVA Nacional⁴⁰. En el caso del IVA, los contribuyentes de jure son los comerciantes. La incidencia del impuesto queda “escondida” en el precio final de bienes, servicios y retribución de los factores, de manera que los contribuyentes de “facto” habrán de ser las familias cuyo acceso al consumo de bienes privados, dado un cierto nivel de ingreso, y sus ingresos por el aporte factorial, serán modificados por el impuesto. En el caso del IVA tipo Compartido, donde confluyen el gobierno nacional y el subnacional a gravar la misma base, parece difícil que los ciudadanos puedan advertir sobre quienes y en que área geográfica quedará ubicada la carga real del impuesto (incidencia); tampoco sobre el precio relativo entre bienes públicos nacionales y bienes públicos provinciales, a pesar de que las leyes indiquen un cierta tasa nominal para cada nivel de gobierno (se insiste: que tributan los empresarios o comerciantes y no las familias). El problema se agrava cuando se admiten diferencias de alícuotas entre bienes y entre jurisdicciones para esos mismos bienes, con incidencia final sobre los precios de bienes y servicios y de retribución de factores indeterminada a lo largo de las regiones.

El IVA Subnacional, por otro lado, para eliminar los problemas del posible fraude en los destinos, los expertos defensores de este tipo de impuesto, incluyendo los que avalan el IVA Compartido, del tipo “Partilhado” o el “CVAT”, concluyen en la necesidad de evitar diferenciales de alícuotas relativamente importantes entre jurisdicciones⁴¹.

En el caso del IVA Compartido, el reconocimiento del crédito fiscal en destino por el IVA federal sustituto del provincial en las transacciones interjurisdiccionales, no evita la posibilidad del fraude, independientemente del nivel absoluto de la alícuota que se fije para tales transacciones interprovinciales. La modalidad de VIVAT (Viable Integrated Value Added Tax sugerido por Keen y Smith, 1999, para la UE), que requiere nivelar las alícuotas entre contribuyentes registrados, implica un reconocimiento de que solamente un impuesto que permita la diferenciación de alícuotas a nivel de las ventas finales, evitaría este problema.

Pero permitir alícuotas diferentes en las ventas finales, no es más ni menos que lo que ocurre con el Ventas Minoristas. La perfecta identificación del Impuesto “federal” al Valor Agregado y el Impuesto “Provincial” a las Ventas Minoristas hacen más clara la separación de bases tributarias federal y provincial y permite un más efectivo desempeño

de bases y de personas. Sobre el tema de competencia tributaria y su implicancia en las decisiones colectivas, ver Piffano, H. (2003b).

⁴⁰ Se asume que el IVA Nacional seguirá vigente en el futuro, aún admitiendo la existencia de un IVA Subnacional.

⁴¹ Ver Piffano, H. (2000 y 2003a), op. cit., y Notas 17 y 18 en este libro, para detalles sobre las distintas modalidades de IVA subnacional.

de la conexión Wickselliana. Especialmente cuando la alternativa al Ventas Minoristas es un IVA que afecta los precios a lo largo de la cadena de producción / consumo, con una incidencia de carga no visible a los ciudadanos como se indicara. La concurrencia de bases tributarias (federal y provincial) - en un impuesto que recorre toda la cadena de producción - significa la existencia de incidencias no identificables para el consumidor final, a través de los débitos y créditos fiscales río arriba en la cadena de intermediación (consumos intermedios), aún cuando desde el punto de vista contable coincidan (cancelen) mutuamente. Finalmente sobre este punto, si los expertos conocen poco y coinciden menos respecto de la incidencia tributaria real de los sistemas ¿qué es de esperar del ciudadano común? ¿Cuál habrá de ser la percepción de los individuos respecto al impuesto-precio de sus demandas de bienes públicos nacionales y subnacionales? ¿De qué manera el impuesto “dual” ejerce su influencia sobre su ingreso o sobre el costo de sus consumos o sobre ambos a la vez, a través del sistema de precios de los bienes (de consumo final e intermedios)? Por supuesto que las facturas emitidas por consumos finales en el IVA podrían quedar explicitadas en ellas, de forma similar a un IVM en etapa final de la cadena. Pero esta identificación no es suficiente debido a la influencia del impuesto río arriba en la cadena de producción. Si a ello se agrega la influencia del fraude en los destinos que resulta altamente probable registrar en un IVA Destino Pago Diferido (sin controles en frontera), las distorsiones y la falta de visibilidad consecuente para los ciudadanos será superlativa.

El Impuesto a las Ventas Minoristas, por el contrario, reúne ventajas desde el ángulo de este principio básico del federalismo fiscal, pues.

- i) Permite una clara delimitación de fuentes entre los gobiernos provinciales y nacional, evitando interferencias recíprocas al no requerir coordinación entre niveles de gobierno;
- ii) El impuesto queda perfectamente identificado para las familias como perteneciente al gobierno subnacional, en el momento de la compra en mostrador del consumidor final.
- iii) No requiere un esfuerzo de coordinación entre los fiscos subnacionales, garantizando plena independencia política y administrativa de los fiscos.

El Impuesto de Patentes es un tributo de fácil identificación con el nivel de gobierno subnacional, y el mismo operará incidiendo hacia adelante o hacia atrás en la etapa final de la cadena producción-consumo. Pero tratándose de un impuesto de suma fija, su falta de identificación al momento de concertarse cada venta, hará del mismo menos observable para los consumidores. La magnitud de su incidencia final quedará oculta en los precios de equilibrio de bienes y servicios, sobre los que naturalmente influye el costo de este impuesto por el lado de la oferta. Como todo impuesto de suma fija no obstante, no parece proclive a modificar precios de equilibrio en las ventas finales, razón por la que la traslación de existir puede operar mayormente hacia atrás, al momento en que el minorista negocia con su proveedor el margen a obtener por sus ventas totales libres de sus costos internos, que incluyen a los impuestos totales, con relación a su inversión.

En Impuesto al Cash-Flow Empresario, tratándose de un impuesto en origen y a nivel de firma, tiene también el inconveniente de hacer poco visible su incidencia a los ciudadanos.

El Impuesto Provincial a las Ganancias, como todo impuesto directo, es un tributo que reúne ventajas importantes con relación al principio de correspondencia fiscal, pues el

contribuyente puede advertir con transparencia el impuesto que exige el gobierno subnacional, aún cuando se superponga con el impuesto federal, debido a que su pago se basa en una declaración jurada independiente o adicional a la del impuesto federal⁴².

De igual forma, el Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales permite identificar muy precisamente al fisco que ejerce el poder de imposición. Lo mismo aplica a los casos del Inmobiliario, Automotores, Transmisión Gratuita de Bienes y Ganancias de Capital.

Los Impuestos Internos y al Uso de los Combustibles, operando en ventas finales permiten identificar al fisco provincial, de forma similar al caso del Ventas Minoristas.

1.2. Equidad distributiva (Efecto sobre la equidad vertical)

El fenómeno de los efectos distributivos de los impuestos se analiza aquí, desde el punto de vista de la equidad vertical, es decir, del esperado atributo de tratamiento desigual a los desiguales en materia de riqueza o capacidad de pago, al momento de pagar los impuestos. La recomendación tradicional de la teoría normativa, ha sido que los gobiernos subnacionales evitasen establecer impuestos con objetivos marcadamente dirigidos a mejorar la distribución progresiva del ingreso. Todo intento subnacional de encarar tal tipo de políticas, estaría condenado al fracaso, pues la movilidad de los ciudadanos votando con sus pies, anularía la eficacia esperada de las mismas.

Bajo ese enfoque, resulta claro que los intentos de redistribución de ingresos serán contrarios a una acentuada descentralización tributaria. Precisamente, los objetivos redistributivos, junto a los de estabilización como se verá luego, han dado motivos de preocupación en muchos expertos por los intentos de avanzar en la descentralización fiscal en general y tributaria en particular.

No obstante, en la literatura se encuentran opiniones contrarias a tales recomendaciones, sosteniendo que los gobiernos subnacionales tienen algún rol por cumplir en materia de equidad distributiva⁴³. También la experiencia comparada internacional contradice tales recomendaciones, como se verá en el siguiente capítulo.

Por cualquiera de las posiciones apuntadas, resulta importante analizar este atributo, en cada uno de los impuestos contemplados en el menú bajo análisis.

En el caso del IIB, desde el punto de vista de las familias dependerá del efecto final del fenómeno de la traslación, que operará en forma diferencial entre actividades – con mayor incidencia en sectores de mayor concentración del valor agregado en las primeras etapas del proceso de producción –, generarán distorsión de precios finales con costos en

⁴² Las ventajas de la imposición directa sobre la indirecta en materia de transparencia (“*fiscal accountability*”), fueron muy tempranamente adelantada por John Stuart Mill (1848). En la página 237 de su primera edición, Mill argumenta: “*Perhaps...the money which [the tax payer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all...If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure*”. También Juan Bautista Alberdi (1854) reconoció la falta de transparencia en los impuestos indirectos. Ver Piffano, H. (2003b), op cit. y Nota 2 en este libro.

⁴³ Ver Piffano, H. (1995) para consideraciones sobre este punto y referencias bibliográficas. En particular, Pauly, M. (1973), King, D. (1984), Goodspeed, T. (1989), Soderstrom, L. (1990), Oates, W. (1990), Piffano, H. (1994) y Tresch, R. (2002).

bienestar para los consumidores cuando la traslación opere hacia adelante. No obstante, el argumento de la piramidación y la acumulación de mayor presión tributaria por el efecto cascada no suele ser un argumento correcto, pues la posibilidad de acumular carga del impuesto y su traslación, dependerán de las elasticidades precio de oferta y demanda en cada instancia o etapa del proceso, incluyendo la venta final. Lo importante a destacar en lo que concierne a la equidad, es que en el caso de traslación hacia adelante, la distorsión de precios finales debido al trato diferente entre actividades, afectará a los diferentes estratos sociales dependiendo de la “característica distributiva” de los bienes⁴⁴. Pero el impuesto también afectará a las familias en el caso en que la traslación opere hacia atrás, dependiendo de la estructura de la propiedad de los factores de la producción y de las respectivas elasticidades-precio de oferta y demanda en el mercado de factores. En este caso, situaciones de mercados laborales deprimidos – como han experimentado las economías de muchos países en vías de desarrollo en la última década y en particular en los últimos cinco años para la Argentina – hace presumir una fuerte incidencia sobre el ingreso de los trabajadores con baja especialización (reducido componente de capital humano)⁴⁵. Consecuentemente, desmejorando la progresividad.

En el caso del Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista, dependiendo del nivel de las alícuotas que generen similar rendimiento que el IIB, habrá de ser importante posiblemente la traslación hacia adelante y, nuevamente, dependiendo de la característica distributiva de los bienes, su incidencia a favor o en contra de la progresividad. Esta afirmación es claramente válida para el IVM.

El IVA o el Impuesto a las Ventas Minoristas se han sugerido más recientemente como proporcionales o neutros en materia distributiva. En el IVA la presión tributaria sería proporcional al valor agregado generado o al consumo final, no discriminando entre individuos ricos o pobres. En efecto, con relación a este aspecto, no obstante la teoría convencional en sostener que todo impuesto que grava los consumos debe ser considerado regresivo, más recientemente se ha sostenido que los impuestos que gravan los consumos son en realidad proporcionales (es decir, no afectan la progresividad). Dicha neutralidad o proporcionalidad se refiere tanto a su incidencia sobre el consumo presente y futuro de cada una de las personas, según se explicara en el Apéndice 4, como en los aspectos distributivos interpersonales del ingreso.

En efecto, desde el ángulo de la equidad, el ejemplo numérico presentado en el Apéndice 4, permite aclarar el efecto proporcional (no progresivo, pero tampoco regresivo) de los impuestos que gravan el consumo en general. Como se indica en el apéndice citado, la teoría del ciclo de vida (Modigliani) sugiere que las personas ahorran durante el período de su vida activa para consumir ese ahorro durante la pasividad. Computado toda su vida, las personas habrán consumido todo su ingreso, corresponda al ingreso de un rico o de un pobre. Elaboraciones posteriores (Barro) sugieren que la teoría sería extensiva al comportamiento intergeneracional si se asume que las personas también ahorran para (se preocupan por) el consumo futuro de sus descendientes. A lo largo de las generaciones el

⁴⁴ Para aclaraciones sobre el concepto “característica distributiva” de un bien o de un impuesto que grave los consumos de bienes, ver Feldstein, M. (1972).

⁴⁵ Sobre los resultados de las políticas públicas operadas en la Argentina en las décadas de los 80 y 90 y la relación con el nivel educativo de los trabajadores, ver Piffano, H. (2001).

ingreso terminará siendo consumido y, consecuentemente, gravado en algún momento. El valor actual de la carga se iguala para todos los individuos o familias⁴⁶.

En el caso del IVA, merece aclaración la variante bastante común del empleo de alícuotas diferenciales. El empleo de tasas diferenciales es un hecho difundido en casi todos los países que adoptaron este tipo de impuesto, especialmente de alícuotas menores referidas a la venta de ciertos bienes de consumo masivo, como alimentos, medicamentos y educación, o mayores para consumos suntuarios, precisamente basados en criterios de equidad distributiva. Sin embargo, ésta puede no resultar una política apropiada para el fin perseguido. El costo en bienestar, derivado de las distorsiones en precios relativos (precios finales de los bienes y servicios y precios relativos de los factores empleados en la producción de tales bienes y servicios) - en los casos evidentes en que la diferencia de tratamiento en nada condice con los criterios de tributación óptima que se mencionaran en el punto 1.1.1. - no parece justificar el fin redistributivo debido a su incidencia diferencial hacia adelante y hacia atrás, en rigor, con efectos distributivos inciertos. La solución para garantizar “consumos meritorios” debería basarse en esquemas de subsidio a la demanda de las personas que por falta de ingreso podrían tener vedada la accesibilidad a los mismos. En cuanto a gravar más al consumo suntuario, se descuida muchas veces que la incidencia hacia atrás puede burlar el objetivo redistributivo subyacente en la medida, provocando que trabajadores y artesanos no necesariamente ricos vean reducidos sus ingresos. Pero una crítica mayor en este aspecto, deviene de tener en cuenta los hallazgos de algunos estudios sobre incidencia distributiva que señalan que el subsidio implícito en el caso de alimentos, contrariamente a lo deseado, en rigor favorece en una mayor proporción a los quintiles superiores de la distribución del ingreso⁴⁷.

El Impuesto de Patentes o por Módulos puede calificarse como progresivo, en virtud de que esta modalidad permite diferenciar a los contribuyentes según características socioeconómicas, dependiendo del tipo de parámetros empleados en la fijación o determinación de los “módulos”. Como los niveles de las alícuotas serían usualmente diferentes para zonas pobladas por familias de diferente nivel de riqueza (menores alícuotas por supuesto en las zonas de menor nivel de riqueza), su incidencia debería ser progresiva. Asimismo, como todo impuesto de suma fija, al no estar correlacionado con el volumen de ventas o la producción, no se registraría efectos negativos sobre el bienestar de los potenciales consumidores. No obstante, la determinación administrativa puede ocasionar inequidades dependiendo de su diseño, en particular la categorización diferente de negocios por tipo de rama o actividad. Sobre esto volvemos más adelante al analizar el atributo de costos de administración.

⁴⁶ Gasparini, L. (1998), utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (INDEC) para la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires (Capital Federal y Gran Buenos Aires), ha estimado la incidencia distributiva diferencial del IVA, junto al de los otros impuestos del sistema tributario argentino, sobre la base de definiciones alternativas del nivel de bienestar de las personas agrupadas por deciles. Del estudio surge que cuando la presión tributaria se mide sobre la base del ingreso corriente de los individuos, el IVA es regresivo, debido a la menor capacidad de ahorro de los estratos inferiores. El resultado se vuelve esencialmente proporcional, cuando la presión tributaria se mide sobre la base del ingreso permanente (enfoque del ciclo de vida), que se lo aproxima a través del consumo corriente.

⁴⁷ Expertos del FMI en una revisión sobre experiencias internacionales del IVA (FMI, 2002), han estimado que el 45% del gasto tributario en el IVA, justificado por razones de equidad, beneficia al 30% más rico de la población y solamente un 15% beneficia al 30% más pobre. En Argentina, FIEL (1998) ha estimado que el 58% del gasto tributario del IVA beneficia al cuarto y quinto quintil en la distribución del ingreso. Liberatti, O. (1998) en Italia encuentra asimismo que un sistema de alícuotas más uniforme mejora el bienestar al apuntalar más eficazmente el cumplimiento de objetivos redistributivos.

El Impuesto al Cash-Flow Empresario, puede esperarse como progresivo, asumiendo que los componentes no salariales del valor agregado incidido por el impuesto, corresponden a propietarios de factores como el capital, la tierra o el beneficio empresario, que generalmente están asociados a personas de los quintiles superiores en la distribución del ingreso.

El Impuesto Provincial a las Ganancias es considerado progresivo, no obstante, tratarse de un impuesto con alícuota plana (*“flat tax”*), pues admite un mínimo no imponible, que libera del pago a las familias pertenecientes a los quintiles inferiores. En efecto, es común pensar que un impuesto directo al consumo de alícuota plana no agregaría mucho al objetivo de una mayor progresividad del sistema tributario. Sin embargo, la existencia de un mínimo no imponible lo hace progresivo. Por otro lado, en el caso del impuesto a la renta tradicional, suelen contemplarse exenciones tributarias no demasiado explícitas u ocultas, contenidas en la mayoría de las legislaciones, creando tasas marginales efectivas a las ganancias del capital “negativas”. Por el contrario, bajo un impuesto directo base-consumo, todos los contribuyentes están sujetos a una tasa marginal efectiva cero sobre el ingreso del capital, o como en el caso del impuesto provincial propuesto, sobre los destinos de su ingreso a la formación de capital, en tanto quedan sujetos a imposición los retornos (beneficios económicos) intra marginales no destinados al ahorro.

Los Impuestos Específicos, como Internos, pueden considerarse regresivos teniendo en cuenta que el gravamen afecta los consumos de familias de bajos ingresos, junto a las familias de altos ingresos. No obstante, para un juicio definitivo sobre su equidad, debería estimarse la “característica distributiva” de cada tipo de bien para identificar los sectores sociales que son mayormente componentes de la demanda agregada pertinente⁴⁸.

El Impuesto al Uso de los Combustibles puede considerarse progresivo teniendo en cuenta que un amplio sector de la comunidad de medianos y altos ingresos son los consumidores por excelencia de las naftas. Siendo el gasoil usualmente gravado a tasas menores, por su impacto en la actividad productiva y en el transporte regional, su incidencia en sectores populares – pequeños productores agropecuarios y consumidores del transporte público de pasajeros – habrá de ser de menor peso relativo.

El Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales es en gran medida progresivo, por dos razones. En primer lugar, porque grava la acumulación patrimonial que opera mayormente en los quintiles superiores de los estratos de ingreso y, en segundo lugar, debido a la progresividad de la alícuota. Este segundo efecto no requiere necesariamente que las provincias fijen alícuotas adicionales en cada tramo de la escala del actual impuesto nacional. En el caso de una alícuota única adicional al impuesto nacional - aplicada sobre el impuesto determinado por el impuesto nacional - estaría computando el efecto de la progresividad del impuesto nacional. No obstante, a nivel de la imposición subnacional, no resulta conveniente aplicar alícuotas progresivas, aún en impuestos de tipo personal (no sólo en el caso de impuestos reales) debido a la posibilidad de movilidad de bases (voto con los pies) que pueden neutralizar los intentos redistributivos de cualquier gobierno de nivel inferior. Por otra parte, este impuesto al no computar los pasivos, puede discriminar en contra de quienes con menor capacidad de ahorro acuden al uso del crédito para financiar la compra de los activos. Por estos motivos su progresividad es relativa. Asimismo, las personas de muy alto ingreso que posean inversiones en el exterior de difícil identificación, o que concentren una porción importante de su ahorro en activos financieros

⁴⁸ Aplica aquí el mismo argumento del IVA diferencial, según lo explicado en nota al pie anterior.

de difícil fiscalización – o que en determinadas circunstancias la legislación explícitamente desgrave - se encontrarán relativamente menos incididas que la porción importante de familias de clase media, que usualmente concentran sus ahorros en inmuebles y automotores.

Los impuestos Inmobiliario y Automotor, por las razones antes expuestas, también pueden calificarse de progresividad relativa. Finalmente, de igual manera pueden calificarse el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y Ganancias de Capital. Pareciera que una forma más equitativa de tratamiento tributario es permitir la acumulación de los bienes dentro del patrimonio total de las personas, para entonces gravarlos progresivamente (a nivel nacional), en lugar de hacerlo al momento en que estos bienes ingresan a dicho patrimonio.

Un aspecto usualmente no contemplado en los estudios sobre equidad, es el tratamiento de las firmas o negocios (el lado de la oferta) y su relación con la situación de riqueza de sus propietarios y empleados o trabajadores. Sin embargo, muchas políticas públicas han sido pensadas en aras de un tratamiento fiscal favorable para las PYMES, por ejemplo. Objetivos para mejorar el empleo, bajo el supuesto de que este tipo de firmas operan con tecnologías intensivas en trabajo y poseen dotaciones de trabajadores con menor capital humano incorporado, conducen a identificarlas también como cumpliendo objetivos redistributivos.

Bajo esta nueva perspectiva, desde el ángulo de la oferta, impuestos a las ventas acumulativos como el IIB, pueden considerarse regresivos, en tanto a igual posibilidades de traslación de la carga, exime de las mismas a las firmas grandes que pueden integrarse verticalmente y cuyos propietarios usualmente coinciden con grandes inversores nacionales o multinacionales. En cambio, castiga a las pequeñas empresas que pertenecen a inversores de menor nivel de riqueza y que no pueden generar integraciones similares debido a debilidades o insuficiencias financieras para poder hacerlo. En efecto, la circunstancia de generar distorsiones en los precios finales de los bienes dependiendo de la mayor o menor integración, impide a firmas financieramente débiles – como resulta ser el caso de las PYMES - competir en condiciones de igualdad con las financieramente poderosas. Sin embargo, si bien usualmente, las pequeñas empresas están asociadas a propietarios de baja capacidad contributiva, no siempre ello es así. Por el contrario, grandes empresas que se asumen ligadas a grandes inversores, pueden constituir sociedades con una gran difusión del capital en pequeños ahorristas. No obstante, las grandes corporaciones internacionales normalmente representan a inversores de otros países.

Pero debe tenerse presente que, si se diera el caso de firmas con actividades operadas bajo control monopólico u oligopólico, es probable que el impuesto resulte por el contrario progresivo, si de esta manera se evita la explotación de grandes masas de consumidores por parte de los propietarios de dichas firmas. En este caso, se daría la situación poco común de coincidir objetivos de eficiencia asignativa con los de equidad distributiva al gravar estas actividades⁴⁹.

⁴⁹ Sobre el tema asignativo y la posibilidad de gravar consumos intermedios, nos remitimos a lo analizado en el punto 1.1.1.

1.3. Estabilidad o el rol como estabilizador o desestabilizador (prociclicidad) de la actividad económica

Una preocupación usual en la literatura de las finanzas federales, ha sido el señalar las dificultades que un gobierno central puede enfrentar al momento de intentar instrumentar o garantizar una política anticíclica o de estabilización del nivel de actividad y empleo y del nivel general de precios, en sistemas federales con alta descentralización fiscal⁵⁰.

Esta preocupación mueve a tener que analizar con cuidado el atributo “estabilizador” o “desestabilizador” de los impuestos. La teoría normativa ha puesto de relieve que los impuestos de alta elasticidad-ingreso, operando asimismo en sistemas fiscales con una alta presión tributaria, constituyen instrumentos muy eficaces en materia de estabilización, pues actúan como “estabilizadores automáticos”⁵¹. Nuevamente, este atributo, junto al fin redistributivo, han alimentado la idea de centralizar impuestos que naturalmente son los de mayor rendimiento para los fiscos.

Sin embargo, la idea difundida en la teoría normativa de las finanzas públicas sobre las virtudes de ciertos tipos de impuestos por ser “estabilizadores automáticos” (en primer lugar, por las razones antes apuntadas, los impuestos que gravan los ingresos con alícuotas progresivas, y, en segundo término, los que gravan las transacciones en general), se ha visto contradicha por el comportamiento real de los gobiernos enfrentando cambios en su restricción de liquidez. Este aspecto es resaltado por la literatura que proviene del enfoque positivo de las finanzas federales. Resulta así que, en ausencia de fondos de estabilización, los impuestos que gravan las transacciones o los ingresos resultan en la práctica procíclicos. En efecto, normalmente, los gobiernos suelen dimensionar sus gastos en función de la restricción financiera enfrentada. De manera que en las épocas de auge, cuando las recaudaciones suben más que proporcionalmente al crecimiento del ingreso, se alienta al incremento o expansión de los gastos del gobierno. A la inversa sucede en las recesiones: cuando las recaudaciones caen más que proporcionalmente junto con el nivel de las transacciones económicas, la restricción financiera se agudiza y ello motiva aumento de impuestos, reducciones del gasto o aumento del endeudamiento público con efectos “*crowding out*” significativos. Más aún, restricciones políticas pueden inducir a que los gobiernos en lugar de crear fondos de estabilización (pensando en la posibilidad de que ante la disposición de los recursos en dicho fondo no se habrá de poder resistir a la tentación de usarlos), se recomiende decididamente el modificar las alícuotas de los impuestos en sentido inverso a lo que recomendaría la teoría normativa (cuando en el auge aumentarían mucho los recursos el Ministro de Economía intentaría que los legisladores voten reducciones en las alícuotas impositivas y a la inversa en la recesión!)⁵².

⁵⁰ Ver Prud'homme, R. (1995) y Tanzi, V. (1995).

⁵¹ La expresión conocida del multiplicador de los impuestos (m_t) en un modelo simple de economía cerrada y sistema tributario con componente inducido es: $m_t = -b / (1 - b + br)$, donde b es la propensión marginal al consumo y r la tasa del rendimiento tributario respecto al nivel de ingreso. Introduciendo el concepto de elasticidad-ingreso del sistema tributario (ϵ), dicha expresión puede reformularse, sustituyendo a r , como: $m_t = -b / [1 - b + b(\epsilon.T/Y)]$ y el multiplicador del gasto (m_g) resulta: $m_g = 1 / [1 - b + b(\epsilon.T/Y)]$. Es decir, el multiplicador (o filtro) se comportará anticíclicamente en mayor medida cuanto mayor sea la elasticidad-ingreso del sistema tributario (o más progresivos sean los impuestos) y mayor la presión tributaria.

⁵² Para un análisis más acabado sobre las finanzas federales y el ciclo económico, ver Piffano, H. et al, (1998) y Piffano, H. (2003d) y Nota 4 en este libro.

La ausencia de fondos de estabilización o de diseños de las instituciones fiscales que aseguren que los gobiernos habrán de ahorrar recursos tributarios excedentes (superávits) en las fases de auge para enfrentar situaciones de déficits en las recesiones, modifican los pronósticos de la teoría normativa. De esta forma, las calificaciones de “procíclicos” o “contracíclicos” de los tributos, habrán de adoptar calificaciones inversas a los postulados tradicionales. Es decir, la calificación es exactamente inversa si uno se guía por los supuestos y recomendaciones de la teoría normativa o si se guía por los supuestos y recomendaciones de la teoría positiva. Como el objetivo es diseñar sistemas tributarios que tengan en cuenta el accionar usual de los agentes económicos - incluyendo como tales a los funcionarios públicos - y no lo que algunos economistas desearían que ellos se comportaran, hemos de seguir el enfoque positivo. Por tal motivo, los impuestos en cascada tipo IIB resultan finalmente altamente procíclicos, en tanto las recaudaciones se mueven en sentido igual que el nivel de la actividad económica habilitando la expansión del gasto público⁵³. Los efectos procíclicos aparecen también en los impuestos tipo Bi-etápico Mayorista-Minorista, IVA o Ventas Minoristas. En el caso de los Impuestos Específicos y al uso de los Combustibles, sucede algo similar.

En el Impuesto de Patentes, que se puede asimilar a un impuesto de suma fija – al menos para un período de tiempo importante, no menor al ciclo usual de corto plazo de los negocios - se trata de un recurso no variable con el ciclo, no obstante, los problemas de pago que puedan enfrentar de hecho mucho contribuyentes durante la recesión, incurriendo en mora.

En el caso del Impuesto Provincial a las Ganancias, la existencia de un mínimo no imponible modificable anualmente por la legislación tributaria, permitiría actuar con criterio estabilizador si la autoridad fiscal predominara por sobre las demás áreas de gobierno demandantes de gasto público. La alícuota por encima del mínimo es proporcional, de manera que la recaudación sobre los que superen ese mínimo, mantiene relación con el ciclo de los ingresos, modificando la restricción de liquidez de los gobiernos en el sentido del ciclo. Por ello, con relación al atributo estabilizador, se puede calificar como estabilizador relativo.

El Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales, Inmobiliario y Automotores, operan anticíclicamente, en tanto las valuaciones no acompañan muy marcadamente la evolución del nivel de actividad económica. Naturalmente que el valor de los activos y el ritmo de la acumulación registran cierta volatilidad, pero el stock de riqueza es en general menos volátil que el ingreso y, por otra parte, las valuaciones fiscales son más lentas que los cambios en los valores de mercado. No obstante, como en el caso de Patentes, dificultades financieras de los contribuyentes pueden afectar las posibilidades de pago en las fases recesivas del ciclo económico.

1.4. Eficacia (Rendimiento, potencial y efectivo)

El concepto de rendimiento de un impuesto puede referirse a la potencial o la efectiva capacidad de generar recursos al fisco con alícuotas razonablemente bajas. Una definición más estricta de la eficacia de un impuesto con relación a su rendimiento, debe relacionar a la recaudación efectiva por punto de tasa, o bien la recaudación en términos del PBI por

⁵³ Para estimaciones sobre la prociclicidad de los rendimientos en el IIB y el IVA, ver Di Grecia, L. (2003) y Di Grecia, L., et al, (2003).

punto de tasa⁵⁴. En tal caso, la potencialidad recaudatoria no sólo computará su virtud para gravar oportunamente determinada riqueza privada, sino sus menores dificultades de administración y fiscalización para el logro de una eficaz labor contra el fraude.

Analizar el atributo del “rendimiento” de un impuesto como ha sido planteado, pareciera nuevamente enfrentarnos a una contradicción con el análisis de la teoría tradicional, en este caso referida a la incidencia diferencial de los impuestos. En la teoría de las finanzas públicas resulta usual plantear como objetivo la eficiencia económica y, consecuentemente, evaluar las virtudes o defectos de cualquier impuesto sobre la base de su comparación con la alternativa teórica de máxima neutralidad o nula carga excedente (capitación o impuesto de suma fija). Si la comparación es entre dos impuestos, el razonamiento conduce a indagar cual de ellos hace mínima la carga excedente para cierto nivel de rendimiento. Precisamente, las reglas de tributación óptima, como las reglas de “Ramsey” o las de “Corlette-Hague” - a las que ya se hiciera alusión - generan recomendaciones específicas sobre fijación de alícuotas en la tributación sobre bienes.

Sin embargo, en el campo de la política práctica que suelen llevar a cabo los gobiernos, las virtudes de generar ingresos de caja importantes suelen estar en la mira predilecta de los decisores. En tal caso, el planteo es identificar los impuestos que logran mejorar sustantivamente la liquidez y, en todo caso, observar como preferibles aquellos que minimizan los costos de administración por peso recaudado y, quizás, los que al mismo tiempo dañen mínimamente el bienestar de la población (carga excedente).

En las finanzas federales, por ejemplo, una discusión importante se plantea al momento de tener que definir el criterio de origen o el de destino en el caso de la imposición a las ventas. Los fiscos de jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas, habrán de ponderar favorablemente el criterio de origen. En el caso de las provincias eminentemente consumidoras e importadoras netas, en cambio, el criterio de destino. En forma similar, cuando se trata de la imposición sobre los ingresos (Impuesto a las Ganancias) puede adoptarse el criterio de la fuente o el de la residencia real del contribuyente (criterio de renta mundial). El primer criterio beneficia a jurisdicciones importadoras de capitales; el segundo, a jurisdicciones exportadores de capitales.

El tema es cual fuente o base tributaria genera mayor nivel de recaudación, suponiendo alícuotas similares en ambas alternativas. Desde el punto de vista del “rendimiento”, por tanto, las preferencias de los fiscos por determinados impuestos dependen muy esencial y definitivamente de la circunstancia de poseer o no en su territorio la fuente o base a gravar por los mismos⁵⁵.

En general, sobre los criterios a aplicar en el caso de los gravámenes sobre las transacciones se ha ido aceptando la idea de aplicar el criterio de destino, debido a que los criterios de origen plantean la dificultad ya señalada de la imposibilidad de ajustes impositivos en frontera. En el caso de los gravámenes sobre los ingresos, se ha extendido la idea de gravar según la residencia del inversor-contribuyente (principio de renta mundial), lo que facilita la movilidad de los capitales garantizando la neutralidad en el

⁵⁴ Ver Silvani y Brondolo (1993) para su aplicación de este concepto al caso del IVA en varios países.

⁵⁵ Por ejemplo, provincias petroleras suelen tener baja presión tributaria en impuestos usuales en otras jurisdicciones no petroleras, debido a que disponen de las regalías como sustento principal de sus presupuestos. Para citar un caso, la provincia de Alberta en Canadá no posee impuesto a las ventas de ningún tipo (del tipo IVA, IVM o IIB) por disponer de las regalías.

destino mundial de las inversiones. Este criterio se hace extensible al tratamiento del impuesto dentro de una federación.

A pesar de lo dicho, los impuestos en cascada del tipo IIB que gravan las transacciones en origen, han constituido la base tributaria por excelencia de los gobiernos provinciales por su alto rendimiento. Ello se debe a que todo el proceso productivo sufre la presión tributaria sobre los ingresos totales, lo que significa un alto rendimiento aún suponiendo alícuotas pequeñas. Como se trata de un impuesto en origen, las provincias que concentran gran actividad económica se verán fuertemente inclinadas por este tipo de tributación. Las de menor desarrollo relativo también lo habrán de preferir ante la escasa disponibilidad de encontrar bases o fuentes alternativas para gravar con alícuotas pequeñas y con igual rendimiento potencial. Gravar todas las transacciones, les permite contar con una base tributaria significativa. De allí que el rendimiento tributario resulte alto, aún a tasas reducidas del orden del 1,5% al 3,5%, aproximadamente, según las vigentes en las provincias. En razón de esta preferencia difundida, las Direcciones de Rentas provinciales han logrado una importante experiencia administrativa en su labor de administración y fiscalización. Los problemas de administración residen en el caso de firmas con actividades en varias jurisdicciones, circunstancia que ha requerido de un acuerdo interprovincial de asignaciones del rendimiento a través de declaraciones de los contribuyentes (Convenio Multilateral). El sistema no generaría mayores inconvenientes de no existir marcadas diferencias entre las alícuotas provinciales; caso contrario, se daría la posibilidad de fraudes en la identificación regional de actividades y ventas.

El Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista reduce la base tributaria del IIB, de forma que puede calificarse de “rendimiento medio”.

El IVA constituye también un impuesto potencialmente rendidor, pues si bien la base se reduce significativamente respecto al IIB, al ir gravando solamente el valor agregado a lo largo de la cadena de producción, habilitando a su vez una labor de fiscalización más efectiva mediante el cruce de facturas (la contraposición de intereses por débitos y créditos fiscales). Sin embargo, desde el punto de vista de su rendimiento efectivo (no potencial), la única experiencia con que se cuenta es el IVA a nivel nacional. De acuerdo con datos de Silvani y Brondolo (1993), el rendimiento de este impuesto en Argentina es bajo, probablemente ligada a la existencia de “cadenas negras”, sin facturación de ventas⁵⁶, y a la “fábrica de facturas”, que han incrementado fraudulentamente los créditos fiscales⁵⁷.

A las dificultades conocidas del IVA nacional deben agregarse los problemas que habría de plantear un IVA Destino Pago Diferido para el caso Subnacional. Los IVA's Destino Pago Diferido tienen la debilidad de incentivar el fraude en los destinos, mediante la simulación de ventas en jurisdicciones donde la presión tributaria sobre el valor agregado final se minimiza. Ello genera pérdidas a los fiscos que intentan una mayor presión tributaria respecto al resto de las jurisdicciones, beneficiando (fraudulentamente!) a los fiscos con menor presión tributaria. De acuerdo a lo analizado en otros trabajos, estos problemas se han intentado solucionar con ingeniosos diseños tributarios, especialmente del tipo IVA

⁵⁶ En Argentina muchos vendedores suelen preguntar a los compradores si necesitan la factura o no. Naturalmente los precios de venta pueden variar ante la respuesta, dependiendo de las habilidades comerciales de compradores y vendedores. Por esta razón la AFIP suele hacer campañas de publicidad tratando de convencer a los consumidores de pedir la factura en toda compra que realicen.

⁵⁷ Ver Llach, J. y Llach, L. (2000) y Llach, J., Llach, L., Harriague, M. y Piffano, H., (2001). Se trata de la existencia de firmas ficticias que emiten (venden) facturas con IVA incorporado, para su empleo por firmas genuinas que las compran para aumentar el volumen de sus créditos fiscales.

Dual o Compartido, que sin embargo, no resuelven el problema de fondo, a pesar de requerir un esquema administrativo de mayor complejidad técnica y mayor costo de administración⁵⁸.

La solución “simplista” de atar el IVA Subnacional al IVA Nacional, con una alícuota adicional, aplicada sobre la misma base, transformaría al impuesto en uno de origen (pues el IVA nacional se tributa en el lugar del domicilio legal del vendedor). Esto resulta inconveniente desde el punto de vista de una federación, como ya se comentara, al tiempo que desconoce una realidad importante, cual es que la recaudación del IVA nacional, según datos de AFIP para el 2002, se concentra en un 86% en dos jurisdicciones y la aduana (Capital federal, con el 53,6%, Provincia de Buenos Aires, con el 6,1%, que suman 59,7% y la Dirección General de Aduanas con el 26,4%), es decir, el IVA origen arrojaría un rendimiento casi nulo para la mayoría de las provincias⁵⁹. Si la idea es distribuir luego el producido sobre la base de estadísticas macroeconómicas del consumo a nivel regional, se estaría creando un sistema de coparticipación dentro del “laberinto” de la coparticipación hoy vigente.

El Ventas Minoristas puede considerarse un impuesto con un “potencial” recaudador semejante al IVA, pues esencialmente ambos están destinados a gravar el consumo final, pero tradicionalmente se lo ha identificado como mucho más vulnerable a la evasión, al no contar con la “cadena de facturación” como medio para evitar el fraude y por concentrar el rendimiento en la etapa final. En efecto, con relación al IVM se afirma que al estar la recaudación enteramente dependiente del comportamiento fiscal de los contribuyentes en la última etapa del proceso productivo, hace que el fisco se encuentre mucho más vulnerable en su resultado recaudatorio que en el caso del IVA, donde la labor de fiscalización resulta más efectiva, al contar con una base de contribuyentes mayor y más concentrada en términos de valor agregado en las etapas anteriores al comercio minorista. Es decir, aún sin lograr recaudar en la etapa final, se podría no obstante recaudar parte del impuesto sobre el valor agregado de las etapas anteriores.

Sin embargo, la posibilidad de un control eficaz en el Ventas Minorista puede lograrse si se asegura la permanencia del IVA “Nacional”. La cadena de facturación a través del IVA Nacional, permite que la AFIP y las Direcciones de Rentas coparticipen de sus bases informatizadas de manera de coordinar la labor de control de la evasión en el caso de los contribuyentes no registrados. De manera que la cadena “existe”, solamente requiere coordinación informática entre los fiscos para operar eficazmente en la labor de fiscalización⁶⁰. No obstante, puede calificarse a este tributo como de rendimiento medio, comparado con las variantes anteriores.

En general, todos los impuestos a las ventas que apliquen el criterio de destino, como son usualmente los IVA y los IVM, resultan atractivos para los fiscos eminentemente consumidores e importadores netos, como ya se indicara.

El Impuesto de Patentes o por Módulos ha sido pensado para los contribuyentes pequeños de baja capacidad contributiva, donde la labor de fiscalización se torna compleja y costosa.

⁵⁸ Ver Piffano, H. (2003a) y Notas 17 y 18 en este libro..

⁵⁹ Si al porcentaje anterior se suman los correspondientes a las Provincias de Santa Fe (4,45%) y Córdoba (3,76%), se obtiene el 94,2% de la recaudación total.

⁶⁰ A este objetivo apunta el proyecto Osiris Rentas que ha desarrollado la AFIP en coordinación con las Direcciones de Rentas provinciales, con financiamiento del BID.

Los pequeños contribuyentes suelen no contar con registros contables apropiados para la tarea de control, de manera que debe evitarse el requerir tales elementos en la labor de fiscalización. Un sistema simple de pago con “obleas fiscales” adheridas en las vidrieras, con la posibilidad de lecturas magnéticas rápidas para constatar el pago al día del tributo, permitiría un mecanismo de control ágil y de bajo costo. El rendimiento del impuesto sería “bajo”, aunque si se estima que una importante franja de la evasión agregada pertenece actualmente a este segmento, el rendimiento probable no debería despreciarse. La consecuencia de romper la cadena de facturación puede resolverse permitiendo acreditar un cierto porcentaje de los impuestos incorporados en las facturas de compras de insumos, pero ello reduce las ventajas de simplicidad buscada por esta modalidad⁶¹.

En general, para los impuestos que gravan las transacciones, sean del tipo IIB, Ventas Minoristas, IVA o Patentes, se plantea hacia futuro el gran desafío que generan las compras a distancia y el comercio electrónico, especialmente de base digital, circunstancia que ha obligado en EUA a convenir una veda tributaria transitoria en la aplicación de los *Sales Taxes* estatales a este tipo de comercio⁶². Al respecto es importante resaltar que las economías modernas tienden cada vez más a concentrar su actividad en la rama (generalmente no gravada) de los servicios y el comercio a distancia y electrónico, y no tanto en bienes tangibles y locales. En Estados Unidos de América los servicios que en 1959 representaban el 40% del PBI, alcanzaban en 1994 al 65% del PBI. Por su parte, las ventas por Internet se han estado duplicando cada 100 días (McLure, C., 1999). En Argentina los servicios en 1995 representaban el 62% del PBI. Esta tendencia estructural de la oferta global resulta coincidente con la tendencia registrada en el componente del consumo de las familias, donde los servicios pasaron del 37,5% (1985/86) al 49,8% (1995/96) en la última década (INDEC, 1998).

El Impuesto al Cash-Flow Empresario puede considerarse una alternativa de rendimiento potencial importante. Aún cuando no se cuenta con datos de un impuesto hasta el momento inexistente, es posible inferir que su capacidad recaudatoria sería alta, pues se trata de una técnica equivalente a un IVA sustracción. El diseño de este impuesto tiene la ventaja adicional que, al permitir deducir el gasto salarial, habrá de incentivar el blanqueo de la mano de obra que actualmente no figura en la economía formal. Ello contribuiría a mejorar el control de otras obligaciones tributarias y emergentes de la regulación laboral, tanto provincial como nacionales⁶³.

El Impuesto Provincial a las Ganancias puede considerarse un impuesto de rendimiento medio. Su capacidad recaudadora potencial deriva de la ampliación de la base de contribuyentes que el impuesto permitiría contar, con relación al Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas Nacional, considerado como un ejemplo extremo de bajo rendimiento en una comparación internacional, en gran medida debido al tradicional nivel alto de su mínimo no imponible⁶⁴.

⁶¹ Para un análisis sobre alternativas de la técnica de determinación sobre bases presuntivas y su evolución en Latinoamérica, ver González, D. (2002)

⁶² Ver McLure, C. (1999), United States General Accounting Office (2000), Goolsbee, A. y Zittrain, J. (1999), Bruce, D. y Fox, W. (2000 y 2001).

⁶³ Por cierto que el incentivo a la evasión no se eliminaría totalmente si el ahorro de este impuesto respecto a un IVA sustracción puro es compensado por un excesivo volumen de cargas sociales sobre los salarios.

⁶⁴ Parte de la explicación puede hallarse en el alto nivel de gravámenes que pesan sobre la nómina salarial en Argentina, con fines de financiar al sistema de seguridad social, y que los salarios constituyen una fuente importante en la renta de las personas físicas. No obstante, en Argentina el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias de personas físicas ha sido históricamente muy alto según patrones internacionales,

El rendimiento del Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales puede considerarse de rendimiento medio o relativamente Bajo, teniendo en cuenta la menor presión tributaria con relación al Impuesto a las Ganancias, y a que debe convivir con los impuestos Inmobiliario y Automotores, que son componentes importantes de la base tributaria. Su alternativa de acople (“*piggy backing*”) al impuesto nacional, lo hace no obstante altamente atractivo para las administraciones tributarias provinciales. Más aún, un impuesto de estas características puede no operar eficazmente a nivel provincial debido a la menor capacidad que tienen individualmente las administraciones provinciales para detectar activos ubicados fuera de sus respectivas jurisdicciones. Por otro lado, se debe recordar que un impuesto de características similares ya ha sido intentado en las administraciones provinciales. Se trata del ex Impuesto Adicional Inmobiliario, que operaba como impuesto personal adicional al Inmobiliario Básico que era el componente real del impuesto. Dificultades de administración obligaron a su eliminación. En sustitución los gobiernos provinciales introdujeron las alícuotas progresivas en el Impuesto “real” Inmobiliario actual, circunstancia no recomendable técnicamente. La superposición parcial de bases con el Inmobiliario y Automotores, puede asimismo inducir a la derogación lisa y llana de este impuesto, permitiendo a las provincias aumentar la presión tributaria sobre tales impuestos tradicionales. Pero esto reduciría el *scope* del menú tributario provincial y la recaudación tributaria del gobierno nacional.

Los impuestos Inmobiliario y Automotores son potencialmente de alto rendimiento, favorecidos por su mayor facilidad de fiscalización al ser bienes registrables. En el caso del Inmobiliario, sin embargo, el tema de los catastros provinciales ha sido un problema recurrente. El Banco Mundial ha financiado enormes inversiones provinciales para mejorar los catastros en los años noventa, pero usualmente se ha detectado la necesidad de extender esos progresos a las Direcciones de la Propiedad Inmueble, que registran atrasos en la titularización de los mismos. De allí que en la práctica algunas provincias no obtengan rendimientos acordes con dicho potencial.

Los impuestos a la Transmisión Gratuita de Bienes y Ganancias de Capital, son impuestos de rendimiento bajo.

Los Impuestos Específicos y al Uso de los Combustibles permiten estimar un rendimiento potencial entre medio y alto, dependiendo de la provincia que se trate. La Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, con una alta concentración del consumo en los bienes sujetos al gravamen, en ambos casos, permite augurar un buen rendimiento tributario.

1.5. Eficiencia-x (Costo de Administración para el Fisco y de Cumplimiento para los Contribuyentes)

La dimensión de “eficiencia-x” está referida al resultado de los sistemas tributarios en cuanto al objetivo de minimización de los costos de administración y cumplimiento tributarios por peso recaudado, en el marco del diseño técnico del tributo y los incentivos institucionales enfrentados en cada caso. Este atributo, en rigor, está ligado al tema del

quedando margen para ampliar la base en los gobiernos subnacionales. El nivel de exención como múltiplo del PBI per capita, era en 1991 de 4,7 mientras que el promedio de América Latina era de 1,62. Solamente Honduras superaba entonces a la Argentina con un múltiplo de 6,87 (ver González Cano, H., 1998). Para estimaciones del rendimiento probable de este impuesto por provincias ver Piffano H. (1994) y Nota 14 en este libro.

rendimiento tributario, pues dependiendo del diseño técnico del tributo y del esfuerzo de administración requerido en cada caso, una labor importante y por ende más costosa de fiscalización, permitirá un mayor rendimiento. A su vez, un impuesto con rendimiento potencial alto, incentivará a la burocracia de los fiscos a una tarea de recaudación y fiscalización más eficaces.

El tema de la administración tributaria ha ganado reconocimiento creciente en años recientes como instrumento de política tributaria, en particular en países de menor desarrollo relativo⁶⁵. Una porción relevante de la actividad en estos países, y la Argentina brinda un buen ejemplo, es la existencia de una importante economía informal⁶⁶. De hecho se ha denunciado que la baja presión tributaria global registrada en Argentina respecto a otros países, se debe a que las estadísticas del PBI incluyen estimaciones de esta actividad informal, por lo que el coeficiente de lo recaudado sobre dicho PBI está sesgado por la misma. O sea, que la porción formal de la economía, por el contrario, estaría sufriendo una muy alta presión tributaria.

Respecto a las modalidades tributarias provinciales, en el caso del IIB, en general y no obstante las complejidades que debieron contemplarse a través del Convenio Multilateral para los contribuyentes operando en más de una jurisdicción, la experiencia de los fiscos provinciales fue mejorando con el tiempo.

Si bien es natural que en el IIB, al contar con una base amplia de actividades y regiones involucradas en las respectivas transacciones gravadas tornaban la administración del impuesto como de relativa complejidad y costo para el fisco, la reducción de sectores gravados en el Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista, ha de reducir la extensión o cobertura requerida en la labor de fiscalización. Sin embargo, la acreditación del débito mayorista a nivel minorista incorpora una modificación sustancial respecto a Ingreso Brutos. Lo mismo aplica para el costo de cumplimiento asumido por los contribuyentes. Su ventaja es que deja vigente en alguna medida la contraposición de intereses entre compradores y vendedores, característica del IVA, precisamente en la última etapa de la cadena de comercialización. Sin embargo, operando a nivel subnacional, la administración de débitos y créditos plantea el problema de las compensaciones entre fiscos y el dilema de los mismos inconvenientes que se señalan enseguida para el IVA subnacional respecto a los fraudes en los destinos de ventas y el origen de las compras⁶⁷. La solución puede hallarse a través de la complementación y coordinación informática de la AFIP y las Rentas Provinciales, como se explica luego para el caso del IVM. Pero el inconveniente importante del Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista radica en que las ventas interjurisdiccionales exigirán algún tipo de compensación. En el proyecto de éste “ventas modificado”, se propuso la constitución de un “fondo” al que ingresaría el producido del gravamen sobre ventas interjurisdiccionales para luego prorratelo bajo determinado criterio entre las provincias. Este tipo de solución va en contra del objetivo general de la reforma en cuanto a garantizar mayor descentralización tributaria y acentuar así el

⁶⁵ En efecto, Bird, R. (1983), Casanegra de Jantscher (1990) y Bird, R. y Casanegra de Jantscher (1992) han afirmado que la administración tributaria es sin duda política tributaria en los países en desarrollo.

⁶⁶ Existen zonas, barrios o villas en Argentina donde pulula una cantidad importante de talleres clandestinos a los que resulta muy difícil acceder de parte de los inspectores de la AFIP.

⁶⁷ Los criterios que admiten crédito fiscal, pueden ser simples en apariencia pero complejos para niveles de contribuyentes de bajo nivel educativo. El tema es importante cuando coexisten regímenes especiales para ciertos tributos y otros que emplean el régimen general para estos mismos contribuyentes. Por ello la evolución al sistema de “monotributo” en muchas legislaciones nacionales.

principio de correspondencia, al tiempo que posee los inconvenientes de los regímenes de reparto interprovinciales administrados centralmente.

En el caso del IVA Subnacional, del tipo Destino Pago Diferido, el problema de fiscalización tributaria se complica, pues la labor de administración del impuesto estaría basada esencialmente en la contabilidad de los contribuyentes⁶⁸. El nivel de complejidad administrativa es superior en el caso de los ingeniosos IVA's Compartidos, del tipo Partilhado (Varsano, R., 1995 y 1999) o el CVAT (*Compensating Value Added Tax* de McLure, C., 2000), donde además se requiere involucrar al gobierno central en la operatoria del impuesto subnacional⁶⁹. Para los contribuyentes, también aumenta la necesidad de incurrir en costos de cumplimiento al tener que informar sobre el destino de sus ventas, o si se quiere, de la identificación de los compradores (residentes o no residentes en la jurisdicción).

La práctica usual en los IVA nacionales de tratar con alícuotas diferenciales a determinadas actividades o bienes en razón de argumentos de equidad o fines redistributivos, introduce un problema adicional de administración. Esto habrá de agregar complejidad adicional a un IVA subnacional que grava transacciones cruzando fronteras sin controles de aduanas. La diferenciación de alícuotas, por otra parte, alienta la actividad de los *lobbies* en su intento por obtener ventajas tributarias (gasto tributario). Si la diferenciación de alícuotas también se basara en razones de eficiencia (regla de Ramsey), el control sobre las demandas sectoriales por privilegios puede ser inmanejable de parte de las administraciones gubernamentales. Esto es un argumento fuerte desde el ángulo de “la economía política” (o del enfoque positivo) para resistirse al empleo de políticas de diferenciación de alícuotas, es decir, no neutrales desde el punto de vista administrativo.

La salida de los bienes al exterior (exportaciones), como ya se comentara, requeriría de la Dirección General de Aduanas (perteneciente a la AFIP) contar con el registro de origen de los bienes para imputarles a la respectiva jurisdicción la obligación de las devoluciones. Pero la acreditación de los IVAs incluidos en las etapas anteriores - por débitos incluidos en lotes de bienes de diferentes orígenes - como se anticipara, plantea un problema de administración tributaria serio y complejo de identificación del o los fiscos que deberían hacerse cargo de las devoluciones que pudieren quedar acumulados en los costos de los bienes al momento de ser exportados por las firmas exportadoras.

Finalmente, se ha reconocido más recientemente la existencia de problemas serios de evasión en el propio IVA Nacional. Con fraudes en la facturación en la etapa final, la evasión en el IVA no tarda asimismo en crecer, a través de la “cadena negra hacia arriba”⁷⁰. El otro fenómeno detectado, es la ya mencionada “fábrica de facturas”,

⁶⁸ Este sistema está operando en la Unión Europea desde 1993 obligando a las administraciones fiscales de los países comunitarios a montar una red computarizada de intercambio de información (el “*VAT Information Exchange System* o VIES), que contiene el registro de los códigos tributarios emitidos en cada país miembro y de los volúmenes de las ventas intracomunitarias (ver Libonatti, O., en FIEL, 1998). En rigor, el Informe Neumark había propuesto para la CEE un sistema de “IVA origen restringido”, consistente en gravar las ventas a países fuera de la comunidad con tasa cero (principio de destino) y aplicar el principio de origen para las ventas intracomunitarias. Ello implicaba la necesidad de nivelar tasas entre los países de la unión. Dificultades para lograr esta nivelación indujeron a aplicar transitoriamente el sistema de IVA destino pago diferido.

⁶⁹ O la constitución de un “consorcio” provincial, como sugiriera McLure para rebatir la crítica que se le formulara sobre esta injerencia necesaria. Ver Notas 17 y 18 en este libro.

⁷⁰ Como ya se indicara, los comerciantes minoristas en Argentina suelen preguntar a los clientes si necesitan la factura o no. Por cierto que el precio final dependerá de la respuesta a dicha pregunta y de las habilidades

tendientes a incrementar los créditos fiscales. La identificación de las firmas ficticias creadas deliberadamente para posibilitar el fraude, se torna compleja debido a que en su seguimiento deben participar todas las jurisdicciones y porque además deben hacerlo coordinando la labor de los ejecutivos nacional y provinciales (AFIP y Direcciones de Rentas) en muchos casos con otros ministerios como los de Gobierno o con los poderes judiciales (de los cuales dependen los entes que tienen a su cargo el registro de sociedades).

En el caso del Impuesto a las Ventas Minoristas, la tarea de administración es de menor costo, pues se trata de una versión reducida del viejo padrón de contribuyentes del IIB. Sin embargo, aquí cabe citar la crítica usual de las dificultades de administración en el IVM al concentrar el riesgo de cumplimiento tributario (evasión) en la etapa final de la cadena producción-consumo. Esta dificultad, junto a la segunda crítica importante, en cuanto a no poder evitar de gravar consumos intermedios, puede no obstante ser subsanada en presencia del IVA Nacional, como ya se indicara. En efecto, los problemas aludidos pueden encontrar solución a través de los acuerdos de complementación e intercambio de información entre los sistemas IVA-Nacional y IVM-Provincial. En Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) puede informar a las Direcciones de Rentas provinciales todos los comerciantes registrados a los que se les puede admitir acreditar el pago del impuesto en sus facturas de compra de insumos, evitando abusos de evasión. Por otro lado, las Direcciones de Renta provinciales pueden informar a la AFIP sobre los resultados de sus auditorías en comercios minoristas que habrían de contribuir a reducir el dilema de la “cadena negra hacia arriba” del IVA Nacional⁷¹.

El Impuesto de Patentes aparece como de bajo costo de administración, requiriendo una inversión inicial reducida, en términos de mini-equipos lectores de bandas magnetizadas de las obleas fiscales. La labor de fiscalización estaría a cargo de los mismos inspectores que actualmente deben fiscalizar el IIB. Lo sencillo del sistema, lo hace de bajo costo de cumplimiento para el contribuyente, que debe solamente comprar la oblea fiscal en la Dirección de Rentas, donde habitualmente concurre para sus presentaciones de las declaraciones juradas del actual IIB. Existe no obstante un claro *trade off* entre las virtudes de eficiencia y equidad tributaria, versus simplicidad en la administración tributaria y en el cumplimiento tributario. Se ha advertido que cuanto más fáciles o simplificados son para administrar los impuestos de bases presuntivas, resultan más ineficientes e inequitativos, mientras que cuanto son más sofisticados y complejos de administrar, son más eficientes y equitativos⁷².

Una solución a esta problemática se ha pensado a partir de considerar no solamente a los ingresos brutos para categorizar a un contribuyente como de baja significación fiscal, sino además la adopción de parámetros físicos (superficie afectada, energía eléctrica consumida, personal afectado a la actividad, vehículos o locales utilizados, etc.) para evitar

comerciales de vendedores y compradores. Por otro lado, los productores y fabricantes que venden a las cadenas de mayoristas suelen tener que aceptar parte de sus entregas en negro si desean mantener el negocio, pues el argumento es que así lo requieren gran parte de los minoristas. Finalmente, la actitud de muchos minoristas suele basarse en el argumento de que el no pago de las obligaciones tributarias les permite mantener abiertos sus negocios, dada la alta presión tributaria formal y la baja productividad de esta gran franja de economía informal.

⁷¹ La AFIP y algunas importantes provincias han firmado acuerdos muy recientes sobre armonización tecnológica e intercambio de información referida al IVA Nacional y al Impuesto a los Ingresos Brutos. Avanzar en la solución del IVM es claramente recomendable.

⁷² González, D., (2000), op cit.

acciones fraudulentas (como el “enanismo tributario”⁷³) por parte de los contribuyentes de mayor importancia fiscal⁷⁴.

Finalmente, la posibilidad de reconocer crédito fiscal – sea pleno o parcial acotado o limitado a cierto porcentaje del débito fiscal – introduce una complejidad adicional con su mayor dificultad de administración, como ya se señalara. Pero esta ha sido una experiencia ya probada en varios países latinoamericanos en la década de los años 80 a nivel de las administraciones centrales, siendo en muchos casos abandonada. La suerte a nivel provincial puede ser diferente.

El Impuesto al Cash-Flow Empresario requiere una labor de fiscalización más engorrosa y, por lo tanto, más costosa. Determinar el valor agregado neto, deducida la masa salarial, a nivel de cada firma, requiere un control más detallado que el control más simple sobre las ventas. Lo mismo para los contribuyentes que deben contar con registros contables que posibiliten la auditoría de sus estados de resultados.

El Impuesto Provincial a las Ganancias no requiere de costos de administración importantes, salvo el costo hundido inicial requerido para administrar un tributo actualmente inexistente a nivel provincial. Sin embargo, dado que la liquidación del impuesto operaría sobre la base de la ganancia sujeta a impuesto del impuesto nacional, al menos para los tramos de ingreso medio alto y alto, la labor de fiscalización “compartida” con la AFIP facilitaría la eficacia de los controles. Asimismo, para el caso de los tramos de ingreso medio, actualmente no gravados por el impuesto nacional, el mecanismo de las retenciones en la fuente, al menos para el caso de una franja importante de trabajadores en relación de dependencia, facilitaría el control pertinente. La existencia de la base de datos de Inmobiliario y Automotores en la Direcciones de Rentas Provinciales, debería permitir el cruce de información para cerrar el circuito ingreso-patrimonio de los contribuyentes. Tal cruce de datos y los provenientes del sector financiero a través del sistema Osiris, permitiría asimismo contribuir a resolver el problema de fiscalización que demandaría el cómputo de las deducciones por aplicaciones de ingresos a los rubros de ahorro o inversión que la legislación prevea. Un acuerdo interjurisdiccional sobre estas deducciones parece recomendable para evitar arbitrajes no deseados o fraudes de parte de los contribuyentes.

El Impuesto (o Alícuota Adicional) en Bienes Personales, requiere en el caso de descentralizar totalmente el tributo a las provincias, de un esfuerzo importante de administración pues tiene la dificultad de depender de datos de las otras administraciones subnacionales para lograr mantener actualizada la base de datos de los contribuyentes con activos diseminados a lo largo del territorio nacional. La alternativa de la Alícuota Adicional al impuesto nacional, en cambio, ofrece una menor exigencia, de muy bajo costo para las administraciones provinciales, al basar la determinación del impuesto sobre la base del impuesto administrado por el nivel nacional. Su aporte informativo, a través del cruzamiento de los activos registrados dentro de su jurisdicción, permitirían agregar valor a la labor de fiscalización del nivel nacional, el que no obstante debe contar con el apoyo de todas las administraciones tributarias subnacionales (esencialmente a través de la

⁷³ Maniobras de fraude mediante simulación del contribuyente para figurar en las categorías de menor nivel y consecuente menor presión tributaria.

⁷⁴ A partir de 1992 el régimen de módulos del sistema tributario español incluyó magnitudes físicas de fácil constatación para la Administración Tributaria. El caso español es relevante como caso de estudio para este tipo de imposición. Italia es otro ejemplo donde se han diseñado coeficientes para actividades particulares (ver Mercurio, D. (1994), citado en Vehorn, C. L. y Ahmad, E., 1997).

cuitificación⁷⁵ de inmuebles y automotores) a fin de elevar sustancialmente el rendimiento de esta fuente tributaria. Este acuerdo de coordinación debería ser pactado dentro del nuevo acuerdo fiscal federal.

Los impuestos Inmobiliario y Automotores son en general de alto costo, particularmente el Inmobiliario, debido a la necesidad de mantener actualizados los catastros y el registro de la propiedad.

El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes parece de bajo costo para el Estado debido a que el hecho sucesorio plantea una directa identificación del causante y la necesidad del traspaso legal de la titularidad de los bienes permite la detección del hecho y base imponible. El Impuesto a las Ganancias de Capital, tratándose mayormente de un hecho imponible ligado a la venta de los inmuebles, aparece asimismo de costo bajo para el Estado. Estos impuestos contarían con el aporte de la labor de las escribanías actuando como agentes de retención.

El Impuesto a los Consumos Específicos y al Uso de los Combustibles, aparece nuevamente como de bajo costo de administración para el fisco, y muy bajo costo de cumplimiento para los contribuyentes. En el primer caso, se trata de un control semejante al Ventas Minoristas para determinados negocios que comercializan los bienes cuyos consumos son gravados. En el segundo caso, la base informática de la AFIP referida a las refinерías de petróleo, permitiría contar información para fiscalizar eficazmente el posible fraude en las bocas finales de expendio del combustible.

⁷⁵ Determinación del CUIT (Clave Única de Identificación Tributaria) correspondiente a los propietarios de los bienes registrables como Inmuebles y Automotores.

Apéndice 1

Reglas de tributación óptima

El análisis que se detalla seguidamente⁷⁶, supone a un consumidor representativo⁷⁷ cuyo ingreso proviene de dos fuentes: salarial y no salarial, y cuyo gasto se distribuye entre dos bienes X e Y. El ingreso salarial es el producto de tasa de salarios (w) y la cantidad de tiempo que dedica al trabajo (L), o sea, $w.L$. El ingreso no salarial se representa por K y representa una suma fija de riqueza heredada por el consumidor y, consecuentemente, cuyo monto no habrá de variar ante decisiones de comportamiento del consumidor. En ausencia de impuestos, la restricción presupuestaria será:

$$(1) \quad K + w.L = p_x.X + p_y.Y$$

Donde p_x y p_y son los precios al productor de X e Y, respectivamente. Si T es el tiempo total disponible por el consumidor, L el tiempo destinado al trabajo y θ su demanda de ocio, se debe cumplir que $T = L + \theta$, en cuyo caso la expresión (1) se puede expresar como:

$$(2) \quad K + w(T - \theta) = p_x.X + p_y.Y$$

Si se denomina a τ_w , τ_x y τ_y a las alícuotas ad valorem sobre w , X e Y, respectivamente, la restricción presupuestaria resulta:

$$(3) \quad K + w(1 - \tau_w)(T - \theta) = p_x(1 + \tau_x).X + p_y(1 + \tau_y).Y$$

Reordenando,

$$(4) \quad K + w(1 - \tau_w).T = p_x(1 + \tau_x).X + p_y(1 + \tau_y).Y + w(1 - \tau_w).\theta$$

Donde queda claro el efecto de incentivo a consumir ocio, al operar como un subsidio sobre θ .

El problema de tributación óptima consiste en identificar los valores de τ_w , τ_x y τ_y que generando determinado rendimiento, minimice la pérdida de eficiencia o carga excedente de los impuestos⁷⁸. La solución depende de supuestos sobre la factibilidad de gravar o no ciertos bienes y la naturaleza de las curvas de demanda y oferta de dichos bienes. Seguidamente se explican las reglas de tributación más conocidas, asumiendo curvas de

⁷⁶ Se sigue en este punto al documento de Howell H. Zee sobre "Teoría de la Tributación Óptima de los Productos Básicos", contenido en el Manual de Política Tributaria de Parthasarathi Shome (Ed.), (1995).

⁷⁷ Al adoptar el supuesto de un consumidor representativo se evitan las complicaciones del análisis que supone n individuos. Para detalles y extensiones se sugiere Auerbach, A. (1985), Diamond, P. A. y Mirrless, J. A. (1971), Samuelson, P. (1986), Dixit, A. K. (1975), Sadmo, A. (1976) y Schenone, O., Rodríguez, C. y Mantel, R. (1985).

⁷⁸ La carga excedente (CE) o peso muerto de un impuesto selectivo sobre un bien X (que genera distorsión en el precio relativo del bien X respecto del resto de bienes), puede aproximarse por la expresión $CE = -(1/2).e_x.t^2.P_0.X_0$, donde e_x es la elasticidad precio de la demanda del bien gravado X, t^2 la tasa efectiva al cuadrado, y P_0 , X_0 el precio y las cantidades demandadas antes de la aparición del impuesto, respectivamente. Para extensiones ver Zee, H. H. (1995) y Nuñez Miñana, H., (1994).

oferta infinitamente elásticas, es decir, que los precios a los productores no varían ante la introducción o eliminación de los impuestos⁷⁹.

Las reglas más conocidas son cuatro:

- a) Regla de la proporcionalidad
- b) Regla de Ramsey
- c) Regla de la proporcionalidad inversa de la elasticidad precio directa
- d) Regla de Corlett-Hague

Regla de la proporcionalidad

Si todos los bienes fueran gravables (incluyendo el ocio), la regla de tributación óptima indica aplicar alícuotas uniformes a todos los bienes, en tanto la existencia de carga excedente se presenta cuando los impuestos introducen distorsiones en los precios relativos entre bienes.

En este caso, si para analizar el resultado de tal recomendación se utiliza la restricción de presupuesto (4), resulta que la tributación óptima sólo logra gravar la parte del ingreso no salarial del consumidor, es decir, a K , lo que actúa como un impuesto de suma fija, pues K por definición no cambia ante variaciones en el impuesto. La parte salarial compensa generando un rendimiento neto igual a cero. Ello se debe a que para gravar al ocio de forma similar a los restantes bienes es necesario aplicar una alícuota negativa de igual nivel al trabajo. Es decir, haciendo $-\tau_w = \tau_x = \tau_y = \tau$, para $\tau > 0$, reemplazando en la (4) y reordenando:

$$(5) \quad K/(1 + \tau) + w.T = p_x.X + p_y.Y + w. \theta$$

Las condiciones exigidas por las expresiones (4) y (5) son muy restrictivas pensando en el diseño de una política tributaria práctica:

- a) El consumidor debe tener ingresos no salariales para que el Gobierno obtenga dinero. La parte salarial se ve compensada por el subsidio al ocio para preservar la proporcionalidad de la estructura tributaria. El rendimiento sería igual a $(K.\tau)/(1 + \tau)$.
- b) El supuesto básico de la regla es que el Gobierno pueda “gravar a todos los bienes”, circunstancia que no condice con la inusual existencia del ocio gravado, o salarios al trabajo subsidiados, y de ciertos bienes que presentan una muy complicada y costosa tarea de administración y fiscalización en caso de intentar gravarlos.

Por esta segunda razón, las reglas que se explican a continuación revisten carácter más realista. En particular, en ellas se habrá de suponer que $\tau_w = 0$ (para obviar el tratamiento del ocio), y que, consecuentemente, el Gobierno solo puede gravar al consumo de X e Y .

Regla de Ramsey

Postula que la estructura tributaria óptima es la que induce a reducciones proporcionales en las cantidades demandadas de los bienes gravados. Dado que las elasticidades precio de las demandas de los bienes no son iguales, la regla conduce a la fijación de alícuotas diferentes

⁷⁹ Al final de este apéndice se comenta sobre las implicancias de modificar este supuesto.

($\tau_x \neq \tau_y$) que habrán de alterar los precios relativos de forma tal que se logre igualar dichas variaciones proporcionales de las cantidades. Es decir,

$$(6) \quad \Delta X/X_0 = \Delta Y/Y_0$$

Para lograr esta reducción proporcional en las cantidades, las alícuotas necesariamente deberán ser mayores cuanto menor sea la elasticidad precio de la demanda respectiva. Pero esto implica una tarea muy difícil de resolver a nivel práctico, teniendo en cuenta que las demandas de los bienes usualmente son elásticas no solo respecto a su precio, sino además respecto al precio del resto de los bienes (sustitutos y complementarios), de manera que la regla no necesariamente habrá de inducir a la diferenciación de alícuotas en forma estricta e inversamente proporcionales a las elasticidades precio directas de los bienes⁸⁰.

Una particularidad necesaria de la regla de Ramsey es que las elasticidades precio de la demanda deben ser referidas a curvas de demanda *compensadas* (Hicks), de muy difícil medición empírica⁸¹. Caso contrario las cargas excedentes estarán sesgadas al incorporar los efectos ingreso de las curvas de demanda normales (Marshallianas). El sesgo que pudiera introducir el empleo de las curvas no compensadas ha sido, no obstante, relativizado⁸².

Regla de la proporcionalidad inversa de la elasticidad-precio directa

Se trata de una regla derivada de la regla de Ramsey y aplicable al caso de un subconjunto de bienes gravables cuyas elasticidades precio cruzadas son iguales a cero. En tal caso, las demandas de los bienes gravables solamente responden a los cambios producidos en sus propios precios y la regla adopta la forma de:

$$(7) \quad e_x [\tau_x / (1 + \tau_x)] = e_y [\tau_y / (1 + \tau_y)] = \alpha$$

siendo α una constante positiva. La regla conduce a una fijación de alícuotas inversamente proporcionales a las elasticidades-precio directas de los bienes. En tal caso, el criterio garantiza reducciones estrictamente proporcionales en las cantidades demandadas de los bienes⁸³.

Regla de Corlette-Hague

Esta regla se aplica al caso de bienes gravables complementarios de los bienes no gravables, como el caso del ocio. La regla estipula que el bien complementario (o menos sustituto) del ocio o del bien no gravable, se grave con una alícuota más alta que los otros bienes que se estimen menos complementarios (o más sustitutos) del bien no gravable. La

⁸⁰ En el trabajo de Schenone, O., Rodríguez, C. y Mantel, R. (1985) se simulan ejemplos con diferentes elasticidades precio cruzadas de los bienes y se demuestra que la regla puede invertirse para determinados valores de las mismas. Ver, asimismo, Dixit (1975).

⁸¹ A la dificultad empírica debe agregarse el problema de las divergencias que surgen a la hora de definir el criterio de las compensaciones (variación compensatoria versus variación equivalente).

⁸² Para mayores explicaciones ver Zee, H. H. (1995), op cit.. Sobre una refutación a la relevancia empírica de los cuestionamientos por el empleo de curvas de demanda no compensadas, ver Willig, R. D. (1976).

⁸³ La inexistencia de efectos cruzados reduce las diferencias entre las mediciones de las cargas excedentes de demandas normales y compensadas, dando mayor sustento al descargo efectuado por Willig al cuestionamiento del uso de las curvas marshallianas, las únicas factibles de medición en la práctica.

idea subyacente en la regla es que del momento que un bien no sea posible de gravar, entonces una forma indirecta de gravarlo es a través de su complementario.

Como la regla se aplica a curvas de demanda compensadas, sus limitaciones prácticas son equivalentes a las mencionadas para la regla de Ramsey.

Reglas de imposición óptima con precios al productor variables

Las reglas descritas precedentemente asumen curvas de oferta infinitamente elásticas. Si se asumieran curvas de oferta de “pendiente normal” (con costos marginales de corto plazo crecientes) y bajo el supuesto de rendimientos constantes a escala, las reglas mantendrían su validez⁸⁴.

Finalmente, si el supuesto de que los efectos cruzados entre los bienes gravables son despreciables y las demandas y ofertas solamente dependen de los precios propios, la regla puede expresarse con una combinación simple de las respectivas elasticidades precio de oferta y demanda⁸⁵.

$$(9) \quad [\tau_x \cdot \eta_x \cdot e_x] / [(1 + \tau_x) \cdot \eta_x + e_x] = [\tau_y \cdot \eta_y \cdot e_y] / [(1 + \tau_y) \cdot \eta_y + e_y] = \beta$$

donde η_x y η_y son las elasticidades precio de oferta de X e Y, respectivamente, y β una constante positiva. La expresión (9) indica que las alícuotas tributarias óptimas a aplicar a los bienes, deben ser inversamente proporcionales a las elasticidades precio de oferta y demanda de dichos bienes.

⁸⁴Resultado importante si se acepta que los mercados competitivos descentralizados funcionan bien con tecnologías de rendimientos constantes a escala.

⁸⁵ Para un detalle de las expresiones que permiten medir las cargas excedentes de los impuestos ante diferentes supuestos de elasticidades precio de demanda y oferta de los bienes, tanto en el caso de bienes domésticos como de bienes comerciables, ver Piffano, H. (1983).

Apéndice 2

Efectos económicos de los impuestos multifásicos

En este apéndice se presentan simulaciones tendientes a clarificar los efectos económicos de los impuestos que gravan acumulativamente todas las etapas del proceso productivo, en particular referidos a su incidencia sobre los precios relativos finales de bienes y servicios.

En los sistemas económicos reales en los que operan actividades que constituyen diferentes etapas del proceso de producción hasta llegar al consumidor final, las implicancias del diseño tributario requieren de una particular atención cuando se analizan las posibilidades de incidencias diferenciales, dependiendo de las características de la estructura económica y la composición de las actividades o sectores gravados, en cuanto a las participaciones de los valores agregados e insumos intermedios en el correspondiente valor de producción o venta.

Los impuestos acumulativos o multifásicos, pueden adoptar la forma de un impuesto a las transacciones o los ingresos brutos, o bien, sobre el valor agregado. En los ejemplos que se analizan seguidamente se comparan la incidencia final de ambos tipos de impuestos, bajo el supuesto común de traslación de la carga hacia adelante⁸⁶. Asimismo, se analiza el caso del impuesto monofásico sobre las ventas finales, cuya incidencia debe coincidir por definición con el acumulativo que grava el valor agregado en cada etapa del proceso productivo, y la alternativa intermedia del Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista. Finalmente, se presenta el ejemplo de un impuesto que grava el *cash-flow* de la firma (el Hall-Rabushka sobre firmas), a fin de comparar esta modalidad que mucho se asemeja a un IVA sustracción⁸⁷.

El primer cuadro se refiere al ejemplo de cómo opera el IVA, suponiendo dos bienes (X, Y) y tres etapas productivas (I, II, III).

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS				
	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	P.T.
I	72	-	60	12	18	-	15	3	90	-	75	15	20%
II	102	72	25	5	48	18	25	5	150	90	50	10	20%
III	120	102	15	3	120	48	60	12	240	150	75	15	20%
TOTAL			100	20			100	20			200	40	20%

Donde:

V.P. es el valor de producción (equivalente al valor de las ventas)

V.I.: es el valor de los insumos (o Consumo Intermedio)

V.A: es el valor agregado

⁸⁶ Este supuesto que significa precios al productor constantes (o curvas de oferta infinitamente elásticas) se adopta con fines de simplificar los ejemplos. En rigor, todo impuesto a las ventas, tanto sea del tipo acumulativo en cascada o al valor agregado, puede incidir en el precio de venta final de los bienes o bien ser trasladado hacia atrás, incidiendo en (reduciendo) la remuneración de los factores. El resultado depende de las elasticidades-precio de las ofertas y las demandas en cada etapa del proceso de producción - consumo. Sobre el punto volvemos en la segunda parte de este apéndice.

⁸⁷ Para explicaciones sobre las distintas variantes del IVA, ver Shome, P. (1995) y Notas 17 y 18 en este libro. Para simulaciones de impuestos monofásicos distorsivos, que gravan una única etapa (no final), como ser a la industria manufacturera, ver Nuñez Miñana, H. (1994).

T: es el monto del impuesto, cuya alícuota ha sido fijada en el 20%
P.T.: es la presión tributaria calculada sobre el valor agregado

En el ejemplo se asume que ambos bienes son producidos en cada etapa por una misma firma (o sector), de manera que la posición global de la misma se calcula en la tercer parte del cuadro. Asimismo, como se anticipara, se asume que el impuesto es trasladado al precio de venta de los bienes en cada etapa.

Como se puede advertir, el IVA no distorsiona los precios relativos de los bienes finales, los que se mantienen inalterados con relación a la situación sin impuesto. Antes del impuesto los precios de X e Y eran 100, es decir, el precio relativo era igual a 1; luego del impuesto, los precios son en ambos bienes de 120, y su precio relativo se mantiene, por tanto, igual a 1. La presión tributaria en ambos bienes es del 20%, no obstante la diferencia en la estructura vertical del valor agregado, y la presión tributaria total para cada firma, y para el conjunto, es también igual al 20%.

El ejemplo del IVA puede ser comparado con un teórico impuesto a las ventas finales⁸⁸. En este caso solamente se grava la Etapa III, con una alícuota similar a la del IVA, es decir, 20%, de forma que el resultado es directo en cuanto a la neutralidad sobre los valores de venta finales de ambos bienes.

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS				
	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	P.T.
I	60	-	60	-	15	-	15	-	75	-	75	-	0%
II	85	60	25	-	40	15	25	-	125	75	50	-	0%
III	120	85	15	20	120	40	60	20	240	125	75	40	20%
TOTAL			100	20			100	20			200	40	20%

De igual manera que en el IVA, antes del impuesto los precios de X e Y eran 100, es decir, el precio relativo era igual a 1. Luego del impuesto los precios son en ambos bienes de 120, y su precio relativo se mantiene, por tanto, igual a 1. Es decir, la presión tributaria en ambos bienes es uniforme en el 20%, no obstante la diferencia en la estructura vertical del valor agregado, y la presión tributaria total para cada firma, y para el conjunto, es igual al 20%.

En el caso especial del Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista, el impuesto a nivel Mayorista (Etapa II), aplicado al valor de las ventas, se permite acreditar en la Etapa III.

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS				
	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	P.T.
I	60	-	60	-	15	-	15	-	75	-	75	-	0%
II	102	60	25	17	48	15	25	8	150	75	50	25	20%
III	120	102	15	3	120	48	60	12	240	150	75	15	20%
TOTAL			100	20			100	20			200	40	20%

⁸⁸ En los sistemas tributarios reales el impuesto sería del tipo a las Ventas Minoristas, donde por diseño resulta muy posible que se graven consumos intermedios, como se explica en este documento.

La alícuota debe ser igual al caso del IVA para lograr el mismo rendimiento tributario, debido a que si bien se excluye de la base al valor agregado de la Etapa I (en todo caso se los grava a tasa cero), en la Etapa II el impuesto grava el ingreso o valor agregado total hasta esa segunda etapa, que incluye como consumo intermedio el valor agregado de la Etapa I. Es decir, equivale a imputarle a la Etapa II el valor agregado de la Etapa I. Los resultados no difieren del caso IVA, en tanto los precios relativos no se modifican después del impuesto.

Véase ahora el ejemplo de un impuesto del tipo Ingresos Brutos, es decir, en cascada. Cada empresa paga en proporción a sus ventas totales, sin admitirse compensaciones por compras a otras empresas. La alícuota se fija en este caso en el 8,6%, de manera de obtener una recaudación equivalente a la obtenida en el ejemplo anterior. El valor de producción o venta de cada etapa incluye por tanto al impuesto.

Como se muestra en el cuadro siguiente, es posible advertir que el impuesto genera una distorsión en los precios relativos de los bienes finales X e Y. Al inicio el precio relativo es de 1 y al final es de 1,09, tomando como denominador al precio del bien Y. El tratamiento impositivo entre firmas es marcadamente diferente, según se observa por la presión tributaria resultante a nivel de cada etapa.

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS				
	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	P.T.
I	66	-	60	6	16	-	15	1	82	-	75	7	9%
II	99	66	25	8	45	16	25	4	144	82	50	12	26%
III	125	99	15	11	115	45	60	10	240	144	75	21	33%
TOTAL			100	25			100	15			200	40	20%

Nota: Las diferencias en decimales se deben a redondeos.

De esta manera, el impuesto genera señales distorsionadas respecto al costo de oportunidad de los bienes e incentiva a la integración vertical de las firmas, circunstancia que permitiría ahorrar una parte sustancial del gravamen, que con la integración total solo alcanzaría a la etapa final con el 8,6%. Esta solución será ineficiente desde el ángulo social (esto ocurre porque el diferencial de mayor costo de la integración habrá de ser compensado con holgura por la reducción de la carga tributaria que la integración permite a nivel privado).

Finalmente, se presenta el ejemplo del impuesto al *cash-flow* de la firma. Aquí se introduce una columna adicional referida al componente salarial del valor agregado, en tanto el gasto salarial se descuenta del flujo de ingresos para estimar la base tributaria.

ETAPA (Firma)	BIEN X					BIEN Y					TOTAL FIRMAS					
	VP	VI	W	VA	T	VP	VI	W	VA	T	VP	VI	W	VA	T	PT (%)
I	60	-	36	60	9,6	15	-	6	15	3,6	75	-	42	75	13,2	17,6
II	85	60	15	25	4	40	15	10	25	6	125	75	25	50	10	20
III	100	85	9	15	2,4	100	40	24	60	14,4	200	125	33	75	16,8	23
TOTAL			60	100	16			40	100	24			100	200	40	20

La alícuota se fija en este caso en el 40%, algo superior a la alícuota actualmente vigente para el Impuesto (Nacional) a las Ganancias de Sociedades (35%), con el objeto nuevamente de lograr el mismo rendimiento que en los casos anteriores. La tecnología de producción del bien X se asume relativamente más intensiva en trabajo ($W/VA = 0,6$) y la del bien Y en capital ($W/VA = 0,4$). La recaudación del impuesto se calcula como $T = t*(VA-W)$, es decir, $T = 0.4*(VA-W)$.

Como se advierte el impuesto al flujo de caja es neutral, al no incidir sobre el precio final de los bienes. La incidencia se produce sobre el excedente de las firmas, es decir, sobre la diferencia entre sus ingresos y los gastos deducibles, que incluye la compra de activos (que en el ejemplo se asume incluidas en el valor de V.I.), y la masa salarial.

La presión tributaria a nivel de cada firma difiere en razón de las diferencias en cuanto al correspondiente flujo de caja que, se insiste, incluye a la masa salarial. En tal sentido no debe interpretarse equivocadamente que el sistema sesga al uso de tecnologías intensivas en mano de obra, por cuanto dentro de los insumos deducibles figuran las compras de bienes de capital como se indicara. Por el contrario, esta deducción incentiva el blanqueo en el empleo de la mano de obra, junto con el cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación sobre seguridad social⁸⁹.

Si este impuesto fuera complementado con un impuesto a la renta del trabajo (el Hall-Rabushka sobre salarios), puede muy rápidamente corroborarse que aplicando la misma alícuota del ejemplo (40%), se habrá gravado al valor agregado total en cada etapa con el mismo porcentaje.

La posibilidad de integración en una sola firma por tipo de bien o de ambos tipo de bienes, tampoco modifica el resultado en materia de presión tributaria, de forma que el impuesto es neutral, a diferencia del caso de Ingresos Brutos.

A las mismas conclusiones se arriba de suponerse diferentes estructuras verticales de valor agregado por tipo de bien, manteniendo el mismo supuesto de intensidad de uso relativa de los factores, es decir, el bien X intensivo en trabajo y el bien Y intensivo en capital, como surge de la planilla a continuación.

ETAPA (Firma)	BIEN X					BIEN Y					TOTAL FIRMAS					
	VP	VI	W	VA	T	VP	VI	W	VA	T	VP	VI	W	VA	T	PT (%)
I	60	-	9	15	2,4	15	-	24	60	14,4	75	-	42	75	16,8	22,4
II	85	60	15	25	4	40	15	10	25	6	125	75	25	50	10	20
III	100	85	36	60	9,6	100	40	6	15	3,6	200	125	33	75	13,2	17,6
TOTAL			60	100	16			40	100	24			100	200	40	20

En este caso particular de imposición, la circunstancia de asumirse la no traslación del impuesto a los precios de los bienes, está explicada por el hecho de que las firmas habrían optimizado su resultado antes del impuesto; y en la optimización influye

⁸⁹ Se reitera lo relativo de este incentivo, que dependerá definitivamente del nivel de presión tributaria de las cargas consolidadas sobre la nómina salarial.

naturalmente la fijación del precio máximo que pueden obtener de la venta de sus productos y el precio mínimo que logran pagar por la adquisición y/o contratación de sus insumos, circunstancia que no se habrá modificado después del impuesto. En este aspecto, el impuesto opera de forma similar al impuesto sobre las utilidades de la firma (Impuesto a la renta de sociedades tradicional). En rigor, gravar el flujo de caja neto estará en correspondencia con el retorno del capital propio más la retribución de la capacidad empresarial de los propietarios de la firma.

Finalmente, en el ámbito de la imposición a nivel subnacional tanto de Ingresos Brutos como en el impuesto que grava el *cash-flow* de las empresas, deberá tenerse presente la necesidad de coordinación interjurisdiccional en materia de exenciones y alícuotas. Asimismo, en el caso de firmas con establecimientos propios localizados en más de una jurisdicción, será necesario atribuir la base imponible por jurisdicción, teniendo en cuenta los gastos (materia prima, inversiones y salarios) por establecimiento, así como la imputación de las ventas pertinentes. Esto requiere de un sistema administrativo (Convenio Multilateral), así como mecanismos de intercambio de información entre fiscos para evitar canales de evasión, como por ejemplo en el caso del Impuesto al *cash-flow* de la firma, la doble imputación de gastos, en especial el correspondiente a las inversiones deducibles en más de una jurisdicción⁹⁰.

El supuesto de traslación hacia adelante y los efectos cascada y piramidación de los impuestos

Un punto interesante para analizar es el supuesto usualmente utilizado de la “traslación hacia adelante” de los impuestos que gravan las ventas, como se efectuara previamente. Es conocido en la teoría de las finanzas públicas que las posibilidades de traslación de la carga dependen de las elasticidades-precio de oferta y demanda de los bienes gravados. En realidad suponer la traslación hacia adelante, implica implícitamente suponer elasticidad-precio infinita de la oferta (curvas de oferta plana o paralelas al eje de abscisas)⁹¹. Esto es similar al supuesto que se utilizara en el Apéndice 1, donde se analizara los reglas de tributación óptima, cuando se suponían precios al productor constantes o no modificables ante la aparición o desaparición de los impuestos que gravan las ventas.

El tema merece algunas aclaraciones conceptuales en particular cuando se está en presencia de un impuesto acumulativo o en cascada como Ingresos Brutos.

La acumulación del impuesto en las sucesivas etapas de producción puede implicar una tasa efectiva muy superior a su tasa nominal, aún en el caso en que las ventas finales (Etapa III), no fueran gravadas, dado que el precio final puede incluir carga tributaria por el impuesto que grava las etapas anteriores.

La verdadera carga o incidencia del impuesto en cascada depende de varios factores. Como se señalara, en primer lugar, depende de las elasticidades-precio de oferta y demanda de los bienes gravados en cada etapa; y, ligado a ello, la estructura del mercado o el grado de poder en la fijación de precios de oferentes y demandantes (caso extremos de monopolio o monopsonio, versus, competencia perfecta). En segundo lugar, del número de etapas del

⁹⁰ Para extensiones, ver Libonatti, O., (1998) y Piffano, H. (1999a).

⁹¹ Para desarrollos clásicos de este tema ver Nuñez Miñana, H. (1994) o Shome, P (Ed) (1995).

proceso de producción. Y, en tercer lugar, de la estructura de valores agregados y consumos intermedios de cada etapa.

La idea que predominara por mucho tiempo entre expertos tributaristas, ha sido que los impuestos acumulativos o en cascada (*turn over taxes*), como Ingresos Brutos, producían una piramidación del impuesto, encareciendo los precios finales de los bienes gravados en forma muy acentuada, debido a la acumulación de impuesto sobre impuesto.

La idea anterior parte de suponer la aplicación de un margen bruto sobre ventas por parte de los comerciantes o empresarios. Seguidamente se explica las consecuencias de este supuesto.

a) precios finales con margen bruto y sin impuesto

Suponiendo un bien con dos etapas (1 y 2) del proceso de producción-consumo y siendo P_1 y P_2 los precios finales de cada etapa; k_1 y k_2 el valor de los insumos utilizados en cada etapa; y, m_1 , m_2 , el margen bruto aplicado en cada etapa, se tiene que:

$$(1) \quad P_1 = k_1 (1 + m_1)$$

$$(2) \quad P_2 = k_2 (1 + m_2)$$

Pero $k_2 = P_1$ de manera que por sustitución:

$$(3) \quad P_2 = k_1 (1 + m_1) (1 + m_2)$$

Suponiendo ahora n etapas, el precio final en la etapa n resulta:

$$(4) \quad P_n = k_1 (1 + m_1) (1 + m_2) \dots (1 + m_n)$$

El precio relativo entre etapas resulta:

$$(5) \quad P_n / P_{n-1} = (1 + m_n)$$

Si finalmente se asume que los márgenes brutos de todas las etapas son iguales ($m_1 = m_2 = \dots = m_n = m$), entonces el precio relativo entre la etapa 1 y la etapa n , tomando como *numereire* al precio de la etapa 1, sería::

$$(6) \quad P_n / P_1 = k_1 (1 + m)^n$$

b) precios finales con margen bruto y con impuesto

Si ahora se introduce el impuesto que grava acumulativamente las ventas, en las expresiones previas aparecerá multiplicando el factor $(1 + \tau)$, siendo τ la alícuota supuesta uniforme del impuesto a las ventas en cada etapa.

