



Universidad Nacional de La Plata

Departamento
Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos

Alberto Porto¹

Documento de Trabajo Nro. 17
Octubre 1999

¹ Universidad Nacional de La Plata.

Se agradecen las muy importantes colaboraciones de la Lic. Natalia Porto y de la Ayudante-Alumno de Investigación Cecilia Romiti.

INTRODUCCION

En 1967 con motivo de la implementación del primer régimen de coparticipación de impuestos (revenue sharing) en los Estados Unidos, sus creadores - W.W.Heller y J.A.Pechman- publicaron un documento denominado "Questions and Answers on Revenue Sharing" (The Brookings Institution, Washington, 1967). El trabajo comienza expresando:

"Introducida por primera vez en 1964, la idea de que el gobierno federal debería coparticipar sus impuestos con los gobiernos estatales-locales, con pocas observaciones, ha tenido un grado inusual de aceptación entre funcionarios públicos y legisladores de los dos partidos políticos, estudiosos, hombres de negocios y otros líderes de opinión. También ha generado gran cantidad de críticas de grupos similares de personas.

Como con casi todos los temas en política, parece haber tantas versiones diferentes de la coparticipación como proponentes. En este trabajo se presentan, en la forma de preguntas y respuestas, los elementos más importantes de nuestra propuesta para explicar su racionalidad y evaluar algunas de las sugerencias para modificarlo."

En la Argentina el régimen nació en 1935 de modo tal que se convive con él desde hace más de 60 años. En este documento de divulgación se utiliza el mismo título que en Heller y Pechman y se presentan las cinco preguntas que desde el punto de vista económico le parecen más importantes al autor (así como las respuestas). La problemática no se agota en esas cinco preguntas. Solo se trata de aquellas que parece necesario contestar en primer lugar para luego avanzar en otras que pasan a ser tan importantes o más que las primeras. Por ejemplo: ¿Cómo instrumentar la coparticipación?, ¿Con uno o varios regímenes? ¿Con fondos condicionados o no condicionados? ¿Cuál es el papel de las variables políticas? (por ejemplo: pujas sectoriales en el gobierno nacional, representación de las provincias en el Congreso Nacional, etc.) ¿Deben participar las municipalidades? En caso afirmativo ¿Debe regularse con una Ley Nacional o con Leyes Provinciales?, etc.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

I. DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO ¿CUAL ES EL PRINCIPAL PROPOSITO DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION DE IMPUESTOS?

La coparticipación de impuestos (que es una forma de transferencia intergubernamental) es una característica de los gobiernos multinivel. Por un lado existen funciones (y gastos) que debe realizar el sector público. Por otro lado existen fuentes tributarias que proveen los recursos para financiarlos. Por razones de eficiencia económica puede no haber correspondencia exacta, para cada nivel de gobierno, entre los gastos que debe realizar y los recursos que puede obtener a partir de sus fuentes tributarias propias. Aún estando en equilibrio financiero el sector público global, puede existir algún nivel de gobierno con “superávit” y otro(s) con “déficit”. Dada la existencia de este “desequilibrio vertical”, la finalidad de la coparticipación de impuestos es transferir recursos financieros de uno a otro nivel de gobierno. Vista de esta forma, la organización multinivel de gobierno y la coparticipación de impuestos le dan un grado de libertad al sector público ya que no es necesario el equilibrio financiero para cada uno de los niveles individualmente.¹ En el cuadro I se presentan los datos que corresponden aproximadamente al Sector Público Argentino en 1996.

La coparticipación de impuestos resulta entonces de dos de los temas fundamentales en las relaciones fiscales intergubernamentales: la asignación de funciones o responsabilidades de gasto y la asignación de fuentes tributarias.

1. Asignación de funciones o de responsabilidades de gasto. Es el problema de qué nivel de gobierno es responsable de las distintas funciones o gastos públicos. La respuesta depende de factores institucionales, de la historia, del nivel de desarrollo del país y de las características de las funciones. No tiene solución única y la solución es cambiante en el tiempo.

¹ El argumento es tanto estático como dinámico. La premisa básica para la propuesta de Heller y Pechman era que el sistema tributario federal altamente elástico garantizaba incrementos de la recaudación federal más grandes que las necesarios para financiar los programas federales de gastos y que esto “would tend to throw the federal budget into surplus and exert a “fiscal drug” on the macroeconomy.” Por el contrario, las necesidades de gasto local crecían rápidamente y los sistemas tributarios locales eran inelásticos al ingreso. La cura para este problema dinámico era el Revenue Sharing que ligaba el rápido crecimiento de la recaudación federal con el rápido crecimiento de la necesidad de gasto local. Como expresa Oates (1994) el argumento macroeconómico (efecto negativo sobre la actividad económica del superavit fiscal federal) suena hoy extraño. Pero la necesidad por parte de los gobiernos locales de fuentes de financiamiento para un gasto que no es estable sino creciente en el tiempo, mantiene plena vigencia (Ver Anexo B a la pregunta I).

2. Asignación de fuentes tributarias. Es el problema de qué nivel de gobierno legisla, administra y utiliza qué tipo de fuentes tributarias. Influyen los mismos factores que en la asignación de los gastos, aunque no necesariamente con la misma dirección y con la misma intensidad.

Resulta claro que un mal diseño de las políticas e instituciones fiscales en cada uno de estos temas puede tener costos económicos y políticos significativos. Por ejemplo la centralización de funciones o gastos puede originar las pérdidas de bienestar identificadas en el “Teorema de la Descentralización” de Oates (1997 a). Las “ganancias de bienestar” de la descentralización - que no se cuantifican en los presupuestos- deben confrontarse con eventuales economías de “scope” de la centralización (escala, complementariedad en la prestación, etc.) -que si tienen expresión financiera. Por el lado de los impuestos la centralización evita “guerras tributarias” con ganancias tanto en términos de recaudación (que tienen expresión presupuestaria) como de eficiencia (que no se cuantifican en los presupuestos). ²

Cuadro I					
Asignación de gastos y recursos en el Sector Público Argentino Nación - Provincias - Municipalidades 1996 - (% del PBI)					
	Gasto (neto)	Recaudación (bruta)	Diferencia	Desequilibrio vertical	Recaudación/Gasto
I. Gobierno Nacional (incluye Seguridad Social)	12,19	15,95	3,76	"superavit"	1,31
II. Gobierno Provinciales y MCBA	8,74	5,73	-3,01	"deficit"	0,66
III. Gobiernos Municipales	1,97	1,33	-0,64	"deficit"	0,68
IV. Consolidado	23,01	23,01	0,00	"equilibrio"	1

Los datos corresponden aproximadamente al sector público argentino. Se supuso presupuesto equilibrado para que la ilustración resultara más clara. Las cifras de recursos son las que reflejan lo verdaderamente recaudado y transferido. Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

² Ver Anexo A a la pregunta I para detalles técnicos.

