

“La Redistribución de Ingresos Tributarios entre Regiones o la Racionalidad de las Transferencias de Nivelación”

por Horacio Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)
piffano@fibertel.com.ar

Contenido

En la nota se discuten los argumentos 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 tradicional de las transferencias de igualación resultan débiles en ambos aspectos, de eficiencia y de equidad, debiendo ellas ser sustentadas estrictamente en el argumento político del acuerdo fiscal federal.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Transferencias de Igualación.

Código (JEL): H1, H7, R5.

Abstract

Arguments supporting the rationale of interjurisdictional equalization transfers from the efficiency and distributive point of view are discussed in the note. Concluding remarks qualifies efficiency and distributive arguments of the traditional normative theory as weak, suggesting that equalization transfers should be supported strictly on political grounds of the federative fiscal agreement.

Key Words: Fiscal Federalism, Equalization Transfers.

Code (JEL): H1, H7, R5.

“La Redistribución de Ingresos Tributarios entre Regiones o la Racionalidad de las Transferencias de Nivelación”

por Horacio Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)
piffano@fibertel.com.ar

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 la idea 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.

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. En el campo de la política práctica, las transferencias de igualación o nivelación han sido justificadas usualmente en base a consideraciones de equidad distributiva, en sus ángulos de equidad personal e interregional. En el ámbito académico se ha discutido sobre las implicancias asignativas o de eficiencia económica de tal política. Por otro lado, 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, son discutidos en esta nota¹.

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

¹ Una versión preliminar más extensa de esta nota puede encontrarse en Piffano, H. (2003a). El autor agradece comentarios preliminares recibidos de Raúl Gaya, reservando no obstante toda responsabilidad por lo expuesto en la nota.

equidad². Se argumenta que al desestimular migraciones fiscalmente inducidas permitiendo a cada provincia proveer un cierto mínimo estándar de servicios públicos, se reducirían las barreras a la movilidad de los factores fiscalmente inducida y, consecuentemente, mejoraría la eficiencia económica. De esta manera, 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” (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 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”. 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”, 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 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 público y/o de impuestos³), 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.

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

² Buchanan modificó a posteriori su opinión sobre el tema en Buchanan, J. y Wagner, R. (1970).

³ Como ha señalado López Murphy, R., (1996), 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.

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 asignativo⁴.

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 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...*”⁵.

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.

⁴ 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.

⁵ Cita de Dowd, K. (1984).

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. López Murphy 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 (Tobin, 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 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 necesaria⁶. De las conclusiones 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 provincias⁷, no significa anular la posibilidad de que una “menor transferencia” desde las regiones ricas a las pobres genere una distribución personal aún más progresiva. En rigor, lo que se estaría demostrando 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

⁶ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se cita a Bauer (1991) -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.

⁷ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se correlacionan la variación en el ingreso con el ingreso per cápita 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).

ingreso⁸. 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, circunstancia sobre las que emergen dudas debido al usual subsidio a la oferta como está estructurado la provisión de los servicios⁹ 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)¹⁰. En segundo lugar, porque para la distribución de gastos e impuestos entre quintiles se ha utilizado una estimación 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 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 justificar el centralismo tributario y las transferencias verticales y de nivelación desde el gobierno central, a partir de un conjunto de argumentos adelantados por el enfoque normativo tradicional. Ellos, comprenden una larga lista de *issues* y/o justificaciones, a saber: 1) *Subaditividad de la función de costos de recaudación*; 2) *Minimización de la carga excedente de los impuestos*; 3) *Competencia tributaria dañina*; 4) *Externalidades interjurisdiccionales*; 5) *Corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas*; 6) *Diferentes elasticidades ingreso de los gastos e impuestos subnacionales y nacionales*; 7) *Niveles mínimos de ciertos bienes primarios*; 8) *Las transferencias intergubernamentales para modificar la distribución personal del ingreso*; 9) *Las transferencias para corregir disparidades fiscales entre gobiernos*¹¹. En un trabajo previo sobre estas mismas cuestiones¹², hemos analizado estos argumentos y adelantado contra-argumentos que los rebaten. En esta oportunidad hemos de dedicarnos particularmente a los argumentos 8) y 9), haciendo un repaso de aspectos de eficiencia y equidad ligados a las transferencias.

3. Enfoques en la justificación y diseño de las transferencias de nivelación

A los fines de sistematizar y mejor comprender la justificación y el diseño correspondiente de las transferencias de nivelación registrada en la literatura, parece oportuno analizar con mayor detalle los dos enfoques que pueden ser identificados en su *rationale*. Siguiendo a Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999) en este punto, resulta conveniente 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

⁸ 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).