La (6) queda ahora expresada como:

$$(7) \quad P_n / P_1 = k_1 (1 + m)^n (1 + \tau)^n$$

c) *precios finales con margen bruto, con impuesto y con alternativas de traslación*

Levántese ahora el supuesto de traslación total de la carga hacia adelante. En tal caso, debe introducirse un nuevo parámetro en las expresiones previas. Si se denomina α al tanto por uno de traslación hacia adelante, siendo $0 < \alpha < 1$, entonces la (7) se puede expresar como:

$$(8) \quad P_n / P_1 = k_1 (1 + m)^n (1 + \alpha \tau)^n$$

El cálculo financiero del impuesto acumulado en la etapa n , puede aproximarse mediante la fórmula de una imposición vencida a interés compuesto, o sea:

$$(9) \quad T = \sum_1^n (1 + \alpha \tau)^t = [(1 + \alpha \tau)^n - 1] / \tau$$

Si, finalmente, se asume que m y α difieren en cada etapa, la nueva expresión que sustituye a la (8) sería:

$$(10) \quad P_n / P_1 = k_1 \sum_t^n [(1 + m_t)(1 + \alpha_t \tau)]$$

De lo anterior surge que de ser correctos los supuestos sobre margen bruto y traslación, los previos relativos finales de los bienes serían sustancialmente modificados por el impuesto en cascada, por cierto, con mayor magnitud a mayor número de etapas.

d) *precios finales, margen bruto, traslación, piramidación y supuestos de comportamiento empresario*

No obstante lo descrito, una aclaración que resulta importante formular, es discutir la validez del supuesto del *mark up* (margen bruto) sobre ventas. En realidad este argumento - difundido entre muchos expertos tributaristas - deriva de haber observado un comportamiento económico muy particular de los agentes económicos en países con alta inflación. La justificación del margen bruto sobre ventas en escenarios de alta inflación, deriva de la imposibilidad de los agentes económicos de poder visualizar con claridad la situación presente y evolución probable de los precios relativos en la economía. Si los comerciantes y empresarios se encuentran en la situación de no poder observar con claridad el nivel de los precios relativos de sus insumos respecto al de sus productos y, menos aún, poder prever sus modificaciones en el corto y mediano plazo, de hecho una manera natural de cubrirse de posibles pérdidas de capital, es aplicar un margen al valor de los insumos que le son facturados.

Sin embargo, en contextos de baja inflación, tal miopía desaparece. En esta caso resulta evidente que lo importante para el empresario no es la contribución o margen sobre ventas de sus productos, sino el retorno que obtiene sobre el capital invertido en la actividad. Una firma con un margen bruto sobre ventas discreto pero con un volumen importante de negocios con inversiones hundidas reducidas, puede obtener un retorno sobre el capital invertido muy alto. Y viceversa, firmas con alto margen bruto sobre ventas pero alto nivel de inversiones, pueden no lograr retornos discretos sobre su capital invertido.

De manera que el argumento de la piramidación y la magnitud de los efectos distorsivos de los impuestos en cascada dependen no solamente de los factores enunciados al comienzo de esta parte del apéndice, sino asimismo de las comentadas pautas de comportamiento empresarial⁹².

⁹² Para mayores extensiones ver Nuñez Miñana, H (1994) y Shome, P. (1995), op cit.

Apéndice 3

El impuesto al uso de los combustibles: cargos a usuarios versus impuesto

El impuesto al uso de los combustibles ha sido identificado como el típico impuesto basado en el principio del beneficio. A pesar de ello, sus diferencias con los cargos a usuarios (precios) lo señalan como formando parte del universo de los tributos. La diferenciación si bien es jurídicamente bien demarcada, no lo es tanto desde el punto de vista económico.

En efecto, desde el punto de vista jurídico, los cargos a usuarios suelen gozar del atributo de “pago voluntario”, en tanto los impuestos – ya sean basados en cualquiera de los dos principios: del beneficio o de la capacidad de pago – son de pago coactivo. Si embargo, desde el punto de vista económico, la diferenciación puede no ser tan nítida. Existen demandas de cierto tipo de bienes privados de muy baja elasticidad-precio de la demanda, donde el consumidor, quizás por razones naturales y no tanto por preferencias relativas o nivel de ingreso, se ve impedido de renunciar a su consumo, aún sabiendo que con su abstención habría de evitar reducir su ingreso. Por el otro lado, tributos que gravan ciertos bienes o actividades con “fines fiscalistas”, pueden ser evitados simplemente eludiendo su pago (el impuesto a las ganancias de personas físicas se puede eludir dejando de obtener ingresos, es decir, consumiendo más ocio; el de combustibles no usando el automóvil y por tanto no cargando nafta en el surtidor).

Pero probablemente el ejemplo más directo sobre la relatividad de dicha diferenciación lo constituye el caso de ciertos servicios públicos monopólicos (como el uso de rutas, el consumo de electricidad, de gas o la telefonía por cable), en los que la aplicación de un impuesto al consumo resulta equivalente a la fijación de tarifas que se apartan del principio general de fijación de precios en base al costo marginal⁹³.

Tampoco parece relevante desde el punto de vista económico, la diferenciación jurídico-administrativa de cargo a usuario versus impuesto, basada en el hecho de la intencionalidad de su aplicación. Si tiene un “fin fiscalista” sería un impuesto; si tiene el fin de “regulación o racionamiento de la demanda” sería un cargo al usuario (precio). Sin embargo, en muchos casos el fin fiscalista y de regulación de la demanda se presentan conjuntamente y, en tal caso, esta distinción se hace sumamente tenue o irrelevante en términos económicos.

Los ejemplos al caso planteado son los “cargos fijos” contenidos en los cuadros tarifarios de servicios de empresas públicas o de concesionarias, como el gas o la electricidad y también en el caso de los caminos. Los cargos fijos de facturas de servicios operando con rendimientos crecientes a escala son un hecho común. La distribución de dicho cargo fijo puede instrumentarse sobre la base del beneficio (por ejemplo, distribuyéndolo entre usuarios en proporción al peso relativo de sus demandas por el servicio en el pico) o bien sobre bases de capacidad contributiva (por ejemplo, en electricidad, distribuyendo el cargo sobre la base del valor de los inmuebles servidos). En el caso del impuesto al uso de los combustibles, la distribución de un cargo sobre el volumen de combustibles adquiridos, puede aproximarse a la suma de los costos marginales de corto y de largo plazo al que los usuarios habrán de hacer incurrir con sus demandas. Sin embargo, en el caso de los caminos el cargo variable puede ser nulo en muchos casos, es decir, costo marginal de corto plazo igual a cero, en gran parte del tiempo disponible de uso de los mismos. Pero nadie habrá de comprar combustibles si no es con la intención de utilizarlos en los caminos

⁹³ Para aclaraciones adicionales sobre este punto se sugiere Piffano, H. (1997) y Piffano, H. (1998).

en algún momento. De esta manera la distribución del costo marginal de largo plazo se está realizando en proporción de las demandas de kilómetros a recorrer, descuidando la distribución no uniforme de la demanda fuera y dentro de la hora pico. Cuando la estacionalidad resulta muy marcada y los costos de congestión elevados en el pico y diferentes asimismo entre caminos de una misma jurisdicción, entonces puede ser recomendable el empleo del sistema de peaje, variable según el camino de que se trate y el volumen de tránsito según el día, mes y horario de uso del camino (según el tipo de estacionalidad), como elemento más eficiente de racionamiento de la demanda y de financiamiento del servicio. Pero un sistema de peaje uniforme o poco flexible a lo largo de todo el día, mes o año (descuidando la estacionalidad de la demanda) y sin rutas públicas de tránsito libre sustitutas o alternativas – como resulta ser el caso hoy aplicado en Argentina en una parte importante de su red caminera -, puede también resultar ineficiente, anulando su supuesta ventaja respecto del impuesto al uso de los combustibles.

El uso de los peajes, asimismo, puede resultar de alto costo de instrumentación (infraestructura y personal requeridos) con relación al flujo del tránsito. Las rutas bajo el sistema de peaje suelen ser aplicables en los casos de autopistas de alta demanda de tránsito que cuentan con caminos públicos de libre circulación como sustitutos y son de fácil (o bajo costo de) control en los accesos y egresos. No obstante, parte de las razones de la política de los años noventa en Argentina con la introducción del sistema de peaje en muchas rutas, ha sido que este sistema resulta superior al financiamiento vía impuesto a los combustibles, aún sin contar con autovías públicas sustitutas. Su justificación ha sido que el sistema de peaje permite una mejor apropiación de los derechos de propiedad y uso del bien, circunstancias que en el financiamiento vía impuestos, el control del costo de construcción, mantenimiento y uso de los caminos, al difundir los derechos de propiedad en el electorado, no suelen ser bien gestionados⁹⁴. Pero en general, el argumento del costo de administración del sistema de precios (peajes) puede inducir al empleo del impuesto al uso de los combustibles como un sustituto de menor costo.

Finalmente, el argumento de la posible existencia de externalidades positivas de los caminos, ha inducido a volcar las preferencias por el empleo de los impuestos como fuente de financiamiento parcial o, inclusive, total, según los casos. Pero si se trata de este argumento, el impuesto al uso de los combustibles parece no ser la mejor fuente de financiamiento⁹⁵. En realidad, si el camino genera externalidades positivas, claramente el peso del financiamiento no debiera recaer plenamente en los usuarios directos del servicio. En realidad, los costos de construcción y mantenimiento de los caminos deberían recaer solo parcialmente en los usuarios directos y el financiamiento parcial complementario recaer en impuestos como el inmobiliario (por la valorización de los inmuebles radicados en zonas conectadas por el camino) o por rentas generales (por ejemplo, el impuesto a las ganancias).

En general, la posibilidad de identificación del usuario directo constituye la ventaja principal de aplicar cargos al usuario. En esa categoría se encuentran, por ejemplo, los aranceles universitarios, los aranceles de ciertos servicios de salud, etc., y también el uso

⁹⁴ Argumentos de “política económica” pueden inducir asimismo al uso de los sistemas de peajes y no el de constitución de fondos acumulados con el rendimiento del impuesto a los combustibles, si con ello se evitan las influencias de los grupos de presión o lobbies sectoriales y las dificultades de caja de las Tesorerías, a las que están sujetos normalmente los presupuestos anuales gubernamentales.

⁹⁵ También en los casos donde el uso del camino se halla disponible y es común a la demanda de usuarios sin vehículo automotor, como ser peatones, ciclistas, etc.

de los caminos, en los que es posible diferenciar no solamente la cantidad de kilómetros recorridos sino también las características del automotor⁹⁶. Pero en este último caso, no obstante, el principio del beneficio como sustento de la tributación resulta posible y sencillo de administrar debido a que todo usuario debe naturalmente emplear combustibles para poder concretar dicho uso (sea comprando el insumo directamente cuando utiliza un vehículo de su propiedad o indirectamente a través de las tarifas que paga en el transporte público)⁹⁷. Es posible que el impuesto automotor, complementariamente al impuesto al uso de los combustibles, resuelva de alguna manera el recupero del costo diferencial debido al peso de los vehículos.

⁹⁶ El desgaste de los caminos debido al peso de los camiones difiere del correspondiente a los automóviles y el de éstos al de las motocicletas.

⁹⁷ En el caso del gasoil es posible imaginar el mantenimiento de alícuotas menores debido a que no puede evitar gravar actividades intermedias en muchos casos (transporte y sector agropecuario).

Apéndice 4

Neutralidad del impuesto directo al consumo entre consumo presente y consumo futuro

Un impuesto base-consumo es considerado neutral entre el consumo presente y el consumo futuro. Esta afirmación puede rápidamente visualizarse mediante el sencillo ejemplo numérico del siguiente cuadro:

PERSONA	PERÍODO 1			
	INGRESO	CONSUMO	AHORRO	IMPUESTO
Sr. A	1000	500	475	25
Sr. B	100	90	5,5	4,5
	PERÍODO 2			
	INGRESO	AHORRO CAPITALIZADO	CONSUMO	IMPUESTO
Sr. A	0	522,5	497,62	24,88
Sr. B	0	6,05	5,76	0,29
Sr. A	VALOR ACTUAL DEL IMPUESTO TOTAL PAGADO			
Sr. B	$25 (1,1)^{-1} + 24,88 (1,1)^{-2} = 22,73 + 20,56 = 43,29$ $4,5 (1,1)^{-1} + 0,29 (1,1)^{-2} = 4,091 + 0,24 = 4,33$			
Sr. A	PRESIÓN TRIBUTARIA ACTUALIZADA PARA CADA INDIVIDUO			
Sr. B	$43,29 / 1000 (1,1)^{-1} = 0,0476$ $4,33 / 100 (1,1)^{-1} = 0,0476$			

El ejemplo, supone dos personas: el Señor A de alto ingreso y una alta propensión a ahorrar (50% del ingreso) durante su vida activa – período 1 – para luego poder financiar su consumo en la pasividad – período 2 -; y el Señor B, de bajo ingreso y alta propensión a consumir (90% del ingreso) durante el período 1. Si se asume la teoría del ciclo de vida⁹⁸ se puede visualizar la equivalencia económica del tratamiento impositivo de ambos individuos, de manera que el impuesto al consumo resulta neutral.

Dicha neutralidad se refiere tanto a su incidencia sobre el consumo presente y futuro de cada una de las personas, pero también es aplicable a la cuestión distributiva interpersonal del ingreso entre el señor A y el señor B. El cuadro muestra los resultados del ejemplo, que asume una alícuota impositiva del 5% sobre el ingreso consumido y una tasa de interés vigente en la economía del 10% anual.

En términos analíticos, para analizar el punto supóngase la existencia de un individuo o consumidor representativo cuya función de utilidad se expresa como:

⁹⁸ La teoría del ciclo de vida (Modigliani) sugiere que las personas ahorran durante el período de su vida activa para consumir ese ahorro durante la pasividad, permitiendo mantener un sendero estable de su nivel de consumo en el tiempo. Computado toda su vida, las personas habrán consumido todo su ingreso. Elaboraciones posteriores (Barro) sugieren que la teoría sería extensiva al comportamiento intergeneracional si se asume que las personas también ahorran para (se preocupan por) el consumo futuro de sus descendientes. A lo largo de las generaciones el ingreso terminará siendo consumido (y consecuentemente gravado) en algún momento.

$$(1) \quad U = U(C_p; C_f)$$

donde U es la función ordinal de utilidad; y, C_p y C_f los niveles de consumo del período presente y futuro, respectivamente.

La restricción de presupuesto enfrentada por dicho individuo para optimizar su consumo intertemporal será:

$$(8) \quad C_p \cdot (1 + i) + C_f = Y_p \cdot (1 + i) + Y_f$$

Asúmase asimismo que $Y_f = 0$,⁹⁹ entonces la restricción será:

$$(3) \quad C_p \cdot (1 + i) + C_f = Y_p \cdot (1 + i)$$

Gravando ambos consumos con un impuesto de tasa τ , la optimización intertemporal de consumo del individuo se obtiene maximizando la función (1) sujeta a la restricción (3).

Construyendo la función auxiliar \mathcal{L} (*Lagrangeano*) y derivando parcialmente para cada argumento de la (1) e igualando a 0, se obtiene:

$$(4) \quad \mathcal{L} = U(C_p; C_f) + \lambda [Y_p \cdot (1 + i) - C_p \cdot (1 + i) - C_f]$$

$$(5) \quad \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial C_p} = U'_{c_p} - \lambda (1 + i) = 0$$

$$(6) \quad \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial C_f} = U'_{c_f} - \lambda = 0$$

$$(7) \quad \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial \lambda} = Y_p \cdot (1 + i) - C_p \cdot (1 + i) - C_f = 0$$

De estas condiciones de primer orden se deduce:

$$(8) \quad U'_{c_p} / U'_{c_f} = (1 + i) = TMS^{C_p C_f}$$

donde $TMS^{C_p C_f}$ expresa la tasa marginal de sustitución entre consumo presente y consumo futuro.

Ahora, hallando el diferencial total de la (1) e igualando a 0, se obtiene:

$$(9) \quad dU = U'_{c_p} dC_p + U'_{c_f} dC_f = 0$$

es decir,

$$(10) \quad U'_{c_p} / U'_{c_f} = - dC_f / dC_p = TMT^{C_p C_f}$$

donde $TMT^{C_p C_f}$ es la tasa marginal de transformación entre consumo presente y consumo futuro. Cumpliéndose, por lo tanto, la primera y segunda regla de

⁹⁹ Y_p puede referirse al período de vida activa, en el que $Y_p > 0$, mientras que Y_f al período de vida pasiva, donde $Y_f = 0$.

optimización paretiana (en el consumo entre individuos y entre el consumo y la producción) contenidas en la expresión (11).

$$(11) \quad TMS^{CpCf} = TMT^{CpCf} = (1 + i)$$

Ahora bien, lo anterior está lejos de demostrar que la inversión y el crecimiento serán mayores bajo este tipo de imposición, especialmente si se previera progresividad en las alícuotas del impuesto¹⁰⁰. Además, como la base del impuesto directo al consumo es menor que el impuesto a los ingresos, la tasa media deberá ser mayor. Esto significa que el desincentivo al esfuerzo laboral relativo al consumo presente será algo mayor. Pero un impuesto al consumo distorsiona el *trade off* entre trabajo presente y consumo futuro menos que un impuesto al ingreso. El efecto neto sobre el bienestar es teóricamente ambiguo y depende de los valores de los parámetros sobre los que existe poca evidencia empírica. No obstante, muchos expertos sugieren que el bienestar será mayor bajo un impuesto, relativamente neutral, al consumo. Ver King, 1980, Bradford, 1980 y McLure, 1980.

¹⁰⁰ Para iniciar el estudio de este punto ver Feldstein (1978).

Apéndice 5

La imposición sobre el ingreso y sus efectos sobre el consumo presente y el consumo futuro

A diferencia de la imposición al gasto de consumo, la imposición al ingreso no resulta neutral con relación a la elección entre consumo presente y consumo futuro, generando un sesgo a favor del consumo presente, o sea, castigando al consumo futuro, es decir, al ahorro presente.

Para analizar el punto, supóngase la existencia de un individuo o consumidor representativo cuya función de utilidad se expresa como:

$$(1) \quad U = U(C_p; C_f)$$

donde U es la función ordinal de utilidad; y, C_p y C_f los niveles de consumo del período presente y futuro, respectivamente.

La restricción de presupuesto enfrentada por dicho individuo para optimizar su consumo intertemporal será:

$$(10) \quad C_p \cdot (1 + i) + C_f = Y_p \cdot (1 + i) + Y_f$$

Si simplificamos el planteo haciendo $Y_f = 0$, entonces la restricción será:

$$(3) \quad C_p \cdot (1 + i) + C_f = Y_p \cdot (1 + i)$$

El precio relativo entre consumo futuro y consumo presente es entonces:

$$(4) \quad (1 + i)$$

Si se introdujera un impuesto de tasa τ que grave a ambos consumos se tendría:

$$(5) \quad C_p \cdot (1 + i) \cdot (1 + \tau) + C_f \cdot (1 + \tau) = Y_p \cdot (1 + i)$$

Ahora el precio relativo entre ambos consumos resulta:

$$(6) \quad (1 + i) \cdot (1 + \tau) / (1 + \tau)$$

o sea,

$$(7) \quad (1 + i)$$

Es decir, según la expresión (7) no se modifica la relación de precios indicada por la (4). Es decir, no se provocan distorsiones en los precios relativos entre consumo presente y consumo futuro.

Si introducimos ahora un impuesto que grave al ingreso, en lugar de gravar los consumos, en el período presente el ingreso disponible (Y_{dp}) sería:

$$(8) \quad Y_{dp} = Y_p \cdot (1 - \tau)$$

Y si ahora asumimos que $C_p = 0$ (es decir, suponiendo que el individuo ahorra la totalidad de su ingreso disponible en el período presente), los intereses a obtener del ingreso ahorrado serán, al final del período presente:

$$(9) \quad I_p = Y_p (1 - \tau) \cdot i$$

El ingreso del período futuro, ahora ya no será nulo, pues si bien hemos supuesto inicialmente $Y_f = 0$, ahora el individuo habrá de contar con I_p al inicio del período futuro, proveniente de los intereses (i) ganados con el ahorro del ingreso disponible del período previo [$Y_p(1 - \tau)$].

Como en el período futuro nuevamente se aplica el impuesto al ingreso, significa que los intereses ganados en el período previo serán gravados, de manera que el ingreso disponible en el período futuro para consumir totalmente en dicho período (C_f) será la suma del ingreso disponible del período previo (dado que se había supuesto $C_p = 0$) más el nuevo ingreso disponible del período futuro, es decir:

$$(10) \quad C_f = Y_p(1 - \tau) + Y_p(1 - \tau) \cdot i(1 - \tau) = Y_p(1 - \tau) + Y_p(1 - \tau)^2 \cdot i$$

Haciendo simplificaciones y reordenamientos:

$$(11) \quad C_f = (1 - \tau) [1 + (1 - \tau) \cdot i] \cdot Y_p$$

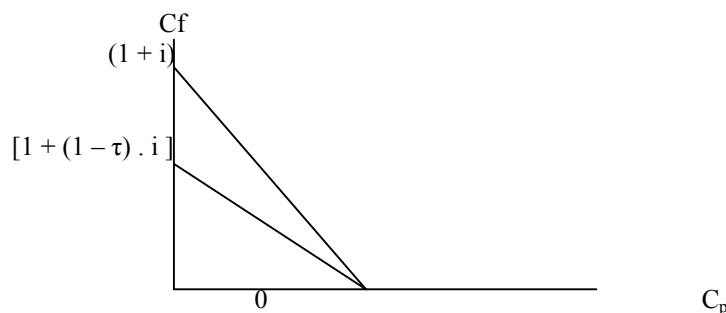
La expresión (11) puede ahora expresarse como:

$$(12) \quad C_f = Y_{dp} [1 + (1 - \tau) \cdot i]$$

La nueva relación de precios entre consumo presente y consumo futuro, resulta:

$$(13) \quad [1 + (1 - \tau) \cdot i]$$

En términos diagramáticos el resultado se puede observar en la Figura N° 1.



La pendiente de la recta de presupuesto se ha modificado debido al abaratamiento del precio del consumo presente, o lo que es lo mismo, al encarecimiento relativo del consumo futuro (haciendo menos atractivo ahorrar en el presente)¹⁰¹.

¹⁰¹ Para mayores explicaciones ver Nuñez Miñana, H. (1994), op. cit.

En términos analíticos, utilizando similar planteo que el desarrollado en el Apéndice 4, se puede construir la nueva función auxiliar y determinar la situación de equilibrio final de consumidor representativo, haciendo:

$$(14) \quad \mathcal{L} = U(C_p; C_f) + \lambda [Y_p \cdot (1 + i)(1 - \tau) - C_p \cdot (1 + i)(1 - \tau) - C_f]$$

$$(15) \quad \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial C_p} = U'_{c_p} - \lambda (1 + i)(1 - \tau) = 0$$

$$(16) \quad \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial C_f} = U'_{c_f} - \lambda = 0$$

$$(17) \quad \frac{\partial \mathcal{L}}{\partial \lambda} = Y_p \cdot (1 + i)(1 - \tau) - C_p \cdot (1 + i)(1 - \tau) - C_f = 0$$

o sea,

$$(18) \quad U'_{c_p} / U'_{c_f} = (1 + i)(1 - \tau) = TMS^{C_p C_f}$$

Se ha modificado el precio relativo entre consumo presente y consumo futuro, reduciendo el primero y, consecuentemente, generando un sesgo en contra del segundo.

Capítulo 2

El estudio comparado sobre asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales

2.1. Introducción

En este capítulo se pasa revista a la experiencia comparada internacional en materia de asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales.

En primer lugar, se presenta un cuadro que muestra la aproximación conceptual con que la literatura especializada suele plantear las recomendaciones de política en la materia, basada tanto en los argumentos de las teorías normativa y positiva del federalismo fiscal, como en las experiencias practicadas por muchos países en el mundo¹⁰².

En segundo término, se analizarán las magnitudes cuantitativas que permiten apreciar la estructura vertical y la magnitud relativa de los diferentes recursos tributarios en un conjunto amplio de países, tanto federales como unitarios.

Finalmente, para un subconjunto preseleccionado de países, se efectuará una breve descripción de aspectos relevantes de cada sistema, en aras de contar con un panorama de los matices diferenciales que quedan relativamente escondidos detrás de los guarismos estadísticos.

2.2. La aproximación conceptual

En el Cuadro N° 1 se presenta una lista de impuestos que comprende al subconjunto de tributos usualmente utilizados en la mayoría de los países, tanto federales como unitarios.

Por cierto que en la lista no aparecen algunos tributos que pudieron haber sido empleados en alguna oportunidad o ser actualmente empleados por algunos gobiernos, como sería el caso presente de Argentina, Brasil o Uruguay del impuesto que grava las transacciones financieras (impuesto a los débitos bancarios, impuesto al cheque¹⁰³, etc.). Tampoco se ha de considerar el “impuesto inflacionario”, un recurso de financiamiento de los tesoros nacionales muy irresponsablemente utilizado en algunos países, como la Argentina en décadas pasadas. Finalmente, tampoco por cierto habrá de calificarse como pertenecientes al ámbito de la “política tributaria”, las expropiaciones de depósitos, los cambios de denominación de la moneda de ciertos contratos y/o activos, etc., que algunos estados, como en la Argentina muy recientemente, han instrumentado en aras de financiar al sector público, tanto para atender sus déficits operativos como para financiar políticas redistributivas cuasi-fiscales intentando quedar ellas ocultas a los ojos del gran electorado.

Se trata, por lo tanto, de impuestos que – sin agotar el universo total – suelen componer los sistemas tributarios de países normales y relativamente serios en materia fiscal, que

¹⁰² Ver presentaciones de este tema en Shah, A. (1994), Bird, R. (1999), y McLure, C. & Martínez-Vázquez, J. (2003).

¹⁰³ Esta modalidad ha sido aplicada en varios países latinoamericanos a nivel federal. El primero fue precisamente la Argentina (1983), que lo reintroduce en 1988 y en 2001; luego en Perú (1989), Brasil (1994 y 1997), Venezuela (1994 y 1998), Colombia (1998) y Ecuador (1999). Para una revisión de esta modalidad tributaria ver Coelho, I., et al, (2001).

respetan razonablemente los derechos de propiedad. Las recomendaciones que surgen del cuadro, intentan una suerte de combinación de aportes de la teoría normativa convencional (Musgrave) y de la teoría positiva o del *public choice* (Brennan y Buchanan), a pesar que en muchos aspectos ambos enfoques conducen a conclusiones opuestas¹⁰⁴.

Cuadro N° 1. Aproximación conceptual a la asignación de potestades tributarias

Determinación de:				
Tipo de Impuesto	Base	Alícuota	Recaud y Adm	Observaciones
Derechos Aduaneros	F	F	F	Impuestos al comercio internacional administrables por las aduanas nacionales.
Ganancias de Sociedades	F	F	F	Bases muy móviles; instrumento de estabilización.
Ingreso de Personas Físicas	F	F, P	F	Factor relativamente móvil. Redistributivo. Instrumento de estabilización. Virtud de alta visibilidad (<i>accountability</i>). Alícuota subnacional plana (<i>flat tax</i>).
Patrimonio, Herencias, Trasmisión Gratuita	P	P	P	Redistributivo, pero reducida progresividad de alícuota. Baja movilidad territorial. Virtud de alta visibilidad (<i>accountability</i>)
Salarios (<i>Payroll</i>)	F, (P?)	F, (P?)	F, (P?)	En sistemas de seguridad social concurrentes puede aceptarse la imposición provincial. Caso contrario solo federal.
Valor Agregado	F	F	F	Ajustes en frontera solo posible a través del gobierno federal. Dificultades de administración a nivel Subnacional. Debate actual sobre las Propuestas de IVA Compartidos. Reducida visibilidad (<i>accountability</i>).
Ventas Minoristas				
Opción A	P	P	P	Mayor costo de administración que B. Armonizado. Menor costo de administración que A. Riesgo fiscal por evasión y traslación de carga sobre consumos intermedios como limitantes. Mayor visibilidad (<i>accountability</i>) que el IVA.
Opción B	F	P	F	
Internos a los Consumos (alcohol, tabacos)	F, P	F, P	F, P	F, si se adopta estándares nacionales. P, si no se adopta tales estándares.
Impuestos verdes (Carbón, BTU, Afluentes, Congestión)	F, P, L	F, P, L	F, P, L	F, P o L, dependiendo de abarcabilidad territorial de la externalidad.
Uso de los Combustibles	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal. Virtud de visibilidad (<i>accountability</i>).
Juegos de azar, lotería	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal. Virtud de visibilidad (<i>accountability</i>).
Sisas o consumos específicos varios	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal. Virtud de visibilidad

¹⁰⁴ Para un desarrollo más amplio de las opiniones del autor sobre estas cuestiones centrales del diseño tributario subnacional o de los sistemas federales en general, ver Piffano, H. (2003b) y Nota 2 en este libro.

				(<i>accountability</i>).
Automotores	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal. Virtud de visibilidad (<i>accountability</i>).
Inmobiliario Urbano	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal. Virtud de visibilidad (<i>accountability</i>).
Inmobiliario Rural	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal.
Peajes, Tarifas, Cargos a Usuarios	P, L	P, L	P, L	Responsabilidad provincial o municipal. Virtud de visibilidad (<i>accountability</i>).
Capitación (<i>Poll Taxes</i>)	L	L	L	Financiamiento de servicios municipales. Cargo sobre jefes de familia. Virtud de visibilidad (<i>accountability</i>).
Patentes (<i>Business Taxes</i>)	L	L	L	Financiamiento de servicios municipales. Cargo sobre empresas.

NOTA: F (Federal o Central); P (Provincial o Estadual); L (Local o Municipal)

Fuente: Elaboración propia a partir de Anwar Shah (1994); Bird, R. (1999); y, McLure, C. & Martinez-Vazquez, J. (2003) y desarrollos previos.

Las referencias del cuadro permiten extraer las siguientes recomendaciones:

- a) Los impuestos que gravan el comercio internacional (derechos aduaneros o retenciones), son asignados sin dudas a los gobiernos centrales.
- b) El Impuesto a las Ganancias de Sociedades son asimismo asignados al gobierno central. No obstante, existen ejemplos de tributación a nivel estadual como se verá luego, pero en tales casos con acuerdos que restringen en forma importante la autonomía subnacional.
- c) El Impuesto al Ingreso de Personas Físicas, es compartido entre gobierno central y subnacionales. Pero en este caso, la autonomía subnacional queda acotada a la fijación de la alícuota propia que se asume proporcional y aplicada sobre el ingreso neto sujeto al impuesto federal. Como todo impuesto directo, reúne la virtud de visibilidad (*accountability*).
- d) Los Impuestos al Patrimonio, a las Herencias y a la Trasmisión Gratuita de Bienes, se asigna a los gobiernos subnacionales. A pesar de ser redistributivos, el supuesto menor grado de progresividad en las alícuotas, reduce la posibilidad de elusión por movilidad de bases. Reúne la virtud de visibilidad (*accountability*).
- e) Los Impuestos sobre la Nómina Salarial (aportes al sistema de seguridad social) se asignan en forma concurrente en caso de sistemas provinciales separados del sistema nacional. No obstante, los programas de empleo y vivienda popular suelen sugerirse como centralizados en diseño y financiamiento, con posible desconcentración en la implementación o ejecución. La imposición sobre la nómina para otros destinos no es conveniente. Mejor se considera a tal fin el empleo del Impuesto a los Ingresos de Personas Físicas.
- f) El Impuesto al Valor Agregado se asigna al gobierno central. La más reciente sugerencia de un IVA Subnacional del tipo Compartido, no ha sido aceptada por la

mayoría de los expertos salvo excepciones (como las de Bird, R. y Gendron, P., McLure, C. y Varsano, R., entre los más destacados) y menos aún por los gobiernos, salvo nuevamente a pocas excepciones (los casos de Canadá y Brasil). Reducida visibilidad (*accountability*).

- g) El Impuesto a las Ventas Minoristas se asigna a los gobiernos subnacionales, pero se admiten dos opciones. Las de una asignación plena a los gobiernos provinciales o estatales, que permite mayor visibilidad (*accountability*), o la de una legislación y administración federal, con libertad de fijación de alícuotas de los gobiernos provinciales. Esta segunda opción que permitiría una armonización de legislaciones sobre bases, se estima de menor costo de cumplimiento por la simplificación que tal armonización provocaría, pero tiene el inconveniente de involucrar al gobierno central en asuntos tributarios subnacionales, reduciendo la autonomía y desdibujando el principio de imputabilidad (*accountability*).
- h) Para el Impuesto Interno a los Consumos (alcohol, tabacos) se sugiere asimismo dos variantes. Una primera de descentralizar la política tributaria en los gobiernos subnacionales, si es que la regulación de alícuotas no depende de la fijación de estándares nacionales para el consumo de estos bienes. Caso contrario, si el gobierno central es quien desea fijar los estándares, debería centralizar la política tributaria y operar la administración de este impuesto. La descentralización, sin embargo, puede acarrear problemas de guerras fiscales-comerciales entre jurisdicciones.
- i) Los Impuestos “verdes” diseñados para regular “males” públicos, por la incidencia de las actividades gravadas en la ecología o en aspectos ambientales, deberían asignarse en función de la probable abarcabilidad territorial de la externalidad negativa. Normalmente, para el tratamiento de actividades con externalidades negativas con derrames interjurisdiccionales, independientemente del ámbito regional abarcativo, parece razonable una política centralizada. Si la externalidad queda acotada en pocas jurisdicciones, un acuerdo interjurisdiccional ad hoc de armonización entre gobiernos subnacionales puede ser la solución. La diferenciación de alícuotas entre jurisdicciones cercanas, no obstante, puede causar distorsiones y conductas de elusión y evasión impositivas importantes.
- j) El Impuesto al Uso de los Combustibles ha sido catalogado como un tributo esencialmente subnacional, inclusive con posible descentralización en gobiernos locales. La fijación de las alícuotas puede acarrear problemas no obstante en el caso muy especial de jurisdicciones que muy claramente constituyen corredores de paso de corrientes de tráfico automotor económicamente significativos. Virtud de visibilidad (*accountability*).
- k) Similar al caso anterior, un conjunto importante de tributos es catalogado como eminentemente subnacional. Un primer grupo son los Impuestos a los Juegos de Azar y Loterías, las sisas sobre ciertos consumos específicos (como los ya mencionados sobre el alcohol y los tabacos). Otro grupo lo componen los que gravan manifestaciones parciales del patrimonio como Automotores, Inmobiliario Urbano¹⁰⁵ y Rural. Finalmente, los cargos a usuarios (peajes y tarifas de servicios divisibles). La

¹⁰⁵ Como se explicara en el Capítulo 1, muchos expertos lo consideran un impuesto basado en el principio del beneficio, en tanto su recaudación estaría destinado a financiar a escuelas u hospitales locales y regionales.

distribución entre provincias y municipios depende de cada caso en particular, donde la magnitud del servicio y las capacidades de gestión o administración suelen definir la asignación entre ambos niveles. Virtud de visibilidad (*accountability*).

- l) Finalmente, dos tributos de orden local son los de Capitación (*poll taxes*) en cabeza de los jefes de familia, que reúne la virtud de visibilidad (*accountability*) para el electorado, y de Patentes (*Business Taxes*), usualmente destinados a financiar servicios municipales varios. El impuesto de Patentes opera usualmente sobre la base de gravar los beneficios netos de las firmas y su fundamento son los beneficios que obtienen las firmas por la oferta de bienes públicos locales. En tal caso se ha sugerido su sustitución por un IVA sustracción¹⁰⁶, o bien el Hall-Rabushka sobre firmas con deducción de las inversiones (*“full-expensing”*). Pero estos tributos no parecen recomendables para gobiernos provinciales, (ni tampoco por cierto para municipios), debido a su mayor complejidad y la imposibilidad de ajustes en frontera.

2.3. Las magnitudes cuantitativas

En el Cuadro N° 2 se muestra la distribución de los recursos tributarios por niveles de gobierno, como porcentaje sobre el total de recursos del gobierno general.

Cuadro N° 2. Distribución de los recursos tributarios por niveles de gobierno (como % del gobierno general)

País	Año	Total de recursos			Impuestos sobre el Ingreso			Impuestos sobre el Patrimonio			Impuestos sobre Bienes y Servicios		
		F	P	L	F	P	L	F	P	L	F	P	L
Holanda	1988	97,8		0,8	100,0			100,0			99,4		
Paraguay	1987	97,6		2,4									
Indonesia	1988	97,3	2,7		100,0			55,4	44,9		95,4	4,6	
Chile	1987	96,5		3,5	100,0			100,0			95,5		4,5
Kenya	1986	96,4		3,6	100,0			1,4		98,6	97,6		2,4
Zimbawe	1986	96,3		3,7	100,0			12,3		87,7	98,3		1,7
Irlanda	1987	96,0		2,3	100,0			42,9		57,1	98,7		
Malawi	1984	95,9		4,1	99,7		0,3	1,9		98,1	99,8		0,2
Israel	1986	95,5		4,5	100,0			22,9		77,1	100,0		
Tailandia	1988	95,0		5,0	100,0			58,8		41,2	92,8		7,2
Sudáfrica	1986	94,4	1,5	4,1	100,0			27,7		72,3	96,6	4,4	
Bélgica	1987	93,5		5,0	90,0		10,0	100,0			95,9		3,3
Nva Zelanda	1981	93,5		6,5	100,0			17,9		82,1	98,8		1,2
Luxemburgo	1987	93,3		6,2	87,6		12,4	92,0		8,0	99,2		0,7
Hungría	1988	91,7		8,8	73,6		26,8	55,5		45,5	99,2		0,8
Francia	1988	90,0		9,2									
Reino Unido	1987	88,1		10,7	100,0			17,0		83,0	99,8		
España	1986	87,7	3,3	9,0	84,3	1,2	14,4	56,7	23,9	19,4	76,1	7,4	16,5
México	1984	84,6	12,7	2,7	98,2	1,6	0,2	8,7	52,4	38,9	99,4	0,3	0,3
Australia	1987	81,1	15,3	3,6	100,0		4,9	4,9	49,2	46,0	75,4	24,4	
Noruega	1986	80,9		19,1	57,1		42,9	40,6		59,4	99,8		0,2
Polonia	1988	80,9		19,1	79,6		20,4	50,8		49,2	89,2		10,8
Colombia	1984	80,3	13,3	6,3	100,0			9,5		90,5	70,0	30,0	
Bolivia	1986	78,6	18,4	3,0	99,2	0,8					60,1	36,2	3,7
Suecia	1987	77,7		32,6	33,2		66,8	100,0			100,0		
Paquistán	1979	76,9	18,5	4,5									

¹⁰⁶ Ver Bird, R. (1999). Como impuesto en origen, Bird ha sugerido techos y pisos en la fijación de las alícuotas para evitar distorsiones y guerra tributaria entre jurisdicciones.

Finlandia	1987	76,0		25,3									
Austria	1987	75,8	11,5	12,7	58,0	22,6	19,4	52,1	4,3	43,6	71,3	13,1	15,6
Brasil	1987	71,4	26,6	1,9	100,0			2,8	51,9	45,3	43,7	53,4	2,8
Dinamarca	1987	71,2		28,8	54,0		43,0	57,0		43,0	99,4		0,1
Alemania	1988	69,8	21,7	7,6	39,4	40,5	20,1	5,2	54,5	40,3	69,9	29,4	0,1
India	1986	67,2	32,8		100,0			39,0	67,0		51,9	48,1	
Estados Unidos	1987	66,7	20,6	12,8	81,6	16,8	1,7	5,6	7,2	87,1	17,1	68,0	14,9
Suiza	1987	60,5	22,8	16,7	22,8	42,2	35,0	32,6	42,2	25,2	87,7	11,8	0,5
Canadá	1988	50,8	40,0	9,2	63,5	36,5			16,1	83,9	38,7	60,8	0,5

NOTA: F (Federal o Central); P (Provincial o Estadual); L (Local o Municipal)

Fuente: Levin (1991).

El Cuadro N° 2, aunque con algunos defectos de redondeo para algunos países, es interesante pues permite tener una aproximación cuantitativa respecto del grado de descentralización tributaria operada en cada país de la muestra y, al mismo tiempo, las características del tipo de imposición a cargo de los gobiernos subnacionales.

La presión tributaria a cargo de los gobiernos subnacionales

Como se advierte del cuadro, el cual ordena a los países en orden creciente a una mayor descentralización, en el extremo inferior (los de mayor descentralización) aparecen países federales pero también países unitarios. No obstante, en tal extremo la mayoría son países federales, que vale el destacar, son una minoría con relación a los países unitarios. Son los casos de Austria (24,2%), Brasil (28,5%), Alemania (29,3%), India (32,8%), Estados Unidos (33,4%), Suiza (39,5%) y Canadá (49,2%). Pero hay un grupo de países federales que muestran menor grado de descentralización tributaria. Son los casos de México (15,4%), Australia (18,9%), Bélgica (5%) y Colombia (19,6%). Estos dos últimos países de muy reciente federalización. También España, con un proceso de regionalización (aunque no de federalización), denota menor grado de descentralización (12,3%). Llama la atención la situación de algunos países unitarios, esencialmente los países nórdicos, como Suecia, Finlandia y Dinamarca, o inclusive Noruega, con un esquema muy descentralizado con relación a los países de la misma categoría constitucional.

No obstante, la tendencia a la descentralización fiscal ha sido un rasgo distintivo de las finanzas públicas en las últimas dos décadas, que también operó en los países unitarios. El Cuadro N° 3 muestra el caso de cuatro países europeos, dos federales y dos unitarios, y el promedio para el Área Euro, donde se advierte la caída del peso relativo del gobierno central en materia de recursos y de gastos.

Las estructuras tributarias de los gobiernos subnacionales

Con respecto a las estructuras tributarias, parece conveniente destacar los tres tipos de imposición que figuran en el cuadro elaborado por Levin (1991). En especial, a los fines de este documento, el tipo de imposición asignada a los gobiernos provinciales o estatales.

a) La imposición sobre los ingresos

Un grupo importante de países federales figura en la lista de los que la tributación sobre los ingresos cumple un rol importante a nivel provincial o estadual. Se trata de los casos de Austria (22,6%), Alemania (40,5%), Estados Unidos (16,8%), Suiza (42,2%) y Canadá (36,5%). Sin embargo, en algunos de estos países y también en otros países federales, los gobiernos locales participan adicionalmente de la explotación de esta base tributaria. Son

los casos de Bélgica (10%), Austria (19,4%), Alemania (20,1%) y Suiza (35%). Si se agregan ambos niveles subnacionales, se obtienen participaciones del siguiente orden de magnitud: Suiza (77,2%), Alemania (60,6%), Austria (42%) y Estados Unidos (18,5%). Pero muy significativamente resaltan con este perfil países unitarios, inclusive con mayor peso de este tipo de tributación que en el caso de los países federales citados, y donde este tipo de tributo opera a nivel local (Municipalidades) por el hecho de no conformar gobiernos regionales autónomos; ellos son en orden creciente: Luxemburgo (12,4%), Polonia (20,4%), Hungría (26,8%), Noruega (42,9%), Dinamarca (43,0%) y Suecia (66,8%).

Cuadro N° 3. Participación del gobierno central en países de Europa

Países	1980	1990	2000
Participación en los recursos			
Bélgica	68	41	37
Francia	48	43	40
Alemania	32	31	23
Italia	78	73	56
Area Euro	48	48	42
Participación en el gasto			
Bélgica	69	48	38
Francia	49	46	43
Alemania	37	34	21
Italia	85	76	57
Area Euro	55	53	43

Fuente: IMF (2003).

En un peldaño intermedio figura España, con el reconocimiento de esta forma de imposición en las autonomías regionales, que registra el 15,6% a nivel agregado subnacional. Y muy lejos se encuentran países federales como Australia (4,9%) y México (1,8%).

Para el resto del universo de países contenidos en la muestra, que como se indicara son unitarios, la imposición a los ingresos en cabeza de los gobiernos subnacionales está ausente o resulta muy insignificante, como en Malawi (0,3%).

b) la imposición patrimonial

Cuando se analiza la imposición de tipo patrimonial, el panorama se sesga decididamente hacia una gran descentralización. Y aquí engrosan la lista tanto países federales como unitarios. Por tal motivo, vale la pena distinguir solamente las excepciones. En el extremo, ellas son las correspondientes a países unitarios como Holanda y Chile, y de un país recientemente federalizado, Bélgica; en estos tres casos el 100% de este tipo de tributación es potestad del gobierno central. Luego Luxemburgo con el 92% en cabeza del gobierno central. Casos intermedios de centralización lo representan Indonesia (55,4%), Irlanda (42,9%), Tailandia (58,8%), Hungría (55,5%), España (56,7%), Noruega (40,6%), Polonia (50,8%), Austria (52,1%), Dinamarca (57%), India (39%) y Suiza (32,6%). De este grupo solamente Austria, India y Suiza son países federales.

c) la imposición sobre bienes y servicios

Dado la fuerte descentralización de los impuestos de tipo patrimonial, sumado a la importante descentralización de los impuestos que gravan los ingresos, quedan naturalmente los impuestos que gravan a los bienes y servicios como la categoría preferida para los gobiernos centrales. Ahora lo interesante es observar las excepciones, es decir, para este caso los países que registran una importante descentralización. En el subconjunto de países federales se encuentran Estados Unidos (68%), Canadá (60,8%), Brasil (53,4%) e India (48,1%). Como nivel intermedio de los países federales se hallan Colombia (de reciente federalización) (30%), Alemania (29,4%), Australia (24,4%) y Austria (13,1%). Sin embargo, en los casos de Austria y Estados Unidos, si se agregan los estados y los gobiernos locales, se alcanzan participaciones del 28,7% y 82,9%, respectivamente. Dentro de los países unitarios solamente merece destacarse a Bolivia (36,2%).

Para el resto de los países, de origen unitario, la tributación sobre bienes y servicios aparece como un recurso decididamente centralizado. Por cierto que la existencia de la Unión Europea, conformado no obstante en su mayoría por países unitarios, plantea el desafío de un esquema de imposición sobre bienes y servicios similar al que se plantea en un país federal. De allí que los acuerdos de armonización resulten extremadamente importantes para los países miembros. Ello ha generado todo un debate, particularmente sobre la operatoria del IVA, que tradicionalmente no ha sido pensado para operar sin controles en frontera.

d) Las conclusiones sobre los datos analizados

Del análisis previo resultan las siguientes conclusiones:

- a) En la estructura vertical de los gobiernos, los países federales resultan los de mayor nivel de descentralización tributaria, como era de esperar.
- b) No obstante lo anterior, existen países unitarios con una muy acentuada descentralización, como son los países nórdicos.
- c) La estructura de distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno según la base de la imposición indica:
 - 1) La imposición patrimonial es un recurso decididamente subnacional – no obstante ser de mayor importancia en los países unitarios respecto de los países federales -, salvo algunas pocas excepciones en países unitarios (como Holanda y Chile) y el caso de Bélgica dentro de los federales.
 - 2) Le sigue en importancia la imposición sobre los ingresos que se impone como un recurso de alta relevancia subnacional, tanto en países federales como unitarios – aunque en este caso, a diferencia del anterior, de mayor gravitación en países federales.
 - 3) En tercer nivel, muy distante de las dos categorías anteriores, se encuentran los impuestos que gravan a los bienes y servicios, los que usualmente son centralizados. En este caso también hay excepciones a la regla, y ellos son precisamente el correspondiente a países federales como: Estados Unidos, Brasil, Canadá, India, Colombia, y Alemania.
 - 4) En ningún país existe a nivel estadual o provincial impuestos del tipo Ingresos Brutos (*turn over tax*). Precisamente la divulgación del IVA a nivel federal en países unitarios y federales del grupo OECD, permitió su sustitución.

Dado que los datos de Levin se refieren a la situación imperante hacia fines de los años ochenta, una visión más cercana en el tiempo puede ser importante observar, a fin de ratificar o rectificar la realidad descrita con la correspondiente a fines de los noventa.

Separando los países federales de los unitarios y en base a datos de la OECD, se obtienen los guarismos del Cuadro N° 4. En el cuadro se identifican ambos tipos de países y se muestran los porcentajes de participación de los recursos subnacionales en el total del gobierno general. Asimismo se detalla la estructura de participación de cuatro tipos de fuentes tributarias: imposición sobre los ingresos, imposición sobre el patrimonio, imposición general sobre bienes o servicios y otros impuestos.

Los datos del Cuadro N° 4, que corresponden a fines de los años noventa, permiten corroborar las conclusiones generales observadas a fines de los años ochenta, no obstante algunos países no coinciden con los de la muestra anterior.

Cuadro N° 4. Importancia de los recursos subnacionales y estructura por tipo de fuente en países federales y unitarios – Año 1998

Tipo de país / País	Participación Gov. Subnac.	Imposición S/ Ingresos	Imposición S/ Patrimonio	Imposición S/ Bs. y Serv.	Otros Impuestos (1)
Países Federales					
Australia	22,3				
Estadual		25,2	30,9	-	43,9
Local		-	100,0	-	-
Bélgica	28,3				
Estadual		51,6	5,4	38,7	4,3
Local		82,4	-	1,5	16,1
Canadá	44,9				
Estadual		55,9	6,4	19,4	18,3
Local		-	86,0	0,1	13,9
Alemania	28,8				
Estadual		47,4	5,2	40,6	6,8
Local		77,1	21,7	-	1,2
Suiza	35,2				
Estadual		75,5	16,9	-	7,6
Local		84,4	15,0	-	0,6
Estados Unidos	31,6				
Estadual		39,5	4,3	33,1	23,1
Local		6,0	73,3	11,1	9,6
Países unitarios					
Dinamarca	31,2	93,4	6,5	-	0,1
Finlandia	22,3	95,8	4,0	0,1	0,1
Francia	10,5	15,5	31,4	-	53,1
Irlanda	2,1	-	100,0	-	-
Italia	5,8	18,1	34,4	-	47,5
Japón	24,9	52,6	30,4	2,2	14,8
Holanda	3,0	-	62,2	-	37,8
Noruega	18,3	89,9	9,4	-	0,7
Portugal	5,7	22,7	38,8	19,0	19,5
España	16,1	26,4	34,9	10,9	27,8
Suecia	30,5	99,7	-	-	0,3
Reino Unido	3,9	-	99,1	-	0,9

(1) Incluye impuestos sobre bienes y servicios específicos (sisas), impuestos de uso y algunos impuestos residuales, particularmente sobre los negocios.

Nota: no se incluyen pagos a la Unión Europea.

Fuente: OECD Revenue Statistics, 1998.

Así cabe observar, que dentro del grupo de los países federales, el proceso de descentralización tuvo avances importantes en Bélgica (28,3% vs. 5%), en tanto el resto mantiene patrones similares a los de la década anterior. En el grupo de los unitarios ahora aparece el dato de Japón con alto porcentaje (24,9%). En este caso y en los países nórdicos, como Dinamarca (31,2%), Finlandia (22,3%), Noruega (18,3%) y Suecia (30,5%), se mantiene esta característica de descentralización, menos común en los países unitarios.

En cuanto a la estructura según fuentes, se confirma la prominencia de los impuestos patrimoniales en los gobiernos subnacionales, pero manteniendo la distancia relativa los países unitarios por sobre los federales. En tanto a la inversa ocurre con la segunda fuente de recursos importante a nivel subnacional, la imposición sobre los ingresos, donde los países federales denotan mayor empleo de esta fuente respecto de los unitarios. Finalmente, también se confirma la permanencia de la menor gravitación de los impuestos indirectos a nivel subnacional, salvo en medida importante también en los países federales.

Finalmente, en el Apéndice 6 se presenta un análisis comparado de una muestra ampliada de países, donde se incluyen tanto países de la OECD como de América Latina¹⁰⁷. Se puede allí ubicar la situación relativa de Argentina en el mundo. Las conclusiones son muy claras y categóricas en cuanto a:

- a) Argentina es el país federal de menor descentralización fiscal, con la sola excepción de Australia y México. En cuanto a nivel de descentralización, la superan inclusive un importante número de países unitarios.
- b) El índice de correspondencia fiscal media es aún más bajo que el indicador de descentralización, en este caso incluye menor a los de Australia y México.
- c) La presión tributaria global y estructura tributaria de Argentina no se condice con la correspondientes a países federales de mayor o similar nivel de desarrollo.
- d) La participación de la imposición a los ingresos es la menor de prácticamente el total del universo relevante, no solo con relación a países federales sino asimismo a los unitarios. En esta configuración influye el bajo índice de correspondencia fiscal, en tanto en los países federales es notorio el empleo de esta fuente por los gobiernos subnacionales. Esto es válido también comparando a la Argentina con países de América Latina.
- e) El uso de la imposición sobre los ingresos a nivel de los gobiernos subnacionales de países tanto unitarios como federales, permite corroborar la hipótesis de no confirmación del postulado normativo tradicional sobre la inconveniencia de descentralizar este tipo de impuesto.
- f) La existencia de imposición indirecta en los gobiernos subnacionales es en general menor que el ejercido sobre las otras fuentes. No obstante, esta observación es

¹⁰⁷ Notas extraídas de Piffano, H, (1999a).

decididamente menos notoria en los países federales, en los que no obstante las dificultades de administración usualmente imputadas a este tipo de impuesto, son de uso común en los gobiernos subnacionales de países federales.

2.4. Algunos rasgos diferenciales que califican a las magnitudes cuantitativas

Un aspecto sumamente importante en analizar, es el de algunos rasgos de las atribuciones asignadas a los gobiernos subnacionales, que pueden plantear un panorama de “seudo descentralización”, si es que el ejercicio de las potestades tributarias se encuentra restringida, sea por disposiciones constitucionales (en el caso de países federales) o de disposiciones legales emanadas del poder central (como puede suceder en el caso de algunos países federales y, por cierto, en los unitarios).

Tal análisis permitirá ponderar, de alguna manera, a los datos cuantitativos antes mostrados y analizados. Por razones obvias, la atención debe concentrarse, en general, en los casos de países federales, pero asimismo en los unitarios que registran alta descentralización, de acuerdo a lo que indican los guarismos ya comentados.

En el Apéndice 7 se presenta una descripción de algunos sistemas tributarios, tanto federales como unitarios. En la descripción se sigue cierto orden lógico, presentando en primer lugar a los países federales seleccionados, ordenados de mayor a menor descentralización, y luego a los unitarios.

Una síntesis de las conclusiones a las que es posible arribar luego del análisis de los sistemas descritos en el Apéndice 7, y de otros antecedentes consultados¹⁰⁸, es posible intentar hacer una cierta calificación del grado de autonomía subnacional, tanto en los sistemas formalmente federales como en los unitarios.

En el Cuadro N° 5 se presenta dicha síntesis. Se identifican tres grados de autonomía subnacionales.

Cuadro N° 5. Calificación del grado de autonomía reconocida a los gobiernos subnacionales

Grado 1	Grado 2	Grado 3
Países federales		
Suiza	Bélgica	Australia
Estados Unidos	Austria	México
Canadá	Brasil	
Alemania		
Países unitarios		
Suecia	Japón	Noruega
Finlandia	Hungría	República Checa
Dinamarca	Nueva Zelanda	Reino Unido
	España	Holanda

El Grado 1, de máxima autonomía, corresponde a países en los que se reconocen potestades para fijar alícuotas en fuentes de recursos de rendimiento importante (sobre los ingresos o las ventas) o de relevancia como proporción de los recursos totales. El Grado 2,

¹⁰⁸ La tarea de campo realizada a través de Internet, en particular la consulta de las páginas de la OECD, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, ha sido de indudable utilidad a este fin.

de autonomía media, ubica a los países en los que la fijación de alícuotas sobre los recursos subnacionales importantes está acotada dentro de bandas establecidas por ley o por decisiones discrecionales del poder central. Finalmente, el Grado 3, de mínima autonomía, corresponde a los casos en que la autonomía subnacional para fijar alícuotas queda acotada a recursos de poca significación en cuanto a su rendimiento o en cuanto a su gravitación como fuente de recursos propios. Pasar del Grado 1 al 2 y luego al 3, significa la creciente mayor gravitación del sistema de transferencias verticales como fuente de financiamiento subnacional.

En el Cuadro N° 6 se presenta asimismo una clasificación de los países incluidos en la muestra seleccionada por la revisión que hiciera la OECD (1999), distinguiendo el grado de autonomía reconocido a los gobiernos subnacionales por tipo de impuesto o fuente. El cuadro permite observar que las diferencias de autonomías subnacionales entre países difieren no solamente en grado respecto al total de recursos sino por tipo de imposición.

De la conjunción de los Cuadros N° 5 y N° 6 se concluye:

- a) Los países federales, como era de esperar, reconocen mayor grado de autonomía a los gobiernos subnacionales que los unitarios. La excepción a la regla son los casos de Australia y México. En un nivel intermedio puede ubicarse al Brasil.
- b) Dentro del grupo de países unitarios, los países nórdicos registran una importante descentralización, reconociendo un alto grado de autonomía a sus gobiernos subnacionales, salvo el caso de Noruega.
- c) En los países federales se destaca la autonomía de los gobiernos subnacionales en la definición de la presión tributaria sobre los ingresos y sobre la propiedad. Es decir, la imposición directa, sobre el ingreso y el patrimonio, es un recurso de índole esencialmente subnacional.
- d) La anterior observación cabe asimismo hacerla extensiva al caso de los países unitarios en los que los gobiernos subnacionales gozan de mayor autonomía o mayor grado de descentralización.

Cuadro N° 6. Importancia (en % de los recursos propios) de los impuestos con autonomía subnacional para la fijación de tasas, por tipo de impuesto o fuente gravada

Países	Ingresos	Consumo	Nómina Salarial	Riqueza y Propiedad	Contribuc Seg Soc	Otros
Países federales						
Suiza	85	0	-	15	-	-
Alemania	63	-	-	37	-	-
Bélgica	88	3	-	9	-	-
México	-	18.8	45.3	35.9	-	-
Austria	-	50	-	50	-	-
Países unitarios						
España	-	57	-	42	-	1
Suecia	100	-	-	-	-	-
Dinamarca	95	0	-	5	-	-
Japón	59	6	-	35	-	1
Finlandia	-	-	-	-	-	-
Noruega	-	-	-	100	-	-
Islandia	79	-	-	21	-	-
República Checa	-	-	-	100	-	-
Polonia	100	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	100	-
Hungría	-	85	2	11	-	2
Nueva Zelanda	-	100	-	-	-	-
Reino Unido	-	-	-	90	-	10
Holanda	-	34	-	66	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (1999).

Apéndice 6

El estudio comparado sobre descentralización fiscal y estructuras tributarias y la situación relativa de la Argentina¹⁰⁹

A.6.1. Descentralización fiscal y correspondencia fiscal

El examen de la experiencia comparada a nivel internacional resulta útil a fin de poder ubicar la situación relativa de Argentina en el mundo, tanto en lo que concierne al grado de descentralización fiscal, como a las características de las estructuras tributarias asociadas a la misma. Asimismo, el análisis permite extraer lecciones interesantes a la hora de intentar delinear recomendaciones de política sobre asignación de potestades fiscales en general, y tributarias en particular, a los niveles subnacionales de gobierno.

Con respecto a la descentralización fiscal, cabe hacer notar que en la casi totalidad de los países, ella no resulta pareja tratándose de funciones o gastos y de tributos o recaudación tributaria¹¹⁰. Sin embargo, existe una forma de definir el grado de descentralización fiscal contemplando ambos componentes de la política fiscal, es decir, los gastos y los impuestos. Así, hemos de medir el grado de descentralización fiscal mediante la definición y cálculo de un **Índice de Descentralización Fiscal** que combina cuantitativamente ambos aspectos de la política fiscal¹¹¹.

En el Cuadro N° 1 se presenta un primer índice de descentralización fiscal. El mismo se calcula mediante el producto de la participación de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en la recaudación tributaria total, multiplicada por la participación de estos gobiernos en el gasto total consolidado, sobre 100. Es decir, el grado de asignación tributaria ponderado por el tamaño relativo del gasto a cargo de los mismos.

De la muestra de 30 países, incluyendo países de la OECD y de América Latina, se observa el índice de la Argentina que ocupa el lugar 11. Esto significa que a pesar de la alta descentralización del gasto de Argentina, la menor participación de los recursos propios de sus gobiernos subnacionales en el total consolidado, incide para arrojar un nivel de descentralización fiscal relativamente bajo entre los países federales. A este respecto deberá observarse que dentro del subconjunto de países federales, solamente Austria y México, junto con Colombia de reciente federalización, ocupan un lugar más bajo que la Argentina. Australia registra un índice similar.

El Cuadro N° 2, por su parte, muestra un segundo índice de descentralización fiscal. En este caso definido como promedio simple de las participaciones subnacionales en los recursos y en el gasto consolidados. La Argentina mejora su posición al puesto 10, al descender a su vez Brasil. La situación relativa respecto a los otros países federales se mantiene.

¹⁰⁹ En base a notas extraídas de Piffano, H. (1999a).

¹¹⁰ Para una descripción y sistematización de experiencias internacionales en materia de asignación de gastos y de recursos por niveles de gobierno, se sugieren Shah (1994); Bird, R. (1999); y, McLure, C. & Martínez-Vazquez, J. (2003).

¹¹¹ Para un examen de las metodologías sobre indicadores para medir el grado de descentralización, ver World Bank (2003).

Ahora bien, como han estacado varios autores (por ejemplo, McLure, C., 1998) la fortaleza de una federación debe ser medida fundamentalmente por la mayor potestad o independencia tributaria ejercida por los gobiernos subnacionales. En términos cuantitativos, es posible medir tal tipo de independencia a través del **índice de correspondencia fiscal**¹¹², expresado por el cociente entre los recursos propios de los gobiernos subnacionales y el gasto subnacional, es decir, la proporción en que el gasto subnacional es autofinanciado con recursos propios.

En el Cuadro N° 3 se muestran los resultados del índice pertinente. El indicador descuida el tamaño relativo del gobierno subnacional medido por su participación en el gasto, de manera que un gobierno subnacional poco significativo (baja descentralización) pero con alto autofinanciamiento, arrojará una alta correspondencia fiscal. En este caso, la Argentina aparece en una posición muy baja, con el número de orden 27 en el total de los 30 países de la muestra.

Para corroborar lo anterior, se ha consultado otro estudio comparado de nivel internacional. Obsérvese el Cuadro N° 4, donde se muestran los porcentajes de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en el total de los recursos del sector público consolidado, para una muestra más reducida de países, según fueran analizados por Soderström, L. (1990) sobre la base de datos de los años ochenta, y en donde se ha incorporado el dato de Argentina para 1996.

Si Argentina es medida computando como propios los recursos recibidos por el régimen de coparticipación federal de impuestos sumados a los propios, se ubica en el último puesto de los países federales. Si en cambio, se la mide excluyendo los recursos de coparticipación - lo que es correcto pues la legislación y administración de los impuestos coparticipados corresponden al gobierno nacional -, su ubicación desciende y la asemeja a países unitarios extremadamente centralizados.

Aunque el tema municipal no es abordado en este documento, es ilustrativo asimismo señalar que este patrón de reducida descentralización de Argentina, también se presenta en los niveles inferiores de gobierno. Según datos elaborados por Dexia (2002) y Banco Mundial (2000), la situación comparada de Argentina con respecto al gasto municipal en términos del PBI, arroja los guarismos mostrados en el Cuadro N° 5. Respecto al índice de correspondencia fiscal, existen pocos datos para comparar; no obstante, los pocos disponibles indican que Argentina no aparece con un índice menor al de algunos países federales y unitarios de los que se cuenta con información. La explicación es que estando restringida las funciones de este tercer nivel de gobierno a servicios esencialmente financiados por tasas, es natural esperar una mayor cobertura de recursos propios.

En conclusión, el bajo índice de descentralización fiscal y la muy baja correspondencia fiscal de los gobiernos subnacionales de la Argentina, está denunciando que a pesar de tratarse de un país formalmente federal, dista bastante de asemejarse a los países de similar forma de gobierno, salvo las excepciones ya vistas como las de México y Australia. Inclusive con índices inferiores a muchos países unitarios.

¹¹² Se trata del índice de correspondencia fiscal “media”. Sobre la importancia de esta medición, respecto al concepto o indicador de correspondencia fiscal “marginal”, ver Capítulo 1. Asimismo, Piffano, H. (2003b) y Notas 1 y 2 en este libro.

A.6.2. La estructura tributaria comparada

Obsérvese ahora cómo es la estructura tributaria en una muestra ampliada de 44 países como la mostrada en el Cuadro N° 6.

El cuadro discrimina la participación de seis grupos de impuestos en la recaudación total, a saber: el impuesto a la renta y a los beneficios, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos sobre salarios, los impuestos patrimoniales, los impuestos sobre bienes y servicios (que incluye los gravámenes al comercio exterior) y otros.

Los países han sido ordenados en base decreciente con relación al impuesto a la renta y a los beneficios, es decir, el Impuesto a las Ganancias en Argentina y sus equivalentes en los otros países. Argentina ocupa el último lugar en la muestra.

Para 1998, no obstante, la situación de Argentina había cambiado hacia una estructura levemente mejorada de la imposición directa.

Si se trata de diferenciar a los países de acuerdo con su nivel de presión tributaria global (Cuadro N° 7), es posible advertir la diferencia entre los países de la OECD, de mayor grado de desarrollo relativo, y los países de América Latina, de menor desarrollo relativo.

Este es un resultado esperado, ya pronosticado por Wagner en el siglo pasado. La “Ley de Wagner” señala que el tamaño relativo del sector público crece con el crecimiento de las economías¹¹³.

Sin embargo, Argentina registra una presión tributaria baja con respecto a países de orden económico similar. Por ejemplo, su nivel de presión tributaria es bastante inferior a la de Brasil – que datos más actualizados que el mostrado en el cuadro, la elevan al 30,0% (Varsano, R., 1999) -, y menor inclusive a la de Uruguay.

La comparación con países como Chile es importante; siendo éste un país unitario y de ingreso per capita menor, se debe esperar encontrar una presión tributaria menor a la de un país federal y de mayor ingreso per capita como la Argentina, circunstancia que no se verifica en los datos comentados¹¹⁴.

De lo expuesto se deriva:

- a) una baja propensión de los argentinos a pagar impuestos¹¹⁵; y,
- b) un sesgo muy evidente hacia la imposición de tipo indirecta.

¹¹³ Empleando el concepto de elasticidad - ingreso del gasto público, el pronóstico implica una elasticidad mayor a la unidad.

¹¹⁴ Debe aclararse, no obstante, que datos publicados en el Informe Financiero del Tesoro Público de Chile para 1993, denuncian un nivel de presión tributaria - menor a la estimada por Shome, P. (1992) para 1990 -, del 18,7%, es decir, levemente inferior a la de Argentina en 1998.

¹¹⁵ La baja presión tributaria “promedio” deja margen para imaginar una alta tasa de evasión en amplios sectores de contribuyentes y altas tasas de presión tributaria en sectores de fácil fiscalización.

Obsérvese ahora el Cuadro N° 8, donde a la Argentina se la compara con otros 10 países de la OECD en lo que respecta a la participación de la imposición de tipo directa en el total de los recursos tributarios. La Argentina ocupa el lugar 11.

En el Cuadro N° 9, por su parte, se hace similar comparación ahora con relación a los países de América Latina y el Caribe, para una muestra de 17 países. Argentina ocupa el último lugar. La explicación básica de esta situación relativa de Argentina, debe buscarse en la muy baja participación de la imposición a la renta y a los beneficios de empresas, como se mostrara en el Cuadro N° 6.

Para confirmar esto se ha elaborado el Cuadro N° 10, que presenta la situación internacional de la imposición a la renta total (comprensiva de la renta de sociedades y de personas físicas), para la muestra ampliada de 44 países.

Los datos indican:

- a) Que la recaudación derivada de este impuesto en términos del PBI, ubica a la Argentina en el puesto 38.
- b) Que sólo existen otros 8 casos donde se registran presiones tributarias menores; ellos son, en todos los casos, países latinoamericanos de ingreso per capita inferior al argentino.

Adicionalmente, debe destacarse:

- c) Que la composición del producido del impuesto a la renta en Argentina denota una preponderante participación del impuesto a las utilidades de las empresas;
- d) En tanto que el producido por el impuesto a las personas físicas es extremadamente bajo.

En el Cuadro N° 11 se puede observar que en lo que concierne al impuesto de sociedades, Argentina ocupa el puesto número 25.

Por su parte, en el Cuadro N° 12 se observa que su posición relativa en cuanto al impuesto sobre las personas físicas, la ubica en el puesto número 38.

Los datos comentados permiten concluir que la experiencia internacional parece contradecir muchos de los postulados normativos del federalismo fiscal, en especial esperar que la centralización tributaria mejore la progresividad del sistema tributario¹¹⁶.

Por el contrario, el estudio comparado sobre descentralización en la imposición a los ingresos o a la renta de varios países están señalando algo bastante diferente. Así, países unitarios, como los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega) y algunos países de la OECD, y países con una fuerte tradición federal, como Estados Unidos y Suiza, registran sistemas tributarios altamente dependiente de la imposición sobre los ingresos, conjuntamente con una marcada descentralización tributaria.

¹¹⁶ La mayor progresividad de la imposición directa sobre la indirecta, ha sido confirmada empíricamente para la Argentina en el trabajo ya citado de Gasparini, L. (1998).

Esta paradójica situación ya había sido señalada por Goodspeed, T. J. (1990), quien ha puesto de manifiesto la dispar situación que es posible hallar en la realidad de los sistemas fiscales que operan en los distintos países, con relación a la importancia relativa de la imposición directa - en especial la referida al impuesto a los ingresos o a la renta - y la asignación de potestades tributarias sobre tal tipo de imposición entre niveles de gobierno. Goodspeed muestra la proporción de los impuestos a la renta personal respecto de la recaudación total, para cada nivel de gobierno, observada en varios países (Cuadros N° 13 y N° 14).

La variedad en el tratamiento de la imposición a los ingresos es clara en los datos mostrados. Sin embargo, un hecho generalizado ya señalado, es el uso importante que el impuesto a las ganancias de personas físicas tiene en países de la OECD y muy especialmente en los países federales y en los países “unitarios” nórdicos. Del universo detallado, Grecia y Francia son los países donde la gravitación de este impuesto es relativamente baja, en tanto que en el extremo opuesto se encuentra Dinamarca, que junto a Estados Unidos, Suiza y Bélgica, poseen sistemas tributarios que dependen en alrededor de un 50% de los recursos tributarios provenientes de este impuesto.

En cuanto al grado de descentralización, se nota que precisamente en los países donde más gravita el impuesto a los ingresos de las personas como fuente de recurso tributario, es donde este tipo de impuesto ha sido asignado en importante proporción a los gobiernos de nivel estadual o municipal. En los Estados Unidos no existen impuestos de este tipo en la mayoría de las comunas pero sí en los estados. En Suiza solamente un cuarto de los recursos del nivel nacional proviene de este tipo de impuesto, el que aparece en cambio gravitando significativamente en los niveles locales de gobierno. Dinamarca registra sólo un tercio de los recursos tributarios de este tipo de impuesto en el orden nacional y, en cambio, un 90% de los recursos tributarios locales. En Bélgica en el nivel nacional la mitad de los recursos provienen de este tipo de impuestos y dos tercios en el nivel local.

Por el contrario, Grecia y Francia, junto a países como Reino Unido, Australia, Irlanda, Holanda y Nueva Zelanda, muestran una centralización absoluta, con menor progresividad que en los casos antes comentados.

Los países Nórdicos en general son los más destacables en cuanto a mayor descentralización, a pesar de tratarse de regímenes políticamente unitarios como se indicara, con Suecia a la cabeza obteniendo el 59% de sus recursos totales (incluyendo transferencias federales) del impuesto al ingreso personal. En cambio, los países de habla inglesa no registran impuestos locales de este tipo.

Una observación interesante de Goodspeed, citando a Wilfred Prest, es que la diferencia de enfoque de los países de habla inglesa puede deberse a una circunstancia cultural histórica. El autor señala que el impuesto a la propiedad se origina en la vieja Ley Inglesa de Pobres (“*English Poor Law*”). Irónicamente, este impuesto fue originalmente establecido como “*proxy*” de la capacidad de pago. Por lo tanto, el hecho de que en los países de habla inglesa los recursos de los gobiernos locales se basen en este impuesto, en lugar del impuesto a la renta personal, puede deberse a esta circunstancia histórica.

Lamentablemente, de los datos mostrados en ambos cuadros, no es posible llegar a conclusiones válidas con respecto a si la centralización o la descentralización, especialmente la tributaria, están asociadas a gobiernos más pequeños o más grandes, análisis al que uno se ve inducido a realizar a partir de los datos mostrados por Goodspeed. Ello debido a que el tamaño del gobierno, tanto del nivel central como subnacional, es determinado por circunstancias muy complejas que van desde la estructura y tipo de gasto a que los mismos se hallan obligados a atender según las necesidades a satisfacer, como a cuestiones de tipo histórico-político, como es el mayor o menor desarrollo alcanzado en los países con relación al “Estado de Bienestar”. Por ejemplo, se podría afirmar que los gobiernos locales en los países Nórdicos arrojan tamaños grandes, asociados en estos casos a una gran descentralización. Sin embargo, para poder extraer conclusiones válidas, la pregunta que debe contestarse es cual se puede suponer sería el tamaño del sector público consolidado si estos países hubieran adoptado un esquema centralizado. Quizás el tamaño del gobierno consolidado sería aún mayor, pues la magnitud de las transferencias o subsidios federales o el gasto federal sustituiría al hoy elevado gasto local, posiblemente incrementado por los efectos no deseados que se le han atribuidos a las transferencias federales (efectos “*flypaper*” o “*bandwagonism*”)¹¹⁷. Al respecto, viene al caso señalar, que una de las causas explicativas del tamaño de los gobiernos locales en los países Nórdicos, ha sido precisamente el amplio sistema de transferencias de igualación operando entre ellos.

A.6.3. Conclusiones generales

Los datos consultados en la revisión de la experiencia internacional, indican claramente el bajo nivel de descentralización fiscal en Argentina. Esta realidad difiere naturalmente de la registrada en la mayoría de los países federales e inclusive en muchos países unitarios.

El índice de correspondencia fiscal media es también bajo en Argentina, denotando una fuerte dependencia financiera de los gobiernos subnacionales de las transferencias del nivel federal (por los mecanismos de coparticipación de impuestos nacionales y otro tipo de transferencias federales), que naturalmente restringe la autonomía de los gobiernos subnacionales, reduciendo al mismo tiempo las posibilidades de los electores locales para un control eficaz del accionar de sus representantes en el gobierno (*accountability*).

La reducida descentralización fiscal y nivel de correspondencia fiscal, coincide con una estructura tributaria fuertemente concentrada en la imposición indirecta, registrando una notoria y muy particular irrelevancia de la imposición a las Ganancias, y una ausencia notoria de la imposición directa sobre el ingreso de personas físicas en el nivel subnacional de gobierno.

Sobre este particular, y en base de la vasta experiencia internacional de Richard Bird, que por cierto tiene en cuenta la realidad internacional antes analizada, Freire, M. E. (1996) ha citado las recomendaciones de dicho autor en la que resalta la importancia de la imposición a los ingresos en cabeza de los gobiernos locales, al sugerir:

¹¹⁷ Se recuerda sobre esto Piffano, H., et al., (1998) y Piffano, H. (2003c).

a) los países donde los gobiernos locales son importantes en términos de gastos o ingresos, tienden a basarse menos en impuestos sobre la propiedad y más en impuestos sobre el ingreso. Además, a pesar de los argumentos en favor del cobro de tasas y aranceles como forma esencial de financiamiento de los gobiernos locales, la experiencia internacional indica que su empleo sigue siendo algo potencial más que algo real.

b) los impuestos locales se imponen con una tasa plana, establecida localmente, sobre la misma base imponible que el impuesto nacional sobre el ingreso y es recaudado por el gobierno central.

c) los gobiernos locales deberían tener límites en su potestad para imponer a las empresas (ya sea en forma de impuestos sobre la propiedad no residencial, como sobre los ingresos de las empresas o sobre las ventas brutas). Esto para evitar la exportación de impuestos a otras jurisdicciones y los arbitrajes interjurisdiccionales no deseados.

d) si un país quiere que su gobierno local gaste mucho pero dependa poco de las transferencias debe dotarlo de acceso al impuesto sobre el ingreso personal, probablemente bajo la forma de sobretasas establecidas sobre el impuesto nacional a los ingresos (o, si se desea un grado diferente de progresividad, bajo la forma de tasas locales sobre la base imponible nacional).

Asimismo, McLure, C. (1999) al analizar los problemas de administración tributaria que plantea la imposición de tipo indirecta (impuestos a las ventas minoristas, o el IVA), como el *sales tax* operando en los gobiernos subnacionales de los Estados Unidos de América, agravados por la creciente importancia de las transacciones electrónicas y a distancia, que hace muy difícil o imposible la ubicación territorial del destino de los bienes o servicios transados, destaca la necesidad creciente de los gobiernos subnacionales para basarse en la tributación sobre los ingresos de las personas, como fuente esencial de su financiamiento.

Lo que en definitiva surge de la realidad internacional, es que el patrón sugerido por la teoría normativa en cuanto a las ventajas de la centralización de la imposición a los ingresos, no suele verificarse en forma concluyente, requiriendo la búsqueda de un nuevo "*rationale*" en la asignación de funciones y poder de imposición consecuente, a los niveles de gobierno central y locales.

En Argentina, la baja participación de los impuestos a los ingresos (Impuesto a las Ganancias), de alrededor del 3% del PBI (dentro del cual, a su vez, el 77% corresponde a ganancias de sociedades de capital y solamente el 23% a personas físicas), y la alta participación de los impuestos de tipo indirecto y real (como IVA, Internos y Combustibles, más los actualmente vigentes Impuesto a las Transferencias Financieras y las Retenciones a las Exportaciones), es demostrativa de la ausencia de todo justificativo redistributivo en la centralización de estos impuestos.

En realidad, la estructura tributaria de Argentina es el resultado natural de la fuerte centralización. Esto significa que ambos aspectos del diseño fiscal están fuertemente relacionados. Ello puede explicarse por:

(1) Los gobiernos centrales, por razones de administración tributaria bien conocidas de control de la evasión, deben basar sus sistemas tributarios fundamentalmente en impuestos cuya fiscalización no requiere conocimiento de la situación personal de los individuos o que minimice el número de contribuyentes, simplemente en razón del padrón a fiscalizar o auditar; es decir, en impuestos "indirectos y reales" que pagan las empresas, en detrimento de los impuestos "directos y personales", que pagan las familias. Estos últimos, en cuanto al tipo "personal", requieren localizar al individuo e investigar sus bienes o hábitos de consumo. Los de tipo "real", exigen un catastro o inventario de bienes. Ambos son de muy difícil fiscalización central.

(2) Los esfuerzos de "simplificación" de los sistemas tributarios que los gobiernos centrales se ven compelidos a diseñar, por el peso de los "lobbies" sectoriales, conducen a prestar atención a impuestos de alto rendimiento y fácil fiscalización. Normalmente estos impuestos son de tipo indirecto, como el IVA, Internos, Combustibles y los Derechos Aduaneros (que coinciden con demandas de protección efectiva del sector industrial).

(3) Las administraciones gubernamentales suelen intentar que los impuestos que financian su gasto queden en lo posible ocultos. Los impuestos de tipo indirecto y real son, por este motivo, de su preferencia. En cambio, los impuestos directos y personales que deben pagar sus potenciales electores son visibles, pues apelan "directamente" al bolsillo del ciudadano. Esta actitud de los "policy-makers" alienta el fenómeno de "ilusión fiscal", que contamina al votante mediano.

(4) Ligado a lo anterior, los esquemas de centralización tributaria y coparticipación federal, permiten coadyuvar al objetivo de ocultamiento en la política fiscal de los niveles provinciales o locales de gobiernos. Cada electorado local no vislumbra que en los aumentos de presión tributaria global, que se deciden a nivel nacional, puedan ser ellos los responsables. Si el "lobby" provincial tiene éxito, la política de expansión del gasto se verá coronada con aumentos en los porcentajes de la distribución primaria u otro tipo de transferencias federales. Normalmente existe la tendencia a "percibir" como culpa del aumento de la presión tributaria nacional, a necesidades de financiamiento del propio nivel federal (por ejemplo para financiar el sistema de seguridad social) o una suma poco clara de las demandas de recursos del resto de sus conciudadanos (resto de provincias), sin razonar que todos los destinos posibles del financiamiento compiten por los mismos recursos escasos. En los esquemas de coparticipación con efectos redistributivos territoriales importantes, existe además la percepción "correcta" de que al menos una porción de su gasto es pagada por el resto del país. La tendencia del electorado será el votar por un presupuesto seguramente mayor al socialmente óptimo.

CUADRO N° 1. PRIMER ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

PAÍS (AÑO)	PARTIC GASTO SUBNAC [1]	PARTIC RECAUD SUBNAC [2]	PRIMER ÍNDICE DE CORRESPOND FISCAL [3] =([1]*[2]) / 100	NUMERO DE ORDEN [4]
CANADÁ *	58,7	49,2	28,88	1
SUIZA *	52,5	39,5	20,74	2
DINAMARCA	55,1	28,2	15,54	3
E.U.A. *	39,7	33,4	13,26	4
SUECIA	40,2	32,6	13,11	5
FINLANDIA	45,3	25,3	11,46	6
INDIA *	39,1	27,6	10,79	7
BRASIL *	34,2	28,5	9,75	8
ALEMANIA *	41,3	22,3	9,21	9
AUSTRALIA *	47,1	18,9	8,90	10
ARGENTINA *	45,0	18,4	8,28	11
AUSTRIA *	29,6	24,2	7,16	12
NORUEGA	33,6	19,1	6,42	13
COLOMBIA *	32,6	19,6	6,39	14
POLONIA	28,9	19,1	5,52	15
RUMANIA	23,0	19,8	4,55	16
REINO UNIDO	29,1	10,7	3,11	17
ESPAÑA	21,2	12,3	2,61	18
HUNGRÍA	22,2	8,8	1,95	19
FRANCIA	17,8	9,2	1,64	20
MÉXICO *	9,9	15,4	1,52	21
LUXEMBURGO	18,7	6,2	1,16	22
ZIMBABWE	24,2	3,7	0,90	23
NVA. ZELANDA	13,1	6,5	0,85	24
BÉLGICA	14,1	5,0	0,71	25
TAILANDIA	7,7	5,0	0,39	26
HOLANDA	29,9	0,8	0,24	27
CHILE	6,2	3,5	0,22	28
KENYA	5,7	3,6	0,21	29
PARAGUAY	4,9	2,4	0,12	30

* Países federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Levin, J. (1990) empleando datos de los años 1986 a 1989 y Piffano, H., 1998.

CUADRO N° 2. SEGUNDO ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

PAÍS (AÑO)	PARTIC GASTO SUBNAC [1]	PARTIC RECAUD SUBNAC [2]	SEGUNDO ÍNDICE DE CORRESPOND FISCAL [3] = ([1]+[2]) / 2	NUMERO DE ORDEN [4]
CANADÁ (*)	58,7	49,2	53,95	1
SUIZA (*)	52,5	39,5	46,00	2
DINAMARCA	55,1	28,2	41,65	3
E.U.A. (*)	39,7	33,4	36,55	4
SUECIA	40,2	32,6	36,40	5
FINLANDIA	45,3	25,3	35,30	6
INDIA (*)	39,1	27,6	33,35	7
AUSTRALIA (*)	47,1	18,9	33,00	8
ALEMANIA (*)	41,3	22,3	31,80	9
ARGENTINA (*)	45,0	18,4	31,70	10
BRASIL (*)	34,2	28,5	31,35	11
AUSTRIA (*)	29,6	24,2	26,90	12
NORUEGA	33,6	19,1	26,35	13
COLOMBIA (*)	32,6	19,6	26,10	14
POLONIA	28,9	19,1	24,00	15
RUMANIA	23,0	19,8	21,40	16
REINO UNIDO	29,1	10,7	19,90	17
ESPAÑA	21,2	12,3	16,75	18
HUNGRÍA	22,2	8,8	15,50	19
HOLANDA	29,9	0,8	15,35	20
ZIMBABWE	24,2	3,7	13,95	21
FRANCIA	17,8	9,2	13,50	22
MÉXICO (*)	9,9	15,4	12,65	23
LUXEMBURGO	18,7	6,2	12,45	24
NVA. ZELANDA	13,1	6,5	9,80	25
BÉLGICA	14,1	5,0	9,55	26
TAILANDIA	7,7	5,0	6,35	27
CHILE	6,2	3,5	4,85	28
KENYA	5,7	3,6	4,65	29
PARAGUAY	4,9	2,4	3,65	30

* Países federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Levin, J. (1990) empleando datos de los años 1986 a 1989 y Piffano, H., 1998.

CUADRO N° 3. ÍNDICE DE CORRESPONDENCIA FISCAL

PAÍS (AÑO)	ÍNDICE DE CORRESPOND FISCAL [1]	NUMERO DE ORDEN [2]
KENYA (1994)	1,23	1
PARAGUAY (1993)	0,93	2
CHILE (1996)	0,92	3
ZIMBABWE (1991)	0,88	4
NVA. ZELANDA (1997)	0,87	5
SUECIA (1997)	0,84	6
FINLANDIA (1996)	0,82	7
E.U.A. (1996)	0,75	8
TAILANDIA (1996)	0,75	9
AUSTRIA (1996)	0,74	10
SUIZA (1995)	0,73	11
ALEMANIA (1997)	0,71	12
MÉXICO (1996)	0,70	13
FRANCIA (1997)	0,67	14
POLONIA (1997)	0,66	15
CANADÁ (1991)	0,66	16
AUSTRALIA (1997)	0,66	17
LUXEMBURGO (1996)	0,66	18
RUMANIA (1996)	0,65	19
NORUEGA (1996)	0,62	20
BRASIL (1994)	0,59	21
DINAMARCA (1995)	0,58	22
HUNGRÍA (1997)	0,56	23
INDIA (1995)	0,52	24
BÉLGICA (1995)	0,49	25
COLOMBIA (1986)	0,45	26
ARGENTINA (1996)	0,39	27
HOLANDA (1997)	0,36	28
ESPAÑA (1995)	0,36	29
REINO UNIDO (1995)	0,26	30

[1]: Cociente entre los recursos propios de los gobiernos Subnacionales y el gasto subnacional.

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (1998).

**CUADRO N° 4. IMPORTANCIA DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN LOS AÑOS OCHENTA Y DE
ARGENTINA EN LOS NOVENTA**

PAÍS (AÑO)	PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS SUBNACIONALES [1]	NUMERO DE ORDEN [2]
* CANADÁ (1986)	67,40	1
* SUIZA (1980)	61,10	2
* E.U.A. (1986)	54,60	3
DINAMARCA (s/d)	52,20	4
FINLANDIA (1986)	46,70	5
* AUSTRALIA (s/d)	46,40	6
* ALEMANIA (s/d)	42,60	7
* ARGENTINA (1) (1996)	40,70	8
SUECIA (s/d)	37,10	9
* AUSTRIA (1986)	36,50	10
HOLANDA (s/d)	32,60	11
NORUEGA (1986)	31,00	12
REINO UNIDO (1986)	27,90	13
LUXEMBURGO (1985)	18,80	14
ESPAÑA (1986) **	18,80	15
* ARGENTINA (2) (1996)	18,40	16
FRANCIA (s/d)	17,70	17
BÉLGICA (1986)	14,60	18
NVA. ZELANDA (1980)	13,90	19

[1]: Porcentaje de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en el total de recursos del sector público total

(1) El FMI computa a los recursos de coparticipación como propios de los gobiernos subnacionales, sin destacar que se trata del producido de impuestos nacionales. En 1998 el porcentaje se había elevado al 45,0%.

(2) Recursos subnacionales propios sin coparticipación.

* País federal.

** En proceso de descentralización regional.

(s/d): Sin dato indicado por Soderström. El autor cita que son datos extraídos de OECD (1989).

Fuente: Elaboración propia en base a Soderström, L. (1990).

CUADRO N° 5. INDICADORES FISCALES MUNICIPALES COMPARADOS AÑO 2000			
N° DE ORDEN	PAÍSES	GASTOS MUNICIPALES COMO % DEL PBI (1)	RECURSOS PROPIOS / RECURSOS TOTALES MUNICIPALES (2)
Países Federales			
1	Suiza	25,9	s/d
2	Canadá	9,9	s/d
3	Austria	9,4	0,17
4	EE.UU.	9,0	s/d
5	Alemania	7,4	0,22
6	Bélgica	6,6	0,44
7	Brasil	5,6	s/d
8	Colombia	2,5	s/d
9	Australia	2,6	s/d
10	Argentina	2,4	0,48
Países Unitarios			
1	Dinamarca	30,6	0,45
2	Suecia	23,9	0,54
3	Italia	23,5	0,28
4	Finlandia	17,3	s/d
5	Holanda	15,2	0,07
6	España	14,3	0,32
7	Irlanda	11,7	0,26
8	Unión Europea	11,0	s/d
9	Francia	9,8	0,52
10	Reino Unido	9,5	0,13
11	Portugal	5,7	0,32
12	Luxemburgo	5,7	0,32
13	Chile	2,8	s/d
14	Bolivia	2,2	s/d
15	Grecia	2,2	0,30

Fuente: Dexia (2002) para la UE y Banco Mundial (2000) para Argentina, Chile y Bolivia.

CUADRO N° 6. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS (EN PORCENTAJES)

PAÍS (AÑO)	RENTA Y BENEFIC	SEG SOC	SALAR	PATRIM	BIENS Y SERVIC	OTROS
VENEZUELA (1989)	83,67	4,08		0,68	11,57	
DINAMARCA (1994)	60,39	3,11	0,58	3,69	32,04	0,19
N. ZELANDA (1994)	60,00	0,81		5,41	33,78	
ECUADOR (1990)	58,13			1,25	36,24	4,38
AUSTRALIA (1994)	54,18		6,69	9,36	29,77	
E.U.A. (1994)	44,57	25,36		11,96	18,11	
CANADÁ (1994)	44,32	16,90		11,08	26,32	1,38
JAMAICA (1994)	42,91			1,12	55,97	
SUECIA (1994)	42,35	27,26	1,37	3,14	25,88	
FINLANDIA (1994)	40,89	25,64		2,54	30,72	0,21
IRLANDA (1994)	40,27	14,40	1,60	4,53	39,20	
SUIZA (1994)	39,64	36,69		7,40	16,27	
LUXEMBURGO (1994)	38,44	26,67		7,56	27,33	
JAPÓN (1994)	37,63	35,13		11,47	15,41	0,36
BÉLGICA (1994)	37,47	33,19		2,57	26,77	
REINO UNIDO (1994)	35,59	17,95		10,88	35,29	0,29
PROM. OECD (1994)	35,51	26,63	0,78	4,96	31,59	0,53
NORUEGA (1994)	34,79	24,09		2,68	38,44	
ITALIA (1994)	34,77	31,18	0,24	5,52	28,29	
ISLANDIA (1994)	33,33	8,09		9,39	49,19	
POLONIA (1994)	30,72	29,56	1,39	2,77	35,56	
MÉXICO (1989)	29,79	11,70			36,70	21,81
TURQUÍA (1994)	29,60	15,70		8,07	37,21	9,42
ALEMANIA (1994)	29,26	39,19		2,80	28,75	
CHILE (1990)	28,57	8,23		0,43	61,90	0,87
COLOMBIA (1990)	28,46	11,38		2,44	52,03	5,69
ESPAÑA (1994)	27,65	38,55		5,31	27,93	0,56
HOLANDA (1994)	27,45	42,05		4,14	25,93	0,43
PORTUGAL (1994)	26,06	26,36		2,42	44,55	0,61
AUSTRIA (1994)	24,77	35,05	6,54	1,64	30,84	1,16
CHECOSLOV (1994)	24,74	39,96	0,21	1,27	33,61	0,21
R. DOMINIC (1980)	23,08	4,62		0,77	66,92	4,61
HUNGRÍA (1994)	22,68	34,39	0,24	1,22	40,25	1,22
GUATEMALA (1989)	21,79			2,56	69,23	6,42
GRECIA (1994)	20,47	34,59	0,71	3,29	40,94	
PANAMÁ (1989)	19,63	36,81		1,84	34,97	6,75
NICARAGUA (1990)	18,52	12,35		3,70	59,26	6,17
FRANCIA (1994)	17,69	43,31	2,49	5,22	27,21	4,08
BRASIL (1990/1991)	16,18	20,75		1,24	52,70	9,13
PARAGUAY (1990)	14,42	14,42		10,58	60,58	
COSTA RICA (1990)	10,90	31,28		1,90	55,92	
BOLIVIA (1990)	7,59	13,92		11,39	67,10	
PERÚ (1990)	7,59			7,59	84,82	
URUGUAY (1989)	7,55	30,66		5,19	50,94	5,66
ARGENTINA (1991)	7,11	19,11		4,89	51,11	17,78
ARGENTINA (1998)	13,4	17,8		6,4	59,6	2,7

Fuente: Elaboración propia en base a González Cano, H. (1998), sobre datos de OECD y Shome, P. (1992). Argentina (1998) elaboración propia en base a DGI.