II. ¿CÓMO INFLUYEN LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS?

Debe observarse que el fundamento económico para un régimen de coparticipación de impuestos es independiente de la existencia o no de desequilibrios territoriales dentro del país. El fundamento surge del desequilibrio vertical en el sector público que se origina en la distinta distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno, por razones de eficiencia económica. La existencia de desequilibrios territoriales (regiones “ricas” “R” y pobres “P”) hace que aparezca un nuevo problema, denominado “desequilibrio horizontal”. O sea, con las mismas funciones y fuentes tributarias, los “déficits” no serán iguales en todas las regiones.

La situación más simple para visualizar el problema puede plantearse en la forma siguiente. Supóngase dos regiones con igual población, que demandan la misma cantidad de bienes públicos locales (provinciales y/o municipales) y que esos bienes se obtienen en las dos regiones al mismo costo. El gasto público provincial será exactamente el mismo en las dos regiones. Pero si una región es rica y la otra pobre, con el mismo sistema tributario (bases imponibles y alícuotas), R tendrá más recursos provinciales que P (o sea, el “déficit” será menor en R que en P). Si el gobierno nacional recauda en todo el territorio con un régimen tributario uniforme y las cuentas consolidadas (Nación-Provincias) están equilibradas transferirá, en concepto de coparticipación de impuestos, un importe igual a la suma de los “déficits” de R y P. El mecanismo implica que la coparticipación transfiere recursos territorialmente: de R a P. Y obsérvese que ese resultado es el que surgiría con un régimen centralizado (unitario) de gobierno.³

Una idea de la magnitud del problema en el caso argentino puede obtenerse a partir del análisis de información básica disponible. En el cuadro II.1 se muestra cuanto recaudaría cada provincia, por habitante, aplicando una alícuota provincial uniforme del 1% sobre el producto bruto geográfico (que puede considerarse una aproximación a la base imponible provincial). La recaudación promedio del conjunto de provincias sería de \$65.7 por habitante; pero mientras la Tierra del Fuego recaudaría \$210.2, Capital Federal \$184 y Santa Cruz \$118.6 (entre las provincias R), el Chaco recaudaría \$31.7, Formosa \$31 y Santiago del Estero \$26 (entre las provincias P). Como consecuencia de la diferencia de bases imponibles, con la misma alícuota

³ El mecanismo de transferencias territoriales opera también en la unificación entre países. Un país (no) estará de acuerdo con la unificación si como resultado recibe una transferencia positiva (negativa). Es el denominado “efecto transferencia regional” de la unificación. Existe otro efecto de la unificación de países que es de la misma naturaleza que la pregunta I; si los gustos entre países difieren, la unificación eliminará las ganancias expuestas en el Teorema de la Descentralización de Oates. Para más detalles ver Bolton y Roland (1996).

se recaudaría un importe mucho mayor en las provincias R que en las P. Este es el fundamento de Buchanan (1964) para las transferencias intergubernamentales en un país federal. Supóngase dos personas con un ingreso anual de \$10.000 cada una pero que una vive en el Chaco y la otra en Santa Fe. Si las dos provincias aplicaran la misma alícuota, por ejemplo 1%, y no tuvieran otra fuente de financiamiento, se daría una situación como la siguiente: Santa Fe ofrecería bienes públicos provinciales, por habitante, por \$59; Chaco solo por \$31.7. El hipotético contribuyente pagaría \$100 de impuestos en cada provincia.

La recaudación centralizada de algunos impuestos (los que forman la masa coparticipable) repetiría el mismo patrón regional de recaudación que los recursos propios provinciales. La Nación recaudaría en cada provincia aproximadamente en proporción al producto bruto geográfico. O sea, por cada 1% de alícuota recaudaría \$59 en Santa Fe, \$31.7 en Chaco, etc. De aplicarse un criterio estrictamente devolutivo se daría nuevamente la situación de inequidad horizontal y aliento de migraciones ineficientes (fiscalmente inducidas). Obsérvese que en este caso el aliento a las migraciones ineficientes viene dado porque pagando la misma alícuota se pueden obtener más bienes públicos provinciales en R comparado con P; el contribuyente del ejemplo que vive en el Chaco, si migra a otra región seguirá pagando \$100 de impuestos, pero obtendrá a cambio \$59 de bienes públicos en Santa Fe, o \$45.5 en Entre Ríos, etc.

Cuadro II.1**Simulación de la recaudación provincial per capita*****Año 1993. En pesos****Jurisdicción**

T. del Fuego	210,2
Cap. Federal	184,0
Santa Cruz	118,6
Neuquén	98,6
Chubut	76,8
San Luis	73,0
La Pampa	70,1
Río Negro	61,4
Córdoba	61,1
Mendoza	60,1
Santa Fe	59,0
Buenos Aires	54,8
La Rioja	50,2
Entre Ríos	45,5
San Juan	42,0
Catamarca	40,6
Tucumán	38,5
Salta	36,8
Misiones	35,8
Jujuy	35,8
Corrientes	34,8
Chaco	31,7
Formosa	31,0
Sgo. del Estero	26,0
Promedio	65,7

* Simulación de la recaudación provincial per capita aplicando la alícuota del 1 % sobre el producto bruto geográfico (proxy de la base imponible o "capacidad fiscal")

Fuente: elaboración en base a datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Las diferencias territoriales pueden surgir no sólo del lado de la "capacidad fiscal" de cada región, sino también del lado de la "necesidad fiscal". Varias razones pueden originar costos diferenciales

por habitante: por ejemplo, mayor dispersión de la población dentro del territorio provincial o población más costosa de atender por sus características. En este caso, aún cuando sea igual la capacidad tributaria provincial, como las necesidades fiscales varían, se requerirán transferencias para enfrentar el "desequilibrio horizontal".

Una idea de la magnitud del problema en el caso argentino puede obtenerse a partir del cuadro II.2 que presenta el indicador "densidad de población" (como indicador de dispersión de población) y el porcentaje de habitantes pobres (con NBI) en cada provincia. Una de las preguntas más importantes para el diseño de un régimen de transferencias intergubernamentales es la de que costos diferenciales son los que deberían compensarse (Anderson (1994)).

Cuadro II.2**Factores determinantes de "necesidad fiscal"**

División político territorial	Densidad de población (habitantes/ km ²)	Población en hogares con NBI (%)
Total del País	11,7	19,3
Capital Federal	14804,9	7,0
Buenos Aires	40,9	17,0
19 Partidos	2160,4	19,5
Resto Buenos Aires	15,2	12,8
Catamarca	2,6	28,0
Córdoba	16,7	14,0
Corrientes	9,0	30,4
Chaco	8,4	38,3
Chubut	1,6	21,4
Entre Ríos	13,0	18,8
Formosa	5,6	38,1
Jujuy	9,7	35,2
La Pampa	1,8	12,4
La Rioja	2,5	26,6
Mendoza	9,5	17,3
Misiones	26,5	32,8
Neuquén	4,1	21,5
Río Negro	2,5	22,1
Salta	5,6	36,8
San Juan	5,9	19,3
San Luis	3,7	21,0
Santa Cruz	0,7	14,3
Santa Fe	21,0	16,3
Santiago del Estero	4,9	36,7
Tierra del Fuego	3,2	22,3
Tucumán	50,7	26,6