⁹ Nos referimos a las posibles “capturas corporativas” del gasto público, con distinto grado de ineficiencia e inequidad, en las provincias.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso del servicio de seguridad, por el valor económico de la reducción del delito.

¹¹ Ver Porto, A. (2003) para una exposición completa de estos argumentos.

¹² Piffano, H. (2003a).

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 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 personas¹³.

Más aún, si los sistemas tributarios estuvieren 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

¹³ 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 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 4 más adelante).

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 per capita en todas las jurisdicciones. Los residuos fiscales de las jurisdicciones más ricas resultarían mayores a los de las jurisdicciones pobres, 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.

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 inadmisible 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 comunes¹⁴.

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

¹⁴ 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 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.

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 sostenido¹⁵.

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 FCE¹⁶, 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 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.

¹⁵ En el punto 4 más adelante se analizan las implicancias asignativas de esta forma de adoptar las decisiones colectivas.

¹⁶ El método FCE resultó finalmente el criterio sustentado por la reforma constitucional de 1982 de Canadá.

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 Musgrave¹⁷.

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.

4. 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

¹⁷ Este es un aspecto relevante que se analiza más adelante.

ingreso disponible (y_{ij}) y los bienes públicos (G_j) que consume en forma conjunta con el resto de los habitantes de la región¹⁸.

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 .

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:

$$(8) \quad \partial U_j / \partial G_j = [-u_{y_j} * (c_j / N_j)] + u_{g_j} = 0$$

es decir,

$$(9) \quad u_{y_j} * (c_j / N_j) = u_{g_j}$$

$$(10) \quad N_j * (u_{g_j} / u_{y_j}) = c_j$$

¹⁸ 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.

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:

$$(12) \quad TMT_{(yG)_j} = - dy_j/dG_j = c_j$$

es decir, teniendo en cuenta la (10):

$$(13) \quad TMT_{(yG)_j} = - dy_j/dG_j = (u_{G_j}/u_{y_j}) * N_j = c_j$$

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:

$$(15) \quad (u_{G_1}/u_{y_1}) < (u_{G_2}/u_{y_2})$$

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 regiones¹⁹, 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 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

¹⁹ 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.

$$(21) \quad dy_1/dG_1 = dy_2/dG_2;$$

o sea,²⁰

$$(22) \quad (u_{g1}/u_{y1}) = (u_{g2}/u_{y2})$$

Consecuentemente, asumiendo nuevamente $N_1 = N_2$,

$$(23) \quad G_1 = G_2$$

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)

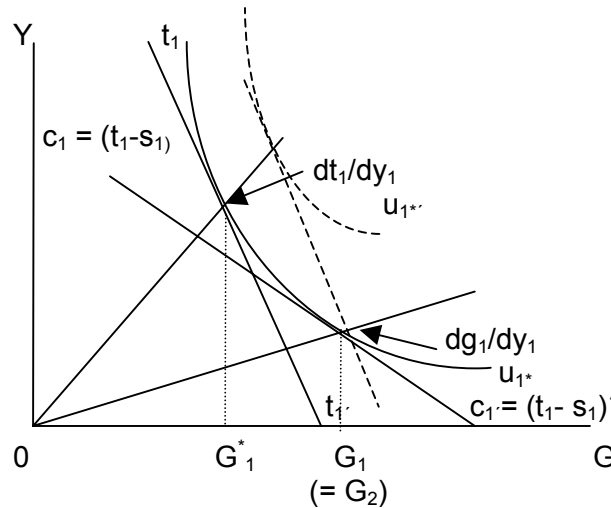
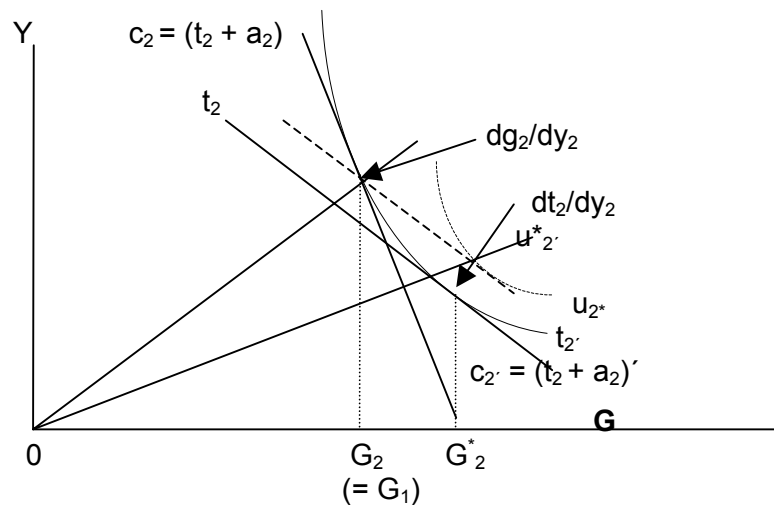


Figura N° 1B: Votante mediano de la Región 2 (Aportante)



²⁰ Recuérdese lo indicado en la nota al pie anterior.