CUADRO N° 7. PRESIÓN TRIBUTARIA GLOBAL

PAÍS (AÑO)	EN % DEL PBI	NUMERO DE ORDEN
SUECIA (1995)	49,7	1
FRANCIA (1995)	44,5	2
HOLANDA (1995)	44,0	3
NORUEGA (1995)	41,5	4
ALEMANIA (1995)	39,2	5
CANADÁ (1995)	37,2	6
REINO UNIDO (1995)	35,3	7
AUSTRALIA (1995)	30,9	8
JAPÓN (1995)	28,5	9
E.U.A. (1995)	27,9	10
JAMAICA (1989)	26,8	11
BRASIL (1990)	24,1	12
CHILE (1990)	23,1	13
URUGUAY (1989)	21,2	14
COSTA RICA (1990)	21,1	15
ARGENTINA (1998)	21,0	16
PANAMÁ (1989)	16,3	17
MÉXICO (1995)	16,0	18
ECUADOR (1990)	16,0	19
VENEZUELA (1989)	15,4	20
COLOMBIA (1990)	14,2	21
REP. DOMINICANA (1980)	13,0	22
PARAGUAY (1990)	10,4	23
NICARAGUA (1990)	8,1	24
BOLIVIA (1990)	7,9	25
PERÚ (1990)	7,9	26
GUATEMALA (1989)	7,8	27

* Recalculado con la nueva estimación del PBI.

Fuente: OECD (1995-1996), SHOME, 1992 y MEyOSP de Argentina, 1999.

CUADRO N° 8. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS: LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN LA OECD Y ARGENTINA (*)

PAÍS	EN % DEL TOTAL	NUMERO DE ORDEN
AUSTRALIA	63,5	1
CANADÁ	55,4	2
E.U.A.	56,5	3
JAPÓN	49,1	4
REINO UNIDO	46,5	5
SUECIA	45,6	6
HOLANDA	31,6	7
NORUEGA	37,5	8
ALEMANIA	32,1	9
FRANCIA	22,9	10
ARGENTINA	12,0	11

(*) Suma de los impuestos a la renta y a los beneficios y los Impuestos patrimoniales.

Fuente: Cuadro N° 5.

CUADRO N° 9. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS: LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (*)

PAÍS	EN % DEL TOTAL	NUMERO DE ORDEN
VENEZUELA	84,4	1
ECUADOR	59,4	2
JAMAICA	44,0	3
COLOMBIA	30,9	4
MÉXICO	29,8	5
CHILE	29,0	6
PARAGUAY	25,0	7
GUATEMALA	24,4	8
REP. DOMINICANA	23,9	9
NICARAGUA	22,2	10
PANAMÁ	21,5	11
BOLIVIA	19,0	12
BRASIL	17,4	13
PERÚ	15,2	14
COSTA RICA	12,8	15
URUGUAY	12,7	16
ARGENTINA	12,0	17

(*) Suma de los impuestos a la renta y a los beneficios y los Impuestos patrimoniales.

Fuente: Cuadro N° 5.

CUADRO N° 10. IMPOSICIÓN A LA RENTA TOTAL (% S/PBI)

PAÍS	RECAUD S/PBI	N° DE ORDEN
DINAMARCA (1994)	29,6	1
SUECIA (1994)	21,5	2
NVA. ZELANDA (1994)	21,0	3
FINLANDIA (1994)	19,4	4
BÉLGICA (1994)	17,3	5
LUXEMBURGO (1994)	17,3	6
AUSTRALIA (1994)	16,2	7
CANADÁ (1994)	15,8	8
IRLANDA (1994)	15,1	9
NORUEGA (1994)	14,3	10
ITALIA (1994)	14,3	11
PROMEDIO OECD (1994)	13,6	12
SUIZA (1994)	13,5	13
POLONIA (1994)	13,2	14
HOLANDA (1994)	13,0	15
E.U.A. (1994)	12,3	16
VENEZUELA (1989)	12,3	17
REINO UNIDO (1994)	12,1	18
CHECOSLOVAQUIA (1994)	11,7	19
ALEMANIA (1994)	11,5	20
JAPÓN (1994)	10,5	21
ISLANDIA (1994)	10,3	22
JAMAICA (1980)	10,0	23
ESPAÑA (1994)	9,8	24
AUSTRIA (1994)	9,7	25
ECUADOR (1990)	9,3	26
PORTUGAL (1994)	8,5	27
HUNGRÍA (1994)	8,4	28
FRANCIA (1994)	7,8	29
GRECIA (1994)	6,9	30
TURQUÍA (1994)	6,6	31
MÉXICO (1989)	5,6	32
CHILE (1981)	5,2	33
BRASIL (1991)	3,9	34
COLOMBIA (1990)	3,6	35
PANAMÁ (1989)	3,2	36
REP. DOMINICANA (1980)	3,0	37
ARGENTINA (*) (1998)	3,0	38
COSTA RICA (1990)	2,3	39
GUATEMALA (1989)	1,7	40
URUGUAY (1989)	1,6	41
NICARAGUA (1990)	1,5	42
PARAGUAY (1990)	1,5	43
BOLIVIA (1990)	0,6	44
PERÚ (1990)	0,6	45

(*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: elaboración propia sobre la base de González Cano, H. (1998) según datos de la OECD (Revenue Statistics 1995-1996) y Shome, P. 1992; y MeyOSP, 1999.

CUADRO N° 11. IMPOSICIÓN RENTA SOCIEDADES (% S/PBI)

PAÍS	RECAUD S/PBI	N° DE ORDEN
VENEZUELA (1989)	10,7	1
ECUADOR (1990)	8,3	2
LUXEMBURGO (1994)	7,6	3
CHECOSLOVAQUIA (1994)	6,4	4
JAMAICA (1980)	4,5	5
NVA. ZELANDA (1994)	4,4	6
AUSTRALIA (1994)	4,2	7
JAPÓN (1994)	4,1	8
ITALIA (1994)	3,7	9
NORUEGA (1994)	3,5	10
POLONIA (1994)	3,4	11
IRLANDA (1994)	3,3	12
HOLANDA (1994)	3,3	13
PANAMÁ (1989)	3,2	14
PROMEDIO OECD (1994)	2,9	15
MÉXICO (1989)	2,9	16
SUECIA (1994)	2,8	17
BÉLGICA (1994)	2,8	18
REINO UNIDO (1994)	2,7	19
E.U.A. (1994)	2,5	20
CHILE (1981)	2,5	21
CANADÁ (1994)	2,4	22
GRECIA (1994)	2,4	23
PORTUGAL (1994)	2,3	24
ARGENTINA (*) (1998)	2,3	25
SUIZA (1994)	2,0	26
DINAMARCA (1994)	1,9	27
FINLANDIA (1994)	1,9	28
HUNGRÍA (1994)	1,9	29
COLOMBIA (1990)	1,8	30
ESPAÑA (1994)	1,7	31
BRASIL (1991)	1,7	32
REP. DOMINICANA (1980)	1,7	33
FRANCIA (1994)	1,6	34
NICARAGUA (1990)	1,5	35
PARAGUAY (1990)	1,5	36
GUATEMALA (1989)	1,4	37
AUSTRIA (1994)	1,3	38
TURQUÍA (1994)	1,3	39
ALEMANIA (1994)	1,1	40
URUGUAY (1989)	0,9	41
ISLANDIA (1994)	0,8	42
COSTA RICA (1990)	0,6	43
BOLIVIA (1990)	0,6	44
PERÚ (1990)	0,6	45

(*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: González Cano, H. (1998) en la base de datos de la OECD Revenue Statistics 1995-1996 y Shome, P. 1992; y MEyOSP, 1999.

CUADRO N° 12. IMP RENTA PERSONAS FÍSICAS (% S/PBI)

PAÍS	RECAUD S/PBI	N° DE ORDEN
DINAMARCA (1994)	27,7	1
SUECIA (1994)	18,7	2
FINLANDIA (1994)	17,5	3
NVA. ZELANDA (1994)	16,6	4
BÉLGICA (1994)	14,5	5
CANADÁ (1994)	13,4	6
AUSTRALIA (1994)	12,0	7
IRLANDA (1994)	11,8	8
SUIZA (1994)	11,5	9
NORUEGA (1994)	10,8	10
PROMEDIO OECD (1994)	10,7	11
ITALIA (1994)	10,6	12
ALEMANIA (1994)	10,4	13
E.U.A. (1994)	9,8	14
POLONIA (1994)	9,8	15
HOLANDA (1994)	9,7	16
LUXEMBURGO (1994)	9,7	17
ISLANDIA (1994)	9,5	18
REINO UNIDO (1994)	9,4	19
AUSTRIA (1994)	8,4	20
ESPAÑA (1994)	8,1	21
HUNGRÍA (1994)	6,5	22
JAPÓN (1994)	6,4	23
FRANCIA (1994)	6,2	24
PORTUGAL (1994)	6,2	25
JAMAICA (1980)	5,5	26
CHECOSLOVAQUIA (1994)	5,3	27
TURQUÍA (1994)	5,3	28
GRECIA (1994)	4,5	29
CHILE (1981)	2,7	30
MÉXICO (1989)	2,7	31
BRASIL (1991)	2,2	32
COLOMBIA (1990)	1,8	33
COSTA RICA (1990)	1,7	34
VENEZUELA (1989)	1,6	35
REP. DOMINICANA (1980)	1,3	36
ECUADOR (1990)	1,0	37
ARGENTINA (*) (1998)	0,7	38
URUGUAY (1989)	0,7	39
GUATEMALA (1989)	0,3	40
BOLIVIA (1990)	0,0	41
NICARAGUA (1990)	0,0	42
PANAMÁ (1989)	0,0	43
PARAGUAY (1990)	0,0	44
PERÚ (1990)	0,0	45

(*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: González Cano, H. (1998) sobre la base de datos de la OECD Revenue Statistics 1995-1996 y Shome, P. 1992; y MEyOSP, 1999.

CUADRO N° 13
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO
PROPORCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL TOTAL DE IMPUESTOS SEGÚN
NIVELES DE GOBIERNO (1)
(En %)

PAÍS	TODOS LOS NIVELES		FEDERAL		ESTADUAL *		LOCAL	
	1975	1987	1975	1987	1975	1987	1975	1987
DINAMARCA	57	51	45	35			85	90
ESTADOS UNIDOS	35	51	65	74	16	31	5	5
NUEVA ZELANDA	54	50	59	53			0	0
SUIZA	51	50	24	25	64	64	73	76
BÉLGICA	47	50	46	48			61	66
FINLANDIA	50	48	32	29			91	90
ALEMANIA (2)	46	47	37	37	55	54	58	67
AUSTRALIA	43	45	54	56	0	0	0	0
CANADÁ	37	45	47	57	32	42	0	0
SUECIA	57	44	38	18			91	100
IRLANDA	30	42	33	43			0	0
ITALIA	28	40	28	41			48	27
HOLANDA	45	35	46	36			15	0
LUXEMBURGO	40	34	40	34			37	34
JAPÓN	34	34	38	36			26	29
ESPAÑA	28	34	26	36			43	20
REINO UNIDO	46	33	54	38			0	0
AUSTRIA	29	31	25	26	43	50	34	34
NORUEGA	38	30	16	10			86	83
TURQUÍA		30		30				32
FRANCIA	21	24	21	25			23	16
GRECIA	13	18	13	19			11	0
PROMEDIO	38	38	36	35	35	40	36	33

* Los espacios en blanco implican ausencia de este nivel de gobierno.
(1) Excluidos los aportes al sistema de seguridad social.
(2) Corresponde a Alemania Federal.
Fuente: Goodspeed, T. J. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

CUADRO N° 14
EL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO FUENTE DE LOS
RECURSOS TRIBUTARIOS Y EL TAMAÑO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
(En %)

PAÍS	PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL EN EL TOTAL DE LOS RECURSOS LOCALES		APORTES FEDERALES		TAMAÑO DEL GOBIERNO LOCAL (**)	
	1975 (*)	1986 (*)	1975	1986	1975	1986
SUECIA	51	59	28	22	54	46
FINLANDIA	48	42	28	32	48	50
NORUEGA	41	42	17	39	41	44
DINAMARCA	34	42	50	44	69	55
SUIZA	44	41	17	16	35	32
ALEMANIA	21	24	31	27	26	24
BÉLGICA		22		60		21
LUXEMBURGO	20	20	38	33	31	25
AUSTRIA	19	19	15	15	21	19
ESPAÑA	20	8	53	30	17	26
FRANCIA	10	8	42	36	26	28
ESTADOS UNIDOS	0	2	41	38	36	34
AUSTRALIA	0	0	20	19	6	5
CANADÁ	0	0	51	47	25	24
IRLANDA	0	0	64	73	40	36
REINO UNIDO	0	0	50	47	39	32
HOLANDA	0	0	86	81	54	64
PROMEDIO	19	19	39	39	36	33

(*) Los recursos de los gobiernos locales incluyen a las transferencias federales.
(**) Definido como proporción de los recursos locales totales (incluidos los aportes federales y otros no tributarios) respecto del total consolidado.
Fuente: Goodspeed, J. T. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

Apéndice 7

Detalles de los sistemas federales en países seleccionados¹¹⁸

SUIZA

Es el país que uno puede citar como de fuerte o robusto federalismo. Es un estado federal de tres niveles: la Confederación, los (26) Cantones y las (3000) Comunas. Existe además un nivel inferior: los Distritos.

La Confederación y los Cantones ejercer soberanía original (asignada por la Constitución Federal). En cambio, las Comunas ejercen soberanía delegada (fijada por las Constituciones de cada Cantón). No obstante, se trata de soberanía efectiva, similar a la original.

Hay un gran solapamiento de atribuciones (conurrencia) con pocas asignaciones exclusivas, debido a que no existen demasiadas limitaciones constitucionales explícitas. La imposición directa (ingresos y patrimonio) es concurrente. Con respecto a la imposición indirecta, el IVA es del nivel central (la Confederación). Los impuestos a los consumos o ventas a nivel de los gobiernos sub-centrales son inexistentes.

Detalle de los impuestos

Federales

Imposición directa:

Impuesto al Ingreso (*Income Tax*)

Impuesto sobre los Beneficios (*Corporate Tax*)

Impuesto a los Beneficios Retenidos (*Withholding Tax*)

Impuesto sobre la Excepción al Servicio Militar (*Tax on Exemption from Military Service*)

Imposición indirecta:

Impuesto al Valor Agregado (*Value-Added Tax*)

Impuesto de Sellos (*Stamp Duty*)

Impuesto Específico (de sisas) al Tabaco (*Excise on Tobacco*)

Impuesto Específico (de sisas) a la Cerveza (*Excise on Beer*)

Impuesto Específico (de sisas) sobre el Aceite Mineral (*Excise on Mineral Oil*)

Derechos Aduaneros (*Customs Duty*)

Impuesto al Automotor (*Car Tax*)

Impuesto de Caminos (*Road Tax*)

Cantones

Imposición directa:

Impuesto Personal al Ingreso (*Personal Income Tax*)

Impuesto a los Beneficios y al Capital (*Taxes on Profits and Capital*)

Impuesto a la Herencia y Donaciones (*Taxes on Inheritance and*

Gifts)

¹¹⁸ Para ampliar la descripción de otros países no detallados en este apéndice, ver Piffano, H. (Director), 1999.

Impuesto a las Ganancias por Transferencias de la Propiedad (*Taxes on Gains from the Transfer of Property*)
Impuesto a los Premios de Lotería (*Tax on Lottery Winnings*)
Imposición indirecta:
Impuesto a los Vehículos Automotores (*Tax on Motor Vehicles*)
Impuesto a los Perros (*Tax on Dogs*)
Impuesto a los Entretenimientos (*Entertainment Tax*)
Derecho Cantonal de Sellos (*Cantonal Stamp Duties*)
Impuesto sobre Carteleras (*Tax on bill-boards*)
Impuesto a Transferencias (*Transfer Taxes*)
Impuesto Inmobiliario (*Real Estate Tax*)
Otros

Comunas

Imposición directa:
Impuesto Personal al Ingreso (*Personal Income Tax*)
Impuesto a los Beneficios y al Capital (*Taxes on Profits and Capital*)

Impuesto a la Herencia y Donaciones (*Taxes on Inheritance and Gifts*)
Impuesto a las Ganancias por Transferencias de la Propiedad (*Taxes on Gains from the Transfer of Property*)
Impuesto a los Premios de Lotería (*Tax on Lottery Winnings*)
Impuesto a la Actividad Comercial (*Tax on Business Activity*)
Imposición indirecta:
Impuesto a los Perros (*Tax on Dogs*)
Impuesto a los Entretenimientos (*Entertainment Tax*)
Impuesto a Transferencias (*Transfer Taxes*)
Impuesto Inmobiliario (*Real Estate Tax*)
Otros

Existen asimismo 26 acuerdos tributarios de coparticipación o distribución de fondos entre la Confederación y los 26 Cantones. Por medio de estos arreglos los Cantones reciben el 30% de los impuestos directos federales y el 10% del Impuesto a los Beneficios Retenidos. Los Cantones a su vez son responsables de recaudar los impuestos directos federales: retienen el 17% y el 13% es redistribuido entre los mismos Cantones mediante un sistema de nivelación que tiene en cuenta el *status* financiero y la población de cada Cantón. En el caso del Impuesto a los Beneficios Retenidos, el 10% del rendimiento neto es atribuido a los Cantones un 5% según población y un 5% según *status* financiero).

CANADÁ

Canadá posee un sistema federal con tres niveles de gobierno: federal, provincias y gobiernos locales. Actualmente, está dividido en 10 provincias, 2 territorios y alrededor de 5000 gobiernos locales. La autoridad del gobierno federal y de los gobiernos provinciales en Canadá, tiene una base constitucional independiente. Existe poca o ninguna restricción sobre el gasto, las potestades fiscales o la capacidad de endeudamiento. Los gobiernos federal y provinciales tienen amplias áreas de poderes legislativos separados y un vigoroso poder ejecutivo, tanto en el ámbito federal como provincial.

El desarrollo del federalismo en el Canadá a partir de la segunda guerra mundial acentuó el proceso de descentralización de funciones. A través de su historia surgen tres elementos importantes de su evolución: 1) La provincia de Québec, distinta en cultura e idioma con respecto al resto de las provincias. Esta provincia establece su propia política fiscal, la cual generalmente, se corresponde con la adoptada por el gobierno federal. 2) El fortalecimiento de los gobiernos provinciales. 3) A fines de los ochenta y principios de los noventa el gobierno federal ha enfrentado crisis financieras lo que ha acelerado la descentralización de funciones.

Acceso a las bases tributarias

Las bases tributarias tradicionales son compartidas por el gobierno federal y los gobiernos provinciales. No obstante, las bases tributarias exclusivas de las provincias han ido en aumento. En cambio, las bases tributarias exclusivas del gobierno federal son pequeñas e inestables.

En el cuadro que se muestra a continuación se detalla la lista de los tributos de cada nivel de gobierno y las características de la asignación de las potestades tributarias.

Fuentes de renta compartidas por los gobierno federal y provinciales

- Impuesto a la renta de personas físicas
- Impuesto de sociedades
- Impuesto sobre las ventas
- Impuestos sobre la nómina

Existen distintos sistemas de imposición a las ventas en las provincias canadienses. La provincia de Québec emplea un IVA subnacional y administra este impuesto junto con el IVA federal. Luego, otras tres provincias pequeñas tienen un sistema de IVA “armonizado” con el IVA federal. Se trata de un sistema de alícuota uniforme adherida a la alícuota federal. El gobierno central administra ambos impuestos y la distribución del rendimiento perteneciente a las provincias se efectúa sobre la base de estimaciones del consumo en las provincias. Otras provincias emplean el Impuesto a las Ventas Minoristas. La provincia de Alberta no posee ningún impuesto a las ventas, como se explica luego.

Fuentes de renta exclusiva de las provincias

- Impuestos al juego, ventas de alcohol
- Impuestos sobre la propiedad
- Rentas de recursos naturales

El reconocimiento de la autonomía sobre los recursos naturales tiene incidencia importante en provincias como Alberta, provincia que no tiene ningún impuesto general a las ventas (del tipo IVM o IVA) debido a contar con la importante fuente de recursos proveniente del rendimiento fiscal de su riqueza petrolera.

Fuentes de renta exclusivas del gobierno federal

Aranceles e impuestos de importación Tributación de no residentes

Finalmente, Canadá posee un sistema de transferencias de nivelación de capacidades tributarias que respondiendo a una disposición constitucional, apunta a asegurar a los gobiernos provinciales recursos tributarios por habitante equivalentes a un patrón de cinco provincias representativas¹¹⁹.

ALEMANIA

Es un estado federal con tres niveles de gobierno. El nivel intermedio (los Lánder) no tiene poder para establecer o modificar bases ni alícuotas, pero poseen una fuerte posición en el proceso de dictado de las leyes tributarias a través de la segunda cámara en el Parlamento (el *Bundesrat*), cuerpo electivo que representa a los Lánder. La política tributaria es consensuada con el *Bundestag* (Gobierno Federal). Por tal razón, los impuestos de este nivel de gobierno suelen ser categorizados como coparticipados con acuerdos con el nivel federal.

Los impuestos de los Länder

- Impuesto General a la Riqueza (*General Wealth Tax*)
- Impuestos sobre Inmuebles, Herencias y Donaciones
- Impuesto a las Transferencias de Propiedades Reales (*Tax on Transfer of real Property*)
- Impuesto a la Cerveza (*Tax on Beer*)
- Impuesto al Seguro de Incendio (*Fire Insurance Tax*)
- Impuestos a las Apuestas y el Juego (*Taxes on Betting and Gambling*)
- Impuesto sobre Vehículos-Motores (*Tax on Motor-vehicles*)

Los Länder coparticipan a su vez en los siguientes impuestos:

- a) 42,5% de participación en el rendimiento del Impuesto Retenido a los Salarios, el Impuesto al Ingreso Personal recaudado mediante bases presuntivas y el Impuesto Retenido sobre los Intereses (excluyendo corporaciones).
- b) 50% de participación en el Impuesto a las Ganancias de Sociedades y en el impuesto retenido sobre intereses de las compañías.
- c) 44% (en 1995) del IVA
- d) 5% del rendimiento del impuesto local a los negocios (*Tax on Business Profits and Tax on Business Capital*, éste último abolido en 1998).

Los impuestos de los gobiernos locales

Hay tres tipos de impuestos importantes:

- a) *Business Tax* (Impuesto a los Negocios)
- b) *Personal Income Tax* (Impuesto Personal a los Ingresos)

¹¹⁹ Ver detalles en la Nota 4.

c) *Tax on Immovable Property* (Impuesto Inmobiliario)

El *Business Tax* (Impuesto a los Negocios) consiste en un Impuesto a los *Beneficios* (*Tax on Business Profits*) y un Impuesto al Capital (*Tax on Business Capital*) que fue abolido en 1998. Los gobiernos locales fijan la alícuota a través de un múltiplo del Impuesto Inmobiliario que es fijado estatutariamente (de forma que la autonomía queda de esta manera acotada). El rendimiento de este impuesto debe ser coparticipado con el Gobierno Federal y los Länder sobre la base del cómputo de un nivel estandarizado del impuesto, de manera que el efecto de la dispersión de los múltiplos entre gobiernos locales es modificado por este esquema de reparto.

Los Gobiernos Locales a su vez coparticipan de los impuestos federales y de los Länder sobre una base legislada solo modificable por el *Bundesrat* del respectivo Länder (antes se decidía anualmente a través de las leyes de presupuesto), con:

- a) 15% del rendimiento del Impuesto Retenido a los Salarios y del Impuesto Personal a los Ingresos recaudado sobre bases presuntivas.
- b) 12% del rendimiento del Impuesto Retenido sobre Intereses

Los Gobiernos Locales no participan en el proceso presupuestario, pero ello se logra indirectamente a través del respectivo Länder, que se supone ha de defender sus intereses en los acuerdos con el “*Bund*” (*Bundestag*).

En Alemania los Länder poseen un sistema de transferencias de nivelación por medio del cual los estados ricos transfieren recursos a los estados pobres¹²⁰. Se trata de un sistema de transferencias horizontales sin participación del gobierno federal.

BÉLGICA

Es un estado federal con tres niveles: el gobierno central o la autoridad federal, un segundo nivel con las “entidades federadas”, constituidas por tres Comunidades (*Flemish-Speaking*, *French-Speaking* y *German-Speaking*) y tres Regiones (Flemish, Walloon y Brussels-Capital), y un tercer nivel compuesto por Provincias y Comunas, esto es las “autoridades locales”.

Las Comunidades tiene a su cargo la educación y los temas culturales y de apoyo a la prensa y la juventud.

Las Regiones deben atender la política económica (asistencia a la inversión, subsidios de empleo, otras formas de ayuda a los negocios, el financiamiento de las autoridades locales, ingeniería civil, transporte (a excepción de los ferrocarriles), protección ambiental y policía de los desechos, protección y distribución del agua, purificación de desechos acuíferos, energía, y política científica. Tiene ciertas responsabilidades en temas de comercio exterior.

El financiamiento de Comunidades y Regiones se efectúa mediante regímenes de coparticipación o de imposición conjunta.

¹²⁰ Ver detalles en Nota 4.

- a) En el caso de las Comunidades, se les coparticipa parte del rendimiento del Impuesto Personal al Ingreso y del IVA.
- b) En el caso de las Regiones, a través del Impuesto Personal al Ingreso. Las Regiones reciben parte del recaudado en función de la localización de la base tributaria. Adicionalmente, pueden establecer alícuotas adicionales o reducciones tributarias sin modificar la estructura progresiva del impuesto federal.

También a las regiones se les ha transferido potestad tributaria (fijan base y alícuota) para explotar autónomamente otras fuentes: Impuesto Inmobiliario (*Property Tax*), Impuesto a la Herencia (*Inheritance Tax*), Impuesto Retenido sobre el Ingreso por *Securities (Withholding Tax on Income from Securities)*, Impuesto a las Transacciones (*Transactions Tax*), Impuesto a las Bebidas (*Tax on Beverages*), Impuesto al Juego (*Tax on Games*) y Otros (*Tax on Pinball Machines, other consumption taxes*).

Las autoridades locales pueden establecer Alícuotas Adicionales en el Impuesto Personal al Ingreso (de la parte de la Comunidad a la que pertenece) sin modificar la progresividad. Pueden asimismo establecer impuestos a las ventas de bienes y servicios. Finalmente, se les coparticipan recursos provenientes de los impuestos a las ventas sobre la base de un régimen legal modificable no obstante por el gobierno central.

BRASIL

Brasil posee una estructura federal de gobierno con 26 estados y 4491 municipios. El federalismo tomó nuevo impulso con el retorno de la democracia en 1982 y la elección del Presidente en el año 1984. La Constitución del año 1988 establece la autonomía de los estados y les garantiza “todos los poderes no prohibidos por la Constitución”.

Entre las funciones asignadas al Gobierno Federal, se encuentra defensa nacional, seguridad social, emisión de la moneda, control de la deuda pública, comercio exterior y el establecimiento de normas generales que regulan el empleo público. La Constitución también establece responsabilidades concurrentes entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estaduales a saber, legislación impositiva, seguridad social, educación especificando que las leyes federales van a normar sobre los aspectos generales y son de orden superior en caso de conflicto.

La Constitución tiene fuertes aspectos de descentralización aunque es centralizadora en el caso de los empleados públicos, ésta establece para los tres poderes de Gobierno el derecho de los empleados públicos. El Gobierno no puede disminuir la cantidad de empleados públicos ni disminuir el salario nominal. Al retirarse el empleado tiene derecho a una jubilación igual a su salario con su movilidad. Estos derechos constitucionales impiden al Gobierno realizar los ajustes necesarios.

Para los gobiernos municipales la Constitución establece, el poder de legislar sobre asuntos y proveer servicios de interés local. No es clara la distinción entre los asuntos de los gobiernos locales y estaduales.

Potestades tributarias

La Constitución de 1988 es explícita en la división de potestades tributarias. Para el gobierno central tenemos el Impuesto a los Ingresos y el IPI, una especie de IVA

aplicado a la industria manufacturera, y a nivel estadual el ICMS, un híbrido de IVA origen-destino, que es recaudado por cada estado. No obstante, las alícuotas están acotadas o fijadas por el Senado dentro de ciertos límites. La mayor recaudación tributaria subnacional se obtiene vía este impuesto, sobre todo en los estados situados al sudeste. La Constitución establece que el 25% de lo recaudado debe distribuirse a los municipios respectivos, de acuerdo a su origen y el resto de acuerdo a fórmulas establecidas por la legislatura de cada estado.

Los municipios pueden también aplicar impuestos a la propiedad, a los vehículos, a los servicios municipales y un impuesto a las transacciones. La recaudación y el establecimiento de la alícuota es competencia del municipio aunque dentro de ciertos límites fijados por el gobierno central. El impuesto a la propiedad es recaudado por el gobierno municipal.

El sistema de transferencia de Brasil incluye transferencias del gobierno central a los gobiernos estaduales y a los municipales y a la vez de los estaduales a los municipales. Los impuestos que se coparticipan son los dos principales: impuesto a los ingresos y a los productos industriales (IPI). La Constitución de 1998 establece que el 21% de estos ingresos se distribuye a los estados. De esta cantidad el 85% se distribuye a los estados del norte, noreste y del centro oeste. El 15% restante a los estados del sur y sudeste; siendo estos últimos los más ricos, claramente se produce una redistribución de ingresos. El criterio de distribución de ingresos establece que el 95% se distribuye de acuerdo a la población y al ingreso per cápita; el 5% de acuerdo a la superficie geográfica. La transferencia del gobierno central a los gobiernos municipales, consiste en el 22,5% de los dos impuestos mencionados. El 10% de esta cantidad se transfiere a la ciudad capital de un estado de acuerdo a la cantidad de habitantes y al ingreso per cápita; el 90% restante se distribuye entre el resto de los municipios de acuerdo a su población y al ingreso per cápita del estado.

Con la nueva Constitución se duplicó el monto a distribuir, adicionalmente se amplió la base de aplicación del ICMS a expensas del gobierno nacional, ya que éste elimina los impuestos federales sobre el combustible, energía eléctrica, minas y transporte y los incorpora en el ICMS. Por otra parte se reduce una parte del IPI a los estados a favor de los municipios que incrementaron su participación del 20% al 25%. Con este esquema implementado el porcentaje de recaudación tributaria neta de transferencias para el gobierno central pasó del 61% al 52%. La siguiente tabla ilustra lo comentado:

BRASIL
Porcentaje de recursos tributarios antes y después de las transferencias

AÑO	Antes de transferencias			Después de transferencias		
	Unión	Estados	<i>Municipios</i>	Unión	Estados	<i>Municipios</i>
1987	70%	27%	3%	61%	28%	12%
1988	70%	27%	3%	61%	27%	11%
1989	65%	32%	3%	57%	30%	13%
1990	65%	32%	4%	54%	30%	16%
1991	62%	32%	6%	51%	30%	18%
1992	62%	32%	6%	52%	31%	17%

Este esquema produjo una fuerte redistribución de recursos entre regiones. Los estados

pobres reciben el doble de fondos con respecto a los estados ricos, que es en donde se produce la mayor recaudación.

AUSTRALIA

Australia posee un sistema federal con tres niveles de gobierno: gobierno federal, estados y gobiernos locales. Sin embargo, una característica distintiva del federalismo fiscal en Australia es el fuerte desbalance entre las asignaciones de recursos y gastos por niveles de gobierno. Esto se traduce en la necesidad de transferencias intergubernamentales de enorme significación¹²¹.

En efecto, Australia tiene un sistema tributario y fiscal muy centralizado. Los estados proveen los servicios de educación, salud y servicios sociales, transporte, vías férreas, electricidad y agua. Pero el gobierno federal impone un fuerte control en la provisión de dichos servicios a través de transferencias condicionadas. Los gobiernos estatales son responsables del 50% del gasto público consolidado y de menos del 20% de la generación de recursos.

La mayor fuente de recursos del gobierno central proviene del Impuesto sobre los Ingresos de Personas (55%) y sobre Sociedades (20%). La imposición indirecta (impuesto a las ventas, de sisas y aduaneros) sólo representa el 25% del total de recursos tributarios. Los impuestos subnacionales son pocos significativos, como se indicara, y usualmente asignables a gobiernos locales (tributos sobre ciertas actividades, cargos a usuarios y multas).

El financiamiento estadual se basa esencialmente en un sistema de transferencias verticales y de nivelación, que tiene en cuenta indicadores de necesidades de gasto y de capacidades tributarias regionales. Por lo expuesto la autonomía tributaria subnacional está fuertemente restringida.

MÉXICO

Existen en México tres niveles de gobierno, pero solamente los correspondientes al Gobierno Federal y los Estados tienen poderes legislativos.

La Constitución no establece asignación de fuentes tributarias a cada nivel, existiendo por tanto poderes concurrentes desde el punto de vista formal. En la práctica, el Gobierno Federal concentra la legislación tributaria relevante (Impuesto al Ingreso Personal, Impuesto a las Ganancias de las Corporaciones y el IVA). El rendimiento es distribuido en base a un sistema de cooperación (Coparticipación) que la OECD encuentra difícil de describir impuesto por impuesto, debido a lo complejo del mismo.

Las municipalidades – tercer nivel – se regulan mediante una Ley de Tesoro Municipal por la que cada estado establece potestades de aplicar ciertos gravámenes municipales, en algunos casos fijando inclusive bases y alícuotas.

Lo descrito indica la existencia de un sistema altamente centralizado en materia tributaria, con nula autonomía sub-central.

¹²¹ Ver detalles en Nota 4.

AUSTRIA

El sistema federal reconoce tres niveles. Todos coparticipan en su mayor proporción los recursos tributarios que financian su gasto. Los Länder (estados) financian de esta manera su gasto en un 98% y los Gobiernos Locales en el 81%.

El sistema de reparto se establece mediante legislación federal, pero surge luego de un consenso arribado con los gobiernos subnacionales (los Länder).

Los Länder legislan atribuciones de los gobiernos locales en materia tributaria, pero el sistema de financiamiento se rige esencialmente por la coparticipación de los rendimientos tributarios.

ESPAÑA

España es un estado cuasi-federal nacido de la reforma constitucional de 1978, donde se reconocen tres niveles de gobierno: el gobierno central, las regiones y los gobiernos locales. Estos últimos se dividen a su vez en provincias y municipalidades. Estos dos niveles de gobierno local eran preexistentes al momento de sancionarse la reforma.

Siete (7) provincias decidieron mantener su autonomía en términos de una simple provincia-región, y cuarenta y tres (43) provincias formaron agrupamientos parciales siguiendo antecedentes histórico-políticos. Como resultado de este proceso, hoy existen diecisiete (17) regiones Autónomas y dos (2) Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla).

La Constitución establece limitaciones al poder autónomo de las Regiones en materia tributaria. Básicamente: no pueden crear impuestos que ya tenga el Gobierno Central y no pueden crear barreras al comercio interno del mercado nacional. Las autoridades locales pueden solamente establecer los impuestos que defina el Gobierno Central mediante leyes específicas.

De esta manera, hay dos sistemas de relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos sub-centrales. Uno referido a las Regiones Autónomas y otro referidos a los gobiernos locales.

Financiamiento de las Autonomías Regionales

Existen dos regímenes: el Sistema Común y el Sistema Foral (que contiene un *status* especial privilegiado de las autonomías del País Vasco y Navarra).

Sistema Común

Fue establecido entre 1997 y 2001, con un tratamiento diferencial para los casos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. También para Canaria y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Las fuentes de las Autonomías son:

- 1) Impuestos Cedidos:
 - Impuesto a la Riqueza
 - Impuesto a las Herencias y Donaciones
 - Impuesto a las Transferencias y de Sellos
 - Derechos de Juego

La legislación es no obstante fijada por el Gobierno Central, con cierto poder delegado a las autonomías, por ejemplo, la de fijar la alícuota en el Impuesto a las Transferencias que usualmente se refiere a las transferencias de propiedades inmobiliarias.

- 2) Participación en el rendimiento del Impuesto Personal a los Ingresos (IRPF) del Gobierno Central. La participación es de dos maneras:
 - a) Todas la CCAA reciben el 15% de lo recaudado en su territorio. Si el nivel de gasto a financiar por la comunidad autónoma fuera menor al monto que absorbería ese 15%, entonces se reduce la participación al 10% o al 5%.
 - b) Todas la CCAA, salvo Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, reciben otro 15% de lo recaudado en su autonomía. Para este componente las autonomías pueden modificar tasas e introducir crédito fiscal. De manera que podría existir una alícuota complementaria o autónoma dentro del IRPF con créditos fiscales específicos.
- 3) Participación en el resto de los Rendimientos Tributarios del Estado General (PIG)

Estas participaciones pueden sufrir cambios dependiendo por ejemplo de las responsabilidades de gasto derivadas a las Autonomías, a las transferencias de nuevos impuestos o a la evolución de las circunstancias económicas y sociales.

Casos especiales del régimen general

- 1) Islas Canarias

A los recursos listados precedentemente se debe sumar un Impuesto Indirecto similar al Impuesto al Valor Agregado (Impuesto Indirecto General de Canarias). Además, las entidades radicadas en las Islas Canarias gozan de incentivos especiales bajo el régimen del Impuesto a las Ganancias de las Corporaciones (o Sociedades).

- 2) Ceuta y Melilla

Se está en un proceso similar al de Islas Canarias.

- 3) Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura

Estas tres autonomías no tienen poder fiscal respecto a los Impuestos Cedidos.

Sistema Foral

El País Vasco y Navarra están regidas por un convenio con el Gobierno Central llamado “Concierto Económico y Convenio Económico”.

Estas regiones participan con el Gobierno Central de todos los impuestos excepto derechos aduaneros, algunos impuestos específicos, el IVA y el rendimiento del Impuesto Personal a los Ingresos obtenido de no residentes.

Inversamente, estas regiones deben contribuir al Gobierno Central por medio del llamado “Cupo” (o Cuota) en el caso del País Vasco y la “Contribución Económica” o la “Aportación Económica” en el de Navarra.

El acuerdo de estos impuestos es basado en estadísticas económicas y otros datos.

Gobiernos Locales

Las reglas para los gobiernos locales (Provincias y Municipalidades) aplican a todas las regiones salvo el País Vasco y Navarra. No obstante, estos sistemas forales siguen el mismo patrón financiero.

Los recursos tributarios de las entidades locales incluye:

1. Impuestos Derechos Propios (no se aclara específicamente) aplicados de acuerdo con la ley. Pueden delegar su gestión, inspección y recaudación a las Autonomías o a otras entidades locales.
2. Participación de Impuestos del Gobierno Central

Otras relaciones fiscales

Existen otras entidades locales (por ejemplo, supra-municipales) con capacidad de establecer derechos sobre ciertos servicios o trabajos a cargo de estas entidades que afectan a uno o más consejos. En este caso, el contribuyente es el Consejo de la Ciudad.

SUECIA

A pesar de constituir un país unitario, Suecia posee un sistema tributario altamente descentralizado. Existen tres niveles de gobierno: el gobierno central, las municipalidades y los condados y *parishes*.

La fuente primordial de financiamiento lo constituye el Impuesto Personal al Ingreso. En el caso de las Municipalidades representa el 99,6% de los recursos. En el caso de los Condados el 100% y en los Parishes el 98%.

La legislación sobre bases es establecida por el gobierno central, dejando que los gobiernos sub-centrales fijen las alícuotas. En el caso de las Municipalidades, estas varían entre el 15,4% y el 22,8% (promedio 20,55%). En el de los Condados entre el 9,13% y el 10,71% (promedio 9,74%). La tasa combinada de ambos niveles sub-centrales varía entre el 26,4% y el 33,15% (promedio 30,29%).

Si bien el gobierno central puede influir en los rendimientos modificando la legislación, por ejemplo, sobre la base imponible, las variaciones producidas en el recaudado de cada gobierno sub-central debe ser compensado a través de la política de subsidios centrales.

El impuesto es pagado al gobierno central, quien asigna el rendimiento en base a proyecciones, que luego son ajustadas una vez que se contabiliza lo efectivamente recaudado a fin de cada ejercicio.

DINAMARCA

País unitario que reconoce no obstante tres niveles de gobierno: el gobierno central, los Condados y las Municipalidades. Dado que los gobiernos sub-centrales son responsables de administrar 2/3 del gasto total, poseen amplio poder para influir en las decisiones de política fiscal. Las mismas se concretan mediante acuerdos anuales con el gobierno central. Existen asimismo acuerdos especiales con las ciudades de Copenhague y Frederiksberg. Los acuerdos son voluntarios, es decir, los gobiernos sub-centrales no están obligados a seguir las recomendaciones que se estipulan en los acuerdos entre el gobierno central y la Asociación Nacional de Autoridades Locales, pero en los hechos las decisiones locales son enmarcadas en los lineamientos macroeconómicos acordados.

Igual que en el caso de Suecia, el principal recurso de los gobiernos sub-centrales es el Impuesto a la Renta Personal. En segundo lugar el Impuesto a la Tierra. Adicionalmente, reciben subsidios o transferencias del gobierno central.

Impuesto al Ingreso y a la Propiedad

El Impuesto Personal al Ingreso y el de las Corporaciones son compartidos con el gobierno central. La participación es establecida mediante legislación nacional, pudiendo de derecho el gobierno central modificar a la misma, aunque de hecho ello no suele suceder. Los cambios son fruto de acuerdos previos.

Adicionalmente, los Condados y Municipalidades gravan con alícuotas propias la misma base tributaria, tanto en el Impuesto a los Ingresos como en el de la Propiedad.

En el caso del impuesto a la Propiedad, existen dos tipos de gravámenes: el que grava el valor de la tierra (excluyendo edificios) y el que grava el valor de mercado diferencial del inmueble (es decir, la diferencia entre el valor total de mercado de la propiedad menos el valor de la tierra en la que está ubicada la misma. Nuevamente la base la fija la legislación nacional, aunque los gobiernos sub-centrales determinan los valores de mercado. Pero la autonomía difiere en el caso de Condados y Municipalidades.

Condados

En el Impuesto Personal a los Ingresos fijan la alícuota, de manera que gozan de autonomía.

En el Impuesto a la Propiedad base y alícuota son fijadas en la legislación nacional, por lo que la autonomía se ve reducida.

Municipalidades

Adicional al impuesto propio, las Municipalidades reciben el rendimiento de cuatro (4) tipos de Impuesto Personal a los Ingresos, según la legislación nacional que fija bases y

alícuotas. El rendimiento es coparticipado recibiendo las Municipalidades 1/3 del total. En el caso del Impuesto a los Ingresos de las Corporaciones, las Municipalidades reciben el 12% de lo recaudado.

En cuanto al Impuesto a la Tierra, existe la posibilidad de fijar alícuotas dentro de una banda admisible.

FINLANDIA

El gobierno ha sido dividido en tres sectores: gobierno central, gobiernos locales (municipalidades) y seguridad social. La Provincia de Aland es considerada como gobierno local pero se trata de una provincia que posee poder legislativo propio a diferencia del resto.

El ingreso propio más importante de los gobiernos locales es el Impuesto Personal a los Ingresos en el que tienen potestad para fijar sus propias alícuotas. Lo mismo ocurre con el Impuesto a la Propiedad (Inmobiliario), pero las alícuotas deben fijarlas dentro de límites estatutarios.

En cuanto al Impuesto a los Ingresos de las Corporaciones, existe un régimen de participaciones que decide el Parlamento nacional. El método de distribución tiene en cuenta diversos parámetros entre los que se encuentra el número de firmas localizadas en la respectiva municipalidad.

Para el resto de los tributos, el más importante aunque de menor cuantía es el Impuesto al Perro.

Para la Provincia de Aland rigen los mismos impuestos nacionales y locales antes descritos, pero el poder legislativo propio puede establecer impuestos adicionales sobre el Ingreso Personal, Impuesto Temporal al Ingreso e Impuestos a los Negocios y Entretenimientos pagables tanto a la provincia como a las municipalidades. En virtud de esta tributación, la provincia de Aland ha establecido su propia Acta de Impuesto al Ingreso Municipal (*Municipal Income Tax Act*). No obstante, resulta similar a la legislación nacional.

La Provincia de Aland, sin embargo, no obstante su status particular, tiene un poder fiscal limitado. El Estado Nacional recauda todos los impuestos generales que rigen para el resto. Incluyendo aranceles aduaneros y resto de tributos. En compensación, el Estado central le asigna un monto de su presupuesto, que representa alrededor del 0.45% del presupuesto general del gobierno central.

NORUEGA

La asignación de los rendimientos tributarios entre gobierno central, municipalidades y condados, se establece anualmente dentro del presupuesto general.

En adición, las Municipalidades pueden establecer un impuesto sobre la riqueza personal del 0.7% como máximo del valor determinado de riqueza del individuo. Este máximo y definiciones sobre la base son decididos por el parlamento central.

Los Condados pueden en principio reducir las alícuotas en los Impuesto Personal al Ingreso y a la Riqueza, pero en general suelen aplicar la alícuota máxima.

Las Municipalidades y los Condados tienen por tanto poca influencia para modificar sus propios recursos tributarios. No obstante, las Municipalidades pueden establecer Impuestos adicionales a la Vivienda, a las plantas generadores de electricidad y a los locales comerciales localizados dentro de su territorio. Actualmente esta atribución ha sido restringida a las áreas urbanas.

El margen mayor o menor para poder modificar las alícuotas y, por tanto, los recursos tributarios, depende:

- a) del desarrollo esperado de la base tributaria
- b) de los cambios en el sistema tributario
- c) del nivel deseado por el gobierno central de los recursos tributarios de los gobiernos sub-centrales

En vista de la evolución favorable de los recursos experimentada en los 90, se ha eliminado la participación de los gobiernos locales en el Impuesto al Ingreso de las Corporaciones. En compensación se ha admitido una participación mayor en el Impuesto Personal al Ingreso.

Por lo expuesto, el único recurso tributario de manejo relativamente autónomo es el Impuesto a la Riqueza, por el margen acotado antes indicado, pero que representa un monto reducido dentro del total del financiamiento de los gobiernos sub-centrales (5%).

JAPÓN

Japón es un país unitario. Las entidades locales se componen de 47 prefecturas y cerca de 3200 municipalidades (ciudades, pueblos y villas).

Los artículos 92 y 94 de la Constitución japonesa, el art. 223 de la Ley de Autonomía Local y la Ley Tributaria Local de 1950, establecen el derecho de las entidades públicas locales de establecer y recaudar impuestos dentro del marco prescrito por la ley.

Los impuestos locales representan el 42% de los recursos de las municipalidades y prefecturas. La ley establece tipo de impuesto, base y alícuota. No obstante, las entidades tienen un margen para establecer alícuotas excedentes dentro de ciertos límites preestablecidos. Ello requiere sin embargo la aprobación del Ministro de Asuntos Internos (o Ministro del Interior). Este funcionario dará su aprobación siempre que el tributo no se superponga con otro existente a nivel local o nacional y no sea un impedimento para el comercio entre entidades locales.

Las prefecturas, ciudades, pueblos y villas administran y recaudan sus propios impuestos. El Impuesto a los Habitantes de las Prefecturas (*Inhabitants Tax*) es recaudado por las municipalidades junto a su propio Impuesto a los Habitantes. Se trata de un impuesto a los ingresos personales.

ISLANDIA

No hay descripción del gobierno y del sistema tributario en la revisión de la OECD. No obstante, de las planillas de datos surge que la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales es el Impuesto Personal al Ingreso (72,7% de los recursos propios), seguido del Impuesto a la Propiedad (19,1%). Sólo el 8,2% corresponde al Impuesto General a las Ventas.

REPUBLICA CHECA

Tiene tres niveles: Gobierno Central, Distritos y Municipalidades, aunque los Distritos son entes administrativos con funcionarios designados por el gobierno central.

En materia tributaria existe poca autonomía de los niveles sub-centrales. Tasas y bases son determinadas por el gobierno central.

Solamente en el caso del Impuesto sobre la Propiedad las Municipalidades tiene posibilidad de fijar alícuotas pero sólo dentro de una banda preestablecida. Luego queda la posibilidad de establecer ciertas tasas o derechos de uso de determinados espacios o servicios. Pero este margen solo representa el 10% de los recursos totales. El resto es participaciones que decide el gobierno central sobre el Impuesto Personal al Ingreso, que resulta esencialmente un impuesto al salario con retención en la fuente.

POLONIA

De acuerdo a la Constitución de la República de Polonia, todos los impuestos son introducidos por el “pase de factura” (*Parliament Legal Act*). El sistema consiste en que la Ley de Presupuesto determina cuales son los impuestos del gobierno central y “la factura” decide en cuanto financiar a los gobiernos locales (los “*gminas*” a recibir por estos gobiernos locales).

Los impuestos propios reconocidos a los gobiernos locales son el Impuesto a la Agricultura y el Impuesto Inmobiliario (que gravan el patrimonio) y un Impuesto a los Medios de Transporte y algunos derechos (gravámenes indirectos) para el ejercicio del comercio y administración. Ellos representan el 46% del financiamiento total.

Una parte importante del financiamiento (54%) es la asignación de participaciones en el Impuesto Personal y Presuntivo al Ingreso (17% del total recaudado) y del Ingreso de entidades Legales (sociedades) (5% del total). Estas participaciones se discuten en la Comisión Conjunta del Gobierno Central y los Gobiernos Locales, pero el gobierno central decide finalmente.

PORTUGAL

No hay descripción del sistema de gobierno en la revisión de la OECD. No obstante, de la planilla de datos tributarios surge que existen tres niveles de gobierno: el gobierno central, las regiones autónomas y los gobiernos locales.

Mientras que en el caso de las Regiones Autónomas el financiamiento total (100%) se realiza mediante asignaciones del gobierno central sobre lo recaudado por los Impuestos a los Ingresos, IVA, Impuestos Específicos y otros, en el caso de los gobiernos locales

existen recursos propios que representan el 63% del financiamiento total. Solamente el 37% restante está representado por transferencias decididas por el gobierno central.

No obstante, no se tienen referencias sobre posibles límites al ejercicio de la autonomía de los gobiernos locales, aunque la OECD categoriza a estos recursos en las categorías donde menos se está reconociendo atribuciones para fijar alícuotas.

HUNGRÍA

Hungría es también un estado unitario. El Impuesto a los Ingresos, de peso significativo en el total tributario, es de resorte exclusivo del gobierno central.

En la planilla de datos, se incluyen como posibles impuestos con cierta capacidad de decisión de los gobiernos locales al Impuesto a las Ventas y otros de menor cuantía, que en total suman el 30% del financiamiento.

NUEVA ZELANDA

Se trata de un gobierno unitario pero en el que los gobiernos locales poseen una importante fuente de financiamiento a través de impuestos en los que ejercen un margen importante de autonomía. Se trata básicamente de la imposición sobre el patrimonio, para el cual puede seleccionar el sistema de valuación de la base imponible y la estructura de alícuotas, según las previstas en un sistema de alícuotas triple. En efecto, el sistema conocido como “*rates*”, contempla la posibilidad de establecer una “alícuota general” uniforme, una “alícuota separada” y una “alícuota especial”.

La alícuota general uniforme es proporcional al valor de la propiedad gravada, y está destinada a financiar el presupuesto general del gobierno local, en tanto que la alícuota separada es plana y se emplea para identificar el financiamiento de determinado servicio. Este sistema permite mejorar el “*accountability*” en las decisiones de financiamiento del gobierno local. Las alícuotas especiales son de uso excepcional en el caso de situaciones de *default* de deudas.

No obstante, reformas más recientes han establecido ciertos límites a las alícuotas y han exigido generar información detallada de los destinos de los recursos que se esperan recaudar con la fijación de dichas alícuotas, lo que obliga a una programación financiera de largo plazo y detalles de las funciones que se deciden financiar. Todo este nuevo reglamentarismo sub-central está dirigido a mejorar la percepción de los ciudadanos respecto al destino de sus contribuciones.

Las valuaciones pueden seguir los criterios de valor (incrementado) de capital, valor de la tierra (aproximando a un valor no incrementado de capital) y/o el valor anual de la propiedad (valor locativo). El predominante es el valor de la tierra, aunque un importante gobierno local utiliza el valor anual y algunos utilizan una combinación de valor de capital y de tierra.

El otro recurso con margen para determinar alícuotas es el Cargo (por el servicio) de Agua Local.

Finalmente, otro recurso de financiamiento para los gobiernos locales es el Impuesto al Petróleo (sobre los combustibles) a nivel mayorista. Pero el sistema es de coparticipación luego de recaudar este impuesto cuya administración está distribuida entre agrupamientos de distritos (categoría parecida a una provincia pero sin cuerpo legislativo propio). Sin embargo, los gobiernos locales adoptan una tasa propia dentro de ciertos límites, lo que en la práctica significa ubicarse en el límite superior.

REINO UNIDO

No existe descripción del sistema de gobierno y el tributario en la revisión de la OECD. No obstante, de la planilla de datos surge que el principal recurso propio de los gobiernos locales es el Impuesto Comunal (*Council Tax*) que se asimila a un impuesto a la riqueza.

HOLANDA

Se trata de un gobierno unitario con tres niveles: gobierno central, 12 provincias y 550 gobiernos locales (ciudades, pueblos y villas). Existen asimismo 80 Juntas de Pólderes a cargo del mantenimiento de los niveles de agua en las tierras bajas y el tratamiento de desagües. Los límites territoriales de los *Board of Polders* no coinciden con la de las provincias o la de los gobiernos locales. El recurso más importante es el Impuesto a la Propiedad. Muy lejos en rendimiento está el Impuesto (o licencia) al Perro y la tasa a no residentes.

Capítulo 3

Conclusiones y síntesis de la propuesta

En el Cuadro N° 1 que se expone al final del capítulo, se intenta una síntesis de las calificaciones de cada una de las modalidades tributarias analizadas en el Capítulo 1, de acuerdo a los atributos usualmente destacados en los estudios sobre tributación. Se utiliza la identificación de niveles A, B, y C – en orden decreciente – para la aludida calificación. Finalmente, se propone el menú tributario provincial que se detalla a continuación, luego de ponderar las virtudes y defectos de cada alternativa.

La propuesta guarda naturalmente armonía con el régimen tributario federal previsto por la Constitución Nacional y, muy particularmente, responde a los patrones observados en los diseños tributarios subnacionales de acuerdo con la experiencia internacional analizada en el Capítulo 2.

Propuesta de menú tributario provincial

- El Impuesto a las Ventas Minoristas
- El Impuesto Provincial a las Ganancias (Personas Físicas)
- Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales
- El Impuesto al Uso de Combustibles
- Alícuota Adicional a los impuestos nacionales que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables (Regalía y/o Canon)¹²²
- El Impuesto Inmobiliario
- El Impuesto Automotor
- Las Contribuciones de Mejoras¹²²
- Tasas por Servicios no Municipalizados¹²²

La propuesta intenta priorizar, con ciertos equilibrios, los atributos de eficiencia, en materia de correspondencia fiscal; eficacia, en términos del rendimiento tributario; y eficiencia-x, con referencia al costo de recaudación y cumplimiento tributario. En un segundo orden de importancia, intenta evitar tributos distorsivos e incorporar impuestos que resulten razonablemente equitativos¹²³ y que no afecten negativamente a la inversión y la competitividad. Todos estos atributos de alguna manera subordinados a la característica usual y central de una federación, que implica el reconocimiento de regiones autónomas operando en un mercado común, sin controles en el tránsito interior de bienes, servicios y personas.

Quedan otros posibles tributos que sería posible incorporar a la lista, aunque en la presente instancia se ha optado por no sugerir. Ellos son:

- Un Impuesto de Patentes (Módulos) para Pequeños Contribuyentes no alcanzados por el IVM
- Descentralizar el Impuesto a los Consumos Específicos (consumos de Alcoholes y Tabacos).

¹²² Estos recursos no fueron analizados en el documento, y la propuesta no innova respecto a la situación presente. Para un tratamiento específico del tema “regalías” ver Piffano, H. (2003e) y Nota 10 en este libro.

¹²³ En este sentido, intenta mejorar la progresividad del sistema al acentuar la imposición de tipo directa.

El problema de la prociclicidad, finalmente, queda para ser resuelto a través de otro tipo de instrumento. Si la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal federal incluyera la constitución de un fondo de estabilización o fondo anticrisis, este problema podría ser resuelto. No debe olvidarse que priorizar el rendimiento tributario acarrea la consecuencia de recurrir a tributos normalmente ligados al nivel de actividad, es decir, impuestos que en ausencia de dicho fondo inducen a conductas pro-cíclicas. Es probable que en tal caso, el control ciudadano ejercido una vez mejorado el principio de correspondencia fiscal, pueda no obstante no ser del todo efectivo para decisiones de muy corto plazo que adopten los gobiernos de turno, siguiendo los pronósticos de la teoría del ciclo político y otras teorías que plantean los problemas de agencia inherentes a las democracias representativas.

Cuadro N° 1. Análisis comparativo de las virtudes y defectos de las alternativas tributarias para los gobiernos provinciales

Impuestos	Eficiencia					Equidad Distributiva (Equidad vertical)	Estabilización	Eficacia (Rendimiento potencial o efectivo)	Eficiencia-x	
	Estática	Dinámica (Ahorro / Inversión)	Efectos sobre el Comercio Interior	Efectos sobre el Comercio Exterior	Efectos sobre las Decisiones Colectivas (Correspondencia Fiscal)				Costo de Administ para el Estado	Costo de Cumplim para el Contrib
Impuesto a la Ingresos Brutos (IIB)	C	C	C	C	B/C	C	C	A	B	B
Impuesto Bi-etápico Mayor-Minor (IBM)	B	B	B	C	A/B	B	C	B	A/B	A
Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM)	B	B	A	A	A	B	C	B/C	A/B	A
IVA Provincial (IVAP) o IVA Subnacional	A	A	A	A	C	B	A	A	C	C
Impuesto de Patentes (IP)	A	A	A	A	C	A	C	B/C	A	A
Impuesto al Cash Flow Empresario (ICF)	B	A	C	C	C	A	B	A	C	C
Impuesto a las Ganancias Provincial (Personas Físicas) (IGP)	A	A	A	A	A	A	C	B	A	A
Impuesto a los Consumos Específicos (Internos) (IIC)	B	A	A	A	A	C	C	A/B	A	A
Impuesto al Uso de Combustibles (IUC)	B	B	B	B	A	B	A	A/B	A	A
Impuesto Inmobiliario (II)	C	C	C	C	A	B	A	A/B	C	A
Impuesto a los Automotores (IA)	C	C	C	C	A	B	A	A/B	B/C	A
Impuesto (o Alícuota Adicional) a los Bienes Personales (IABP)	C	C	A	A	A	B	A	A/B	A	A
Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB)	C	C	A	A	A	B	A	C	A	A
Impuesto a las Ganancias de Capital (IGC)	C	C	A	A	A	B	C	C	A	A

NOTA: Calificación respecto al atributo correspondiente: A: Bueno; B: Regular; C: Malo.

Referencias

Abrams, B. y Dougan, W. (1986): "The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending", *Public Choice*, 49.

Ahmad, E., y Stern, N. (1991): "*The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*", Cambridge University Press.

Alberdi, J. B. (1854): "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina", publicado por Edición de Ciudad Argentina (1998) como *Sistema Económico y Rentístico*, Buenos Aires.

Alesina, A. y Drazen, A. (1991): "Why are stabilization delayed?", *American Economic Review*, 81, December.

Alesina, A. y Tabellini, G. (1990): "A positive theory of fiscal deficits and government debt", *Review of Economic Studies*, 57.

Auerbach, A. (1985): "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation", *Handbook of Public Economics*, Vol. 1, North Holland, Amsterdam.

Auerbach, A., y Hines, J. (2001): "Taxation and Economic Efficiency", NBER *Working Paper Series*, No. 8181

Banco Mundial (2000): "Argentina: Provisión de Servicios Municipales. Temas y Opciones", *Informe 23685 AR*, Buenos Aires.

Barro, R. (1973): "The control of politicians: an economic model", *Public Choice*, 14.

Bell, G. (1995): "Cargos de usuarios", en *Manual de Política Tributaria*, Shome, P. (Ed), Instituto del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Bird, R. (1983): "Income Tax Reform in Developing Countries; The Administrative Dimension", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 37: 3-14.

Bird, R. (1999): "*Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Sub-national Taxes*", Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program, World Bank Institute, World Bank, Washington, DC.

Bird, R., y Casanegra de Jantscher, M. (1992): "*La Administración Tributaria en los países del CIAT*", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Bruce, D., y Fox, W (2000): "E-Commerce in the Context of Declining State Sales Tax Bases", Center for Business and Economic Research, The University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. *Mimeo*.

Bruce, D., y Fox, W (2001): "State and Local Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce: Updated Estimates", Center for Business and Economic Research, The University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. *Mimeo*.

Bradford, D. F. (1980b): "The Economics of Tax Policy Towards Savings", en G. M. Von Furstenburg (ed.), *The Government and Capital Formation*, Ballinger, Cambridge, MA..

Bradford, D. F. y Staff de Política Fiscal del Departamento del Tesoro de USA (“Informe Bradford”) (1986): “Propuestas para una Reforma Tributaria Básica”, Instituto de Estudio Fiscales, Madrid.

Casanegra de Jantscher, M. (1990): “Administering the VAT”, in *Value-Added Taxation in Developing Countries*, Gillis, M., Shoup, C. and Sicut, G. (Ed), The World Bank, Washington, D. C.

Cnosen, S., (1987): “VAT and RST: A Comparison”, *Canadian Tax Journal* 35. 3, 559-615.

Cnosen, S., (2002): “Evaluating the National Retail Sales Tax from a VAT Perspective”, in Zodrow and Mieszkowski (ed.) *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.

Coelho, I., Ebrill, L., y Summers, V. (2001): “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends”, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Colangelo, G., y Galmarini, U. (2001): “Ad Valorem Taxation on Intermediate Goods in Oligopoly”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, 53-73.

Courcheme, T. J. (1992); “*Equalization Payments: Past, Present and Future*”, Ontario Economic Council, Special Research Report, Federal-Provincial Relations Series, Canada.

Christiansen, V., (1994): “Cross-border shopping and the optimum commodity tax in a competitive and a monopoly market”, *Scandinavian Journal of Economics*, 96.

Diamond, P. y Mirrlees, J. (1971): “Optimal Taxation and Public Production: I and II”, *American Economic Review*, 8-27 and 261-278.

Di Grecia, L. (2003): “Impuesto sobre los Ingresos Brutos: Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003): “Proyecciones de Situación Fiscal para el Período 2003-2015”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

Dixit (1975): “Welfare Effects of Tax and Price Changes”, *Journal of Public Economics*, Vol. 4, N° 2.

Dougan, W. (1988): “The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments”, *Working Paper N° 54*, Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago.

Feldstein, M. (1972): “Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices”, *American Economic Review* 62, 32-36.

Feldstein, M. (1978): “The Rate of Return, Taxation, and the Personal Savings”, *Economic Journal*, 88. September.

FIEL (1998): “*La Reforma Tributaria en Argentina*”, Buenos Aires.

Freire, M. E. (1996): “Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional”, en *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P., La Plata.

Gale, W. G. (1998): “Don’t buy the Sales Tax”, the Brooking Institution, *Policy Brief*, #31.

Gale, W. G., y Holtzblatt, J. (2002): “The Role of Administrative Issues in Tax Reform: Simplicity, Compliance, and Administration”, in G. Zodrow and P. Mieszkoski, *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.

Gasparini, L. (1998): “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en *La Reforma Tributaria en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.

Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (1997): “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, *CITAF*, N° T-37, Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera, Buenos Aires.

González Cano, H. (1998): “Reformas tributarias recientes”, en *La Reforma Tributaria en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.

González, D. (2002): “Regímenes especiales de tributación: Tendencias actuales en la política y administración tributaria de los países de América Latina”, *Boletín Impositivo*, N° 59, AFIP, Junio.

Goodspeed, T. J. (1985): “Local Income Taxation as a Intercommunity Externality”, University of Maryland.

Goodspeed, T. J. (1990): “The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries”, en *Proceeding of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud’homme, R. (Ed.), Brussels.

Goolsbee, A., y Zittrain, J. (1999): “Evaluating the Costs and Benefits of Taxing Internet Commerce”, University of Chicago. *Mimeo*.

Hall, R. E., y Rabushka, A. (1985): “*The Flat Tax*”, Hoover Institution Press, (1995 2nd edition), Stanford.

Haufler, A. (1993): “Commodity tax harmonization in the European Community”, Heidelberg: *Physica*.

Haufler, A. (1996): “Optimal Factor and Commodity Taxation in a Small Open Economy”, *International Tax and Public Finance*, 3.

IMF Fiscal Affairs Department (2000): “Recent Experience with the Value-Added Tax - An Overview”, Washington, D. C.. *Mimeo*.

Keen, M. (1993): “The welfare economics of tax co-ordination in the European Community: A survey”, *Fiscal Studies*, 14.

Keen, M., y Lahiri, S., (1994): “The comparison between destination and origin principles under imperfect competition”, *Working Paper W94/8*, *The Institute of Fiscal Studies*, London.

Keen, M., y Smith, S. (1999): “Viva VIVAT!”, *International Tax and Public Finance*, 6, 741-751.

King, D. (1984): “*Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government*”, Allen & Unwin, London.

King, M. (1980): “Saving and Taxation”, en G. A. Hughes and M. R. Heal (eds.), *Public Policy and Taxation*, Allen and Unwin, London.

Levin, J. (1990): “Measuring the Role of Subnational Governments”, en *Public Finance with Several Levels of Government*, Prud’homme, R. (Ed.), Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.

Liberati, P. (2001): “The Distributional Effects of Indirect Tax Changes in Italy”, *International Tax and Public Finance* 8, 27-51.

Libonatti, O. (1998): “Los impuestos al consumo. Aspectos conceptuales”; “La imposición sobre los ingresos brutos” y “Alternativas para estructurar y coordinar la imposición al consumo entre distintos niveles de gobierno”, en FIEL “*La Reforma Tributaria en la Argentina*, Capítulos 6, 10 y 11. Buenos Aires.

Llach, J. y Llach, L., (2000): “¿Qué hacer con el IVA? Una reforma para crear y crecer”, Sociedad Rural y ACTA, Buenos Aires.

Llach, J., Flood, C. V. de, Harriague, M., Llach, L. y Piffano, H. (2001): “*La Nueva Coparticipación Federal. Competitividad, Responsabilidad Fiscal, Federalismo Genuino y Democracia Representativa*”, Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina (C.E.R.A.), Buenos Aires.

Lockwood, B. (1993): “Commodity Tax Competition Under Destination and Origin Principles”, *Journal of Public Economics*, 52: 5-24.

Lockwood, B., de Meza, D., y Myles, G. (1994): “When are Destination and Origin Regimes Equivalent?”, *International Tax and Public Finance*, 1: 121-128.

McLure, J. (1998): Conferencia en el Seminario sobre “*Federalismo Fiscal: La coparticipación en el marco de la nueva Constitución*”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

McLure, C. (1999): “Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 6, N° 2, May.

McLure, C. (2000): “Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)”, *International Tax and Public Finance*, 6, 723-740.

McLure, C. & Martinez-Vazquez, J. (2003): “The Assignment of Revenue and Expenditure in Intergovernmental Fiscal Relations”, *Decentralization NET*, The World Bank Group, Washington, D. C..

McLure, C., y Zodrow, G. (1996): “A Hybrid Consumption-Based Direct Tax Proposed for Bolivia”, *International Tax and Public Finance*, 3: 97-112 Kluwer Academic Publishers.

Mercurio, D. (1994): “Accertamento induttivo per coefficienti presuntivi”, *Il Fisco*, Vol 35.

Mill, J. S. (1848): “*Principles of Political Economy*”, Oxford: Oxford University Press.

- Myles, G. D. (1989):** “Imperfect Competition and the Taxation of Intermediate Goods”, *Public Finance* 44, 62-74.
- Myles, G. D. (1996):** “Imperfect Competition and the Optimal Combination of Ad Valorem and Specific Taxation”, *International Tax and Public Finance* 3, 29-44.
- Niskanen, W. (1971):** “*Bureaucracy and Representative Government*”, Chicago: Aldine.
- Nordhaus, W. (1975):** “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42.
- Nuñez Miñana, H. (1994):** “*Finanzas Públicas*”, Editorial Macchi, 2da. Edición, ASAP, Buenos Aires.
- Oates, W. (1972):** “*Fiscal Federalism*”, Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oates, W. (1990):** “Fiscal federalism: An Overview”, en *Proceeding of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud’homme, R. (Ed.), Brussels.
- OECD (1995, 1996 y 1998):** “*Revenue Statistics*”, Paris.
- OECD (1999):** “Taxing Powers of State and Local Government”, *OECD Tax Policy Studies*, N° 1, París.
- Pauly, M. (1973):** “Income Redistribution as a Local Public Good”, *Journal of Public Economics*, vol. 2, 35-58.
- Persson, T. y Svensson, L. (1989):** “Why Would a Stubborn Conservative Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, 104.
- Piffano, H. (1983):** "La incidencia de la imposición indirecta en un enfoque de equilibrio parcial", *Revista Económica*, Nos 2 y 3, mayo-diciembre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Piffano, H. (1994):** "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Piffano, H. (1995):** “Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales”, en Porto, A. (Ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial, En Honor de Horacio Nuñez Miñana*, Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Piffano, H. (1997):** “Políticas públicas, tamaño de las ciudades y deseconomías de aglomeración”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXII Reunión Anual, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 1997.
- Piffano, H. (1998a):** “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”, *Documento de Trabajo N° 4*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.
- Piffano, H. (1998b):** “El fracaso del mercado: el caso de los monopolios naturales con una aplicación práctica”, *Cuadernos de Economía N° 38*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Piffano, H. (1999a): “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, *Documento de Trabajo N° 27*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1999b): “Comments to Ricardo Varsano’s Paper on Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, D.C., 2000. (Versión en Castellano) (<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>)

Piffano, H. (1999c): “El IVA Subnacional”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, (www.aaep.org), Rosario.

Piffano, H. (1999d): “La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo N° 26*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. (1999e): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, *Documento de Trabajo N° 2*, CEDI, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (2000): “Un Análisis Formal Simple sobre Distorsiones y Fraudes en el IVA Subnacional”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXV Reunión Anual, , Córdoba. (www.aaep.org).

Piffano, H. (2001): “Educación y Desigualdad”, *Anales de la 34as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. (2003a): “Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H. (2003b): “Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en Argentina”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003c): “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003d): “Las finanzas federales y el ciclo económico”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003e): “Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo N° 3, CEDI, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (Director) (1999): “Federalismo Fiscal en Argentina: pasado, presente y futuro”, Universidad Nacional de La Plata, Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores. *Mimeo*. La Plata.

P.N.U.D.-Proyecto ARG/93/009 (1994): “Apoyo a la Reforma Impositiva en la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata. *Mimeo*.

Rogoff, K. y Sibert, A. (1988): “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, 55.

Prud’homme, R. (1995): “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2, August.

Romer, T. y Rosenthal, H. (1980): “An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants”, *National Tax Journal*, 33.

Rosenthal, H. (1990): “The Setter Model”, en Enelow and Hinich, cap. 9, *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press.

Samuelson, P. (1986): “Theory of Optimal Taxation”, *Journal of Public Economics*, vol. 30, 137-43.

Sandmo, A. (1976): “Optimal Taxation: An Introduction to the Literature”, *Journal of Public Economics*, vol. 6, 37-54.

Schenone, O., Rodríguez, C. y Mantel, R. (1985): “Complementariedad, exenciones y tributación óptima”, CEMA, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Shah, A. (1994): “A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation”, *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington, D. D..

Shome, P. (1992): “Tendencias y orientaciones futuras en la reforma a la política tributaria”, XXVI Asamblea General del CIAT, Montego Bay.

Shome, P. (Ed) (1995): “Manual de Política Tributaria”, Instituto del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Silvani, C. y Brondolo, J. (1993): “El Cumplimiento en el IVA - Un Análisis Comparativo”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC..

Sinn H. W. (1990): “Tax harmonization and tax competition in Europe”, *European Economic Review*, 34.

Sorderström, L. (1990): “Fiscal federalism: the Nordic countries style”, en *Public Finance with Several Levels of Government*, Prud’homme, R. (Ed.), Proceeding of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.

Tabellini, G. y Alesina, A. (1990): “Voting on the Budget Deficit”, *American Economic Review*, 80.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*.

Tanzi, V. (1995): “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. *Annual Bank Conference on Development Economics*. Mimeo. Washington, D. C.

Tommasi, M. (1996): “Instituciones y Resultados Fiscales”, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, *Mimeo (Ciclo Seminarios 1996)*, Victoria, Provincia de Buenos Aires, 1996.

Tresch, R. (2002): “Public Finance: A Normative Theory”, *Academic Press*, San Diego.

United States General Accounting Office (2000): “Sales Taxes. Electronic Commerce Growth Presents Challenges. Revenue Losses Are Uncertain”, Report to Congressional Requesters. Washington, D. C.. *Mimeo*.

Urbiztondo, S. (1996): “Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Buenos Aires”. Convenio Facultad de Ciencias Económicas-UNLP y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Documento de Trabajo N° GP/02, Mimeo*, La Plata.

Varsano, R. (1995): “A Tributação de Comércio Interstadual: ICMS versus ICMS Partilhado”, Texto par Discussão N° 382, Instituto de Pesquisa Económica Aplicade, Brasília.

Varsano, R. (1999): “Sub-national Taxation and the Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”. Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, *Mimeo*, Valdivia, Chile.

Vehorn, C. L. y Ahmad, E. (1997):): “Tax Administration”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ter-Minassian, T., (Ed.), International Monetary Fund, Washington, D. C..

Willig, R. D. (1976): “Consumer’s Surplus Without Apology”, *American Economic Review*, vol. 66, 589-97.

World Bank (2003): “*Fiscal Decentralization Indicators*”, Decentralization NET, The World Bank Group, Washington, D. C.

Zee, H. H. (1995): “Imposición y eficiencia” y “Teoría de la Tributación Óptima de los Productos Básicos”, en *Manual de Política Tributaria*, Parthasarathi Shome (Ed.), Instituto del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

NOTA 14

“EL IMPUESTO PROVINCIAL A LAS GANANCIAS”¹

Capítulo 1

Aspectos conceptuales

1.1. La imposición a las ganancias del nivel provincial de gobierno y el Pacto Federal

La cláusula 7) del "Pacto Federal para el Empleo, La Producción y el Crecimiento" (en adelante el "Pacto Federal") de 1993 comprometió a las Provincias a sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos por "un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía".

Del enunciado surge la posibilidad de que el nuevo impuesto tenga las características de un "Impuesto al gasto de consumo de las familias" y no necesariamente de un impuesto indirecto, sea del tipo IVA o ventas minoristas. Vale decir, puede tener características de un impuesto proporcional a los ingresos netos (ingresos destinados al consumo) de las personas físicas².

1.2. Justificación. Razones de eficiencia recaudatoria, ensanchamiento de la base tributaria provincial y equidad distributiva del sistema tributario

En documentos anteriores³, hemos explorado algunos aspectos conceptuales relativos a la posibilidad de permitir a las provincias establecer un impuesto a las ganancias de las personas físicas.

Aún cuando desde el punto de vista formal, nuestra constitución nacional es clara en cuanto a las atribuciones de las provincias para establecer impuestos directos, la teoría normativa de la asignación de potestades tributarias entre niveles de gobierno, ha sugerido la conveniencia de mantener "centralizada" la aplicación de impuestos que graven la renta o el ingreso de las personas. Razones de eficiencia y equidad, avalarían esta postura. En especial, la de evitar arbitrajes interregionales (y migraciones consecuentes) entre jurisdicciones locales y el cumplimiento de objetivos redistributivos interregionales, suelen estar en la base de los argumentos centralistas. La práctica tributaria federal en nuestro país, de hecho se ha apartado del esquema originalmente previsto por nuestros constituyentes y, desde los años treinta, ha seguido en la materia el criterio sugerido por el enfoque normativo.

¹ Extraída de documento original realizado por el autor bajo Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires en 1988 y publicado en los *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1994, y del Documento de Trabajo N° 27 del CEDI (Piffano, H., 1999). El contenido del trabajo no compromete a las instituciones patrocinantes y son de exclusiva responsabilidad del autor.

² O ser complementario a la imposición indirecta a las ventas.

³ Piffano, H. L. P., 1988.

No obstante, la posibilidad de que las provincias establezcan un impuesto a los ingresos netos de las personas adicionalmente al impuesto federal a las ganancias, o un impuesto al gasto de consumo de las familias, puede ser justificado en base a los siguientes argumentos:

- a) La recaudación nacional del Impuesto a las Ganancias representa un porcentaje bajo en términos de la recaudación tributaria total del nivel nacional y llamativamente menor en términos relativos a las recaudaciones de impuestos de este tipo en otros países (uno de los más bajos inclusive de Latinoamérica, para un país con ingresos per cápita superior al resto de los países de Latinoamérica)⁴.
- b) El argumento usual de ser un impuesto "que cumple" con una finalidad eminentemente redistributiva se ve denegada en el caso argentino por tal baja representatividad.
- c) La posibilidad de que la provincia establezca un Impuesto a las Ganancias, sobre la base de un impuesto de características equivalentes a la porción del impuesto (proporcional) que grava el ingreso de las personas físicas, constituye una posibilidad que no vulneraría el principio redistribucionista, en tanto se plantea como adicional al impuesto (progresivo) federal, que subsistiría con una leve modificación, consistente en permitir la deducción del impuesto provincial.
- d) El Impuesto provincial a las ganancias propuesto consistiría en un impuesto de alícuota "proporcional" (*flat tax*), que gravaría la porción del ingreso destinado al consumo de las familias, de manera que los contribuyentes podrían deducir las compras de bienes de capital o la adquisición de determinados activos financieros (ambos a definir) de los ingresos gravados en el impuesto federal⁵.
- e) La aplicación del impuesto a nivel provincial implica la aplicación del criterio de residencia real del contribuyente (renta mundial).
- f) La finalidad perseguida es congruente con el aliento al ahorro nacional y más indirectamente al perfil redistribucionista del sistema tributario. Ello en razón de ser, en primer lugar, un impuesto que permite deducir el ahorro, eliminando el trato discriminatorio que pesa sobre las decisiones de ahorro-inversión cuando se grava al ingreso (luego de haber gravado al valor agregado) en bolsillo de las familias y, por lo tanto, al consumo futuro, junto con el consumo presente. Es decir, si bien el Impuesto al Valor Agregado se lo puede definir sobre la base de un IVA-Consumo, por la posibilidad de desgravar las inversiones de las empresas, cuando se grava la totalidad del ingreso que fluye a las familias, como

⁴ Los países de desarrollo avanzado registran una preponderante participación de la tributación directa (sobre los ingresos), como fuente de financiamiento del gasto público. Ver Goodspeed, T. J., 1990. En el Apéndice 2 se efectúa un análisis comparado de la situación internacional sobre este tipo de imposición.

⁵ En Gran Bretaña, el *Meade Committee* y, en Irlanda, la *O'Brien Commission*, han sugerido establecer un impuesto al gasto, aunque no fueron implementados. En Gran Bretaña se estableció el "*payroll tax*", que implica un impuesto per cápita que detrae un porcentaje del ingreso personal superior a cierto mínimo no imponible. Ver Owens, J., 1990. En el Apéndice 1 se presenta una síntesis de las propuestas de reforma del impuesto al ingreso tradicional (*Income Tax*) para tender a una imposición base-consumo en empresas e individuos. Detalles de los problemas administrativos ligados a la determinación de la base imponible de un impuesto al gasto puede consultarse en el "Informe Bradford" [Bradford, D. F. (1986)].

es el caso del Impuesto a las Ganancias de las personas físicas, se castiga el consumo futuro de éstas al gravárselo anticipadamente (al menos en lo que se refiere al capital que las familias acumulan en el año), con la circunstancia adicional de la existencia del impuesto que grava su patrimonio a través del Impuesto a los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Productivo o Impuesto a la Riqueza. En segundo lugar, la posibilidad de incorporar una masa importante de nuevos contribuyentes alcanzados por el nuevo impuesto, habrá de elevar sustancialmente lo recaudado por este tipo de imposición directa, "mejorando el perfil redistributivo del sistema tributario general", al aumentar la participación de la recaudación obtenible en base al principio de la capacidad de pago (o, al menos, del "nivel de bienestar" denunciado por el nivel del gasto de consumo familiar). Adicionalmente, al mantenerse vigente el impuesto federal (de carácter progresivo) - solamente la situación actual se vería modificada, como se indicara, por la deducción de la base imponible del impuesto pagado en la jurisdicción provincial - lo que implica "garantizar" como mínimo la actual progresividad.

- g) Habrá de tenerse presente que la eliminación de Ingresos Brutos y su eventual sustitución por un IVA provincial, implicará incrementar "el valor agregado neto en bolsillo de los receptores de ingreso", probablemente con mayor incidencia en los tramos inferiores de la estructura vertical de la producción, y con un sesgo favorable a los propietarios y demás factores de la producción empleados en las PYMES (debido al menor grado de integración vertical y la eliminación del "efecto cascada"). El Impuesto Provincial a las Ganancias habrá de captar una porción de ese incremento destinado al consumo.
- h) La existencia simultánea del IVA junto con la imposición que grava una parte de ese mismo valor agregado en cabeza de los titulares del ingreso, como serían el Impuesto Provincial a las Ganancias y el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas en el orden nacional, no implicará doble o triple imposición. En efecto, el IVA constituye un impuesto que grava al valor agregado generado en la producción de bienes destinados al consumo (de allí su denominación de "IVA tipo consumo"), sin tener en cuenta la situación personal de los beneficiarios de ese valor agregado, vía la retribución que reciben los dueños o propietarios de los factores (los que no necesariamente coinciden con los contribuyentes de jure de este impuesto: profesional, capitalista, empresario o dueño de la empresa inscripta). Es decir, el IVA es un impuesto **indirecto y real** que grava la generación del ingreso en la producción de bienes destinados al consumo, independientemente de quien resulte el receptor del ingreso correspondiente. En cambio, el Impuesto Provincial a las Ganancias y el nacional, son impuestos **directos y personales**, que gravan el ingreso en cabeza del receptor del mismo. El IVA es proporcional - o levemente regresivo según se adopte el ingreso permanente o el ingreso nominal como referencia -, en tanto que los segundos son ambos progresivos⁶. De hecho hoy ya existe, a través del IVA nacional y Ganancias presión tributaria simultánea sobre un mismo "flujo de riqueza", de igual manera que los existe cuando se grava el "stock de riqueza", a través del

⁶ En la Nota 13 se analiza el efecto esencialmente proporcional y neutral de los impuestos que gravan los consumos y la incidencia distorsiva (sesgo en contra del consumo futuro o ahorro) de un impuesto al ingreso tradicional. La ventaja del impuesto (directo) al gasto sobre el IVA, es la posibilidad de lograr una incidencia progresiva mediante la fijación del mínimo no imponible.

Impuesto Inmobiliario provincial y el nacional sobre los Bienes Personales, y no por ello se habla de doble imposición. En todo caso se está en presencia de un aumento importante de la presión tributaria ejercida sobre un determinada expresión de la riqueza privada.

Problemas de doble imposición surgen en circunstancias en las que una misma base imponible es sometida a tratamientos impositivos diferentes, arrojando inequidades horizontales o generando algún tipo de distorsión asignativa. No se trata de un problema en razón de una mayor presión tributaria o de alícuotas acumuladas, si es que ello no provoca tales efectos no deseados.

- i) El nuevo impuesto, al tiempo de incrementar la base tributaria provincial, permitiría ser administrado eficientemente por la provincia, en la medida que pueda combinarse con los sistemas informáticos de los Impuestos Inmobiliario y Automotores. En efecto, el padrón de automotores y el catastro de los inmuebles, permitirían "localizar" a los potenciales contribuyentes del nuevo Impuesto Provincial a las Ganancias. Aquellas personas cuyos domicilios coincidan con inmuebles de determinado valor locativo y, junto a ello, con la posesión de automotores de determinada categoría, darían indicios de capacidad de gasto y de consumo familiar consecuente. Convenios con empresas prestadoras de servicios (como energía eléctrica y gas - a cargo de monopolios naturales - localizados regionalmente) permitiría asimismo completar el cuadro relativo a indicadores de capacidad de consumo de cada contribuyente.
- j) Una posibilidad alternativa es que los gobiernos provinciales pudieran introducir "alícuotas adicionales" al Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas. Esta sería otra manera de aproximarnos al mismo objetivo. La creación de un impuesto propio provincial, sin embargo, implicaría un compromiso mayor en cuanto al esfuerzo administrativo de parte del gobierno provincial, quien se vería compelido al diseño del nuevo padrón, integrando los sistemas informáticos de los otros impuestos. Ello no obsta a que las Direcciones de Renta acuerden con la DGI la firma de convenios de cruce de información e, inclusive, de administración. La desventaja de tener que hacer "dos presentaciones" por parte de los contribuyentes, puede no ser una restricción efectiva o un costo adicional importante a nivel agregado, si se tiene en cuenta que el nuevo impuesto puede ser instrumentado - a través de un convenio con DGI. - mediante la presentación simultánea de las declaraciones juradas, integradas en un mismo cuerpo informativo. Por otra parte, este impuesto sería tributado por un universo de contribuyentes sustancialmente superior a la "base chica" que administra hoy la DGI por el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, reduciendo la incidencia de los costos fijos per cápita o por contribuyente de la administración tributaria.

Sobre la posible magnitud de la base de contribuyentes del Impuesto Provincial a las Ganancias, piénsese en el número de inmuebles de cierta categoría de los barrios residenciales de todo el país y el parque automotor del país y compárese con el número de contribuyentes del Impuesto (nacional) a las Ganancias de Personas Físicas. Asimismo, téngase en cuenta que la alícuota del impuesto provincial habrá de ser relativamente reducida, con una base no imponible baja (equivalente a un ingreso mínimo garantizado como se indicara).

- k) Finalmente, un impuesto como el propuesto, implicará la prosecución de los objetivos de "neutralidad" (no sesgo anti ahorro y proporcionalidad) y "competitividad", al no gravar a la producción ni la inversión productiva, indicados en la cláusula 7) del Pacto Federal, como así también, a nuestro criterio, mejorar el perfil redistributivo (equidad tributaria), al aumentar el padrón de contribuyentes y la recaudación consecuente, sobre la base del bienestar económico alcanzado por las familias.

Capítulo 2

Aspectos cuantitativos

2.1. Estimaciones preliminares del rendimiento del impuesto

Resulta sin dudas una tarea bastante difícil poder cuantificar el rendimiento tributario del Impuesto Provincial a las Ganancias. No obstante, algunas consideraciones pueden efectuarse sobre la base de información disponible con relación al potencial tributario mínimo que poseen las provincias, a través de lo recaudado por el gobierno nacional en el actual Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

2.2. Composición de la recaudación del Impuesto a las Ganancias

El Impuesto Nacional a las Ganancias constituye un gravamen que afecta a materias imposables de diverso origen. Desde el punto de vista del tipo de contribuyente, el impuesto registra como sujetos pasivos a las sociedades de capital (ganancias de sociedades) y a los contribuyentes personales (ingresos de personas físicas). Dentro de éstos, figuran las contribuciones personales y las retenciones de terceros, sean individuales o sobre sueldos en el caso de personas en relación de dependencia.

Los antecedentes que se disponen sobre impuesto determinado por tipo de contribuyente, datan de los años 1989 y 1990. También se dispone del procesamiento de datos correspondientes a algunos años de la década de los setenta.

Con relación a estos últimos, en un trabajo realizado en 1979, se obtuvo la información de la DGI que se muestra en el Cuadro N° 1a.

Cuadro N° 1a
Composición de la recaudación del Impuesto a las Ganancias

Sujeto	Año		
	1975	1976	1977
Sociedades de Capital	43,1	66,3	72,9
Contribuyentes personales y retenciones individuales	51,1	32,2	25,6
Contribuyentes personales	25,7	10,8	12,0
Retenciones individuales	25,4	21,4	13,6
Retenciones sobre sueldos	5,8	1,5	1,5

Fuente: Piffano, H. (Director), 1979.

Hasta 1975 el rubro "sociedades de capital" comprendía en su casi totalidad, a las sociedades anónimas. A partir de esa fecha se incorpora a las sociedades de responsabilidad limitada y la parte solidaria de las sociedades en comandita por acciones, que declaraban antes a través de las presentaciones personales de los socios. Este cambio de cobertura explica el aumento en los años 1975 y 1977 de la recaudación

imputable a sociedades de capital, frente a la caída relativa de la correspondiente a contribuyentes personales.

El rubro "contribuyentes personales" comprende a todos aquellos responsables que presentan declaraciones juradas y pagan anticipos y retenciones, correspondientes a las cuatro categorías del impuesto (cinco en 1974), excluidas las sociedades de capital. Son ellos: profesionales, rentistas, sociedades personales, etc..

Debe recordarse asimismo que la mayoría de los asalariados que sufren retención en la fuente, no deben presentar declaración jurada anual; y sólo los de ingreso más alto, que generalmente perciben otras rentas, presentan su declaración anual y deducen lo retenido como pago a cuenta.

En el trabajo de Santiere, J.⁷, basando las estimaciones en los datos mostrados por nuestro trabajo previo, se expresa que "uniendo todos estos elementos con el conocimiento empírico de las modalidades de pago, retenciones, etc.," (*sic*), es posible afirmar que el 73% de la recaudación efectiva del Impuesto a las Ganancias corresponde a Sociedades de Capital y el 27% restantes a Personas Físicas.

Santiere utiliza luego el ponderador 0,73 para sociedades y 0,27 para personas en la distribución de ambas categorías en el rendimiento del Impuesto a las Ganancias por ramas de actividad (ver Cuadro 5 de su trabajo).

Consultando los datos más actualizados, correspondientes a los años 1989 y 1990, se obtiene la estructura que se expone en el Cuadro N° 1b.

Cuadro N° 1b
Composición del Impuesto a las Ganancias según
declaraciones juradas de los contribuyentes

Sujeto	Año	
	1989	1990
Pagos directos:	53,14	40,45
Sociedades de Capital	43,44	27,34
Contribuyentes individuales	9,70	13,11
Retenciones:	46,77	59,37
Retenciones individuales	6,28	13,76
Otras Retenciones	40,49	45,61
No codificado	0,09	0,18

Fuente: DGI.

Para poder determinar el impuesto correspondiente a Sociedades de Capital y a Personas Físicas, es necesario especificar qué parte de las retenciones corresponden a cada uno. Si se suman las contribuciones directas individuales a las retenciones individuales, se

⁷ Santiere, J., 1989

obtiene una participación de Personas Físicas del 15,99 % en 1989 y del 26,87% en 1990. Aceptando que parte de lo que se tributa a través de Otras Retenciones, pueda corresponder a Personas Físicas y no a Sociedades de Capital (por ejemplo, en lo que respecta a lo retenido por Escribanos), podría convenirse que la participación de Personas Físicas sería del 20% en 1989 y 30% en 1990, aproximadamente.