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Documento de Trabajo N° 1 de CEPA.INDEC

III. ¿CUALES SON LAS CUESTIONES ESENCIALES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION?

III.1. LA PROBLEMATICA DE LA COPARTICIPACION

Una presentación estilizada de la "problemática de la coparticipación" puede obtenerse a partir del Gráfico III.1. El Gobierno Nacional sanciona la legislación impositiva a través de leyes, decretos y otros actos administrativos; dada la evolución de las variables económicas vinculadas con el sector externo y con la actividad interna, resulta una cierta recaudación potencial de impuestos coparticipables y no coparticipables. Varias decisiones que tienen impacto sobre los recursos fiscales se adoptan teniendo en cuenta variables y objetivos no estrictamente fiscales; en particular, los impuestos sobre el comercio exterior (que según el art. 4º de la Constitución corresponden con exclusividad al Gobierno Nacional) y los recursos

provenientes del uso del crédito o de la financiación monetaria del déficit (antes de la convertibilidad), dependen en su magnitud de decisiones que se adoptan dentro del esquema global de política económica (política comercial, política monetaria, etc.). No toda la recaudación potencial se convierte en efectiva por dos grupos de causas: a) por la existencia y operación de desgravaciones, exenciones, deducciones, etc; b) por la evasión.

La recaudación total de impuestos no coparticipables (RNC) corresponde al Gobierno Nacional. Los recursos coparticipables (RC) se asignan en porcentajes pre-establecidos ("distribución primaria") al Gobierno Nacional, por un lado, y al conjunto de provincias, por el otro. El total correspondiente a las Provincias se asigna luego a cada una de ellas ("distribución secundaria") en función de lo establecido en la Ley 23.548 de coparticipación y sus modificaciones.

El gráfico permite apreciar el funcionamiento de la restricción presupuestaria para cada nivel de gobierno a lo largo del tiempo. Los recursos del Gobierno Nacional son su parte $(1 - \alpha)$ en los RC; el total de RNC; el total del endeudamiento neto (EN) y el financiamiento con impuesto inflacionario (I). Previa a la reforma económica de 1989/91 gran parte del financiamiento nacional resultaba de I, RNC (impuestos sobre el comercio exterior, sobre el trabajo y combustibles), y del EN. La reforma eliminó I, disminuyó significativamente RNC y limitó EN al endeudamiento externo. Estas pérdidas de ingresos debieron compensarse avanzando sobre RC y disminuyendo el gasto nacional vía privatizaciones, transferencias de servicios a las Provincias, etc.

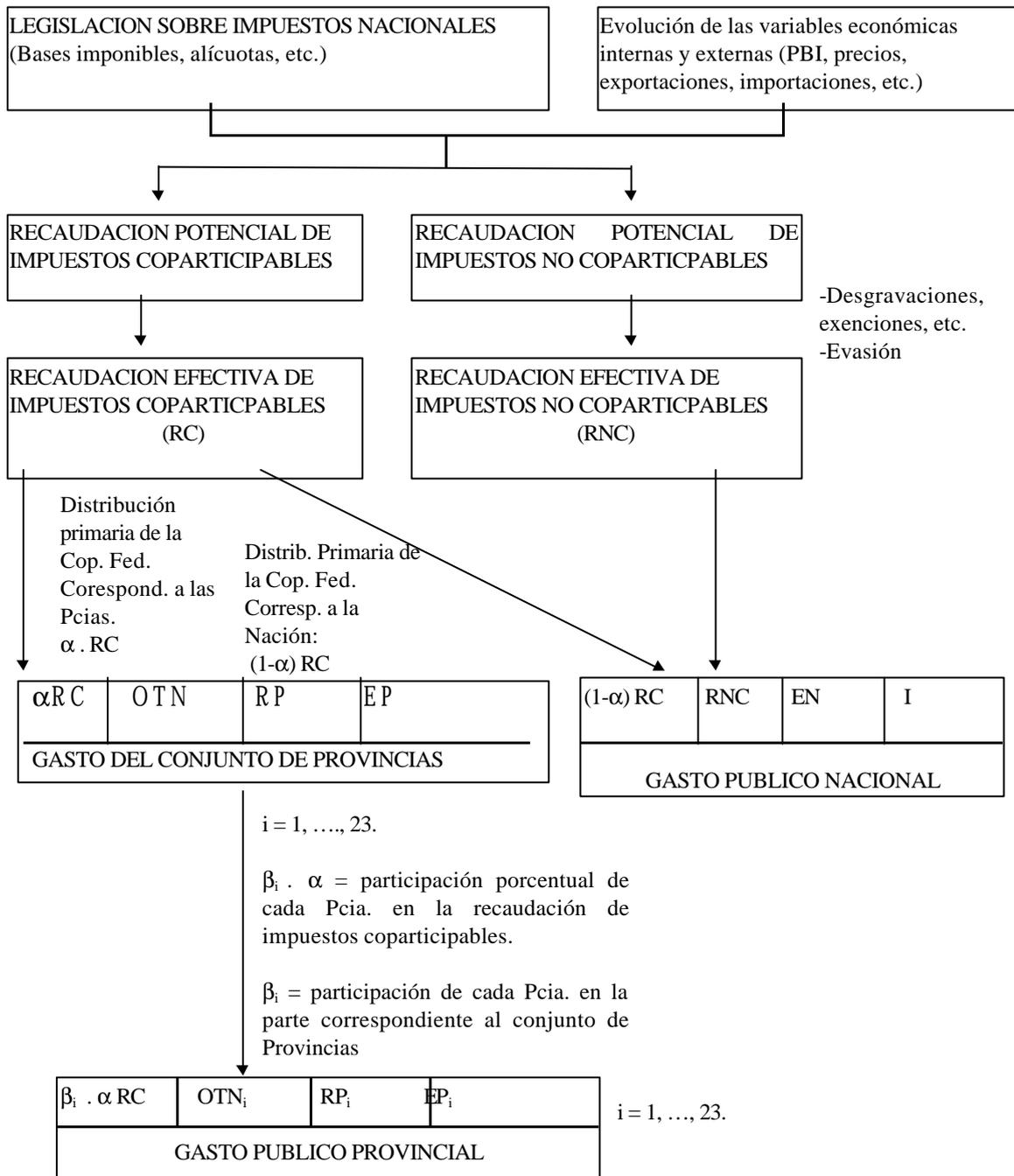
La restricción presupuestaria de los Gobiernos Provinciales muestra que sus gastos se cubren con el porcentaje (α) de RC, las otras transferencias nacionales (OTN), los recursos propios (RP) y el endeudamiento provincial (EP). Antes de la reforma de 1989/91 las OTN y el EP tenían una participación importante. Con la limitación de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN, legislados en cuanto a monto total desde 1988) y del EP por la privatización de bancos provinciales, las Provincias descansan ahora sobre RP y RC. Los RP han estado sujetos a fuertes presiones para eliminarlos o reducirlos, debido a su naturaleza distorsiva (Ingresos Brutos, Sellos); los RC han estado sujetos al avance nacional debido a las limitaciones antes comentadas sobre las otras fuentes de financiamiento federal.