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 es inferior al costo de oportunidad de los bienes públicos (el costo de la renuncia que se requeriría para el consumo de los bienes privados), en tanto que a la inversa sucede en la Región 2.

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 fiscales²¹. 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.

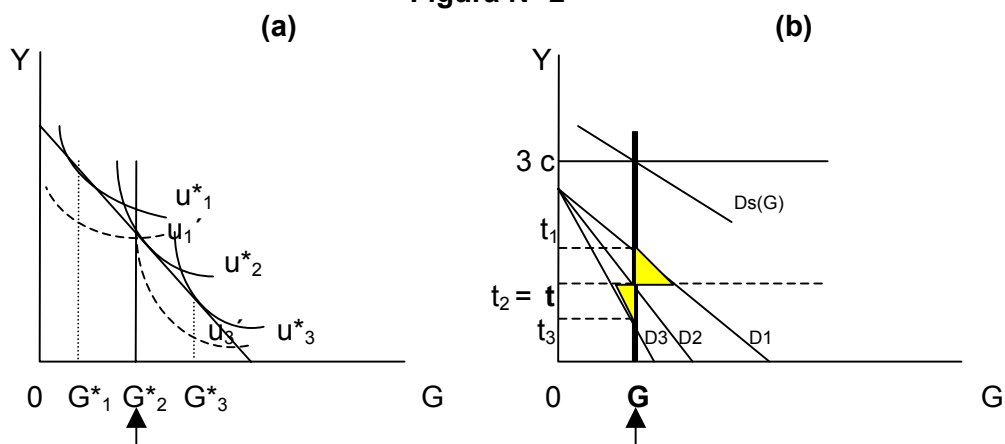
Cuando se modifica el supuesto de funciones de utilidad similares de los votantes medianos de cada región, circunstancia que se adapta al caso para justificar la existencia de distintos niveles de gobiernos que permita el agrupamiento eficiente de los ciudadanos en diferentes comunidades inferiores, la descentralización y el trato fiscal diferenciado entre ciudadanos viviendo en la Región 1 y la Región 2, se impone. Aplica aquí el teorema de la descentralización de Oates, el cual puede rápidamente ilustrarse con el diagrama de Figura 2 parte (a).

En la Figura N° 2 parte (a) 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

²¹ 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 ejerce, no tiene la menor relevancia económica.

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° 2



El caso que contempla diferentes niveles de ingreso, puede analizarse con el diagrama de Figura N° 2 parte (b). El mismo utiliza las seudocurvas 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 seudocurvas 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 previamente²².

5. 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 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

²² 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 Piffano, H. (2003a), op. cit.

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 receptora²³. 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 inicial²⁴. 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 vivienda existentes no puedan 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.

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.

Supóngase una federación con un conjunto J de economías regionales ($J = \sum_{j=1}^n j$; para, $j =$

1, 2, ..., n), 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.

²³ Asumiendo inicialmente (antes de transferencias) poblaciones con ingresos per capita diferentes.

²⁴ 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.

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,

$$\begin{aligned} l_j &= L_j / T^* \\ k_j &= K_j / T^* \end{aligned}$$

Entonces:

$$f_{(T^*)} \equiv f(l_j, k_j, 1)$$

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 (R) será entonces:

$$(3) \quad R = f_{(T^*)} - (l_j \cdot f'_l) - (k_j \cdot f'_k)$$

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_j y k_j , dependerán de t_j en las expresiones (1), (2) y (3). Ahora bien, diferenciando la (1) y la (2) ante cambios en t_j :

$$(4) \quad (\partial f'_l / \partial l_j) \cdot (\partial l_j / \partial t_j) = (\partial w^* / \partial t_j) + (\partial t_j / \partial t_j)$$

y

$$(5) \quad (\partial f'_k / \partial k_j) \cdot (\partial k_j / \partial t_j) = (\partial \varphi^* / \partial t_j) + (\partial t_j / \partial t_j)$$

es decir,

$$\begin{aligned} f''_{ll} \cdot (\partial l_j / \partial t_j) &= 0 + 1 \\ \text{y,} \quad f''_{kk} \cdot (\partial k_j / \partial t_j) &= 0 + 1 \end{aligned}$$