Tales porcentajes de participación confirman la estructura registrada en 1977. No obstante, es probable que en el futuro la participación de Personas Físicas resulte mayor. En tal sentido, en la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal se trabaja con una hipótesis para 1993 que elevaría al 35% la participación de Personas Físicas. Sin embargo, esto no podrá ser confirmado hasta que la DGI pueda sortear las dificultades de procesamiento de la información derivadas de la implantación del Sistema 2000.

Tratándose de una estimación para 1990 que coincide bastante con la extraída de nuestros antiguos cálculos y no existiendo elementos que permitan rectificaciones, hemos considerado conveniente mantener la misma participación de Personas Físicas y Sociedades de Capital. Asimismo, y en razón de la metodología que luego emplearemos en la asignación regional del rendimiento tributario, entendemos conveniente diferenciar, dentro del Impuesto de Personas Físicas, las retenciones sobre sueldos de las contribuciones personales, de manera que la participación respectiva quedaría con la siguiente estructura:

- Sociedades de capital	0.73
- Contribuciones personales y retenciones individuales	0.255
- Retenciones sobre sueldos	0.015

Recurriendo a estimaciones de la composición del valor agregado nacional en sus componentes: remuneración de los asalariados y excedente de explotación, según el trabajo de CEPAL de 1991, se obtiene la participación de ambos componentes en el producto bruto interno a costo de factores que muestra el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Argentina: distribución funcional del ingreso

Año	Remuneración asalariados	Excedente de explotación
1980	33,0	67,0
1981	31,1	68,9
1982	23,4	76,6
1983	27,1	72,9
1984	32,1	67,9
1985	32,1	67,9
1986	32,9	67,1
1987	31,9	68,1

Fuente: CEPAL (1991), Tomo 2, Anexo V.

Resulta interesante destacar la magnitud equivalente de la distribución funcional del ingreso, con la estimación de la composición del rendimiento del impuesto a las ganancias en renta de personas físicas y de sociedades de capital, resultando del orden de 0.3 y 0.7, respectivamente, en el primer caso, y de 0.27 y 0.73, como se indicara antes, en el segundo.

2.3. La asignación del rendimiento por provincia

Dado que la información sobre la distribución geográfica del rendimiento tributario es inexistente, se ha intentado una forma indirecta de aproximarse a su estimación.

A continuación se ensayan los criterios metodológicos que permiten definir variables "proxy" para cada uno de los tres componentes antes citados.

a) Retenciones sobre sueldos

Asumiendo como válida una homogénea distribución regional del salario medio de los trabajadores, es posible estimar la distribución de la remuneración de los asalariados por provincia, según los datos de población económicamente activa ocupada y, de esta manera, aproximarnos a la asignación regional de esta porción del ingreso nacional, que asimismo permite asignar la porción menor del rendimiento del impuesto a las ganancias correspondiente a lo tributado por las personas físicas en relación de dependencia (el 0.015 del rendimiento del impuesto). Este criterio, adicionalmente, implica el supuesto de una estructura distributiva de los asalariados en relación de dependencia y los que no lo son, equivalente en cada provincia.

En el Cuadro N° 3 se detalla la información sobre población económicamente activa corregida por tasa de actividad, de acuerdo con datos suministrados por el Ministerio de Economía de la Nación. Se ha adoptado el promedio registrado de tasa de actividad correspondiente a los registros de octubre de 1992 y mayo 1993, por considerar que la estructura de mediano plazo no debe registrar situaciones puntuales de muy corto plazo.

b) Contribuciones personales y retenciones individuales

Para las contribuciones personales, se adopta el criterio de asimilar el rendimiento tributario de este componente a la distribución del promedio simple de la estructura poblacional referida a las personas pertenecientes a los grupos 1 y 2 de la clasificación de la población económicamente activa por categoría ocupacional (profesionales liberales y dirigentes de empresas), según datos del Censo Nacional 1980, y el resultado de un indicador combinado de nivel de bienestar o riqueza, que se emplea como *proxy* de la capacidad de generación de renta y de consumo familiar, y que comprende a su vez al promedio simple de las siguientes variables: consumo de energía eléctrica de uso residencial per cápita, población con nivel educativo de nivel superior o universitario completo, existencia de viviendas del Tipo A y Departamentos y condición de propiedad (porcentaje de propietarios) y automotores por cada cien habitantes y consumo de nafta especial por cada cien habitantes.

En el Cuadro N° 4 se muestra la estructura regional de los grupos 1 y 2 de la población económicamente activa por categoría ocupacional, es decir, a los profesionales liberales y dirigentes de empresas.

Cuadro N° 3
Asignación del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas
en relación de dependencia

PROVINCIA	Estructura (%) (1)
CAPITAL FEDERAL	11,0
BUENOS AIRES	39,0
CATAMARCA	0,7
CÓRDOBA	8,2
CORRIENTES	1,9
CHACO	2,3
CHUBUT	1,1
ENTRE RÍOS	2,9
FORMOSA	1,0
JUJUY	1,3
LA PAMPA	0,8
LA RIOJA	0,6
MENDOZA	4,3
MISIONES	2,3
NEUQUEN	1,2
RÍO NEGRO	1,7
SALTA	2,5
SAN JUAN	1,4
SAN LUIS	0,9
SANTA CRUZ	0,5
SANTA FE	8,8
SANTIAGO DEL ESTERO	1,8
TUCUMÁN	3,3
TIERRA DEL FUEGO	0,2

(1) Estructura regional de la población económicamente activa corregida por tasa de actividad promedio (oct 92 - may 93).

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

En el Cuadro N° 5 se presentan los indicadores de bienestar o riqueza detallados antes. Finalmente, en el Cuadro N° 6, se muestran los porcentajes de asignación resultantes del componente bajo estudio.

Cuadro N° 4
Estructura regional de profesionales y
dirigentes de empresa

PROVINCIA	%
CAPITAL FEDERAL	31,0
BUENOS AIRES	31,2
CATAMARCA	0,4
CÓRDOBA	8,8
CORRIENTES	1,2
CHACO	1,2
CHUBUT	0,8
ENTRE RÍOS	2,1
FORMOSA	0,4
JUJUY	0,8
LA PAMPA	0,6
LA RIOJA	0,4
MENDOZA	3,6
MISIONES	1,0
NEUQUEN	0,7
RÍO NEGRO	1,1
SALTA	1,5
SAN JUAN	1,0
SAN LUIS	0,6
SANTA CRUZ	0,4
SANTA FE	7,8
SANTIAGO DEL ESTERO	0,8
TUCUMÁN	2,3
TIERRA DEL FUEGO	0,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC según datos del Censo de Población de 1980.

Cuadro N° 5
Estructura regional de los indicadores de bienestar o riqueza

Provincia	Cons Ener Resid	Vivienda			Educ Sup y Univ	Automotores			Prom Simple
		Tipo	Prop	Ind		Auto	Nafta	Ind	
CAPITAL FED	18,3	14,7	11,3	13,0	28,4	15,5	8,4	12,0	17,9
BUENOS AS	39,3	41,2	42,4	41,8	30,9	6,0	5,1	5,4	29,4
CATAMARCA	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5	0,8	2,2	1,5	0,8
CÓRDOBA	7,1	9,3	8,3	8,8	9,6	6,1	5,1	5,6	7,7
CORRIENTES	1,8	1,4	1,9	1,7	1,4	3,0	2,3	2,6	1,8
CHACO	1,9	1,2	1,9	1,6	1,3	1,4	1,6	1,5	1,6
CHUBUT	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	6,6	6,6	6,6	2,4
ENTRE RÍOS	2,6	2,9	3,1	3,0	2,4	4,4	3,5	3,9	3,0
FORMOSA	0,8	0,5	0,9	0,7	0,5	1,4	1,4	1,4	0,8
JUJUY	0,8	0,9	1,1	1,0	0,7	1,8	1,3	1,6	1,0
LA PAMPA	1,0	1,0	0,9	1,0	0,6	7,8	6,4	7,1	2,4
LA RIOJA	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	1,9	3,5	2,7	1,1
MENDOZA	3,6	4,2	3,8	4,0	3,7	5,0	4,1	4,6	4,0
MISIONES	1,6	1,0	1,8	1,4	1,2	2,6	2,1	2,4	1,7
NEUQUEN	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	4,1	5,3	4,7	1,9
RÍO NEGRO	1,4	1,4	1,3	1,3	1,1	5,3	5,6	5,5	2,3
SALTA	1,4	1,5	1,7	1,6	1,5	2,4	2,2	2,3	1,7
SAN JUAN	1,1	1,3	1,3	1,3	1,2	4,3	3,2	3,7	1,8
SAN LUIS	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	2,9	4,7	3,8	1,5
SANTA CRUZ	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	4,8	8,2	6,5	1,9
SANTA FE	9,8	9,4	9,5	9,5	8,4	6,7	4,0	5,4	8,3
SGO DEL EST	0,9	0,9	1,5	1,2	0,9	1,3	1,3	1,3	1,1
TUCUMÁN	2,2	2,3	2,6	2,5	2,5	2,5	1,9	2,2	2,4
T. DEL FUEGO	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	1,4	10,0	5,7	1,5

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Secretaría de Energía de la Nación y ADEFA.

Cuadro N° 6
Asignación del rendimiento por contribuciones
personales y retenciones individuales

Provincia	Coefic Cdro N°4	Coefic Cdro N°5	Promedio Simple
CAPITAL FEDERAL	31,0	17,9	24,5
BUENOS AIRES	31,2	29,4	30,3
CATAMARCA	0,4	0,8	0,6
CÓRDOBA	8,8	7,7	8,3
CORRIENTES	1,2	1,8	1,5
CHACO	1,2	1,6	1,4
CHUBUT	0,8	2,4	1,6
ENTRE RÍOS	2,1	3,0	2,5
FORMOSA	0,4	0,8	0,6
JUJUY	0,8	1,0	0,9
LA PAMPA	0,6	2,4	1,5
LA RIOJA	0,4	1,1	0,8
MENDOZA	3,6	4,0	3,8
MISIONES	1,0	1,7	1,3
NEUQUEN	0,7	1,9	1,3
RÍO NEGRO	1,1	2,3	1,7
SALTA	1,5	1,7	1,6
SAN JUAN	1,0	1,8	1,4
SAN LUIS	0,6	1,5	1,0
SANTA CRUZ	0,4	1,9	1,2
SANTA FE	7,8	8,3	8,1
SGO DEL ESTERO	0,8	1,1	1,0
TUCUMÁN	2,3	2,4	2,3
TIERRA DEL FUEGO	0,1	1,5	0,8

Fuente: elaboración propia en base Cuadros N° 4 y 5.

c) Impuesto a las Ganancias de sociedades de capital

Para el caso de sociedades se adopta como *proxy* de la distribución regional una estimación del excedente de explotación. A tal fin, se utiliza la estructura del producto regional según estimaciones del CFI, aplicado al PBIcf de nivel nacional, a la que se le deduce la participación de las remuneraciones, de acuerdo a lo estimado para el primer componente en el apartado a) y las estimaciones de CEPAL.

En el Cuadro N° 7 se muestra la estructura del PBI regional, correspondiente a los años 1970, 1980 y 1985, y el promedio simple de estos tres años. Se estima que para un estudio de asignación tributaria como el que nos ocupa, la situación económica provincial de mediano plazo puede bien ser aproximada por este promedio simple, descuidándose los problemas de coyuntura. Esto implica aceptar posibles sesgos no estimados en el muy corto plazo, debido a cambios en la situación de las economías

regionales que obviamente habrán de determinar, en cierta magnitud no estimada, distintas participaciones relativas de cada jurisdicción.

Cuadro N° 7
Estructura del producto bruto regional

Provincia	1970	1980	1985	Promedio Simple
CAPITAL FEDERAL	28,4	26,2	22,9	25,8
BUENOS AIRES	33,8	31,8	33,8	33,2
CATAMARCA	0,3	0,4	0,5	0,4
CÓRDOBA	6,5	7,2	7,5	7,1
CORRIENTES	1,3	1,4	1,3	1,3
CHACO	1,0	1,2	1,1	1,1
CHUBUT	1,2	1,7	1,5	1,5
ENTRE RÍOS	2,5	2,2	2,1	2,3
FORMOSA	0,4	0,4	0,4	0,4
JUJUY	0,8	1,1	1,1	1,0
LA PAMPA	0,8	0,8	1,1	0,9
LA RIOJA	0,2	0,3	0,3	0,3
MENDOZA	4,9	3,8	4,4	4,4
MISIONES	0,7	1,0	1,0	0,9
NEUQUEN	0,7	1,7	1,5	1,3
RÍO NEGRO	1,2	1,4	1,6	1,4
SALTA	1,3	1,6	1,9	1,6
SAN JUAN	0,8	1,0	1,0	0,9
SAN LUIS	0,5	0,6	0,7	0,6
SANTA CRUZ	0,6	0,8	0,7	0,7
SANTA FE	8,8	9,4	9,7	9,3
SGO DEL ESTERO	0,9	1,0	0,9	0,9
TUCUMÁN	2,1	2,8	2,9	2,6
TIERRA DEL FUEGO	0,1	0,2	0,2	0,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del CFI.

En el Cuadro N° 8 se detalla la estructura del "PBI Regional", obtenida de aplicar los porcentajes del Cuadro N° 7 al PBI nacional a costo de factores estimado por CEPAL para 1987, la distribución de la estructura del componente "Remuneración de los asalariados", obtenida de aplicar los coeficientes del Cuadro N° 3 a la remuneración de los asalariados estimados por CEPAL para ese mismo año, y la diferencia entre ambos conceptos, es decir, la distribución de la estructura regional del "Excedente de explotación". Los porcentajes de la última columna del cuadro son los empleados como asignador del componente "ganancia de sociedades de capital".

Finalmente, en el Cuadro N° 9 se resumen los valores del Impuesto a las Ganancias asignados a cada jurisdicción, para una recaudación total estimada por la DGI para 1993 de \$4.272,3 millones.

Cuadro N° 8
Estructura regional del excedente de explotación.
Asignación del rendimiento del Impuesto a
las Ganancias de sociedades de capital
- en miles de pesos de 1987 -

Provincia	PBIcf 1987	Remuneración Asalariados	Excedente de Explotación	Estructura (%)
CAPITAL FED	5.557	755	4.802	32,7
BUENOS AIRES	7.151	2.678	4.473	30,5
CATAMARCA	86	48	38	0,2
CÓRDOBA	1.529	563	966	6,6
CORRIENTES	280	130	150	1,0
CHACO	237	158	79	0,5
CHUBUT	323	76	247	1,7
ENTRE RÍOS	495	199	296	2,0
FORMOSA	86	76	10	0,1
JUJUY	215	89	126	0,8
LA PAMPA	194	55	139	1,0
LA RIOJA	65	41	24	0,2
MENDOZA	948	295	653	4,5
MISIONES	194	158	36	0,2
NEUQUEN	280	82	198	1,3
RÍO NEGRO	302	124	178	1,2
SALTA	345	172	173	1,2
SAN JUAN	194	103	91	0,6
SAN LUIS	129	62	67	0,5
SANTA CRUZ	151	34	117	0,8
SANTA FE	2.003	604	1.399	9,5
SGO DEL ESTERO	194	124	70	0,5
TUCUMÁN	560	227	333	2,3
TIERRA DEL FUEG	22	14	8	0,1
TOTAL PAÍS	21.540	6.867	14.673	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del CEPAL y Cuadros N° 3 y 7.

Cuadro N° 9
Asignación del rendimiento del Impuesto
a las Ganancias año 1993 por jurisdicción
(En millones de \$)

Provincia	Reten Sued	Contri Person	Subtot Per/Fis	Estruct %	Ganan Socied	Total	Estruct %
CAP FED	7,1	266,9	274,0	23,7	1.019,8	1.293,8	30,3
BS AS	25,0	330,1	355,1	30,8	951,2	1.306,3	30,6
CATAMAR	0,5	6,5	7,0	0,6	6,2	13,2	0,3
CÓRDOBA	5,3	90,4	95,7	8,3	205,8	301,5	7,1
CORRIENT	1,2	16,3	17,5	1,5	31,1	48,6	1,1
CHACO	1,5	15,3	16,8	1,5	15,6	32,4	0,8
CHUBUT	0,7	17,4	18,1	1,6	53,0	71,1	1,7
E. RÍOS	1,9	27,2	29,1	2,5	62,4	91,5	2,1
FORMOSA	0,6	6,5	7,1	0,6	3,1	10,2	0,2
JUJUY	0,8	9,8	10,6	0,9	25,0	35,6	0,8
LA PAMPA	0,5	16,3	16,8	1,5	31,2	48,0	1,1
LA RIOJA	0,4	8,7	9,1	0,8	6,3	15,4	0,4
MENDOZA	2,8	41,4	44,2	3,8	140,3	184,5	4,3
MISIONES	1,5	14,2	15,7	1,4	6,3	22,0	0,5
NEUQUEN	0,8	14,4	15,2	1,3	40,5	55,7	1,3
RÍO NEGRO	1,1	18,5	19,6	1,7	37,5	57,1	1,3
SALTA	1,6	17,4	19,0	1,6	37,5	56,5	1,3
SAN JUAN	0,9	15,3	16,2	1,4	18,7	34,9	0,8
SAN LUIS	0,6	10,9	11,5	1,0	15,6	27,1	0,6
STA. CRUZ	0,3	13,1	13,4	1,2	25,0	38,4	0,9
SANTA FE	5,6	88,2	93,8	8,1	296,3	390,1	9,2
SGO EST	1,2	10,9	12,1	1,1	15,6	27,7	0,7
TUCUMÁN	2,1	25,0	27,1	2,3	71,7	98,8	2,3
T. DEL FUEG	0,1	8,7	8,8	0,8	3,1	11,9	0,3
TOTAL PAÍS	64,1	1.089,4	1.153,5	100,0	3.118,8	4.272,3	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DGI y otras fuentes.

Los resultados obtenidos, en lo relativo a la Provincia de Buenos Aires, son coincidentes con los hallados en el estudio anterior ya citado para los años 70. En efecto, el porcentaje de participación en el rendimiento del Impuesto a las Ganancias asignable a la Provincia de Buenos Aires encontrados entonces, fueron los siguientes: Año 1970: 30,4%; Año 1974: 30,1%; Año 1977: 27,3%. La nueva estimación arroja un 30,6%.

2.4. El rendimiento del Impuesto a las Ganancias por deciles de la distribución del ingreso

Para este punto hemos de recurrir al trabajo de Santiere de 1989 (op. cit.), en el que se procede a la asignación del producido del impuesto por tramos (deciles) de distribución del ingreso.

Santiere trata separadamente el producido del Impuesto a las Ganancias correspondiente a personas físicas y el de sociedades de capital. Para el caso de personas físicas, realiza un cálculo que toma como punto de partida el ingreso de cada hogar (presunto declarante y contribuyente), eliminando todos los estratos colocados bajo el mínimo no imponible y liquidando el impuesto, con las deducciones y tasas pertinentes, para los restantes tramos. De esta manera, obtiene un impuesto potencial, cuya distribución por escala de ingreso se comporta (como hipótesis) en forma similar al impuesto efectivamente pagado.

En el caso de sociedades de capital adopta el supuesto de mantenimiento de la carga sobre los accionistas, sin desplazamientos hacia adelante. Utiliza entonces la distribución de empresarios (empleadores) derivada de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC.

Las cifras de la EPH utilizadas por Santiere, según reconoce en su trabajo, fueron adaptadas por Orsatti A. y Beccaria L. (1986) y éstas, a su vez, debieron ser elaboradas por Santiere para los fines del estudio de incidencia.

La metodología presupone que las utilidades percibidas por el conjunto de empresarios se distribuyen por escala de ingresos en forma similar a las ganancias de Sociedades de Capital asignadas a sus accionistas.

Para poder efectuar tal distribución, Santiere efectúa un cálculo de la asignación del rendimiento del impuesto por sectores de actividad económica. A tal fin reconoce el haber efectuado una adaptación de tabulaciones no definitivas realizadas por la Dirección General Impositiva para los años 1980 y 1981. Asimismo, incluye al sector Familias, que capta los pagos de impuestos por sueldos y salarios.

Santiere observa que la estructura de los cuadros de la DGI parecen ser consistentes y la participación sectorial en el impuesto determinado se considera una aproximación al concepto de "carga financiera impositiva" (que incluye costos financieros por el cumplimiento de pago de las obligaciones tributarias), dado las características de este gravamen.

Las participaciones de cada sector son ponderadas luego por el coeficiente 0,73% en el caso de sociedades y 0,27% en el de personas, lo que determina el asignador definitivo del Impuesto a las Ganancias. Estos asignadores sectoriales se mantienen constantes en todo el período estudiado y se aplican a la recaudación de cada año.

En el Cuadro N° 10 se muestran los resultados obtenidos por Santiere para el año 1986. Algunos cambios menores en los coeficientes correspondientes al total, por diferencias de cálculo de las planillas originales del trabajo de Santiere, debieron ser subsanados en la presente elaboración.

Cuadro N° 10
Asignación del Impuesto a las Ganancias por
tramos (deciles) de la distribución del ingreso nacional
Año 1986

Deciles	Personas Físicas	Sociedades de Capital	Total
1er. Decil	0,00	0,00	0,00
2do. Decil	0,00	0,00	0,00
3er. Decil	0,00	0,00	0,00
4to. Decil	0,00	0,00	0,00
5to. Decil	0,00	0,00	0,00
6to. Decil	0,00	0,00	0,00
7mo. Decil	0,7	0,00	0,2
8vo. Decil	4,3	5,4	5,1
9no. Decil	14,1	9,0	10,4
10mo. Decil	80,9	85,6	84,3

Fuente: Santiere, J., 1989, Cuadro N° 3.

2.5. El nuevo Impuesto Provincial a las Ganancias

La estimación del probable producido de un Impuesto Provincial a las Ganancias, a partir de los cálculos efectuados para el Impuesto a las Ganancias nacional, debe intentarse con el objeto de analizar tres aspectos importantes:

- a) la incorporación de nuevos estratos como contribuyentes, que elevarán el rendimiento tributario global.
- b) la modificación en la incidencia redistributiva de la reforma.
- c) la modificación de la asignación por niveles de gobierno (distribución primaria) y regional o por provincias (distribución secundaria), del producido de la imposición directa respecto de lo ingresado a cada jurisdicción actualmente como rendimiento del Impuesto a las Ganancias preexistente.

En el presente capítulo se encara el análisis de los dos primeros puntos, en tanto que el punto c), referido a la incidencia sobre la estructura federal de la reforma, se pospone para un futuro trabajo.

En el Cuadro N° 11 se muestra la Distribución del Ingreso Nacional para el año 1986, estimada por Santiere para ese año, y se calculan los ingresos medios anuales de cada decil correspondientes al ingreso nacional estimado para el año 1993 por el Ministerio de Economía de la Nación. Vale decir, asumiendo que se mantiene vigente la estructura detectada por Santiere para 1986, y para una población equivalente a la registrada por el Censo Nacional de 1991.

Ahora bien, según se mostrara en el Cuadro N° 10, el pago del Impuesto a las Ganancias, corresponde a los últimos cuatro deciles. Como se indicara, según la DGI, para 1993 el producido del Impuesto a las Ganancias fue de \$ 4.272,3 millones (lo que representa el 1,7% del PBI estimado para ese año), de manera que el monto asignable por decil, es el que se muestra en el Cuadro N° 12.

Cuadro N° 11
Distribución del ingreso nacional por deciles

Deciles	Porcentaje del Ingreso Total 1986	Distribución del Ingreso 1993 por Tramos (En millones \$)	Ingreso Anual per Capita'93 de Cada Decil (En miles \$)
1er. Decil	1,7	4.379	1.343
2do. Decil	2,5	6.440	1.975
3er. Decil	3,5	9.016	2.764
4to. Decil	4,8	12.365	3.791
5to. Decil	5,9	15.198	4.660
6to. Decil	7,2	18.547	5.687
7mo. Decil	9,3	23.957	7.345
8vo. Decil	11,5	29.624	9.083
9no. Decil	16,3	41.988	12.874
10mo. Decil	37,3	96.084	29.460
Total	100,0	257.597	7.898

Fuente: elaboración propia en base a datos de Santiere, J. (1989), Ministerio de Economía e INDEC.

Cuadro N° 12
Asignación del actual Impuesto a las Ganancias
por deciles de distribución del ingreso
- 1993 -

Decil	Monto (En millones de \$)
7mo.	8,5
8vo.	217,9
9no.	444,3
10mo.	3.601,6
TOTAL	4.272,3

Fuente: elaboración propia en base a Cuadro N° 10 y datos de la DGI.

Si, por ejemplo, se decidiera establecer un Impuesto Provincial a las Ganancias con alícuota (proporcional) del 2%, para que tributen las personas que estén ubicadas a partir del tercer quintil (quinto y sexto deciles, que totalizan aproximadamente 1.630.000 familias ó estimativamente 6.524.000 personas), y se permitiera deducir a tal fin un porcentaje de ingreso destinado al ahorro, estimado en el 5% para el tercer quintil, 10% para el cuarto quintil y 15% para el quinto quintil, y, finalmente, se mantuviera sin variantes el impuesto nacional (progresivo) a las ganancias, se obtendrían los rendimientos indicados en el Cuadro N° 13.

Cuadro N° 13
Estimaciones de los rendimientos tributarios

Decil	Impuesto Provincial a las Ganancias	Impuesto Nacional a las Ganancias	Rendimiento Total
5to.	288,8	0	288,8
6to.	352,4	0	352,4
7mo.	431,2	8,5	439,7
8vo.	533,2	217,9	751,1
9no.	713,8	444,3	1,158,1
10mo.	1.633,4	3.601,6	5.235,0
Total	3.952,8	4.272,3	8.225,1

Fuente: elaboración propia en base a cuadros anteriores.

En base al cálculo previo, y asumiendo un rendimiento por provincias parejo con el Impuesto (nacional) a las Ganancias, es posible estimar para el caso de la Provincia de Buenos Aires, una recaudación del Impuesto Provincial a las Ganancias de alrededor de \$ 1.200,0 millones. El nuevo rendimiento ubicaría a la imposición directa atribuible a

los Impuestos Nacional y Provincial a las Ganancias en el 3,2% del PBI (contra el 1,7% actual de Ganancias).

En el cálculo anterior se ha asignado la porción del impuesto que corresponde a sociedades de capital a las familias, no contemplándose a su vez en el mismo la posibilidad de permitir la deducción del impuesto pagado al nivel provincial en la liquidación del impuesto nacional a las Ganancias, dada la dificultad de poder estimar los cambios en la progresividad y los rendimientos por deciles luego de tal modificación, para el caso de personas físicas.

Un cálculo más ajustado puede hacerse, sin embargo, separando la renta de sociedades de capital, que tributa con alícuota proporcional, y en este caso, permitiendo deducir el impuesto provincial. En tal caso, si del total estimado para el nuevo impuesto provincial (\$ 3.952,8 millones, según el Cuadro N° 6), se extrae el monto que corresponde a sociedades de capital (73%), el impuesto nacional se reduciría en \$ 1.185,8 millones. De esta manera, se tendría una magnitud de presión tributaria menor de alrededor del 2,7% del PBI.

Finalmente, si se visualizara al nuevo Impuesto Provincial a las Ganancias, como abarcativo exclusivamente de la renta de personas físicas, es decir, excluyendo la porción de renta asignable a los diferentes deciles por la propiedad de las familias del capital accionario de las sociedades de capital, sólo correspondería computar como posible rendimiento del nuevo impuesto al 27% de los valores hallados en el Cuadro N° 13. Los valores finales del rendimiento del nuevo impuesto son en tal caso los mostrados por el Cuadro N° 14, y la distribución del rendimiento por jurisdicción sería la ya mostrada en el Cuadro N° 9 (cuarta columna).

Cuadro N° 14
Estimación de los rendimientos tributarios con un Impuesto
Provincial a las Ganancias de Personas Físicas

Decil	Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Físicas	Impuesto Nacional a las Ganancias	Rendimiento Total
5to.	78,0	0	78,0
6to.	95,2	0	95,2
7mo.	116,4	8,5	124,9
8vo.	144,0	217,9	361,9
9no.	192,7	444,3	637,0
10mo.	441,0	3.601,6	4.042,6
TOTAL	1.067,3	4.272,3	5.339,6

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, que participa con el 30,8% de lo recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas (aportes de personas en relación de dependencia y aportes y retenciones individuales), el rendimiento que obtendría del nuevo impuesto provincial ascendería a \$ 328,7 millones. La tributación sobre los ingresos, agregada a nivel nacional, en este caso alcanzaría al 2,1% del PBI (vs. el 3,2% de la versión del impuesto comprensiva de la renta de sociedades de capital sin deducción en el impuesto nacional, del 2,7% en la versión con deducción en el

impuesto nacional de lo tributado a través de las sociedades de capital y del 1,7% del actual impuesto nacional).

En cuanto al efecto redistributivo de la reforma, en el Cuadro N° 15 pueden verse las dos distribuciones después de impuestos, para el caso de un aumento de la presión tributaria al 3,2% del PBI, es decir, con un impuesto provincial a las ganancias comprensivo de las ganancias de sociedades de capital. La inclusión del Impuesto provincial mejora levemente el perfil progresivo del ingreso disponible. De adoptarse el criterio de permitir deducir el impuesto provincial correspondiente a sociedades de capital en el impuesto nacional a las ganancias, el efecto reduciría muy probablemente el efecto sobre la progresividad. Finalmente, si el impuesto provincial sólo contemplara gravar la renta de las personas físicas, el efecto de la progresividad sería quizás negativo (al incorporar en la base de contribuyentes a los quintiles medios que hoy no tributan este impuesto), en cuyo caso desde el punto de vista de la equidad distributiva, sería necesario compensarlo con una reducción en la imposición indirecta (por ejemplo, reduciendo la alícuota del IVA provincial), es decir, dejando constante la presión tributaria pero con una estructura tributaria con mayor basamento en la imposición directa.

Finalmente, se señala que en el estudio amplio realizado bajo el Convenio con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, se efectúa un análisis comparado internacional donde se demuestra la asociación positiva existente entre sistemas tributarios con descentralización de impuestos al ingreso en los gobiernos locales y progresividad de los mismos. La experiencia de los países Nórdicos constituye un ejemplo de este tipo de situación. Estructuras tributarias de países de fuerte vocación federal, como Estados Unidos y Suiza, también corroboran esta observación. En el Apéndice 2 se presenta una síntesis de estas experiencias internacionales.

Cuadro N° 15
Distribución del ingreso nacional por deciles
después de los Impuestos Provincial y Nacional a las Ganancias

Deciles	Ingreso antes de Impuestos a las Ganancias		Ingreso disponible después de Impuesto a las Ganancias Nac		Ingreso disponible después de Impuesto a las Ganancias Nac y Prov	
	Mill de \$	%	Mill de \$	%	Mill de \$	%
1er. Decil	4.379	1,7	4.379	1,7	4.379	1,8
2do. Decil	6.440	2,5	6.440	2,5	6.440	2,6
3er. Decil	9.016	3,5	9.016	3,6	9.016	3,6
4to. Decil	12.365	4,8	12.365	4,9	12.365	5,0
5to. Decil	15.198	5,9	15.198	6,0	14.909	6,0
6to. Decil	18.547	7,2	18.547	7,3	18.195	7,3
7mo. Decil	23.957	9,3	23.948	9,5	23.517	9,4
8vo. Decil	29.624	11,5	29.406	11,6	28.873	11,5
9no. Decil	41.988	16,3	41.544	16,4	40.830	16,4
10mo. Decil	96.084	37,3	92.482	36,5	90.849	36,4
Total	257.597	100,0	253.325	100,0	249.373	100,0

Fuente: elaboración propia en base a cuadros anteriores.

Apéndice 1

La imposición directa base-consumo⁸

A.1.1. Introducción

En Bolivia en 1994 no existía un impuesto a las ganancias de sociedades. Su anterior vigente hasta 1986 no lograba recaudar. Su sustituto desde entonces, un impuesto sobre los activos de las empresas, tampoco logró éxito recaudatorio. McLure y Zodrow pensaron entonces en un “impuesto al cash-flow de los negocios” como más atractivo para fomentar el ahorro y la inversión⁹, junto con un “impuesto sobre la renta del trabajo para las personas físicas”. Ambos constituyendo un **sistema de imposición directa al consumo**.

Existen dos formas puras de establecer un impuesto directo al consumo (en base al *cash-flow*) que consisten en permitir la inmediata deducción a los ingresos de los flujos reales o no financieros de los gastos, pero se diferencian con relación al tratamiento de la deuda y los intereses. Como en el análisis de ambas alternativas para empresas y para personas surgen diferentes ventajas y desventajas, McLure y Zodrow han propuesto un esquema híbrido que aplica una variante a empresas y otra a personas físicas.

Las diferencias de esta forma de imposición con un impuesto a la renta, permiten advertir, asimismo, las diferencias de las dos alternativas.

(a) Transacciones reales

Bajo un impuesto a la renta convencional las empresas contribuyentes mantienen un registro contable de las amortizaciones de sus activos y de los inventarios para determinar el costo de las ventas. Bajo un impuesto directo base-consumo, en cualquiera de sus dos variantes, se admite la inmediata deducción (“*expensing*”) de todas las adquisiciones o gastos legalmente ligados a la actividad empresaria.

(b) Transacciones financieras

Mientras que ambas variantes de imposición directa base-consumo son similares en el tratamiento de los flujos reales, difieren en cuanto a los flujos financieros.

En el impuesto a la renta convencional los gastos por intereses son deducibles y los ingresos por intereses ganados son gravables. En cambio, los flujos por las transacciones del principal (endeudamiento) no tienen consecuencias impositivas.

Por contraste, un **Impuesto al Ingreso Consumido (CIT o Consumed Income Tax)**, de variante de imposición directa base-consumo, contempla en el flujo un tratamiento completo de las transacciones de tomar y dar prestado dinero (**CFTBL o Cash-Flow Treatment of Borrowing and Lending**).

⁸ Notas extraídas de Piffano, H. L. P. (1999) en base a McLure, C. y Zodrow, G., (1996).

⁹ La imposición base-consumo de este tipo, puede asimilarse al procedimiento sugerido por el método de “sustracción” en el IVA, con la ventaja de permitir la deducción de los pagos salariales, generando un incentivo a blanquear el empleo de la mano de obra.

Es decir, si bien se admite como en la imposición a la renta convencional, que se tengan en cuenta los pagos de intereses como deducibles y los intereses ganados como gravables o sumables en el total de los ingresos, los contribuyentes deben incluir los ingresos por la toma de créditos, así como la deducción de las pertinentes erogaciones al momento de las cancelaciones o devoluciones de dicho crédito.

Por el contrario, la variante de imposición directa base-consumo del **impuesto a los intereses exentos (YET o Yield Exemption Tax)**, es mucho más simple al ignorar tanto el flujo por intereses como del principal. En la propuesta para Colombia se los denominó “Alternativa del Impuesto Simplificado”.

Las dos variantes anteriores no efectúan diferencias entre empresas y personas físicas. Ambas variantes de imposición directa base-consumo (el CIT y el YET), se pueden aplicar a ambos tipos de contribuyentes. La tercer variante – **el Impuesto Híbrido al Consumo (HCT o Hybrid Consumption Tax)** – propone un tratamiento CFTBL para empresas, es decir, el CIT; en tanto propone un YET para personas físicas. La tabla mostrada en la página siguiente, reúne una síntesis de las propuestas que se han sugerido en este tipo de imposición.

A.1.2. Ventajas de un impuesto directo base-consumo

A.1.2.1. Ventajas económicas. Eficiencia y equidad

Un teorema estándar de la literatura en finanzas públicas es que la tasa marginal efectiva sobre el ingreso del capital bajo un impuesto base consumo, es cero. Por el contrario, la tasa marginal efectiva sobre el ingreso de una inversión financiada con capital propio bajo un impuesto a la renta tradicional, refleja el efecto combinado del impuesto a la renta sobre las utilidades de la sociedad y el impuesto a nivel individual de las personas físicas (accionistas) sobre los dividendos y ganancias del capital.

En cambio, una inversión financiada con endeudamiento, al ser deducibles los gastos por intereses en las empresas, la tasa marginal efectiva refleja exclusivamente la imposición a nivel individual del impuesto a la renta de las personas físicas aplicada a los intereses ganados. Por lo tanto, a menos que alguna licencia o exención impositiva provoque que el ingreso gravable resulte por debajo del ingreso o beneficio económico, la tasa marginal efectiva de un impuesto a la renta tradicional sobre los retornos del ahorro y la inversión resultará considerablemente superior a la tasa cero del impuesto directo al consumo. Por lo tanto, un impuesto al ingreso crea un sesgo tributario contra el ahorro, mientras que un impuesto base-consumo es neutral entre el consumo presente y el consumo futuro¹⁰.

¹⁰ Para ampliaciones sobre este punto ver Nota 13, Apéndices 4 y 5.

VARIANTES DEL IMPUESTO DIRECTO – BASE CONSUMO

RUBRO	IMPUESTO AL INGRESO (GANANCIAS) (IT)	IMPUESTO AL GASTO (GANANCIAS CONSUMIDAS) (CIT)	IMPUESTO AL INGRESO CON INTERESES EXENTOS (YET)	IMPUESTO AL INGRESO CONSUMIDO "HYBRID CONSUMPTION TAX" (HCT)			
				Versión McLURE ZODROW		Versión NUNN DOMINICI	
				EMPRES (CIT)	INDIVID (YET)	EMPRES (YET)	INDIVID (CIT)
		1) "R+F BASED TAX" Mead Commission (Institute of Fiscal Studies), 1978 2) "CASH FLOW ALTERNATIVE" US Treasury Department, 1977 3) "AARON AND GALPÉR PROP." 1985	1) "R-BASE TAX" Mead Commission (Institute of Fiscal Studies), 1978 2) "FLAT-TAX" Hall and Robushka 1995 3) "X-TAX" Bradford, 1986 4) "SIMPLIFIED ALTERNATIVE TAX" McLure, Mutti, Thuronyi and Zodrow, 1990 (Propuesto para Colombia)	"HYBRID CONSUMPTION TAX" McLure, Mutti, Thuronyi and Zodrow, 1990 (Propuesto para Bolivia)	"UNLIMITED SAVINGS ALLOWANCE (USA) TAX SYSTEM" Nunn and Dominici, 1995		
ACTIVOS AMORTIZABLES	Deducciones por amortización	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra		Deducción inmediata con la compra	
INCREMENTO DE INVENTARIO	Contabilidad de inventarios (FIFO, LIFO, etc.)	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra		Deducción inmediata con la compra	
INGRESOS POR USO DEL CREDITO	No gravados	Gravados	No gravados	Gravados	No gravados	No gravados	Gravados
EGRESOS POR AMORTIZACIÓN DE DEUDA	No gravados	Deducibles	No deducibles	Deducible	No deducible	No deducible	Deducible
INTERESES GANADOS	Gravados	Gravados	No gravados	Gravados	No gravados	No gravados	Gravados
INTERESES PAGADOS	Deducibles	Deducibles	No deducibles	Deducible	No deducible	No deducible	Deducible

FUENTE: elaboración propia en base a McLure y Zodrow (1996).

Desde el ángulo de la equidad, se suele pensar que un impuesto directo al consumo no agregaría mucho al objetivo de una mayor progresividad del sistema tributario. Sin embargo, esto no es así por cuanto es posible establecer alícuotas progresivas. Al menos, la existencia de un mínimo no imponible lo haría progresivo. Por otro lado, en el caso del impuesto a la renta tradicional, suele ocurrir que exenciones tributarias no demasiado explícitas u ocultas, contempladas en la mayoría de las legislaciones, suelen crear tasas marginales efectivas a las ganancias del capital "negativas". Por el contrario,

bajo un impuesto directo base-consumo, todos los contribuyentes están sujetos a una tasa marginal efectiva cero sobre el ingreso del capital, en tanto quedan sujetos a imposición los retornos (beneficios económicos) intra marginales.

No obstante los argumentos anteriores de McLure y Zodrow, con relación al empleo de este tipo de tributo en cabeza de los gobiernos subnacionales, cabe apuntar que no esta exenta para el caso del impuesto al *cash-flow* de las firmas, la tendencia a competir e incurrir en guerras tarifarias entre jurisdicciones en su intento de atraer inversiones a su territorio. En tal caso un acuerdo interjurisdiccional similar al requerido en el caso del IVA - origen sería necesario, especialmente respecto a exenciones y alícuotas.

A.1.2.2. Simplicidad

Tres razones son citadas por McLure y Zodrow con relación a la mayor simplicidad del impuesto directo base-consumo respecto al impuesto a la renta tradicional:

- a) La primera es que la base tributaria del impuesto es inmune a problemas de inflación, mientras que el Impuesto a los Ingresos (IT) (o *Income Tax*) requiere ajustes por inflación (tema de los activos amortizables y la valorización de los inventarios). Como en la variante YET las ganancias del capital están exentas o no son tomadas en cuenta, en la base bajo el CIT no puede existir imposición a las ganancias de capital puramente inflacionarias.
- b) En segundo lugar, se evitan los problemas de tiempo o cronología de las operaciones. No es necesario conocer el momento en el que deben imputarse los ingresos y el momento de computar las deducciones, problemas típicos de un IT. El impuesto directo base-consumo estando basados en el flujo de caja anual evita estos problemas.
- c) Finalmente, en el IT, de no contemplarse la integración del impuesto de la sociedad con el de la renta de personas físicas, se produce la doble imposición a los dividendos. Mientras que la doble imposición distorsiona las elecciones financieras de las firmas, resulta engorrosa o compleja la integración aún parcial o limitada a los dividendos. Este problema es evitado en el YET el quedar exentos los dividendos a nivel individual y los mismo resulta en el CIT que solo grava el ingreso consumido.

A.1.3. Relaciones entre el HCT y el IVA

A pesar que las variantes del impuesto directo base-consumo son similares en apariencia al IT, en realidad están más cercanamente relacionados con el impuesto “indirecto” al valor agregado, tanto en el concepto como en su estructura.

Un impuesto “indirecto” está basado en las transacciones y es soportado por los individuos indirectamente en la forma de mayores precios de los bienes consumidos o menores retornos de los factores que poseen. Un impuesto “directo” es fijado directamente sobre los individuos y, por lo tanto, pueden ser personalizados para reflejar diferencias en circunstancias individuales a través del uso de deducciones, exenciones y tasas marginales progresivas, como se desee. Pero la similitud deriva de que el Impuesto

al Valor Agregado es un impuesto que grava un “flujo”, en realidad el mismo que se tiene en cuenta para la variante YET del impuesto directo base-consumo. La diferencia es que en el YET son deducidos los costos laborales y la compra o venta de la tierra. En el caso del CIT existen dos ajustes adicionales: a) la inclusión de los ingresos por intereses, el recupero de las sumas prestadas a terceros y las sumas obtenidas por uso del crédito; y b) la deducción de los intereses pagados, el monto de las sumas dadas en préstamo a terceros y la amortización de las deudas. El HCT utiliza el criterio del YET para personas físicas y el CIT para empresas debido a los problemas que luego se analizan. Claramente, la variante YET es la más cercana al IVA.

El comercio internacional plantea algunos problemas específicos. Bajo el IVA las importaciones son gravadas a la tasa normal y las exportaciones son gravadas a tasa cero. Esto resulta así en el caso del IVA “destino”, con ajustes en frontera. Este principio de destino implica que los bienes que entran al comercio internacional lo hacen a tasa cero y la imposición grava por lo tanto el consumo doméstico. En la alternativa del IVA “origen” resulta que el valor agregado antes de la etapa de la importación está exento, en tanto que las exportaciones están gravadas. Por tanto esta modalidad grava a la producción doméstica.

Por varias razones se asume que el impuesto directo base-consumo que grave el flujo de caja sería un impuesto basado en el origen. El GATT admite ajustes en frontera solamente para los impuestos indirectos, y se asume que un impuesto al flujo de caja al estar personalizado en empresas o individuos y no en bienes, no será considerado indirecto. Por su parte tampoco el IRS (*Internal Revenue Service*) de los Estados Unidos habrá de permitir crédito fiscal por un impuesto de esta característica. Por lo tanto, para calcular la base sujeta a impuesto, en el impuesto directo base-consumo las exportaciones serían adicionadas a los ingresos sujetos al IVA, las importaciones serían exentas, y los insumos importados por las empresas serían deducibles¹¹.

La estimación de la base imponible de las variantes del impuesto directo base - consumo, puede deducirse a partir de la base del IVA, según el siguiente cuadro:

CALCULO DE LA BASE DEL IMPUESTO AL-CONSUMO A PARTIR DE LA BASE DEL IVA

INGRESOS GRAVADOS	EROGACIONES DEDUCIBLES
Ingresos sujetos al IVA, incluyendo los bienes sujetos a tasa cero como las exportaciones + Cualquier venta exenta en el IVA + Producido de la venta de tierras	Erogaciones que generan crédito IVA, incluyendo los insumos importados + Costos laborales + Sumas por compra de tierras
= Ingresos gravados bajo YET + Sumas tomadas a crédito + Repagos de sumas prestadas + Ingresos por intereses = Ingresos gravados bajo el CIT y HCT	= Erogaciones deducibles bajo YET + Amortización de deudas + Sumas dadas en préstamo + Gasto por intereses = Erogaciones deducibles bajo el CIT y HCT

¹¹ La compensación a las firmas exportadoras podría no obstante contemplarse desgravando del *cash-flow* neto el ingreso neto proveniente de las exportaciones, tal cual hoy se contempla en la Ley del Impuesto a las Ganancias (art. 20, inc.1). El cruce de información con la DGI, resolvería el problema de fiscalización de la administración tributaria subnacional.

McLure y Zodrow enumeran un conjunto de argumentos referidos a cuestiones de administración tributaria que deben tenerse en cuenta en las variantes del CIT y el YET, para firmas e individuos. Las dificultades encontradas por estos autores en ambas formas de imposición, conducen a la proposición de establecer la variante del sistema híbrido (HCT), es decir, el YET para individuos, y el CIT para las firmas.

A.1.4. Los aspectos de administración tributaria o el porqué del HCT de McLure y Zodrow

a) El impuesto a nivel de las empresas

La propuesta McLure-Zodrow es aplicar el criterio CFTBL a los flujos en el caso de empresas, es decir, el CIT. Aún cuando algunos autores señalan la complejidad y poca familiaridad con este tipo de imposición para los contribuyentes, en realidad las firmas suelen mantener registros completos (y usualmente computarizados) de sus créditos y deudas, con detalle de las transacciones de dar y tomar prestado. Asimismo aplicando el criterio CFTBL del CIT, a diferencia del YET, se evitan algunos problemas que se analizan seguidamente, los que surgirían de ser ignorados los préstamos a nivel empresario:

1) Exención de la intermediación financiera

De aplicar el sistema YET a las empresas implicaría que el *spread* de tasa de interés ganado por las instituciones financieras quedarían totalmente exentas, lo mismo que ocurre con un IVA tradicional.

Aún cuando un impuesto separado puede ser establecido a nivel de las instituciones financieras (caso IVA argentino para este tipo de instituciones), puede agregar complejidad y generar posibles distorsiones en la asignación de recursos entre actividades financieras y no financieras. En marcado contraste, el *spread* de tasa de interés ganado por tales instituciones es gravado automáticamente bajo el CFTBL.

2) Tratamiento de las firmas con flujo de caja negativo

Muchas firmas pueden experimentar flujos de caja negativos (NCF) (*Negative Cash-Flow*), pues el impuesto permite deducción de los erogables (“*expensing*”), en lugar de deducciones por depreciaciones. En principio, NCF no plantea problemas si se permite que el Estado devuelva o reintegre sumas (impuesto negativo) o devengue sumas con intereses incluidos para obligaciones tributarias futuras. Sin embargo, usualmente los gobiernos son renuentes a tal tipo de repagos o devengamientos con intereses a favor de los contribuyentes. Pero este temperamento crea un serio problema a un impuesto de base-consumo a nivel empresario; en particular, incrementa la tasa impositiva efectiva (moviendo al sistema tributario en dirección a un impuesto a la renta) y crea incentivos artificiales para consolidaciones, compra de empresas, etc., en un intento de transferir saldos de NCF entre empresas o firmas.

Aún permitiendo el devengamiento con intereses de los NCF para futuras obligaciones tributarias, surge el problema de la elección de la tasa de interés. Y es probable que tal tasa resulte menor al costo de oportunidad de los fondos para las empresas. Por lo tanto el problema subsiste, aunque con menor importancia.

Pero un hecho importante es que el criterio CFTBL, al incluir en el flujo los ingresos por uso del crédito (dinero tomado prestado por las firmas) en el caso de inversiones financiadas con endeudamiento, reducirá la probabilidad de que las firmas estén en una posición de NCF. Entonces todos los problemas comentados serán de poca probabilidad de ocurrencia, a diferencia del sistema YET que ignora las transacciones de crédito.

3) *Consecuencias recaudatorias*

En el caso del sistema YET que reemplazara a un sistema tributario preexistente, dada la ausencia del tratamiento CFTBL, muy probablemente provocará una caída en la recaudación durante los primeros años de su vigencia, que no se produciría con un sistema CIT.

4) *Oportunidades de elusión tributaria*

Un problema serio del sistema YET para las firmas es la de algunos arbitrajes y/o simulaciones a los que pueden recurrir los contribuyentes, debido a la asimetría que plantean.

Bajo el YET los intereses ganados están exentos mientras que otros ingresos están gravados y los intereses pagados no son deducibles mientras que otras erogaciones sí lo son. Otras entidades no sujetas al YET son típicamente indiferentes entre los ingresos por intereses ganados u otros tipos de ingresos y también con respecto a los gastos por intereses versus otro tipo de gastos.

Las firmas no alcanzadas por el YET serían firmas extranjeras, organizaciones sin fines de lucro exentas y, en ciertos casos, individuos sujetos al componente individual o personal del YET.

Asumiendo que la “firma” A es alcanzada por el impuesto YET y la “Entidad” B no, las técnicas de elusión podrían ser:

(1) La firma A vende su producto a la Entidad B y arregla con ésta un precio reducido a cambio de una tasa de interés superior a la de mercado en un préstamo de A a B, por ejemplo, justificado por una venta financiada; o, una tasa de interés menor a la de mercado en un préstamo de B a A.

La firma A se beneficia por una base gravable menor, mientras que la entidad B es indiferente a esta manipulación. Si ésta fuera una firma extranjera (o inclusive un individuo) sujeta a un impuesto a la renta, la menor deducción por los insumos adquiridos a A serían compensados por (a) una deducción superior en concepto de intereses pagados por el préstamo de A; (b) una menor tasa de interés cobrada del préstamo otorgado a A. Si B fuera una Entidad exenta, ninguna diferencia en los precios tiene consecuencias fiscales.

(2) La firma A compra productos a la Entidad B y arregla con ésta el pago de precios superiores a los de mercado a cambio de una menor tasa de interés sobre un préstamo otorgado por B a A; o, una tasa de interés superior a la de mercado de un préstamo de A a B.

La firma A se beneficia porque sus deducciones por los insumos adquiridos son mayores, mientras las diferencias en los intereses pagados no tienen efecto sobre sus obligaciones tributarias. Al mismo tiempo la Entidad B es nuevamente indiferente a esta manipulación.

Se habrá de notar adicionalmente que las oportunidades de entrar en arreglos de ventas con financiación atada, son generadas a través de este incentivo tributario, incluyendo los *leasing*.

Simulaciones como la de los ejemplos son de difícil auditoría y control. Eventualmente se requeriría el establecimiento de “techos” y “pisos” en los niveles de tasas de interés pactables a los fines impositivos y que los flujos financieros por préstamos entre partes involucradas en comercio sean tratados bajo el criterio de *cash-flow*. Esto acarrea dificultades de administración y fiscalización. Ninguno de estos problemas surge con el criterio CFTBL que aplica tratamiento uniforme al ingreso por intereses y al gasto por intereses y otras deducciones.

La necesidad de distinguir entre intereses deducibles y pagos no deducibles a través de dividendos, es la mayor desventaja de aplicar el criterio CFTBL a empresas. Este problema no surge bajo el YET, pues ni los intereses ni los dividendos son deducibles. No obstante, en balance el sistema CIT para empresas parece ser significativamente superior al YET sobre bases de administración tributaria.

b) El impuesto a nivel de los individuos

Por comparación, en el caso de las personas físicas, el criterio CFTBL sería dificultoso de aplicar y complejidades adicionales lo tornarían inaplicable en contribuyentes menos organizados administrativamente que las empresas. En cambio, el sistema YET sería preferible al CIT. Seguidamente se exponen algunos aspectos a considerar:

1) Simplicidad

El sistema YET evita el costo administrativo de tener que rastrear los ingresos por intereses, ganancias de capital y el retorno de inversiones iniciales. También evita los problemas asociados con la inclusión de los ingresos por créditos en la base gravada bajo el CIT, que resultaría impopular y un dramático apartamiento de la práctica presente o usual.

Una considerable cantidad adicional de guarda de comprobantes o registros de operaciones financieras que los individuos no suelen mantener por mucho tiempo en este tipo de transacciones, son necesarias como lo exige el CIT.

2) Abusos impositivos

El criterio CFTBL del CIT junto con tasas marginales progresivas crearían oportunidades de abusos bajo la forma de préstamos a bajo interés a personas menores, parientes jubilados o familiares. Similarmente, el tratamiento *cash-flow* permitiría cambios de base gravables entre miembros de la familia de altos a bajos tramos, de manera de estructurar las transacciones de forma tal que las deducciones fluyan a los

miembros con tramos gravables mas altos y los ingresos a los de tramos gravables mas bajos.

3) *Los problemas que surgirían con un tratamiento YET “limitado”, en los préstamos*

Se ha argumentado que una forma de reducir los problemas comentados en el apartado anterior sería el permitir que los individuos ignoren algún mínimo nivel de préstamos (por ejemplo, U\$S 20.000 por año) como sujetos a la base del *cash-flow*. Pero ello podría inducir a que los individuos alcanzados produzcan cantidades de préstamos a individuos sujetos al sistema YET, divididos en operaciones de montos menores con una sucesión de préstamos de corto plazo, o la acumulación de préstamos hacia fines de cada ejercicio fiscal, de manera de diferir el efecto del sistema CFTBL del CIT hacia futuros ejercicios.

4) *Manipulaciones internacionales*

Complicaciones internacionales pueden surgir de la aplicación del CIT en el caso de individuos que toman prestado dinero del exterior para financiar sus erogaciones y tales ingresos no son computados en el *cash-flow*, con poca probabilidad de éxito para detectarlos. Tales individuos podrían así diferir indefinidamente el impuesto tomando prestado afuera e invirtiendo los fondos domésticamente.

Más aún, los individuos podrían “promediar” los ingresos por préstamos del exterior (por ejemplo, aumentarlos cuando enfrentan alícuotas progresivas bajas) y los pagos o amortizaciones de deuda al exterior (aumentarlas cuando la alícuota marginal es relativamente alta), de manera de reducir la incidencia de la progresividad de la alícuota impositiva del CIT para personas físicas. Desde el punto de vista de la administración y fiscalización tributaria esto resulta difícil de resolver o monitorear.

5) *Otros aspectos*

Algunos autores han destacado las ventajas del enfoque del *cash-flow* a nivel de las personas físicas pues resulta en mayores ganancias de bienestar (Summers, 1981; Auerbach and Kolikoff, 1987). McLure-Zodrow sostienen, no obstante, que este resultado está basado en supuestos cuestionables. Asimismo, otros problemas transaccionales serían significativos pero ampliamente similares bajo los dos enfoques (ver Sarkar and Zodrow, 1993).

La promediación de ingresos también ocurre más fácilmente bajo el enfoque *cash-flow* que bajo el sistema YET. Sin embargo, dada reducciones en las tasas diferenciales, las diferencias entre ambos enfoques no parecerían ser significativos en este resultado.

Desde el momento que el CIT calcula el impuesto sobre la base de los resultados presentes de inversiones de riesgo, a menudo se percibe como más equitativo que el sistema YET, el cual exime a todos los retornos. Sin embargo, esta diferencia es más aparente que real en muchos casos importantes; realmente si el gobierno no logra distribuir el riesgo mejor que el sector privado, los dos enfoques son equivalentes, aún en presencia de retornos inciertos de la inversión (ver Zodrow, 1995).

c) La interacción empresa / individuo del impuesto

Aún cuando McLure-Zodrow proponen el HCT en lugar de uno de los dos sistemas puros para gravar el consumo, la diferencia de tratamiento de la deuda y los intereses entre firmas y personas físicas crea ciertas posibilidades de elusión o evasión impositiva.

Estas oportunidades existen entre firmas sujetas al criterio CFTBL y otras entidades que quedan fuera del sistema tributario, como se viera. Reglas especiales son requeridas para eliminar o reducir en forma importante la eventual elusión tributaria.

1) *Préstamos hechos a firmas sujetas al CFTBL por entidades fuera del sistema*

Los préstamos otorgados a las firmas sujetas al CFTBL por entidades no sujetas a tal tratamiento (como ser firmas extranjeras, instituciones exentas e individuos sujetos al sistema YET), provoca algunos problemas.

La dificultad mayor surge cuando firmas que están fuera del sistema también tienen participación accionaria en la firma sujeta al CFTBL, pues la firma enfrenta un fuerte incentivo para convertir dividendos no deducibles en pagos de intereses deducibles, y la entidad fuera del sistema estará indiferente a esta sustitución. Este problema puede ser atacado mediante regulaciones diseñadas para evitar la caracterización de capital como deuda, como ser la regla de “*thin capitalization*”¹². Las leyes de impuesto a la renta en muchos países contienen tales provisiones. El problema es evitado en el sistema YET, que no computa ni dividendos ni gastos por intereses.

Las firmas sujetas al CFTBL también enfrenarán el incentivo a sobrestimar la tasa de interés sobre préstamos obtenidos de firmas fuera del sistema, bajo el supuesto de que algún medio de compensación será otorgado a tales firmas que no serían detectables por la autoridad fiscal. El problema primario incluye la sobrestimación de intereses de préstamos provenientes de individuos propietarios de la firma, con niveles salariales o de ingreso personal bajos. Consecuentemente, el tratamiento propuesto bajo el HCT es que las contribuciones de deuda (préstamos) a la firma por sus propietarios sean consideradas como contribuciones de capital; esto es, los fondos provenientes de las contribuciones y las subsecuentes devoluciones, tanto del principal como de los intereses, no tendrían consecuencias tributarias. En realidad, si resulta altamente necesario evitar la complejidad de identificar a los individuos propietarios de la firma, todos los préstamos provenientes de personas físicas a la firma sujeta a CFTBL podrían ser tratados como contribuciones de capital. Similarmente, las instituciones financieras tendrían que ser impedidas de pagar tasas de intereses superiores a los de mercado en depósitos realizados por entidades relacionadas, incluyendo sus empleados. Nótese que si la elusión en esta área se plantea como problemática, este tratamiento duro podría ser aplicado a todos los préstamos dirigidos a firmas sujetas al CFTBL por instituciones relacionadas –o aún no relacionadas- y/o entidades extranjeras, exentas de impuesto.

¹² La regla consiste en imponer límites a la relación deuda / patrimonio en el balance impositivo de las empresas a los fines de la determinación de las deducciones admisibles de gastos por intereses. Para un análisis comparado internacional de casos especiales de aplicación de esta regla ver Gómez Sabaini, J. C. (FIEL), 1998.

2) *Préstamos extendidos por firmas sujetas al CFTBL a entidades fuera del sistema*

Los préstamos otorgados por firmas sujetas al CFTBL a entidades fuera del sistema también plantean problemas. Afortunadamente, la categoría más importante de tales préstamos para firmas no financieras – ventas financiadas, incluyendo ventas en cuotas – no plantea problemas bajo el HCT, desde el momento que conceptualmente el tratamiento correcto podría ser logrado simplemente con la inclusión de todos los ingresos provenientes de ventas efectuadas a crédito en el *cash-flow* base del impuesto. Igualmente, operaciones de *leasing* no ofrecen problemas, pues todo pago en concepto de *leasing* sería simplemente incluido en la base del impuesto.

Sin embargo, otros tipos de préstamos plantean problemas. Las firmas sujetas al CFTBL tendrán fuertes incentivos para otorgar préstamos a tasas de interés menores a las de mercado a entidades fuera del sistema tributario, en la medida que la entidad pueda compensar a la firma de alguna manera que no pudiera ser detectada por la autoridad fiscal; en el ejemplo más extremo de esta estrategia, la entidad de fuera del sistema podría incurrir en mora (*default*) en el pago del préstamo. El problema primario – aparte de las transacciones fraudulentas – serían los préstamos a empleados a tasa de interés por debajo de las de mercado, compensadas con salarios más bajos.

Un segundo problema es que las firmas sujetas al CFTBL podrían diferir la obligación tributaria haciendo préstamos de muy corto plazo y préstamos de fin de ejercicio a entidades fuera del sistema. Mas aún, este proceso podría continuar indefinidamente con una serie de préstamos de corto plazo a fines de ejercicio. Aquí debe notarse que préstamos entre firmas sujetas al CFTBL a una misma tasa impositiva no resulta problemática, aparte del hecho que ellas podrían ser utilizadas para intercambiar pérdidas entre firmas, lo que resulta deseable desde el punto que permite mitigar cualquier problema asociado con posponer pérdidas a ejercicios futuros con intereses nominales.

Ninguna de las formas potenciales de tratar con cualquiera de estos dos problemas resulta particularmente atractivo. McLure-Zodrow recomiendan el enfoque relativamente draconiano de aplicar el tratamiento del impuesto a la renta a todos los préstamos (distintos a las ventas financiadas) extendida por firmas no financieras a las entidades no sujetas al CFTBL – la no deducción de préstamos otorgados, la no inclusión del repago del principal y completa inclusión de los intereses ganados. Esto eliminaría ambos problemas, pero al costo de adicionar algunas complejidades administrativas en términos de monitorear dos tipos de préstamos y crear un sesgo fuerte contra tales préstamos, incluyendo préstamos a extranjeros y a individuos que no están involucrados en ventas financiadas. (una excepción podría ser permitida en el caso de compra de deuda externa). Para la mayoría de las firmas, este sesgo no será poco importante pues ellas típicamente no otorgarán préstamos diferentes a aquellos asociados con el financiamiento de sus ventas.

Habrà de notarse asimismo que el problema del diferimiento indefinido de la obligación tributaria a través del uso de préstamos de corto plazo también surge en el caso de los depósitos bancarios de firmas sujetas al CFTBL. Como es probable que se desee limitar la extensión en la cual las firmas sujetas al CFTBL podrían intercambiar sus

obligaciones tributarias con instituciones financieras, el tratamiento del impuesto a la renta podría ser aplicado a depósitos de corto plazo (tales como a 180 días o menos).

Finalmente, se hace notar que similar problema emerge con préstamos de instituciones financieras a entidades fuera del sistema HCT. En este caso, resulta claro que el tratamiento del impuesto a la renta no podría ser extensivo a este tipo de préstamos, pues ellos son un componente esencial de la actividad de la institución financiera. El problema de los intereses menores a los de mercado podría ser tratado mediante la prohibición de tasas preferenciales entre entidades relacionadas, incluyendo a empleados. Adicionalmente, podría ser necesario prorratear las tasas para las deducciones permitidas de préstamos provenientes de fuera del sistema a lo largo del año corriente y el año siguiente, dependiendo del mes (o aún de la semana) en la cual el préstamo es registrado. Tal complejidad podría ser requerida para evitar la evasión tributaria por instituciones financieras y sería mucho menos problemática que si el tratamiento propuesto fuera aplicado a todas las firmas sujetas al CFTBL.

A.1.5. Conclusiones

Durante los años noventa, políticos influyentes de los Estados Unidos expresaron serio interés por inclinarse hacia la imposición base-consumo. Mayor atención fue dirigida al impuesto directo base-consumo que a emplear el método YET. Independientemente de si los E.U.A. hacen este cambio o no, otros países pueden probablemente considerar tal alternativa, **solamente porque incrementa la visibilidad (*accountability*)**. McLure-Zodrow consideran que el HCT propuesto para Bolivia sería una elección superior para cualquier país que considere esta opción.

No obstante, con relación a la asignación de este tipo de imposición directa al consumo a los gobiernos subnacionales, deben tenerse en cuenta las complejidades para su aplicación al caso de las empresas¹³. La posibilidad de su aplicación a nivel de las personas, en cambio, se vislumbra como una alternativa tributaria altamente ventajosa.

¹³ Para el caso de las empresas, si se compara el impuesto al consumo con Ingresos Brutos, resulta claro que el primero, al permitir deducciones de los erogables evita el efecto cascada y la acumulación. Esto y la posibilidad que brinda para introducir deducciones de los flujos destinados a incrementos del stock de capital de la firma y a la masa salarial (y el incentivo a blanquear el empleo de la mano de obra), torna a este impuesto como mucho más atractivo desde el punto de vista de la eficiencia, que el Impuesto a los Ingresos Brutos. El impuesto es similar al IVA en cuanto a no generar distorsiones de precios en la economía. Pero no se adapta al caso de transacciones cruzando fronteras, adoleciendo de los defectos y limitaciones que presenta toda imposición basada en el criterio de origen..

Apéndice 2

Estudio comparado sobre imposición a los ingresos¹⁴

A.2.1. Una hipótesis sobre descentralización y progresividad de los sistemas tributarios

Utilizando datos de diversos estudios se recurre al análisis de la experiencia internacional, a fin de probar la siguiente hipótesis: Los países de estructura federal más descentralizada poseen sistemas tributarios basados en mayor proporción en la imposición directa; es decir, no obstante lo postulado por la teoría normativa, es usual encontrar países donde impera un mayor federalismo fiscal y en los que los impuestos basados en la capacidad de pago, están primariamente asignados a los gobiernos locales o estatales. Esta característica, usualmente asociada a una situación distributiva más progresiva, estaría invalidando la supuesta ventaja de la centralización tributaria con fines redistributivos.

La explicación de este fenómeno puede resumirse en:

(1) Los gobiernos centrales, por razones de administración tributaria bien conocidas de control de la evasión, deben basar sus sistemas tributarios, fundamentalmente, en impuestos cuya fiscalización no requiere conocimiento de la situación personal de los individuos o que minimice el número de contribuyentes, simplemente en razón del padrón a fiscalizar o auditar; es decir, en impuestos "indirectos y reales" que pagan las empresas, en detrimento de los impuestos "directos y personales", que pagan las familias. Estos últimos, en cuanto al tipo "personal", requieren localizar al individuo e investigar sus bienes o hábitos de consumo. Los de tipo "real", exigen un catastro o inventario de bienes. Ambos son de muy difícil fiscalización central.

0

(2) Los esfuerzos de "simplificación" de los sistemas tributarios que los gobiernos centrales se ven compelidos a diseñar, por el peso de los *lobbies* sectoriales, conducen a prestar atención a impuestos de alto rendimiento y fácil fiscalización. Normalmente estos impuestos son de tipo indirecto, como el IVA, Internos y los Derechos Aduaneros.

Para corroborar la validez de la hipótesis enunciada, se efectúa a continuación un estudio comparado sobre descentralización en la imposición a la renta, recurriendo al ejemplo de varios países.

Del estudio se podrá inferir la incapacidad de los argumentos normativos tradicionales en poder explicar el patrón observado de asignación de potestades tributarias a los gobiernos locales, sugiriendo la necesidad de un nuevo enfoque (*rationale*).

A.2.2. Panorama general comparado

Una forma de aproximarnos al tema es ilustrar las características de las interacciones entre gobierno federal y gobiernos provinciales o estatales en diversos países. Sobre

¹⁴ El contenido de este Apéndice contiene desarrollos incluidos en Nota 13.

ello, Owens J. (1990) describe la forma en que los impuestos a los ingresos y al patrimonio adoptan en ambos niveles de gobierno en diversos países.

a) **Arreglos de coparticipación:** bajo los que los gobiernos locales reciben en forma automática un porcentaje fijo del rendimiento total del impuesto. La participación usualmente está determinada según el **criterio devolutivo**, es decir, por la división de la base imponible imputable a los gobiernos locales. Estos acuerdos rigen en Austria, Alemania, Luxemburgo y España.

b) **Alícuotas impositivas separadas:** ambos niveles de gobierno (federal y estadual o provincial) tienen derecho a establecer su propia tasa impositiva sobre una base tributaria determinada por el gobierno central. Este sistema de alícuotas locales adicionales, se lo suele conocer en la literatura con la expresión "*piggy-backing*" (impuesto "a costas", o "sobre los hombros"). Este sistema opera en Bélgica, Canadá (excepto Québec) y Dinamarca.

c) **Alícuotas impositivas y deducciones separadas:** ambos niveles establecen sus propias alícuotas sobre la base determinada por el gobierno central, pero se admiten deducciones impositivas a los contribuyentes locales, las que difieren de las correspondientes al impuesto federal. Este sistema es el utilizado en Finlandia, Japón y Suecia.

d) **Sistemas impositivos separados:** los gobiernos locales tienen atribuciones para establecer base imponible y alícuota del impuesto. En la práctica, sin embargo, la base imponible es similar a la del gobierno central. Sistemas impositivos separados son utilizados en Suiza, Estados Unidos de Norteamérica y en la Provincia canadiense de Québec.

Con referencia a las alícuotas, en la mayoría de los países, los niveles inferiores de gobierno utilizan una tasa única, la que usualmente varía a través del país, mientras que en tres países (Japón, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica) existen tasas progresivas tanto a nivel federal como estadual o local.

Seguidamente se analizan aspectos específicos de la imposición a la renta en los sistemas tributarios correspondientes a los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega); algunos países de la OECD; y países con una fuerte tradición federalista, como Estados Unidos y Suiza. Adicionalmente, se citan ejemplos destacables de otros países.

A.2.3. El ejemplo de los países Nórdicos

A.2.3.1. Características específicas

A excepción de Islandia, país de baja población, los restantes países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega) practican una fuerte descentralización tributaria, con una evidente preferencia estructural basada en la imposición de tipo directa, en especial, del impuesto a la renta.

SUECIA

Los países nórdicos tienen una larga experiencia en la imposición personal directa a cargo de los gobiernos locales. Una especie de impuesto "a la renta" (sobre la "renta potencial") fue utilizado ya en el siglo diecisiete. La imposición a los ingresos en su formulación moderna (sobre los ingresos realizados) fue primero introducido en 1861 y se volvió luego común en los países nórdicos. Davidson y Wicksell recomendaron fuertemente esta fuente tributaria para los gobiernos locales. En rigor, el tratado de Wicksell sobre "Imposición Justa", puede ser visto como una contribución al entonces intenso debate sobre finanzas de los gobiernos locales en Suecia. Un comité público sobre la materia fue formado en 1897 y Suecia obtuvo su primer impuesto moderno al ingreso en 1901. El debate continuó, sin embargo, por otros treinta años. La ley "final" sobre imposición local al ingreso no estuvo lista hasta 1928. Durante ese tiempo Wicksell y Davidson tuvieron un debate final sobre la definición de "renta gravable". Wicksell quería una base estrecha (que no excediera al ingreso nacional) mientras que Davidson reclamaba una base amplia similar al impuesto "comprensivo" a la renta. En este debate hubo también voces en favor de un impuesto al gasto.

De particular interés fue la idea de Erik Lindahl (1921) del impuesto al ingreso como un impuesto a los "beneficios". Esta idea deviene natural en el contexto de las finanzas de los gobiernos locales. Suecia habrá de dirigirse a un impuesto al ingreso "comprensivo". Un aspecto de este cambio es que las ganancias del capital es gravada separadamente de las provenientes del trabajo personal y, mas aún, solamente a nivel del gobierno nacional. Por tanto, se estima que la imposición local en Suecia se basará en el futuro sobre un impuesto al ingreso personal de acuerdo con el criterio de residencia. Este será el único impuesto de los gobiernos locales en Suecia. Hasta muy recientemente existió también un impuesto a las ganancias de sociedades. Los otros países nórdicos también han probado un número de reglas tributarias para los gobiernos locales. A diferencia de Suecia, ellos aún tienen otros impuestos locales además del impuesto al ingreso personal. Es decir, en Suecia "sólo" el impuesto al ingreso puede ser establecido por los gobiernos locales y se trata de un impuesto con tasa proporcional, aunque levemente progresivo al contemplar un mínimo no imponible.

El sistema sueco, sintéticamente, contempla, junto al impuesto nacional, impuestos al ingreso municipales, fijados a una tasa única en cada comunidad, con una tasa promedio en todo el país de alrededor del 29%. Las sociedades, pueden deducir el impuesto con fines de determinar el correspondiente al orden nacional.

Los individuos también están sujetos a esa doble imposición, con tasa local equivalente (29%), pero en este caso el impuesto no es deducible para fines del impuesto nacional progresivo. No obstante, se permite una deducción general de monto fijo sobre el ingreso determinado.

FINLANDIA

La Constitución de Finlandia otorga poder tributario a las municipalidades y a las Iglesias Evangélicas Luteranas y Ortodoxa Griega, para gravar las ganancias de sociedades a igual que el estado nacional. Los Municipios establecen el impuesto al ingreso con alícuota única en cada comunidad, con una tasa promedio de alrededor del 15%. El impuesto de Iglesias es fijado a una tasa aproximada del 1%, variando según

las municipalidades. Dado que la tasa del orden nacional es del 43%, la tasa máxima total para las sociedades resulta de alrededor del 59%.

A los fines de imposición municipal, si el ingreso gravable de un negocio es considerado muy bajo, el contribuyente puede ser responsabilizado del pago de un impuesto sobre bases presuntivas, que tienen que ver con el tamaño y carácter del negocio. El ingreso no puede, sin embargo, ser estimado durante los primeros cinco años de operación del nuevo negocio.

También las personas están alcanzadas por el impuesto al ingreso local, con tasas que van del 14% al 18%, variando según la municipalidad. El impuesto de Iglesia, como se señalara, es generalmente del 1%. Ambos están fijados sobre el mismo ingreso imponible.

NORUEGA

En el caso noruego, existe un impuesto al ingreso municipal junto con el nacional. La tasa del impuesto municipal (incluyendo una contribución a un fondo de igualación tributaria) es del 23%. Este impuesto no es deducible con fines de la determinación del impuesto nacional.

Esto se aplica tanto en el caso de sociedades como de personas.

No obstante, el contribuyente noruego tiene garantizado un techo impositivo. En efecto, la carga agregada de los impuestos al ingreso y a los capitales nacionales y locales, y las contribuciones al sistema de seguridad social, no pueden exceder al 80% del ingreso imponible. Si el total excede ese porcentaje, el impuesto nacional (al ingreso y al capital, si fuere necesario) debe ser reducido por el exceso.

DINAMARCA

También en este caso para los ingresos personales, en adición al impuesto nacional, los municipios y la Iglesia establecen impuestos sobre el ingreso sujeto al impuesto nacional. Estos impuestos varían, pero el promedio es del 28% del ingreso. La suma de los tres impuestos (Nacional, Municipal e Iglesia) es reducida por una deducción personal que varía con la tasa impositiva municipal.

A.2.3.2. La solución al problema de la competencia interjurisdiccional

En este contexto, los problemas derivados de la "competencia interjurisdiccional" (*race to the bottom*), en los países Nórdicos, se han resuelto mediante el empleo de un "modelo pragmático de tipo cooperativo" (Soderstrom, 1990), en el que el gobierno central utiliza varias medidas regulatorias y subsidios, con el propósito de asistir a los gobiernos locales para compensarlos de tal competencia. Esto es logrado mediante una porción grande de "igualitarismo".

La idea básica es no sólo que los gobiernos locales pueden seguir diferentes caminos, sin miedo a los efectos negativos o retrocesos que pueda imponer el problema de la competencia, sino, esencialmente, que todo gobierno local debería enfrentar la misma capacidad fiscal (relativa a las necesidades). De esta manera, se espera que las

diferencias en la magnitud de los servicios públicos provistos por la jurisdicción local, reflejarán diferencias en las preferencias y no en las "oportunidades económicas".

El principio "igualitario" en los países nórdicos tiene el doble alcance de "equidad vertical" (entre personas viviendo en la misma comuna) y "equidad horizontal" (entre personas viviendo en diferentes comunas).

La equidad vertical se supone implícita en el principio de tributación de la capacidad de pago. De acuerdo con el mismo, los gobiernos locales tienen asignado el impuesto al ingreso como su principal fuente recaudatoria. El impuesto es establecido a los residentes con una tasa proporcional (*flat tax*) sobre el ingreso después de deducciones personales. A excepción de las comunas secundarias, en Dinamarca cada gobierno local puede elegir su propia alícuota impositiva, aunque no las normas sobre exenciones. Por momentos rige un límite superior a las alícuotas impositivas elegibles por los gobiernos locales. En la actualidad, tanto Noruega como Suecia tienen tales límites en vigencia.

Como se indicara, paralelamente al impuesto local al ingreso, existe un impuesto al ingreso del gobierno central. Este impuesto tiene esencialmente la misma base, pero establece una alícuota progresiva.

La idea básica para el logro de la equidad horizontal, es que todas las comunas deben tener el mismo impuesto-precio en todo tipo de actividad, o, en otras palabras, que una cierta cantidad de servicios públicos (o cierta calidad) debe ser "igualmente costosa" a los individuos contribuyentes, cualquiera fuere la comuna donde decida seleccionar para su residencia. Esto resolvería el problema de la competencia. Pero los gobiernos locales permanecerían, no obstante, en un escenario competitivo, el que se plantea sobre la base de un mismo límite presupuestario en términos de encontrar el paquete más atractivo de servicios públicos provistos al menor costo posible. Desde el punto de vista fiscal, los gobiernos locales no tendrán nada que ganar atrayendo o evitando a una categoría particular de individuos.

La manera tradicional de lograr la equidad horizontal, ha sido el empleo de un sistema de subsidios (aportes condicionados). Este enfoque subsiste aún hoy en Finlandia. En los restantes países Nórdicos en cambio se ha observado la tendencia de utilizar más subsidios de tipo renta (aportes no condicionados). Este enfoque es actualmente utilizado en Noruega (e Islandia). Dinamarca y Suecia mantienen una situación intermedia, como puede verse el cuadro a continuación:

Tipo de aporte o subsidio	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
Aportes no condicionados	30	1	94	86	25
Aportes Condicionados	70	99	6	14	75

Fuente: Soderstrom (1990).

Como conclusión, los países Nórdicos se han ingeniado por implementar políticas de bienestar avanzadas con una estructura gubernamental altamente descentralizada.

La estrategia seguida depende mucho del sistema de aportes a través de los cuales los niveles de impuesto-precios son más o menos igualados entre jurisdicciones locales.

En combinación con un impuesto lineal al ingreso a disposición de los gobiernos locales, este sistema está pensado como una garantía para la equidad vertical y horizontal a lo largo de las localidades. Partiendo de la base de que estos propósitos son alcanzados, los gobiernos locales pueden comprometerse en actividades redistributivas sin miedo a severos retrasos debido al problema de la competencia de otra manera a enfrentar por ellos. Esto es lo que puede llamarse un "modelo localista cooperativo de federalismo fiscal", como se señalara.

Los países nórdicos han diseñado diferentes versiones de este modelo. Desde el punto de vista localista, ninguno de ellos es, sin embargo, perfecto. Los gobiernos locales han tenido que pagar un alto precio en términos de autonomía perdida. Por ejemplo, los sistemas utilizados para igualar impuestos-precios han sido calibrados con respecto a cierto nivel de servicios públicos. Desvíos por sobre o por debajo de este estándar, son penalizados con un correspondiente mayor impuesto-precio. Como un resultado, las jurisdicciones locales tienden a ser menos divergentes que debieran ser de acuerdo a valores locales. En adición, existen regulaciones fijando un estándar para ciertas actividades gubernamentales y también para las alícuota impositivas, como en Noruega para todas las comunas y en Dinamarca para comunas secundarias. Tales regulaciones podrían ser de utilidad para la rama asignación del presupuesto público, pero en el caso noruego ellas están motivadas por cuestiones redistributivas.

Debe reconocerse, finalmente, que existe una creciente insatisfacción con relación a la forma que el sistema opera en la actualidad. Los gobiernos locales en los países nórdicos son muy grandes. Ellos representan el 70% del consumo público consolidado y absorben el 25% de la fuerza laboral. Esto los transforma en economías más grandes que todas las industrias juntas. Al mismo tiempo los gobiernos locales viven un cierta clase de mundo de la fantasía. Las actividades económicas emprendidas por ellos están basadas sobre precios que no reflejan costos reales y las recaudaciones son obtenidas de fuentes que son difíciles de identificar a nivel local.

A.2.4. El ejemplo de los países de la OECD

No obstante las recomendaciones de la teoría normativa, también en los países de la OECD es posible encontrar ejemplos en donde impuestos basados en la capacidad de pago son establecidos primariamente por los gobiernos locales o estatales.

En efecto, de la experiencia europea, es posible encontrar variadas formas, y consecuentes grados, de descentralización.

1. Austria, Alemania, Luxemburgo y España, tienen acuerdos de coparticipación impositiva, en los que el gobierno central recauda el impuesto y coparticipa el rendimiento con los gobiernos estatales y locales sobre la base de una fórmula preestablecida. Como señalan Biciste (1985) y Nowotny (1983), este esquema es altamente centralizado en Alemania, donde el gobierno nacional recauda el impuesto y transfiere una parte a las localidades sobre la base de:

- (a) su contribución absoluta a la base tributaria del ingreso.; y,

(b) el monto relativo de la base tributaria del ingreso que está constituido por los tramos inferiores de ingreso.

Vale decir, una porción respeta el criterio devolutivo, en tanto que otra el de equidad horizontal en sentido territorial, al intentar compensar disparidades de ingreso entre regiones.

2. En el otro extremo, se encuentran países como Suiza, Japón y Estados Unidos, en los que las autoridades locales controlan base y alícuota del impuesto al ingreso, ejerciendo poder tributario pleno. Suiza resulta quizás el país donde los gobiernos locales son más poderosos, en tanto todo intento de aumentar el impuesto debe contar con la aprobación de los cantones y por referéndum directo.

3. La mayoría de otros países de la OECD conceden autonomía a los gobiernos locales, aunque no tan extrema como el caso suizo. Así, **Bélgica, Canadá, a igual que los casos ya comentados de Dinamarca, Suecia y Noruega**, utilizan la misma base tributaria en el nivel local y en el nivel nacional de gobierno, pero los gobiernos locales fijan sus propias alícuotas impositivas.

Algunos de estos casos, sin embargo, registran grados diferenciales de descentralización. Por ejemplo, la característica ya vista del impuesto en Noruega, donde se fija un límite superior a la alícuota, rigió también por mucho tiempo en Bélgica, aunque recientemente ha sido derogado. Bélgica es un país en donde se está produciendo la tendencia a conceder mayor autoridad a los gobiernos locales, como señala Leeuwen (1985).

Seguidamente, se detallan características específicas de algunos países en particular, donde a igual que en el caso de los países nórdicos, se verifican signos de descentralización en materia de imposición directa.

A.2.5. Características de la descentralización en materia de imposición directa en varios países

CANADÁ

Existe en Canadá el Impuesto al Ingreso de nivel federal junto con impuestos locales. Los impuestos a las ganancias de sociedades, territoriales y provinciales, son impuestos como alícuota adicional al impuesto federal. En el caso de personas físicas, salvo en Québec, el impuesto es computado como un porcentaje del impuesto básico federal (después de deducir un crédito fiscal en el caso de dividendos). Todos los individuos son tratados como residentes por año completo en la provincia donde reside al 31 de diciembre de cada año. Las alícuotas adicionales varían según la provincia.

En el caso especial de Québec, los residentes reciben una reducción impositiva del 16,5% del impuesto básico federal y todos reciben a su vez un crédito del 9% del impuesto básico federal pagado. La provincia de Québec establece una alícuota progresiva al ingreso sujeto a impuesto.

Los ingresos ganados fuera de los territorios provinciales, tales como los provenientes del extranjero o los ganados en Canadá por los no residentes, están sujetos a una sobre tasa del 47%.

ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos de Norteamérica tanto para la imposición a las ganancias de sociedades como de personas físicas, existen varios impuestos locales y estatales junto con el impuesto federal. Las bases imponibles y las alícuotas varían ampliamente.

Los impuestos pueden estar basados en el ingreso o renta propiamente dicha, al capital o al derecho a desarrollar un negocio. Los impuestos a los ingresos son los más significativos; las tasas pueden alcanzar el 12%, pero en promedio son sustancialmente menores. Estas son deducibles para determinar el impuesto federal.

ESPAÑA

En España existe el impuesto nacional a las ganancias de sociedades, junto al que rige una sobre tasa del 2% apropiado por una importante corporación, la Cámara de Comercio e Industria, porcentaje que se calcula antes de la aplicación de los incentivos tributarios.

En el caso del impuesto al ingreso personal, existe concurrencias de poderes tributarios, en tanto que junto al impuesto vigente en el orden nacional, los gobiernos locales y provinciales imponen sobretasas de hasta el 10% del impuesto nacional determinado.

ITALIA

En Italia existe un impuesto a las ganancias de las sociedades (IRPEG: Imposta sul reddito delle persone giuridiche) nacional y el correspondiente impuesto de los gobiernos locales (ILOR: Imposta locale sul reddito); este último es deducible para la determinación del impuesto a pagar de las personas.

Existe un impuesto nacional (IRPEF: Imposta sul reddito delle persone fisiche) y un impuesto local (ILOR) que grava el rédito de las personas realizados solamente en Italia, pero que no grava salarios, sueldos y renta por dividendos.

AUSTRIA

Junto con el impuesto nacional a las ganancias de sociedades, existe un impuesto al comercio de orden local que toda empresa que desarrolle negocios en Austria debe pagar, independientemente de su organización o nacionalidad, a excepción de aquellas que se encuentran exentas a la renta nacional. El impuesto al comercio es computado en base a los beneficios correspondientes al ejercicio fiscal. Las tasas varían según cada estado federado y oscilan alrededor del 15% del beneficio computado para el impuesto nacional, con ciertos ajustes especificados.

BÉLGICA

Los gobiernos locales (provinciales y municipales) imponen tributos al ingreso personal con alícuotas adicionales que varían del 6% al 10% de la tasa básica del impuesto nacional.

ALEMANIA FEDERAL

Un rasgo importante del sistema tributario alemán -que aparece como altamente centralizado- es que los individuos y las compañías que desarrollan un negocio, están sujetos a dos impuestos diferentes sobre las ganancias y dos impuestos diferentes sobre el capital.

i) todo ingreso está sujeto o bien al impuesto al ingreso personal (*Einkommensteuer*) o al impuesto a las ganancias de sociedades (*Körperschaftsteuer*), dependiendo de si el ingreso es ganado por una persona física o una compañía, respectivamente. Además, todas las ganancias provenientes de actividad comercial, está sujeta a un impuesto a las ganancias del comercio municipal (*Gewerbesteuer*).

ii) toda propiedad poseída por los individuos y las compañías están sujetas a un impuesto a la propiedad (*Vermögenssteuer*). Además, el capital usado con fines comerciales está sujeto a un impuesto al capital comercial municipal.

Es decir, si bien existe el impuesto federal y no existen impuestos a las ganancias o al ingreso de orden estadual o provincial, los gobiernos municipales imponen un impuesto al comercio -semejante al caso austriaco- basado en el capital empleado y sobre el ingreso del negocio. Aunque este ingreso del negocio está basado en los beneficios, éstos están sujetos a unos pocos ajustes especificados a los fines del impuesto al comercio.

La carga del impuesto al comercio puede estar entre el 15% y 24% del ingreso del negocio, y entre el 0,6% al 0,98% del capital del comercio. Estos impuestos al comercio son deducibles del ingreso imponible.

Finalmente, existen también en Alemania el llamado Impuesto de Iglesia, impuesto por las principales Iglesias (Católica, Judía, etc.). Los miembros de la Iglesia que son sujetos a este impuesto (inclusive extranjeros) deben pagar tasas de hasta el 9% de su impuesto al ingreso determinado. El impuesto es recaudado por el nivel nacional de gobierno.

SUIZA

Constituye el ejemplo de mayor descentralización tributaria. En Suiza el poder tributario es compartido por la Confederación, los 26 Cantones (Estados) y más de 3.000 municipalidades. Por lo tanto, impuestos similares pueden ser establecidos simultáneamente e independientemente por dos o tres niveles de gobierno. Esto es especialmente cierto con respecto a los impuestos sobre los ingresos y el capital.

La legislación tributaria no es uniforme. El sistema tributario aplicado en uno de los tres niveles puede diferir considerablemente de aquellos establecidos por los otros niveles. Más aún, las leyes tributarias de los cantones muestran marcadas diferencias entre sí.

La Constitución Federal autoriza al gobierno federal a promulgar una ley que establezca los principios sobre los que deben basarse las legislaciones tributarias de los cantones, tanto en relación al ingreso como al capital. Los cantones retienen su libertad para determinar las excepciones y tasas impositivas.

Sin embargo, tal ley aún debe ser establecida. En vista de ello, la carga global en el terreno de los impuestos a los ingresos y al capital, varían sustancialmente, dependiendo de la ley municipal o cantonal aplicable, en especial con relación a las alícuotas. La incidencia de los impuestos municipales y cantonales en este campo, superan a la carga tributaria federal en una relación de 4 a 1. Es por ello, que cuando se comparan presiones tributarias con otros países, en el caso suizo, resulta particularmente imprescindible computar a los tres niveles de gobierno (federal, cantonal y municipal). La legislación suiza en materia tributaria en general no es completa. De allí inclusive que en muchos aspectos la justicia debe definir sobre ellos. De manera inclusive que no resulta suficiente en muchos casos consultar a la legislación tributaria escrita; la práctica es también tenida en cuenta.

El impuesto federal al ingreso y al capital de las sociedades y de las personas, es llamado "impuesto directo federal" (formalmente, "Impuesto Defensa Federal").

BRASIL

Brasil ha mantenido centralizada la imposición a la renta. No obstante, según Rezende, F. (1987), a comienzos de la segunda mitad de los años ochenta se proyectó la implantación de una reforma propiciando la posibilidad de que cada estado de la Unión pudiera establecer su propio impuesto, mediante el sistema de alícuota adicional al impuesto federal. La propuesta, no obstante, establecía que la fijación de la alícuota debía ser definida por ley nacional, "para garantizar una tasa uniforme y evitar el tratamiento discriminatorio en razón del domicilio". La reforma finalmente se concretó en el año 1988, la que tendió a reforzar la fuente de recursos propios estadales, detrayendo parte del rendimiento tributario del sistema de reparto nacional, pero manteniendo centralizado el manejo de la política tributaria. La alícuota adicional puede alcanzar al 5% del valor del impuesto cobrado por el gobierno federal.

A.2.6. La situación comparada internacional: aspectos cuantitativos

Goodspeed, T. J. (1990), ha puesto de manifiesto la dispar situación que es posible hallar en la realidad de los sistemas fiscales que operan en los distintos países, con relación a la importancia relativa de la imposición directa -en especial la referida al impuesto a los ingresos o a la renta- y la asignación de potestades tributarias sobre tal tipo de imposición entre niveles de gobierno.

En el Cuadro N° 1 se muestra la proporción de los impuestos a la renta personal respecto de la recaudación total, para cada nivel de gobierno, observada en varios países.

La variedad en el tratamiento de la imposición a los ingresos es evidente. Un hecho generalizado es el uso importante que el impuesto a las ganancias de personas físicas tiene en países de la OECD y los países nórdicos.