El cambio en la composición de los recursos fiscales, junto con la presión (al aumento) sobre el gasto de ambos niveles de gobierno, constituyen el telón de fondo sobre el que se libra la batalla por los recursos coparticipables. La Nación quiere disminuir sus impuestos distorsionantes (por ejemplo sobre el trabajo) y exige a las Provincias y sus Municipalidades que sigan el mismo camino con los suyos (Ingresos Brutos, Sellos); la eliminación de distorsiones, el mejoramiento de la competitividad y de la rentabilidad de la inversión son los argumentos (válidos) para este tipo de políticas. Por otro lado, la Nación desea mejorar la situación de los jubilados (en tanto elimina las fuentes tradicionales de financiamiento del sector previsional, por disminución de los aportes patronales y el cambio del régimen de reparto a capitalización); a su vez, las Provincias desean llevar a cabo sus reformas educativas, en los sectores seguridad y justicia, etc. Todas ellas implican, al menos a corto plazo, aumentos en el gasto público. Estas “tensiones” explican por qué el mandato de la Constitución Nacional de 1994 (nueva Ley de Coparticipación de Impuestos) no se cumplió en 1996 y es muy probable permanezca incumplido si no existe un análisis profundo y una discusión seria del tema, no dominada por la ideología, los hechos supuestos y las generalizaciones.

Las relaciones intergubernamentales que se han presentado en forma (muy) estilizada en el Gráfico III.1 se desarrollaran en los hechos en forma (muy) desarticulada. La ley básica de coparticipación fue modificada por Leyes, Decretos, Acuerdos, Pactos, etc. Un solo ejemplo puede ser revelador: del total recaudado por el impuesto a las ganancias hay una detracción inicial de suma fija con tres destinatarios; luego se detrae un 10% para el Fondo del Conurbano Bonaerense (Provincia de Buenos Aires), pero con un tope; también un 20% para el Sistema Nacional de Previsión Social; también un 4% para distribuir directamente entre Provincias en función del número de hogares con NBI, pero excluida Buenos Aires; del remanente se detrae un 15% para el Sistema Nacional de Previsión Social; finalmente lo que queda se distribuye según la Ley de Coparticipación. Este último paso debería ser en realidad el primero y único. Otros impuestos exhiben similares laberintos de distribución.

Gráfico III.1

Principales cuestiones vinculadas con el régimen de coparticipación federal de impuestos en la argentina



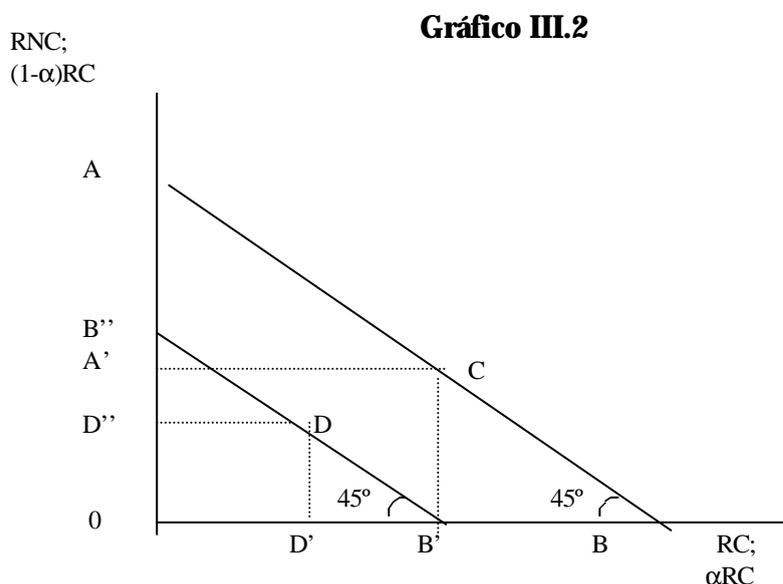
III.2. MASA COPARTICIPABLE, DISTRIBUCIÓN PRIMARIA Y DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

Como se expresó antes hay tres temas de relevancia vinculados con la Coparticipación Federal de Impuestos:

- (i) la definición de la masa coparticipable; o sea, que impuestos la forman;
- (ii) la distribución primaria; o sea, entre el gobierno nacional y el conjunto de gobiernos provinciales;
- (iii) la distribución secundaria; o sea, entre los gobiernos provinciales.

La fijación de las tres variables implica conflictos. En los dos primeros casos el conflicto es entre la Nación, por un lado, y el conjunto de Gobiernos Provinciales por el otro.

(i) Con respecto a la masa coparticipable, el interés de la Nación es “sacar” impuestos (o porcentajes de la recaudación de los impuestos); el interés de las Provincias es exactamente el opuesto. Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción Nacional la línea de conflictos puede visualizarse, como la recta de 45° AB en el Gráfico III.2.



RNC = Recursos no coparticipables.

RC = Recursos coparticipables

$RC + RNC$ = Recursos totales

α = % del total de RC correspondiente al Conjunto de Provincias

$0A = 0B$ es la recaudación nacional total y cada punto sobre AB implica una distinta definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto más próximo a A posible; las Provincias en cambio, en el punto más próximo a B. Supóngase que el conflicto se resuelve resultando el punto C con $0A'$ ($=B'B$) como recursos no coparticipables (RNC) y $0B'$ ($=A'A$) como recursos coparticipables (RC).

Para la segunda variable de decisión la línea de conflictos es, de ese modo, $B''B'$, que representa el monto total de recursos coparticipables. El interés de la Nación es ubicarse tan próximo a B'' como sea posible; el de las Provincias, en cambio, es aproximarse tanto como sea posible a B' .

(ii) Supóngase que el conflicto se resuelve políticamente seleccionándose el punto D; del total recaudado por RC, la cantidad $0D'$ corresponde al conjunto de provincias y $0D''$ ($=D'D = D'B'$) al Gobierno Nacional. Del total recaudado por todo concepto por el Gobierno Nacional ($0B$), $0D'$ le corresponde a las Provincias ($= \alpha RC$, siendo α el coeficiente o porcentaje de distribución primaria correspondiente a las Provincias) y $D'B$ queda para el Gobierno Nacional (del total nacional $D'B$, $B'B$ son RNC y $D'B'$ es la participación en impuestos coparticipables $((1 - \alpha)RC$).

Hasta la reforma económica la masa coparticipable estaba sujeta a una gran inestabilidad. La Nación “prefería” aquellos impuestos en los que su participación era (al menos el “efecto impacto”) del 100%; estos eran los impuestos sobre el comercio exterior, sobre el trabajo, sobre los combustibles y el impuesto inflacionario. Con la política económica establecida desde 1990 estas fuentes de financiamiento perdieron el rol que tuvieron en los setenta y ochenta. La batalla ha sido desde entonces o sacar impuestos o partes de ellos de la masa coparticipable o, lo que es equivalente, incrementar la participación primaria nacional. En la Ley 23.548 se había establecido una participación provincial del 56,66%, que se transformó en 57,05% al provincializarse Tierra del Fuego. Después de los procesos de hiperinflación y de la reforma en el sistema de financiamiento del Gobierno Nacional (fundamentalmente con recursos coparticipables), la presión federal sobre los recursos coparticipables hizo que el coeficiente efectivo de distribución primaria de las Provincias disminuyera año a año hasta alcanzar el 47% en la actualidad.