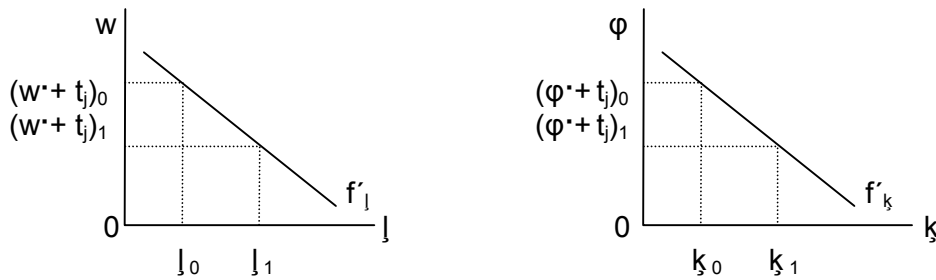
o sea,

$$\begin{aligned} \partial l_j / \partial t_j &= 1 / f''_{ll} < 0 \\ \partial k_j / \partial t_j &= 1 / f''_{kk} < 0 \end{aligned}$$

pues $\partial l_j / \partial t_j < 0$; $\partial k_j / \partial t_j < 0$; 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.

Gráficamente:



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:

$$(6) \quad R_{j1} > R_{j0}$$

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:

$$(7) \quad H_j = R_j / \varphi^*$$

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.

6. 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 óptimo²⁵.

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:

$$(1) \quad W^J(g) = y - \tau + H(g^J) = y - \sum_l g^l (N^l / N) + H(g^J)$$

donde:

$W^J(g)$: es la función de bienestar del grupo J , función del gasto local
 y : es el ingreso local per capita

²⁵ Si bien este análisis está referido a las transferencias de nivelación, el fenómeno descripto aquí se presentará en cualquier sistema de reparto "secundario" de dicho fondo, es decir, aún en un sistema de tipo devolutivo, es decir, sin efectos de nivelación entre regiones ricas y pobres, al perderse la percepción que derivaría de un esquema genuino de correspondencia fiscal en las decisiones de gasto de cada nivel de gobierno.

t : 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:

$$(2) \quad H(g^{J,D}) = N^J / N$$

Dado que $N^J/N < 1$, todos los grupos sobre-gastarán en comparación al óptimo social, es decir:

$$(3) \quad g^{J,D} > g^*, \text{ para todo } J$$

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 provinciales²⁶.

7. 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 segunda cuestión relevante del tema, la referida a la eficacia de la política de equidad interregional, un aspecto poco desarrollado o destacado por la literatura, como han reconocido Mieszkowski y Musgrave.

Aún cuando el ingreso per capita aparezca como más concentrado en ciertas regiones (las provincias “pobres”), si se demuestra que la distribución del ingreso en las regiones o provincias “ricas” afecta a un número mucho mayor de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) que los habitantes similares que hay en las regiones “pobres”, la distribución nacional del ingreso debería mejorar si se redujeran los aportes de las provincias “ricas” y los consecuentes subsidios (transferencias) a las provincias “pobres”.