Del universo detallado, Grecia y Francia son los países donde la gravitación de este impuesto es relativamente baja, en tanto que en el otro extremo se encuentra Dinamarca, que junto a Estados Unidos, Suiza y Bélgica poseen un sistema tributario que depende en un 50% de los recursos tributarios de este impuesto.

En cuanto al grado de descentralización, habrá de notarse que precisamente en los países donde más gravita el impuesto a los ingresos de las personas como fuente de recurso tributario, es donde este tipo de impuesto ha sido asignado en importante proporción a los gobiernos de nivel estadual o municipal. En los Estados Unidos no existen impuestos de este tipo en las comunas pero sí en los estados. Suiza obtiene solamente un cuarto de las recursos nacionales de este tipo de impuesto, el que aparece en cambio gravitando significativamente en los niveles locales de gobierno. Dinamarca obtiene solo un tercio de los recursos tributarios nacionales de este tipo de impuesto y, en cambio, un 90% de sus recursos tributarios locales. Bélgica obtiene la mitad a nivel nacional y dos tercios a nivel local.

CUADRO N° 1
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO
PROPORCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL TOTAL DE IMPUESTOS SEGÚN
NIVELES DE GOBIERNO (1)
(En %)

PAÍS	TODOS LOS NIVELES		FEDERAL		ESTADUAL *		LOCAL	
	1975	1987	1975	1987	1975	1987	1975	1987
DINAMARCA	57	51	45	35			85	90
ESTADOS UNIDOS	35	51	65	74	16	31	5	5
NUEVA ZELANDA	54	50	59	53			0	0
SUIZA	51	50	24	25	64	64	73	76
BÉLGICA	47	50	46	48			61	66
FINLANDIA	50	48	32	29			91	90
ALEMANIA (2)	46	47	37	37	55	54	58	67
AUSTRALIA	43	45	54	56	0	0	0	0
CANADÁ	37	45	47	57	32	42	0	0
SUECIA	57	44	38	18			91	100
IRLANDA	30	42	33	43			0	0
ITALIA	28	40	28	41			48	27
HOLANDA	45	35	46	36			15	0
LUXEMBURGO	40	34	40	34			37	34
JAPÓN	34	34	38	36			26	29
ESPAÑA	28	34	26	36			43	20
REINO UNIDO	46	33	54	38			0	0
AUSTRIA	29	31	25	26	43	50	34	34
NORUEGA	38	30	16	10			86	83
TURQUÍA		30		30				32
FRANCIA	21	24	21	25			23	16
GRECIA	13	18	13	19			11	0
PROMEDIO	38	38	36	35	35	40	36	33

* Los espacios en blanco implican ausencia de este nivel de gobierno.
(1) Excluidos los aportes al sistema de seguridad social.
(2) Corresponde a Alemania Federal.
Fuente: Goodspeed, T. J. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

Por el contrario, Grecia y Francia, junto a países como Reino Unido, Australia, Irlanda, Holanda y Nueva Zelanda, muestran una centralización absoluta.

Ahora bien, la estadística del Cuadro N° 1 referida a los gobiernos locales, en alguna medida se ve distorsionada por la gravitación que en el total de los recursos tienen los aportes o subsidios del nivel nacional de gobierno. A fin de aislar este efecto, Goodspeed T. J. (1990) presenta el Cuadro N° 2 que se detalla seguidamente.

Del Cuadro N° 2 se puede extraer una buena radiografía del uso de la imposición a la renta por los gobiernos locales. De acuerdo a los datos del cuadro surge que aún depurado de la incidencia de los aportes federales, la situación variada entre países es importante. Los países Nórdicos siguen siendo los de mayor descentralización, con Suecia obteniendo el 59% de sus recursos del impuesto al ingreso personal. En cambio los países de habla inglesa no registran impuestos locales de este tipo.

La asociación de mayor descentralización y tamaño de los gobiernos locales, también es posible inferirla, a excepción del caso de Estados Unidos, donde el peso de los gastos militares y del programa espacial gravitan en el nivel federal de gobierno.

CUADRO N° 2
EL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO FUENTE DE LOS
RECURSOS TRIBUTARIOS Y EL TAMAÑO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
(En %)

PAÍS	PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL EN EL TOTAL DE LOS RECURSOS LOCALES		APORTES FEDERALES		TAMAÑO DEL GOBIERNO LOCAL (**)	
	1975 (*)	1986 (*)	1975	1986	1975	1986
SUECIA	51	59	28	22	54	46
FINLANDIA	48	42	28	32	48	50
NORUEGA	41	42	17	39	41	44
DINAMARCA	34	42	50	44	69	55
SUIZA	44	41	17	16	35	32
ALEMANIA	21	24	31	27	26	24
BÉLGICA		22		60		21
LUXEMBURGO	20	20	38	33	31	25
AUSTRIA	19	19	15	15	21	19
ESPAÑA	20	8	53	30	17	26
FRANCIA	10	8	42	36	26	28
ESTADOS UNIDOS	0	2	41	38	36	34
AUSTRALIA	0	0	20	19	6	5
CANADÁ	0	0	51	47	25	24
IRLANDA	0	0	64	73	40	36
REINO UNIDO	0	0	50	47	39	32
HOLANDA	0	0	86	81	54	64
PROMEDIO	19	19	39	39	36	33

(*) Los recursos de los gobiernos locales incluyen a las transferencias federales.
(**) Definido como proporción de los recursos locales totales (incluidos los aportes federales y otros no tributarios) respecto del total consolidado.
Fuente: Goodspeed, J. T. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

Una observación interesante de Goodspeed es su cita de Wilfred Prest (1983), quien hace notar que la diferencia de enfoque de los países de habla inglesa puede deberse a una circunstancia cultural histórica. El autor señala que el impuesto a la propiedad se origina en la vieja Ley Inglesa de Pobres (*English Poor Law*). Irónicamente, este impuesto fue originalmente establecido como "proxy" de la capacidad de pago. Por lo tanto, el hecho de que en los países de habla inglesa los recursos de los gobiernos locales se basen en este impuesto, en lugar del impuesto a la renta personal, puede deberse a esta circunstancia histórica.

Lo que en definitiva surge de la realidad internacional, es que el patrón sugerido por la teoría normativa en cuanto a las ventajas de la centralización de la imposición a los ingresos, no suele verificarse en forma concluyente, requiriendo la búsqueda de un nuevo "*rationale*" de la asignación de funciones y poder de imposición consecuente, a los niveles de gobierno central y locales.

Referencias

Auerbach, A. J. y Kotlikoff, L. J. (1987): “*Dynamic Fiscal Policy*”, Harvard University Press, Cambridge, MA..

Boadway, R. y Shah, A. (1993): "The reform of fiscal systems in developing countries: a federalism perspective, *The World Bank*, Washington, DC.

Bradford, D. F. y Staff de Política Fiscal del Departamento del Tesoro de USA (“Informe Bradford”) (1986): “Propuestas para una Reforma Tributaria Básica”, Instituto de Estudio Fiscales, Madrid.

CEPAL (1991): “ Informe Final del Proyecto de Revisión de las Cuentas Nacionales y de la Distribución del Ingreso”, Buenos Aires.

Consejo Federal de Inversiones (1987): "Estimaciones del producto bruto geográfico", *Proyecto de Asistencia Técnica del Banco Mundial*, Buenos Aires.

Coopers y Lybrand (1985): "1985 International Tax Summaries. A Guide for Planning and Decisions", Jacob, J. (ed), *Coopers y Lybrand International Tax Network*.

Gómez Sabaini, J. C. (1996): “La tributación sobre el ahorro y la inversión”, en *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Capítulo 5, FIEL, Buenos Aires.

Goodspeed, T. J. (1990): "The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.

Gramlich, E. M. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Oates, W., (ed), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Mass..

McLure, C. (1983): "*Tax Assignment in federal countries*", Australian National University Press, Canberra.

McLure, C., y Zodrow, G. (1996): “A Hybrid Consumption-Based Direct Tax Proposed for Bolivia”, *International Tax and Public Finance*, 3: 97-112 Kluwer Academic Publishers.

Mc Whinney, E. (1965): "*Comparative federalism*", University of Toronto Press, 2nd. ed., Toronto.

Musgrave, R. (1959): "*The Theory of Public Finance*", McGraw Hill, N.Y..

Musgrave, R. (1983): "Who should tax, where and what?", en *Tax Assignment in Federal Countries*, McLure, C. (ed), Australian National University Press, Canberra.

Nowotny, E. (1983): "Tax assignment and revenue sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", en *Tax assignment in federal countries*, McLure, C. (ed), Center for Research on Federal Relations The Australian National University, Canberra.

- Oates, W. (1972):** "*Fiscal federalism*", Harcourt, Brace y Javanovich, N.Y.
- Oates, W. (1990):** "Fiscal Federalism: An Overview", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.
- Owens, J. (1990):** "Financing local government. An international perspective with particular reference to local taxation", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.
- Piffano, H. L. P. (1979):** "Presión Tributaria Global en la Provincia de Buenos Aires", Convenio Facultad de Ciencias Económicas - UNLP- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. *Mimeo*. La Plata.
- Piffano, H. L. P. (1988):** "Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (1999):** "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires. (www.fgys.org).
- Piffano, H. y Porto, A. (1992):** "Armonización entre Brasil y Argentina: ¿ estamos mirando las dos caras de la moneda?", Universidad Nacional de La Plata. *Mimeo*. La Plata. Versión corregida puede consultarse en **Piffano, H. L. P. y Porto, A. (1994):** "La Armonización Fiscal entre Países y la Necesidad de Considerar Ingresos y Gastos Públicos", *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131 - 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Porto, A. (1990):** "*Federalismo Fiscal. El caso argentino*", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Porto, A. (1992):** "Tamaño del Sector Público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones", IIE (UNLP) e ITDT, Buenos Aires.
- Quigley, J. y Smolensky, E. (1991):** "Conflicts among levels of government in a federal system", en *Proceeding of The 47th Congress of the International Institute of Public Finance*, Pestieu. P. (ed), St. Petersburg.
- Rezende, F. (1983):** "Proposta do reforme do sistema tributário Brasileiro", Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República (Brasil).
- Santiere, J. (1989):** "Distribución de la Carga Tributaria por Niveles de Ingreso", Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino, Préstamo Banco Mundial 2712-AR. *Mimeo*. Buenos Aires.
- Sarkar, S. y Zodrow, G. R. (1993):** "Transitional Issues in Moving to a Direct Consumption Tax", *National Tax Journal*, 46. September.

Sterks, C. y de Kam, C. A. (1990): "Decentralizing Taxation in the Netherlands" en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.

Soderstrom, L.(1990): "Fiscal federalism: the Nordic countries style", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.

Summers, L. H. (1981): "Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model", *American Economic Review*, 71. September.

Tacchi, C. (1988): "Comentario al trabajo: Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria de Horacio L. P. Piffano", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba

Tait, A. A. (1993): "Tax harmonization, economic integration and growth. Some issues surveyed", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. *Mimeo*. Washington, DC.

Zodrow, G. R. (1995): "Taxation, Uncertainty and the Choice of a Consumption Tax Base", *Journal of Public Economics*, 58.

NOTA 15

“EL IMPACTO DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS SOBRE PERSONAS FÍSICAS. HACIA UN IMPUESTO CEDULAR O GLOBAL. ECONOMÍA EN CRISIS, DESEMPLEO Y PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA”¹

1. Introducción

El informe del Relator ha enfatizado que “*todo sistema tributario es un indicador elocuente de la política de redistribución o de reasignación de recursos que el mismo define, interfiriendo en la distribución de rentas y riquezas que determina el mercado*”.

Esta es una afirmación estrictamente inobjetable, pero que a nuestro entender debe ser complementada con otra caracterización. El sistema tributario es el resultado de un “equilibrio de Nash” entre quienes ejercen poder formal e informal sobre las decisiones tributarias que adoptan los gobiernos.

Como equilibrio de fuerzas y negociación, el equilibrio de Nash no garantiza por cierto el logro de un equilibrio de tipo “paretiano” (eficiencia económica), ni tampoco que conduzca necesariamente a una estructuración equitativa de las cargas impositivas (equidad distributiva).

Esta caracterización permite advertir que las marchas y contramarchas que se han registrado en la legislación sobre imposición a las ganancias de personas físicas, particularmente en la legislación de nuestro país, son el resultado de un juego no cooperativo entre los jugadores del acuerdo social de nuestra democracia representativa, a saber: los representantes de las instituciones gubernamentales y los grupos de influencia (grupos sociales, corporaciones o asociaciones diversas, dirigencia política y gremial, etc.²). En el corto plazo es probable que tal juego resulte de suma cero, pero eventualmente de suma negativa en el más largo plazo (“dilema del prisionero”). Las soluciones de este juego han demostrado indeterminación de los “*outcomes*” o circularidad de Condorcet, es decir, ausencia de un resultado estable; circunstancia que ha sido ya estudiado por la teoría de las decisiones públicas (*public choice*), ligada a los problemas de la votación (Arrow, K., 1955).

Lo anterior mueve a tener presente la importancia que reúne el “diseño institucional” a través del cual se adoptan las decisiones sociales en general y las tributarias en particular. La literatura de la nueva “economía institucional” (Olson, M, 1965, 1971; North, D., 1990; Shepsle, K., 1998)³ se ha ocupado de este tema y sus contribuciones debieran tenerse en cuenta al momento de formular recomendaciones de política en la materia. Ellas apuntan esencialmente a señalar la importancia de los diseños

¹ Extraída de la Ponencia original presentada en las XXXI Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal. Mimeo. Mar del Plata, noviembre de 2001.

² Debiéndose computar entre los jugadores ciertamente a las funcionarios de los ministerios de Hacienda o Economía del país y al resto de los funcionarios gubernamentales, los funcionarios de las organizaciones privadas nacionales y multinacionales, los funcionarios de los gobiernos extranjeros y los pertenecientes a los organismos multilaterales.

³ Una muy buena recopilación de esta literatura puede encontrarse en Saiegh, S. M. y Tommasi, M., 1998.

institucionales de forma que coadyuven al logro de soluciones sociales estables, que generen un escenario de reducida incertidumbre, acoten los riesgos soberanos y, en definitiva, efectivicen la tan ansiada estabilidad en las reglas de juego del colectivo.

Lo expuesto nos mueve a señalar dos aspectos:

- a) Es probable que las aludidas marchas y contramarchas fruto del señalado juego, se repitan en el futuro; salvo que un nuevo diseño institucional – en especial referido a cuestiones de federalismo fiscal - las eviten o acoten en mayor medida.
- b) Las recomendaciones que a nivel técnico puedan efectuarse en algunas cuestiones importantes del diseño tributario, tendientes a una estructura más eficiente y más equitativa, naturalmente habrán de avanzar muy lentamente, en la medida que “los equilibrios de Nash“, enmarcados en las restricciones del encuadre institucional actual o futuro, permitan hacerlo.

2. Sobre los consensos y disensos en el diseño del impuesto

En cuanto a los consensos, en el haber de las modificaciones experimentadas por la legislación sobre ganancias de personas físicas, merece ser reconocido que el criterio de residencia (renta mundial) ha logrado aceptación internacional, inclusive en países tradicionalmente adeptos al criterio de la fuente por ser importadores de capitales.

Sobre el tratamiento de los dividendos, como el informe del Relator indica, han sido diversas las soluciones propuestas, aunque el objetivo común ha sido naturalmente el evitar la doble imposición y el intento, por otra parte, de no lesionar en lo posible el carácter progresivo de la imposición en personas físicas. Sobre esto también parecen confluir soluciones de aceptación general. La solución que de alguna manera hace compatible los objetivos de neutralidad y de equidad, es el reconocimiento del crédito fiscal en cabeza del accionista por lo tributado por la sociedad, al tiempo de aplicar el acrecentamiento en cabeza de dicho accionista, permitiendo que el impuesto recaiga sobre la renta global o integral del contribuyente, con su esquema de alícuotas progresivas. El sesgo contra el capital propio se evitaría, pues en el caso del aporte de capital mediante préstamos a la sociedad, el contribuyente que otorga el préstamo no contaría con crédito fiscal alguno, al tiempo que debería tributar por el 100% del rendimiento integrado a su rédito total, sobre el que opera nuevamente el esquema de alícuotas progresivas⁴. La retención del impuesto al momento del pago de los intereses al acreedor no residente, permitiría reducir en alguna medida posibles simulaciones por créditos provenientes del exterior⁵.

Por cierto que en el campo de las deducciones y mínimos no imponibles, en cambio, la Argentina aparece junto con otros países - como Uruguay y Paraguay – inclinando la balanza a favor de quienes pueden considerarse en la vanguardia de enfoque cedular. En esto no se encuentran temperamentos equivalentes y menos aún generalizados en la mayoría de los países donde existe un Impuesto a las Ganancias.

⁴ Claro que si la alícuota marginal aplicable al contribuyente resultare inferior a la alícuota que tributan las sociedades, cierto margen de elusión o evasión quedaría disponible.

⁵ Una tratamiento muy bueno y completo de estas cuestiones puede hallarse en Gómez Sabaini, J. C., 1998.

Permítaseme, no obstante, en este punto recordar que el criterio “cedular” en la imposición a las ganancias, puede referirse exclusivamente a la forma de determinar el rédito sujeto a impuesto o incluir también a la forma de gravar los réditos (alícuotas promedio y alícuotas marginales diferenciales según la fuente). Los criterios de Uruguay y Paraguay, por ejemplo, al excluir de la base del gravamen a la renta proveniente del trabajo personal, pueden incluirse en la segunda concepción, en tanto que en el caso de Argentina puede categorizarse en la primera.

Pero el Informe del Relator ha encomendado a la mesa discutir estas cuestiones en el marco de las características recesivas y de marcado desempleo por el que atraviesa la economía de nuestro país. De manera que el desafío, resulta interesante.

Para acercar algunas reflexiones sobre esto, permítaseme recordar cuales serían los objetivos perseguidos por el Impuesto, para poder inferir algunas conclusiones sobre su diseño.

En general puede aceptarse que el Impuesto debería lograr:

- a) Neutralidad económica, apuntando al objetivo de “eficiencia paretiana”, evitando las llamadas “cargas excedentes” o los sesgos inducidos fiscalmente en las decisiones de los agentes económicos, no deseados o buscados deliberadamente.
- b) Equidad distributiva, en sentido vertical y horizontal.
- c) Contribuir a la estabilidad económica, es decir, ser esencialmente anticíclico y evitar la prociclicidad en las finanzas públicas.
- d) Ser rendidor con vistas a asegurar la solvencia fiscal y evitar el fraude, a costos razonables de administración.
- e) Ser estable en su estructura, en especial en el tratamiento de la base imponible y en el nivel de la presión tributaria ejercida sobre la misma, para garantizar seguridad jurídica y estabilidad en los contratos o negocios.

La prosecución de estos objetivos puede conducir en la práctica a enfrentar “conflictos”, sobre los que técnicamente podrían definirse ciertos *trade-offs*, en base a considerar cierta jerarquía o prioridades entre objetivos.

Eficiencia. Desde el ángulo de la neutralidad, la tendencia general pareciera atribuir ventajas a los impuestos que gravan los consumos y no a la renta, debido en el segundo caso a la doble imposición sobre el ahorro.

La forma de gravar los consumos, por su parte, admite las dos variantes conocidas: el impuesto general a los consumos, del tipo IVA o Ventas Minoristas (IVM), o la de un impuesto directo al gasto de consumo de las personas físicas. La práctica en la mayoría de los países, incluyendo el nuestro, ha sido acentuar la imposición de tipo real e

indirecta mediante el IVA⁶, pero contribuciones recientes han marcado el inicio de una discusión en este campo, tendientes a modificar el juicio técnico respecto a esta alternativa. Las nuevas contribuciones han señalado defectos en materia asignativa que el IVA provoca – en el caso nacional, especialmente y aunque parezca paradójico o sorprendente, respecto a la actividad exportadora y a la desarrollada por las Pymes (Llach, J. y Llach, L, 2000). Por su parte, también en su eventual aplicación en el nivel subnacional de gobierno, debido a los fraudes en los destinos, asociados al problema que plantea el “*cross border trade*” en ausencia de aduanas (Piffano, H. 1999c, 2001 y 2003a) -. Agravadas estas cuestiones, en el caso de países como Argentina, debido a la existencia de alícuotas legales muy elevadas⁷.

La posibilidad de un Impuesto Directo al Consumo de las Personas Físicas ha renacido más recientemente, intentando resolver el logro de la neutralidad, sin renunciar al objetivo de la equidad⁸. Ello se logra dentro de la imposición sobre los ingresos personales permitiendo deducciones especiales por rentas destinadas a cierto tipo de inversiones (financieras o en capital físico) y evitando gravar los consumos de los deciles inferiores mediante los mínimos no imponibles, liberando de la carga a los tramos inferiores de la escala social, circunstancia que no se evita de gravar o incidir con el IVA, como se explica enseguida.

El tema que se plantea aquí, va más allá de la simple eliminación de la doble imposición a los dividendos. Se trata de evitar la doble imposición sobre el ahorro en general, sin desmedro de la progresividad.

Finalmente, es necesario apuntar que los gravámenes sobre el salario de los trabajadores con destino al sistema de seguridad social, no deben ser considerados como una forma de gravar los ingresos. En realidad se trata de una imposición sobre el empleo del factor trabajo, que incide negativamente sobre la competitividad – genera carga excedente⁹, al tiempo que contribuye a la regresividad del sistema tributario, según se aclara en el punto que sigue¹⁰. El efecto negativo sobre la competitividad opera en forma directa en los transables y en forma indirecta sobre los mismos, al encarecer asimismo el costo de los servicios que deben insumir¹¹.

⁶ Para una muy completa recopilación de experiencias tributarias comparadas sugerimos a González Cano, H., 1998.

⁷ El nivel de 21% es una alícuota alta según la experiencia internacional. En efecto, Argentina es uno de los países de más alta tasa legal en el IVA, solamente superada por tres grupos de países: los países nórdicos, de fuerte tradición socialista, como Dinamarca, Suecia y Finlandia (22-25%); los de la ex Unión Soviética, como Ucrania, Bielorrusia y Rusia (23-28%); y, los dos países Latinoamericanos socios: Uruguay (23%) y Brasil (con una tasa combinada federal-estadual del 20,48 y 21,95 aproximadamente). Los países de fuerte tradición federal, como son los casos de Suiza y Canadá, y un país “unitario” como Japón, en cambio, registran alícuotas pequeñas (6,5; 7; y, 5; respectivamente). El promedio general sin ponderar, arroja una alícuota del 19,3%. Los países que más se acercan a ese promedio son los de Europa Occidental, Grecia y Turquía. Los países de América Latina y el Caribe, registran alícuotas en general bajas, por supuesto inferiores al promedio, a excepción de los tres casos antes señalados (ver Silvani y Brondolo, 1993).

⁸ Ver Bradford, D. F. (1980), Bradford, D. F. et al (1986), McLure, C., y Zodrow, G. (1996) y Piffano, H. (1989 y 1994).

⁹ A la distorsión generada sobre el precio relativo del factor trabajo, se debe sumar su influencia negativa al incentivar la informalidad.

¹⁰ El salario de los trabajadores debería solamente estar afectado por un “ahorro forzoso” destinado a su fondo de capitalización con fines previsionales, evitando todo tipo de gravamen destinado a financiar a otros trabajadores o programas sociales diversos, los que deberían ser atendidos por rentas generales.

¹¹ Los servicios han sido identificados como tecnológicamente intensivos en trabajo.

El camino iniciado con la reforma previsional y la reducción de las cargas sociales sobre el salario, ha marcado el camino correcto en este aspecto.

Equidad. Desde el ángulo de la equidad, el impuesto a las ganancias ha sido considerado como esencialmente progresivo y apto para la prosecución de este objetivo. Sin embargo, el diseño de la progresividad admite variantes. El punto central que ha estado en la base de las discusiones más recientes sobre esta cuestión, no ha sido probablemente el definir la alícuota marginal en el tramo superior del impuesto, el que se supone debe tender a estar muy cercana a la tasa que tributan las sociedades, sino en la definición del mínimo no imponible.

Argentina es un país con mínimo no imponible históricamente relativamente alto, justificado en la idea de contribuir a evitar el gravar personas de bajo ingreso (Filmina 1). Sin embargo, lo que no ha sido demasiado explícito es que tal objetivo tiende a beneficiar a los deciles medios, pues el IVA, como se señalara, grava los consumos de todos los deciles o estratos sociales, inclusive el de los muy pobres.

Es claro que el nivel del mínimo no imponible alto de Argentina está esencialmente relacionado con la alta presión tributaria que también históricamente ha estado gravando el salario de los trabajadores, con la finalidad de financiar el sistema previsional o el de la seguridad social en general y el de otros programas sociales, como fuera en años pasados el caso del FONAVI. En este aspecto, los estudios realizados en nuestro medio (Fiel, 1998) han demostrado el carácter proporcional o no progresivo de esta imposición, al igualar las tasas medias y marginales (Artana, D., 1998). Asimismo, que este tipo de imposición - al gravar el “uso del factor trabajo” -, constituye un factor que perjudica no solamente al objetivo de la competitividad ya mencionado, sino que resulta regresivo desde el ángulo de la equidad distributiva¹².

Adicionalmente, con relación a la imposición sobre los bienes destinados al consumo, como el IVA, lo que los estudios sobre impacto distributivo han enfatizado, ha sido la necesidad de tener en cuenta la “característica distributiva” de los bienes o de la base gravada (Feldstein, M., 1978). FIEL, por ejemplo, ha estimado que el 58% de las exenciones o tratos diferenciales que otorga el IVA por el consumo de alimentos y otros rubros, basadas en razones de equidad, benefician a los dos quintiles superiores de la distribución del ingreso en Argentina. Un impuesto directo al consumo probablemente evitaría este resultado, mediante la fijación de un mínimo no imponible que solamente exima del pago a los deciles inferiores y grave a los deciles medios y superiores.

Finalmente, sobre este aspecto, las contribuciones más recientes sobre incidencia de los impuestos indirectos que gravan el consumo, indican su efecto neutral y, consecuentemente, proporcional en materia de distribución del ingreso. Es decir, la neutralidad se refiere tanto a su incidencia sobre el consumo presente y futuro de las personas, como en los aspectos distributivos interpersonales del ingreso (Filmina 2)¹³.

¹² La traslación de la carga opera normalmente sobre la oferta de trabajo, debido a su menor elasticidad-precio respecto a la elasticidad-precio de la demanda por trabajo, es decir, incidiendo mayormente en los trabajadores.

¹³ La teoría del ciclo de vida (Modigliani) sugiere que las personas ahorran durante el período de su vida activa para consumir ese ahorro durante la pasividad. Computado toda su vida, las personas habrán consumido todo su ingreso. Elaboraciones posteriores (Barro) sugieren que la teoría sería extensiva al comportamiento intergeneracional si se asume que las personas también ahorran para (se preocupan por)

En el campo de las comprobaciones empíricas para el caso de los impuestos al consumo, Gasparini, L. (1998), utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (INDEC) para la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires (Capital Federal y Gran Buenos Aires), ha estimado la incidencia distributiva diferencial del IVA, junto al de los otros impuestos del sistema tributario argentino, sobre la base de definiciones alternativas del nivel de bienestar de las personas agrupadas por deciles. Del estudio surge que cuando la presión tributaria se mide sobre la base del “*ingreso corriente*” de los individuos, el IVA es regresivo, debido a la menor capacidad de ahorro de los estratos inferiores. El resultado se vuelve esencialmente proporcional, cuando la presión tributaria se mide sobre la base del “*ingreso permanente*” (enfoque del ciclo de vida), que se lo aproxima a través del consumo corriente. Por cierto que un impuesto al gasto, que exima del pago a los estratos inferiores, habrá de modificar naturalmente esta incidencia, pasando del efecto proporcional a uno progresivo. En el trabajo de Gasparini se comprueba la clara incidencia progresiva de los Impuestos a las Ganancias y Bienes Personales.

Estabilización. Un impuesto a las ganancias ha sido calificado como esencialmente anticíclico, pues incrementa la recaudación en forma más que proporcional al crecimiento del ingreso en el auge y la reduce en forma también más que proporcional en las recesiones. Sin embargo, este resultado del diseño tributario – ligado a la progresividad en la alícuota del impuesto – constituye una condición necesaria, aunque lamentablemente no suficiente para el cumplimiento del objetivo. Las variaciones en la recaudación generan modificaciones en la “restricción de liquidez” de los gobiernos y ello ha provocado un comportamiento “procíclico” de las finanzas públicas, en contrario a lo postulado por la teoría normativa. Los gobiernos con mayor recaudación se ven incentivados a gastar más, cuando lo lógico es destinar excedentes transitorios del auge a un Fondo de Estabilización, para luego disponer de recursos en épocas recesivas (“*when the rainy days come*”). El sistema de coparticipación argentino - con la distribución automática de las recaudaciones - ha exacerbado esta conducta procíclica de las finanzas públicas consolidadas¹⁴.

Rendimiento tributario. El Impuesto a las Ganancias en Argentina no constituye una fuente importante de recursos de los gobiernos. A diferencia de casi todos los países del mundo, Argentina registra una de las más bajas participaciones del producido de este impuesto en el financiamiento de los gobiernos (oscilando aproximadamente alrededor del 2 al 3% del PBI) (Filminas 3 y 4). Adicionalmente, se ha estimado que de ese total cerca del 76% corresponde a ganancias de sociedades y solamente el 23% a personas físicas (ver Piffano, H., 1982 y 2003b; y, Santiere, J., 1989).

Lo anterior indica que el fin “fiscalista” no ha constituido tradicionalmente el objetivo prioritario en el diseño de este impuesto en nuestro país. Probablemente una parte de la razón deba atribuirse al hecho de lo dificultoso que resulta para una administración tributaria central fiscalizar un impuesto de tipo personal y directo que, por definición, tributan las personas, a diferencia de los impuestos reales e indirectos que tributan las empresas; simplemente debido a la magnitud y las características organizativas del padrón a fiscalizar.

el consumo futuro de sus descendientes. A lo largo de las generaciones el ingreso terminará siendo consumido (y consecuentemente gravado) en algún momento.

¹⁴ Estas cuestiones son tratadas en detalle en Piffano, H., et al, 1998, Piffano, H., 1999b y Piffano, H. (2003b). Asimismo, la Nota 4 en este libro.

Nuevamente en este campo la experiencia internacional parece contradecir algunos postulados que se han mantenido invariables por años en nuestro medio. La imposición a los ingresos en países avanzados – tanto federales como unitarios – o ha sido descentralizada o es compartida por los tres niveles de gobierno, pero, en este último caso, no bajo la forma de un único impuesto central coparticipado, sino cada gobierno ejerciendo su propia potestad tributaria¹⁵ (Filmina 5). El principio de renta mundial, y la consecuente definición de la residencia como base de la tributación en las personas, coadyuva positivamente para el diseño de un sistema de concurrencia de potestades tributarias a los distintos niveles de gobierno en este tipo de impuesto. Sobre esto volveremos al final.

Seguridad jurídica. Las marchas y contramarchas operadas en el impuesto, algunas reseñadas en el Informe del Relator, son prueba del incumplimiento de este otro objetivo deseable a considerar. Los cambios de nuestro Impuesto a las Ganancias son elocuentes. Las modificaciones relativamente recientes en los mínimos no imponibles, los cambios sobre el impuesto a los activos, en algunas oportunidades tomados a cuenta del impuesto y en otras como impuesto mínimo presunto, el caso del tratamiento de los intereses por préstamos, son ejemplos de una administración cambiante jaqueada por las simulaciones y el fraude. Modificaciones que finalmente han conducido a exagerar la presión tributaria sobre quienes suelen pagar el impuesto e incentivando aún más al fraude.

El diseño del impuesto y el actual escenario económico. Finalmente, si el objetivo esencial del impuesto a las ganancias de personas físicas ha de ser el de reactivador en las recesiones, es claro que de acuerdo con el diseño actual del sistema tributario de nuestro país, el impuesto no cumple con su misión. Esencialmente porque el impuesto a los ingresos tradicionalmente ha sido correctamente reconocido como castigando al ahorro, no al consumo, y, adicionalmente, porque su consideración no puede ser tomada en forma aislada o separada de los efectos de la imposición sobre otras bases, en especial el impuesto al valor agregado, es decir, la alternativa del IVA como fuente primordial de los recursos gubernamentales.

Si el objetivo es reactivar, no debiera buscarse tal reactivación mediante la reducción del mínimo no imponible sobre los estratos medios, sino cuidar especialmente que los deciles inferiores no estén alcanzados. En cambio, si debería pensarse en reducir la alícuota del IVA del 21% a una tasa mucho más compatible con el tratamiento internacional.

Las razones son, en primer lugar, porque es bien conocido que la propensión *media* a consumir de las clases de menores ingresos es mayor a la correspondiente a las clases alta y media. A su vez, partiendo de niveles de ingreso bajos típicos de un escenario recesivo, cualquier mejora de los ingresos de las clases bajas arrojará una propensión *marginal* a consumir alta, elevando la propensión *media* a corto plazo. Por cierto que si el gobierno pudiera reducir la presión tributaria global, entonces esta política alcanzaría naturalmente también al Impuesto a las Ganancias. Pero el problema a discutir es sobre el diseño de la estructura tributaria que mejor se adapta al objetivo reactivador, para un cierto o dado nivel de presión tributaria global.

¹⁵ Para una reseña de esta evidencia internacional, ver Piffano. H., 2000b y 2003b, y Nota 14 en este libro.

Con respecto al IVA, no debe olvidarse que en materia de incidencia económica de los impuestos, lo que cuenta son las “*alícuotas marginales*”, y en el IVA la alícuota marginal es el 21% sobre la venta total (el ingreso bruto) no el 21% del valor agregado, aunque el límite teórico de la posible evasión – en el caso de ventas domésticas - pueda ubicarse en el monto máximo de tal valor agregado. Quien evade el pago del impuesto a través de la “cadena negra de facturación”, ahorra 21% del monto total no declarado o no facturado, y no simplemente ese porcentaje sobre el valor agregado. Los créditos fiscales, por otro lado, de alguna manera han completado el cuadro de la evasión mediante manejos fraudulentos (“la fábrica de facturas”). Como ya nos advirtiera Richard Bird (Bird, R., 1993), “*el IVA es particularmente susceptible al fraude, en tanto la factura de los proveedores o un certificado de exportación son en verdad un cheque contra el gobierno e, inherentemente, un objetivo tentador para quienes desean estafar al fisco*”. La alta evasión, con comportamientos diferentes según sectores económicos, naturalmente habrá de castigar al nivel de actividad económica, debido a la distorsión de costos o precios que provoca, al margen del problema de la equidad¹⁶.

3. Conclusiones

El Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas no puede tratarse de forma aislada del resto del sistema tributario federal. Tampoco puede descuidar los diferentes objetivos que pudieran intentar cumplirse con el impuesto y los *trade off* que habrán de tener que definirse según la coyuntura y las necesarias señales de largo plazo que el sistema tributario debe establecer con cierta estabilidad, en aras de un crecimiento sostenido.

En materia de estructura tributaria y con relación a la imposición sobre los ingresos, nuestra sugerencia ha sido el de una reforma del sistema tributario federal tendiente a una mayor descentralización, que incluya la tributación provincial sobre el ingreso consumido de personas físicas. Ello se haría mediante un impuesto de tasa única (*flat tax*) sobre el excedente de cierto mínimo no imponible inferior al del actual impuesto nacional. Pero manteniendo la concurrencia con el impuesto nacional, en cuyo diseño habrá de perdurar el esquema de alícuotas progresivas. La eliminación total de las cargas sobre el uso del factor trabajo en este contexto resulta necesaria. La propuesta se complementa con un esfuerzo mayor para retornar a un sistema de separación de fuentes, dejando el IVA con tasa más reducida para el nivel nacional de gobierno y reformando el impuesto a los Ingresos Brutos para transformarlo en un Impuesto a las Ventas Minoristas o la versión del IVMC (Impuesto a las Ventas Minoristas para Consumo) de Juan Llach, con un esquema de transferencias de igualación para sostener a los fiscos con bases tributarias débiles¹⁷.

Con relación a lo planteado por el Informe del Relator, si el objetivo de corto plazo es alentar el consumo, mal puede sugerirse disminuir la presión tributaria del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas. Por el contrario, lo que se estimularía en todo caso

¹⁶ La imposición a los consumos mediante impuestos de tipo real e indirectos, como el IVA o el propio IVM, enfrenta el gran desafío de las crecientes nuevas modalidades del comercio a distancia y electrónico – especialmente de base digital -, que han de minar la base de sustentación tributaria de los gobiernos, en particular de los gobiernos subnacionales (ver McLure, C., 1999).

¹⁷ Detalles pueden hallarse en Piffano, H., 1999a, 1999b y 2003b. Asimismo, Notas 13, 17 y 18 en este libro.

sería el ahorro. En cambio una reducción de la alícuota del IVA aparece como recomendable para dicho objetivo.

Finalmente, y teniendo en cuenta lo expuesto al comienzo de esta presentación, cualquiera fuere el diseño del nuevo sistema tributario federal, una “reforma institucional” debería garantizar la mejora del “*enforcement*” y la estabilidad en las reglas de juego en materia tributaria. A este respecto, sería conveniente que la AFIP se transforme genuinamente en una oficina federal – en rigor actualmente se trata de una Administración “Nacional” de Ingresos Públicos – lo mismo que las Direcciones de Rentas provinciales; administraciones tributarias que deberían operar sobre bases de autarquía y de control cruzado federal. Los esfuerzos tributarios que individualmente ejerzan los fiscos afectan al conjunto de la federación. De igual manera que el uso del crédito público y las aspiraciones de gasto lo afectan. Por ello tal reforma institucional, debería formar parte del nuevo acuerdo fiscal federal.

Referencias

Arrow, K. (1955): “A difficult in the concept of social welfare”, *Journal of Political Economics*, vol. 58, page 328-346.

Artana, D., (1998): “El diseño del sistema tributario, aspectos conceptuales y empíricos y su relevancia para el caso argentino”, en FIEL, *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Buenos Aires.

Bird, Richard (1993): "Review of 'Principles and practice of Value Added taxation: Lessons for Developing Countries", *Canadian Tax Journal*, Vol. 41, No.6, 1222.

Bradford, D. F. (1980): “The Economics of Tax Policy Towards Savings”, en G. M. Von Furstenburg (ed.), *The Government and Capital Formation*, Ballinger, Cambridge, MA..

Bradford, D. F. y Staff de Política Fiscal del Departamento del Tesoro de USA (“Informe Bradford”) (1986): “*Propuestas para una Reforma Tributaria Básica*”, Instituto de Estudio Fiscales, Madrid.

Feldstein, M. (1978): “The Rate of Return, Taxation, and the Personal Savings”, *Economic Journal*, 88. September

Fiel (1998): “*La Reforma Tributaria en la Argentina*, Buenos Aires.

Gasparini, L. (1998): “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en FIEL, *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Buenos Aires.

Gómez Sabaini, J. C., (1998): “La Tributación sobre el Ahorro y la Inversión”, en FIEL, *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Buenos Aires.

Gonzáles Cano, H. (1998): “Reformas tributarias recientes”, en FIEL, *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Buenos Aires.

Llach, Juan J. y Llach, Lucas (2000): “¿Qué hacer con el IVA ? Una reforma para crear y crecer”, *Mimeo*. Buenos Aires.

McLure, C. E., Jr. (1999): “Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 6, N° 2, May.

McLure, C., y Zodrow, G. (1996): “A Hybrid Consumption-Based Direct Tax Proposed for Bolivia”, *International Tax and Public Finance*, 3: 97-112 Kluwer Academic Publishers.

North, D., (1990): “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, Cambridge, Cambridge University Press.

Olson; M. (1965): “*The Logic of Collective Action*”, Cambridge, Harvard University Press; y (1968) en Schocken Books, N. Y..

Piffano, H. L. P. (1982): “Presión Tributaria al Sector Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires”, en colaboración, *Anales de la XV Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1982.

Piffano, H. L. P. (1989): “Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria”, *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1994): "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1999a): “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, *Documento de Trabajo N° 27, CEDI*, (www.fgys.org). Buenos Aires, 1999.

Piffano, H. L. P. (1999b): “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo N° 26, CEDI*, (www.fgys.org). Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1999c): “El IVA Subnacional”, *Anales de la A.A.E.P.*, Universidad de Rosario, Rosario.

Piffano, H. L. P. (2001): “¿Es el IVA Subnacional la alternativa preferible?”, *Anales de la AAEP*, CEMA, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (2003a): “Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP, La Plata. Versión en castellano también disponible en la página www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/.

Piffano, H. L. P. (2003b): “Descentralización Fiscal II: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998): “Las Finanzas Provinciales y el Ciclo Económico”, *Documento de Trabajo N° 3, Centro de Estudios para El Desarrollo Institucional (CEDI)*, Buenos Aires.

Santiere, J. (1989): “Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso”, *Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino*, Préstamo Banco Mundial 2712 AR, Buenos Aires.

Shepsle, K. (1998): “Discrecionalidad, Instituciones y el Problema del Compromiso del Gobierno”, en Saiegh, S. Y Tommasi, M, *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, Buenos Aires.

Silvani, C. y Brondolo, J. (1993): “*El Cumplimiento en el IVA - Un Análisis Comparativo*”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C..

FILMINA 1

Impuesto a la renta para trabajadores dependientes
Tasa media familiar [%]
[US\$/mes – Año 1996]

Ingreso Bruto Familiar ¹	Esc1=500	Esc2=2.500	Esc3=5.000	Esc4=10.000	Esc5=15.000
Ingreso Contrib. Ppal	100%	100%	75%	75%	75%
Salario Contrib. Ppal					
País ²	100%	100%	88%	88%	88%
Canadá	5,2	26,5	27,8	37,2	41,0
España	0,0	11,5	17,9	27,8	34,8
EE.UU.	0,0	9,1	16,4	26,3	31,5
México	8,1	22,9	22,9	27,5	29,2
Indonesia	6,2	14,4	16,4	21,6	24,0
Chile	0,0	4,4	5,8	16,5	23,1
Malasia	0,6	10,9	12,7	19,4	22,4
Corea	0,0	5,7	9,0	16,0	21,2
Perú	1,1	11,7	11,3	16,7	19,6
Brasil	0,0	7,8	10,8	16,9	19,4
Francia	0,0	0,0	5,2	11,9	16,3
Taiwán	0,0	4,0	6,1	11,8	15,9
Singapur	0,0	2,3	3,8	8,1	10,7
Argentina	0,0	0,0	1,0	5,2	9,3
Paraguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Promedio	1,3	8,2	10,4	16,4	19,9

Notas:

- 1 Para cada país este valor ha sido convertido a moneda doméstica según el tipo de cambio del día 31 de Diciembre de 1995.
- 2 Con excepción de Corea, Uruguay y Paraguay, el cálculo tributario ha sido ratificado por autoridades y expertos de las administraciones tributarias de cada país. Cabe señalar en todo caso que en Uruguay y en Paraguay no existe tributación sobre la renta personal.

Fuente: "Individual Taxes: A Worldwide Summary - 1996", Price Waterhouse.

FILMINA 2

Simulación de la incidencia de un impuesto al consumo

PERSONA	PERÍODO 1			
	INGRESO	CONSUMO	AHORRO	IMPUESTO
Sr. A	1000	500	475,00	25,00
Sr. B	100	90	5,50	4,50
	PERÍODO 2			
	INGRESO	AHORRO CAPITALIZADO	CONSUMO	IMPUESTO
Sr. A	0	522,50	497,62	24,88
Sr. B	0	6,05	5,76	0,29
	VALOR ACTUAL DEL IMPUESTO TOTAL PAGADO			
Sr. A	$25 (1,1)^{-1} + 24,88 (1,1)^{-2} = 22,73 + 20,56 = 43,29$			
Sr. B	$4,5 (1,1)^{-1} + 0,29 (1,1)^{-2} = 4,091 + 0,24 = 4,33$			
	PRESIÓN TRIBUTARIA ACTUALIZADA PARA CADA INDIVIDUO			
Sr. A	$43,29 / 1000 (1,1)^{-1} = 0,0476$			
Sr. B	$4,33 / 100 (1,1)^{-1} = 0,0476$			

Fuente: Elaboración propia.

FILMINA 3

Imposición total a la renta (% S/PBI)

País	I. Renta S/PBI	N° de Orden
DINAMARCA	39,2	1
SUECIA	29,4	2
FINLANDIA	25,8	3
NVA. ZELANDA	24,2	4
BÉLGICA	21,1	5
CANADÁ	19,8	6
AUSTRALIA	16,4	7
IRLANDA	16,0	8
SUIZA	15,6	9
NORUEGA	14,5	10
Promedio OECD	14,2	11
ITALIA	14,0	12
ALEMANIA	13,7	13
E.U.A.	13,1	14
POLONIA	13,0	15
HOLANDA	12,6	16
LUXEMBURGO	12,6	17
ISLANDIA	12,3	18
VENEZUELA	12,3	19
REINO UNIDO	11,1	20
JAMAICA	11,5	21
AUSTRIA	8,9	22
ESPAÑA	8,8	23
ECUADOR	9,3	24
HUNGRÍA	8,5	25
JAPÓN	7,5	26
FRANCIA	7,2	27
PORTUGAL	7,2	28
CHECOSLOVAQUIA	6,4	29
TURQUÍA	4,5	30
GRECIA	4,4	31
CHILE	6,6	32
MÉXICO	5,6	33
BRASIL	3,9	34
COLOMBIA	3,5	35
PANAMÁ	3,2	36
ARGENTINA *	3,0	37
R. DOMINICANA	3,0	38
COSTA RICA	2,3	39
GUATEMALA	1,7	40
URUGUAY	1,6	41
NICARAGUA	1,5	42
PARAGUAY	1,5	43
BOLIVIA	0,6	44
PERÚ	0,6	45

* Recalculado en base a nueva estimación del PBI.

Fuente: OECD, 1996, MEyOSP, 1999 y Piffano, H., 1995.

FILMINA 4

Imposición a la renta personas físicas (% S/PBI)

Pais	Recaud S/PBI	N° de Orden
DINAMARCA (1994)	27,7	1
SUECIA (1994)	18,7	2
FINLANDIA (1994)	17,5	3
NVA. ZELANDA (1994)	16,6	4
BÉLGICA (1994)	14,5	5
CANADÁ (1994)	13,4	6
AUSTRALIA (1994)	12,0	7
IRLANDA (1994)	11,8	8
SUIZA (1994)	11,5	9
NORUEGA (1994)	10,8	10
Promedio OECD (1994)	10,7	11
ITALIA (1994)	10,6	12
ALEMANIA (1994)	10,4	13
E.U.A. (1994)	9,8	14
POLONIA (1994)	9,8	15
HOLANDA (1994)	9,7	16
LUXEMBURGO (1994)	9,7	17
ISLANDIA (1994)	9,5	18
REINO UNIDO (1994)	9,4	19
AUSTRIA (1994)	8,4	20
ESPAÑA (1994)	8,1	21
HUNGRÍA (1994)	6,5	22
JAPÓN (1994)	6,4	23
FRANCIA (1994)	6,2	24
PORTUGAL (1994)	6,2	25
JAMAICA (1980)	5,5	26
CHECOSLOVAQUIA (1994)	5,3	27
TURQUÍA (1994)	5,3	28
GRECIA (1994)	4,5	29
CHILE (1981)	2,7	30
MÉXICO (1989)	2,7	31
BRASIL (1991)	2,2	32
COLOMBIA (1990)	1,8	33
COSTA RICA (1990)	1,7	34
VENEZUELA (1989)	1,6	35
REP. DOMINICANA (1980)	1,3	36
ECUADOR (1990)	1,0	37
ARGENTINA (*) (1998)	0,7	38
URUGUAY (1989)	0,7	39
GUATEMALA (1989)	0,3	40
BOLIVIA (1990)	0,0	41
NICARAGUA (1990)	0,0	42
PANAMÁ (1989)	0,0	43
PARAGUAY (1990)	0,0	44
PERÚ (1990)	0,0	45

(*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: González Cano, H. (1998a) sobre la base de datos de la OECD Revenue Statistics 1995-1996 y Shome, P. 1992; y MEyOSP, 1999.

FILMINA 5

CUADRO N° 11. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO PROPORCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL TOTAL DE IMPUESTOS SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO (1)
(En %)

PAIS	TODOS LOS NIVELES		FEDERAL		ESTADUAL		LOCAL	
	1975	1987	1975	1987	1975	1987	1975	1987
DINAMARCA	57	51	45	35			85	90
ESTADOS UNIDOS	35	51	65	74	16	31	5	5
NUEVA ZELANDA	54	50	59	53			0	0
SUIZA	51	50	24	25	64	64	73	76
BÉLGICA	47	50	46	48			61	66
FINLANDIA	50	48	32	29			91	90
ALEMANIA (2)	46	47	37	37	55	54	58	67
AUSTRALIA	43	45	54	56	0	0	0	0
CANADÁ	37	45	47	57	32	42	0	0
SUECIA	57	44	38	18			91	100
IRLANDA	30	42	33	43			0	0
ITALIA	28	40	28	41			48	27
HOLANDA	45	35	46	36			15	0
LUXEMBURGO	40	34	40	34			37	34
JAPÓN	34	34	38	36			26	29
ESPAÑA	28	34	26	36			43	20
REINO UNIDO	46	33	54	38			0	0
AUSTRIA	29	31	25	26	43	50	34	34
NORUEGA	38	30	16	10			86	83
TURQUÍA		30		30				32
FRANCIA	21	24	21	25			23	16
GRECIA	13	18	13	19			11	0
PROMEDIO	38	38	36	35	35	40	36	33

(1) Excluidos aportes al sistema de seguridad social.

(2) Corresponde a Alemania Federal.

Fuente: Goodspeed, T. J. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

NOTA 16

“COMMENTS TO RICARDO VARSANO’S PAPER ON SUB-NATIONAL TAXATION AND TREATMENT OF INTERSTATE TRADE IN BRAZIL: PROBLEMS AND A PROPOSED SOLUTION”¹.

1. Introducción

La posibilidad o conveniencia de asignar potestad tributaria a los gobiernos subnacionales en materia del impuesto al valor agregado (IVA) ha sido cuestión de debate desde hace ya varios años, en especial a partir y a la luz de las experiencias de la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy la Unión Europea (UE).

Como señalan Bird, R. y Gendron, P. (1998), la recomendación tradicional ha sido que no resulta apropiado la asignación a los gobiernos subnacionales (McLure, J. 1993) y que la forma más sencilla y práctica de resolver este problema es adoptar un sistema de “*revenue sharing*” (Alemania, Argentina).

Desde el ángulo político, consideraciones macroeconómicas y de renuencia de los gobiernos centrales en cuanto a cohabitar o ceder espacio en el uso de tan importante base tributaria, han contribuido a la resistencia a descentralizar esta potestad tributaria.

En Argentina, dada la descentralización del gasto, operada especialmente en las últimas décadas, el centralismo tributario y las consecuentes brechas verticales que implican déficits estructurales en los gobiernos subnacionales, debió resolverse mediante el sistema de transferencias federales, ligado a los acuerdos de coparticipación, que ha agravado el funcionamiento de las finanzas públicas en múltiples planos.

La separación de las decisiones de gasto y su financiamiento, ha contribuido a deteriorar las responsabilidades fiscales en ambos niveles de gobierno; ha inducido a un sistema fuertemente procíclico (todos los presupuestos, nacional y provinciales, al compás de la recaudación nacional ligada fuertemente al ciclo económico); ha generado comportamientos oportunistas y una suerte de cartel político de gobernadores distribuyendo los recursos sobre bases de cuestionada eficiencia y equidad; y ha alentado la difusión de formas de tributación local ineficientes y pésimamente administradas por la falta de incentivos naturales para someter a los electorados locales a la presión del financiamiento de las aspiraciones de gasto de los gobiernos de turno.

Los temas conocidos en la literatura de federalismo fiscal, alrededor de los problemas ligados al “*common pool*” y los efectos “*Leviatán*” y “*flypaper*”, han estado presentes en el sistema de coparticipación federal de impuestos de la Argentina.

Para Brasil la situación es inversa: se trata de lograr que los estados cedan cierto grado de autonomía para lograr un mínimo de armonización, no sólo compatible con las aspiraciones de futuras convergencias con los países del Mercosur, sino para la salud misma de la economía brasileña, que debe minimizar los costos de eficiencia de su

¹ Extraída de la versión original publicada en los *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, DC., 2000. (<http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>).

actual sistema tributario Desde el ángulo técnico los problemas de los arbitrajes interjurisdiccionales (“*cross border trade*”) y los problemas de fraude en un espacio donde se supone la no existencia de controles en frontera, con las consecuentes dificultades de fiscalización que ello implica, han demorado la adopción de un esquema de general aceptación en la mayoría de los países.

En nuestro comentario se pasa revista a las alternativas que técnicamente se han sugerido y/o experimentado en algunos países o regiones, para dar solución a la viabilidad de la descentralización de este tipo de imposición a los consumos, a saber: el IVA destino-pago diferido, el IVA dual o compartido del tipo Bird-Gendron, el IVA compartido del tipo Varsano (“*little boat model*”), el IVA origen, el sistema de alícuotas adicionales al IVA nacional, el Ventas Minorista, el Bi-etápico Mayorista-Minorista y el de Módulos o Impuesto de Patentes.

En virtud de nuestra restricción de tiempo no hemos de desarrollar aquí esa revisión. Lo que voy a hacer es formular algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones centrales de la propuesta de Varsano, pero pensando básicamente (y muy “egoístamente”) no en Brasil sino en Argentina, en especial por la invitación que formula el autor al final de su *paper*, en cuanto a la posibilidad de que el “*little boat*” navegue hacia la Argentina.

2. El comentario

Son conocidas las razones técnicas citables para volcar la predilección de los expertos por un IVA tipo destino-pago diferido, en el caso en que el impuesto ha de operar en distintas jurisdicciones sin controles de frontera y obviando los mecanismos de compensación entre fiscos. Dejando de lado entonces a las alternativas cercanas (por ejemplo, la del “*clearing house*” en sus diferentes variantes) y concentrándonos en el IVA destino pago-diferido, vayamos a la razón de ser de la propuesta de Varsano: el fraude en los destinos debido al “*invoice sightseeing*”.

La operatoria contable-administrativa del “*little boat model*”, para evitar el fraude son claras. Sin embargo, permítaseme citar algunos problemas, especialmente visto desde el ángulo de la realidad de Argentina y del objetivo perseguido con la descentralización de este tipo de impuesto a los gobiernos subnacionales, léase “lograr la vigencia del principio de correspondencia fiscal”.

1) En la medida que el impuesto nacional opere de manera de nivelar la presión tributaria del impuesto en todas las jurisdicciones, es claro que se genera un fuerte incentivo a que las jurisdicciones presionen políticamente para fijar la alícuota al nivel máximo que el gobierno nacional crea conveniente establecer, apropiándose del rendimiento de cualquier potencial alícuota nacional adicional niveladora. La solución, de fijar una alícuota general igual o uniforme para la tasa provincial en todas las jurisdicciones – aún una tasa promedio con una pequeña dispersión admitida, por ejemplo, $\pm 10\%$ -, (el precio a pagar reconocido por Varsano) destruye la idea original de garantizar la autonomía tributaria subnacional. Para el caso de Brasil requerirá un acuerdo político para ir reduciendo paulatinamente las tasas estatales para las ventas interjurisdiccionales para pasarlas a la tasa federal, de manera de converger a un sistema pleno de destino. Estamos renunciando entonces a la independencia total de los estados para fijar alícuotas independientes, premisa básica perseguida con la descentralización.

2) Las posiciones netas de cada contribuyente ante su fisco estadual y el federal serán diferentes. Habrá posiciones netas positivas y otras negativas que en el caso de las favorables al contribuyente, implicarán devoluciones en efectivo o compensaciones fiscales de algún tipo, que no son usuales en las legislaciones y/o prácticas de administración tributaria, a excepción del tratamiento de las exportaciones a otros países; (los ejemplos de Argentina en cuanto a las dificultades con las devoluciones a exportadores y la negativa al agro para compensar créditos IVA con débitos en otras obligaciones tributarias como Ganancias, son pruebas evidentes).

3) No se resuelve el problema del desfinanciamiento o la pérdida de base tributaria de las jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas. Y esto puede exigir algún tipo de compensación para hacerlo viable políticamente.

4) El sistema – a igual que los sistemas de destino pago diferido – exige el apoyo de las contabilidades de los contribuyentes, por cuanto sus registros deberán diferenciar cuatro tipo de ventas. Este problema administrativo típico del IVA destino-pago diferido se ve entonces aumentado, generando una carga importante de administración tributaria que se traslada a los contribuyentes.

Para el caso de las pequeñas y medianas empresas, no obstante los avances de la informática señalados por Varsano, implicarán una carga pesada. Los problemas de intercambio de información entre fiscos es mayor también.

5) Finalmente, la crítica a nuestro entender más relevante respecto a todas las versiones de los “IVAs duales” e incluyendo naturalmente los esquemas de alícuotas niveladas, es la circunstancia de que a pesar de quedar “identificadas” las alícuotas nacional y estadual o provincial en las leyes tributarias, dificultará a los contribuyentes “incidos” tener una clara idea de donde van a parar sus contribuciones y cuales son los respectivos residuos fiscales, subnacional y nacional. Aún con liquidaciones de saldo netos individualizados por nivel de gobierno, es muy probable que la percepción del contribuyente respecto de un “IVA compartido”, desdibujará la vigencia efectiva del principio de correspondencia como motivo esencial de la descentralización tributaria. No debe descuidarse además el hecho de que quienes liquidarán los saldos netos a cada uno de los gobiernos serán los comerciantes o responsables de firmas inscriptas, es decir, una porción menor del electorado y no los consumidores y/o propietarios de los factores (sobre quienes incidirá el impuesto) propiamente dichos. Lo que pretendo señalar es que los ciudadanos tendrán poca claridad informativa o transparencia sobre el costo de oportunidad de sus demandas de gasto público a los respectivos gobiernos.

Por lo expuesto, hemos sugerido otro tipo de solución: no basar el fuerte del sistema tributario consolidado en una misma “súper explotada” fuente. El Cuadro N° 2 mostrado al final, es elocuente cuando se advierte la participación actual del IVA en la presión tributaria global de la Argentina.

En cambio pensar en descentralizar una “batería de impuestos”, a saber:

a) un ventas minoristas para grandes y medianos contribuyentes junto a uno de módulos para pequeños contribuyentes.

- b) La creación del impuesto provincial a las ganancias (en rigor al ingreso consumido de personas físicas que superen un mínimo no imponible y con alícuota plana).
- c) Alícuotas adicionales al impuesto nacional a los bienes personales.
- d) Descentralizar los impuestos a los consumos específicos y a los combustibles.
- e) Por último, complementar el sistema con un mecanismo de transferencias de igualación “a la canadiense”.

Mi comentario final:

1) La consulta al paper de Varsano resulta indispensable a fin de comprender el caso brasileño, al tiempo de juzgar las propuestas alternativas sugeridas por la literatura para el caso específico de Brasil. Esto es importante recalcar, pues así como el mismo Varsano enfatiza sobre las limitaciones para extrapolar otros modelos tributarios al caso de Brasil, esto es igualmente válido con respecto a extender el “modelo del *barquinho*” pensado para Brasil a otros países como, por ejemplo, la Argentina, no obstante existir en mi país una parte del sector oficial trabajando en esa línea.

2) Las realidades de Brasil y Argentina en materia de descentralización tributaria son muy diferentes. Los datos contenidos en los Cuadros N° 1 y N° 2 son elocuentes. El problema de Brasil es de una necesidad urgente por armonizar su actual sistema de IVA muy descentralizado. El de Argentina es idear un nuevo impuesto provincial o un conjunto de impuestos a descentralizar para un sistema hoy fuertemente centralizado. La naturaleza política de ambos problemas es diferente y las soluciones técnicas deben ser ponderadas en base al correspondiente escenario. Y en este sentido, no descarto que la solución de Varsano pueda ser la adecuada para Brasil; simplemente aspiro a una solución diferente para la Argentina.

3) Desde el ángulo exclusivamente técnico parecen existir pocas opciones que contemplen razonablemente el *trade off* entre eficiencia tributaria y eficiencia política, entendida esta última como el objetivo de “reforzar el principio de correspondencia fiscal”. No es esta la concepción de “lograr simplemente mayores recursos para los gobiernos subnacionales”. Esto último se puede simplemente lograr aumentando la distribución primaria en un sistema coparticipado de recaudación centralizada.

4) Es importante en los casos como el de Argentina “donde el proceso de descentralización tributaria aún no se ha cumplido” (diferencia importante - recalco nuevamente - con respecto a Brasil), es el intento de acentuar la imposición directa por sobre la indirecta a nivel subnacional. La transparencia de las decisiones fiscales mejoraría y su efecto sobre el funcionamiento de las democracias representativas, en un mundo cada vez más descentralizado, resulta evidente. Creo finalmente, que basar el fuerte del sistema tributario subnacional en un impuesto a las ventas o en un IVA dual no es el camino adecuado para el logro de tal objetivo. Las aspiraciones de simplificar los sistemas tributarios chocan con la realidad que es compleja, y los sistemas tributarios pueden llegar a tener también, por tal motivo, cierto grado de complejidad.

Cuadro N° 1
Importancia relativa de la recaudación propia subnacional
y los recursos subnacionales después de transferencias
Argentina y Brasil

Concepto	Argentina(1)	Brasil(2)
Recaudación Propia o Recursos antes de Transferencias	18,4%	34,5%
Recursos después de Transferencias	45,0%	43,5%

(1) Fuente: Piffano, H. L. P. (1998).

(2) Fuente: Varsano, R. (1999).

Cuadro N° 2
Incidencia relativa del IVA en términos del PBI
Argentina Y Brasil (1998)

Concepto	Argentina(1)	Brasil(2)
Presión Tributaria Global (PT)	17,6%	30,0%
Nacional	13,2%	19,6%
Subnacional	4,4%	10,4%
IVA / PBI	7,2%	7,5%
IVA / PT	40,9%	25,0%
Ingresos Brutos (Provincial) / PBI	2,2%	-

(1) Fuente: MEOySP y Piffano, H. L. P. (1998). Datos corregidos por reestimación del PBI de Argentina (MEyOSP).

(2) Fuente: Varsano, R. (1999).

Referencias

Piffano, H. L. P. (1998): “La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino”, *Documento de Trabajo* N° 4, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Varsano, R. (1999): “Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, *Fifth Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of Public Sector*, The World Bank, Valdivia, Chile.

NOTA 17

“EL IVA SUBNACIONAL”¹

1. Introducción

Ha sido amplio el consenso respecto a los inconvenientes que supone un impuesto que grava en cascada y acumulativamente las ventas de todas las etapas del proceso productivo, tal cual es el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos (“*turnover tax*”). Este tipo de gravamen es distorsivo, alentando artificialmente la integración económica vertical, al permitir por esa vía reducir sensiblemente la presión fiscal, alterando los precios finales de los bienes y servicios con distinta estructura de consumos intermedios y valores agregados. Asimismo, a diferencia de un IVA tipo consumo, grava la inversión y los insumos empleados en la producción de bienes de inversión, al tiempo que dificulta los ajustes de frontera para los bienes exportados, generando por tal motivo un sesgo antiexportador y proimportador. Adicionalmente, en el caso argentino y con posterioridad al cumplimiento del “Pacto Fiscal”, algunas provincias que eximieron del gravamen a la industria manufacturera, mantuvieron el mismo para el caso de bienes que no siendo fabricados dentro del territorio provincial, son vendidos dentro de su territorio. De esta manera, el impuesto opera como una aduana interior, circunstancia que viola en forma vedada a la Constitución Nacional, generando distorsiones de precios según el origen del bien².

Aún cuando la literatura sobre incidencia de los impuestos admite ciertas limitaciones en cuanto a generalizar recomendaciones válidas independientemente del tiempo y del espacio³, las recomendaciones están referidas en forma coincidente en cuanto a gravar las ventas destinadas a consumos finales (impuesto de tipo monofásico), evitando gravar actividades intermedias (impuesto multifásico), salvo que en tal caso lo sea mediante un impuesto al valor agregado.

Pero la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos, no resulta una cuestión sencilla cuando al mismo tiempo se exige hacerlo a través de un gravamen que genere similar rendimiento tributario. Pensar en un impuesto neutral, o no distorsivo, que al mismo

¹ Extraída de la versión original publicada en los Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Rosario, 1999. (www.aaep.org).

² En Estados Unidos de América, los estados suelen gravar a los bienes de procedencia de otros estados con los impuestos por uso (“*use taxes*”). Por similares razones constitucionales que la Argentina, la Suprema Corte de ese país ha fijado la doctrina de que tales gravámenes sólo son admisibles cuando el vendedor demuestra poseer un “nexo” en el estado que impone el tributo (sucursal, representante) (ver McLure, C., 1999).

³ Las reglas tradicionales de tributación óptima han sugerido la ideal situación de gravar con tasas uniformes a los bienes y servicios (de consumo final y/o al valor agregado). Sin embargo, ante la imposibilidad de gravar todos los bienes (sea por razones teóricas - como el caso del ocio - o de administración tributaria), se ha sugerido emplear la “regla de Ramsey”, que implica gravar a los bienes y servicios con tasas diferenciales en forma inversamente proporcional a las elasticidades-precio de sus demandas (de manera de lograr reducciones proporcionales en las cantidades transadas). Proposiciones posteriores (Corlett y Hague, Habegger, Meade) sugieren, asimismo, gravar con tasas mayores a los bienes y servicios complementarios del ocio. No obstante, la historia de la literatura sobre tributación óptima no está concluida; aportes posteriores a las reglas tradicionales han arrojado dudas sobre la validez de las mismas bajo determinadas circunstancias, especialmente referidas a los valores que asuman las elasticidades-precio cruzadas de los bienes (ver Dixit, 1975; Schenone, O., Rodríguez, C. y Mantel, R, 1985).

tiempo asegure un rendimiento tal importante como Ingresos Brutos, que cae sobre los valores de venta brutos de todas las transacciones, resulta una cuestión muy difícil de lograr a niveles de alícuotas razonables. Además porque los resultados de las posibles alternativas, en cuanto a rendimientos tributarios, son muy asimétricos según se trate de jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas o, por el contrario, eminentemente consumidoras e importadoras netas.

Por otra parte, también se advierten dificultades en la alternativa de un Impuesto a las Ventas Minoristas a nivel subnacional. Las dificultades derivan básicamente de no poder evitar gravar insumos intermedios, incentivar turismo tributario entre jurisdicciones vecinas, de no gravar ciertos servicios y productos intangibles y la imposibilidad de gravar el comercio electrónico. Ello genera distorsiones de precios e inequidades horizontales (por ejemplo, entre comerciantes que usan la red informática y los vendedores locales tradicionales) y verticales (entre familias ricas que utilizan sistemas de compras, o de pagos de sus compras, no gravables y las pobres que compran bienes tangibles gravados), al tiempo que va minando la potencial capacidad de imponer de los estados subnacionales⁴.

En este trabajo se pasa revista a los problemas inherentes a las modalidades del Impuesto al Valor Agregado provincial, usualmente consideradas como la alternativa por excelencia cuando se intenta sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos. Las variantes que se analizan corresponden a los sistemas de “IVA-crédito”, en el que la magnitud del impuesto a pagar se calcula sobre la base de las facturas individuales de venta de cada bien comercializado admitiendo la deducción de los pagos efectuados en concepto de IVA en los insumos. Los sistemas de “sustracción” o “adición”, que implican el cálculo del valor agregado a nivel de la firma (independientemente de los tipos de bienes comercializados) no son considerados en esta revisión.

La intención del trabajo es plantear los problemas que se presentan cuando se persigue con inusitada insistencia en basar los sistemas tributarios provinciales en un impuesto de tipo real e indirecto, olvidando sin querer, o muy deliberadamente, a la imposición de tipo directa y personal (básicamente la imposición sobre los ingresos de las personas físicas o la más amplia (personas físicas y empresas) de la imposición directa base-consumo⁵.

2. El IVA Provincial

La posibilidad o conveniencia de asignar potestad tributaria a las provincias en materia del impuesto al valor agregado (IVA) ha sido cuestión de debate desde hace ya varios

⁴ Al respecto es importante resaltar que las economías modernas tienden cada vez más a concentrar su actividad en la rama (generalmente no gravada) de los servicios y el comercio a distancia y electrónico, y no tanto en bienes tangibles y locales. En Estados Unidos de América los servicios que en 1959 representaban el 40% del PBI, alcanzaban en 1994 al 65% del PBI; por su parte, las ventas por Internet se han estado duplicando cada 100 días (ver McLure, C., 1999). En Argentina los servicios en 1995 representaban el 62% del PBI. Esta tendencia estructural de la oferta global resulta coincidente con la tendencia registrada en el componente del consumo de las familias, donde los servicios pasaron del 37,5% (1985/86) al 49,8% (1995/96) en la última década (INDEC, 1998).

⁵ Por ejemplo, un impuesto al *cash-flow* empresario y las variantes del Impuesto al Ingreso Personal (con dividendos e intereses exentos) o el Impuesto al Consumo de las Personas Físicas (para un detalle de estas variantes, ver McLure, C. y Zodrow, G., 1996; también Piffano, H., 1999a. Ver asimismo Nota 14 en este libro.

años, en especial a partir y a la luz de las experiencias de la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy la Unión Europea (UE), en los intentos de armonización tributaria entre sus estados miembros. Como señalan Bird, R. y Gendron, P. (1998), la recomendación tradicional ha sido que no resulta apropiado tal asignación a los gobiernos subnacionales (McLure, J. 1993) y que la forma más sencilla y práctica de resolver este problema es adoptar un sistema de “*revenue sharing*” (impuesto federal coparticipado) similar al de Alemania (Tait, A., 1988) o el imperante hoy en Argentina⁶.

Desde el ángulo político, consideraciones macroeconómicas y de renuencia de los poderes centrales en cuanto a cohabitar o ceder espacio en el uso de tan importante base tributaria, han contribuido a la resistencia a descentralizar esta potestad tributaria. De la conjunción de ambos tipos de argumentos (los académicos y los políticos), lo máximo a que se ha llegado a conceder es la posibilidad de un sistema de alícuotas adicionales provinciales al impuesto nacional, administrado conjuntamente.

Desde el ángulo técnico los problemas de los arbitrajes interjurisdiccionales (“*cross border trade*”) y los problemas de fraude en los destinos, en un espacio donde se supone la no existencia de controles en frontera, con las consecuentes dificultades de fiscalización que ello implica, han demorado la adopción de un esquema de general aceptación en la mayoría de los países. Veamos las alternativas.

3. El IVA destino-pago diferido

Una primer alternativa es la sustitución de la imposición provincial a los Ingresos Brutos por un sistema de impuestos provinciales al valor agregado, sobre la base del principio de destino y pago diferido (Cnossen, S. y Shoup, C., 1987)⁷. Estos IVA provinciales tendrían la misma base imponible que el IVA nacional (de hecho se sugiere que la potestad para determinar la base imponible y otorgar exenciones sea exclusiva de la Nación), pero como los flujos comerciales interjurisdiccionales serían tratados en base al principio de destino, podrían existir diferentes tasas de IVA provinciales, sin que ello provoque distorsiones sobre las decisiones de localización de las actividades económicas. Es decir, que la aplicación del principio de destino propugnada, permitiría aunar el logro de la neutralidad de la imposición provincial con la preservación de la autonomía fiscal provincial⁸.

La aplicación del principio de destino ha sido destacado como ideal para tratar los problemas de comercio “cruzando fronteras”, es decir, comercio interjurisdiccional. Bajo este tipo de imposición, los miembros de la federación están seguros de que los bienes importados serán tratados de forma igual en comparación a la producción

⁶ Contribuciones más recientes hacen extensivos los inconvenientes de descentralizar cualquier impuesto a los consumos generales, debido a la movilidad de las bases y los problemas de administración tributaria que acarrear, exceptuando en cierta medida a países territorialmente muy extensos, como EUA o Canadá (ver Norregaard, J., 1997; Vehorn, C. L. y Ahmad, E., 1997; y McLure, C., 1999, op. cit.).

⁷ Esta es la propuesta formulada en la Provincia de Buenos Aires por la Universidad Nacional de La Plata. Ver Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995).

⁸ En el estudio realizado por la Universidad Nacional de La Plata, se estimó, para el caso de la Provincia de Buenos Aires, una alícuota del 5,3%, pudiendo las provincias fijar tasas diferentes. La propuesta de la UNLP simuló un resultado aplicando una reducción en la alícuota del impuesto nacional, que pasaría al 3,5% (cuando se realizó el estudio la alícuota vigente era del 18%, y no del 21% como actualmente), previendo una mejora recaudatoria que elevaba el nivel de cumplimiento del IVA nacional del 55% (1994) al 85%.

doméstica de cada jurisdicción y que las exportaciones no resultarán subsidiadas encubiertamente mediante devoluciones en frontera extremadamente generosas. Se ha propuesto asimismo que el funcionamiento del principio de destino se instrumente a través del mecanismo de "pago diferido", que tornaría innecesaria la realización de compensaciones de recaudación entre jurisdicciones. En otros términos, el mecanismo de "pago diferido" permite que la asignación jurisdiccional de la recaudación coincida plenamente con lo que marca el principio de destino (la recaudación pertenece a la jurisdicción en que se produce el consumo final de los bienes), sin que medien transferencias ni compensaciones monetarias entre provincias exportadoras netas y provincias importadoras netas, porque el tratamiento a tasa cero del comercio interprovincial, impide que las provincias de origen recauden impuestos que pertenecen a la jurisdicción de destino en que se produce el consumo final⁹.

La modalidad descripta aparece así conteniendo ventajas, principalmente:

- a) permitir que la imposición general al consumo se estructure sobre un mismo tipo de impuesto, tanto a nivel nacional como provincial, con los beneficios que ello supone para el contribuyente (economía de tiempo y recursos) y para el fisco (por las posibilidades ampliadas de fiscalización a que da lugar la complementación de acciones de la administración tributaria nacional con las provinciales);
- b) por restringir las necesidades de coordinación a la ya citada uniformidad de base y al intercambio de información tributaria; y,
- c) por permitir un tratamiento sumamente sencillo de las exportaciones e importaciones a terceros países que no requiere de compensaciones de dinero entre fiscos provinciales o entre éstos y el fisco nacional.

Sin embargo, el IVA destino-pago diferido no está exento de dificultades. En primer lugar, su complejidad administrativa, al depender de las declaraciones juradas de los contribuyentes y exigir coordinación informática entre los fiscos provinciales¹⁰.

⁹ El "pago diferido" resuelve el problema de gravar las compras provenientes de otras provincias y desgravar las ventas efectuadas a otras provincias (para garantizar que la imposición recaiga efectivamente sobre el consumo final), transfiriendo los ajustes impositivos compensadores a la contabilidad del contribuyente. Según este mecanismo, el responsable inscripto de una jurisdicción que realiza ventas a un responsable inscripto de otra jurisdicción podrá, en la medida en que este último se identifique (con su CUIT con identificación jurisdiccional), extender el tratamiento de tasa cero a la venta interjurisdiccional en cuestión, y reclamar y obtener de su propio fisco la devolución de los créditos fiscales por el IVA pagado sobre los insumos que hubiera utilizado en la producción del bien o servicio objeto de la venta interjurisdiccional. Por su parte, el comprador (contribuyente inscripto) de la jurisdicción de destino, no contará con crédito fiscal sobre su compra interjurisdiccional y deberá cargar la tasa de IVA provincial propia de su provincia de residencia si efectúa la reventa a contribuyentes inscriptos de su misma jurisdicción o a compradores finales no inscriptos. Si la reventa se efectuara a contribuyentes inscriptos de una tercera jurisdicción, nuevamente entraría en acción el tratamiento de tasa cero.

¹⁰ Este sistema está operando en la Unión Europea desde 1993 obligando a las administraciones fiscales de los países comunitarios a montar una red computarizada de intercambio de información (el "VAT Information Exchange System o VIES), que contiene el registro de los códigos tributarios emitidos en cada país miembro y de los volúmenes de las ventas intracomunitarias. Para mayores detalles ver Libonatti, O., (en FIEL, 1998). En rigor, el Informe Neumark había propuesto para la CEE un sistema de "IVA origen restringido", consistente en gravar las ventas a países fuera de la comunidad con tasa cero (principio de destino) y aplicar el principio de origen para las ventas intracomunitarias. Ello implicaba la

En segundo término, plantea una situación difícil para las finanzas públicas de las provincias eminentemente productoras y exportadoras netas, al tener que enfrentar la acumulación de créditos fiscales de sus contribuyentes (por los IVA's que hubieren pagado en las facturas de compra de sus insumos), sin registrar débitos, por tratarse de exportaciones a tasa cero hacia otras jurisdicciones. En realidad todas las compras de insumos intra provinciales generarían un crédito fiscal equivalente a los débitos fiscales de los contribuyentes de esa provincia, generando una recaudación neta igual a cero (las compras de insumos de otras jurisdicciones no tienen crédito fiscal, por cuanto fueron adquiridas a tasa cero). Probablemente esta sea la mayor dificultad política del método, que obligaría de alguna manera a tener que compensar a tales fiscos perdedores netos. La diferente situación con respecto a las recaudaciones de Ingresos Brutos en cada provincia, arrojará asimismo distintas alícuotas de sustitución para mantener la situación presente¹¹.

Asimismo, el pago diferido, al depender de los datos que suministren los contribuyentes sujetos a su vez a verificación mediante el cruce de la información entre los fiscos involucrados, habrá de producir necesariamente una demora financiera en el ingreso del tributo. Una solución a este problema podría ser la variante de establecer que el vendedor de una jurisdicción exportadora grave a las ventas fuera de su jurisdicción a la tasa de la jurisdicción de destino, ingrese el impuesto a su fisco y éste a su vez los traspase mediante clearing interjurisdiccional al fisco de destino. Pero este procedimiento acarrearía mayores problemas (costos) de administración para los fiscos y para los contribuyentes, que deben consultar información sobre legislaciones tributarias ajenas a su jurisdicción¹².

Una dificultad importante, tratada extensamente por Varsano, R. (1999) y señalada también por Silvani, C. y dos Santos, P. (1996), es el posible incentivo que los contribuyentes pueden tener en cuanto a fraguar las ventas con diferentes destinos (ventas intra estatales como si fueran interestatales), buscando beneficiarse con tasas mas reducidas. En el caso extremo, un mayorista podría vender directamente su mercadería a un minorista dentro del propio estado, haciendo figurar una venta fraudulenta a una empresa de otra jurisdicción, simplemente enviando la factura al supuesto comprador, para luego retornar la misma al verdadero comprador del propio estado. Este "paseo de factura" ("*invoice sightseeing*") se ha detectado en Brasil como consecuencia del diferencial de tasas por las ventas interestadales respecto de la intraestatales, circunstancia que se vería agravada en el supuesto caso de "tasa cero" para las ventas interestadales, como es el caso del IVA destino – pago diferido¹³.

necesidad de nivelar tasas entre los países de la unión. Dificultades para lograr esta nivelación indujeron a aplicar transitoriamente el sistema de IVA destino pago diferido.

¹¹ Según cálculos oficiales, la tasa sustituta de Ingresos Brutos y Sellos, en términos de la actual recaudación, requeriría una alícuota promedio en el IVA destino del 5,12%, con variaciones extremas del 8,44%% (Neuquen) y 2,95% (Formosa).

¹² Una propuesta de este tipo fue rechazada en Brasil en la discusión sobre armonización tributaria interestadual (ver Varsano, R., 1999). Otra variante parecida sería que el vendedor grave la venta a otras jurisdicciones a la tasa vigente en su propia jurisdicción, como si se tratara de un sistema de IVA origen, pero que el comprador de la jurisdicción importadora aplique ese importe como crédito fiscal en el pago del impuesto al fisco de su jurisdicción de destino. Este fisco podrá ser luego compensado, mediante clearing interjurisdiccional, obteniendo la devolución del impuesto pagado en origen correspondiente a dicho crédito (ver Libonatti, O., 1998, op. cit.).

¹³ Varsano, R. (1999) cita el ejemplo de dos casos de evasión famosos en Brasil, en la que estuvieron involucradas ventas masivas de azúcar y automóviles desde San Pablo a Amazonas Occidental. La

Finalmente, se ha argumentado que el IVA diseñado sobre la base del sistema “crédito fiscal” – a diferencia de los sistemas “aditivo” o el procedimiento “por sustracción”, tiene la ventaja de permitir la discriminación de las operaciones por tipo de bien, circunstancia que admite la posibilidad de introducir “alícuotas diferenciales”¹⁴. Sin embargo, la aludida ventaja puede transformarse en desventaja si se considera la posibilidad que brinda este tipo de diseño para la actividad de *lobby* de algunos sectores económicos, los que podrían obtener ventajas de tratamiento impositivo a través de una acción corporativa eficaz.

Los sistemas aditivo y por sustracción, por su parte, dificultan el ajuste en frontera para la devolución del impuesto correspondiente a las exportaciones, básicamente no sólo por el aspecto administrativo, sino más bien por el hecho de que modifica las características del impuesto de tipo indirecto hacia uno de tipo directo, en cabeza de la firma, de manera que cualquier compensación o devolución de parte del Estado puede interpretarse como un subsidio a la exportación y, de tal manera, no ser aceptado por la Organización Mundial de Comercio como comprendidos en los acuerdos del GATT, ni tampoco por el IRS (*Internal Revenue Service*) de los Estados Unidos en cuenta a su aceptación para los “*tax credits*”¹⁵. No obstante, la devolución parcial de hecho habrá de practicarse dentro del Impuesto a las Ganancias de Sociedades, puesto que el mismo sería deducible como gasto para la determinación de la ganancia gravada.

Asimismo, si bien el empleo de tasas diferenciales es un hecho difundido en casi todos los países que adoptaron este tipo de impuesto, especialmente de alícuotas menores referidas a la venta de ciertos bienes de consumo, medicamentos y educación, y otras mayores para bienes suntuarios, no resulta conveniente desde el ángulo asignativo provocar distorsiones en los precios relativos (precios finales de los bienes y servicios y precios relativos de los factores empleados en la producción de los bienes y servicios), con incidencia de la carga, hacia adelante y hacia atrás, diferenciales. La solución para

aplicación de tasas diferenciales en el ICMS reguladas centralmente (del 7% para las ventas de los estados más desarrollados a los estados menos desarrollados y del 12% al resto), con la exigencia que la alícuota para las ventas intraestatales sea superior a estas tasas (normalmente son establecidas en el orden del 17%), incentivó el “paseo de la factura”. El ICMS, o Impuesto a la Circulación de Mercaderías y sobre Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal, es un híbrido de IVA, en parte de origen y en parte según destino, en el que las transacciones interestatales son gravadas con tasas reducidas (menores a las intraestatales) con el objeto de transferir los recursos provenientes de la recaudación de los estados productores a los estados consumidores. Como se indicara, en general la tasa aplicada a las transacciones interestadales es del 12%, si bien se aplica una tasa del 7% a las ventas provenientes de los estados más desarrollados (las regiones del sur y sudeste) y destinadas a los estados menos desarrollados (las regiones del norte, noreste y centro-oeste). Las exportaciones industriales están exentas de este impuesto, con recuperación de crédito fiscal (“tasa cero”), en tanto que a la exportación de los productos básicos y semielaborados se les aplica una tasa reducida (generalmente 13%). A las importaciones se les aplica la misma tasa que se aplica a las transacciones interestatales de los productos en cuestión. El IPI es un impuesto, también tipo IVA parcial, aplicado por el nivel nacional a los productos industriales en las etapas de producción e importación. Las exportaciones están exentas, dando lugar a la recuperación del crédito fiscal (“tasa cero”).

¹⁴ La imposición directa base-consumo del método de “sustracción” en el IVA, posee la ventaja de permitir la deducción de los pagos salariales, generando un incentivo a blanquear el empleo de la mano de obra. En Piffano, H., 1999, se analizan las diferencias conceptuales que plantean las dos formas (directa o indirecta) de gravar el consumo. Para este tema, se remite al lector a Nota 14.

¹⁵ La compensación a las firmas exportadoras podría no obstante contemplarse, permitiendo deducir del cash-flow el ingreso neto proveniente de las exportaciones, tal cual hoy se contempla en la Ley del Impuesto a las Ganancias (art. 20, inc. 1). El cruce de información con la DGI, resolvería el problema de fiscalización de la administración tributaria subnacional.

garantizar “consumos meritorios” debería basarse en esquemas de subsidio a la demanda de las personas que por falta de ingreso podrían tener vedada la accesibilidad a los mismos. En cuanto a gravar más al consumo suntuario, se descuida muchas veces que la incidencia hacia atrás puede burlar el objetivo redistributivo subyacente en la medida, provocando que trabajadores y artesanos no necesariamente ricos vean reducidos sus ingresos.

4. El IVA dual o compartido

Para resolver los problemas del comercio cruzando fronteras (“*cross border trade*”) y las cuestiones de fraude (“*invoice sightseeing*”) que posibilitaría el sistema del IVA destino-pago diferido, se han sugerido otros esquemas:

a) Uno sería el establecimiento de un sistema de IVA administrado centralmente y “armonizado” en base a la fijación de una tasa uniforme para las transacciones entre contribuyentes registrados, dejando que las alícuotas de cada jurisdicción difieran sólo en el caso de ventas finales a los consumidores. (Keen, M. y Smith, S., 1996).

b) La del “*clearing house*”, en el que las exportaciones entre jurisdicciones son gravas a la tasa de origen pero posteriormente devueltas como crédito mediante un sistema de compensaciones entre fiscos a través del clearing interjurisdiccional (McLure, J., 1993; y Commission de la UE, 1996).

c) Finalmente, la conveniencia de establecer un sistema dual de impuesto IVA nacional y estadual o provincial operando en paralelo (Bird, R. y Gendron, P. 1998; Varsano, 1996 y 1999, Silvani, dos Santos, 1996).

Las variantes a) y b) en realidad no resuelven la razón básica de la descentralización tributaria, cual es el reconocer potestad tributaria plena (autonomía) a los gobiernos subnacionales en la fijación de alícuotas con el objeto de acentuar el principio de correspondencia fiscal, o lo hacen a costa de un sistema administrativamente costoso de compensaciones entre fiscos. Asimismo, pueden considerarse esquemas alternativos dentro de la concepción centralista que no mejora “la visibilidad o transparencia fiscal” demasiado respecto, por ejemplo, al sistema de coparticipación vigente en Argentina, en este caso limitado a un solo impuesto¹⁶. Con respecto al IVA dual, merecen ser consideradas las propuestas de Bird y Gendron y las de Varsano-Silvani-dos Santos sugeridas para Brasil.

5. La versión del IVA Dual de Bird y Gendron

La modalidad por la que se inclinan Bird y Gendron resulta similar al IVA destino pago diferido, tal cual está operando en la provincia de Québec y en la propia Unión Europea, pero con la particularidad en Canadá de coexistir con el IVA federal.

Ambos impuestos gravan básicamente la misma base tributaria – algunas diferencias entre el IVA de Québec y el federal fueron eliminándose poco a poco -; cada nivel de gobierno reserva su potestad para fijar la alícuota de su propio impuesto; se registran

¹⁶ Usualmente, en la distribución de los recursos coparticipados suele gravitar la “población” como integrante importante de la fórmula de reparto, que constituye una *proxy* del nivel de consumo, base usual de los mecanismos de distribución sugeridos por los criterios indicados.

algunas diferencias de criterio con respecto al reconocimiento de los créditos por el impuesto incorporado en los insumos, que no crean mayores dificultades; y, la administración de “ambos” impuestos ha sido confiada al órgano recaudador de la provincia de Québec (Ministerio de Recaudación de Québec). Existe asimismo la posibilidad de un tratamiento diferencial para ciertos rubros, como por ejemplo la venta de libros, en el que el IVA provincial los exime mediante la mecánica de “devolver” a través de un “descuento” en el precio al momento de la venta a los consumidores.

Lo interesante es que el “*Revenue Canada*” (órgano recaudador del gobierno federal) establece ciertos criterios de auditoría prioritarios que el órgano fiscalizador provincial debe contemplar en sus auditorías impositivas correspondientes al IVA federal que éste administra. Como la base tributaria del impuesto federal y el provincial coinciden, existe interés propio a su vez de la provincia por llevar adelante estas auditorías, similarmente con las que demanda efectuar la administración del IVA provincial. Por ejemplo, si la provincia de Québec tuviera un IVA propio sin existir el IVA federal administrado por ella, le sería imposible obligar a contribuyentes de otras provincias a revelar información tributaria por las transacciones interjurisdiccionales; en todo caso, para el cruce de información dependería de los acuerdos con y la buena voluntad de los otros órganos recaudadores provinciales.

Bird y Gendron argumentan que este sistema resulta mejor que el vigente en otras tres provincias de Canadá de “armonización de la imposición a las ventas”¹⁷, consistente en establecer una legislación común con alícuotas fijadas mediante consenso, una para el nivel federal (actualmente del 7%) y otra para las provincias, sobre la misma base y con exclusión del impuesto federal (actualmente del 8%), de manera que la alícuota combinada resulta del 15%. El impuesto es recaudado por el gobierno federal y la recaudación es prorrateada sobre la base de una fórmula también consensuada entre el gobierno federal y las provincias. La menor autonomía provincial resulta aquí evidente.

La conclusión de Bird y Gendron es que la experiencia de Canadá indica que el IVA provincial independiente no sólo es posible sino aún conveniente en la medida que coexista con el IVA federal. Esta simultaneidad favorece la resolución de muchos de los problemas ligados al comercio interjurisdiccional. Para Bird y Gendron, los problemas que subsisten, como consecuencia de las ventas a distancia o electrónica, automotores y firmas exentas, pueden tender a resolverse según los criterios ya empleados por la propia Unión Europea, a saber: a) para las ventas a distancia (Internet, etc.) obligar a las firmas a cargar el IVA en la jurisdicción de destino cuando la operación supere cierto umbral; b) para los automotores, deben gravarse con la tasa de su lugar (país, estado) de registración; c) para entes exentos, gravarlos con el impuesto en base al criterio de destino, cuando las importaciones superen ciertos montos¹⁸.

Finalmente, es posible asimismo y quizás conveniente, según estos autores, reservar el sistema de Québec – con mayor autonomía provincial - para las provincias más

¹⁷ Se trata de tres provincias pequeñas (Newfoundland, Nova Scotia y New Brunswick). Canadá constituye un verdadero laboratorio de experiencias en este campo: existen 10 provincias y 5 sistemas diferentes de impuestos a las ventas (ver Bird, R. y Gendron, P, 1998).

¹⁸ En los casos de imposible identificación del comprador y/o destino (comercio electrónico) se ha sugerido gravar con tasa uniforme consensuada y distribuir el producido en proporción a ventas totales o a ventas a distancias identificadas (ver Mc Lure, C., 1999).

desarrolladas o ricas, en tanto aplicar el criterio de armonización centralizada – con menor autonomía provincial – para las provincias menos desarrolladas o pobres.

Cabe acotar, por último, que Bird y Gendron dan importancia básica en estos sistemas a la concentración de su administración en un solo ente (federal o provincial como el caso Québec). La idoneidad y la confianza mutua que debe reinar entre los sistemas de administración tributaria federal y provinciales para que el sistema opere eficazmente, son esenciales¹⁹. Los autores desconfían de que esta sea la situación de Argentina, Brasil, Rusia e India.