(iii) El tercer tema importante a resolver en el régimen de coparticipación de impuestos es el de la distribución de la parte provincial (que surge de la definición de la masa coparticipable y de la distribución primaria en el Gráfico III.2) entre las 23 jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. Ahora el conflicto es entre las jurisdicciones locales el problema es cómo dividir la suma fija $0D'$ ($= \alpha RC$) del Gráfico III.2 entre todas las jurisdicciones; la redistribución es un juego de suma cero ya que, como $0D'$ está fijo, una mayor participación para una Provincia implica necesariamente una menor participación para otra(s).

III.3 ALGUNAS NOTAS FINALES SOBRE LAS CUESTIONES ESENCIALES

1. Las tres cuestiones esenciales revelan por qué es tan difícil llegar a un acuerdo sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos. En las tres cuestiones hay conflictos de intereses; esos conflictos se trasladan al debate entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales y al Congreso Nacional y las Legislaturas Provinciales. Lo normal es que encontrar una solución sea muy difícil. Más difícil aún cuando al natural conflicto que es central en el tema se le agrega la historia turbulenta del régimen (frecuentes cambios en las reglas del juego que violan los derechos de propiedad sobre los recursos fiscales, comportamientos estratégicos, incentivos perversos, etc.). Si la discusión se plantea en términos incorrectos, con un discurso que en muchos casos no se corresponde con los hechos (o, peor aún, con los principios constitucionales) el resultado es esperable: inexistencia de un acuerdo como viene ocurriendo desde hace mucho tiempo. Si el tema se estudia seriamente y no con posiciones ideológicas⁴ y/o generalizaciones, es posible encontrar un acuerdo en el marco de las instituciones de la República. Esto ocurrió históricamente; la mayoría de las leyes surgieron del Congreso Nacional; la desarticulación generalmente se originó con Gobiernos de facto y desde el Gobierno Nacional. Hay una gran responsabilidad para los técnicos y los políticos. El primer paso es un buen diagnóstico de lo que ha ocurrido y determinar quién es el responsable de qué. Luego acordar un régimen estructural con reglas del juego claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables.

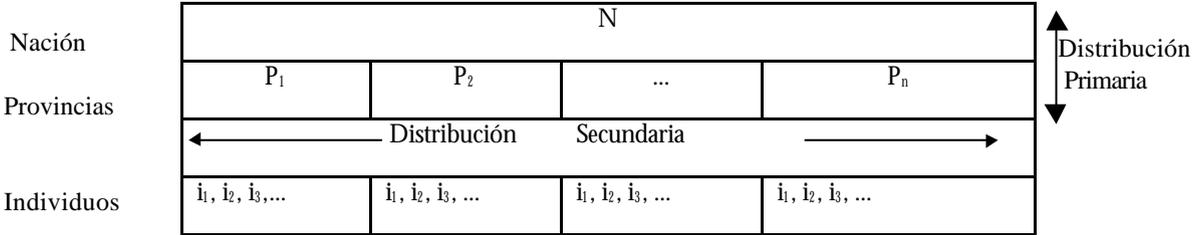
2. En los puntos anteriores se identificaron varios conflictos que deben analizarse al encarar la coparticipación federal de impuestos; por un lado, el del tamaño relativo del Sector Público, que es un tema más general y que, si bien no se lo incorpora en forma explícita, es una parte importante del problema; por otro lado, los que en esta pregunta se han denominado cuestiones

⁴ La cuestión ideológica está dominada por el tamaño relativo del Sector Público global, más que por la estructura del sector por niveles. Muchas de las propuestas ven en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos un instrumento para disminuir el tamaño total del sector más que para el logro de objetivos de eficiencia y equidad.

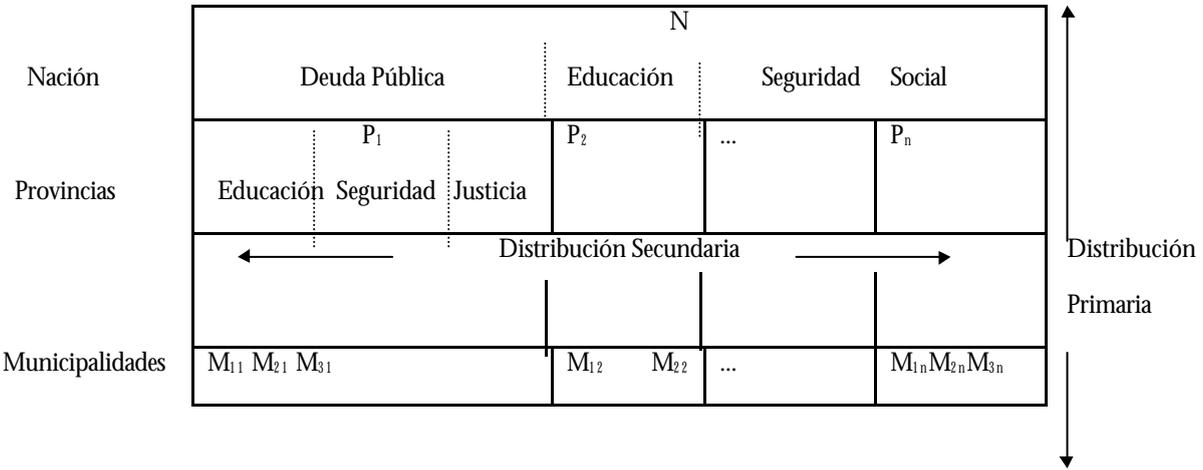
esenciales del régimen de coparticipación (masa coparticipable, distribución primaria y distribución secundaria). La desarticulación del régimen en los últimos años ha generado nuevos conflictos que van haciendo cada día más complejo el tema.

Una primera cuestión es que los conflictos no se dan solo entre niveles de gobierno (vertical: Nación-conjunto de Gobiernos Provinciales; horizontal: entre Gobiernos Provinciales) sino también dentro de un mismo nivel de gobierno. Esto resulta muy claro a nivel nacional. En la discusión de la coparticipación federal los objetivos de los actores nacionales no son los mismos: el Ministerio de Economía pretende utilizarla para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el pago de la deuda; el de Educación para financiar incrementos de salarios docentes; el de Trabajo y Seguridad Social para financiar las jubilaciones; etc. El esquema tradicional de visualizar el problema debe ser modificado para incluir esta nueva dimensión: las “tensiones” sectoriales dentro de un mismo nivel de gobierno. Sobre ese panorama se agrega un nuevo actor que es el nivel municipal de gobierno. El intento del Gobierno Nacional de incluir a los Municipios en la distribución de la coparticipación hace que, tanto desde el punto de vista técnico como del político, encontrar un equilibrio sea cada vez más difícil.