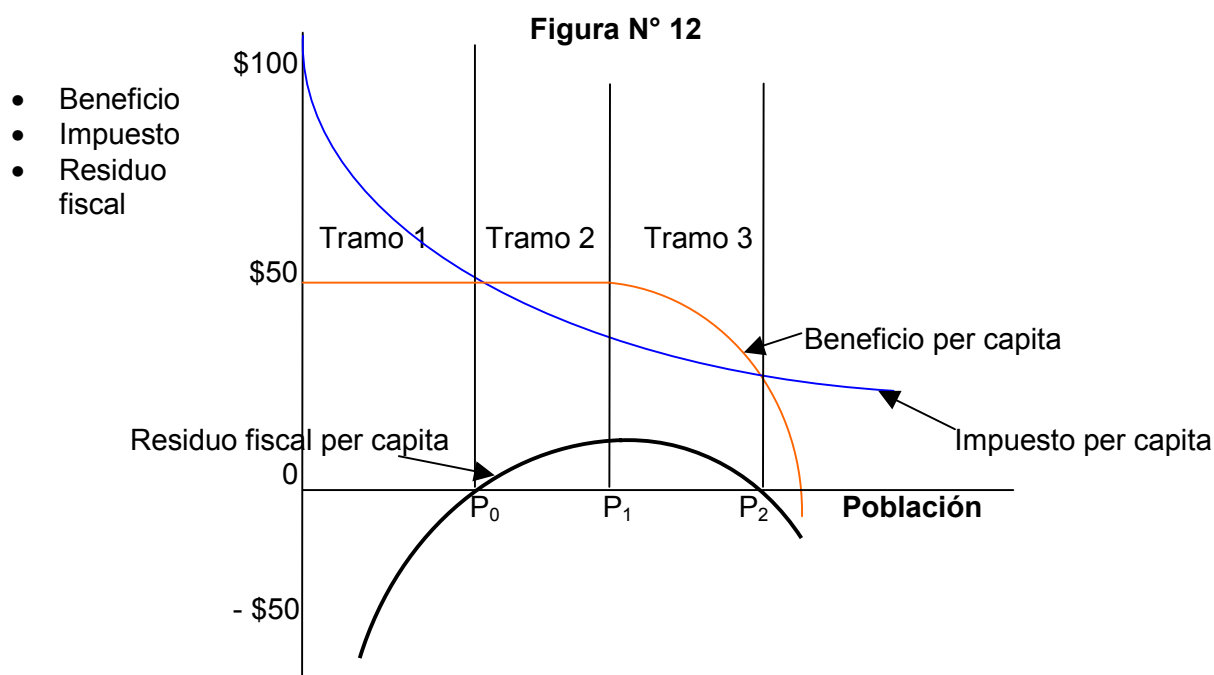
Analícese el siguiente ejemplo: la concentración de ingreso en una provincia de dos habitantes, un habitante rico y otro pobre, versus otra correspondiente a una provincia con

²⁶ Detalles de las asimetrías verticales pueden consultarse en Piffano, H. (1998).

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 la distribución del ingreso de la comunidad, a pesar que en ella el ingreso per capita promedio y la concentración del ingreso inclusive, fuere mayor.

Se remarca que en este punto es importante el tema de que gran parte del gasto público está referido a “bienes públicos” (no hay rivalidad en el consumo, no hay congestión)²⁷. 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 Seguridad”²⁸ (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° 12 muestra el caso.



²⁷ 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. Si se diera la reducción en la presión tributaria subnacional (y consecuente mejora en la provisión de bienes privados) de concretarse según el enfoque normativo tradicional (efecto ingreso puro de una transferencia de libre disponibilidad), ella habrá no obstante de beneficiar por igual a pobres y ricos de la región subsidiada. Si el sistema tributario subnacional contuviera un esquema tributario progresivo, entonces los más beneficiados por el subsidio serían los ricos.

²⁸ 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.

Ambos ejes de la Figura N° 12 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 la mejora del servicio, 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. 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° 12, que indicarán que los resultados son sensibles al tamaño (creciente) de la población²⁹.

8. 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

²⁹ 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 Piffano, H. (2003b).

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 que efectivamente cuestionan los fundamentos económicos de las transferencias, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad, no pueden ser subestimados.

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, parece destruir el argumento de que los estados oferten paquetes de bienes públicos diferentes según preferencias de los individuos, al tiempo de generar distorsiones en los precios relativos que mal orientarán la asignación de recursos. Asimismo, implica una concepción meritatoria de los bienes públicos, al tiempo de asimilar las transferencias entre fiscos a las transferencias entre individuos. Adicionalmente, la provisión de paquetes similares de dichos 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.

Desde el ángulo de la eficiencia asignativa, las transferencias regionales generan distorsiones en precios relativos (de los impuestos–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.

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 amplificadas. 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, tema no tratado en esta nota, 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 diversas³⁰.

Como conclusión general de lo planteado previamente, y si se asumiera que los sistemas tributarios en ambas regiones son proporcionales³¹, se estaría corroborando aquello de que “los pobres de las regiones ricas estarán subsidiando a los ricos de las regiones 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 terminan 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 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 presencia de magnitudes importantes del sistema de transferencias.

³⁰ Ver Piffano, H. (2003a), op cit.

³¹ 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).

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.

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.

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.

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*.

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.

Gasparini, L. (1998): “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en *La Reforma Tributaria en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.

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.

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.

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.

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. E. (1977): “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..

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. (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. (2003a): “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones o la racionalidad de las transferencias de nivelación”, Departamento de Economía, UNLP. *Mimeo*. La Plata.

Piffano, H. L. P. (2003b): “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales: externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”, *Departamento de Economía, UNLP*, La Plata.

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

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 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.

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.