6. La versión del IVA Dual propuesto para Brasil

Varsano, R. (1999) ha señalado que el sistema IVA destino pago diferido, que grava con tasa cero a las exportaciones interjurisdiccionales, no es una solución al diseño de un sistema IVA estadual para Brasil, como sustitución al sistema actualmente imperante que registra serias deficiencias²⁰. En realidad, llevar la tasa diferencial actual entre los bienes consumidos dentro de un estado y la tasa menor vigente para ventas a otros estados, al extremo – como sería del caso la tasa cero a las exportaciones interestaduais – magnificaría la brecha de evasión que queda habilitada mediante el sistema ya descrito de fraude en los destinos. Los sistemas de administración tributaria operando en Brasil parecerían así estar dando la razón al argumento anterior (la ventaja del IVA dual de Bird y Gendron)

Varsano también señala los problemas que plantean las versiones del IVA destino pago diferido y el IVA restringido (tratamiento de criterio origen para ventas internas junto a un “*clearing house*” y tasa cero para exportaciones fuera de la federación), con relación a los arbitrajes regionales y fraudes (básicamente “*cross border shopping*” y ventas a distancia) cuando se admiten tasas diferenciales entre jurisdicciones. La restricción efectiva a tales maniobras de los agentes económicos, solamente está determinada por los costos de transacción pertinentes a cada alternativa; por ejemplo, costos de transporte, uso de red informática, etc., según los casos.

La solución sería en todo caso que la autoridad federal estableciera límites formales a las variaciones de tasa respecto a alguna media nacional (por ejemplo, 10%), como fuera oportunamente sugerida para Brasil (propuesta IPERA/BNDES)²¹. Pero este tipo de solución no difiere de la usual recomendación para el caso de un IVA origen. El problema radica en avanzar sobre la autonomía provincial o estadual en cuanto a la fijación de las alícuotas.

¹⁹ Bird y Gendron citan tres requisitos básicos para una sana armonización de este tipo de imposición: a) que ella conduzca a una simplificación del sistema tributario de manera de minimizar costos de cumplimiento y administración (y las correspondientes pérdidas de eficiencia); b) respete las autonomías provinciales en la fijación de sus alícuotas; c) exista una sola agencia que administre y recaude los impuestos a las ventas. Con relación al tercer requisito un sistema dual de administración y recaudación exigiría cruces de información entre fiscos como medio de resolver las cuestiones de evasión y otros aspectos de administración. Si bien los autores indican cierta equivalencia, parecería que se inclinan más por el modelo de un solo ente administrador; no obstante, aclaran que lo esencial es unificar los planes de auditoría.

²⁰ Ver nota al pie 13.

²¹ Detalles en Varsano, R., 1999, op. cit.

Por razones diversas, en especial la situación brasileña de que el consumo constituye una variable mucho más esparcida regionalmente que los centros de producción, usualmente con mayor concentración en las provincias más desarrolladas o más ricas, hace que en Brasil gravar el consumo más que la producción, aparezca con mayor rasgo de equidad. El criterio, por otra parte, aún con tasas diferenciales, es inmune a las guerras tributarias a que puede dar lugar el criterio de origen con el fin de atraer inversiones.

La conclusión final del argumento de Varsano es que la aplicación del criterio de destino es factible para Brasil, siempre que se evite el establecimiento de tasa cero para las ventas interestaduais, por las razones ya expuestas. Para ello las soluciones presentadas hasta ahora han sido las del método del “*clearing house*” y la correspondiente al método del prorrateo en base a estimaciones de las transacciones interestaduais o de estadísticas macroeconómicas del consumo por jurisdicción.

La solución propuesta finalmente por Varsano corresponde a un proyecto discutido en 1995 y desarrollado inicialmente conjuntamente con José R. Afonso, identificado con la denominación del “*little boat model*” o “*modelo barquinho*”. Se trata de un IVA dual federal y estadual, en el que los estados gravan en las ventas sean para consumo local o para exportaciones a otros estados de la federación, pero para evitar que el impuesto provincial cruce la frontera o cruce el “río” (de allí el nombre asignado al modelo), cuando la venta va dirigida a un importador de otro estado, el impuesto provincial de origen es incorporado (sumado) al IVA federal para ser cobrado íntegramente por el gobierno central (no por el estado de origen). Si el importador vende su producto a consumo final, el mismo estará gravado por la suma de las dos tasas provincial y federal; si en cambio revende el producto a un tercero de otra jurisdicción y éste vende el mismo al consumo final en la misma jurisdicción, entonces el comprador tendrá un crédito contra el fisco federal equivalente al impuesto total pagado al exportador, pero deberá aplicar en su venta final el impuesto local (correspondiente al fisco donde se efectúa el consumo final), más el federal.

El gobierno federal no gana ni pierde, pues definitivamente gravará la venta final del bien a su tasa (neta de devoluciones), en tanto que el gobierno local recaudará solamente la parte provincial por su venta final²². El sistema obliga a descansar muy considerablemente en la contabilidad de los contribuyentes, aumentando las necesidades de información que normalmente requiere el sistema IVA-destino pago diferido²³.

²² McLure, J. denominó a este método el “*Compensating Value Added Tax*” (CVAT).

²³ En rigor, el sistema – a igual que los sistemas de destino pago diferido – exige el apoyo de las contabilidades de los contribuyentes, por cuanto sus registros deberán diferenciar:

- a) Las ventas intraestatales destinadas a consumo final, o las efectuadas a contribuyentes no identificados (cualquiera fuera su residencia estadual), a las que se aplican las tasas estadual y federal. La recaudación ingresará a ambos fiscos en relación a las respectivas tasas.
- b) Las ventas interestaduais efectuadas a contribuyentes inscriptos a las que la tasa estadual es cero, pero la federal se establece a nivel igual a “la suma” de las tasas estadual y federal. La tasa estadual queda “incorporada” sin identificación al impuesto federal (que actúa así como pequeño bote para cruzar la frontera o el río). La recaudación ingresará al fisco federal.
- c) Las ventas interestaduais efectuadas a contribuyentes no inscriptos que se gravan con ambas tasas, la estadual y la federal, pero la estadual ingresa también al fisco federal, aunque debe mantenerse diferenciada (queda incorporada al impuesto federal pero identificada), para luego poder ser distribuida a los estados. Varsano identifica esta parte de la imposición estadual con la sigla CVAT (*Compensating Value Added Tax*), haciendo alusión al término empleado por McLure.
- d) Las exportaciones a otros países, que se gravan a tasa cero.

Un modelo similar ha sido propuesto por Silvani y dos Santos (1996): un sistema de IVA destino complementado con un IVA Nacional cuya alícuota sería variable según jurisdicciones. El sistema consiste en gravar con el IVA Nacional a través de una alícuota complementaria a la provincial. Dicho complemento sumado a la alícuota decidida por la respectiva provincia, debería implicar una presión tributaria igual en todas las jurisdicciones, circunstancia que eliminaría dicho incentivo²⁴.

Según los autores citados, este método resolvería la cuestión de los incentivos al “paseo de factura” (“*invoice sightseeing*”), pues los compradores se encontrarían indiferentes ante el costo fiscal de las ventas cualquiera fuere su destino, que se nivelan entre estados por la acción compensadora del IVA federal. Sin embargo, Varsano concluye que existe un precio a pagar del esquema, sorprendentemente: “la necesidad de regular o consensuar una tasa media para gravar en origen, pues de lo contrario la posibilidad de arbitrar regionalmente o cometer fraudes seguirá presente” (¿probablemente intentando maximizar los créditos fiscales contra el fisco federal?)²⁵. Para el caso de Brasil inclusive requerirá un acuerdo político para ir reduciendo paulatinamente las tasas estaduales para las ventas interjurisdiccionales para pasarlas a la tasa federal, de manera de converger a un sistema pleno de destino. Se está renunciando entonces a la independencia total de los estados para fijar alícuotas independientes, premisa básica perseguida con la descentralización.

En otro orden, el sistema del IVA dual, si bien simplificaría el problema administrativo, al sustentarse en una misma legislación común que uniforma bases y presión tributaria sobre dicha base, no resuelve sin embargo el problema del desfinanciamiento o la pérdida de base tributaria de las jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas. Y esto puede exigir algún tipo de compensación para hacerlo viable políticamente. Este no es un punto menor en el caso de Brasil.

Adicionalmente, admite dos comentarios importantes. En primer lugar, requiere contemplar la situación neta de cada contribuyente con saldos positivos y negativos ante los fiscos nacional y provincial. Dado que las posiciones netas de los contribuyentes habrían de ser distintas ante el fisco federal o nacional y el provincial (en el caso de las jurisdicciones exportadoras netas con créditos en contra del gobierno provincial y con débitos a favor del gobierno nacional), habrá de plantearse el problema de la compensación que naturalmente exigirán los contribuyentes. En este caso, para reducir costos administrativos y de cumplimiento, es posible decidir que el contribuyente ingrese el neto entre débitos y créditos (nacional y provincial, respectivamente), requiriendo un sistema de “clearing” Nación-provincias, con liquidación periódica de los saldos. Pero cuando se plantean asimetrías de los saldos netos entre fiscos, surge el

En cuanto a las compras de insumos por los contribuyentes: lo pagado al fisco estadual operará como crédito contra las obligaciones tributarias con el mismo fisco estadual; igualmente, lo pagado al fisco federal será objeto de un crédito contra las obligaciones tributarias con ese fisco. Con respecto al CVAT pagado al gobierno federal, su producido es distribuido a los estados en proporción a las recaudaciones de los IVA propios. Así, al final de cada período fiscal cada contribuyente tendrá una posición neta con cada fisco, con signo positivo o negativo según los casos.

²⁴ Nuevamente, el problema del “paseo de la factura” se evitaría, pues siempre se recaudaría el impuesto total (uniforme), es decir, en el caso de que el destino de los bienes del contribuyente sea su propia provincia y/o en el caso de que lo sea en otra provincia del país.

²⁵ En el Apéndice se incluye el análisis de simulación para identificar los problemas ligados a posibles fraudes subsistentes en esta versión del IVA compartido.

problema de las devoluciones del fisco involucrado, en efectivo o por otro tipo de compensaciones con otras obligaciones tributarias de los contribuyentes, ambos de poca aceptación en general por parte de los fiscos. Lo ocurrido en Argentina en los últimos años con relación a las demoras en las devoluciones del crédito fiscal IVA a exportadores, por el lado de las devoluciones en efectivo, y la renuencia a aceptar compensaciones para el sector agropecuario de los saldos netos del IVA a su favor (gravadas sus ventas a una tasa diferencial menor a la tasa general por razones sociales), con lo devengado por los Impuestos a las Ganancias y Bienes Personales, son ejemplos claros y concretos de este problema. En segundo lugar, en la medida que el impuesto nacional opere de manera de nivelar la presión tributaria del impuesto en todas las jurisdicciones, es claro que se genera un fuerte incentivo a que las jurisdicciones presionen políticamente para fijar la alícuota al nivel máximo que el gobierno nacional crea conveniente establecer, apropiándose del rendimiento de cualquier potencial alícuota nacional adicional niveladora. La solución, de fijar una alícuota general igual u uniforme para la tasa provincial en todas las jurisdicciones – aún una tasa promedio con una pequeña dispersión admitida, por ejemplo, $\pm 10\%$ -, nuevamente destruye la idea original de garantizar la autonomía tributaria subnacional.

Finalmente, la crítica a nuestro entender más relevante respecto a los IVAs duales con tasa nivelada, ya adelantadas en un trabajo anterior²⁶, es la circunstancia de que a pesar de quedar “identificadas” las alícuotas en las leyes tributarias, dificultará a los contribuyentes tener una clara idea de donde van a parar sus contribuciones y cual es la diferencia de los respectivos residuos fiscales subnacional y nacional. Aún con liquidaciones de saldo netos individualizados por nivel de gobierno, es muy probable que la percepción del contribuyente respecto de un “IVA compartido” como el propuesto, desdibujará la vigencia efectiva del principio de correspondencia como motivo esencial de la descentralización tributaria. No debe descuidarse que quienes liquidarán los saldos netos a cada uno de los gobiernos serán los comerciantes o responsables de firmas inscriptas, es decir, una porción menor del electorado y no los consumidores y/o propietarios de los factores (sobre quienes incidirá el impuesto) propiamente dichos. En este sentido debe precisarse que desde el punto de vista económico los contribuyentes del IVA pueden ser vistos como meros “agentes de retención”, pues el incidido por la carga del impuesto puede ser cualquier agente económico ligado a la transacción gravada. Lo que se pretende señalar es que los ciudadanos afectados tendrán poca claridad informativa o transparencia sobre el costo de oportunidad de sus demandas de gasto público a los respectivos gobiernos.

Si el objetivo de la descentralización mediante el expediente de reconocer una porción de IVA provincial dentro de una torta IVA general (provincial y federal), es simplemente el asegurar una mayor recaudación tributaria a los gobiernos subnacionales, poco se ganará en materia de genuina correspondencia fiscal. Simplemente se asegurará una recaudación mayor e “intocable” al gobierno subnacional, sistema que puede lograrse igualmente mediante un IVA federal de tasa amplia “coparticipada” con los gobiernos subnacionales, distribuyendo su producido bajo un criterio devolutivo. Es claro que el punto de partida en el caso Brasil es inverso al de Argentina. En Brasil se intenta armonizar a un sistema dual de IVA básicamente estadual con el federal, actualmente operando con muchas deficiencias. En Argentina se trata de crear un IVA subnacional hoy inexistente, que reemplazaría a lo que aún subsiste del muy obsoleto e ineficiente Ingresos Brutos, junto al preexistente IVA

²⁶ Ver Piffano, H. (1999b).

nacional. Pero Argentina ya registra un nivel de presión tributaria sobre la base del IVA muy alta, circunstancia que dificulta pensar en agregar una alícuota adicional provincial. Los datos mostrados por los Cuadros N° 1 y N° 2, son elocuentes.

Cuadro N° 1
Importancia relativa de la recaudación propia subnacional
y los recursos subnacionales después de transferencias
Argentina y Brasil

Concepto	Argentina(1)	Brasil(2)
Recaudación Propia o Recursos antes de Transferencias	18,4%	34,5%
Recursos después de Transferencias	45,0%	43,5%

(1) Fuente: Piffano, H. L. P. (1998b).

(2) Fuente: Varsano, R. (1999).

El Cuadro N° 1 indica la baja participación de los recursos propios subnacionales en el financiamiento consolidado, a diferencia de Brasil. Sin embargo, debido a la magnitud de las transferencias federales mediante el sistema de coparticipación federal de impuestos y otros diversos mecanismos de transferencias, las provincias argentinas cuentan con una porción relativa superior de recursos consolidados respecto a la disponible por los estados brasileños.

Cuadro N° 2
Incidencia relativa del IVA en términos del PBI
Argentina Y Brasil (1998)

Concepto	Argentina(1)	Brasil(2)
Presión Tributaria Global (PT)	17,6%	30,0%
Nacional	13,2%	19,6%
Subnacional	4,4%	10,4%
IVA / PBI	7,2%	7,5%
IVA / PT	40,9%	25,0%
Ingresos Brutos (Provincial) / PBI	2,2%	-

(1) Fuente: MEOySP y Piffano, H. L. P. (1998b); datos corregidos por reestimación del PBI de Argentina (MEOySP).

(2) Fuente: Varsano, R. (1999).

A su vez, el Cuadro N° 2 muestra la menor presión tributaria global de Argentina frente a la de Brasil, y la gran concentración de la misma en el nivel federal de gobierno, que

coincide con una fuerte participación de la recaudación proveniente del IVA federal (equivalente a la de Brasil en términos del PBI).

Finalmente, no debe descuidarse las dificultades de administración que el IVA ha evidenciado históricamente en Argentina, no obstante los progresos evidentes logrados en años recientes. La evolución de la evasión estimada para este impuesto, según datos oficiales, ha sido del 45% en 1994 al 26/27% en 1997/98.

En términos comparativos, según datos de la experiencia internacional elaborados por Silvani y Brondolo (FMI, 1993), ello ha inducido a un bajo rendimiento del impuesto, con un índice de productividad²⁷ de 0,33 muy inferior al de países como Portugal (0,71), Nueva Zelanda (0,67), Israel (0,54), Sudáfrica y España (0,52), Chile (0,49), entre otros; y similar al de Uruguay (0,34), Canadá (0,32), México (0,30) y Bolivia (0,28). Solamente por debajo se encuentran Colombia (0,19) y Perú (0,17).

Sorprende el caso de Canadá, que registra un índice menor al de Argentina, no obstante las ventajas que Bird y Gendron le han dado al modelo dual vigente en dicho país.

Los guarismos indican, que para Argentina no sería recomendable incrementar la presión tributaria a través de un impuesto con alta evasión, generando un premio mayor en el lado del beneficio de la ecuación económica del evasor. La situación sería diferente si se estuviera pensado en repartir la alícuota actual del 21%, o una más reducida aún, entre el gobierno nacional y las provincias, de manera de operar como un IVA dual del tipo Bird-Gendron. Esto muy probablemente facilitaría la labor de fiscalización y el combate a la evasión. El nivel de 21% es ya una alícuota alta según la experiencia internacional. En efecto, Argentina es uno de los países de más alta tasa legal en el IVA, solamente superada por tres grupos de países: los países nórdicos, de fuerte tradición socialista, como Dinamarca, Suecia y Finlandia (22-25%); los de la ex Unión Soviética, como Ucrania, Bielorrusia y Rusia (23-28%); y, los dos países Latinoamericanos socios: Uruguay (23%) y Brasil (17-18%, que se suma a la base, arrojando el 20,48 y 21,95 respectivamente). Los países de fuerte tradición federal, como son los casos de Suiza y Canadá, y un país "unitario" como Japón, en cambio, registran alícuotas relativamente pequeñas (6,5; 7; y, 5; respectivamente). El promedio general sin ponderar, arroja una alícuota del 19,3. Los países que más se acercan a ese promedio son los de Europa Occidental, Grecia y Turquía. Los países de América Latina y el Caribe, registran alícuotas en general bajas, por supuesto inferiores al promedio, a excepción de los tres casos antes señalados.

7. El IVA origen

Especialmente con relación al problema de las provincias eminentemente productoras y exportadoras netas con pérdidas importantes de recaudación ante la alternativa de un IVA destino-pago diferido, se ha sugerido un IVA provincial tipo origen. En este caso, si bien las provincias productoras no pierden de gravar su "propia base tributaria"²⁸, para evitar distorsiones de precios y los efectos no deseados de arbitrajes regionales e,

²⁷ El índice de productividad se mide por la relación de los puntos porcentuales de recaudación, en términos del PBI, por punto porcentual de tasa.

²⁸ Los ingresos tributarios están asociados al valor del producto generado en la jurisdicción, en tanto que en el caso del IVA destino o en el impuesto a las ventas minoristas, están más asociados a la población consumidora.

inclusive, eventuales guerras tarifarias, se debe establecer un criterio uniforme de alícuotas impositivas, al menos en cuanto a las aplicables a las ventas interjurisdiccionales.

La versión IVA origen ha sido atacada con relación a la pérdida de autonomía fiscal provincial, al limitarse su potestad tributaria en materia de alícuotas y bases armonizadas. Sin embargo, aún en el caso del IVA destino, se sugieren “bases tributarias uniformes”, inclusive legisladas a nivel nacional, lo cual también implica limitar el poder tributario de los gobiernos subnacionales. En el caso del IVA dual, que intenta evitar el paseo de la factura del IVA destino pago diferido, también se sugieren alícuotas consensuadas uniformes²⁹.

El problema principal del IVA origen es el tratamiento de las exportaciones y los reembolsos en frontera. Deben contemplarse los problemas de las remesas entre establecimientos pertenecientes a una misma firma radicados en distintas jurisdicciones (remesas sin facturación) y la aceptación por parte de las provincias de devolver el crédito a los exportadores aunque el impuesto haya sido ingresado en otra provincia. En todo caso, los fiscos deberían establecer algún sistema de compensaciones, de manera que las provincias donde se hizo efectivo el pago del impuesto deban participar de tales devoluciones, salvo que se exporte desde la misma jurisdicción. Las complejidades administrativas de tal tipo de *clearing* son evidentes.

8. El sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional

Finalmente, con relación al IVA provincial, se ha sugerido como alternativa el establecimiento de un sistema de “alícuotas adicionales” al IVA Nacional³⁰. Ello permitiría salvar parte de las observaciones anteriores, especialmente permitiría simplificaciones al evitar duplicación de procedimientos administrativos, y no requeriría considerar las remesas sin facturar a otras jurisdicciones, eliminándose las devoluciones de impuestos, excepción hecha de las compensaciones interjurisdiccionales por los reintegros a las exportaciones, por cuanto el sistema se asimila al del IVA origen. En tal sentido el sistema puede operar en base a dos modalidades alternativas:

- a) la de un sistema de “*clearing house*” de cómputo de las transacciones reales operadas en el ejercicio fiscal en cada jurisdicción (McLure, J., 1993); o bien,
- b) en especial para el caso de un sistema con muchas jurisdicciones en el que tal tipo de cómputo sería muy costoso, sobre la base de una tasa uniforme fijada a nivel nacional y asignaciones del producido del impuesto a las jurisdicciones mediante un sistema de fórmula que se sustentaría en el cálculo estadístico del consumo en cada jurisdicción (*Commission of the EU*, 1996).

²⁹ En la literatura sobre tributación óptima se ha podido demostrar la regla dominante del principio del destino en la imposición sobre bienes. Sin embargo, también se ha sugerido el empleo del principio de origen en los casos de economías muy integradas y vecinas - caso de la Comunidad Europea - al no poder evitarse las compras (con costos de transacción nulos) cruzando fronteras (“*cross-border shopping*” o “turismo tributario”), así como también en presencia de mercados imperfectos (Christiansen, V., 1994; Keen, M. y Lahiri, S., 1994). En todo caso, si surgen arbitrajes de esa naturaleza se ha sugerido como probable solución a un sistema “mixto” que contenga elementos de ambos criterios de destino y de origen. Ver Sinn H. W. (1990), Keen, M. (1993), y Haufler, A. (1993 y 1996).

³⁰ Reig, E., 1996. También Bara, R., 1996.

Sin embargo, esta solución “no soluciona” el problema central de asegurar completa independencia fiscal, exigiendo a su vez compensaciones interjurisdiccionales, al requerir establecer mecanismos de distribución de fondos debido a los reintegros a las exportaciones, circunstancia que reedita los problemas del reparto de los fondos comunes, donde las provincias de mayor desarrollo relativo corren el riesgo de ver acentuados los mecanismos de redistribución territorial de los recursos tributarios.

9. Conclusiones

Es amplio el consenso de eliminar el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, porque produce efectos distorsivos, desalienta la inversión y genera un sesgo antiexportador y proimportador. Pero su sustitución se pretende de manera de lograr otro impuesto que gozando de la virtud esencial de neutralidad, arroje rendimiento equivalente. Ambos atributos son prácticamente imposibles de lograr a través de un sólo impuesto.

Del repaso de las posibles soluciones para encontrar al sustituto del Impuesto a los Ingresos Brutos, hemos de concluir que no es posible encontrar “un sólo impuesto” capaz de generar similar rendimiento tributario, a menos que se asuman alícuotas muy elevadas, falta de neutralidad en la práctica y alta evasión en algunos casos (Ventas Minoristas); o sistemas complejos administrativamente, con asimetrías de rendimiento marcadas entre los gobiernos subnacionales, con exposición a posibles fraudes en los destinos y la existencia de una alta presión tributaria sobre la misma base ejercida por el gobierno nacional (IVA destino, con o sin pago diferido); y problemas de compensaciones y eventual sesgo antiexportador en otros casos (IVA Origen).

Finalmente, la variante de alícuota adicional no difiere mayormente del caso de un impuesto único coparticipado con carácter devolutivo.

La propuesta que hemos sugerido ha sido el sustituir al Impuesto a los Ingresos Brutos por una batería de impuestos que al tiempo de lograr tal sustitución, acentúen el proceso de descentralización tributaria, incorporando en el sistema tributario subnacional, entre otros, la imposición sobre los ingresos de las personas físicas³¹.

La tendencia a ir sustentando las bases de la recaudación subnacional en la imposición de tipo directa, en especial sobre el ingreso de los individuos, parece irreversible, teniendo en cuenta las crecientes dificultades de administración que plantean y habrán de plantear hacia futuro para estos gobiernos los impuestos tipo IVA o Ventas Minoristas. La gravitación creciente de los servicios, la tecnología de las telecomunicaciones y la Internet, plantean situaciones de difícil resolución para la imposición a nivel subnacional, que se supone un ámbito con ausencia de fronteras, al tiempo que están generando inequidades horizontales y verticales sustantivas, debido a importantes segmentos que no son gravados (los servicios en general o las transacciones sobre intangibles y las transacciones a distancia y a través del comercio electrónico).

Naturalmente, la elección final del menú tributario subnacional, debe ser ponderada a la luz de las estimaciones del rendimiento de cada alternativa y otras cuestiones de administración tributaria enfrentadas en cada provincia. Se ha sugerido finalmente que, sujeto al resultado de la simulación, el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación, para facilitar la viabilidad política de la reforma y contemplar aspectos de

³¹ Piffano, H., 1994, 1995 y 1998.

equidad territorial. La conclusión final, sin embargo, es a nuestro criterio el planteo de una reforma integral del orden fiscal federal, aspecto sobre el que nos ocupamos en otros trabajos³².

Apéndice Los problemas del fraude en el IVA Compartido

El modelo del “*barquinho*” o el “*little boat model*” de Varsano-Afondo, constituye una propuesta de “IVA compartido”, tendiente a evitar los fraudes en los destinos que pueden producirse con la aplicación de la variante “IVA destino pago diferido”. El esquema exige una importante dosis de complejidad administrativa, que descansará en las contabilidades de los contribuyentes, pero que exigirá asimismo una importante tarea de cruce de información entre los fiscos. El problema que se analiza en este apéndice es si realmente el sistema impide todo tipo de fraude en los destinos o si, por el contrario, la posibilidad de arbitrar fraudulentamente por parte de los contribuyentes, resulta aún posible bajo el esquema. El costo incremental de la complejidad administrativa se vería en tal caso injustificado. Dado que la propuesta ha sido sugerida recientemente dentro del ámbito gubernamental de Argentina³³, bajo la denominación de IVA compartido o IVA “mochila”, se ha de efectuar el análisis sobre la base de los ejemplos presentados en la publicación oficial, para identificar posibles problemas.

La Simulación 1, detalla el caso de un IVA compartido asumiendo la existencia de cuatro agentes económicos, dos con residencia en la Provincia A y dos en la Provincia B. La tasa del IVA Nacional se fija en el 21% y las de “ambas” provincias en el 5%. La elección de una misma tasa para ambas provincias no es trivial, y de ello dependerá el resultado del esquema como se verá luego. En el cuadro figuran tres etapas, con tres tipos de operaciones: la venta directa a consumo dentro de la misma jurisdicción A, la venta interjurisdiccional desde A hacia B como consumo intermedio y la venta final en B. Como surge de la comparación de los resultados fiscales de Nación y las dos provincias, el valor agregado es gravado en el 26% siempre donde se efectúa el consumo final. En el caso del ejemplo, cuando se efectúa en la provincia A o en la Provincia B. En el caso de la Etapa 2, que supone una intermediación (la venta se dirige a B para luego ser consumido en esta provincia), los bienes vendidos no son gravados en A.

Un dato fundamental en el análisis, es advertir cual es la posición neta de cada contribuyente ante los respectivos fiscos. En el ejemplo, los tres sujetos que operan como contribuyentes inscriptos, quedan con posiciones netas equivalentes, es decir, sus valores agregados son gravados a la misma tasa (26%). En dos de los casos, como resultado de la suma del IVA nacional más el IVA provincial, en el otro (Sujeto 2) como consecuencia de la suma del IVA Nacional y el IVA “mochila”, que se incorpora al IVA nacional. La neutralidad de la imposición ha sido salvada. El vendedor en A es indiferente en cuanto a vender en A o en B, pues la presión tributaria en ambos casos es igual. No hay incentivos para fraudes en los destinos.

Sin embargo, el ejemplo presentado en la Simulación 1 no resulta útil para analizar las bondades del sistema, puesto que el mismo está destinado a permitir la existencia de

³² Ver Piffano, H., 1998.

³³ Ver Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Ministerio del Interior, 1999.

tasas diferenciales entre provincias³⁴. Por ello se presenta la Simulación 2, en la que se asume que la tasa en la Provincia A es del 7%, superior a la que rige en la Provincia B del 5%. La nacional se mantiene en el 21%. El resultado de las posiciones netas de los agentes económicos ya no es similar a la del caso anterior.

Especialmente se advierte que el Sujeto 3 resulta con una presión tributaria inferior a la de los otros dos contribuyentes inscriptos: 28% los Sujetos 1 y 2 y 23% el Sujeto 3. La explicación de la diferencia del 2% es detallada al final del mismo cuadro. La existencia de presiones tributarias diferenciales abre una puerta a posibles arbitrajes³⁵.

Finalmente, analicemos las posibilidades de fraude a partir de imaginar un ejemplo dentro de dos posibles escenarios. Un primer caso en el que los contribuyentes se comportan legalmente (Alternativa Legal) y un segundo escenario donde se presente un fraude tendiente a maximizar los créditos IVA federales (Alternativa Ilegal). El cuadro correspondiente a la Alternativa Legal, muestra el caso de una venta directa en la Provincia A, con un sujeto inscripto que asume una presión fiscal equivalente a la suma de la tasa nacional (21%) y la vigente en la Provincia A (9%), lugar donde se efectúa el consumo. La posición neta de los fiscos, corresponde a las alícuotas respectivas: 21 para la Nación y 9 para el fisco de la Provincia A. El cuadro de la Alternativa Ilegal, supone que el contribuyente de la Provincia A simula una venta fraudulenta al contribuyente inscripto de la Provincia B (revendedor o representante del Sujeto 1 en la provincia B), el que efectúa su venta a un consumidor ficticio en B (en rigor, las mercaderías nunca salen de A, y van a ser consumidas en A).

Nuevamente el “paseo de la factura”, debido a que los contribuyentes, mediante este ardid pueden aumentar los créditos IVA federales, generando una presión tributaria inferior. En efecto, como surge de las posiciones netas de los contribuyentes, el contribuyente de la Provincia A (Sujeto 1) paga 30 al fisco nacional y el contribuyente de la Provincia B genera un débito de 23,1 y un crédito de 30 (por la compra ficticia realizada en A) con el fisco nacional, y paga a su fisco 5,5. El contribuyente B quedó con un saldo a favor de 1,4, es decir, una presión tributaria negativa del 14%.

La situación “consolidada” de los fiscos naturalmente ha empeorado, pero lo ha hecho a costa del fisco de la Provincia A, que pierde 9, en tanto el fisco nacional queda con 2,1 de más y el fisco B (donde no se ha consumido nada) queda con 5,5. La ganancia 1,4 proveniente del fraude, da margen para el arreglo pertinente entre los contribuyentes (o quizás en la contabilidad real del mismo contribuyente radicado en la Provincia A, que simula una representación en la Provincia B).

Ahora se entiende la sugerencia de Varsano-Afonso de nivelar las alícuotas estadales dentro de un margen pequeño de variación ($\pm 10\%$); o que el ejemplo del documento oficial de nuestro país, haya planteado una alícuota uniforme del 5% para las provincias.

³⁴ La razón de ser de la descentralización está ligada a este objetivo esencial, caso contrario no habría justificación para incurrir en tal tipo de complicación; cualquier IVA sería posible con alícuotas uniformes, inclusive un IVA origen.

³⁵ Previamente a idealizar un ejemplo de posible fraude, deberá notarse que el trato diferente o no neutral entre contribuyentes, resulta mayor cuanto mayor es el diferencial de alícuotas entre provincias. En la Simulación 3, se asume que la alícuota en la Provincia A es del 9%, manteniendo la Provincia B la tasa del 5%. Las posiciones netas de los contribuyentes se hace más diferenciada, como se advierte en el recuadro de la parte inferior del cuadro. Ahora el Sujeto 3 sufre una presión fiscal del 20% contra el 30% de los otros dos contribuyentes. La brecha para posibles fraudes se extiende.

También la sugerencia de McLure de emplear una alícuota promedio ponderada subnacional (la alícuota CVAT), en su intención de reducir la dispersión de alícuotas. De todas maneras, promediar las alícuotas provinciales no resuelve el problema del posible fraude. En realidad, el nivel de dicha alícuota es irrelevante. En la Simulación 5 se presenta la Alternativa Ilegal nuevamente, pero en este caso la venta fraudulenta inter-estadual es gravada con la alícuota CVAT (la alícuota promedio) del 7% ($0,05*0,5 + 0,09*0,5$)³⁶. Los resultados netos para todas las finanzas públicas no se modifican, aunque este es un resultado obvio, pues la alícuota CVAT es solamente buena para “cruzar el río” (los débitos fiscales y los créditos fiscales siempre se compensarán entre sí). Simplemente, se modifican las presiones tributarias sobre los Comerciantes 1 y 3 (de 30% a 28% en Comerciante 1 y de -1,4% a 0,6% en Comerciante 3, contribuyentes que pueden estar asociados en el fraude). Pero, naturalmente, no hay cambios en la presión tributaria consolidada de Simulación 4 (28,6%).

Finalmente, de admitirse alícuotas diferenciales: ¿podrá la informática de las administraciones tributarias de los fiscos subnacionales y nacional controlar las maniobras de fraude en los destinos? ¿Existirá en tales administraciones suficiente empeño (“*commitment*”) para fiscalizar y evitar los fraudes? Según Bird y Gendron (1998), las condiciones de confianza mutua en las administraciones tributarias, requerida para administrar el IVA dual, no estarían dadas en los casos de Argentina, Brasil, India y Rusia. ¿Estamos en condiciones de desafiar este pronóstico? De ser negativa la última pregunta y aceptando tener que nivelar alícuotas, retornamos al punto de partida. Nivelar alícuotas no es precisamente el objetivo de la descentralización. Y si la nivelación fuera un objetivo deliberado por otras razones, podría el mismo lograrse simplemente con una alícuota mayor del IVA nacional, coparticipada sobre la base del criterio devolutivo.

³⁶ Por simplicidad se asume un peso relativo equivalente en el promedio ponderado a las alícuotas de Provincia A y Provincia B.

SIMULACIÓN 1

SUPUESTOS:	
COMERCIANTE "1" Y COMERCIANTE "2" RESIDENTES EN PROVINCIA "A"	
COMERCIANTE "3" Y COMERCIANTE "4" RESIDENTES EN PROVINCIA "B"	
ALÍCUOTA IVA NACIONAL:	21%
ALÍCUOTA IVA PROVINCIAL EN "A"	5%
ALÍCUOTA IVA PROVINCIAL EN "B"	5%

ETAPA 1		ETAPA 2		ETAPA 3	
VENTA EN PROVINCIA A (Intraestadual) COMERCIANTE 1 a COMERCIANTE 2		VENTA EN PROVINCIA B (Interestadual) COMERCIANTE 2 a COMERCIANTE 3		VENTA EN PROVINCIA B (Intraestadual) COMERCIANTE 3 a COMERCIANTE 4	
Valor Agregado Ventas	100	Valor Agregado Ventas	50 150	Valor Agregado Ventas	100 250
IVA Nac (21%)	21	IVA Nac (26%)	39	IVA Nac (21%)	52,5
IVA Prov A (5%)	5	IVA Prov B (0%)	0	IVA Prov A (5%)	12,5
Valor total	126	Valor total	189	Valor total	315

POSICIÓN FISCAL COMERC 1			POSICIÓN FISCAL COMERC 2			POSICIÓN FISCAL COMERC 3		
	NAC	PROV A		NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	21	5	Débitos	39	0	Débitos	52,5	12,5
Créditos	0	0	Créditos	21	5	Créditos	39	0
Débito Neto	21	5	Débito Neto	18	- 5	Débito Neto	13,5	12,5
POSICIÓN FISCAL NETA	26		POSICIÓN FISCAL NETA	13		POSICIÓN FISCAL NETA	26	

RESULTADO FISCAL GOB NAC			RESULTADO FISCAL PROVINCIA A			RESULTADO FISCAL PROVINCIA B		
	DEB	CRED		DEB	CRED		DEB	CRED
	21	0		5	0		12,5	0
	39	21		0				
	52,5	39						
TOTAL	112,5	60	TOTAL	5	5	TOTAL	12,5	0
RESULT NETO	52,5		RESULT NETO	0		RESULT NETO	12,5	
PRESIÓN TRIB NACIONAL	= 52,5 / 250	= 21%	PRESIÓN TRIB PROV A (CONSUMO NULO EN PROVINCIA A)	0		PRESIÓN TRIB PROV B	= 12,5 / 250	= 5%

POSICIÓN FISCAL NETA DE LOS COMERCIANTES			
COMERCIANTE 1	= 26 / 100	=	26% = 21% NAC + 5% PROV A
COMERCIANTE 2	= 13 / 50	=	26% = 21% NAC + 5% AIAdFed
COMERCIANTE 3	= 26 / 100	=	26% = 21% NAC + 5% PROV B

Observaciones:

NAC = Nacional
 PROV = Provincia o Provincial
 GOB = Gobierno
 AIAdFed = Alícuota Adicional (o Adicionada) Federal
 DEB = Débitos Fiscales
 CRED = Créditos Fiscales
 TRIB = Tributaria

SIMULACIÓN 2

SUPUESTOS:	
COMERCIANTE "1" Y COMERCIANTE "2" RESIDEN EN PROVINCIA "A"	
COMERCIANTE "3" Y COMERCIANTE "4" RESIDEN EN PROVINCIA "B"	
ALÍCUOTA IVA NACIONAL	21%
ALÍCUOTA IVA PROVINCIA "A"	7%
ALÍCUOTA IVA PROVINCIA "B"	5%

ETAPA 1		ETAPA 2		ETAPA 3	
VENTA EN PROVINCIA A (Intraestadual) COMERCIANTE 1 a COMERCIANTE 2		VENTA EN PROVINCIA B (Interestadual) COMERCIANTE 2 a COMERCIANTE 3		VENTA EN PROVINCIA B (Intraestadual) COMERCIANTE 3 a COMERCIANTE 4	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	50	Valor Agregado	100
Ventas	100	Ventas	150 =100+50	Ventas	250 =150+100
IVA NAC (21%)	21	IVA NAC (28%)	42 =21% Nac +	IVA NAC (21%)	52,5
IVA Prov A (7%)	7	IVA Prov A (0%)	0 7% AIAdFed	IVA Prov A (5%)	12,5
Valor Total	128	Valor Total	192	Valor Total	315

POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 1			POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 2			POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 3		
	NAC	PROV A		NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	21	7	Débitos	42	0	Débitos	52,5	12,5
Créditos	0	0	Créditos	21	7	Créditos	42	0
Débito Neto	21	7	Débito Neto	21	-7	Débito Neto	10,5	12,5
POSICIÓN FISCAL NETA	28		POSICIÓN FISCAL NETA	14		POSICIÓN FISCAL NETA	23	

RESULTADO FISCAL GOB NAC			RESULTADO FISCAL PROVINCIA A			RESULTADO FISCAL PROVINCIA B		
	DEB	CRED		DEB	CRED		DEB	CRED
	21	21		7	0		12,5	0
	42	42		0	7			
	52,5							
TOTAL	115,5	63	TOTAL	7	7	TOTAL	12,5	0
RESULTA NETO	52,5		RESULTADO NETO	0		RESULTADO NETO	12,5	
PRESIÓN TRIB NAC	= 52,5 / 250	= 21%	PRESIÓN TRIB PROV A	0		PRESIÓN TRIB PROV B	=12,5 / 250	= 5%
			(CONSUMO NULO EN PROVINCIA A)					

POSICIÓN FISCAL NETA DE COMERCIANTES	
COMERCIANTE 1	=28/100 = 28% = 21% NAC + 7% PROV A
COMERCIANTE 2	=14/50 = 28% = 21% NAC + 7% AIAdFed
COMERCIANTE 3	=23/100 = 23% = 21% NAC + 2% Explicado por:
(Alícuota Prov B * VA en Etapa 1) % - (Alícuota Prov diferencial (A - B) * VA en Etapa 2) % - - Crédito AIAdFed o Alícuota diferencial (A - B) * VA en Etapa 3) %	
$2\% = (0,05 * 100) \% - [(0,07 - 0,05) * 50] \% - [(0,07 - 0,05) * 100] \%$ $2\% = 5\% - 1\% - 2\%$	

Observaciones:

- NAC = Nacional
- PROV = Provincia o Provincial
- GOb = Gobierno
- AIAdFed = Alícuota Adicional o Adicionada Federal
- TRIB = Tributaria
- DEB = Débitos Fiscales
- CRED = Créditos Fiscales

SIMULACIÓN 3

SUPUESTOS:

COMERCIANTE "1" Y COMERCIANTE "2" RESIDENTES EN PROVINCIA "A"
COMERCIANTE "3" Y COMERCIANTE "4" RESIDENTES EN PROVINCIA "B"

ALÍCUOTA IVA NACIONAL 21%
ALÍCUOTA IVA PROVINCIAL EN "A" 9%
ALÍCUOTA IVA PROVINCIAL EN "B" 5%

ETAPA 1		ETAPA 2		ETAPA 3	
VENTA EN PROVINCIA A (Intraestadual) COMERCIANTE 1 a COMERCIANTE 2		VENTA EN PROVINCIA B (Interestadual) COMERCIANTE 2 a COMERCIANTE 3		VENTA EN PROVINCIA B (Intraestadual) COMERCIANTE 3 a COMERCIANTE 4	
Valor Agregado Ventas	100	Valor Agregado Ventas	50 150 =100+50	Valor Agregado Ventas	100 250 =150+100
IVA NAC (21%)	21	IVA NAC (30%)	45 =21% NAC +	IVA NAC (21%)	52,5
IVA Prov A (9%)	9	IVA Prov A (0%)	0	IVA Prov A (5%)	12,5
Valor Total	130	Valor Total	195	Valor Total	315

POSICION FISCAL COMERCIANTE 1			POSICION FISCAL COMERCIANTE 2			POSICION FISCAL COMERCIANTE 3		
	NAC	PROV A		NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	21	9	Débitos	45	0	Débitos	52,5	12,5
Créditos	0	0	Créditos	21	9	Créditos	45	0
Débito Neto	21	9	Débito Neto	24	-9	Débito Neto	7,5	12,5
POSICION FISCAL NETA	30		POSICION FISCAL NETA	15		POSICION FISCAL NETA	20	

RESULTADO FISCAL GOB NAC			RESULTADO FISCAL PROV A			RESULTADO FISCAL PROV B		
	DEB	CRED		DEB	CRED		DEB	CRED
	21	0		9	0		12,5	0
	45	21		0	9			
	52,5	45						
TOTAL	118,5	66	TOTAL	9	9	TOTAL	12,5	0
RESULT NETO	52,5		RESULT NETO	0		RESULT NETO	12,5	
PRESIÓN TRIB NAC	= 52,5 / 250	= 21%	PRESIÓN TRIB PROV A	0		PRESIÓN TRIB PROV B	= 12,5 / 250	= 5%
			(CONSUMO NULO EN PROVINCIA A)					

POSICIÓN FISCAL NETA DE COMERCIANTES

COMERCIANTE 1 =30/100 = **30%** = 21% NAC + 9% PROV A
COMERCIANTE 2 =15/ 50 = **30%** = 21% NAC + 9% AIAdFed
COMERCIANTE 3 =20/100 = **20%** = 21% NAC - 1% Explicado por:

(Alícuota Prov B * VA en Etapa 1) % - (Alícuota Prov diferencial (A - B) * VA en Etapa 2) % -
- Crédito por AIAdFed or Diferencial de Alícuotas (A -B) * VA en Etapa 3) %

- 1% = (0,05 * 100) % - [(0,09 - 0,05) * 50] % - [(0,09 - 0,05) * 100] %
- 1% = 5% - 2% - 4%

Observaciones:

NAC = National
PROV = Provincia o Provincial
GOB = Gobierno
AIAdFed = Alícuota Adicional o Adicionada Federal
TRIB = Tributaria
DEB = Débitos Fiscales
CRED = Créditos Fiscales

SIMULACIÓN 4

ALTERNATIVA LEGAL	
VENTA DIRECTA EN PROVINCIA A (Intraestadual) COMERCIANTE 1 a COMERCIANTE 2 (CONSUMIDOR FINAL)	
Valor Agregado	100
Ventas	100
IVA NAC (21%)	21
IVA PROV A (9%)	9
Valor Total	130

POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 1		
	NACIÓN	PROV A
Débitos	21	9
Créditos	0	0
Débito Neto	21	9
POSICIÓN FISCAL NETA COMERCIANTE 1	30	

RESULTADO FISCAL GOB NACIONAL		
	DÉBITOS	CRÉDITOS
TOTAL	21	0
RESULTADO NETO	21	
PRESION TRIBUTARIA NACIONAL	= 21 / 100	= 21%

RESULTADO FISCAL PROVINCIA A		
	DÉBITOS	CRÉDITOS
TOTAL	9	0
RESULTADO NETO	9	
PRESIÓN TRIB PROV A	= 9 / 100	= 9%

POSICIÓN FISCAL NETA DE COMERCIANTES		
COMERCIANTE 1	=30/100 = 30%	= 21% NAC + 9% PROV A
COMERCIANTE 2	CONSUMIDOR FINAL	

RESULTADO FISCAL GUBERNAMENTAL CONSOLIDADO	
TOTAL	30
NACIÓN	21
PROVINCIA A	9

Observaciones:

NAC = Nacional
 PROV = Provincia o Provincial
 GOb = Gobierno
 AIAdFed = Alícuota Federal Adicional o Adicionada
 TRIB = Tributaria
 DEB = Débitos Fiscales
 CRED = Créditos Fiscales

SIMULACIÓN 4 (CONTINUACIÓN)

ALTERNATIVA ILEGAL			
VENTA SIMULADA (FRAUDE) EN PROVINCIA B (Interestadual) COMERCIANTE 1 a COMERCIANTE 3		VENTA SIMULADA (FRAUDE) A CONSUMIDOR FINAL EN PROVINCIA A COMERCIANTE 3 a COMERCIANTE 4 (En sustitución de COMERCIANTE 2)	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	10
Ventas	100	Ventas	110
IVA NAC (30%)	30	IVA NAC 21%	23,1
IVA Prov A (0%)	0	IVA Prov B (5%)	5,5
Valor Total	130	Valor Total	138,6

POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 1			POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 3		
	NAT	PROV A		NAT	PROV B
Débitos	30	0	Débitos	23,1	5,5
Créditos	0	0	Créditos	30	0
Débito Neto	30	0	Débito neto	-6,9	5,5
POSICION FISCAL NETA		30	POSICION FISCAL NETA		-1,4

RESULTADO FISCAL GOB NAC			RESULTADO FISCAL PROVINCIA A			RESULTADO FISCAL PROVINCIA B		
	DEB	CRED		DEB	CRED		DEB	CRED
	30	30		0	0		5,5	0
	23,1							
TOTAL	53,1	30	TOTAL	0	0	TOTAL	5,5	
RESULTADO NETO		23,1	RESULT NETO	0		RESULT NETO	5,5	
PRESIÓN TRIB NAC	23,1 / 110	= 21,0%	PRESIÓN TRIB PROV B	0		PRESIÓN TRIB PROV B	= 5,5 / 110	= 5%
			(NINGÚN CONSUMO ES COMPUTADO EN PROV A)			(EL CONSUMO REALIZADO EN PROV A ES COMPUTADO EN PROV B)		

POSICIÓN FISCAL NETA DE COMERCIANTES	
COMERCIANTE 1	= 30 / 100 = 30% (21% NAC + 9% FedAdRate)
COMERCIANTE 3	= - 1,4 / 10 = - 14% (21% *110 + 5% * 110 – 30% * 100)
COMERCIANTE 2	(CONSUMIDOR FINAL VERDADERO)

RESULTADO FISCAL GUBERNAMENTAL CONSOLIDADO	
TOTAL	28,6
NACIÓN	23,1
PROVINCIA A	0
PROVINCIA B	5,5

PÉRDIDA FISCAL *	
TOTAL	=30 – 28,6 = 1,4
NACIÓN	=21-23,1 = -2,1
PROVINCIA A	= 9 – 0 = 9,0
PROVINCIA B	= 0 – 5,5 = -5,5

* Diferencial con la alternativa legal.

Observaciones:

NAC = Nacional
 PROV = Provincia o Provincial
 GOB = Gobierno
 AAdFed = Alícuota Federal Adicional o Adicionada
 TRB = Tributaria
 DEB = Débitos Fiscales
 CRED = Créditos Fiscales

SIMULACIÓN 5

ALTERNATIVA ILEGAL			
VENTA SIMULADA (FRAUDE) EN PROVINCIA B (Interestadual) COMERCIANTE 1 a COMERCIANTE 3		VENTA SIMULADA (FRAUDE) A CONSUMIDOR FINAL EN PROVINCIA A COMERCIANTE 3 a COMERCIANTE 4 (En sustitución de COMERCIANTE 2)	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	10
Ventas	100	Ventas	110
CVAT (28%)	28	Nac 21%	23,11
IVA Prov A (0%)	0	IVA Prov B (5%)	5,5
Valor Total	128	Valor Total	138,6

POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 1			POSICIÓN FISCAL COMERCIANTE 3		
	NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	28	0	Débitos	23,1	5,5
Créditos	0	0	Créditos	28	0
Débito Neto	28	0	Débito Neto	-4,9	5,5
POSICIÓN FISCAL NETA	28		POSICIÓN FISCAL NETA	0,6	

RESULTADO FISCAL GOB NAC			RESULTADO FISCAL PROVINCIA A			RESULTADO FISCAL PROVINCIA B		
	DEB	CRED		DEB	CRED		DEB	CRED
	28	28		0	0		5,5	0
	23,1							
TOTAL	51,1	28	TOTAL	0	0	TOTAL	5,5	
RESULT NETO		23,1	RESULT NETO	0		RESULT NETO	5,5	
PRESIÓN TRIB NAC	23,1 / 110	= 21,0%	PRESIÓN TRIB PROV B	0		PRESIÓN TRIB PROV B	= 5,5 / 110	= 5%
			(NINGÚN CONSUMO ES COMPUTADO EN PROV A)			(CONSUMO REALIZADO EN PROV A, ES COMPUTADO EN PROV B)		

POSICIÓN FISCAL NETA DE COMERCIANTES	
COMERCIANTE 1	= 28 / 100 = 28% (21% NAC + 7% CVAT)
COMERCIANTE 3	= 0,6 / 10 = 6% (21% * 110 + 5% * 110 - 28% * 100)
COMERCIANTE 2	(VERDADERO CONSUMIDOR FINAL)

RESULTADO FISCAL GUBERNAMENTAL CONSOLIDADO	
TOTAL	28,6
NACIÓN	23,1
PROVINCIA A	0
PROVINCIA B	5,5

PÉRDIDA FISCAL*		
TOTAL	= 30 - 28,6	1,4
NACIÓN	= 21 - 23,1	-2,1
PROVINCIA A	= 9 - 0	9,0
PROVINCIA B	= 0 - 5,5	-5,5

* Diferencial con la alternativa legal..

Observaciones:

NAC = Nacional

PROV = Provincia o Provincial

GOB = Gobierno

TRIB = Tributaria

CVAT = Alícuota Compensatoria (Compensating Value Added Tax)

Referencias

Bara, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, *Serie Seminarios*, Buenos Aires.

Bird, R. y Gendron, P. (1998): “Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems One Solution?”, *International Tax and Public Finance*, 5, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Christiansen, V. (1994): “Cross-border shopping and the optimum commodity tax in a competitive and a monopoly market”, *Scandinavian Journal of Economics*, 96.

Cnosen, S. Y Shoup, C., (1987): “Coordination of Value-Added Tax”, en Cnosen, S. (ed.) *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer, Deventer. Commission of the European Communities (1996): “A Common System of VAT: A Programme for the Single Market”, Brussels.

Dixit, (1975): “Welfare Effects of Tax and Price Changes”, *Journal of Public Economics*, Vol. 4, N° 2.

Haufler, A. (1993): “Commodity tax harmonization in the European Community”, Heidelberg: *Physica*.

Haufler, A. (1996): “Optimal Factor and Commodity Taxation in a Small Open Economy”, *International Tax and Public Finance*, 3.

Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Ministerio del Interior (1999): “Propuesta de Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, Poder Ejecutivo Nacional, *Mimeo*, Buenos Aires.

Keen, M. (1993): “The welfare economics of tax co-ordination in the European Community: A survey”, *Fiscal Studies*, 14.

Keen, M. and Lahiri, S. (1994): “The comparison between destination and origin principles under imperfect competition”, *Working Paper W94/8*, The Institute of Fiscal Studies, London.

Keen, M y Smith, (1996): “The Future of Value-Added Tax in the European Union”, *Economic Policy*, 23.

Libonatti, O. (1998): “Los impuestos al consumo. Aspectos conceptuales”; “La imposición sobre los ingresos brutos” y “Alternativas para estructurar y coordinar la imposición al consumo entre distintos niveles de gobierno”, en FIEL, *La Reforma Tributaria en la Argentina*, Capítulos 6, 10 y 11. Buenos Aires.

McLure, C. E. Jr., (1993): “The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints” en *A Reforma Fiscal no Brasil*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Sao Paulo.

McLure, C. (1999): “Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 6, N° 2, May.

McLure, C. Y Zodrow, G. (1996): “A Hybrid Consumption-Based Direct Tax Proposed for Bolivia”, *International Tax and Public Finance*, 3: 97-112 Kluwer Academic Publishers.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", *Cuadernos de Economía* N° 3, La Plata.

Noorregaard, J. (1997): “Tax Assignment”, en *Fiscal Federalism, Theory and Practice*, Ter-Minassian, T. (Ed.), International Monetary Fund, Washington, D. C..

Piffano, H. L. P. (1994): "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1998): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, *Documento de Trabajo* N° 2, Centro de Estudios para El Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (1999a): “*La Reforma Fiscal en Argentina. Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria*”, Consejo Empresario Argentino (CEA), Buenos Aires.

Piffano, H. L. P. (1999b): “Comments to Ricardo Varsano’s Paper on Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, D.C., 2000. (Versión en Castellano) (<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>)

Reig, E. J. (1996): “La alternativa ventas minoristas o IVA para sustituir ingresos brutos”, en *Alternativas de sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos*, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Schenone, O., Rodriguez, C. y Mantel, R. (1985): “Complementariedad, exenciones y tributación óptima”, CEMA, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Silvani, C. y Brondolo, J. (1993): “El Cumplimiento en el IVA - Un Análisis Comparativo”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional. *Mimeo*. Washington, DC..

Silvani, C. y dos Santos, P. (1996): “Aspectos administrativos de la reforma de la imposición al consumo en Brasil”, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, *Mimeo*, Washington, D. C..

Sinn, H. W. (1990): “Tax harmonization and tax competition in Europe”, *European Economic Review*, 34.

Tai, A. (1988): “Value Added Tax: International Practice and Problems”, International Monetary Fund, Washington, D.C..

Varsano, R. (1999): “Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, *Fifth Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of Public Sector*, The World Bank, Valdivia, Chile.

Vehorn, C. L. y Ahmad, E. (1997): “Tax Administration”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ter-Minassian, T., (Ed.), International Monetary Fund, Washington, D. C..

NOTA 18

“RECONSIDERANDO LA PREGUNTA: ¿ES EL IVA SUBNACIONAL LA ALTERNATIVA PREFERIBLE?”¹**1. Introducción**

En años recientes, contribuciones provocativas concernientes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) a nivel de los gobiernos subnacionales han sido registradas en la literatura². De acuerdo con la opinión de prominentes expertos, la idea de extender la aplicación del IVA al nivel provincial o estadual de gobierno, incluyendo a países de menor desarrollo relativo y emergentes, se ha difundido en el mundo académico y político. Sin embargo, problemas que pueden emerger de la operatoria del impuesto son analizados en este trabajo.

En el punto 2 se pasa revista a la agenda presente concerniente al IVA subnacional. El punto 3 presenta una taxonomía de los IVA subnacionales sugeridos en la literatura y una breve explicación de cada alternativa. En el punto 4 se analiza la operatoria de cada alternativa utilizando un modelo simple de débitos y créditos fiscales, suponiendo dos jurisdicciones y dos sectores o actividades. La intención es indagar posibles efectos distorsivos, incentivos al fraude y otros problemas administrativos inducidos por el tratamiento fiscal del valor agregado en cada alternativa³. Existen dos cuestiones relevantes con relación al diseño tributario: primero, la incidencia sobre probables cambios en el comportamiento de los contribuyentes con relación a prácticas de elusión y evasión tributaria, y, segundo, cambios en el comportamiento de los funcionarios públicos del ente recaudador con respecto al grado de compromiso (*commitment*) y su habilidad en administrar el tributo⁴. De acuerdo con la literatura moderna de los enfoques normativos y positivos de la tributación, los aspectos administrativos de los sistemas tributarios han sido admitidos como un ingrediente relevante en el diseño de la política tributaria. Esto es cierto para todo tipo de países pero particularmente para los países de menor desarrollo relativo⁵. El punto 5 se ocupa del impuesto subnacional a las ventas minoristas y sostiene la idea de un “sistema combinado de IVA Nacional –

¹ Extraída de la versión en español del documento “*Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?*”, elaborado para el proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. La Plata, 2003. y publicado en la página www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/. Reconocimientos: el autor deja constancia de su agradecimiento a comentarios recibidos sobre versiones previas del trabajo de parte de Richard Bird, Raúl Cuello, Juan Llach, Hernán Llosas, Charles McLure, Osvaldo Schenone, Jorge Streb, Ricardo Varsano, y George Zodrow. No obstante, la responsabilidad total de lo vertido en el trabajo recae naturalmente en el autor.

² Para una revisión ver Varsano, R. (1995, 1999), Bird, R. y Gendron, P. (1998, 2000), McLure, C. (1993, 1999, 2000), Keen, M. y Smith, S. (1996, 1999), Poddar, S. (1990, 1999), Schenone, O. (1999), Fenochietto, R. y Pessino, C. (2000) y Piffano, H. (1999a, 1999b, 1999c, 1999d, 2000).

³ La teoría básica y la discusión sobre el IVA Origen – IVA Destino, sus efectos económicos y equivalencias (“eficiencia en la producción” versus “eficiencia de intercambio”) no son analizados en este trabajo. Para una revisión sobre el tema ver Lockwood, B. (1993), Lockwood, B., de Meza, D., y Myles, G. (1994) y Genser, B (1996).

⁴ Ver Slemrod, J. y Yitzhaki, S. (2000) y Gale, W. y Holtzblatt, J (2000) para un análisis de los aspectos administrativos afectando las prácticas de elusión y evasión.

⁵ Bird, R. (1983), Casanegra de Jantscher (1990) y Bird, R. y Casanegra de Jantscher (1992) han sostenido que “la administración tributaria es política tributaria” en los países en desarrollo.

Impuesto Provincial a la Ventas Minoristas”. El punto 6 introduce el punto de vista de “elección pública”. Finalmente, en el punto 7 las conclusiones.

2. El IVA Subnacional en la agenda

La posibilidad de que los gobiernos subnacionales operen un IVA ha sido extensamente discutido, especialmente a través de las experiencias de la Unión Europea (UE), con respecto a la armonización tributaria entre sus estados miembros. Como han señalado Bird. y Gendron (1998), (2000), la recomendación tradicional ha sido que tal tipo de asignación tributaria a los gobiernos subnacionales no resulta conveniente (McLure, C. 1993)⁶. La sugerencia ha sido que una manera más simple y práctica de resolver el “problema del comercio cruzando fronteras” (“*cross border trade problem*”) es el adoptar un sistema de coparticipación tributaria (*tax or revenue sharing system*), similar al de Alemania (Tait, A., 1988) o Argentina (*Coparticipación Federal de Impuestos*)⁷.

Desde el punto de vista de política económica, consideraciones macroeconómicas y la renuencia de los gobiernos centrales a admitir “espacio tributario” (“*tax room*”) a los gobiernos subnacionales en tan importante base tributaria, han contribuido a la oposición a descentralizar este impuesto. Desde el punto de vista técnico, los incentivos al fraude ligados al comercio cruzando fronteras, dentro de un área geográfica sin controles de aduanas internas y las dificultades administrativas consecuentes para asegurar el correcto cumplimiento tributario, han demorado la adopción de diseño de IVA subnacional de general aceptación en la mayoría de los países.

El gran desafío es diseñar un impuesto a las ventas que garantizando la autonomía subnacional para fijar la alícuota del impuesto⁸, opere satisfactoriamente sobre bases de eficiencia y cumplimiento tributario, en un espacio geográfico común dividido en varias jurisdicciones, estados o provincias, sin controles de frontera en la circulación de bienes y servicios. Antes de analizar este desafío, se presenta a continuación una taxonomía del IVA Subnacional, conteniendo una breve caracterización de cada alternativa.

3. Una taxonomía del IVA Subnacional

Los IVA subnacionales que han sido sugeridos por los expertos son:

El IVA Origen “Puro”. Las ventas son gravadas en el estado o provincia donde reside el vendedor. Los créditos fiscales reconocidos en cada jurisdicción corresponden exclusivamente a las compras realizadas dentro de la misma jurisdicción. Las

⁶ En McLure, C. (2000), el autor modifica radicalmente su opinión cuando es favorablemente entusiasmado con la idea original del IVA Partilhado, sugerido por Varsano, R. (1995).

⁷ Ver la reciente sugerencia para Brasil en Varsano, R., Ferreira, S. G. y Afonso, J. R. (2002). Algunos autores han sugerido la inconveniencia de descentralizar cualquier tipo de impuesto general a las ventas, debido a la movilidad de bases y los problemas administrativos, con la excepción de ciertos países territorialmente muy extensos como EUA o Canadá (ver Noorregaard, J., 1997; Vehorn, C. L. y Ahmad, D. E., 1997).

⁸ Las finanzas públicas federales requieren independencia de las decisiones fiscales de los gobiernos y clara información de los impuestos-precios que los ciudadanos deben pagar por los bienes públicos provistos por cada nivel de gobierno (el principio “Wickseliano” de correspondencia fiscal). Se volverá sobre este aspecto en el punto 6.

exportaciones son gravadas y las importaciones desde otras jurisdicciones no generan crédito fiscal⁹.

El IVA Origen “Modificado”. Las ventas son gravadas en el estado donde residen los vendedores. Los créditos fiscales reconocidos en cada jurisdicción corresponden a compras efectuadas dentro de cada jurisdicción y también a los débitos incluidos en las facturas provenientes de otras jurisdicciones. Las importaciones desde otras jurisdicciones no son gravadas; pero a diferencia del caso anterior, ellas generan crédito fiscal en destino, y las exportaciones son gravadas. Como en destino se admite acreditar los débitos cargados en origen, un sistema de compensaciones entre fiscos (*clearinghouse*) es necesario. El estado o provincia de origen debe compensar al estado de destino. De esta manera, “la exportación del impuesto” es evitada¹⁰.

IVA Origen “Restringido”. Las ventas dentro de la región o federación son gravadas en origen, esto es, donde residen los vendedores, con un acuerdo entre los estados miembros de igualar las alícuotas impositivas en todas las jurisdicciones. Las ventas fuera de la jurisdicción son gravadas a tasa cero. El *clearinghouse* es evitado; los rendimientos de los estados o provincias dependerán – y cada provincia ganará o perderá recursos, dependiendo – del flujo comercial interjurisdiccional, que no se vería afectado por el régimen de alícuotas, pues las tasas son similares en todos los estados o provincias.

IVA “Híbrido” Origen-Destino. Las transacciones interestaduais son gravadas con tasas reducidas (menores a la que gravan el comercio intra-estadual) de manera de transferir recursos, o rendimiento tributario potencial, desde las provincias “productoras” a las provincias “consumidoras”. El sistema opera en Brasil a nivel estadual (provincial) (el “ICMS” o Impuesto a la Circulación de Mercaderías y sobre Servicios del Transporte Interestadual e Interurbano). Consiste en la aplicación de tasas diferenciales reguladas centralmente por el gobierno federal - inicialmente 7%, ahora 9% -, para las ventas de los estados desarrollados (las regiones del sur y sudeste) a los estados menos desarrollados (las regiones del norte, nordeste); y, inicialmente 12%, ahora 11%, al resto de los estados. Los estados tienen la obligación de gravar las ventas intra-estaduales con tasas mayores a las que rigen para el comercio inter-estadual (usualmente 17%).

IVA Destino “Pago Diferido”. Las ventas dentro de la jurisdicción son gravadas con la tasa local, pero las ventas a otras jurisdicciones son gravadas a tasa cero. Los créditos fiscales corresponden en este caso al IVA incorporado en las facturas de insumo

⁹ La definición responde a similar enfoque utilizado por el FMI en documentos oficiales (Ver Shome, P., 1995). La alternativa de diseño por el cual se admite la existencia de créditos fiscales con compensaciones entre fiscos, es identificada como IVA Origen “Modificado”. Esta versión “modificada” coincide con la definición utilizada en la sexta Directiva de la Unión Europea (*Commission of the European Communities*, 1996). Para los expertos del FMI el hecho de permitir acreditar en destino los débitos fiscales contenidos en las importaciones, es decir, lo gravado en origen, transformaría a esta modalidad en un IVA “Destino” (Ver IMF, 2000).

¹⁰ El concepto de si un impuesto es exportado o no debe ser entendido con el lugar donde se localiza la percusión del impuesto. Es exportado cuando el impuesto es fijado en el estado de origen, de manera que el impuesto es incorporado en la factura enviada a otra jurisdicción y el fisco de destino no es compensado por tal débito. No es exportado, en cambio, cuando el estado de origen permite exportar a otras jurisdicciones a tasa cero y el fisco de destino es quien grava con el impuesto. Por lo tanto, este no es el concepto de incidencia del impuesto, es decir, el lugar donde la carga del impuesto queda finalmente localizada, lo que obviamente depende de condiciones de mercado.

intermedios comprados dentro de la jurisdicción donde los vendedores residen, en tanto las importaciones (no gravadas en origen) no generan por tanto crédito fiscal. Los bienes importados son gravados en destino de forma “diferida”, cuando esos bienes se vendan en la jurisdicción de destino. Una alternativa sugerida que evitaría el pago diferido (o el cobro diferido por parte del fisco por las importaciones), sería que el vendedor cargue sus facturas por bienes exportados con la tasa IVA aplicada por el estado o provincia de destino, pague el impuesto al organismo recaudador local (de origen) y luego, éste distribuya la correspondiente recaudación a los estados de destino a través de un mecanismo de “*clearinghouse*”.

IVA “Pre-pago”. Poddar (1990, 1999) ha sugerido que los vendedores registrados en cualquier estado o provincia apliquen la tasa local a todas las ventas, a menos que los compradores residentes en otras jurisdicciones o provincias les provean de un certificado que permita corroborar que el impuesto ha sido previamente pagado en su jurisdicción de destino. De esta manera, las firmas que desean comprar bienes de otras jurisdicciones deberían hacer dos pagos antes de que el exportador despache los bienes. Un pago al exportador en concepto de “precio antes de impuesto” de los bienes, y otro al estado de su residencia por el impuesto de destino sobre tal compra. Obteniendo tal certificado, el exportador podrá gravar sus exportaciones a tasa cero y justificar esta situación ante el ente recaudador de su provincia.

IVA Integrado Viable (VIVAT o “*Viable Integrated*” VAT). En esta alternativa, sugerida por Keen y Smith (1999), una alícuota común y uniforme es fijada para todas las ventas entre comerciantes registrados en cualquier jurisdicción o estado – las que usualmente reflejan transacciones intermedias – dejando que cada fisco fije la tasa sobre las ventas hechas a compradores no registrados – que se asumen generalmente dirigidas al consumo final -. Por lo tanto, la mecánica del impuesto no requiere diferenciar las ventas de acuerdo con el destino de los bienes (intra-estadales o inter-estadales), pero sí la situación del comprador (registrado o no registrado), en cualquier estado o jurisdicción donde el mismo resida. La recaudación proveniente de las ventas a los comerciantes o compradores no registrados hacen necesario prever un mecanismo de distribución del rendimiento entre estados.

IVA “Dual”. Bird y Gendron han sugerido la alternativa de un IVA Destino Pago Diferido con la particularidad de la coexistencia de un impuesto federal o nacional y uno provincial o estadual. El sistema está operando en Canadá (entre el estado federal y la provincia de Québec). Ambos impuestos (federal y provincial) gravan la misma base; cada gobierno fija su propia alícuota y la administración de ambos impuestos es asignado a uno de los dos entes recaudadores. En Canadá, la provincia de Québec administra ambos impuestos¹¹.

IVA “Partilhado” (“*Barquinho*” o “*Little Boat*” Model). En esta alternativa, sugerida por Varsano (1995, 1999), el gobierno subnacional grava las ventas dentro de su jurisdicción con la alícuota local y las ventas a otros estados o provincias se gravan con

¹¹ La presente taxonomía del IVA subnacional solamente considera IVA Dual a esta alternativa, que esencialmente permite la autonomía estadual en la definición de la alícuota. Este es el caso del *General Sales Tax* federal y el *Sales Tax* de la Provincia de Québec (GST/QST). En Canadá existe otro arreglo de imposición a las ventas entre el gobierno federal y tres provincias; el *Harmonized Sales Tax* (HST) (Ver Bird and Gendron, 1998). Este segundo sistema no es clasificado como una forma de IVA Dual, pues se trata de un IVA nacional-provincial conjunto o un IVA subnacional del tipo “*piggy-backing*” con alícuota uniforme en las tres provincias y con un mecanismo de coparticipación de tipo devolutivo.

una “tasa provincial cero”. Sin embargo, las ventas a otras jurisdicciones son gravadas por el gobierno federal con una tasa suplementaria equivalente a la tasa que aplica el gobierno local; por tanto, en el caso de un IVA Dual, esta tasa complementaria es añadida a la propia tasa federal. Por este procedimiento, los débitos fiscales son igualados en origen, no importando a qué destino son dirigidos los bienes. La recaudación proveniente de la alícuota añadida por el gobierno federal pertenece al gobierno federal y será reconocida como crédito fiscal (federal) por compras intermedias en la jurisdicción de destino. Si las ventas son dirigidas a consumo final, esta parte del impuesto añadido federal debe ser distribuida entre las provincias o estados mediante un mecanismo de coparticipación (*sharing mechanism*).

IVA “Radial”. Esta alternativa analizada por Schenone (1999) modifica al IVA Destino del tipo Partilhado o Barquinho, en la forma que el crédito fiscal es tratado. Los créditos fiscales federales de la parte del impuesto añadido en origen a la tasa provincial, son reconocidos en destino con la tasa que rige en la provincia de destino y no por el débito cargado en origen.

IVA “Compensatorio”. Es la variante al IVA Partilhado propuesta por McLure (2000). La principal diferencia es que las ventas interestaduais son gravadas con una tasa añadida federal (la tasa CVAT) que es determinada como una alícuota promedio ponderada de las vigentes en todas las jurisdicciones. Los compradores registrados en destino tendrán crédito fiscal por el CVAT pagado en origen por sus importaciones, que serán gravadas con cargo diferido en la siguiente etapa en la que el importador vende los bienes en su estado. Si las ventas se dirigieran a comerciantes registrados en la misma jurisdicción, las ventas serán gravadas a la tasa local (y generarán crédito fiscal del correspondiente gobierno local). Si las ventas van dirigidas a compradores residentes en otros estados o provincias, la alícuota federal añadida (CVAT) opera nuevamente y habrá de generar crédito fiscal federal en destino. Finalmente, si las ventas se dirigen a compradores no registrados o consumidores finales, la tasa CVAT aplicada en origen sobre las importaciones de otros estados operará como un IVA final. Estas ventas generan un excedente recaudatorio al gobierno federal que debe luego ser distribuido entre las provincias mediante un mecanismo de distribución (porque la alícuota añadida por el gobierno federal a la tasa subnacional en origen, opera como un “*barquinho*”, sin intención de generar un rendimiento tributario positivo al gobierno federal). Por lo tanto, el método requiere de un mecanismo de coparticipación basado en alguna fórmula¹².

4. Análisis de las alternativas

Antes de analizar los IVA Subnacionales, se pasará revista a la operatoria del IVA “Nacional”, observando su incidencia sectorial y regional, solamente para facilitar la comprensión de los problemas que se habrán de encontrar el caso subnacional¹³.

¹² Fenochetto, R. y Pessino, C. (2000) han sugerido un IVA subnacional similar para Argentina, que los autores denominaron IVA Compartido (*Shared VAT* o SVAT). La tasa federal que grava las ventas interestaduais – que los autores denominan la “tasa de percepción” (*perception rate*) - es calculada como promedio ponderado de las alícuotas provinciales vigentes en el correspondiente año fiscal.

¹³ Un tratamiento analítico similar es presentado por Schenone (1999), aunque el modelo aquí presentado difiere en muchos aspectos importantes.

4.1. El IVA Nacional

Supóngase una economía cerrada de una federación compuesta por dos regiones, estados o provincias ($j = A, B$) y dos firmas, sectores o actividades ($i = 1, 2$)¹⁴ operando en cualquiera de ambas provincias o estados. Cada sector puede utilizar como insumos la producción de todos los sectores y de todas las regiones. Defínase $x_{i(i)}^{A(A)}$ al valor sin impuesto de las **ventas** desde el sector i al sector (i) dentro de la provincia A . La letra i **sin paréntesis**, es utilizada para identificar al **sector vendedor** y (i) , esto es, la letra i **con paréntesis**, al **sector comprador**. La letra $j (= A \text{ o } B)$ **sin paréntesis** está indicando la residencia geográfica del **vendedor**, y (j) , esto es, las letras A o B **sin paréntesis**, indica la residencia geográfica del **comprador**. Ahora, $x_{i(i)}^{B(B)}$ es el valor sin impuesto de las **ventas** desde el sector i al sector (i) dentro de la provincia B . $x_{i(i)}^{A(B)}$ es el valor sin impuesto de las **ventas** desde el sector i residente en la provincia A al sector (i) residente en la provincia B . $x_{i(i)}^{B(A)}$ es el valor sin impuesto de las **ventas** desde el sector i residente en la provincia B al sector (i) residente en la provincia A . Por lo tanto, los superíndices $A(A)$, $B(B)$ significan ventas **intra-estadales** y los superíndices $A(B)$, $B(A)$ significan ventas **inter-estadales**.

Cambiando el orden de las variables entre paréntesis y sin paréntesis, las referencias estarán dirigidas a identificar las **compras**, esto es, $x_{(i)i}^{A(A)}$ es el valor sin impuesto de las **compras** del sector (i) –el sector comprador– desde el sector i –el sector vendedor–; ambos residentes en la provincia A . Y lo mismo para el resto. Esto implica la conocida identidad ventas-compras: $x_{i(i)}^{A(A)} \equiv x_{(i)i}^{(A)A}$; $x_{i(i)}^{A(B)} \equiv x_{(i)i}^{(B)A}$; etc.

Finalmente, $C_i^{A(A)}$, $C_i^{B(B)}$ son los valores sin impuesto de los consumos finales, correspondientes a las ventas desde el sector i , dentro de la provincia A y B , respectivamente. Y, $C_i^{A(B)}$, $C_i^{B(A)}$ los valores sin impuesto de los consumos finales correspondientes a las ventas desde el sector i localizado en A o B , respectivamente, a consumidores (compradores no registrados) localizados en la otra jurisdicción.

En el IVA Nacional, el Gobierno Federal grava las ventas con una tasa uniforme t^F en ambos sectores y provincias. El rendimiento tributario de ambos sectores (**TOTREV**) es:

$$(1) \text{TOTREV} = t^F (x_{1(1)}^{A(A)} + x_{1(1)}^{A(B)} + x_{1(1)}^{B(B)} + x_{1(1)}^{B(A)} + x_{1(2)}^{A(A)} + x_{1(2)}^{A(B)} + x_{1(2)}^{B(B)} + x_{1(2)}^{B(A)} + x_{2(1)}^{A(A)} + x_{2(1)}^{A(B)} + x_{2(1)}^{B(B)} + x_{2(1)}^{B(A)} + x_{2(2)}^{A(A)} + x_{2(2)}^{A(B)} + x_{2(2)}^{B(B)} + x_{2(2)}^{B(A)} + C_1^{A(A)} + C_1^{B(B)} + C_1^{A(B)} + C_1^{B(A)} + C_2^{A(A)} + C_2^{B(B)} + C_2^{A(B)} + C_2^{B(A)}) - t^F (x_{(1)1}^{(A)A} + x_{(1)1}^{(A)B} + x_{(1)1}^{(B)B} + x_{(1)1}^{(B)A} + x_{(1)2}^{(A)A} + x_{(1)2}^{(A)B} + x_{(1)2}^{(B)B} + x_{(1)2}^{(B)A} + x_{(2)1}^{(A)A} + x_{(2)1}^{(A)B} + x_{(2)1}^{(B)B} + x_{(2)1}^{(B)A} + x_{(2)2}^{(A)A} + x_{(2)2}^{(A)B} + x_{(2)2}^{(B)B} + x_{(2)2}^{(B)A})$$

La primer sumatoria representa los débitos fiscales y la segunda los créditos fiscales. Haciendo las compensaciones entre débitos y créditos, resulta:

$$(2) \text{TOTREV} = t^F (\sum_i \sum_j \sum_{(j)} C_i^{j(i)})$$

Por tanto, en esta economía cerrada,

$$(3) \text{TOTREV} = t^F \sum_i VA_i$$

¹⁴ Para el propósito del análisis, la referencia a “firmas”, “sectores” o “actividades” es similar o equivalente; de ahora en más es utilizado el término “sector”.

El IVA Nacional grava al valor agregado total uniformemente (a lo largo de todos los sectores y jurisdicciones) y, por tanto, solo grava al consumo final. El consumo intermedio queda libre de gravamen. En esta versión “nacional”, es irrelevante el lugar de residencia de las firmas, vendedores o compradores; consecuentemente, también el territorio o jurisdicción donde el bien es vendido o donde el consumo final ocurre (origen o destino de los bienes y servicios dentro de la federación). Pero, de todas maneras, desde el punto de vista de la administración tributaria, si el organismo recaudador recauda el impuesto (débito neto) en el lugar donde “reside el vendedor” o donde los vendedores definen como su residencia legal para cuestiones fiscales o tributarias (domicilio fiscal), el IVA Nacional respecto de las transacciones domésticas opera como un IVA “Origen”. Esta característica es importante en ser destacada, pues en el caso de un IVA subnacional basado en el criterio de destino, el organismo recaudador enfrentará el problema de identificar la residencia geográfica de los consumos final e intermedio.

El tratamiento uniforme de sectores y regiones del IVA Nacional tiene importantes consecuencias. En primer lugar, la neutralidad impositiva en la producción y en el consumo está garantizada, en tanto los sectores son gravados con la misma tasa neta (el mismo débito fiscal neto sobre el valor agregado de cada sector). En segundo lugar, no existen incentivos para inducir fiscalmente a las firmas a radicarse en determinada jurisdicción, ni el lugar desde el cual las compras habrán de ser demandadas. Tercero, no existirán incentivos para el “paseo de la factura” (*invoice sightseeing*)¹⁵ pues el fraude, simulación o cambio del destino de las ventas, no producirían ninguna ganancia a los contribuyentes.

4.2. El IVA Provincial “Origen”

Supóngase ahora un IVA subnacional autónomamente fijado por cada jurisdicción (provincia A y provincia B), con el criterio de "Origen". Las ventas interestaduais serán gravadas con la tasa vigente en la jurisdicción del vendedor, de manera que resulta irrelevante para ellos a quienes o para qué finalidad son vendidos los bienes (consumo final o intermedio) y el lugar de residencia del comprador (en A o en B). Sin embargo, el tratamiento del crédito fiscal admite diferentes criterios.

4.2.1. El IVA Provincial Origen “Puro”

Dada esta alternativa, en la que los créditos fiscales reconocidos en cada jurisdicción corresponden exclusivamente a los débitos generados por ventas dentro de la misma jurisdicción, las importaciones procedentes de otras jurisdicciones no son gravadas (tampoco ellas generan crédito fiscal) mientras que las exportaciones son gravadas. Las ecuaciones que explican el rendimiento obtenido de cada sector y jurisdicción (REV_i^A , REV_i^B) son:

$$(4) \quad REV_i^A = t^A \sum_i \sum_{(i)} \sum_j (x_{i(i)}^{A(j)} + C_i^{A(j)}) - t^A \sum_i (x_{(i)i}^{(A)A})$$

$$(5) \quad REV_i^B = t^B \sum_i \sum_{(i)} \sum_j (x_{i(i)}^{B(j)} + C_i^{B(j)}) - t^B \sum_i (x_{(i)i}^{(B)B})$$

¹⁵ Simulaciones o trampas (fraude) que el contribuyente puede hacer mediante el cambio del verdadero destino de las ventas en sus reportes al fisco.

El primer y segundo término que figuran entre paréntesis en las expresiones (4) y (5) indican los débitos fiscales debido a las ventas realizadas dentro de la misma jurisdicción y las realizadas a otras jurisdicciones. El tercer término indica los créditos fiscales por el impuesto cargado en las compras hechas dentro de la propia jurisdicción. El IVA provincial consolidado (**TOTREV**) es:

$$(6) \text{TOTREV} = t^A \left(\sum_i \sum_{(j)} C_i^{A(j)} + \sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} \right) + t^B \left(\sum_i \sum_{(j)} C_i^{B(j)} + \sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} \right)$$

Por lo tanto, este IVA Subnacional grava algo más que el valor agregado nacional: las ventas finales y las ventas intermedias entre jurisdicciones (exportaciones). Por supuesto que, asumiendo el caso relevante donde $t^A \neq t^B$, los sectores son gravados de forma diferente dependiendo de la residencia del vendedor. Las distorsiones causadas en los precios relativos entre sectores de acuerdo a la residencia geográfica de los vendedores, habilitan a las provincias a intentar inducir fiscalmente la localización de las firmas en su propio territorio. Esto es una puerta abierta para posibles “guerras tarifarias” entre jurisdicciones¹⁶. Por esta eventualidad, ha sido sugerido el fijar una alícuota uniforme en todas las jurisdicciones en orden a evitar las distorsiones de precios y los arbitrajes regionales. Pero esta solución dañaría el principio elemental de la descentralización tributaria, cual es la autonomía subnacional para fijar su propia alícuota impositiva.

No existen incentivos al fraude en los destinos de las ventas. Resulta indiferente el lugar donde son enviados los bienes, simplemente porque son gravados con la misma alícuota. Por otro lado, las compras hechas en otras jurisdicciones no generan crédito fiscal. Solamente las compras dentro de la jurisdicción generan crédito fiscal y el organismo recaudador puede corroborar las ventas intermedias intra-estadales mediante el rastreo de las facturas dentro de su jurisdicción.

Finalmente, es importante destacar que, como todo impuesto que grava la producción y no el consumo, el IVA Origen resulta especialmente atractivo para las provincias productoras y exportadoras netas, con importantes ganancias de rendimiento tributario respecto al IVA Destino¹⁷. Por otra parte, tales provincias pueden razonablemente argumentar que muchas inversiones públicas, complementarias de la inversión privada, deberían ser financiadas por impuestos pagados por aquellas firmas localizadas en sus territorios¹⁸.

4.2.2. El IVA Provincial Origen “Modificado”

En esta segunda alternativa de IVA Origen, las exportaciones son gravadas y las importaciones no son gravadas, pero a diferencia del caso anterior, ellas generan crédito fiscal en destino. Por esta razón, un mecanismo de *clearinghouse* con compensaciones entre fiscos resulta necesario, de manera que el fisco de la jurisdicción del comprador

¹⁶ En realidad, la competencia tributaria no debería ser un problema cuando los sistemas tributarios evitan hacer tratamientos diferenciales entre sectores. Los argumentos referidos a competencia tributaria son discutidos en el punto 6.

¹⁷ El rendimiento tributario está asociado con el valor de la producción generada en la jurisdicción, mientras que en el caso del IVA destino o el Impuesto a las Ventas Minoristas, está asociado con la población consumidora.

¹⁸ El argumento del principio del beneficio en favor del IVA Origen.

sea compensado por el fisco de la jurisdicción del vendedor¹⁹. Por este mecanismo, la exportación del impuesto es evitada²⁰. En este caso, la recaudación tributaria obtenida en A (REV_i^A) y en B (REV_i^B) sería:

$$(7) \text{REV}_i^A = t^A \left(\sum_i \sum_{(j)} C_i^{A(j)} \right) + t^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} \right) - t^B \left(\sum_{(i)} \sum_i x_{(i)i}^{(A)B} \right)$$

$$(8) \text{REV}_i^B = t^B \left(\sum_i \sum_{(j)} C_i^{B(j)} \right) + t^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} \right) - t^A \left(\sum_{(i)} \sum_i x_{(i)i}^{(B)A} \right)$$

La recaudación total (consolidada) es modificada de la siguiente manera:

$$(9) \text{TOTREV} = t^A \sum_i \sum_{(j)} C_i^{A(j)} + t^B \sum_i \sum_{(j)} C_i^{B(j)}$$

Los débitos y créditos fiscales sobre el consumo intermedio cancelan entre sí, y el resultado fiscal (el rendimiento tributario neto) en cada gobierno subnacional depende del flujo comercial y el diferencial de alícuotas. El fisco con créditos fiscales positivos, debido a las transacciones intermedias, compensará al otro fisco (que obviamente registrará créditos fiscales negativos por tales transacciones). Esto demanda coordinación y la instrumentación de un *clearinghouse* inter-estadual. Claramente, en una federación como Argentina con 24 jurisdicciones, tal *clearinghouse* acarrea complejidad en la administración tributaria; mínimamente, armonización tecnológica de sistemas y computación de las administraciones tributarias subnacionales.

En esta alternativa, surge la posibilidad de la “fábrica de facturas” o el “fraude en los orígenes”, mediante simulaciones en la compra de insumos en jurisdicciones con mayores tasas. Adicionalmente, cuando los bienes son dirigidos a provincias con menores alícuotas, simulaciones de compras intermedias en lugar de ventas finales. Finalmente, modificaciones en los “precios de transferencias” entre firmas económicamente ligadas, en orden a incrementar los créditos fiscales²¹. Los esfuerzos de auditoría y coordinación entre las administraciones tributarias se ven incrementados. Es mucho más complicado que simplemente armonizar sistemas computarizados. Como ha señalado McLure (2000), el organismo recaudador de destino claramente no tiene ningún incentivo para verificar la validez del crédito fiscal que es informado, porque de todas maneras cualquiera fuera el monto del reclamo, habrá de ser compensado por el fisco de origen. Todo el esfuerzo de auditoría se concentra naturalmente en el fisco de origen. Sin la adecuada cooperación de los fiscos de destino, los fraudes podrían llegar a ser importantes.

¹⁹ El sistema requiere que los vendedores informen el destino de sus ventas, porque los débitos fiscales deben ser devueltos en compensación al fisco de destino, el cual reconoce como crédito fiscal el impuesto pagado en origen por el importador. Por otra parte, los compradores deben identificar el estado o provincia de origen de sus compras ante el fisco de su jurisdicción, de manera de éste poder saber a que fisco provincial reclamar las compensaciones.

²⁰ En rigor, el problema principal del IVA Origen, en lo referido al comercio cruzando fronteras, reside en el tratamiento de las exportaciones y la dificultad por instrumentar reembolsos (ajustes) en frontera. Debería contemplarse asimismo la remisión de bienes sin factura entre establecimientos de una misma firma residiendo en diferentes jurisdicciones y la aceptación de las provincias de retornar los créditos fiscales a los exportadores a pesar que el impuesto haya sido pagado en otra provincia. En cualquier caso, el ente recaudador debería establecer un sistema de *clearing* para las compensaciones, de manera que las provincias donde se hace el pago del impuesto deban participar de tales reembolsos, a menos que los bienes fueran exportados desde la misma jurisdicción. Las complejidades administrativas de tal mecanismo de *clearing* son obvias. Los ajustes en frontera resultan finalmente administrativamente imposibles de instrumentar, debido a las diferentes etapas y jurisdicciones donde los bienes intermedios son vendidos y gravados.

²¹ Sobre este tópico ver Genser, B., y Schultze, G. (1997).

Finalmente, resulta útil mencionar a esta altura la sugerencia de la alternativa “simplificadora” consistente en fijar una alícuota adicional del gobierno subnacional a la alícuota del IVA Nacional (*piggy backing*). Esto aplicaría al caso de países que ya tienen operando un IVA a nivel nacional. La alternativa supone permitir simplificaciones, evitando: a) la duplicación de procedimientos administrativos; b) el tener que considerar los envíos sin facturación a otras jurisdicciones; c) el reembolso de impuestos, excepto los requeridos por las compensaciones que derivarían de las exportaciones, pues el sistema se puede asimilar a un IVA Origen “Modificado”. No obstante, el sistema puede operar sobre la base de dos alternativas. Una es el sistema del *clearinghouse*, con el cómputo de las transacciones reales producidas en el año fiscal correspondiente en cada jurisdicción. La otra alternativa es la sugerida para el caso de una federación con muchas jurisdicciones. Cuando el cómputo de las transacciones reales resultase muy costoso, la alternativa sería fijar una alícuota impositiva uniforme por el gobierno federal y asignar la recaudación a cada jurisdicción sobre la base de alguna fórmula, como ser la estimación macroeconómica del consumo en cada jurisdicción (Commission of the EU, 1996; Sistema HST Canadiense). Sin embargo, esta solución no resuelve el problema central de asegurar la completa independencia fiscal, demandando compensaciones interestadales y requiriendo un mecanismo de distribución de fondos complejo debido a los reembolsos por exportaciones. Por otra parte, la segunda alternativa significa una solución no esencialmente diferente de la “coparticipación federal” (*tax sharing*). Esto es, a través de un sistema de reparto tributario basado en alguna fórmula de distribución con criterio “devolutivo”. Además, el mecanismo de la coparticipación enfrenta el peligro del bien conocido problema del fondo común (“*common pool problem*”) y lleva la solución fuera del objetivo esencial de la descentralización tributaria, es decir, el reconocimiento de autonomía para fijar las alícuotas.

4.3. El IVA Provincial “Destino-Pago Diferido”

Supóngase ahora un IVA provincial establecido autónomamente por cada jurisdicción, diseñado bajo el criterio de destino. Las ventas dirigidas a consumo final dentro de la jurisdicción son gravadas a la tasa local, y las ventas dirigidas a otras jurisdicciones son gravadas a tasa cero. En este caso los créditos fiscales corresponden solamente al IVA incorporado en las facturas de los insumos intermedios comprados dentro de la propia jurisdicción, pues las importaciones no son gravadas en origen (ellas son gravadas en destino con pago diferido), de manera que ellas no generan naturalmente ningún crédito fiscal²².

²² El mecanismo de Pago Diferido hace innecesaria las compensaciones entre jurisdicciones. Sin embargo, genera una demora en recaudar el impuesto sobre las importaciones, con el consecuente costo financiero para los fiscos. Una solución sugerida por Poddar (1990), es que los vendedores graven las ventas interestadales con la tasa de la jurisdicción de destino; ingrese el impuesto a su fisco de origen, el cual luego enviaría tal rendimiento al fisco de destino mediante un mecanismo de *clearinghouse*. Sin embargo, este procedimiento acarrea mayores costos de administración para los fiscos y mayores costos de cumplimiento para los contribuyentes que deben consultar información tributaria perteneciente a las otras provincias. La otra alternativa es la ya analizada del IVA Origen Modificado, donde los vendedores cargan sus ventas con la tasa de su propia jurisdicción y los compradores reclaman ese monto como crédito fiscal al fisco de destino en su provincia. Como fuera explicado, este fisco debe ser compensado por el fisco de origen a través del mecanismo de *clearinghouse*.

Las ecuaciones que explican los rendimientos tributarios obtenidos de cada sector y jurisdicción (REC_i^A , REC_i^B) son los indicados en expresiones (10) y (11)²³.