Hasta ahora existían grandes dificultades para resolver el tema, planteado esquemáticamente como sigue:



El agregado actual de las presiones sectoriales y de un nuevo nivel de gobierno (proyecto) se ejemplifican del modo siguiente:



		M_{23}		
Individuos	i_1, i_2, i_3, \dots			

A mayor cantidad de agentes con objetivos diferentes mayor la dificultad para encontrar un equilibrio estable. Si se estructura un régimen con las propiedades antes mencionadas varios de estos actores - como ocurrió históricamente- desaparecen, al menos del campo de batalla de la coparticipación (por ejemplo: el Ministro de Educación librará su batalla en el Gabinete Nacional; las Municipalidades con sus respectivas sus Provincias; etc).

IV. SI EXISTEN DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y LA COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS TRANSFIERE RECURSOS DE LAS REGIONES RICAS A LAS POBRES. ¿QUÉ PUEDE ESPERARSE EN CUANTO AL IMPACTO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO?

De los puntos anteriores resulta una justificación para las transferencias interregionales de recursos. Ahora bien, resulta claro que las redistribuciones regionales vía la coparticipación también afectan la distribución personal del ingreso. Si bien se reconoce usualmente que puede existir complementariedad entre redistribución regional y personal, el hecho de que una transferencia mejore la distribución regional no implica que necesariamente también mejore la distribución personal. Y si mejora la distribución personal no implica que también lo haga con la regional. Para las transferencias entre países (Bauer (1971), citado por Atkinson (1975)) se ha sugerido y se ha presentado evidencia sobre la colisión entre los dos objetivos, resultando la posibilidad de que las familias pobres de países ricos financien a las familias ricas de países pobres.

La respuesta a la pregunta es fundamentalmente empírica. Por consiguiente puede diferir entre países o para un país en distintos momentos del tiempo. En Porto y Sanguinetti (1997) se evalúa el efecto de las transferencias sobre la distribución regional y personal del ingreso a partir de la experiencia de un conjunto de países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Chile y Colombia). La información recogida muestra que la redistribución regional en todos estos países es cuantitativamente importante y, en general, están orientadas a favorecer a las regiones menos desarrolladas de cada Nación. El diseño de estas transferencias no contempla mecanismos explícitos de focalización en familias de bajos ingresos. “Sin embargo, el hecho de que dichos fondos financien gastos en educación, salud y otras áreas sociales, hace que el mismo tenga, cualitativamente, un efecto redistributivo personal positivo”.

En la Argentina se ha sugerido la existencia de la colisión de Bauer entre distribución regional y personal como consecuencia de la coparticipación de impuestos (Porto (1990), Artana y López Murphy (1995)) aunque la evidencia presentada ha sido parcial.

En un estudio reciente y más detallado para la Argentina, Porto y Cont (1998) encuentran evidencia de complementariedad entre redistribución regional y personal. Según las

estimaciones de ese trabajo “los presupuestos provinciales mejoran la distribución personal del ingreso en todas las provincias” (cuadro IV).

Cuadro IV													
Variación en el ingreso per capita de cada quintil debida al Presupuesto Provincial													
Año 1991. En pesos													
	Provincias	Quintil 1	Orden	Quintil 2	Orden	Quintil 3	Orden	Quintil 4	Orden	Quintil 5	Orden	Total	Orden
1	Buenos Aires	224,95	23	120,00	23	1,28	23	-219,85	23	-1.062,13	22	-187,15	23
2	Catamarca	870,80	6	711,39	6	736,67	5	685,83	4	491,80	2	699,30	4
3	Córdoba	320,95	22	194,84	21	78,05	22	-155,29	21	-1.010,10	20	-114,31	21
4	Corrientes	456,14	16	365,05	16	330,41	16	242,25	12	-179,01	7	242,97	12
5	Chaco	526,59	13	412,17	13	363,86	14	277,37	11	-190,52	8	277,89	11
6	Chubut	740,32	8	455,05	10	330,58	11	66,94	17	-813,05	21	155,96	16
7	Entre Ríos	446,84	17	325,62	17	245,41	18	58,27	19	-652,00	16	84,83	19
8	Formosa	939,16	5	699,25	5	658,53	6	571,94	6	215,41	5	616,86	6
9	Jujuy	658,83	10	551,87	8	524,05	7	468,70	7	104,94	4	461,68	7
10	La Pampa	796,65	7	596,52	7	484,36	9	194,13	14	-942,25	19	225,88	13
11	La Rioja	1.186,12	3	1.071,07	3	1.168,76	3	1.276,40	1	1.416,24	1	1.223,72	2
12	Mendoza	327,23	21	193,35	22	103,59	20	-101,78	20	-819,33	17	-59,39	20
13	Misiones	383,20	18	297,95	18	256,11	17	144,36	15	-324,31	10	151,46	17
14	Neuquén	1.107,09	4	875,55	4	790,38	4	584,62	5	-209,84	14	629,56	5
15	Río Negro	720,69	9	453,18	12	358,51	12	110,42	16	-734,23	18	181,71	15
16	Salta	471,54	15	338,62	15	280,30	15	164,72	13	-283,28	15	194,38	14
17	San Juan	609,11	12	486,48	11	432,11	10	284,73	10	-304,40	12	301,61	10
18	San Luis	627,44	11	537,71	9	537,14	8	442,32	8	-40,76	6	420,77	8
19	Santa Cruz	1.681,07	2	1.253,02	2	1.162,07	2	930,44	3	145,19	13	1.034,36	3
20	Santa Fe	336,49	20	203,74	20	87,90	21	-166,73	22	-1.054,14	23	-118,55	22
21	Sgo. del Estero	512,98	14	395,67	14	389,03	13	361,64	9	49,04	3	341,67	9
22	Tierra del Fuego	2.029,82	1	1.490,58	1	1.408,19	1	1.184,97	2	154,48	11	1.253,61	1
23	Tucumán	379,22	19	251,97	19	213,51	19	84,57	18	-328,05	9	120,24	18

Fuente: Porto y Cont (1998)

V.¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS Y CICLO ECONÓMICO?

Una preocupación con el sistema de transferencias surge de sus implicancias para la política macroeconómica. El tema no es simple ni desde el punto de vista teórico ni de su instrumentación y puesta en práctica.

Algunos autores (Artana y López Murphy (1997)) sostienen que “la política macroeconómica debe ser única” y que “no existe espacio para una política macroeconómica regional o local”. Otros (Spahn (1997)) argumentan que se ha exagerado la necesidad de contar con políticas macroeconómicas centralizadas entre otras razones porque “supone cambios bruscos (“shocks”) regionalmente simétricos. Cabe preguntarse qué debería hacer el gobierno central en presencia de shocks regionalmente asimétricos que suman cero para la Nación. No existe una norma clara para la política fiscal en este caso.” Sewell (1996) también expresa que “Some participation by subnational governments in stabilization policy is also sensible”. Uno de los fundamentos es que la preocupación por el tema (“domain of concern”) puede ubicarse en los niveles inferiores de gobierno, debido a que los ciclos económicos pueden diferir regionalmente. Además, para enfrentar shocks locales adversos, puede ser económicamente costoso y políticamente difícil utilizar el presupuesto nacional. El artículo de Sewell es una respuesta a Prud`homme (1995) que descarta toda posibilidad de intervención de los gobiernos subnacionales en la política macroeconómica.

De un análisis cualitativo preliminar realizado por Porto y Di Gresia (1998) se obtienen algunos resultados de interés que se reproducen a continuación. En el cuadro V. I se calcula para cada año el número de provincias con ciclos positivos y negativos (por ejemplo, en 1970, en 18 provincias el PBI estuvo por encima de su líneas de tendencia y en 6 por debajo). Para ambos grupos se calcula el rango absoluto de variación (por ejemplo, en 1970, las Provincias con ciclo positivo (negativo) se apartaban de su línea de tendencia entre un 0,3% y un 8,4 % (-0,3% y -12%).

En el cuadro se presenta también el número máximo de coincidencias provinciales en los movimientos cíclicos anuales -sean positivos o negativos (por ejemplo, en 1970, hubo 18 provincias con ciclo positivo siendo el porcentaje de coincidencias del 75%).

El material estadístico presentado revela que la preocupación de Sewell y Spahn -entre otros- no es irrelevante en el caso argentino. Un paso siguiente es analizar las implicancias de estos ciclos regionales diferenciales para el diseño del nuevo régimen de coparticipación de impuestos⁵.

Otra dimensión en la que existen importantes diferencias regionales es en el desempleo. En Lamarche, Porto y Sosa Escudero (1998) se expresa que: "Es importante indagar si las economías regionales han presentado una evolución homogénea en sus tasas de desempleo, esto es, si el fenómeno de creciente desempleo observado en la economía argentina se dio en igual o distinta magnitud en las diferentes regiones del país. Una rápida e informal inspección de los datos disponibles muestra casos como el del Gran la Plata y Gran Córdoba, que presentaban tasas históricas inferiores a las del resto de los aglomerados al comienzo de la década del ochenta mientras que en la actualidad presentan tasas superiores. A su vez, aglomerados como Formosa o Posadas presentan el comportamiento opuesto. Por otro lado, Mendoza se ubica persistentemente por debajo de las tasas de los distintos aglomerados mientras que Rosario persistentemente por arriba. (cuadro V. 2). En este trabajo se analiza el problema del desempleo desde una perspectiva regional. A la luz de la evidencia presentada en el trabajo, y tal como sugieren los ejemplos anteriores, la tasa de desempleo global parece proporcionar un resumen impreciso de una situación esencialmente más compleja. Las diferencias regionales enfatizadas en este trabajo pueden ser estudiadas desde una perspectiva más general, centrando la atención en el grado de interacción que existe entre las dimensiones regional y nacional de los problemas económicos. En lo que se refiere a la distribución de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en las cuestiones macroeconómicas, la prescripción tradicional (Musgrave (1959), Oates (1977 a)) sostiene que la rama de estabilización de las finanzas públicas requiere que la responsabilidad primaria sea del gobierno nacional. Sin embargo, cuando los shocks macroeconómicos tienen distintos impactos sobre las diferentes regiones de un país, autores como Gramlich (1997) han sostenido que los gobiernos locales pueden cumplir un rol importante en la implementación de políticas anticíclicas, ya que pueden estar en condiciones de ventaja relativa para atender cuestiones vinculadas con las características particulares de las economías locales. Recientemente la polémica ha renacido a partir de los artículos de

⁵ Hay varias cuestiones adicionales a analizar. Por ejemplo, von Hagen y Eichengreen (1996) consideran importante que los gobiernos locales tengan un elevado nivel de ingresos propios y en ese contexto "Fiscal restrictions on member governments are not a general feature of monetary unions, nor are they typical of federal states". Poterba (1996) enfatiza el rol de las instituciones fiscales. Migué (1997) no encuentra entre los analistas de la public choice argumentos como para confiar en que el Leviatan nacional se comporte mejor que los Leviatanes locales. Sanguinetti y Porto (1996) presentan argumentos en la misma línea que Migué y en la dificultad de identificar ciclo y tendencia cuando las estructuras productivas son diversificadas.

Prud`homme (1995), Mc Lure (1995), Sewell (1996) y Clark (1998). Estas cuestiones cobran especial relevancia al crearse uniones económicas (Unión Europea, Nafta, Mercosur, etc.) en las que el marco de análisis se traslada de Nación-Provincias a Gobierno Supranacional-Gobiernos Nacionales (Spahn (1997)). En términos de la implementación de medidas de política económica, el problema consiste en determinar en que medida se debe complementar un conjunto de políticas de alcance nacional con instrumentos de carácter regional. De acuerdo a los resultados presentados en este trabajo, la naturaleza heterogénea de la evolución del desempleo en las distintas provincias sugiere que es importante considerar factores regionales a la hora de diseñar e implementar medidas de política económica destinadas a solucionar el problema del desempleo”.

Las consideraciones anteriores sugieren que si los ciclos regionales difieren, quizá resulte conveniente que cada provincia sea responsable fiscalmente en las distintas fases. Si las reglas son claras, estables, no arbitrarias y no negociables una provincia ahorrará en tiempos de bonanza para compensar desahorros en tiempos de shocks adversos. Luego de años de turbulencias e incentivos perversos, la adaptación a las nuevas reglas llevará algún tiempo. El voto en las urnas será el encargado de disciplinar a los gobiernos locales.

Cuadro V.1
Ciclo real económico (PBI) por provincias

Año	Año Positivo			Año Negativo			Máximo número de coincidencias	% de coincidencias
	Numero de casos	Rango absoluto de variación		Número de casos	Rango absoluto de variación			
		Máximo	Mínimo		Máximo	Mínimo		
1970	18	8,4%	0,3%	6	-0,3%	-12,0%	18	75%
1971	10	19,5%	0,9%	14	-0,6%	-9,0%	14	58%
1972	10	18,3%	0,4%	14	0,0%	-12,4%	14	58%
1973	8	9,3%	0,3%	16	-0,3%	-25,2%	16	67%
1974	18	12,2%	0,3%	6	-1,4%	-12,0%	18	75%
1975	10	7,8%	0,3%	14	-0,3%	-14,9%	14	58%
1976	11	19,6%	0,1%	13	-0,2%	-16,3%	13	54%
1977	17	20,6%	0,4%	7	-0,2%	-7,2%	17	71%
1978	13	13,4%	0,0%	11	-0,1%	-8,1%	13	54%
1979	12	11,9%	0,2%	12	-0,1%	-7,4%	12	50%
1980	16	19,4%	0,4%	8	-1,7%	-7,7%	16	67%
1981	6	20,1%	0,9%	18	-0,8%	-11,8%	18	75%
1982	9	11,5%	0,2%	15	-1,6%	-13,2%	15	63%
1983	6	4,6%	0,1%	18	-0,2%	-15,2%	18	75%
1984	13	10,2%	0,3%	11	-1,2%	-18,2%	13	54%
1985	6	20,7%	0,7%	18	-0,1%	-25,4%	18	75%
1986	17	12,3%	0,6%	7	-1,1%	-11,2%	17	71%
1987	21	14,9%	0,4%	3	-0,2%	-5,6%	21	88%
1988	19	24,7%	0,1%	5	0,0%	-1,9%	19	79%
1989	5	15,6%	0,4%	19	-0,6%	-14,4%	19	79%
1990	4	10,5%	0,4%	20	-1,0%	-21,4%	20	83%
1991	7	6,6%	0,4%	17	-0,5%	-8,5%	17	71%
1992	13	3,3%	0,2%	11	-0,4%	-19,0%	13	54%
1993	21	13,7%	0,0%	3	-1,1%	-4,9%	21	88%
1994	24	21,8%	1,1%	0	0,0%	0,0%	24	100%
1995	1	0,5%	0,5%	23	-0,4%	-10,3%	23	96%