0

$$(10) \text{REV}_i^A = t^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(A)} + \sum_i \sum_{(j)} C_i^{A(j)} \right) + 0 * \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} \right) - t^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(A)A} \right)$$

$$(11) \text{REV}_i^B = t^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(B)} + \sum_i \sum_{(j)} C_i^{B(j)} \right) + 0 * \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} \right) - t^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(B)B} \right)$$

Por tanto, el IVA provincial consolidado (**TOTREV**) grava solamente el valor agregado nacional:

$$(12) \text{TOTREV} = t^A \sum_i \sum_{(j)} (C_i^{A(j)}) + t^B \sum_i \sum_{(j)} (C_i^{B(j)})$$

La presión tributaria sobre los sectores es diferente según el lugar donde estén registradas las ventas finales. Esto genera un incentivo al fraude en los destinos; probablemente, los agentes económicos tratarán de maximizar el registro de ventas a jurisdicciones con menores alícuotas y/o minimizarlas en aquellas con mayores alícuotas. Este problema fue tratado por Varsano, R. (1995 y 1999) y también por Silvani, C. y Dos Santos, P. (1996), quienes señalaron el incentivo de los comerciantes a simular ventas con diferentes destinos, en algunos casos, por ejemplo, simulando ventas intra-estadales como si fueran interestadales. En el caso extremo, un mayorista podría esconder ventas a un minorista dentro de su propia jurisdicción (con alícuota más alta), haciendo una venta fraudulenta a una compañía de otra jurisdicción (con alícuota menor). Simplemente enviando la factura al supuesto comprador del otro estado, y más tarde retornándola al verdadero comprador del propio estado (“paseo de la factura”). La ausencia de controles en frontera del comercio entre jurisdicciones hace posible estas simulaciones. Este paseo de la factura ha sido detectado en el caso del ICMS de Brasil, causado por la existencia de diferenciales de tasas entre estados. El Gobierno Federal fija centralmente las alícuotas para aplicar a las ventas interestadales y los gobiernos subnacionales fijan las alícuotas que gravan las ventas intra-estadales. Como estas últimas deben ser más altas que las tasas aplicadas a ventas interestadales, los incentivos al fraude en los destinos están presentes²⁴. El incentivo al fraude sería extremadamente incrementado en el caso del tratamiento a tasa cero de las ventas interestadales. Este es el problema básico del IVA Destino Pago Diferido.

La complejidad administrativa para lograr el cumplimiento tributario es naturalmente superior al caso del un IVA nacional exclusivo, dependiendo de la contabilidad de los contribuyentes para identificar el destino de las ventas (intra-estadales o interestadales), demandando coordinación entre las administraciones tributarias provinciales²⁵.

²³ Una alternativa es requerir a los vendedores que diferencien las ventas a los consumidores locales de las ventas a consumidores de otras provincias. El rendimiento tributario del segundo tipo de ventas sería luego distribuido de acuerdo con las transacciones reales o en base a estimaciones macroeconómicas estimadas del consumo por jurisdicción.

²⁴ Varsano, R. (1999) menciona el ejemplo de dos famosos casos de fraude en Brasil, en los que ventas masivas de azúcar y automóviles desde San Pablo a Amazona Occidental estuvieron involucradas. La aplicación de alícuotas diferenciales en el ICMS reguladas por el gobierno federal, generó un incentivo para el “paseo de la factura”.

²⁵ Este es el caso del “VAT Information Exchange System” operando en la UE desde 1993. Consiste en un sistema de intercambio de información *on line* conteniendo los códigos tributarios emitidos en cada país

Un problema administrativo adicional de este tipo de IVA subnacional es que el estado o provincia de origen debe gravar las importaciones desde países extranjeros. Si los bienes son luego exportados, el mecanismo de los reembolsos será muy complicado, a menos que los bienes fueran exportados desde la misma provincia de origen. La alternativa es que el gobierno federal grave los bienes importados con una tasa compensatoria (similar a la tasa de la provincia de origen), agregue su propia alícuota federal y reembolse ambos impuestos a los exportadores. La administración tributaria federal se vería involucrada en – o complicada por – cuestiones de políticas y de administraciones tributarias subnacionales.

Finalmente, el IVA Destino, como todo impuesto que grava el consumo y no la producción, es especialmente atractivo para provincias consumidoras e importadoras netas, con ganancias de recursos tributarios con relación al IVA Origen. Pero el IVA Destino induce al “turismo tributario” (*cross-border shopping*); produciendo importantes efectos sobre bienes o *items* transportables y de alto valor, especialmente entre jurisdicciones cercanas. Esto naturalmente podría generar presiones sobre la determinación de las alícuotas provinciales. En sentido inverso, la competencia tributaria entre estados o provincias puede inducir a “guerras comerciales” con consecuencias directas sobre el flujo comercial y más aún en el largo plazo, dependiendo de la residencia de los consumidores, con incidencia indirecta en la localización de las firmas²⁶. Por cierto, sin controles en frontera, las simulaciones o fraudes en el destino de las ventas compensarían imperfectamente algunos de estas posibles consecuencias. De todas maneras, evitando la fijación de alícuotas diferenciales entre sectores o actividades en los sistemas tributarios subnacionales, la competencia tributaria entre jurisdicciones con una tasa general uniforme debería ser considerada beneficiosa, no perjudicial, desde el punto de vista del bienestar general, como es luego argumentado en el punto 6.

4.4. El IVA Provincial “Partilhado”

Varsano, R. (1999) ha señalado que el IVA Destino – Pago Diferido no es una solución para el diseño del IVA Subnacional de Brasil, como sustituto del ICMS que al presente registra serias deficiencias. En rigor, llevando las actuales diferencias de alícuotas entre ventas intra-estaduales y las interestaduais al límite extremo – como sería el caso de gravar con tasa cero las ventas interestaduais - magnificarían el incentivo ya mencionado al fraude en los destinos.

En el IVA Partilhado, el gobierno subnacional grava las ventas intra-estaduales con la alícuota local y la ventas interestaduais con alícuota “subnacional” cero, y el gobierno federal grava esas ventas interestaduais con una alícuota añadida similar a la vigente en

miembro y los volúmenes de las ventas interestaduais comunitarias. En realidad, el Informe Neumark había propuesto un “IVA Origen Restringido” para la UE, esto es, gravando las ventas enviadas fuera de la comunidad con tasa cero (principio de destino), pero aplicando el criterio de origen para las ventas intracomunitarias. Esto implicaba la necesidad de igualar las alícuotas entre todos los estados miembros. Dificultades para lograr este acuerdo indujo a aplicar el IVA Destino Pago Diferido como “régimen transitorio”.

²⁶ La compras cruzando fronteras (“*cross-border shopping*”) han causado problemas fiscales en muchos lugares, como en la frontera entre Canadá y EUA (debido a la imposición al tabaco en Canadá), entre el Reino Unido y Francia (comercio de cerveza), o entre la República de Irlanda y el Norte de Irlanda (comercio de bebidas espirituosas).

el estado de origen, es decir, equivalente a la alícuota subnacional local. Este mecanismo compensador federal permite igualar la presión tributaria en origen sobre todas las ventas (intra-estadales e interestadales). De todas maneras, el rendimiento tributario proveniente de esa tasa federal añadida o complementaria, será reconocido como crédito fiscal (federal) en destino, en el caso de consumos intermedios. Por lo tanto, la tasa substituta o complementaria federal es solamente empleada como un “bote para cruzar el río” (de allí el nombre alternativo del método como “*little boat model*” como se identifica a esta modalidad de IVA subnacional). El gobierno federal no gana ni pierde nada, porque definitivamente ha de compensar débitos con créditos fiscales por la alícuota añadida. El gobierno subnacional, por su parte, va a recaudar solamente la porción provincial de sus ventas intra-estadales (en tanto las ventas a otras jurisdicciones han sido tratadas con alícuota subnacional cero)²⁷.

Ahora, si se asume el caso de un IVA dual, esto es, el gobierno federal también gravando la misma base tributaria con su impuesto IVA a las ventas²⁸, el rendimiento tributario consolidado obtenido de cada sector y jurisdicción por ambos niveles de gobierno, subnacional y federal, $(\mathbf{REC}_i^A, \mathbf{REC}_i^B)$ resulta:

$$(13) \mathbf{REV}_i^A = (t^A+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(A)} + \sum_i C_i^{A(A)} \right) + t_f^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} + C_i^{A(B)} \right) - (t^A+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(A)A} \right) - t_f^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(A)B} \right)$$

$$(14) \mathbf{REV}_i^B = (t^B+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(B)} + \sum_i C_i^{B(B)} \right) + t_f^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} + C_i^{B(A)} \right) - (t^B+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(B)B} \right) - t_f^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(B)A} \right)$$

Donde t_f^A y t_f^B son las alícuotas federales que gravan las transacciones interestadales; siendo, $t_f^A = (t^A+t^F)$; $t_f^B = (t^B+t^F)$. Esto es, las ventas a otras jurisdicciones son gravadas con la misma alícuota total (provincial más federal) como son gravadas las ventas intraestadales, debido a la alícuota compensatoria federal que gravan las exportaciones a otras provincias. El rendimiento tributario total consolidado (Nación – Provincias) (**TOTREV**) es:

$$(15) \mathbf{TOTREV} = (t^A+t^F) \sum_i (C_i^{A(A)}) + (t^B+t^F) \sum_i (C_i^{B(B)}) + t_f^A \sum_i (C_i^{A(B)}) + t_f^B \sum_i (C_i^{B(A)})$$

La expresión contiene: a) la recaudación perteneciente al fisco provincial [$\mathbf{REV}^A = t^A \sum (C_i^{A(A)})$]; y, $\mathbf{REV}^B = t^B \sum (C_i^{B(B)})$]. b) la recaudación del gobierno federal debido a las ventas intra-estadales [$\mathbf{REV}^F = t^F \sum (C_i^{A(A)}) + t^F \sum (C_i^{B(B)})$]. Y, c) la recaudación tributaria correspondiente al *plus* generado por el impuesto federal debido a las ventas interestadales que no cancelan, como en el caso de las ventas intermedias, porque grava consumo final [$\mathbf{REV}^{(A, B)}_f = t_f^A \sum (C_i^{A(B)}) + t_f^B \sum (C_i^{B(A)})$].

Varsano propuso distribuir el componente residual $(\mathbf{REV}^{(A, B)}_f)$ que pertenece a las provincias – un fondo tributario común compartido por las provincias -, en proporción a la recaudación propia correspondiente al rendimiento provincial. Varsano identifica estas parte del tributo con el apodo de CVAT (significando la expresión de McLure “*Compensating Valued Added Tax*”). Por lo tanto, el IVA Partilhado implica la existencia de un “*common pool*”, con las dificultades usualmente asociadas al mismo.

²⁷ Silvani y Dos Santos (1996) han propuesto un modelo similar.

²⁸ A pesar que la existencia de un IVA Nacional no resulta necesaria para la operatoria del impuesto subnacional, se asume un sistema dual, con ambos gobiernos gravando la misma base, para a hacer el caso más real que justifique involucrar al gobierno nacional en la operatoria del impuesto.

Ambos impuestos provincial y nacional conjuntamente gravan exclusivamente al valor agregado nacional; las ventas intermedias están libres de gravamen. Como es natural en el caso del criterio de destino, la posición final de la presión tributaria sobre los sectores diferirá dependiendo de donde se contabilice la residencia geográfica de los consumidores finales. La ecuación (16) puede ser expresada como:

$$(16) \text{TOTREV}_i = t_f^A (\sum_i \sum_{(j)} C_i^{A(j)}) + t_f^B (\sum_i \sum_{(j)} C_i^{B(j)})$$

Nuevamente, asumiendo el caso relevante donde $t_f^A \neq t_f^B$, que implica $(t_f^A + t_f^F) \neq (t_f^B + t_f^F)$, la presión tributaria sobre el valor agregado en cada sector diferirá de acuerdo con el lugar donde se supone que el consumo final está localizado. Debido a la ausencia de controles fronterizos en el comercio inter-estadual, esto genera un incentivo al fraude en los destinos, simulando ventas en jurisdicciones con alícuotas más bajas. Por lo tanto, a pesar que el IVA Partilhado intenta eliminar el incentivo al fraude igualando los débitos fiscales en origen, como estos débitos son reconocidos como crédito fiscal en destino – a través del gobierno federal – resulta posible reducir la presión tributaria sectorial maximizando el cómputo de las ventas en las jurisdicciones de menores tasas finales (simulando destinos falsos), no importando cual alto pudiera ser el débito en origen. El objetivo del IVA "Barquinho" puede ser burlado, esto es, el problema del IVA Destino Pago Diferido no es resuelto²⁹.

Una importante característica de este IVA subnacional es que requiere considerar la situación del débito neto de cada contribuyente ante el fisco nacional y el fisco provincial. Como las posiciones netas ante el gobierno nacional y provincial de los contribuyentes diferirá (en las jurisdicciones exportadoras netas con créditos contra el gobierno provincial y débitos a favor del gobierno federal), deberá tenerse en cuenta el problema de las compensaciones que naturalmente demandarán los contribuyentes. En este caso, para reducir costos administrativos, sería posible permitir a los contribuyentes pagar el débito neto consolidado (débitos nacionales menos créditos provinciales) y crear un mecanismo de *clearinghouse* entre la Nación y las provincias, con pagos intergubernamentales periódicos.

Ahora, cuando emergen asimetrías en el balance neto entre administraciones tributarias, surge el problema de los reembolsos. Las administraciones tributarias han demostrado ser renuentes a admitir reembolsos en efectivo u otro tipo de compensaciones con obligaciones tributarias de otros impuestos. Expertos del FMI en una revisión de las experiencias internacionales de los IVA nacionales, han encontrado una generalizada inhabilidad de las administraciones tributarias para hacer reembolsos oportunos por créditos fiscales excedentes de los contribuyentes, “los que legalmente pueden alcanzar a un medio de las recaudaciones del IVA”³⁰. En Argentina los exportadores usualmente

²⁹ En Piffano, H., 1999c y Nota 17 en este libro se pueden encontrar ejemplos numéricos de simulación de fraude en el IVA Dual – Partilhado – Compensatorio.

³⁰ IMF (2000). Con relación a los reembolsos involucrando a diferentes jurisdicciones (reembolsos cruzando fronteras), en la revisión de experiencias internacionales, el FMI encontró dificultades adicionales en la UE en el caso de servicios cruzando fronteras y usados como insumos por los negocios. Cuando los comerciantes de un estado miembro tenían que reclamar fondos de las autoridades de otros estados miembros, enfrentaban dificultades. Los expertos propusieron entonces que los reembolsos fueran reclamados siguiendo el método de cargo reversal (*reverse charging method*), o sea, los reclamos deberían hacerse a la jurisdicción en la cual el comprador está registrado, más que en la jurisdicción en la cual está radicado el proveedor del servicio.

sufren importantes demoras en recibir los reembolsos por créditos fiscales del IVA.. El Gobierno Nacional ha sido asimismo renuente a aceptar compensaciones fiscales, en el sector agropecuario por ejemplo (sus ventas gravadas con una alícuota diferencial menor a la tasa general justificada en razones de orden social o distributivas), con otros débitos fiscales provenientes del Impuesto a las Ganancias (*Income Tax*) o a las Bienes Personales (*Patrimonial Tax*).

4.5. El IVA Provincial “Radial”

Esta alternativa plateada por Schenone (2001) modifica al IVA Destino del tipo "Barquinho" en la forma de computar los créditos fiscales. Los créditos fiscales por compras efectuadas en otras jurisdicciones son reconocidos a la tasa que rige en la jurisdicción de destino, en lugar de reconocer el débito generado en origen (el que paga el vendedor). La intención de esta versión, nuevamente, es eliminar el incentivo al fraude en los destinos y evitar distorsiones. Como el crédito fiscal es reconocido a la alícuota vigente en destino, se espera que el tratamiento diferencial anule los incentivos al fraude y evite no obstante las distorsiones (la presión tributaria en cualquier jurisdicción debería ser la misma). Veamos si este objetivo es alcanzado. Ahora la recaudación tributaria obtenida de cada sector en cada jurisdicción (REV_i^A , REV_i^B) es:

$$(17) \text{REV}_i^A = (t^A+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(A)} + \sum_i C_i^{A(A)} \right) + t_f^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} + C_i^{A(B)} \right) - (t^A+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(A)A} \right) - t_f^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(A)B} \right)$$

$$(18) \text{REV}_i^B = (t^B+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(B)} + \sum_i C_i^{B(B)} \right) + t_f^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} + C_i^{B(A)} \right) - (t^B+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(B)B} \right) - t_f^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(B)A} \right)$$

Donde, nuevamente, $t_f^A = (t^A+t^F)$; y, $t_f^B = (t^B+t^F)$. Las ecuaciones difieren de las mostradas para el caso anterior solamente en el último de los términos. El rendimiento tributario total obtenido en cada jurisdicción de cada sector ($TOTREV_i$) es ahora:

$$(19) \text{TOTREV}_i = (t^A + t^F) \sum_i C_i^{A(A)} + (t^B + t^F) \sum_i C_i^{B(B)} + t_f^A \sum_i C_i^{A(B)} + t_f^B \sum_i C_i^{B(A)} + \\ + [t_f^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} - t_f^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(B)A} \right)] + [t_f^B \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} - t_f^A \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{(i)i}^{(A)B} \right)]$$

De acuerdo con las identidades: valor sin impuestos de las ventas \equiv valor sin impuesto de las compras ($x_{i(i)}^{A(B)} \equiv x_{(i)i}^{(B)A}$; $x_{i(i)}^{B(A)} \equiv x_{(i)i}^{(A)B}$), y las expresiones $(t^A + t^F) = t_f^A$; y, $(t^B + t^F) = t_f^B$, la recaudación total es:

$$(20) \text{TOTREV}_i = t_f^A \sum_i \sum_{(i)} C_i^{A(i)} + t_f^B \sum_i \sum_{(i)} C_i^{B(i)} + (t_f^A - t_f^B) \sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} + (t_f^B - t_f^A) \sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)}$$

En comparación con la expresión (16), la ecuación última muestra dos nuevos componentes. Esto es: a) la recaudación tributaria obtenida en cada provincia por ambos niveles de gobierno debido a las ventas interestadales y intra-estaduales al consumo final [$t_f^A \sum_i \sum_{(i)} C_i^{A(i)} + t_f^B \sum_i \sum_{(i)} C_i^{B(i)}$]; b) el débito fiscal neto del impuesto IVA radial federal, sobre las ventas interestadales para consumos intermedios desde la provincia A a la provincia B (exportaciones desde A) [$(t_f^A - t_f^B) \sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)}$]. Y, c) el débito fiscal neto proveniente del IVA radial federal sobre las ventas intermedias desde la provincia B a la provincia A (exportaciones desde B) [$(t_f^B - t_f^A) \sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)}$].

Por lo tanto, el IVA Radial no resuelve el problema del incentivo al fraude en los destinos, en la medida que se asuma el supuesto relevante donde $t_f^B \neq t_f^A$. Además, provoca una distorsión en los precios relativos del consumo intermedio debido a los efectos diferenciales de las tasas netas que gravan las ventas interestadales para consumos intermedios.

Más aún, aunque el resultado recaudatorio neto de los fiscos provinciales no difiere del caso previamente analizado³¹, el gobierno federal enfrenta una situación diferente. Recibirá un resultado neto incierto por las compensaciones entre débitos y créditos fiscales derivadas del comercio inter-estadual de consumos intermedios (el resultado de los componentes b) y c)). Esto es realmente una importante desventaja, si se admite que la característica básica de cualquier sistema federativo (nacional y provincial) debería ser la independencia de ambos sistemas fiscales. La operatoria del sistema tributario subnacional no debería acarrear consecuencias fiscales al sistema nacional y viceversa.

Otra desventaja de esta alternativa, es la dificultad para las administraciones tributarias para estimar los créditos fiscales sobre insumos vendidos desde (o comprados a) múltiples jurisdicciones de origen, con las alícuotas correspondientes a las jurisdicciones de destino³².

4.6. El IVA “Dual”

El IVA Dual sugerido por Bird y Gendron (1998, 2000) es similar al IVA Destino Pago Diferido operando en la Provincia de Québec, coexistiendo con el IVA federal. Ambos niveles de gobierno gravando la misma base tributaria con su propia alícuota. La administración de ambos impuestos ha sido confiada al organismo recaudador de la Provincia de Québec.

Bird y Gendron enfatizan un interesante rasgo del sistema Canadiense: el organismo tributario federal fija ciertas altas prioridades en el enfoque de las auditorias que la administración tributaria del gobierno provincial debe cumplir. Como la base tributaria del impuesto federal y el provincial coinciden, existe un interés de la Provincia en llevar adelante dichas auditorias, que son similares a las demandadas por la administración del IVA provincial. Por ejemplo si Québec tuviera su IVA propio sin administrar el IVA federal por su propio organismo recaudador, le sería imposible forzar a los contribuyentes de otras provincias para revelar información sobre las transacciones interestadales. Bird y Gendron dan especial importancia al hecho de concentrar la administración del impuesto en una entidad única (federal o provincial). Ellos esperan que esta administración unificada habría de resolver el problema de los fraudes. Para ponerlo en términos más claros en palabras de los propios autores, una “administración unificada” permite que el “solapamiento del impuesto federal y provincial” no signifique una mera superposición de legislaciones tributarias sino una oportunidad para lograr un efectivo cumplimiento tributario. Esto es, un sistema tributario que evite

³¹ Cada provincia recibe el rendimiento de los bienes consumidos dentro de su jurisdicción y gravados con la propia tasa, más su participación en el fondo común residual producido por las ventas interestadales gravadas por el IVA Radial federal.

³² Los contribuyentes en destino deben ajustar la facturas de sus compras de acuerdo con el respectivo origen, transfiriéndoseles un costo adicional de cumplimiento, o, posiblemente, el ente recaudador federal hacer las pertinentes correcciones de los débitos denunciados en las facturas de compra en destino. Un tipo similar de problema había sido considerado por los expertos en el intento de reducir el costo financiero de la espera en el cobro de los IVA sobre las importaciones en el IVA Destino Pago Diferido.

los fraudes en el comercio cruzando fronteras. No obstante, si “unificado” significa “un servicio administrativo único” o una “administración fiscal coordinada” no es realmente el punto a discutir. El mensaje de Bird y Gendron parece apuntar a que “administración unificada” debe entenderse con un único plan de auditorías y que por ese camino la administración tributaria provincial podría obtener la información necesaria para controlar el problema del comercio cruzando fronteras del IVA subnacional. La experiencia y confianza mutua que deben existir entre las dos administraciones tributarias para un cumplimiento tributario eficiente, resultan superlativas. Bird and Gendron no creen que esta podría ser la situación de países como Argentina, Brasil, Rusia, o India.

4.7. El IVA “Compensatorio” (CVAT)

Modificando su sugerencia inicial con respecto a la posibilidad técnica de un IVA subnacional, más recientemente Charles McLure ha defendido la propuesta de un IVA subnacional del estilo "Partilhado". Una importante modificación introducida por la propuesta de McLure es la determinación de la tasa del CVAT empleada para gravar las transacciones interestaduais. Esta tasa es calculada como un promedio ponderado de las tasas provinciales, mientras que Varsano solamente permite que el gobierno federal adicione en origen una alícuota compensatoria (en sustitución de la tasa subnacional) que iguale el débito fiscal en origen.

Al explicar la elección de la tasa promedio ponderada para el CVAT, McLure menciona dos enfoques extremos. Una alternativa es fijar la tasa equivalente a la tasa subnacional más baja; y, la otra alternativa es fijarla igual a la tasa subnacional más alta. La primera alternativa tiene la ventaja de reducir los posibles reembolsos de los créditos fiscales del CVAT, pero generaría una discriminación contra los comerciantes locales en los estados o provincias donde rigen tasas superiores a esa tasa más baja. Como la tasa CVAT (menor a la tasa provincial de origen) es también aplicada a las ventas a consumidores finales y comerciantes no registrados de otras provincias, *“esto conduciría a algún margen de desvío de productos a los consumidores finales y comerciantes no registrados. Finalmente, induciría un incentivo a las compras a distancia, o por correo, y al comercio cruzando fronteras”* (sic)³³.

En la segunda alternativa, de acuerdo con McLure, la tasa alta evitaría el incentivo al desvío de productos a los estados o provincias de destino con bajas tasas. También generaría un incentivo a los comerciantes de los estados importadores a registrarse, y de esta manera obtener créditos fiscales por el CVAT. Claramente la necesidad de reembolsos se vería incrementada debido a tal tasa alta del CVAT. Más aún, gravaría en exceso al comercio inter-estadual dirigido a los estados con bajas tasas, si el CVAT también se aplica a los consumidores finales y comerciantes no registrados.

Por estas razones McLure sugiere una alícuota promedio ponderado (ni la más alta ni la más baja). El rendimiento tributario obtenido de cada sector en cada jurisdicción (REV_i^A , REV_i^B) en esta modalidad, es³⁴:

³³ McLure menciona el ejemplo de Alberta en Canadá, provincia que no posee ningún tipo de impuesto a las ventas.

³⁴ Por simplicidad se asume una ponderación relativa equivalente en el promedio ponderado de las alícuotas de la provincia A y B.

$$(21) \text{REV}_i^A = (t^A+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(A)} + \sum_i C_i^{A(A)} \right) + t^{\text{CVAT}} \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{A(B)} + C_i^{A(B)} \right) - (t^A+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{(A)A} \right) - t^{\text{CVAT}} \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{(A)B} \right)$$

$$(22) \text{REV}_i^B = (t^B+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(B)} + \sum_i C_i^{B(B)} \right) + t^{\text{CVAT}} \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{B(A)} + C_i^{B(A)} \right) - (t^B+t^F) \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{(B)B} \right) - t^{\text{CVAT}} \left(\sum_i \sum_{(i)} x_{i(i)}^{(B)A} \right)$$

donde: $t^{\text{CVAT}} = 0.5*(t^A+t^B)$

La expresión para la recaudación total obtenida de cada sector (**TOTREV_i**) utilizando la tasa CVAT, es ahora:

$$(23) \text{TOTREV}_i = t^A \left(\sum_i C_i^{A(A)} \right) + t^B \left(\sum_i C_i^{B(A)} \right) + t^{\text{CVAT}} \left(\sum_i \sum_j \sum_{(i)} C_i^{j(i)} \right)$$

Como en el IVA Partilhado, el IVA nacional y el IVA provincial gravan solamente el valor agregado nacional (o el consumo final). Pero, en este caso, con tres tratamientos diferentes dependiendo de donde el comercio tiene lugar (ventas dentro de la provincia A, ventas dentro de la provincia B o ventas interestaduais para consumo final en ambas provincias, esto es, correspondiente a las compras cruzando fronteras)³⁵.

Un aspecto que amerita discusión en esta propuesta, es que las dificultades previstas por McLure de todas maneras continuarán presentes con la tasa promedio ponderada sugerida, dependiendo del grado de dispersión de la alícuotas subnacionales. Sobre este punto, es útil mencionar una explicación que frecuentemente aparece en el trabajo de McLure. Usualmente, cuando diferencias entre las alícuotas entre gobiernos subnacionales generan problemas, aparece la invocación a que en el mundo real de los sistemas tributarios subnacionales tal divergencia no habrá de ser importante. Tal supuesto (de reducida dispersión en los niveles de las alícuotas) puede solamente ser sostenida en casos de jurisdicciones con similares perfiles socioeconómico, como tipo y magnitud de la población, perfil productivo y características de las bases tributarias, preferencia de los votantes (*constituency*) y tamaño de los gobiernos, entre otros posibles factores. El supuesto de que las tasas no habrán de diferir, es crucial para convalidar toda la complejidad administrativa del nuevo invento tributario propuesto. Si la tasas no difieren, sea por casualidad o debido a un consenso a través de un acuerdo 0federal, excepto por pequeños márgenes (como finalmente Varsano propone), entonces la razón esencial de la descentralización fiscal no habrá sido resuelta.

Desafortunadamente, promediar las alícuotas subnacionales para la tasa del CVAT en la esperanza de reducir los diferenciales de alícuotas, no resuelve el problema del comercio cruzando fronteras, porque mantiene abierta la posibilidad del fraude en los destinos. Esta posibilidad naturalmente aparece con un resultado obvio, porque la tasa CVAT es buena solamente para cruzar el río! Finalmente, débitos fiscales y créditos fiscales en las compras intermedias compensan, generando un débito fiscal neto igual a cero. Lo que realmente importa en el comercio cruzando fronteras son los diferenciales de alícuotas entre provincias. Resulta irrelevante el nivel adoptado para la tasa CVAT.

El resto de la propuesta de McLure no difiere en general del IVA Partilhado, como fuera expuesto por la propuesta original de Varsano, con la excepción de la ya mencionada

³⁵ McLure sugiere la distribución de este componente utilizando la tasa CVAT para calcular el rendimiento a obtener por cada provincia, en lugar de la recaudación real sugerida por Varsano (Ver McLure, 2000).

diferencia en el tratamiento con diferentes tasas a las ventas intraestatales e interestatales destinadas al consumo final.

4.8. El IVA Prepago (PVAT)

Poddar, S. (1990) ha sugerido un IVA subnacional para India en el cual el prepago del impuesto a las ventas interestadales puede ser hecho en el fisco de destino. Todo vendedor registrado en cualquier estado o provincia debería aplicar la tasa local (excepto cuando se exporta al exterior), a menos que el comprador residente en otra provincia le provea de un certificado que corrobore que el pago del impuesto ha sido hecho previamente en la provincia de destino (residencia del comprador). La administración del impuesto en esta variante permite un más sofisticado seguimiento de las transacciones y tiene la evidente ventaja de la ganancia financiera para el fisco de destino al obtener el rendimiento del impuesto que grava lo importado desde otras jurisdicciones, sin tener que esperar el pago diferido, como en la variante del IVA Destino Pago Diferido. De todas maneras, con relación al problema central del comercio cruzando fronteras, la posibilidad de fraudes en los destinos no es evitada. Los comerciantes pueden obtener certificados de prepago efectuados en las jurisdicciones de menores tasas.

4.9. El IVA Integrado Viable (VIVAT)

El VIVAT propuesto por Keen y Smith (1996, 2000), ha sido pensado esencialmente para el caso de la Unión Europea, donde no es posible imaginar un gobierno central fijando el impuesto (coparticipado, dual o compensatorio). Una tasa común y uniforme es fijada para las transacciones entre comerciantes registrados – que usualmente reflejarán transacciones intermedias – dejando que cada estado fije la tasa para ventas a comerciantes no registrados – que se asumen por tanto destinado a consumo final y no intermedio -. Esto es, la mecánica del impuesto no requiere diferenciar a las ventas de acuerdo con el destino de los bienes (intra-estadual o inter-estadual), pero sí la situación del comprador (registrado o no-registrado, en cualquier estado o jurisdicción). La recaudación por las ventas a los comerciantes no registrados o compradores finales hacen necesario un mecanismo de coparticipación o distribución del rendimiento. Keen y Smith señalan que los estados miembros retiene al menos tanta autonomía como la que gozan al presente, respecto a la fijación de las “alícuotas relevantes”, correspondiente a las ventas finales, que son las que finalmente generan el rendimiento neto del IVA. Ellos correctamente argumentan que la tasa con la que se graven los consumos intermedios no es la relevante, pues en estas transacciones intermedias los débitos y créditos cancelan mutuamente. El IVA grava solamente el consumo final que fundamentalmente pertenece a las compras de compradores no registrados.

Un tema importante señalado por Keen y Smith es su afirmación de que la propuesta garantizaría la simetría en los costos de cumplimiento tributario, significando que los costos para la administración tributaria no diferirían según las ventas sean intra-estaduales o interestadales. Desafortunadamente, Keen y Smith deben reconocer que el VIVAT tiene también su precio. Ellos deben admitir una característica que fuera señalada por McLure, por Bird y Gendron y también por Baldwin. El costo de administración basado en la distinción entre compradores registrados y no registrados, en gran medida dependerá de las tasas efectivas diferenciales aplicable a cada lado “diferenciado” de las compras: las que corresponden a las firmas intermediarias y

aquellas que corresponden a consumidores finales. Keen y Smith señalan, en una nota al pie de página, que de todas maneras esto sucede en las operaciones actuales del IVA operando en todos los países donde el único problema es restringir los créditos fiscales por los insumos comprados por los comerciantes registrados. Sin embargo, ellos descuidan la importancia del hecho de que en el caso de las transacciones interestaduais, bajo el VIVAT, las alícuotas diferirán de las aplicadas a los comerciantes no registrados.

El punto crucial es que no debería existir la posibilidad de obtener ganancias por ahorros de presión tributaria, por ejemplo, por consumidores simulando sus compras finales como ventas a comerciantes registrados, si la alícuota aplicada a los comerciantes no registrados es mayor a la alícuota uniforme aplicada a las ventas intermedias (correspondiente a los compradores registrados); o, vice versa, si la alícuota diferencial beneficia a los consumidores. A este respecto, Keen y Smith sostienen que las diferencias entre tasas serán probablemente despreciables y, consecuentemente, también el costo de cumplimiento tributario. Sorprendentemente, con este argumento Keen y Smith descuidan el problema de la asimetría en los costos de cumplimiento. En el caso del VIVAT, la asimetría aparece entre compradores registrados y compradores no registrados, y las dificultades para identificar quien realmente realiza la compra. Finalmente, Keen y Smith reconocen que desde el punto de vista del costo de administrar ambos tipos de transacciones, surgirán límites fiscales en el caso que se enfrenten diferencias muy importantes entre alícuotas. Esta es la razón por la que sugieren que la tasa VIVAT para las transacciones intermedias debería ser fijada de forma de *“mantener tales tasas diferenciales dentro de márgenes razonables”*³⁶.

En realidad, VIVAT intenta resolver el problema del fraude en los destinos en sentido geográfico o territorial, pero no resuelve el problema del fraude en los destinos entre compras finales e intermedias (o entre comerciantes registrados y no registrados), ambos tipos de agentes económicos teniendo naturalmente cierta localización geográfica. Como Bird y Gendron han señalado, VIVAT cambia una clase de asimetría de cumplimiento tributario (la referida a ventas intraestadales e interestadales) por otro tipo de asimetría (la correspondiente a comerciantes registrados y no registrados).

5. El Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas (IPVM)

El Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM) ha sido objeto de crítica en la literatura, mucha de ella producida a fines de los ochenta y durante los años noventa, cuando se discutiera la propuesta de reforma tributaria fundamental en los EUA (ver particularmente Cnossen, S., 1987 and 2002)³⁷. En teoría el IVM debería gravar el consumo final y producir el mismo rendimiento que el IVA, con la única diferencia que el IVM grava el valor agregado total en la última etapa de la cadena producción-consumo, mientras que el IVA grava el valor agregado total de forma parcial en cada una de las etapas de dicha cadena.

³⁶ Como en el caso del CVAT, los autores del VIVAT esperan que las tasas no difieran considerablemente entre países o estados miembros; al menos ellos sugieren que las alícuotas no deberían ser superiores a las registradas en el *Sales Tax* de los EUA. Por supuesto que este no es precisamente el caso de las alícuotas del IVA en los estados miembros de la UE.

³⁷ El análisis y discusión acerca del IVM y el IVA fueron importantes durante los años noventa como consecuencia de las propuestas para sustituir el impuesto federal a los ingresos (*Income Tax*) por un *National Sales Tax* o el impuesto de alícuota plana (*flat tax*) de Hall y Rabushka (1995). Ver Zodrow, G. R. y Mieszkowski, P. (2002) para una revisión de la literatura.

El gravar exclusivamente el valor agregado o el consumo final con alícuotas uniformes y no gravar los consumos intermedios, son principios de general aceptación entre muchos tributaristas y el mundo académico en general. Las excepciones por el empleo de alícuotas no uniformes son admitidas en presencia de bienes no gravables (como el ocio) sustitutos o complementarios de los bienes gravables. Las reglas de Ramsey – Habegger – Meade, y Corlett y Hague, han recocado diferente tratamiento en las alícuotas sobre la base de argumentos de eficiencia económica, aunque en la práctica usualmente estos principios o reglas no son seguidas. En realidad, las legislaciones sobre IVA en muchos países admiten alícuotas diferenciales justificadas en argumentos de equidad y no de eficiencia económica.

Con relación a no gravar el consumo intermedio, existe asimismo cierta literatura que ha adelantado una idea diferente, en el caso de firmas que detentan poder de mercado. Myles (1989, 1996) ha sugerido que en el caso de firmas verticalmente ligadas en que solamente una de ellas es imperfectamente competitiva, los bienes intermedios deberían ser gravados con una alícuota específica. Más tarde, Colangelo, G. y Galmarini, U. (2001) extendieron esa recomendación al caso de una tasa *ad valorem*. La conclusión de esta literatura es que en el caso de bienes intermedios que poseen sustitutos muy cercanos, el poder de mercado será débil, los márgenes de beneficios serán reducidos, y el principio de fijación del precio según el costo marginal, estará operando en la economía. Por lo tanto, en ese caso, el IVA es la mejor alternativa. Pero en el caso opuesto, donde los bienes intermedios no tienen sustitutos cercanos y las firmas tienen poder de mercado (oligopolio), gravar los bienes intermedios es eficiente y el IVA no es la mejor alternativa.

Ahora bien, en el mundo real, el IVM grava algo más que el consumo final.. Usualmente es dificultoso evitar que grave parcialmente consumo intermedio³⁸. Suponiendo competencia perfecta en todos los mercados y admitiendo que no gravar los consumos intermedios es el principio correcto, dos métodos han sido sugeridos como solución en el IVM. Uno es diferenciar a los “comerciantes registrados” de los “no registrados”, permitiendo a los primeros acreditar los débitos incluidos en las facturas de compra de insumos. La otra alternativa es identificar el “uso” del bien por el comprador y no gravar las ventas dirigidas a consumos intermedios. Ninguna de ambas alternativas es perfecta, especialmente la última debido a la muy conocida dificultad de rastrear el destino real de los bienes o la etapa final de la cadena producción-consumo. Respecto de la primera, las firmas pueden cometer fraude simulando ventas para consumos intermedios cuando van dirigidas a consumos finales, en el caso de firmas que venden a ambos tipos de consumos. Esto fue analizado en el caso del VIVAT.

El segundo problema del IVM es que la evasión se concentra en la etapa final de la cadena producción-consumo, precisamente en la etapa en que el costo de cumplimiento tributario es mayor. Se argumenta que contrariamente en el caso el IVA aún cuando se admita un mínimo no gravable por determinadas ventas pequeñas, resulta posible no perder el monto total del impuesto incorporado en las ventas no gravadas o exentas.

³⁸ Estimaciones para el RST en USA midieron en no menos del 40% de la recaudación como proveniente de ventas pertenecientes a consumos intermedios (ver Gale, W., 1998 y Gale, W. G. y Holtzblatt, J., 2002).

Pero, de todas maneras, sin facturación en la última etapa, la evasión en el IVA a través de la “cadena negra hacia arriba” es también posible³⁹.

Resumiendo las conclusiones arribadas en la literatura y teniendo en cuenta las dificultades antes señaladas, muchos autores han sugerido la solución de un IVA Nacional como superior al Impuesto Nacional a las Ventas Minoristas. Pero ahora lo que está en discusión es el caso del IVA “Subnacional”. En este caso y en países donde ya existe un IVA Nacional, como en muchos países en vías de desarrollo, esos problemas del IVM pueden encontrar soluciones. Especialmente, el problema de fraude o evasión en la etapa final y el objetivo de evitar gravar los consumos intermedios. La solución se encuentra en el hecho que la coexistencia del IVA Nacional y el IVM Provincial posibilita el intercambio de información entre los fiscos respectivos. El ente federal recaudador del IVA Nacional puede informar a las administraciones tributarias provinciales todos los comerciantes registrados que son susceptibles de acreditar débitos incluidos en sus compras de insumos y así reducir prácticas de evasión. Por otro lado, las administraciones tributarias provinciales pueden informar al organismo federal respecto del resultado de sus auditorías en comercios minoristas, lo que contribuirá a reducir el dilema de la “cadena negra hacia arriba”, que afecta en forma importante al IVA nacional en la actualidad⁴⁰. La propuesta es muy similar a la idea sugerida por Llach, J., et al, (2000) de un “IVA Provincial con tasa cero” más un Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas y, de alguna manera, similar a la idea de Bird y Gendron de cooperación entre los fiscos federal y provincial del IVA Dual, Y, más sorprendente quizás, algo parecido a la idea del VIVAT de Keen y Smith aplicado a una federación!⁴¹.

En el caso de pequeños comerciantes y en orden a reducir los costos de administración, un sistema de Impuesto Modular o de Patentes (base presuntiva) puede mejorar la solución. Además, la tendencia presente a la concentración de las ventas minoristas en centros comerciales y supermercados, reducirán los costos de administración del IPVM. Asimismo, el otro problema citado en el caso del IVM referido a las dificultades en gravar los servicios, nuevamente la cooperación entre los fiscos federal y provinciales puede permitir localizar a contribuyentes de este segmento, usualmente excluidos en los IVM operando aisladamente.

En otro orden de ideas, desafiando a la literatura tradicional que sostiene las virtudes del IVA para asegurar el cumplimiento tributario a menor costo, basado esencialmente en su potencial técnica de contraponer intereses entre vendedores y compradores, recientes

³⁹ En Argentina muchos vendedores suelen preguntar al comprador si necesita la factura o no. Naturalmente, el precio de venta cambia con la respuesta. Esto es común tanto en comercios minoristas como mayoristas y gravan consumos finales o intermedios. El ente recaudador de la Argentina (AFIP) hace constantes campañas publicitarias intentando inculcar a los consumidores a pedir la factura de toda compra.

⁴⁰ En Argentina, el ente recaudador federal (AFIP) y algunas importantes provincias, han convenido acuerdos de armonización tecnológica e intercambio de información en relación a los Impuestos IVA Nacional y el Impuesto a los Ingresos Brutos provincial. La solución para converger a un Ventas Minoristas Provincial es en este caso claramente recomendable.

⁴¹ El *Fiscal Affairs Department* (FAD) del FMI ha recomendado una solución similar para el Brasil, aconsejando reemplazar el ICMS con un IVA nacional suplementado con un Impuesto Regional a las Ventas Minoristas (*IMF Fiscal Affairs Department*, 2000). Esta recomendación implica un cambio importante de la opinión predominante en el *staff* del FMI y el Banco Mundial de los años noventa, cuando se sostenía la idea de un IVA subnacional, al tiempo que otros expertos sugeríamos la combinación del IVA Nacional y el IVM Provincial (Ver Piffano, H., 1999a y 1999b).

estudios han investigado efectos distorsivos y prácticas de evasión en el IVA nacional difíciles de resolver⁴². Añadiendo una alícuota subnacional a la nacional, especialmente en países donde la alícuota federal es ya alta, habrá de generar incentivos mayores a la evasión y la informalidad. Países como Argentina enfrentan dificultades en mejorar el cumplimiento tributario de este impuesto; su alícuota ya muy alta, constituye un importante premio para evadir el impuesto⁴³. La experiencia internacional indica la existencia de un gran rango de variación en las alícuotas generales, no obstante los esfuerzos de armonización intentados en países de la Unión Europea. El problema se magnifica en los casos de alícuotas superiores al 10%-12%, las que según los expertos, son límites razonables para cualquier impuesto a las ventas^{44 45}.

Finalmente, el futuro del “negocio” de la administración tributaria, en lo que concierne a la imposición indirecta tipo ventas, como el IVA o el IVM, enfrenta un cielo cargado de nubes negras, especialmente en el caso de los gobiernos subnacionales.

La literatura internacional ha discutido las dificultades de gravar las transacciones en presencia de crecientes volúmenes de las modalidades de compras a distancia y el comercio electrónico⁴⁶. Estas prácticas imponen un gran desafío a las administraciones tributarias, particularmente en el caso de jurisdicciones muy cercanas entre sí o localizadas dentro de un espacio geográfico reducido⁴⁷. El comercio electrónico, al tiempo de reducir enormemente los costos del *delivery*, incentiva las prácticas de compras a distancia y por correo, y tiene el inherente problema de identificar la localización de los proveedores – especialmente aquellos que no tienen un establecimiento formal en la jurisdicción de destino – y de los compradores a quienes es

⁴² Explicaciones teóricas y estimaciones empíricas para Argentina, pueden encontrarse en Llach, J. y Llach, L. (2000) y en Llach, J., Flood, C. V de, Harriague, M., Llach, L. y Piffano, H. (2001).

⁴³ En Argentina, de acuerdo con datos oficiales, la evasión tributaria fue del 45% en 1994 y 26/27% en 1997/98. La experiencia internacional estudiada por Silvani y Brondolo (IMF, 1993), indica que el IVA de Argentina registra un bajo índice de productividad (0,33). Muchos países tienen una mejor performance: Portugal (0,71), Nueva Zelanda (0,67), Israel (0,54), África de Sur (0,52), España (0,52), y Chile (0,49). Mientras que otros tienen similar performance: Uruguay (0,34), México (0,30), y Bolivia (0,28). El caso de Canadá muestra diferentes estimaciones. En Silvani y Brondolo el coeficiente es 0,32 un índice relativamente bajo de productividad que contrasta con la medición de Ebrill, et al. (2001), con un coeficiente de 0.37. Pero como el IVA Dual en Canadá se inició en 1991, se puede aceptar el argumento de que existe poca experiencia acumulada para una conclusión final sobre su performance.

⁴⁴ Gale, W. (1998).

⁴⁵ La alícuota general del IVA en Argentina (21%) es relativamente alta de acuerdo con la experiencia internacional. Tres grupos de países tienen alícuotas superiores o similares. Los países Nórdicos, con una larga tradición socialista, como Dinamarca (25%), Suecia (25%), Noruega (23%), y Finlandia (22%). Algunos países del ex bloque Soviético, como Hungría (25%), República Checa (22%), Polonia (22%), Croacia (22%), Ucrania (20%), y la Federación Rusa (20%). Y dos países latinoamericanos socios del Mercosur: Uruguay (23%) y Brasil (con una alícuota consolidada entre 20,48% y 21,95%). Países con una fuerte tradición federal como Suiza y países unitarios como Japón, registran alícuotas relativamente pequeñas (7,5% y 5%, respectivamente). La tasa general promedio es del 19,3%. Países cercanos a este promedio son los de la Europa Occidental, Grecia y Turquía. Los países de Latinoamérica y el Caribe registran alícuotas inferiores al promedio, con la excepción a los tres de los cuatro socios del Mercosur ya citados.

⁴⁶ Ver McLure, C., (1997 y 1999), *United States General Accounting Office* (2000), Goolsbee, A. y Zittrain, J. (1999), y Bruce, D. y Fox, W. (2000 y 2001).

⁴⁷ En el caso de Argentina, por ejemplo, a pesar de su extenso territorio con 24 jurisdicciones, el 56% del PIB se concentra en solamente dos jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y otro 22% en tres provincias localizadas en la parte central del país (Córdoba, Santa Fe - ambas provincias lindantes con la Provincia de Buenos Aires - y Mendoza – lindante con la Provincia de Córdoba -).

difícil localizar aún entre países. La posibilidad del empleo de “Impuestos de uso” (“*use taxes*”), como sucede en el *Retail Sales Tax* de los EUA, resultarán difíciles de aplicar en negocios o firmas, no solamente en personas⁴⁸. Por último, la tendencia a un mayor comercio involucrando servicios y de intangibles, y no tanto a bienes, – muchos sobre base de tecnología digital a través de Internet –, todo junto, hace al tradicional cumplimiento tributario de las ventas – especialmente aplicando el criterio de destino – extremadamente complejo y turbio.

6. El punto de vista del enfoque “elección pública” (*public choice*)

Un importante tema concerniente al IVA subnacional, particularmente los de tipo Dual – Partilhado – Compensatorio, es la posibilidad del comportamiento estratégico de los gobiernos explotando una misma base tributaria. Si el gobierno federal persigue igualar una cierta presión tributaria en todo el país, es claro que se genera un fuerte incentivo a que las jurisdicciones presionen políticamente para ganar espacio tributario (*tax room*) y explotar al máximo posible la aludida base, fijando la alícuota al nivel más alto posible de acuerdo a la meta de alícuota consolidada máxima establecida por el nivel central. La solución que reclama la armonización de los dos sistemas (nacional y subnacional) aparece como difícil cuando se deban tener en cuenta escenarios cambiantes y características diferenciales entre regiones económicas de un mismo país. El fijar una alícuota uniforme a nivel subnacional determinada por el gobierno federal, cuando ello es posible constitucionalmente, – no importando su nivel –, destruiría la razón original de la descentralización fiscal y la autonomía subnacional para definir su estructura tributaria.

La autonomía tributaria subnacional, en particular su potestad para establecer las alícuotas de los impuestos, es crucial para la competencia entre estados o provincias. Este escenario competitivo permite al teorema de Tiebout trabajar para bien de la federación. En principio, la competencia tributaria no debe ser calificada de negativa, cuando se evitan distorsiones fiscalmente inducidas mediante sistemas tributarios que utilicen esquemas de alícuotas no uniformes. La competencia entre gobiernos, por atraer inversiones y consumo a sus jurisdicciones a través de la competencia tributaria, ha sido acusada de desmejoradora del bienestar, debido a externalidades fiscales entre regiones, las que conducirían a alícuotas impositivas muy bajas y la subprovisión de bienes públicos en equilibrio (“*race to the bottom*”)⁴⁹. Como señalan Janeba, E. y Schjelderup, G. (2002), este punto de vista está en agudo contraste con el pensamiento de muchos políticos conservadores y la literatura del *public choice* (elección pública), particularmente Brennan and Buchanan, 1980 y McLure, C, 1986, quienes han argumentado que la competencia en general, y la competencia entre gobiernos en particular, es beneficiosa porque reduce el despilfarro del gobierno y disciplina a los políticos (reduce las rentas de los políticos). El argumento de la externalidad también olvida de tener en cuenta que las distorsiones pueden ser producidas por la política fiscal a través del lado del gasto público. Cuando están presentes asimetrías en la provisión de bienes públicos y esta provisión asimétrica modifica las ecuaciones económicas de las inversiones privadas, la armonización tributaria podría no solamente no ser condición suficiente, sino también condición no-necesaria para evitar distorsiones a través del comportamiento de los gobiernos⁵⁰.

⁴⁸ Ver Varian, H. R. (2000) para un análisis de este tema.

⁴⁹ Ver Zodrow, G. y Mieszkowski, O. (1986), Wilson, J. D., (1986, 1999).

⁵⁰ Sobre este aspecto de la armonización fiscal ver Piffano, H. y Porto, A. (1994).

Una crítica fundamental que asimismo puede formularse a la idea del IVA subnacional, y particularmente cualquier IVA del tipo dual, es que aunque la tasa correspondiente a cada nivel de gobierno puede ser identificada por las respectivas leyes de los impuestos, la incidencia tributaria quedará escondida para los ciudadanos. Ellos no tendrán una idea clara de la magnitud y destino de sus contribuciones (subnacional y nacional). Aunque el balance fiscal neto (débito neto) es individualizable para cada nivel de gobierno, la percepción de los ciudadanos (“*constituency*”), el impuesto precio de la demanda de bienes públicos nacionales y subnacionales será poco clara y confusa, por lo que el principio de correspondencia fiscal, la razón esencial de la descentralización tributaria, será roto.

Al respecto, debiera notarse que quine paga el débito neto al gobierno son los comerciantes o intermediarios. Esto es, los contribuyentes de ley son una porción menor del electorado y no todos los consumidores y propietarios de los factores (sobre cuyos ingresos reales incidirá finalmente la carga del impuesto). Desde el punto de vista económico, los contribuyentes del IVA pueden ser considerados meros “agentes de percepción”, no contribuyentes en sentido económico, porque la incidencia tributaria afectará a cualquier agente, directa o indirectamente ligado a la transacción gravada. Los ciudadanos afectados tendrán poca información o transparencia acerca del costo de oportunidad ligado a sus demandas por gastos públicos al correspondiente nivel de gobierno⁵¹.

La ausencia de transparencia en los asuntos fiscales produce “ilusión fiscal”⁵². Este fenómeno prevalece si los ciudadanos (*constituency*) sistemáticamente mal perciben la carga tributaria. El efecto de separar la tributación de las decisiones de gasto, ha sido analizado por Winner, S. (1983), quien ha demostrado que esta característica de la mayoría de las democracias representativas, pueden provocar ilusión fiscal y contribuir al incremento del gasto público. La influencia del encuadre legal como causa de ilusión fiscal fue también analizado por Tyran y Sausgruber (2000) en un interesante trabajo que combina el enfoque comparativo de mercado experimental (Smith, et al., 1982) con un estudio del voto experimental (Palfrey, 1991). Los autores demuestran y confirman la hipótesis de John Stuart Mill (1848) de que la carga tributaria asociada con impuesto indirecto (cuya incidencia está “escondida” en los precios de los bienes) es sistemáticamente subestimadas, mientras que este no es el caso de un impuesto directo

⁵¹ El costo de los bienes públicos subnacionales estará siempre oculto a los ciudadanos cuando todos los precios (sobre el consumo final e intermedio) son afectados por la combinación de ambos IVA (federal y subnacional), con diferentes alícuotas en cada jurisdicción. El comercio interregional en el mercado común se verá necesariamente distorsionado por las diferentes cargas tributarias (incidencia) sobre los valores agregados regionales. Esta presión tributaria sobre los valores agregados regionales no necesariamente coincidirá con la alícuota nominal o legal de cada impuesto vigente en cada región, debido al fenómeno de la traslación. Finalmente, no importa si débitos y créditos fiscales cancelan o no desde el punto de vista contable; la incidencia del impuesto dependerá de la estructura legal diferencial, las condiciones cambiantes de los mercados a lo largo del ciclo de los negocios, la cadena de producción-consumo de cada sector y las características de los recursos regionales. ¿Dónde, cuando, sobre quién o cuál bienestar individual habrá de localizarse la carga del impuesto dual? ¿Quién lo sabe? Nadie lo sabe! Por eso el IVA es un impuesto preferido por muchos políticos, aparte de su gran capacidad de extraer ingreso del sector privado. La conexión Wickseliana se verá seriamente debilitada.

⁵² Para un *survey* sobre el tema ver Oates, W., 1988.

equivalente⁵³. Ellos demuestran que la ilusión fiscal induce a los individuos a aprobar una propuesta de distribución, que no está en línea con su interés material propio.

Aunque existen hallazgos en la comprobación de la tesis Leviatán adelantada por Brennan and Buchanan (1980), la literatura sobre el tema no arriba a resultados concluyentes (Oates, W. 1985); Tampoco se ha logrado consenso respecto a los efectos de la transparencia fiscal (*accountability*) sobre el tamaño de los gobiernos (Lassen, D. D., 2001 and Dusek, L. 2002). Pero Becker y Mulligan (1998) encuentran que sistemas tributarios más eficientes (es decir, aquellos que inducen menores distorsiones económicas), conducen a gobiernos más grandes. La imposición indirecta utilizando el IVA, produce mejoras en el bienestar si el tamaño o nivel del gasto público “esta dado”. Pero sistemas tributarios eficientes que descansan sobre una base tributaria amplia con estructura de alícuotas mas bien planas, están asociados a gobiernos más grandes, porque la disponibilidad de recursos modifica el comportamiento de los políticos. Los induce a incrementar el gasto público en exceso.

Kenny y Winer (2001) encuentran que la composición o estructura tributaria varía con la naturaleza de los regímenes políticos. Los países socialistas tienden a hacer mayor uso de los impuestos que pagan las firmas. Los impuestos a las ventas y de sisas son las fuentes predominantes de estos regímenes, debido a la mayor facilidad con que la actividad de los negocios puede ser monitoreada, un mucho más fuerte interés ideológico por gravar a los negocios, y a reducir la necesidad de utilizar la imposición sobre los individuos para cumplimentar metas sociales. A este respecto, ellos encuentran que los gobiernos represivos descansan menos sobre la imposición a los ingresos personales, posiblemente debido a que esta fuente requiere un mayor grado de cumplimiento voluntario que otras formas de imposición. Desde la perspectiva de la libertad individual, el IVA puede ser visto como menos intrusivo que el Impuesto a los Ingresos o Ganancias, pero al final puede resultar más perjudicial al bienestar y la libertad individuales⁵⁴.

⁵³ Muy tempranamente John Stuart Mill (1848) adelantó la hipótesis sobre la diferencia fundamental en cuanto a transparencia entre los impuestos directos y los indirectos. En la página 237 de su primera edición, Mill argumenta: “*Perhaps...the money which [the tax payer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all...If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure*”. También Alberdi (1854) reconoció la ausencia de visibilidad en la imposición indirecta, aconsejando no obstante su empleo en el nivel nacional de gobierno en razón de la urgencia por sumar recursos al Tesoro del nuevo gobierno de la Confederación; dice Alberdi: “*la contribución indirecta es la más abundante en producto fiscal, como lo demuestra el de las aduanas, comparativamente superior al de todas las demás contribuciones*” y agrega, “*Es la más fácil, porque es imperceptible al contribuyente su pago, que casi siempre hace en el precio que da por los objetos que consume. Paga la contribución en el precio con que compra un placer, y naturalmente la paga sin el disgusto que acompaña a toda erogación aislada*”.

⁵⁴ Barnes, J. (2001) al comentar los argumentos ideológicos subyacentes (“*ideological underpinnings*”) en Olas propuestas de reforma tributaria fundamental en EUA, hace una interesante revisión de las opiniones de sostenedores de ideas de “izquierda” y de “derecha”, en favor o en contra de la imposición basada en el consumo versus la imposición sobre el ingreso. Los representantes de la posición de derecha parecen basarse mucho en argumentos tales como “intrusividad” y altas tasas del *Income Tax* “que amenazan a la libertad individual” (Barnes hace cita textual de Hall y Rabushka, 1985, sobre esta afirmación). Sorprendentemente, los sostenedores de la posición de derecha parecen ignorar cuan socialista y unitario es un impuesto basado en el consumo del tipo IVA, donde toda la población paga impuestos sin conocer a quien, donde, cuando y por qué es obligado a hacerlo, debido a su total desconocimiento de la incidencia del impuesto dual que está distribuido en alguna parte del circuito económico (en los precios finales de los bienes que consume o en los ingresos que recibe como propietario de factores de la producción). Por su parte, los sostenedores de la posición de izquierda, parecen no darse cuenta de lo difícil que es obtener

Persson, Roland y Tabellini (1997, 2000) y Persson y Tabellini (1999) identificaron los efectos de las instituciones políticas sobre el tamaño del gobierno, en particular si un país es presidencialista o parlamentario. Ellos encontraron que el presidencialismo incrementaba la transparencia o *accountability*, el que a su vez reduce el tamaño del gobierno.

Los diferenciales de alícuotas existentes en la mayoría de las legislaciones del IVA – siempre abierta a la influencia de los *lobbies* – son otra fuente de problemas para las administraciones tributarias, al incrementar la complejidad del sistema de fiscalización y ser causa de mayor evasión. Aunque justificada por razones de equidad, paradójicamente estas legislaciones y otras reglas tendientes a reducir la evasión como mecanismos de retenciones y pagos anticipados sobre bases presuntivas, han contribuido a desmejorar la distribución del ingreso⁵⁵, complicar la administración tributaria y debilitar el cumplimiento tributario. Por supuesto, se entiende que los IVA subnacionales propuestos, no sugieren introducir sistemas provinciales de alícuotas diferenciales según actividades, pero aún así, habría de incrementar las dificultades de la administración tributaria de los actuales IVA nacionales si el grado de compromiso de las administraciones provinciales no es parejo según tipo de sectores o actividades.

En el caso de la solución en la imposición indirecta propuesta, de la combinación IVA Nacional - IVM Provincial, al menos se permite identificar separadamente las fuentes tributarias entre niveles de gobierno, federal y provincial. Esto es, un desempeño más efectivo de la conexión Wickseliana. Por supuesto que si en las facturas por los consumos finales del IVA, se identificara el débito correspondiente, el impuesto en esta etapa final estaría operando como un IVM. Pero esta identificación no resulta suficiente debido a los posibles efectos del impuesto (incidencia) a lo largo de la cadena de producción con su incidencia sectorial y regional diferenciada según las estructuras espaciales del valor agregado y las alícuotas vigentes en cada jurisdicción, no obstante la “cancelación contable” de débitos y créditos de los consumos intermedios. La posible traslación de la carga hacia atrás y/o hacia delante, a lo largo de las jurisdicciones con diferentes IVAs subnacionales, diluirá la percepción del costo económico de oportunidad que asumen los ciudadanos (incluyendo los efectos sobre el bienestar de los ciudadanos que viven en jurisdicciones que no graven siquiera las ventas!), y el efecto indefinido sobre dicha incidencia de los posibles fraudes en los destinos, provocado por el comercio cruzando fronteras dentro de la federación, implicará distorsiones y una notoria ausencia de visibilidad fiscal por parte de los ciudadanos.

del *Income Tax* sumas grandes en rendimiento tributario con fines de financiar objetivos redistributivos o de gasto social, particularmente en un escenario mundial altamente competitivo.

⁵⁵ Los expertos del FMI han estimado que el 45% del rendimiento del IVA perdido como gasto tributario debido a consideraciones de equidad, beneficia al 30% más rico de la población, y solamente el 15% beneficia al 30% más pobre de la población. En Argentina, FIEL (1998) utilizando el concepto de “característica distributiva de los bienes” de Feldstein (1972), ha estimado que el 58% del gasto tributario del IVA debido a la tasa reducida en ciertos rubros como alimentos y medicamentos, ha beneficiado al 40% más rico de las familias. En Italia, Liberati, P. (2001) ha estimado los efectos distributivos y en el bienestar de dos cambios legislativos en el IVA en 1995 y 1997, que cumplimentando la directiva de la UE, redujo a tres el número de alícuotas. Utilizando dos enfoques, el de Feldstein de la característica distributiva de los bienes y el método de la dominancia marginal (Maysar y Yitzhaki (1995, 1996), demostró que una estructura más simple de “dos tasas” hubiera incrementado el bienestar aún más. Esto es, un sistema más proporcional o uniforme del IVA es mejor para mejorar objetivos de redistribución del ingreso.

De todas maneras, los problemas enfrentados por la imposición a las ventas en todas las alternativas posibles, incluyendo por cierto al IPVM, conducen a considerar a la imposición directa y personal superior a la real e indirecta.

Finalmente, con relación al tema de la transparencia o *accountability*: es probable que más *accountability* puede no llegar a provocar en algunos casos la existencia de gobiernos más grandes, como algunos autores han concluido. Más aún, quizás mayor transparencia pueda conducir a incrementar la actividad de los *lobbies* y el gasto del gobierno, como algunos expertos han reportado en el caso de los resultados perversos de la exposición del gasto tributario en la contabilidad presupuestaria de los gobiernos⁵⁶. Pero, este no es el punto. Quizás las preferencias del electorado conducirán a votar gobiernos más grandes, si la labor de los políticos resulta buena! O a consentir la asignación de subsidios a algunos sectores debido a prestigio nacional o lo que fuere. Pero el punto relevante es que los ciudadanos deben tener la correcta percepción del costo de oportunidad que ellos habrán de financiar con sus impuestos por tales medidas. La transparencia permitirá saber por qué razón y para qué se pagan los impuestos. Este es el principio básico de toda democracia.

7. Conclusiones

La operatoria del IVA a nivel de los gobiernos subnacionales de una federación acarrea problemas que no se presentan en el IVA Nacional. La razón básica es que, en el IVA Nacional, todos los sectores y regiones se gravan uniformemente con una misma tasa, sin importar el lugar de origen y destino de esos bienes dentro de la federación. Esta circunstancia evita la presencia de distorsiones e incentivos al fraude en los orígenes o en los destinos. Cuando el IVA es aplicado a las transacciones intra-estadales e interestadales de una federación, donde el tránsito de bienes y servicios cruzando fronteras interiores no es posible controlar, surgen consecuencias no deseadas, las que suelen resumirse en la expresión “el problema del comercio cruzando fronteras”. Las características de este problema dependen de la variante de IVA subnacional que se considere.

En el caso del IVA Origen Puro, se generan incentivos para que los gobiernos subnacionales intenten inducir fiscalmente la radicación de inversiones o firmas dentro de su territorio, pudiendo conducir a un escenario de “guerras tributarias” entre estados. Las exportaciones son gravadas y las importaciones no son gravadas, generando un sesgo pro importador o anti exportador. En el IVA Origen Modificado que admite acreditar los débitos incorporados en las facturas de los bienes importados de otras jurisdicciones, surge la posibilidad del paseo de facturas simulando la adquisición de insumos in jurisdicciones con mayores tasas, o manipulaciones en los precios de transferencias entre firmas económicamente ligadas intentando reducir la presión tributaria.

En el IVA Destino Pago Diferido, como las exportaciones no son gravadas, o mejor dicho, son gravadas a tasa cero, y las importaciones son gravadas con pago diferido, el fenómeno del paseo de la factura adquiere particular importancia. La posibilidad de “guerras comerciales” inducida por el diferencial de alícuotas está presente, y el comercio cruzando fronteras es por tanto promovido.

⁵⁶ Ver Ladd, H. F. (1998).

El IVA "Partilhado" intenta eliminar el incentivo al fraude en los destinos igualando el débito fiscal en origen a través del gobierno central. Sin embargo, la buena intención falla porque el reconocimiento del crédito fiscal en destino mantiene las diferencias en la presión tributaria del valor agregado según el lugar donde quede contabilizada la venta final, invitando a los arbitrajes fraudulentos. El intento de reducir este problema promediando las alícuotas subnacionales como se sugiriera en el CVAT, no elimina el margen de ganancia que arroja el fraude en los destinos. En realidad, la tasa utilizada para gravar las ventas interestaduais es irrelevante; lo que importa son las alícuotas diferenciales entre provincias.

El IVA "Radial" no evita el incentivo al fraude en los destinos y al mismo tiempo genera distorsiones de precios entre sectores, generando al mismo tiempo un efecto no deseado sobre el fisco federal, que debería compensar el resultado neto entre los débitos fiscales y los créditos fiscales producidos por las transacciones intermedias interestaduais.

El VIVAT no evita la existencia de incentivos al fraude excepto en la hipotética circunstancia de variaciones de alícuotas no muy marcadas. Como sucede en las variantes del IVA Partilhado y CVAT. La asimetría en los costos de cumplimiento no se elimina, aunque la característica del mismo difiere de los otros dos casos.

El IVA Prepago agrega una ganancia financiera para los fiscos de destino con respecto al IVA Destino Pago Diferido, pero no resuelve la posibilidad de fraudes en los destinos. Los comerciantes pueden conseguir o comprar certificados de prepago en las jurisdicciones con menores tasas.

Finalmente, el IVA Dual parece no aplicable en países con administraciones tributarias débiles, como sus autores reconocen con explícita referencia a los casos de Argentina, Brasil, Rusia, e India.

El problema básico en todos los casos emerge cuando los diferenciales de alícuotas entre estados o provincias son importantes. Por esta razón, en todas las alternativas sugeridas, los expertos esperan verificar una reducida banda de variación de las alícuotas subnacionales. Pero si las alícuotas diferenciales fueran cero, cualquier IVA sería viable, aunque no recomendable desde el punto de vista del enfoque de "elección pública" y el principio de correspondencia fiscal.. Adicionalmente, otras dificultades hoy presentes en los IVAs Nacionales se amplificarían con los problemas que incorporaría el IVA subnacional.

Como conclusión final, la revisión de todas las alternativas imaginables para el IVA subnacional generan serias dudas sobre una respuesta afirmativa de la pregunta formulada en el título de este trabajo. Por alguna razón pocos países en el presente han implementado un IVA subnacional: la Provincia de Québec en Canadá y los estados Brasileños (ICMS)⁵⁷. Los problemas enfrentados con el ICMS en Brasil son evidentes de un mal diseño tributario. De acuerdo a la opinión de Bird y Gendron, pareciera que el caso del IVA Dual de Canadá es la única experiencia exitosa.

⁵⁷ La revisión de experiencias internacionales del FMI (IMF, 2000) menciona el ejemplo de algunos estados en India que han implementado también impuestos a las ventas con características de IVA. También William Fox (2003) menciona el caso de dos estados en EUA, Michigan y New Hampshire, gravando con variantes de un IVA origen como parte de su estructura tributaria sobre los negocios.

La propuesta formulada en este trabajo ha sido ya planteada por el autor en trabajos previos (Piffano, H., 1999a). En el campo de la imposición real e indirecta, se intenta combinar un IVA Nacional exclusivo y un Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas para países como Argentina. Esta solución promete las ventajas contenidas en muchas de las alternativas previamente estudiadas, con una mejora en materia de separación de fuentes, transparencia fiscal y reducido nivel de distorsiones. El sistema no demanda costos adicionales de administración ni complejidades técnicas que los gobiernos subnacionales no estén en condiciones de asumir. Solamente requiere acuerdos de cooperación (intercambio de información) entre los fiscos federal y provinciales. Ello permitiría: reducir los actuales efectos distorsivos del Impuesto a los Ingresos Brutos (*turn over tax*) operando en las provincias de Argentina, y la evasión a lo largo de la “cadena negra hacia arriba” del IVA Nacional. Asimismo, evitar gravar consumos intermedios en el IVM provincial y mejorar el combate a la evasión del sector minorista. No requiere administraciones unificadas (salvo el intercambio de información sobre bases informáticas tecnológicamente armonizadas), ni por cierto compensaciones entre fiscos, a pesar de respetarse la autonomía provincial en la definición de las alícuotas para gravar las ventas. Desde el punto de vista del *accountability*, cumplimenta más razonablemente el principio Wickseliano de correspondencia fiscal, al permitir diferenciar las fuentes tributarias del gobierno federal y provincial, permitiendo a los ciudadanos identificar con mayor precisión la carga tributaria del gobierno subnacional al momento de su consumo final.

De todas maneras, los problemas crecientes detectados en la imposición real e indirecta (compras a distancia y comercio electrónico) y la necesidad en muchos países de menor desarrollo relativo y países emergentes en mejorar el principio de correspondencia fiscal (y el sistema democrático!), conducen a sugerir la conveniencia del uso de la imposición directa y personal sobre los ingresos de las personas físicas, o un impuesto subnacional de alícuota plana sobre el consumo de personas físicas, como fuente a explotar por los gobiernos subnacionales. Como muchos autores han señalado, una solución a la imposición base consumo puede encontrarse dentro de la misma legislación del tradicional impuesto a los ingresos⁵⁸. Los gobiernos provinciales podrían incorporar este impuesto con reducidos costos de administración, pues gran parte de la labor de determinación de la base ya la cumple el gobierno central. Lecciones y experiencias de muchas federaciones como las de EUA y Canadá, podrían ser tomadas como referencias útiles para su diseño. Finalmente, la visibilidad del costo fiscal a través de la imposición directa evitaría el fenómeno de ilusión fiscal en las decisiones de voto de los ciudadanos.

⁵⁸ Ver Zodrow, G. y Mieczkowski, P. (Editors), 2002. Los trabajos de Zodrow y Mieczkowski, Jane Gravelle, William Gale y Janet Holtzblatt, por ejemplo, sugieren que las mejoras en la estructura tributaria perseguida por las propuestas de reforma tributaria fundamental en EUA podrían ser hechas con la ley del impuesto a los ingresos hoy existente.

Referencias

Alberdi, J. B. (1854): “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, publicado por Edición de Ciudad Argentina (1998) como *Sistema Económico y Rentístico*, Buenos Aires.

Barnes, J. (2001): “The Politics and Ideology of Fundamental Tax Reform”, en G. Zodrow and P. Mieszkowski, *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.

Becker, G. S and Mulligan, C. B. (1998): “Deadweight Costs and the Size of Government”, NBER, *Working Paper* no. 6789, Cambridge.

Bird, R. (1983): “Income Tax Reform in Developing Countries; The Administrative Dimension”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 37: 3-14.

Bird, R. and Casanegra de Jantscher, M. (1992): “*La Administración Tributaria en los países del CIAT*”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Bird, R. and Gendron, P. P. (1998): “Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems One Solution?”, *International Tax and Public Finance*, 5, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Bird, R. and Gendron, P. P. (2000): “CVAT, VIVAT, and Dual VAT: Vertical “Sharing” and Interstate Trade”, *International Tax and Public Finance*, 7, 753-761.

Bird, R. and Gendron, P. P. (2001): “VAT’s in Federal States: International Experiences and Emerging Possibilities”, *International Studies Program*, Working Paper N° 01-4, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Brennan, H. G. and Buchanan, J. (1980): “*The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*”, Cambridge University Press.

Bruce, D. and Fox, W (2000): “E-Commerce in the Context of Declining State Sales Tax Bases”, Center for Business and Economic Research, The University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. *Mimeo*.

Bruce, D. and Fox, W (2001): “State and Local Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce: Updated Estimates”, Center for Business and Economic Research, The University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. *Mimeo*.

Casanegra de Jantscher, M. (1990): “Administering the VAT”, en *Value-Added Taxation in Developing Countries*, M. Gillis, C. S. Shoup and G. Sicat (ed), The World Bank, Washington, D. C..

Cnosen, S., (1987): “VAT and RST: A Comparison”, *Canadian Tax Journal* 35. 3, 559-615.

Cnosen, S., (2002): “Evaluating the National Retail Sales Tax from a VAT Perspective”, en Zodrow and Mieszkowski (ed.) *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.

Cnosen, S. and Shoup, C., (1987): “Coordination of Value-Added Tax”, en Cnosen, S. (ed.) *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer, Deventer.

Colangelo, G. and Galmarini, U. (2001): “Ad Valorem Taxation on Intermediate Goods in Oligopoly”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, 53-73.

Commission of the European Communities (1996): “*A Common System of VAT: A Programme for the Single Market*”, Brussels.

Dusek, L., (2001): “Visibility of Taxes and the Size of Government”, University of Chicago. *Mimeo*.

Ebrill, L. P., Keen, M. J., Bodin, J. P. and Summers, V. P. (2001): “*The Modern VAT*”, IMF, Washington.

Feldstein, (1972): “Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices”, *American Economic Review* 62, 32-36.

Fenochietto, R. and Pessino, C. (2000): “The Shared Value Added Tax. How it works and why it is Best Tool for Optimal Fiscal Federalism in Countries with Consumption Based Taxes”. CEMA, *Mimeo*, Buenos Aires.

FIEL (1998): “*La Reforma Tributaria en Argentina*”, Buenos Aires.

Gale, W. G. (1998): “Don’t buy the Sales Tax”, the Brooking Institution, *Policy Brief*, #31.

Gale, W. G. and Holtzblatt, J. (2002): “The Role of Administrative Issues in Tax Reform: Simplicity, Compliance, and Administration”, en G. Zodrow and P. Mieszkowski, *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.

Genser, B. (1996): “A Generalized Equivalence Property of Mixed International VAT Regimes”, *Scandinavian Journal of Economics*, 98: 253-262.

Genser, B., and Schultze, G. (1997): “Transfer pricing Under an Origin-based VAT System”, *Finanzarchiv*, 54: 51-67.

Goolsbee, A and Zittrain, J. (1999): “Evaluating the Costs and Benefits of Taxing Internet Commerce”, University of Chicago. *Mimeo*.

Gravelle, J. G. (2002): “Behavioral Responses to a Consumption Tax”, in G. Zodrow and P. Mieszkowski, *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.

Hall, R. E. and Rabushka, A. (1985): “*The Flat Tax*”, Hoover Institution Press, (1995 2nd edition), Stanford.

IMF Fiscal Affairs Department (2000): “Recent Experience with the Value-Added Tax - An Overview”, Washington, D. C.. *Mimeo*.

Janeba, E. and Schjelderup, G., (2002): “Why Europe Should Love Tax Competition and the U. S. Even More So”, *NBER Working Paper* 9334, Cambridge.

Keen, M and Smith, S. (1996): “ The Future of Value-Added Tax in the European Union”, *Economic Policy*, 23.

Keen, M and Smith, S. (1999): “ Viva VIVAT!”, *International Tax and Public Finance*, 6, 741-751.

Kenny, L. W. and Winer, S. L. (2001): “Tax System in the World – An Empirical Investigation into the Importance of Tax Bases, Collection Costs, and Political Regime”, *Carleton Economic Papers* 01-03, Carleton University, Department of Economics.

- Ladd, H. F. (1999):** “The tax expenditure concept after 25 years”, in Ladd, H. F. (ed): *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Edward Elgar.
- Lassen, D. D., (2001):** “Political Accountability and the Size of Government: Theory and Cross-Country Evidence”, Economic Policy Research Unit and University of Copenhagen. *Mimeo*.
- Liberati, P. (2001):** “The Distributional Effects of Indirect Tax Changes in Italy”, *International Tax and Public Finance* 8, 27-51
- Llach, J. y Llach, L., (2000):** “¿Qué hacer con el IVA? Una reforma para crear y crecer”, Sociedad Rural y ACTA, Buenos Aires.
- Llach, J., Flood, C. V de, Harriague, M., Llach, L. y Piffano, H. (2001):** “La Nueva Coparticipación Federal. Competitividad, Responsabilidad Fiscal, Federalismo Genuino y Democracia Representativa”, Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina (C.E.R.A.), Buenos Aires.
- Lockwood, B. (1993):** “Commodity Tax Competition Under Destination and Origin Principles”, *Journal of Public Economics*, 52: 5-24.
- Lockwood, B., de Meza, D., and Myles, G. (1994):** “When are Destination and Origin Regimes Equivalent?”, *International Tax and Public Finance*, 1: 121-128.
- Mayshar, J. and Yitzhaki, S. (1995):** “Dalton-Improving Indirect Tax Reform”, *American Economic Review* 85, 793-807.
- Mayshar, J. and Yitzhaki, S. (1996):** “Dalton-Improving Tax Reform When Households Differ in Ability and Needs”, *Journal of Public Economics* 62, 399-412.
- McLure, C. (1986):** “Tax competition: Is what’s good for the private goose also good for the public gander?”, *National Tax Journal*, XXXIX: 341-346.
- McLure, C. (1993):** “The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints” en *A Reforma Fiscal no Brasil*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Sao Paulo.
- McLure, C. (1997):** “Electronic Commerce, State Sales Taxation, and Intergovernmental Fiscal Relations”, *National Tax Journal*, Vol. 50: 731-749.
- McLure, C. (1999):** “Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 6, N° 2, May.
- McLure, C. (2000):** “Implementing Sub-national Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)”, *International Tax and Public Finance*, 6, 723-740.
- McLure, C. and Zodrow, G. (1996):** “A Hybrid Consumption-Based Direct Tax Proposed for Bolivia”, *International Tax and Public Finance*, 3: 97-112 Kluwer Academic Publishers.
- Mill, J. S. (1848):** “*Principles of Political Economy*”, Oxford: Oxford University Press.
- Myles, G. D. (1989):** “Imperfect Competition and the Taxation of Intermediate Goods”, *Public Finance* 44, 62-74.
- Myles, G. D. (1996):** “Imperfect Competition and the Optimal Combination of Ad Valorem and Specific Taxation”, *International Tax and Public Finance* 3, 29-44.

Noorregaard, J. (1997): "Tax Assignment", en *Fiscal Federalism, Theory and Practice*, Ter-Minassian, T. (Ed.), International Monetary Fund, Washington, D. C.

Oates, W. (1985): "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 75 (4), 748-57.

Oates, W. (1988, 1991): "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A survey", en Wallace E Oates (ed): *Studies in Fiscal Federalism*, Brookfield, VT: Elgar.

Palfrey, T. R. (ed) (1991): "Laboratory Research in Political Economy", Ann Arbor: University of Michigan Press.

Persson, T., Roland, G. and Tabellini, G. (1999): "Comparative Politics and Public Finance", *Journal of Political Economy* 108: 1121-1161.

Persson, T. and Tabellini, G. (1999): "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians", *European Economic Review* 43: 699-735.

Piffano, H. L. P. (1999a): "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", *Documento de Trabajo* N° 27, CEDI, Buenos Aires. (www.fgys.org)

Piffano, H. L. P. (1999b): "Comments to Ricardo Varsano's Paper on Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution", Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, D.C., 2000. (Versión en Castellano) (<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>)

Piffano, H. L. P. (1999c): "El IVA Subnacional", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario. (www.aaep.org).

Piffano, H. L. P. (1999d): "La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal", *Documento de Trabajo* N° 25, CEDI, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (2000): "Un Análisis Formal Simple sobre Distorsiones y Fraudes en el IVA Subnacional", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXV Reunión Anual, Córdoba. (www.aaep.org).

Piffano, H. L. P. y Porto, A. (1994): "La Armonización Fiscal entre Países y la Necesidad de Considerar Ingresos y Gastos Públicos", *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131 - 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Poddar, S. (1990): "Options for a Value-Added Tax at the State Level", en Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat (eds.), *Value Added Taxation in Developing Countries*, Washington, D. C.: The World Bank.

Poddar, S. (1999): "Considerations in the Design of a VAT at the State Level in India", VAT Seminar for Senior Officials from the Center and the States, *Mimeo*.

Schenone, O. (1999): "El IVA Provincial", Departamento de Economía, *Serie Seminarios*, Universidad de San Andrés, Victoria.

Shome, P. (1995): “*Manual de Política Tributaria*”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Silvani, C. y Brondolo, J. (1993): “*El Cumplimiento en el IVA - Un Análisis Comparativo*”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC..

Silvani, C. y dos Santos, P. (1996): “Aspectos administrativos de la reforma de la imposición al consumo en Brasil”, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, *Mimeo*, Washington, D. C..

Smith, V. L., William, A. W., Bratton, W. K. And Vannoni, M. G. (1982): “Competitive Market Institutions: Double Auction versus Sealed Bid-Offer Auctions”, *American Economic Review* 72 (3), 58-77.

Tai, A. (1988): “*Value Added Tax: International Practice and Problems*”, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Tyran, J. R. and Sausgruber, R. (2000): “On Fiscal Illusion”, *Discussion Paper* no. 2000-16, Department of Economics, University of St. Gallen.

United States General Accounting Office (2000): “Sales Taxes. Electronic Commerce Growth Presents Challenges; Revenue Losses Are Uncertain”, Report to Congressional Requesters. Washington, D. C.. *Mimeo*.

Varian, Hal H., (2000): “Taxation of Electronic Commerce”, *Harvard Journal of Law & Technology*, Volume 13, Number 3.

Varsano, R. (1995): “*A Tributação de Comércio Interstadual: ICMS versus ICMS Partilhado*”, Texto par Discussão N° 382, Instituto de Pesquisa Económica Aplicade, Brasilia.

Varsano, R. (1999): “Sub-national Taxation and the Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”. Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, *Mimeo*, Valdivia, Chile.

Varsano, R., Ferreira, S. G. and Afonso, J. R. (2002): “Fiscal Competition: A Bird’s Eye View”, IPEA, *Texto para Discussão* N° 887, Brazil.

Vehorn, C. L. and Ahmad, E. (1997): “Tax Administration”, in Ter-Minassian, T., (Ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D. C.

Winer, S. L. (1983): “Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decision”, *Journal of Political Economy* 91 (1), 126-140.

Wilson, J. D. (1986): “A theory of interregional tax competition”, *Journal of Urban Economics*, 19: 296-315.

Wilson, J. D. (1999): “Theories of tax competition”, *National Tax Journal*, 52: 269-304.

Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (1986): “Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods”, *Journal of Urban Economics* 19: 356-370.

Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (ed) (2002): “*United States Tax Reform in the 21st Century*”, Cambridge University Press, Cambridge.

Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (2002): “Introduction: The Fundamental Question in Fundamental Tax Reform”, en Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (ed) (2002,): “*United States Tax Reform in the 21st Century*”, Cambridge University Press, Cambridge.

NOTA 19

“UNA NOTA SOBRE LA PROPUESTA PARA EL NUEVO ACUERDO FISCAL Y FINANCIERO FEDERAL Y PROYECTO DE LEY”¹

1. Introducción

Los comentarios y propuestas que se resumen seguidamente encuentran sustento conceptual y empírico en un conjunto de trabajos realizados previamente por el autor, cuyas referencias se indican al final de este documento.

El tema de las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las Provincias plantea una agenda de discusión permanente que no ha tenido descanso desde los tiempos lejanos de la organización institucional a mediados del siglo XIX. No obstante, la evolución de federalismo fiscal a lo largo de la historia nacional y desarrollos más recientes del proceso del federalismo argentino, lejos de ir perfeccionando el modelo de federalismo diseñado originalmente, han ampliado la complejidad de los problemas que el mismo debe intentar resolver.

2. Sobre el diagnóstico

El resultado del proceso del federalismo fiscal en Argentina ha conducido a un sistema complejo, identificado hoy como “el laberinto de la coparticipación”. Complejidad debido a su desordenado delineado, fruto de cambiantes modificaciones ligadas a conductas estratégicas de los gobiernos de turno, tanto Nacional como provinciales, no por cierto debido a su grado de sofisticación técnica. Este “laberinto” de la coparticipación se ha complicado en los últimos años. La eliminación de las Cuentas Especiales, que en su momento insinuaban aires de mejoras en la administración financiera gubernamental, duró poco. Fueron sustituidas por la proliferación de Fondos con Afectación Específica y Fondos Fiduciarios. Mecanismos que han rigidizado y, en muchos casos - no obstante recientes modificaciones de exposición en el presupuesto nacional -, desligado del control presupuestario tradicional el manejo de importantes recursos públicos, debilitando la transparencia en el control del gasto de los gobiernos. Se han vulnerado viejos principios de integridad y universalidad del presupuesto, se ha oscurecido el destino de los recursos públicos y, por cierto, lo que cada jurisdicción o provincia aporta y recibe finalmente del fondo común, y se ha hecho más rígido el manejo de las finanzas públicas, en razón de dichas afectaciones.

Pero lo que es claro, es que el régimen no ha podido resolver el objetivo básico de su constitución: garantizar el adecuado financiamiento de los bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno. A lo largo de su historia, situaciones cambiantes originadas muchas por las propias decisiones fiscales de los gobiernos nacional y provinciales, ha conducido a violaciones reiteradas de los acuerdos (con salvatajes de envergadura a las provincias y a la propia Nación).

El laberinto y la discrecionalidad implícita en el mismo, afectan a uno de los principios básicos de cualquier democracia representativa: el principio de *accountability*, razón esencial de la transparencia del accionar fiscal y financiero de los gobiernos.

¹ Extraída de nota desarrollada en el ámbito del Departamento de Economía, UNLP, La Plata, 2004.

La publicidad y transparencia de la gestión financiera de los gobiernos, ha sido uno de los pilares de la reforma que muchos expertos han reclamado de la dirigencia política. Y quien suscribe esta nota lo comparte. Sin embargo, debería quedar claro que la transparencia del accionar gubernamental, no se agota solamente en que los presupuestos gubernamentales aparezcan en Internet. Se trata de que el electorado tenga una percepción clara de las implicancias de sus demandas por bienes públicos a cada nivel de gobierno y ello nos lleva a analizar el principio de correspondencia fiscal.

El principio de correspondencia fiscal es uno de los aspectos enfatizados por la mayoría de las propuestas técnicas ensayadas en los últimos años. Al respecto, es oportuno aclarar este concepto, haciendo la distinción entre la noción “marginal” de la noción “media”. El principio en su versión “marginal” alude a que el votante perciba con claridad cual es la magnitud del costo de oportunidad (ingreso real personal al que deberá renunciar) por sus demandas *marginales* de gasto público. Esta noción aparece como la más importante desde el punto de vista de la información que debe contar el ciudadano a la hora de votar a favor o en contra de cualquier propuesta fiscal de sus gobernantes, dado que las mismas habrán de partir de una situación inicial previa correspondiente al momento en que los representantes asumen el gobierno. En un sistema federal, hace a la correcta percepción del costo de oportunidad enfrentado en el margen por demandas marginales de gasto “al respectivo nivel gobierno”. No obstante, desde otro punto de vista la noción “media” del principio - que alude al “promedio” o proporción de los recursos propios con que cuenta un gobierno subnacional respecto del total de sus recursos – es también importante. En particular cuando la proporción de los recursos de coparticipación (en rigor, el total de las transferencias desde el nivel nacional) arroja guarismos que superan ciertos niveles (por ejemplo, del 50%, 60%, o 70% de los recursos totales, y aún más en ciertas provincias). En este caso, la importancia radica en los incentivos que operan sobre los hacedores de política además de la distorsión del costo de oportunidad percibido por el electorado, si advierte o cree (no importa si equivocadamente o no) que una porción importante del costo de los bienes públicos que dispone, son sistemáticamente y “en cierta proporción constante” solventados por ciudadanos de otras jurisdicciones. La responsabilidad política de los representantes ante los ciudadanos votantes se desdibuja cuando del éxito de la tarea de *lobby* tendiente a incrementar el porcentaje de participación en el fondo común, arroja beneficios (rendimiento en recursos) mucho más importantes que los intentos de aumentar la presión tributaria local, por cierto, en el primer caso con menores o casi nulos costos políticos individuales². Teniendo en cuenta los ciclos políticos (duración limitada de los funcionarios de turno) y una situación generalizada de jurisdicciones sobrepasando los valores indicados, se incentivará la consolidación del “cartel tributario” que habrá de distorsionar todo el funcionamiento del gobierno representativo y, consecuentemente, afectará el funcionamiento de la democracia. Lo que se pretende enfatizar es que la reforma debe necesariamente ampliar la base tributaria provincial (descentralización tributaria), sin requerir no obstante una “correspondencia media

² Si un gobierno subnacional depende en un alto porcentaje de financiamiento del gobierno federal, como ocurre en Argentina con provincias que solamente financian su gasto con recursos propios en un 10%, no se tendrá margen posible para ejercer el principio de correspondencia fiscal “marginal”. Por ejemplo, si el gobierno subnacional tuviere un presupuesto de gastos de 100 e intentara aumentarlo en 10, debería en tal caso duplicar la presión tributaria propia sobre sus electores, lo que impone un costo político que ningún político subnacional estaría dispuesto a asumir. La búsqueda de rentas a nivel central se plantea como la solución natural y, por tanto, su preocupación esencial como gobernante local será la lucha por la mayor participación en el *common pool* federal.

perfecta”. Siempre existirán restricciones de orden técnico y asimetrías entre jurisdicciones debido a diferencias regionales en las capacidades tributarias (distribución territorial desigual de las bases tributarias) y necesidades de gasto, que implicarán diferentes brechas a cubrir. Las transferencias de nivelación son las ideadas para complementar el cuadro del cubrimiento de las brechas verticales usuales³.

La cuestión de la correspondencia fiscal deriva al tema de cual debiera ser el sistema tributario federal que mejor se adapte para los gobiernos nacional y provinciales en un genuino esquema federal. Aquí comienzan las disparidades de ideas entre los expertos (“en el detalle está el diablo”), pues las normas constitucionales dan margen para distintas opciones.

Sin embargo, se hace notar que según la percepción del autor, la descentralización tributaria no parece ser un tema que esté figurando como prioritario en la agenda de los gobernadores. A nivel político, se estima que ellos persisten en manejar la cuestión de los recursos tributarios básicamente a través del reparto del fondo común. En la lista del art. 7 de la Ley N° 25.570 el tema tributario figura en el punto g) en términos de una deseada “simplificación y armonización del sistema tributario” y en el punto j) donde se menciona la posible “descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales”. Surgen dudas sobre si esto significa descentralizar potestades tributarias plenas o más bien simple “administración tributaria” (desconcentración). Por el contrario se ha coincidido políticamente en implementar la reforma constitucional de 1994 que asignó la propiedad de los recursos no renovables a las provincias (art.124). Es decir, centralizar los tributos que implican asumir costos políticos con el electorado presente y descentralizar la explotación de un recurso (regalías) que no ofrece costos políticos a los electores presentes, aunque naturalmente habrá de afectar a las generaciones futuras y a la situación fiscal de otras provincias que no gozan de similar recurso⁴.

La prociclicidad del comportamiento fiscal es otro de los aspectos débiles que ha mostrado la performance fiscal y financiera de los gobiernos⁵. Este es un aspecto hasta ahora ausente en los acuerdos de coparticipación. No obstante, el énfasis usual dado a la cuestión de la primaria y secundaria, este es uno de los temas de mayor relevancia. Los detalles sobre la primaria y secundaria son importantes por cierto, pero el resultado consolidado de la actividad fiscal es aún superior. La actual coyuntura indica un esfuerzo por sancionar una ley de responsabilidad fiscal, que en rigor debería formar parte central del nuevo acuerdo fiscal federal.

El tema induce necesariamente a incorporar la cuestión del uso del crédito público. De allí que la propuesta debe ser la de un “acuerdo fiscal y financiero federal”. La concepción de reducir la cuestión de la coparticipación al mero juego del reparto del fondo común, es mezquina, ingenua y tiene patas cortas. En ausencia de coordinación,

³ Las transferencias federales, no obstante, han sido y son objeto de debate en cuanto a sus verdaderos efectos económicos. Existe abundante literatura explicando posibles distorsiones (y consecuentes costos en bienestar) causadas por las mismas, así como cuestionamientos sobre su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. En particular, en las transferencias de nivelación con respecto a su fin esencial de mejorar la equidad distributiva (con referencia a la posibilidad de un resultado perverso, si es que los pobres de regiones ricas terminan financiando a los ricos de las regiones pobres). Ver Piffano, H. (2003d) y las Notas 7 y 8 en este libro.

⁴ Ver Piffano, H. (2003i) y Nota 10 en este libro.

⁵ Detalles en Piffano, H. et al, (1998) y Notas 3 y 4 en este libro.

los desarreglos fiscales y financieros habrán de surgir muy rápidamente en todas las jurisdicciones debido a las fuertes externalidades recíprocas que ese accionar fiscal y financiero no coordinado (tanto vertical como horizontal) habrá de producir.

3. Sobre algunos aspectos centrales de las reformas propuestas

Con relación a la cuestión más usualmente debatida: la primaria y la secundaria, se estima conveniente plantear dos temas. El primero, con respecto a las propuestas sobre la primaria, una cuestión importante es la constitución de la masa a coparticipar. Ha sido una opinión generalizada la unificación de todos los recursos nacionales dentro de la masa a coparticipar, cuya justificación es evitar que el gobierno nacional se interese por recursos que no debe coparticipar en desmedro de los coparticipables. Sin embargo, a criterio del autor, esto es un error tremendo. La idea debiera ser que solamente exista un único fondo común, evitando la multiplicidad de ventanillas – que precisamente son la expresión del laberinto -⁶. Pero respecto a la constitución de la masa, debería preverse un margen de maniobra autónoma en materia tributaria de parte del Gobierno Nacional. En este sentido, si las provincias deben ser autónomas en el manejo de recursos que le son propios, también lo debiera ser la Nación. En el caso en el que la Nación deba coparticipar cualquier recurso tributario con las provincias, resulta claro que no podrá garantizarse autonomía tributaria nacional. Toda modificación tributaria nacional derivará en ajustes del acuerdo federal, lo que implica un estado deliberativo permanente de acuerdos verticales que habrán de entorpecer o aún paralizar las decisiones fiscales nacionales. La masa debe ser acotada en su magnitud a cierto nivel de los rendimientos tributarios dejando margen a la Nación para que explote autónomamente su espacio tributario, de la misma manera que lo harían las provincias, inclusive con una eventual base ampliada por la descentralización.

Este criterio, por otro lado, debiera evitar el uso indiscriminado de las afectaciones específicas previstas en el inciso 3 del art. 75 de la Constitución Nacional o, más aún, la violación del acuerdo federal o el ejercicio de un federalismo coercitivo por parte de la propia Nación. Precisamente, el inciso 3 del art. 75 es la válvula de escape única (a excepción del uso del crédito, claro) con que contaría el Gobierno Nacional ante un *shock* negativo imprevisto sobre sus finanzas. La alternativa de no afectar recursos implica modificar los impuestos nacionales y toda modificación tributaria nacional conllevará coparticipar sus efectos con las provincias, es decir, alentando el aumento del gasto provincial en el caso del aumento de la presión tributaria nacional y obligando a reducir el gasto provincial de todas maneras - como ocurre en el caso de la afectación específica -, ante la reducción de la misma.

Sobre el tema de los recursos nacionales, los recursos aduaneros no debieran ser tomados como recurso tributario normal o único del gobierno nacional, salvando las situaciones excepcionales de coyunturas como la actual, luego de una fuerte devaluación. En cambio, recursos que hoy (después de la reforma de 1994) son claramente concurrentes, debieran ser objeto de armonización. En esta armonización deben acordarse espacios tributarios propios para ambos niveles de gobierno, de forma que las decisiones tributarias de uno minimicen o anulen sus efectos (externalidades) sobre las finanzas públicas del otro.

⁶ La intención de un reciente proyecto oficial (Ministerio de Economía, 2002) apuntaría a reducir el sistema en tres ventanillas básicas: el régimen general, el de la energía eléctrica y el de los combustibles.

Finalmente sobre este aspecto y según el enfoque aludido, dentro de las reglas macrofiscales, cuestiones como límites a la presión tributaria global – o al gasto público – y al endeudamiento, deberían ser consensuadas.

El segundo tema es respecto a los porcentajes de primaria y secundaria. La usual receta de intentar diseñar una fórmula conteniendo un reparto inicial Nación-provincias en cierto porcentaje fijo (primaria) y luego una fórmula conteniendo un cierto número de variables ponderadas por los correspondientes porcentajes de participación (secundaria), ha sido el método usual en las leyes de coparticipación. La primaria calculada en base a los gastos incurridos por cada nivel de gobierno, premia a los gobiernos más gastadores y menos eficientes, en tanto la secundaria de alguna manera también arrastra este problema. Ahora bien, antes de la Ley N° 20.221, los sistemas de reparto eran mas bien devolutivos, con el porcentaje de población como componente de la fórmula no obstante redistributivo. El criterio cambia muy marcadamente a partir de la citada ley, pues el sistema de la secundaria se transforma en un esquema de fuerte redistribución territorial del rendimiento tributario. En 1973/74 la viabilidad política fue entonces posible porque el aumento de la primaria permitió ganar más recursos inclusive a las perdedoras en la secundaria (provincias avanzadas). En el escenario presente, sin embargo, con altos rendimientos afluyendo a los fiscos, no parecen haberse disminuidos las ansias por mayores participaciones de parte de los gobernadores, tornando ilusoria la idea que en momentos como el actual resultaría políticamente más fácil llegar a un nuevo acuerdo (en particular uno que intente modificar el *status quo*). De esta manera la definición del esquema de “nuevos” porcentajes, conducirá a posibles soluciones no viables políticamente, dependiendo estas soluciones muy sensiblemente del armado de la fórmula. Cada provincia intentando imponer sus variables y ponderaciones preferidas (las que más recursos arrimen a su jurisdicción). De allí que este método no ha de diferir de los porcentajes fijos de la Ley N° 23.548. En realidad, a pesar de la supuesta racionalidad del armado de la fórmula, el resultado será un porcentaje fijo (al menos fijo por 10 años se supone) consensuado políticamente al momento de sancionarse la nueva ley-convenio. Entendemos que este procedimiento preanuncia que el acuerdo va a ser violado en el corto plazo, por su rigidez.

Este es el gran dilema de la primaria y la secundaria: la ausencia de racionalidad y la rigidez del sistema ante situaciones cambiantes por *shocks* internos y externos. Dado su gravitación en las finanzas nacional y provinciales (por estar involucrados la mayor proporción de los recursos que financian a los fiscos, al menos mientras no se modifique el sistema tributario federal), el sistema muy seguramente habrá de conducir a emparches *ad hoc* y tarde o temprano a un nuevo laberinto.

Los documentos elaborados en los últimos años por diversos expertos, han sugerido fórmulas cuyos diseños intentan una suerte de *trade off*, con iguales o diferentes ponderaciones, de indicadores que intentan reflejar los criterios de equidad (devolutivo), solidaridad (redistribución territorial, pensando muchos en realidad en la redistribución personal del ingreso) y eficiencia (en el gasto y en el esfuerzo tributario propios). Todo este esfuerzo suena como muy objetivo o técnico, pero va a ser objeto seguramente de cuestionamientos o sugerencias de cambio en función de lo antes indicado. Adicionalmente, algunos intentos de diseñar indicadores con fines de medir eficiencias de gestión, suelen asimismo estar cargado de enormes dificultades metodológicas, de

obtención de los datos y, muy particularmente, de posibles efectos perversos naturalmente no deseados⁷.

Finalmente, el tema del *diseño institucional* del nuevo acuerdo fiscal federal, es altamente relevante y quizás la razón de ser del otro esfuerzo que los expertos debieran aportar con ideas o sugerencias. Muy por encima de las sugerencias que se puedan formular sobre esquemas de reparto del fondo común. La prioridad de las miras debe ser crear instituciones que garanticen un comportamiento gubernamental agregado compatible con un sendero sustentable fiscal y financiero de los tres niveles de gobierno. Ello hace de las reglas macrofiscales y del diseño institucional los soportes más importantes del nuevo acuerdo. Naturalmente, se trata de las cuestiones más delicadas y con mayor resistencia al cambio respecto a los hábitos políticos a los que están familiarizados nuestros políticos. Pero es claro que si no se aseguran adecuadamente:

- a) un comportamiento agregado compatible con el sendero de crecimiento de los recursos, evitando al mismo tiempo la prociclicidad, y
- b) generando un marco institucional eficiente que garantice los ajustes y adecuaciones a las circunstancias cambiantes, evitando la violación de hecho en el corto plazo del acuerdo por fuerza de dichas circunstancias,

de poco servirán las genialidades para aportar racionalidad al esquema de reparto.

Esto no significa pensar que la reforma institucional se logra con la simple creación de un ente como el OFF (el Organismo Fiscal Federal); dependerá de la asignación de roles y responsabilidades. En este sentido debe recordarse que en última instancia deben ser el Congreso Nacional y los legislativos provinciales quienes decidan sobre el nuevo acuerdo. No obstante, el OFF debe cumplir un rol técnico relevante a la hora de emitir informes técnicos que los legislativos deberían aprobar o desechar, quizás con mayorías agravadas, con el consiguiente mayor costo político que esta forma de decidir implica. El OFF permitiría llenar un vacío hoy evidente en los legislativos: la falta de un debate serio sobre bases elementales de racionalidad y nivel técnico mínimo, como insumo previo a adoptar las decisiones políticas.

4. Lineamientos de la propuesta para el nuevo acuerdo federal

Las relaciones fiscales federales deben básicamente poder encontrar la resolución de los siguientes problemas:

- la adecuada provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno
- el logro de la equidad y solidaridad interjurisdiccional, y
- el garantizar la estabilidad macroeconómica

⁷ Un caso es, por ejemplo, usar los datos sobre rendimientos educativos para premiar o castigar a las provincias que logren o no logren ciertos estándares, cuando quizás resulte necesario auxiliar financieramente a las provincias que no lo logren, cuando razones de contexto socioeconómico o tecnológico diferencial graviten esencialmente en dicho menor rendimiento.

El actual sistema federal adolece de fallas elementales con relación a estos objetivos básicos, como ha sido diagnosticado en la mayoría de los documentos elaborados sobre el tema.

Desde los años ochenta el autor ha estado generando ideas tendientes a la modificación de las reglas de operación del régimen fiscal y financiero federal. En las propuestas más recientes, ha propiciado un nuevo régimen que sería instrumentado a través de una única “Ley Fiscal y Financiera Federal”, tendiente a garantizar una efectiva coordinación fiscal y financiera, que involucre a los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

La reforma propiciada se basa en cuatro pilares esenciales:

Pilar 1: El reordenamiento de la asignación jurisdiccional de potestades fiscales (esencialmente, el “Nuevo Sistema Tributario Federal”)

Pilar 2: Los aspectos macroeconómicos (o las “Reglas Macrofiscales”), ausentes de los acuerdos federales hasta el presente

Pilar 3: El sistema de asignación jurisdiccional de los fondos comunes, es decir, la determinación de la masa a coparticipar y la distribución de esos recursos (la “Coparticipación Federal de Impuestos” propiamente dicha)

Pilar 4: La nueva “Estructura Institucional Fiscal Federal”, con la asignación de roles al Organismo Fiscal Federal y los Acuerdos de Administración Tributaria Federal

Estos pilares son altamente interdependientes entre sí, de manera que la exclusión de alguno de ellos, debilitará sensiblemente la concreción o efectividad de las reformas en los restantes.

Por otro lado, el nuevo diseño debe armonizar razonablemente, o con equilibrio, tres requisitos que parecen contar con consenso político:

- *Eficiencia, equidad y solidaridad* en el diseño del sistema de las asignaciones de fondos o de las transferencias intergubernamentales
- *Flexibilidad* que posibilite su permanencia ante escenarios y condiciones cambiantes
- *Simplicidad* en los criterios y procedimientos de distribución

Armonizar o asegurar un equilibrio en el cumplimiento de estos requisitos, significa encontrar el diseño técnico-institucional que resuelva razonablemente los defectos del actual sistema, mejorando la eficiencia y la equidad interjurisdiccional de las finanzas públicas federales, en sentido dinámico y sin necesidad de complicar exageradamente los procedimientos para este logro. Pero, debe tenerse presente que “simplicidad” no significará esquemas que puedan ser entendidos u operados por niños de un nivel primario de educación. Tampoco habrá de significar el lograr los objetivos “haciendo pocas cuentas”. Nada más “simple” y “objetivo” que un conjunto de porcentajes fijos aplicados a una base a coparticipar compuesta por todos los impuestos recaudados por

el Gobierno Nacional, y este “modelo simple” es precisamente el que ha demostrado una deficiente y perversa performance.

Los principios más explícitos para cada uno de los pilares enunciados son los siguientes:

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales o el nuevo sistema tributario federal

Diseñado de manera que:

- (i) Genere una mayor descentralización tributaria (apuntalando el principio de correspondencia fiscal) y sustituya impuestos distorsivos – naturalmente en forma gradual para evitar descalabros financieros - como los impuestos sobre ingresos brutos y de sellos en el ámbito provincial y aportes patronales, retenciones e impuesto a las transacciones financieras en el orden nacional.

En el orden provincial, la propuesta es tender a un Impuesto a las Ventas Minoristas (solamente en el más corto plazo al Impuesto Bietápico Mayorista-Minorista). Se descarta al IVA Subnacional, contenido en algunas propuestas, por ser impracticable en una federación como la nuestra (que implica ausencia de controles en frontera por el tránsito de bienes y servicios) sin asumir riesgos enormes de fraudes en los destinos, entre otros problemas adicionales⁸. Sumar al sistema tributario provincial el Impuesto Provincial a las Ganancias (Ingreso Consumido de Personas Físicas) con alícuota plana (*flat tax*) propia sobre la base del rédito sujeto a impuesto del impuesto nacional, Alícuota Adicional en Bienes Personales, Impuesto al Uso de los Combustibles y la posibilidad de descentralizar Impuestos Internos, entre las sugerencias más importantes⁹.

- (ii) Garantizar la necesaria coordinación interjurisdiccional (armonización tributaria y acuerdos de complementación de las administraciones tributarias nacional y subnacionales) y un federalismo responsable (salvaguardias para los contribuyentes).
- (iii) Por lo comentado más arriba, para la “masa a coparticipar” se sugiere un solo fondo común compuesto por los impuestos nacionales distintos a los que gravan el comercio exterior (importaciones y exportaciones) y a los salarios (aportes y contribuciones al sistema de seguridad social), y acotar la base de tributación coparticipable en el caso del IVA al equivalente de una tasa del 12%, y en Ganancias de Sociedades al equivalente de una alícuota del 25%, dejando espacio tributario autónomo al gobierno nacional hasta el límite del 21% y 35%, respectivamente. El resto de los impuestos nacionales actuales o a crearse se coparticiparían sin límites.

Pilar 2: Las reglas macrofiscales

Con el establecimiento de:

- (i) Magnitudes o techos en la distribución de lo recaudado (primaria), ligado al funcionamiento del “fondo de estabilización” o fondo anticrisis

⁸ Detalles en Piffano, H. (1999e), (1999f) y (2003a) y Notas 17 y 18 en este libro.

⁹ Para detalles ver Piffano, H. (2003c) y Nota 13 en este libro.

- (ii) Límites al nivel relativo del gasto público (en términos del PBI)
- (iii) Límites al endeudamiento (en términos de los recursos propios)
- (iv) Normas referidas a los “salvatajes” de los gobiernos subnacionales ante *shocks* regionales asimétricos

Se aclara que salvo el caso (iv), las reglas son de aplicación a ambos niveles de gobierno (nacional y provinciales)¹⁰.

La crítica de algunos expertos respecto a la inviabilidad de crear instituciones fiscales y financieras como las indicadas (en particular el fondo de estabilización), asumiendo gobiernos débiles que habrán de violar tales reglas, es aceptar de lleno la alternativa de una política fiscal y financiera errónea, es decir, ineficiente y dañina desde todo ángulo. Es aceptar o decretar la prociclicidad, la ineficiencia y la falta de equidad y solidaridad, en lugar de intentar evitar estos problemas. La solución no es hacer más fácil las decisiones discrecionales inadecuadas y dejar expeditas las conductas estratégicas de los gobiernos de turno, nocivas desde el punto de vista del bienestar general, sino generar “costos de transacción” para la toma de decisiones públicas erróneas y establecer en cambio mecanismos de incentivos virtuosos, mediante las necesarias reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas, contenidas en este nuevo diseño institucional del acuerdo federal.

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o las transferencias de recursos tributarios coparticipados

Que tenga en cuenta:

- (i) La tipología de los gastos públicos a los que deben incurrir los gobiernos y que requieren el pertinente financiamiento, teniendo en cuenta que su diferente naturaleza habrá de plantear cuestiones metodológicas diferentes o una cierta especificidad de abordaje para su evaluación o estimación.
- (ii) Las capacidades tributarias relativas al alcance de los respectivos gobiernos, en base a las asignaciones de las potestades recomendadas por el Pilar 1.
- (iii) Que las asignaciones o transferencias de fondos finalmente resultantes contemplen ambos aspectos de la política fiscal, es decir, las potenciales capacidades de recaudar impuestos propios y la estimación de las necesidades genuinas de gasto a cargo de los gobiernos, de forma de:
 - a. Darle al sistema la necesaria objetividad, equidad y solidaridad; y,
 - b. Asegurar la igualdad de oportunidades a los ciudadanos para acceder a un conjunto básico de servicios y bienes públicos a proveer por los gobiernos, independientemente de donde ellos residan.

¹⁰ Sobre los fundamentos al establecimiento de límites al poder fiscal de los gobiernos, ver Piffano, H. (1999d) y Nota 9 en este libro.

Ello implica definir un “*benchmark*” consensuado con relación a ambas variables de la ecuación fiscal de los respectivos gobiernos, valorizadas en base a estimaciones econométricas específicas que se explican enseguida.

Estos principios responden muy particularmente a los presupuestos exigidos por el art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional reformada: “*en relación directa a las competencias, servicios y funciones...siguiendo criterios objetivos de reparto...que contemplen los principios de equidad, solidaridad y al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades...*”.

Para cumplimentar tales fines se definen, en primer lugar, los siguientes segmentos del gasto a financiar por los gobiernos:

- (I) los gastos operativos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales
- (II) los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social
- (III) las transferencias al sistema público de seguridad social
- (IV) los servicios de la deuda pública consolidada al momento de iniciarse el nuevo acuerdo
- (V) el Fondo para Emergencias Provinciales

(I) y (II) son rubros de gastos que habrán de perdurar en el tiempo. En cambio, (III), (IV) y (V) son gastos que habrán de agotarse (o acotarse notablemente) en un cierto número de años.

- **La primaria y la secundaria se determinan por un esquema simultáneo de determinación de necesidades fiscales y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno**¹¹.

(I) Para los gastos operativos de la prestación de los servicios gubernamentales, se propone la determinación de “estándares” o “valores postulados” calculados en base a estimaciones econométricas para cada función o por el método de los determinantes (labor técnica a cargo del OFF). **Las capacidades tributarias** se deben calcular en base a estimaciones econométricas del rendimiento posible de cada impuesto a cargo de las jurisdicciones, asumiendo una tasa efectiva promedio para cada impuesto y para el conjunto de las jurisdicciones, aplicables a la base estimada para cada jurisdicción. El método implica definir promedios ponderados por factores de orden tecnológico (tanto del lado de la demanda como de la oferta de bienes públicos), generando de esta manera incentivos para una labor fiscal eficiente. El desafío técnico es poder fijar estándares no sujetos a modificaciones mediante posibles juegos estratégicos de los gobiernos y aislar los componentes políticos que en el pasado han influido en los recursos recaudados y los gastos incurridos por los gobiernos¹².

Las jurisdicciones que operen con costos por debajo de los estándares y con rendimientos tributarios por encima de los correspondientes estándares, habrán de

¹¹ Detalles en Piffano, H. (1998a) y (1999b) y Nota 4 en este libro.

¹² Ambos aspectos son relevantes pues las estimaciones deberán basarse inevitablemente en datos económicos y fiscales del pasado. Para un ejemplo de aplicación empírica del método ver Piffano, H. (1998d) y Nota 5 en este libro.

beneficiarse con el régimen. Las jurisdicciones, no obstante, se reservan la atribución de fijar gastos y tributos propios, respetando claro los límites que habrán de establecer las reglas macrofiscales. Podrían inclusive disponer el no uso de determinado impuesto que haya sido descentralizado¹³ o realizar gastos por encima de los estándares postulados para determinada función. Pero ello implicará, en el primer caso, sustituir fuentes de financiamiento y, en el segundo, a redistribuir recursos entre funciones o recurrir a mayor presión tributaria local para cumplir con sus objetivos de política. Su decisión individual afectará asimismo los promedios que surjan de las estimaciones, beneficiando al resto de las provincias sin poder mejorar su situación individual en materia de las transferencias. Se evita de esta manera la posibilidad de conductas estratégicas de los gobiernos tendientes a influir individualmente en el resultado del reparto¹⁴.

(II) El segmento de las inversiones para infraestructura económico y social, se determinaría mediante un sistema de programación de inversiones públicas federales, en el que los proyectos de cada jurisdicción habrán de competir sobre la base de un **Sistema Federal de Inversión Pública** que distingue a los siguientes rubros:

- Obras de vialidad
- Plan de viviendas populares
- Obras de infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud)
- Obras de infraestructura de servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
- Otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía, por lo no incluidos en a), y otros)
- Subsidios a actividades económicas (incluye gasto tributario)

Capítulos específicos de la Ley – Convenio deberán establecer la forma de estimar las necesidades de gasto en cada uno de los subrubros detallados previamente. Se sugiere no obstante como metodología general de procedimiento administrativo, seguir los lineamientos del régimen de la Ley Nacional N° 24.354. La propuesta implica rever y eliminar una cantidad importante de fondos con afectación específica actualmente vigentes.

(III) y (IV) Los segmentos del gasto referentes al sistema de seguridad social y de deuda pública consolidada al momento de entrar en vigencia el nuevo acuerdo (excluyendo la nueva deuda hacia adelante), se deben estimar en base a proyecciones de las obligaciones hasta su extinción¹⁵. Se sugiere la intervención o auditoría de entes no gubernamentales para avalar dichas proyecciones.

(V) Finalmente, el Fondo para Emergencias Provinciales debería constituirse con una porción significativa de los ATN (se sugiere el 80% del total admitido por la ley-

¹³ Para el caso de provincias que gozan del recurso petrolero (regalías) esto es muy posible que suceda, como, por ejemplo, en Canadá con la provincia de Alberta, que no tiene impuesto a las ventas o las transacciones alguno en su sistema tributario.

¹⁴ Ver Piffano, H. (2003h) y Nota 6 en este libro.

¹⁵ Esta necesidad de financiamiento, naturalmente estará sujeta al resultado de las negociaciones que el gobierno nacional concrete con los acreedores de la deuda pública en *default consolidada* en el gobierno nacional, es decir, conteniendo los programas de financiamiento ordenado (PFO) concertados con las provincias.

convenio, estimado en el 1% de la masa coparticipable como rige hoy) y un aporte provincial de una cierta proporción (a definir en la ley-convenio) de los recursos recibidos por cada jurisdicción del fondo coparticipable. La aplicación de estos fondos para el financiamiento de situaciones adversas individuales de cada jurisdicción, debe ser evaluada y monitoreada por el OFF. La idea subyacente de este esquema es “federalizar los salvatajes”.

El sistema de reparto así definido garantiza un esquema de transferencias de nivelación, donde se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias y también en los costos requeridos para la provisión de los bienes públicos. Además, durante un período largo de transición, operaría por el “incremento de los recursos”, previendo en este sentido una salvaguardia general a favor de los gobiernos para respetar los niveles absolutos de recursos recibidos al momento de iniciarse la aplicación del nuevo acuerdo. Esta garantía será decreciente y se agotaría en 5 años (decreciendo 20% por año).

Se destaca finalmente que el sistema de asignaciones de fondos o las transferencias a cada jurisdicción, tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos provinciales propuesto, se transforma esencialmente en un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones por lapsos predeterminados. Se elimina la prociclicidad que resultaría de la aplicación de porcentajes sobre las sumas efectivamente recaudadas. Los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las aludidas sumas absolutas, deben ser derivados al fondo de estabilización. A la inversa ocurriría en momentos de descenso en la masa, en que se podrá recurrir a recursos acumulados en el fondo, permitiéndose así mantener un comportamiento estable de las variables fiscales a lo largo del ciclo. Se sugiere considerar estos recursos acumulados como inembargables y sujetos al aludido mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los recursos, y que su administración sea confiada al Banco Central de la República Argentina.

Pilar 4: La nueva institucionalidad del sistema fiscal federal

Debe contemplar:

- (i) La conformación del nuevo Organismo Fiscal Federal – previsto en la Constitución -, que garantice la permanencia y cumplimiento efectivo del nuevo acuerdo fiscal federal. Las decisiones fiscales quedan no obstante sujetas a la aprobación de los legislativos.
- (ii) Muy esencialmente, se garantice el objetivo de prever un mecanismo institucional que contenga la suficiente flexibilidad para que el acuerdo fiscal federal pueda adecuarse a las situaciones cambiantes de la realidad, evitando su violación en el corto o mediano plazo. En ello radica la labor relevante del OFF quien tendría a su cargo con cierta periodicidad preestablecida (por ejemplo cada cinco años) las posibles modificaciones de los estimadores de necesidades fiscales y capacidades tributarias de las jurisdicciones. Todo sujeto no obstante, a la aprobación de los legislativos, como se indicara previamente.

En este sentido, se resalta:

- a) Ningún sistema puede pretender congelar la realidad por tiempo indefinido.
- b) Las adaptaciones del sistema fiscal federal a las situaciones cambiantes, deben necesariamente estar previstas en el acuerdo federal evitando improvisaciones,

- con la consiguiente presencia de conductas oportunistas o estratégicas de ambos niveles de gobierno.
- c) Las cuestiones fiscales y financieras que afectan a una provincia o jurisdicción, afectan al conjunto de las jurisdicciones. Los problemas regionales deben federalizarse y no nacionalizarse.
- (iii) El diseño institucional debe garantizar que no se agregue simple burocracia al sistema actual o que no reproduzcan los defectos del sistema de decisiones políticas del actual sistema. Se sugiere organizar el ente a partir de la actual Comisión Federal de Impuestos, con competencias y atribuciones por cierto ampliadas.
- (iv) Finalmente, los Acuerdos sobre Administración Tributaria Federal, que junto a las reglas macrofiscales habrán de asegurar un federalismo responsable, consistente en:
- a) Garantizar un sistema informático armonizado entre la Nación y las Provincias, sobre la base de una misma plataforma tecnológica (ampliación del programa Osiris Rentas).
 - b) Centralización de registros que permita contar con una base federal compartida de contribuyentes (cuitificación y cuenta única tributaria), tanto de personas físicas como de sociedades, con un registro federal de personas y sociedades, un registro federal compartido de bienes registrables (catastros y parque automotor), titularización de inmuebles y automotores, valuaciones fiscales de inmuebles y automotores.
 - c) Intercambio de información sobre recaudaciones tributarias, en particular de los impuestos con bases tributarias compartidas entre la Nación y las Provincias.
 - d) Un rediseño del esquema institucional de operación de los entes recaudadores nacional y provinciales, que independicen su accionar de los gobiernos de turno y permita el control cruzado federal.

5. Comentario final

Las ideas adelantadas sobre los cuatro pilares para la reforma del acuerdo fiscal y financiero federal, constituyen un conjunto armónico de principios que son fuertemente complementarios o interdependientes entre sí. La ausencia de alguno de ellos habrá de debilitar e inclusive frustrar el logro de metas razonables en los objetivos propuestos por los restantes.

El sistema de reparto y los acuerdos de reforma institucional propuestos, garantizan un esquema de transferencias de nivelación, donde se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias y también en los costos requeridos para la provisión de los bienes públicos. Además, durante un período de transición, operaría básicamente por el incremento de los recursos, previendo en este sentido una salvaguardia general a favor de los gobiernos para respetar los niveles absolutos de recursos recibidos al momento de iniciarse la aplicación del nuevo acuerdo. Esta garantía sería no obstante decreciente y se agotaría en 5 años (decreciendo 20% por año).

La propuesta se ciñe muy particularmente a los presupuestos exigidos por el art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional reformada: *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones..., siguiendo criterios objetivos de reparto...que contemplen los principios de equidad, solidaridad y al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades...”*.

Es un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones por lapsos predeterminados (por ejemplo, cada 5 años). Se elimina la prociclicidad que resultaría de la aplicación de porcentajes sobre las sumas efectivamente recaudadas y se posibilita el ajuste ante situaciones cambiantes. Los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las aludidas sumas absolutas, deben ser derivados al Fondo de Estabilización. Se sugiere considerar a estos recursos acumulados como inembargables y sujetos al aludido mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los recursos, y que su administración sea confiada al BCRA.

La visión del autor es que restringir la discusión del acuerdo federal al tema exclusivo de la primaria y secundaria, es incompleto y asegura un pronto fracaso. Las decisiones sobre redistribución de recursos del fondo común, constituye un juego de suma cero y los resultados del este juego ya han sido analizados en la literatura de elección pública. La “circularidad de Condorcet” en los resultados, augura un constante replanteo y debate de cuestiones que resultan esenciales para el desempeño de cualquier federación. En un escenario de muy débil institucionalidad, el esfuerzo debe ser mejorar las instituciones, acordando reglas de juego estables, con esquemas de incentivos institucionales adecuados y mecanismos de ajuste predeterminados que eviten los cambios estratégicos y discrecionales que han sido la constante durante las últimas décadas en el proceso del federalismo argentino.

Los problemas económicos de la Argentina no radican meramente en “malos planes económicos”. Los planes económicos responden a funciones objetivos de los representantes en los gobiernos y pueden resultar inconsistentes o malos desde el punto de vista de la función de bienestar social¹⁶. La raíz de los problemas es entonces la forma en que las decisiones colectivas son adoptadas y tiene origen constitucional. La reforma institucional propuesta pretende garantizar el encuadre normativo que contenga los incentivos adecuados para coadyuvar al diseño de funciones objetivos de los representantes compatibles con el bienestar general.

Se insiste finalmente: la crítica de algunos expertos respecto a la inviabilidad de crear instituciones fiscales y financieras como las indicadas en la propuesta, asumiendo gobiernos débiles que habrán de violar tales reglas, es aceptar de lleno la alternativa de una política fiscal y financiera errónea, es decir, ineficiente y dañina desde todo ángulo. Es aceptar la prociclicidad, la ineficiencia y la falta de equidad y solidaridad, sin intentar evitar estos problemas. La solución no es hacer más fácil las decisiones discrecionales inadecuadas y dejar expeditas las puertas para conductas estratégicas de los gobiernos de turno, nocivas desde el punto de vista del bienestar general, sino generar “costos de transacción” para la toma de decisiones públicas erróneas y establecer en cambio mecanismos de incentivos virtuosos, mediante las necesarias reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas contenidas en el nuevo diseño institucional del acuerdo federal.

Seguidamente se transcribe un proyecto de Ley Convenio que contiene los lineamientos adelantados en esta nota, en base a los contenidos de las notas previas.

¹⁶ En estas funciones objetivo de los representantes pesan las preferencias del votante mediano, pero también la de los grupos de influencia. Los equilibrios de Nash resultantes - implícitos en dichas funciones objetivo - pueden diferir muy marcadamente de los equilibrios paretianos (aquellos que maximizan el bienestar general).

**PROYECTO DE LEY FISCAL Y FINANCIERA FEDERAL
SISTEMA FEDERAL DE CONCERTACION PARA LA COORDINACION Y
ARMONIZACION FISCAL Y FINANCIERA INTERJURISDICCIONAL**

Por Dr. Horacio L. P. Piffano

**(PROYECTO DE LEY-CONVENIO PARA CUMPLIR CON LA DIRECTIVA DEL
ART. 75 INCISO 2° Y DISPOSICION TRANSITORIA SEXTA DE LA CONSTITUCION
NACIONAL REFORMADA EN 1994)**

TITULO PRIMERO

**DEL SISTEMA FEDERAL DE CONCERTACION PARA LA COORDINACION Y
ARMONIZACION FISCAL Y FINANCIERA INTERJURISDICCIONAL**

Artículo 1°. La presente Ley Convenio instituye el nuevo orden fiscal y financiero federal que habrá de regir en forma permanente las relaciones fiscales y financieras de los niveles de gobierno Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 2°. El presente acuerdo federal identifica como pilares esenciales del nuevo orden federal a:

- a) El nuevo Sistema Tributario Federal.
- b) Las Reglas Macrofiscales.
- c) El Sistema de Asignación de Fondos o la Coparticipación Federal de Impuestos.
- d) El nuevo Esquema Institucional del Sistema Fiscal Federal.

Artículo 3°. El nuevo Sistema Tributario Federal legislado en el Título Segundo, que produce una mayor descentralización de bases tributarias a los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales (en adelante gobiernos subnacionales) a fin de reforzar el principio de correspondencia fiscal a nivel subnacional, será complementado por un Sistema de Transferencias de Igualación o Nivelación de Oportunidades, tal cual es legislado en el Título Cuarto.

Artículo 4°. El nuevo sistema de coordinación fiscal y financiera interjurisdiccional, instituido por la presente Ley Convenio, a través de las disposiciones del Título Tercero y del Título Cuarto, sustituye al régimen de coparticipación federal de impuestos de la Ley N° 23.548 y modificatorias y demás Acuerdos y/o Pactos Fiscales celebrados entre la Nación y los gobiernos provinciales. La organización institucional del acuerdo fiscal federal detallado en el Título Quinto, reglamenta la directiva constitucional del artículo 75 inciso 2°, sexto párrafo, de constitución de un Órgano Fiscal Federal encargado del control del nuevo acuerdo, con la creación del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera y la Comisión Fiscal Federal.

TITULO SEGUNDO

EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL

Artículo 5°. En armonía con el régimen rentístico o tributario federal previsto por la Constitución Nacional, establécese la siguiente distribución de potestades tributarias a los diferentes niveles de gobierno:

- a) Serán de legislación exclusiva del nivel federal o nacional de gobierno:
- Los Impuestos que gravan el Comercio Exterior (ICE).
 - El Impuesto al Valor Agregado (IVA).
 - El Impuesto a las Ganancias de Sociedades (IGS).
 - El Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas (IGPF).
 - El Impuesto Nacional a los Bienes Personales (IBP).
 - Impuesto Nacional a los Combustibles Líquidos (INCL)
 - Las regalías, canon e impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables, ubicados en territorios de dominio nacional (RN).
 - Las Contribuciones al Sistema Nacional de la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores (CSNSS).
 - Otros tributos nacionales no contemplados explícitamente en el presente artículo (OI).
- b) Serán de legislación exclusiva de los gobiernos de Provincias:
- El Impuesto a las Ventas Minoristas para Medianos y Grandes Contribuyentes (IPVM) y de Patentes o Módulos para Pequeños Contribuyentes (IP).
 - El Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas (IPGPF).

- Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales (ABP).
- El Impuesto a los Consumos Específicos (ICE).
- El Impuesto Provincial al Uso de Combustibles (IPUC).
- El Impuesto Inmobiliario (II).
- El Impuesto Automotor (IA).
- Las Contribuciones de Mejoras (CM).
- Tasas por Servicios no Municipalizados (TP).
- Las regalías, canon e impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables, ubicados en territorios de dominio de cada jurisdicción (RP).
- Contribuciones al Sistema Provincial de Seguridad Social (CSPSS)

Serán de legislación exclusiva de los gobiernos Municipales:

- Tasas retributivas de servicios de alumbrado, barrido y limpieza, con tasas que guarden razonable relación con el costo de su provisión (TSM).
- Tasas por Mantenimiento de Caminos y Guías, con tasas que guarden razonable relación con el costo de la obra o servicio (TMMCyG).
- Otras tasas por servicios descentralizados en los municipios, con tasas que guarden razonable relación con el costo del servicio (OTSM).

Las provincias introducirán las reformas tributarias propias requeridas en un todo de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y lo dispuesto en los restantes artículos de esta Ley Convenio, con vigencia a partir del inicio del presente acuerdo federal. Los contribuyentes considerados “pequeños” a los fines del Impuesto de Patentes o Módulos corresponderán a los asimilados al régimen de Monotributo del actual régimen tributario nacional que mantiene su vigencia. Las provincias pueden decidir la descentralización hacia los municipios de sus impuestos Inmobiliario y Automotores o prever la posibilidad del establecimiento de alícuotas adicionales municipales en los mismos o descentralizar o transferir el cobro o la recaudación total o parcial de estos dos impuestos.

Artículo 6°. A los fines de lograr una adecuada armonización tributaria, que posibilite un desempeño eficiente y equitativo de los sistemas tributarios nacional y subnacionales, se establece:

- (A) Para los impuestos cuyas fuentes o bases son asignadas en forma concurrente a la Nación y a las provincias, según el detalle del artículo 5°, a saber: IVA/IPVM; Monotributo/IP; IGP/PGPF; IBP/ABP; INCL/IPUC; RN/RP; y, CSNSS/ CSPSS:

- 1) Las definiciones de las bases tributarias, las exenciones, los diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial entre actividades, serán uniformes sobre la base de la legislación correspondiente al impuesto nacional.
- 2) Las alícuotas generales sumadas de la Nación y las provincias, no deben superar ciertos límites de presión tributaria nominal. Estos límites deben ser fijados por el Órgano Fiscal Federal, que se crea en el Título Quinto, y ser sometidos para aprobación del Congreso Nacional a través de una Ley Convenio Impositiva Federal, a ser ratificada por las legislaturas provinciales adherentes a la presente Ley Convenio.
- 3) En correspondencia con el apartado anterior, las alícuotas generales que establezcan los gobiernos provinciales, por sobre las correspondientes alícuotas nacionales, no deben superar los límites que a tal efecto establezca el Órgano Fiscal Federal, y deben ser incorporadas en la Ley Convenio Impositiva Federal.
- 4) La Ley Convenio Impositiva Federal, establecerá asimismo que las regalías, canon o los gravámenes sobre explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo que establezcan los gobiernos provinciales, no podrán generar un rendimiento superior a la participación proporcional que en concepto del correspondiente tributo, regalía y/o canon haya recibido la respectiva provincia, en el último ejercicio fiscal cerrado el 31 de diciembre de
- 5) La Ley Convenio Impositiva Federal, establecerá el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas. Este monto debe quedar sujeto a la revisión periódica por parte del Órgano Fiscal Federal. El impuesto será de alícuota única y su monto será deducible del Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas.

(B) Para los impuestos asignados con carácter exclusivo a las Provincias, según el detalle del artículo 5°:

- 1) Deberá consensuarse, dentro del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera con la intervención de la Comisión Fiscal Federal según se prevé en el Título Quinto, una legislación uniforme con respecto a bases tributarias, exenciones, diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial entre actividades.
- 2) Las alícuotas generales serán fijadas por cada provincia, con las limitaciones específicas y generales de armonización tributaria contempladas en la presente Ley Convenio.

Artículo 7°. Las provincias que adhieran a la presente Ley Convenio, se comprometen a la eliminación total de los Impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos, en tanto ellos son

sustituidos por los nuevos tributos descentralizados, así como todo otro tributo que resulte en pugna con el nuevo orden federal instituido por esta Ley Convenio, y a promover la derogación de los tributos municipales que asimismo contravengan el nuevo sistema tributario federal. Asimismo, toda futura creación de impuestos o tributos sobre bases concurrentes entre la Nación y las provincias, deberán ser sometidas a consideración del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, previa intervención de la Comisión Fiscal Federal, según se legisla en el Título Quinto, de manera de consensuar por esa vía la modificación del sistema tributario federal y sus consecuencias sobre el resto del acuerdo fiscal federal. Esta previsión no deberá aplicarse para los tributos de legislación exclusiva de los respectivos niveles de gobierno. Las leyes tributarias que se dicten en contravención a lo dispuesto en el presente Título Segundo, serán nulas de nulidad absoluta por aplicación de la presente Ley Convenio y las disposiciones constitucionales sobre las que la misma se basa. Los contribuyentes tendrán la posibilidad de recurrir por la vía administrativa y judicial que corresponda, para solicitar la nulidad del gravamen cuestionable, según lo previsto en el Título Quinto.

Artículo 8°. Defínase como la “masa a coparticipar” entre el gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al producido de los siguientes tributos nacionales:

- El Impuesto al Valor Agregado hasta el límite de aplicación de la alícuota del 12%.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades hasta el límite de la tasa del 25%.
- Resto de los impuestos nacionales coparticipados, que excluyen a los Gravámenes sobre el Comercio Exterior, sin límite.
- Otros impuestos de legislación nacional existentes o a crearse no contemplados explícitamente en el artículo 5°, sin límites.

Artículo 9°. Los recursos contemplados en la “masa a coparticipar” serán distribuidos según los criterios legislados en el Título Cuarto, previa deducción de los que fueren afectados a fines específicos, según la previsión constitucional del artículo 75 inciso 3° y habiéndose agotado la instancia prevista en el artículo 10° de la presente Ley Convenio.

Artículo 10°. Derógase las leyes (Coparticipación Vial, Fondo del Tabaco, FONAVI, Fondo del Conurbano Bonaerense, etc.), así como todas las afectaciones de recursos cualquiera fuere la norma legal por la que hubieren sido creadas. Las futuras afectaciones de recursos que pudiere disponer el Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inciso 3°, deberán justificarse solamente en la medida que no fuere posible su financiamiento mediante el producido de las alícuotas excedentes de que dispone el

Gobierno Nacional en virtud de los límites establecidos a la masa a coparticipar en el artículo 7°. Esta justificación deberá consensuarse en el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, previa intervención de la Comisión Fiscal Federal, según se legisla en el Título Quinto.

Artículo 11°. Las exenciones o promociones de actividades, cualquiera fuere su naturaleza, que impliquen gasto tributario, no serán deducibles a los fines del cálculo de la masa coparticipable. El gasto tributario pertinente deberá incorporarse dentro del rubro “Infraestructura Económica y Social”, en concepto de “Subsidio a las actividades económicas”, como se detalla en el artículo 34.

TITULO TERCERO

LAS REGLAS MACROFISCALES DEL NUEVO ORDEN FEDERAL

Artículo 12°. Créase el “Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas”, el que será alimentado de las siguientes fuentes:

- a) El producido de la venta o liquidación de activos físicos y financieros del gobierno nacional producto de privatizaciones.
- b) Los excedentes de recursos por resultados con superávits de las finanzas públicas consolidadas, de acuerdo a lo normado en el artículo 13.
- c) El producido de las colocaciones financieras de lo acumulado en el mismo Fondo.
- d) Los subsidios, donaciones o legados efectuados al Gobierno Nacional, siempre que no estuviere identificado por el donante el destino específico de los fondos.
- e) El 80% del monto previsto en los presupuestos anuales del Gobierno Nacional como Aportes del Tesoro Nacional (ATN) con destino a Provincias y Municipios. El monto total de los ATN no podrá superar el 1% de la masa coparticipada en el ejercicio inmediato anterior.

Artículo 13. Los recursos tributarios que se distribuyan a los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo a los criterios establecidos en el Título Cuarto, no podrán exceder los montos del gasto consolidado a financiar allí determinados. Cuando la recaudación efectiva supere tales montos, los excedentes deben ser derivados al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas.

Artículo 14. Cuando las necesidades de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, determinadas de acuerdo a los criterios establecidos en el Título Cuarto, superen al promedio móvil simple de la recaudación efectiva del mes pertinente, correspondiente a los últimos cinco ejercicios, de disponerse de recursos acumulados en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, los mismos serán prorrateados a los distintos niveles de gobierno en forma automática, siguiendo los mismos procedimientos administrativos empleados en la distribución de los montos determinados en el Título Cuarto.

Artículo 15. A los fines del cumplimiento de los artículos 13 y 14, las necesidades de financiamiento de los distintos niveles de gobierno, establecidos según los criterios del Título Cuarto, deben ser divididas en doceavos, para su comparación con lo efectivamente recaudado a fin de cada mes y con el promedio calculado según el artículo 14. Las diferencias entre necesidades mensuales y recaudación efectiva mensual, cuando esta última resulte mayor a tales necesidades, o el promedio móvil de la recaudación efectiva correspondiente al mes, cuando esta resulte menor a las mismas, deberán ser compensadas – derivando recursos excedentes al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas o detrayendo fondos del mismo, respectivamente - en forma proporcional, en el mes inmediato posterior.

Artículo 16. Las transferencias de fondos del sistema que se legisla en el Título Cuarto y en el presente Título Segundo, serán diarias e instrumentadas a través del Banco de la Nación Argentina.

Artículo 17. La administración del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas estará a cargo del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Los fondos administrados por este concepto no formarán parte del patrimonio del BCRA; no podrán ser tenidos en cuenta como reserva monetaria del BCRA a los fines del cumplimiento de las normas monetarias que en su momento rijan; deberán ser objeto de administración separada y con identificación en cuentas individuales de cada una de las jurisdicciones – Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires - que participan del acuerdo federal instituido en la presente Ley Convenio, previa deducción de los montos que se indican en el artículo siguiente; y, seguirán los mismos criterios expuestos en el Título Cuarto para los fondos distribuidos. Las colocaciones financieras transitorias de los fondos acumulados, deberán garantizar la condición de liquidez suficiente y necesaria a todo fondo de contingencia.

Artículo 18. Los montos del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas asignables a cada jurisdicción en su respectiva cuenta, según lo indicado en el artículo 17, sufrirán una deducción proporcional equivalente al porcentaje que establezca el Órgano Fiscal Federal, los que junto con los montos provenientes de los Aportes del Tesoro Nacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12, serán imputados a una cuenta separada, bajo la denominación de “Fondo para Emergencias Provinciales”, destinada a financiar salvatajes financieros especiales de los gobiernos subnacionales.

Artículo 19. El BCRA y el Banco de la Nación Argentina adecuarán los procedimientos administrativos a fin de garantizar la necesaria agilidad de los mismos de manera de dar cumplimiento de la disposición de distribución diaria de los fondos a las jurisdicciones, según corresponda por lo normado en la presente Ley Convenio. El costo de administración del servicio de administración del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas de parte del BCRA será remunerado a ésta institución mediante una comisión del ...% sobre los rendimientos de la aplicación transitoria de los recursos y será debitada al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas mensualmente al cierre de las operaciones del último día hábil de cada mes.

Artículo 20. Los costos del sistema de distribución automática y diarias de los fondos que requiere el funcionamiento de la presente Ley Convenio para el Banco de la Nación Argentina, serán recompensados al mismo y estimados sobre la base del promedio histórico de los costos incurridos en la administración de los fondos de la Ley N° 23.548, y descontados mensualmente a favor de este Banco al cierre de operaciones del último día hábil de cada mes, debiendo ser distribuido este débito entre las jurisdicciones en proporción a los fondos girados a cada una.

Artículo 21. Todos los niveles de gobierno o jurisdicciones que participan del presente acuerdo federal, no podrán hacer uso del crédito por encima de los límites establecidos en este artículo. El límite de la deuda total por todo concepto no podrá superar el 30% del valor capitalizado del promedio móvil de los recursos corrientes de los últimos cinco ejercicios fiscales – incluyendo como tales a los recursos tributarios y no tributarios propios y los provenientes del sistema de coparticipación establecidos en el Título Cuarto. La capitalización se calculará sobre la base de la tasa de interés pasiva promedio del sistema bancario nacional correspondiente al año respectivo, según determine el BCRA.

Artículo 22. A los fines de la estimación de la deuda por todo concepto establecida en el artículo anterior, se deberán tener en cuenta:

- a) La deuda consolidada en títulos públicos de largo plazo;
- b) Las letras de tesorería;
- c) Los préstamos bancarios o de instituciones financieras nacionales, internacionales o de organismos multilaterales de crédito;
- d) Toda deuda instrumentada mediante papeles cotizables o no cotizables en Bolsas de Valores;
- e) La deuda flotante compuesta por la deuda con proveedores y contratistas, la deuda en sueldos y jornales de los agentes públicos y todo otro concepto de deuda flotante que supere una antigüedad de seis meses;
- f) La deuda contingente derivada de los avales y/o garantías otorgadas a entes públicos y privados por el total de lo avalado o garantizado;
- g) Los pasivos contingentes derivados de otras acciones de Gobierno, como los eventuales compromisos derivados de juicios al Estado pendientes de resolución judicial, los derivados de regulaciones gubernamentales y de la modificación de contratos con entes públicos y privados. El monto de estas contingencias deberán estimarse sobre la base de evaluaciones de entes independientes del gobierno.

Artículo 23. Los representantes, funcionarios y/o agentes públicos que autorizaren excesos de endeudamiento por sobre los límites establecidos en el artículo anterior, incurrirán en el delito de malversación de fondos públicos e incumplimiento de los deberes de funcionario público. La jurisdicción que hubiere convalidado por mayoría de votos de su poder legislativo los excesos de endeudamiento, podrá ser objeto de intervención federal de acuerdo con los procedimientos que se legislan en el Título Quinto.

Artículo 24. Cuando la evolución de las finanzas públicas de una jurisdicción fuere negativa, cualquiera fueren sus razones, incidiendo en aumentar el coeficiente de endeudamiento por encima del límite establecido en el artículo 21, el respectivo gobierno deberá generar el superávit primario necesario en el ejercicio fiscal inmediato posterior a fin de retornar al límite permitido. Si la modificación de las finanzas públicas planteara una situación de emergencia fiscal, el gobierno respectivo puede solicitar tratamiento especial de salvataje en los términos y procedimientos legislados en el Título Quinto, sin que esto exima de las responsabilidades imputables a los funcionarios que hubieren violado las disposiciones de las leyes de la propia jurisdicción, las leyes federales con aplicación en la jurisdicción y el presente acuerdo federal, según lo tipificado en el artículo anterior.

Artículo 25. En el espíritu de asegurar un comportamiento prudente y responsable de las finanzas públicas consolidadas, el Congreso Nacional podrá dictar Leyes de

Responsabilidad Fiscal que introduzcan restricciones adicionales al uso de instrumentos tributarios, de gasto o uso del crédito establecidos en la presente Ley Convenio. En tal caso, se deberá requerir la intervención del Órgano Fiscal Federal para que considere la extensión de la aplicación de la pertinente normativa a las jurisdicciones subnacionales, a fin de generar un clima de confianza sobre la solvencia y sustentabilidad fiscal consolidada, que beneficie a la federación en su conjunto.

TITULO CUARTO

SOBRE LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LOS NIVELES DE GOBIERNO Y EL REPARTO DE LA MASA A COPARTICIPAR

ARTICULO 26. A los fines de posibilitar el adecuado tratamiento de las finanzas públicas federales y el diseño de la metodología que cumplimente las disposiciones del artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional, defínese a los siguientes segmentos del gasto público consolidado a financiar:

- a) Los gastos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales.
- b) Los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social.
- c) Las transferencias al sistema público de seguridad social.
- d) Los servicios de la deuda pública consolidada al 31 de diciembre de
- e) El Fondo para Emergencias Provinciales.

Las previsiones de gastos y su financiamiento deberán efectuarse para un período mínimo de tres ejercicios.

Artículo 27. Establécese la siguiente metodología para calcular las necesidades de gasto en la prestación de los servicios gubernamentales de los gobiernos subnacionales:

- a) Se calcularán los gastos de operación y transferencias corrientes por habitante de las siguientes finalidades o funciones: Educación Preprimaria y Primaria, Educación Secundaria o EGB y Polimodal, Salud, Justicia, Seguridad, Administración General, Cuidado del Medio Ambiente, Ciencia y Técnica, Asistencia Social y Otros Sin Clasificar.
- b) El cálculo estará a cargo de la Comisión Fiscal Federal que se crea en el Título Quinto, y se efectuará mediante la estimación de una función estadística representativa del promedio de gasto pertinente para cada función a cargo de las jurisdicciones y teniendo

en cuenta las variables o los determinantes básicos, como: población, urbanización (proporción de la población urbana respecto al total de la población), dispersión geográfica (habitantes por Km² de áreas habitadas o habitables de cada jurisdicción), producto bruto geográfico por habitante, condición de pobreza (población con necesidades básicas insatisfechas), clima (temperatura), condición geográfica (nivel respecto al mar), costo salarial promedio de la región (según datos del Sistema Unico de Seguridad Social) y grado de representación política (número de legisladores totales por habitante de la pertinente jurisdicción en el Congreso Nacional). El ajuste debe adoptar la forma funcional que mejor se adapte estadísticamente, a juicio de la Comisión Fiscal Federal.

- c) Para estimar la necesidad de financiamiento de cada jurisdicción se sustituirá en la función ajustada el valor de la variable explicativa correspondiente a la jurisdicción y se asignará el valor promedio del conjunto nacional a la variable representación política.

Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las necesidades de gasto estimadas de acuerdo al método indicado, se deberán deducir los gastos a cargo del Gobierno Nacional por los servicios de Justicia y Seguridad, en la magnitud correspondiente a los gastos ejecutados por el Gobierno Nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta deducción será practicada todos los años, mientras no que se acuerde el traspaso pleno de estos servicios a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El cálculo de este gasto estará a cargo del Órgano Fiscal Federal.

En los casos de jurisdicciones en las que se demuestre que las instituciones prestadoras de los servicios de salud y educación atienden a habitantes provenientes de otras jurisdicciones en una proporción superior al 10% del total de los usuarios, deberán ser compensadas por las jurisdicciones de origen del usuario, en proporción al excedente de los usuarios atendidos por sobre el porcentaje indicado precedentemente. A tal fin, se estimarán las per capita como promedio del gasto corriente total de la institución afectada dividido el número total de usuarios atendidos por la misma.

Artículo 28. Establécese la siguiente metodología para establecer la capacidad tributaria de cada jurisdicción subnacional:

- a) Sobre la base de la asignación de las potestades tributarias establecidas en el Título Segundo, se identificará para cada impuesto la variable directa o más próxima a la base imponible.
- b) Sobre la base de la recaudación efectiva o imputable a cada jurisdicción, se determinará la tasa efectiva del impuesto por jurisdicción.

- c) Se procederá al cálculo de una función de recaudación, mediante el ajuste estadístico de datos de panel, de las series correspondientes a los últimos cinco años de recaudación propia o imputable a cada jurisdicción, utilizando como variable explicativa la variable correspondiente a la base gravada y la alícuota efectiva correspondiente. La forma funcional del ajuste corresponderá a aquella que mejor se adapte estadísticamente.
- d) La estimación de la capacidad tributaria de cada jurisdicción se efectúa sustituyendo en la función estimada los datos de la correspondiente base tributaria de cada jurisdicción y aplicando la alícuota efectiva promedio del conjunto nacional.

Artículo 29. Defínese como Transferencia de Nivelación o Igualación de Oportunidades de las finanzas públicas subnacionales, a la diferencia entre la necesidad de gasto estimada según el artículo 27 y la capacidad tributaria estimada según el artículo 28, deducidas las Transferencias Condicionadas previstas en el artículo 31.

Artículo 30. Para calcular las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes de los servicios gubernamentales a cargo del gobierno nacional, a saber: Defensa, Seguridad, Justicia, Relaciones Exteriores y Culto, Cuidado del Medio Ambiente, Educación Universitaria, Ciencia y Técnica, Asistencia Social, Administración General y Otros sin Clasificar, se promediarán los gastos ejecutados a valor constante en los últimos cinco ejercicios fiscales. En el presupuesto nacional se incluirá adicionalmente como Aportes del Tesoro Nacional con destino a provincias y municipios, un importe no mayor al 1% de la masa coparticipada en el ejercicio inmediato anterior, debiéndose contemplar lo dispuesto por el artículo 12, inciso e), de la presente Ley Convenio.

Artículo 31. Los programas sectoriales a cargo del Gobierno Nacional que impliquen transferencias de fondos a las provincias, serán descentralizados a los gobiernos provinciales en calidad de “Transferencias Condicionadas”. Estas transferencias deben ser diferenciadas en sus componentes “para erogaciones corrientes” y “para erogaciones de capital”. Las destinadas a financiar erogaciones corrientes, deben ser deducidas de las transferencias de nivelación contempladas en el artículo 29. Las destinadas a erogaciones de capital, deben ser contempladas en el rubro “Infraestructura económica y social” y en el correspondiente subrubro, según se contempla en el artículo 34.

Artículo 32. Para el cálculo de la capacidad tributaria a cargo del gobierno nacional se promediarán los resultados de las recaudaciones de los impuestos asignados según el Título Segundo, de los últimos veinte ejercicios, sobre la base del ajuste estadístico pertinente, empleando como variables explicativas la variable correspondiente a la base, la de la

alicuota efectiva y una “dummy” o variable de ajuste para cada evento especial detectado en el correspondiente ejercicio (por ejemplo, catástrofes naturales, planes especiales de moratoria, cambios en las alícuotas, etc.).

Artículo 33. Las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes y de capacidades tributarias propias de los gobiernos, calculados según las disposiciones de los artículos anteriores, son valores de referencia, estándares o valores postulados, y su estimación se efectúa exclusivamente con el objeto de determinar las asignaciones de recursos de la masa a coparticipar. Las asignaciones o transferencias a los gobiernos nacional y provinciales correspondientes a los servicios gubernamentales, o las sumas fijas que se determinen en función de las salvaguardias a los gobiernos sobre los mínimos a recibir según las transferencias presentes que dispone el artículo 39, son de libre disponibilidad (no condicionadas). Cada jurisdicción podrá fijar el nivel y composición de su presupuesto de gastos y establecer las alícuotas impositivas para los tributos asignados según lo previsto en el Título Segundo, con total autonomía fiscal, respetando no obstante las normas de armonización tributaria establecidas en el Título Segundo, y el cumplimiento de los límites al endeudamiento previstos en el Título Tercero.

Artículo 34. Las necesidades de gasto de infraestructura económica y social, se determinarán sobre la base del Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones. El Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones debe contemplar los siguientes componentes:

- a) Obras de vialidad
- b) Plan de viviendas populares
- c) Obras de infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud)
- d) Obras de infraestructura de servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
- e) Otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía, por lo no incluidos en a), y otros)
- f) Subsidios a actividades económicas

Los proyectos deben estar incorporados en el Sistema Federal de Inversión Pública, que seguirá los lineamientos de la Ley Nacional N° 24.354 que creara el Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Una Ley Convenio Complementaria, con proyecto a elaborar por el Órgano Fiscal Federal que se crea en el Título Quinto, deberá establecer la forma de estimar las necesidades de gasto en cada uno de los subrubros detallados en este artículo. Para el caso de Obras de Vialidad, se deberá consensuar la afectación del producido del Impuesto al Uso de los Combustibles, que queda descentralizado según lo dispuesto en el artículo 5°, a los efectos de estimar las necesidades netas de financiamiento para este subrubro.

Artículo 35. Las necesidades de financiamiento del sistema de seguridad social, se basarán en proyecciones de las necesidades de gasto del sistema previsional público de reparto y cierta cobertura del fondo de desempleo. Ambas proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos, sobre la base de la legislación presente y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 46 de la presente Ley Convenio.

Artículo 36. Las proyecciones de las necesidades de financiamiento por la deuda pública consolidada (nacional y provincial) acumulada al 31 de diciembre de, se efectuarán sobre la base del perfil actual y evolución probable (reprogramaciones) de la misma hasta su eliminación total. Las proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos. Los gastos de este segmento corresponden a los servicios de la deuda actual (stock de deuda al 31-12-.....). Los servicios del futuro endeudamiento adicional o incremental que decidan los gobiernos (tanto Nacional como Provinciales), dentro de los límites establecidos por las reglas macrofiscales, deberán ser atendidos con recursos propios.

Artículo 37. El Fondo para Emergencias Provinciales se conformará con los Aportes de Tesoro Nacional, según lo previsto en los artículos 5° y 30, más las sumas que aportarán las provincias en proporción a los créditos imputables en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, según se acuerde en el Órgano Fiscal Federal que se crea en el Título Quinto.

Artículo 38. Las asignaciones o transferencias a los gobiernos correspondientes a Infraestructura Económico y Social, Sistema de Seguridad Social y Deuda Publica, así como las asignaciones que se acuerden por el uso del Fondo para Emergencias Provinciales, son condicionadas para el gasto o programa específico que las generan.

Artículo 39. La suma de las necesidades de financiamiento de cada segmento y nivel de gobierno, comparadas con los fondos provenientes de la recaudación nacional habrá de determinar el déficit o superávit consolidado. Los superávits implicarán destinar los excedentes al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas. Los déficits implicarán usos de recursos provenientes de dicho fondo.

Artículo 40. Para la transición o en ausencia de recursos del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, los déficits consolidados deberán financiarse con deuda pública nacional, respetando los límites alcanzados con relación a meta prevista por la regla

macrofiscal establecida en el artículo 21 y/o mediante cambios en la presión tributaria o nivel del gasto consolidados, según se indica en el artículo siguiente.

Artículo 41. Establécese una salvaguardia general tendiente a garantizar a los distintos niveles de gobierno mantener como mínimo el nivel de recursos registrados para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de A tal fin, en primer lugar se deben estimar las capacidades tributarias incrementadas por los nuevos tributos provinciales, derivados de la descentralización tributaria operada de acuerdo con el detalle del Título Segundo, y éstas ser deducidas de los recursos recibidos por coparticipación federal en el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de En segundo término, si luego de aplicar la metodología detallada en la presente Ley Convenio, resultare un nivel de recursos menor al saldo así calculado, el correspondiente nivel de gobierno afectado deberá ser compensado por la diferencia. De no disponerse de recursos en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, se podrán convenir modificaciones transitorias y proporcionales en la presión tributaria o en el nivel de endeudamiento nacional, o bien, efectuar reducciones proporcionales en las estimaciones sobre gastos por los servicios gubernamentales y en el Plan Analítico Quinquenal Federal de Obras Públicas.

La salvaguardia estipulada en este artículo tendrá vigencia por cinco ejercicios fiscales y operará en forma decreciente y proporcional, a partir del segundo ejercicio, del 20% por año.

Artículo 42. A los fines de calcular los recursos coparticipados recibidos por cada jurisdicción subnacional al 31 de diciembre de, indicados en el artículo anterior, deberán computarse:

- a) Los provenientes de la aplicación de: Ley 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos), Cláusula de Garantía (Pacto Fiscal), Ley N° 14.040 y Decreto N° 964/92, Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias), Ley N° 23.906, artículos 3 y 4 (Fondo Educativo), Ley N° 23.966, artículos 5, Punto 2 (IVA), y 30 (Bienes Personales), Ley N° 23.966 (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.), artículo 18 y Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales; y,
- b) Los provenientes de asignaciones nacionales a través de: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.

Artículo 43. Las decisiones que adopte el Congreso Nacional o las Legislaturas provinciales o subnacionales en materia de endeudamiento público por aplicación de los artículos 40 y 41, y que pudieran implicar excesos transitorios de deuda sobre los límites establecidos en el artículo 21 de la presente Ley Convenio, no serán consideradas violadoras del acuerdo federal y, consecuentemente, los legisladores y el gobierno a quien representan, estarán eximidos de las sanciones previstas en el artículo 21 de la presente Ley Convenio.

Artículo 44. El tratamiento, análisis y determinación de las necesidades de gasto y capacidades de financiamiento del sector público consolidado, en un todo de acuerdo con lo estipulado en el presente Título, por las instituciones previstas en el Título Quinto de esta Ley Convenio, deberá actualizarse periódicamente, en los plazos que se decidan en el seno del Órgano Fiscal Federal creado en el Título Quinto, por períodos no inferiores a tres ejercicios fiscales.

Artículo 45. Sobre la base de los criterios, lineamientos, metodología y compromisos asumidos, expuestos en esta Ley Convenio, las provincias se comprometen a pactar con sus Municipios, en un plazo no superior a dos ejercicios fiscales, sistemas equivalentes de coordinación fiscal y financiera, requiriéndose la voluntad del gobierno local de proceder a la correspondiente adhesión, respetando su autonomía de decisión según prevé el artículo 123 de la Constitución Nacional.

Artículo 46. Las provincias adherentes a la presente Ley Convenio que aún no hubieren traspasado su Caja de Previsión Social al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241), podrán hacerlo en el futuro. Los beneficios a reconocer por las prestaciones traspasadas deben ser valuadas de acuerdo al régimen general de la Ley N° 24.241 o eventual futura ley sustituta. La diferencia del costo prestacional actual y el futuro costo diferencial, en el caso de provincias que decidan mantener sistemas de beneficios de sus agentes estatales superiores a los que legisla el régimen general indicado, deberá ser financieramente atendido a través de una Caja Complementaria Provincial financiada con recursos propios. En este caso, la necesidad de financiamiento pertinente no formará parte del cálculo de las necesidades de gasto específico a atender con los fondos coparticipables. En los casos de restricciones constitucionales provinciales para el citado traspaso, las estimaciones de gasto de la caja provincial se efectuarán sobre la base de la valorización de las prestaciones medias equivalentes a las del sistema único nacional.

TITULO QUINTO

EL NUEVO ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FISCAL FEDERAL: EL ÓRGANO FISCAL FEDERAL Y LOS ACUERDOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Artículo 47. Créase el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, como autoridad superior del Órgano Fiscal Federal previsto en el artículo 75, inciso 2°, sexto párrafo, de la Constitución Nacional, con la estructura básica, misión y funciones detalladas en este Título.

Artículo 48. El Consejo estará integrado por el funcionario que presida el Gabinete de Asuntos Provinciales del Gobierno Nacional, integrado por el Jefe de Gabinete de Ministros, el Ministro del Interior y el Ministro de Economía y Producción, quien será su presidente nato, y por el Ministro que designe cada Gobierno Subnacional, es decir, uno por cada Provincia y uno por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto adhieran a la presente Ley Convenio. El Consejo elegirá dentro de los Ministros de las jurisdicciones subnacionales un Vicepresidente, con mandato por dos años.

Artículo 49. El Consejo tendrá su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el lugar que fije el respectivo reglamento, sin perjuicio que pueda reunirse, cuando así se decida, en cualquier lugar de la República.

Artículo 50. Una vez constituido el Consejo, adoptará su Reglamento Interno mediante voto por mayoría de los dos tercios de las jurisdicciones integradas al sistema.

Artículo 51. El Consejo deberá reunirse por lo menos cuatro veces en el año a fin de analizar la evolución trimestral de las finanzas públicas de los gobiernos que adhieran al convenio. Asimismo deberá tomar conocimiento y emitir opinión respecto del Proyecto de Presupuesto Nacional elevado cada año por el Poder Ejecutivo Nacional a consideración del Congreso de la Nación. Esta opinión debe ingresar al Congreso al momento de su elevación por el Poder Ejecutivo Nacional. Las convocatorias deben ser efectuadas por el Presidente del Consejo y/o por no menos del 25% de las jurisdicciones adheridas a la presente Ley Convenio.

Artículo 52. La voluntad y opinión del Consejo se expresará mediante Resoluciones, que tienen fuerza vinculante, con las limitaciones que impone los artículos 6° y 61 de la presente ley convenio, y mediante Recomendaciones, que no tienen fuerza vinculante. El Consejo

podrá adoptar Resoluciones, con el voto afirmativo de la unanimidad de sus integrantes con la excepción que impone lo dispuesto por el artículo 59 de esta Ley Convenio y sin perjuicio de las respectivas competencias legislativas de los gobiernos representados en el mismo. El Consejo podrá dictar Recomendaciones para elevar a consideración del Congreso Nacional y de las Legislaturas subnacionales. Las Recomendaciones del Consejo deberán ser iniciadas en su tratamiento por el Congreso Nacional y por las Legislaturas subnacionales en el mismo período legislativo en el que fueran elevadas a consideración de estos organismos. La falta de inicio del tratamiento y de su aprobación o rechazo en tiempo razonable no superior a un año, será considerado acción de incumplimiento del respectivo gobierno a la presente Ley Convenio.

Artículo 53. Son funciones del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera el analizar, armonizar y coordinar:

- a) El ejercicio de las competencias, servicios y funciones de los distintos niveles de gobierno.
- b) La estimación de los niveles de gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones, según los criterios y metodología establecidos en la presente Ley Convenio.
- c) Las capacidades tributarias de los gobiernos subnacionales y su adecuación a las necesidades de financiamiento según surge de su comparación con lo establecido en el apartado anterior.
- d) Los instrumentos tributarios asignados a cada nivel de gobierno, el comportamiento en cuanto a eficacia recaudadora, su eficiencia económica y su equidad distributiva, y todas las cuestiones técnicas relativas a su adecuada complementación, armonización, administración y fiscalización tributaria.
- e) La acción de los organismos recaudadores nacionales y subnacionales.
- f) El control de la situación presupuestaria de los gobiernos y el cumplimiento de normas de auditoría presupuestaria y control de las administraciones financieras de los gobiernos, acorde con los objetivos y lineamientos de la Ley N° 24.156.
- g) El funcionamiento de los sistemas de inversión pública en los gobiernos integrantes del acuerdo, verificando la adhesión y el cumplimiento de las pautas establecidas en la Ley N° 24.354 (Sistema Nacional de Inversiones Públicas).
- h) El cumplimiento de las normas de comportamiento macrofiscal legisladas en la presente Ley Convenio, con especial atención a prevenir situaciones de crisis en las finanzas públicas de los gobiernos, su nivel de endeudamiento y uso del crédito público, la programación financiera ligada a su amortización y al servicio de los intereses.
- i) La determinación de las capacidades de endeudamiento de los gobiernos.

- j) El Plan Analítico Federal Quinquenal de Obras Públicas.
- k) La revisión de las proyecciones del Sistema Nacional de Seguridad Social.
- l) El control del uso del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas.
- m) La necesidad de salvatajes financieros de los gobiernos, mediante el uso de los recursos del Fondo para Emergencias Provinciales y los acuerdos pertinentes de ajuste de las finanzas públicas con la provincia asistida, así como el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos específicos.
- n) El impacto de medidas de política económica sobre las economías regionales y las finanzas públicas de los gobiernos nacional y subnacionales.
- o) Las demás funciones que sean razonablemente indispensables para la concreción de las atribuciones mencionadas, en orden a la finalidad principal de fortalecer el federalismo.

Artículo 54. Créase la Comisión Fiscal Federal que estará integrada por un representante titular y un suplente de la Nación y un representante titular y un suplente por cada jurisdicción subnacional que hubiere adherido a la presente Ley Convenio, los que deberán ser personas especializadas en materia fiscal y financiera.

Artículo 55. La designación de los representantes estará a cargo del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, mediante decisión de voto de los dos tercios de sus integrantes, a partir de ternas propuestas por cada jurisdicción adherida a la presente Ley Convenio para sus representantes. El Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera no podrá suscribir la designación de los representantes de no verificarse el atributo esencial previsto en el artículo anterior en cuanto a la especialización e idoneidad de los postulados en materia fiscal y financiera. La Comisión Fiscal Federal no podrá operar hasta tanto se hubiere completado la designación total de sus miembros. Los representantes miembros de la Comisión Fiscal Federal mantendrán su estabilidad en el cargo por un período de siete años, pudiendo ser reelegidos, siguiendo igual procedimiento que el estipulado en el artículo anterior.

Artículo 56. La Comisión Fiscal Federal tendrá como función el asesorar al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera sobre todos los asuntos que incumben a este Consejo, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 53, debiendo expresar su opinión mediante Dictámenes Técnicos.

En particular corresponde a la Comisión Fiscal Federal:

- a) Ejercer el control y fiscalización que dispone el art. 75 inc. 2º, sexto párrafo, de la Constitución Nacional.

- b) Ejercer el control y fiscalización del estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley - Convenio.
- c) Confeccionar Dictámenes Técnicos sobre la estimación de las necesidades de gasto, capacidades tributarias y necesidades de financiamiento de las jurisdicciones, en función de las competencias, servicios y funciones que tienen asignadas, disponiendo las modificaciones en los parámetros y/o coeficientes de distribución de fondos sobre la base de cambios en las circunstancias económicas, fiscales y financieras del país y de las economías regionales.
- d) Dictaminar sobre el cálculo de las transferencias de recursos que le corresponden a cada jurisdicción en función de los parámetros vigentes al momento de su aplicación.
- e) Preparar estudios técnicos y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades tributarias, de uso del crédito, de gasto y de la coordinación fiscal y financiera federal, establecidas en la presente Ley Convenio, por iniciativa propia o por pedidos del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, del Gobierno Nacional o de cualquier gobierno de las jurisdicciones adheridas a la presente Ley Convenio.
- f) Ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de distribución efectiva de los fondos a las jurisdicciones, según se legisla en la presente Ley Convenio.
- g) Vigilar las legislaciones y el funcionamiento de los sistemas tributarios, los niveles de endeudamiento, los sistemas de coparticipación de las provincias con sus municipios, así como los sistemas de administración financiera y control interno del sector público, el sistema de inversión pública y demás aspectos ligados al desempeño fiscal y financiero de los gobiernos.
- h) Intervenir en todo proyecto de legislación tributaria nacional, provincial o municipal que implique adecuaciones y/o modificaciones al sistema tributario federal legislado por la presente Ley Convenio.
- i) Formular opinión sobre los pedidos de salvatajes financieros especiales a los gobiernos que enfrenten urgencias fiscales especiales, determinando las medidas y las condicionalidades a las que deberá sujetarse el gobierno solicitante para el saneamiento de sus finanzas públicas.
- j) Dictar normas generales o específicas interpretativas de la presente Ley Convenio.
- k) Ejercer todas las demás competencias que resulten necesarias a los fines del mejor cumplimiento de las atribuciones que se le confieren, y especialmente aquellas que le encomiende el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera.

Artículo 57. Los organismos fiscales y financieros involucrados en cualquier aspecto relativo al manejo de los fondos propios y los coparticipados, a saber: los Ministerios de

Economía y Producción o Ministerios de Hacienda y las Contadurías Generales de los Gobiernos, las Direcciones de Rentas Provinciales y Municipales, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina, los bancos recaudadores o centralizadores del sistema, Administración Nacional de la Seguridad Social y cualquier organismo público nacional, provincial, municipal o interjurisdiccional, con incumbencias en materia fiscal y/o financiera, están obligados a facilitar la información requerida por la Comisión Fiscal Federal, en los plazos razonables dependiendo del tipo de información, no siendo de aplicación para este fin las normas de secreto fiscal o tributario legisladas en los gobiernos adherentes a la presente Ley Convenio. Las administraciones provinciales se deben comprometer a adecuar sus sistemas de registro y control de la gestión pública, de acuerdo a los lineamientos generales de la Ley Nacional N° 24.156 y publicar su información presupuestaria o fiscal y financiera en una página de la red de Internet, de acceso libre, equivalente a la publicada por el Gobierno Nacional.

El incumplimiento de esta disposición, así como de otros compromisos asumidos en la presente Ley Convenio, será considerado violatorio del acuerdo fiscal federal por parte de la jurisdicción involucrada, con las implicancias que surgen de las previsiones del artículo 62.

Artículo 58. La Comisión Fiscal Federal, además de las funciones antes estipuladas y cualquier otra que pudiere interpretarse estar razonablemente comprendida en la letra y el espíritu de la Constitución Nacional y la presente Ley Convenio, será continuadora de la Comisión Federal de Impuestos, debiendo proseguir las tramitaciones pendientes en dicha instancia.

Artículo 59. Los Dictámenes Técnicos de la Comisión Fiscal Federal deben ser subscriptos por la totalidad de sus integrantes. De existir disidencias entre sus miembros, ellas deberán quedar aclaradas en el mismo Dictamen Técnico. Los Dictámenes Técnicos deben ser considerados por el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera dentro del ejercicio fiscal de su elevación y ser aprobados o desaprobados u observados con fundamentos dentro de ese mismo período o el inmediato posterior. La ausencia de suscripción o falta de firma del Dictamen Técnico de parte de cualquier representante, habiendo sido éste debidamente notificado del mismo, implicará la falta de objeción de lo dictaminado.

Los Dictámenes Técnicos aprobados por el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera serán objeto de Resolución del Consejo y, consecuentemente, de aplicación obligatoria por parte de los gobiernos adherentes a la presente Ley Convenio. Los

Dictámenes Técnicos desaprobados u observados por el Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera deberán ser analizados nuevamente por la Comisión Fiscal Federal. Si en la revisión el nuevo Dictamen Técnico contara con los dos tercios de votos de los miembros de la Comisión Fiscal Federal, la elevación al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera tendrá carácter de imperativa y ésta deberá aprobarlo por Resolución, no admitiéndose recurso adicional alguno, sin perjuicio del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con arreglo al artículo 14 de la Ley 48, el que no tendrá efecto suspensivo de la citada Resolución.

Artículo 60. Los Dictámenes Técnicos de la Comisión Fiscal Federal serán aprobados por la mayoría simple de sus miembros, aún previéndose el dejar constancia de posibles disidencias, a excepción de los Dictámenes Técnicos redactados por insistencia ante la desaprobación u observación del dictamen original de parte del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, donde opera la regla de mayoría de los dos tercios de la totalidad de sus miembros. Las partes que se consideren afectadas por los resultados del dictamen, podrán ejercer el derecho de pedido de revisión. Ante el mismo, la Comisión Fiscal Federal deberá emitir opinión, dentro de los treinta días (30) días corridos, mediante dictamen adicional sobre la solicitud elevada, la que seguirá el tratamiento posterior descripto para cualquier Dictamen Técnico.

Artículo 61. Las Resoluciones del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera pueden ser anulados, modificados o sustituidos por decisiones del Congreso Nacional mediante una ley-convenio complementaria y, ante ausencia de un pronunciamiento legislativo explícito, ser recusables ante el fuero de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal y, por dicha vía, recusables en tercera instancia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Artículo 62. El incumplimiento de las Resoluciones del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera dentro de los sesenta (60) días corridos desde su comunicación formal a la jurisdicción, por parte de cualquier gobierno adherente a la presente Ley Convenio, y no habiendo éste interpuesto recurso judicial en los términos indicados en el artículo 61, se asumirá como denuncia del pacto fiscal federal y abandono del presente acuerdo de parte del mismo. Esto significa la interrupción inmediata, vencido dicho plazo, de las transferencias de recursos a la respectiva jurisdicción por la aplicación de esta Ley Convenio. Los fondos no transferidos deberán ser acreditados en la cuenta especial para salvatajes financieros, del Fondo para Emergencias Provinciales.

La provincia que denuncia el pacto reasume poderes tributarios plenos sin limitaciones, a excepción de lo legislado por la Constitución Nacional en su artículo 9°, manteniendo asimismo el Gobierno Nacional las potestades que le asigna la misma Constitución Nacional para establecer concurrentemente impuestos directos e indirectos en todo el territorio nacional, incluyendo naturalmente sobre los bienes y personas residentes en el territorio de la provincia que abandona el pacto federal.

Artículo 63. Los gobiernos que hubieren convalidado decisiones fiscales y financieras que vulneren los límites al endeudamiento convenidos en este convenio, o hubieren incurrido en acciones irresponsables en el orden fiscal o financiero, debidamente corroborado por la Comisión Fiscal Federal, dictaminado por la misma y aprobado el pertinente dictamen por Resolución del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera y no obstante lo previsto en el artículo anterior, pueden ser objeto de Intervención Federal en los casos de extrema gravedad, ante convulsiones y desorden económico y social internos, que puedan implicar asumir riesgos serios para la estabilidad democrática y poner bajo amenaza la forma republicana de gobierno, como prevé el artículo 6° de la Constitución Nacional. En tal caso, la Resolución del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera comunicada al Congreso de la Nación o al Poder Ejecutivo Nacional en períodos de receso del cuerpo legislativo, en los términos indicados en el artículo 52 de la presente Ley Convenio, habrá de ponderar esta situación y decidir sobre la aludida Intervención Federal. El proceso de saneamiento fiscal y financiero consecuente con la Intervención Federal, estará sujeto a su posterior seguimiento y control por la Comisión Fiscal Federal. Los planes de salvatajes y saneamiento fiscal y financiero, propuesta por la Intervención Federal, deben necesariamente ser convenidos dentro del ámbito del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera, con la debida participación técnica de la Comisión Fiscal Federal.

Artículo 64. La Comisión Fiscal Federal contará con un Comité Técnico Permanente compuesto por cinco miembros, de duración similar a los representantes de la Comisión, extraídos del mismo cuerpo de Representantes de la Comisión Fiscal Federal, uno perteneciente al Gobierno Nacional, dos por las dos jurisdicciones de mayor participación en la distribución de los recursos coparticipados y dos por las restantes jurisdicciones. Estos dos últimos cargos serán rotativos por períodos anuales.

Artículo 65. La sede administrativa y de sesión normal de la Comisión Fiscal Federal y su Comité Técnico, será la Ciudad de Buenos Aires, sin perjuicio de poder sesionar en cualquier lugar de la República Argentina.

Artículo 66. La Comisión Fiscal Federal dictará su Reglamento Interno manteniendo los lineamientos de operación acordes con los criterios, funciones y responsabilidades dispuestas por la presente Ley Convenio. El Reglamento Interno deberá ser aprobado con el voto de por lo menos los dos tercios de sus integrantes. Hasta tanto no se apruebe el Reglamento Interno, continuarán vigentes las actuales normas dictadas por la Comisión Federal de Impuestos.

Artículo 67. La Comisión Federal Fiscal formulará y aprobará su propio presupuesto y sus gastos serán sufragados por los fiscos adherentes en proporción al monto de los recursos nacionales coparticipados según la presente Ley Convenio. El monto presupuestado no podrá superar el 0,1% del monto total de la masa coparticipable.

Artículo 68. A partir del ejercicio que se inicia en 1° de enero del año, todas las jurisdicciones adherentes a la presente Ley Convenio deberán instrumentar sistemas de designación de las autoridades de los organismos recaudadores siguiendo los lineamientos que se establecen en el presente artículo.

- a) El presidente, administrador general, director general o cargo superior del organismo recaudador (Administración Federal de Ingresos Públicos y/o Direcciones de Rentas Provinciales) será designado mediante el procedimiento de concurso público de antecedentes instrumentado por los Poderes Ejecutivos de cada jurisdicción y aprobados por los Legislativos respectivos. Se garantizará la estabilidad en el cargo mientras dure su buena conducta por un período no inferior a siete años, pudiendo ser reelegidos a propuesta de los Poderes Ejecutivos con aprobación de los Poderes Legislativos pertinentes, por períodos adicionales equivalentes.
- b) Los cargos técnicos que según las estructuras orgánicas de los organismos recaudadores prevean, deben ser cubiertos asimismo mediante concursos públicos de antecedentes y mantener un régimen de estabilidad similar al indicado en el apartado anterior.
- c) En las evaluaciones de antecedentes deben predominar como condición necesaria, que los postulantes posean conocimientos técnicos en materia tributaria, financiera o fiscal.
- d) Los concursos de antecedentes deben tener carácter público y los jurados que se constituyan para cumplimentar los concursos indicados en el apartado a), deberán contar con al menos un veedor miembro de la Comisión Fiscal Federal y un representante seleccionado por sorteo de una jurisdicción ajena a la del concurso.
- e) La Comisión Fiscal Federal deberá vigilar los procedimientos de selección para el cargo superior indicado en a), emitiendo Dictamen Técnico individual referido al procedimiento de selección llevado a cabo.

Artículo 69. La Administración Federal de Ingresos Públicos y las Direcciones de Renta provinciales acordarán un Sistema de Intercambio de Información Tributaria (SIIT) sobre la base de una misma plataforma tecnológica informática y el uso de la misma Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT) nacional, asegurando la confidencialidad de los datos individuales de los contribuyentes, tendiente a permitir instrumentar una eficaz y eficiente labor de administración y fiscalización tributaria.

La armonización informática aludida en el párrafo anterior, y un padrón nacional único de contribuyentes (tanto nacionales como provinciales), debe incluir los registros de personas físicas, personas jurídicas, automotores, inmuebles o cualquier otro bien real o financiero individualizable y/o registrable. Las provincias deben consensuar con el Gobierno Nacional la confección de catastros con criterios uniformes de valuación y titularización de dominios.

El CUIT deberá permitir a los sistemas tributarios nacional y subnacionales interactuar con el Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social (SINTIS), para lo cual se instruye a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a colaborar con la AFIP a fin de perfeccionar la interconexión informática de los respectivos sistemas.

Artículo 70. Ratificase en un todo las disposiciones del Decreto N° 1399//01 que dispuso la autarquía financiera de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP). Las Provincias adherentes a la presente Ley Convenio designarán un Representante Titular y un Representante Suplente para ser representadas en las Asambleas Fiscales Anuales previstas en el artículo 12 de este decreto. El Consejo Federal de Inversiones debe proponer asimismo el representante provincial ante el Consejo Asesor de la AFIP según dispone el artículo 13 del mismo decreto.

Artículo 71. A los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 22, 35 y 36 de la presente Ley Convenio, la Comisión Fiscal Federal abrirá un registro de Evaluadoras Fiscales, que constituirán las instituciones habilitadas para llevar a cabo las tareas allí previstas en cualquier jurisdicción. La selección estará a cargo de la Comisión Fiscal Federal, la que designará a tal fin un jurado especial de cinco de sus miembros presidido por el presidente de la Comisión. Como disposiciones complementarias para dar cumplimiento al presente artículo, se tendrán en cuenta los lineamientos dispuestos por la normativa nacional sobre reconocimiento de firmas Evaluadoras de Riesgo. Los gastos que se deriven de las evaluaciones a cargo de la Evaluadoras Fiscales, correrán por cuenta del gobierno contratante o solicitante.

Artículo 72. Los particulares y contribuyentes o responsables afectados por decisiones emergentes del presente acuerdo fiscal y financiero federal, podrán reclamar por sus derechos ante sede judicial o administrativa de los respectivos fiscos, según legislación específicas vigentes en cada jurisdicción, o peticionar ante la Comisión Fiscal Federal y, posteriormente, luego del pronunciamiento de la Comisión y de considerarlo necesario, ante la Justicia Federal. En este caso corresponderá recurrir ante la Cámara Federal en los Contencioso Administrativo de la Capital Federal y en tercera instancia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Artículo 73. La presente ley rige a partir del día 1° de enero del año y será permanente hasta tanto ella no fuere denunciada por al menos la mitad de las jurisdicciones adherentes.

Artículo 74. El derecho a participar en la distribución de la masa coparticipada establecida en la presente Ley Convenio, queda supeditada a la adhesión de la respectiva jurisdicción, mediante ley dictada por la legislatura correspondiente. Hasta tanto esta ley no se dicte, con vigencia a partir de su comunicación al Gobierno Nacional mediante comunicación simultánea al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior y al Congreso de la Nación por intermedio del señor presidente de la H. Cámara de Senadores, y transcurrido sesenta días (60) corridos desde dicha comunicación, la jurisdicción aludida no podrá acrecer o devengar fondo alguno a su favor por aplicación de las disposiciones de la presente Ley Convenio, rigiendo en tal caso la situación similar a la contemplada en el artículo 62.

Artículo 75. Las denuncias al presente convenio deberán efectuarse antes del 1° de setiembre de cada año y serán efectivas a partir del 1° de enero del año fiscal siguiente. No serán admitidas renunciaciones parciales al presente acuerdo.

Artículo 76. Todos los activos, derechos y obligaciones de la Comisión Federal de Impuestos quedan transferidos por imperio de la presente ley a la Comisión Fiscal Federal.

Artículo 77. (Disposición Transitoria). Hasta tanto se integren los cuerpos del Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiera y de la Comisión Fiscal Federal, el Congreso Nacional designará una Comisión de Expertos, especialistas en temas fiscales y financieros, compuesta por no más de diez miembros seleccionados mediante el procedimiento de Concurso Público de Antecedentes, quienes tendrán a su cargo la implementación de la metodología dispuesta en la presente Ley Convenio. A tal efecto, la H. Cámara de Senadores designará una Comisión de tres miembros para entender en el Concurso Público indicado.

La H. Cámara de Senadores de la Nación, previo dictamen de la Comisión sobre Coparticipación Federal de Impuestos, será la encargada de aprobar el informe de la Comisión de Expertos o recomendar lineamientos metodológicos adicionales, dentro del espíritu de la presente Ley Convenio, para su modificación por la misma Comisión de Expertos.

La H. Cámara de Diputados deberá asimismo convalidar con su voto el Informe de la Comisión de Expertos, una vez que fuere aprobado por la H. Cámara de Senadores, y las Legislaturas Provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictar una ley de adhesión complementaria prestando su conformidad al mismo.

Artículo 78. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

SELECCIÓN DE REFERENCIAS SOBRE TRABAJOS DEL AUTOR

Piffano, H. (1983): "La incidencia de la imposición indirecta en un enfoque de equilibrio parcial", *Revista Económica*, Nos 2 y 3, mayo-diciembre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Piffano, H. (1994): "El impuesto provincial a las ganancias", *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995a): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", *Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P. (1995b): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana*", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

Piffano, H. L. P. (1996): "Ahorrar antes para gastar después (En recesión no hay que aumentar el gasto; en épocas de auge, menos)", *El Cronista*, día 20 de marzo, pág. 10, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., (1998a): "Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P., (1998b): "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P., (1998c): "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (1998d): "Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal", *Económica*, Año XLIV, N° 3, La Plata.

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., (1998): "Las finanzas provinciales y el ciclo económico", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (Director) (1999a): "Federalismo Fiscal en Argentina: pasado, presente y futuro", Universidad Nacional de La Plata, Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores. *Mimeo*. La Plata.

Piffano, H. L. P. (1999b): "La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 26, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (1999c): "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. L. P. (1999d): “Reforma Fiscal, Salvaguardias y Limites al Poder Fiscal de los Gobiernos”, Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires. (www.fgys.org).

Piffano, H. (1999e): “Comments to Ricardo Varsano’s Paper on Sub-national Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, DC., 2000. (Versión en Castellano) (<http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>).

Piffano, H. (1999f): “El IVA Subnacional”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario. (www.aiep.org).

Piffano, H. (2000): “Lineamientos para la nueva ley de coparticipación federal de impuestos”, *Anales de la 33as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. (2001): “¿Es el IVA Subnacional la alternativa preferible?”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXVI Reunión Anual, UCEMA, Buenos Aires. (www.aiep.org).

Piffano, H. (2002): “Alternativas tributarias para los gobiernos subnacionales”, *Anales de la 35as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. (2003a): “Reconsidering the question: Is Sub-national Value Added Tax the Best Alternative?”, en proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/). Versión en español disponible en esta página.

Piffano, H. (2003b): “Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en Argentina”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003c): “Descentralización Fiscal: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP, La Plata. (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/).

Piffano, H. (2003d): “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. L. P. (2003e): “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales: externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”, *Departamento de Economía, UNLP*, patrocinado por la Tinker Foundation. Mimeo. La Plata.

Piffano, H. (2003h): “Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidades fiscales”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata. Presentado en la XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (www.aiep.org).

Piffano, H. (2003i): “Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

(www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/)

Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003): “Proyecciones de Situación Fiscal para el Período 2003-2015”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

(www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/)