Fuente: Finanzas de los Gobiernos Locales N°2

Cuadro V. 2.
Tasas de desempleo y rankings. Años 1980, 1990 y 1997.

	1980		1990		1997	
	Tasa de desempleo	Rankings	Tasa de desempleo	Rankings	Tasa de desempleo	Rankings
Gran La Plata	0,9	1	6,2	7	17,2	19
Gran Catamarca	5,9	21	10,5	19	14,8	13
Gran Córdoba	2,1	3	7,4	11	18,6	22
Corrientes	2,1	3	6,7	9	14,9	14
Resistencia	2,1	3	5,1	4	13,2	11
Comodoro Rivadavia	3	11	11,3	21	12,1	9
Paraná	2,5	10	9,1	16	13,8	12
Formosa	5,3	19	7,3	10	8,1	4
San Salvador de Jujuy y Palpalá	3,9	15	7,7	12	18	20
La Rioja	5,4	20	5,5	5	10,3	5
Gran Mendoza	1,4	2	6	6	7,9	3
Posadas	2,1	3	8	13	6,6	2
Neuquén	2,2	7	6,6	8	12,7	10
Salta	3,2	12	8,8	15	15,9	15
Gran San Juan	4,9	18	9,3	17	11,6	7
San Luis y El Chorrillo	3,3	13	4,6	3	11,8	8
Río Gallegos	2,4	9	3,3	1	4,6	1
Gran Rosario	4,3	16	10,4	18	16,1	16
Santa Fe y Santo Tomé	3,4	14	10,6	20	18,4	21
Santiago Estero y La Banda	4,8	17	4,2	2	11,1	6
Gran S. M. Tucumán	6,3	22	11,5	22	16,1	16
Gran Buenos Aires	2,3	8	8,6	14	17	18

Fuente: C. Lamarche, A. Porto y W. Sosa Escudero (1998).

Anexos a la pregunta I

Anexo A⁶

En equilibrio parcial, un impuesto sobre el precio de un bien en un mercado competitivo, genera una carga excedente (costo de bienestar) igual a :

$$CE = \frac{1}{2} t^2 P_0 Q_0 \left(\frac{1}{1/\eta_d + 1/\epsilon_s} \right) \quad (1)$$

donde η_d es la elasticidad precio de la demanda, ϵ_s la elasticidad precio de la oferta, $P_0 Q_0$ la base imponible y t la alícuota como porcentaje del precio inicial.

A partir de (1) se obtienen los resultados standard,

$$\partial CE / \partial t > 0 \quad (2)$$

$$\partial CE / \partial (P_0 Q_0) > 0 \quad (3)$$

$$\partial CE / \partial \eta_d > 0 \quad (4)$$

$$\partial CE / \partial \epsilon_s > 0 \quad (5)$$

O sea, la CE será tanto mayor cuanto mayor la alícuota, más importante el gasto en el bien y más *elásticas* las curvas de demanda y oferta.

También la provisión de los bienes públicos puede originar pérdidas de bienestar. Excepto que se aplique el principio del beneficio estricto, o que los consumidores sean idénticos en gustos e ingresos, la cantidad provista, en general, diferirá de la cantidad eficiente. La medida de la pérdida de bienestar es ahora:

$$CE_g = \frac{1}{2} r^2 (P_0 Q_0) \left(\frac{1}{\eta_d} + \frac{1}{\epsilon_s} \right) \quad (6)$$

siendo r la variación porcentual de la cantidad con respecto de la inicial.

⁶ Para detalles ver A. Porto (1997)

Obsérvese la analogía con la expresión (1). Ahora el papel de la alícuota impositiva lo tiene el apartamiento de cantidades. Las elasticidades de la oferta y la demanda influyen en forma opuesta a lo que ocurría con los impuestos. Los signos para la variación de CE_g son

$$\partial CE_g / \partial r > 0 \quad (7)$$

$$\partial CE_g / \partial (P_0 Q_0) > 0 \quad (8)$$

$$\partial CE_g / \partial \eta_d < 0 \quad (9)$$

$$\partial CE_g / \partial \epsilon_s < 0 \quad (10)$$

O sea, la CE_g será tanto mayor cuanto mayor es el desvío de la cantidad con respecto a la eficiente, más importante el gasto en el bien y más *inelásticas* las curvas de oferta y demanda.

Algunas implicancias de política de los resultados anteriores son interesantes. Si un gobierno está organizado en forma federal -múltiples niveles- surgen los problemas de asignación vertical -entre niveles- de las responsabilidades de gastos e impuestos. Y las cargas excedentes (CE y CE_g) y sus determinantes deben ser tenidas en cuenta. Por ejemplo, un gobierno federal (nacional) puede tener acceso a una base imponible más amplia que los gobiernos locales; la centralización tributaria puede de esa forma reducir la CE ya que permite reducir la alícuota, cuyo impacto sobre la CE es mayor que el de la base imponible (la alícuota impacta según el cuadrado). La ventaja de la centralización tributaria será tanto mayor cuanto mayores las elasticidades de demanda y oferta de los bienes gravados. Por otro lado, si el gobierno nacional es el mayor proveedor de los bienes públicos, incluso los locales, las diferencias entre cantidades provistas y eficientes serán mayores que en el caso de la descentralización (es el “teorema de la descentralización” de Oates (1977 a)). El impacto sobre el CE_g depende del cuadrado de la divergencia de cantidades. La ventaja de la descentralización de gastos será tanto mayor cuanto menores las elasticidades de demanda y oferta por los bienes públicos descentralizables. La recomendación de política de esta línea de análisis (centralización tributaria -para minimizar CE - y descentralización de gastos -para minimizar CE_g) no está exenta de problemas: aparece en escena la falta de “correspondencia fiscal” o “separación de las decisiones de gastar y recaudar” entre niveles de gobierno, que requiere transferencias intergubernamentales, que dan lugar a la aparición de anomalías tales como el “flypaper effect”

(Quigley y Smolensky (1991), Hines y Thaler (1995)). Como ocurre en otros campos de la política económica, tampoco en éste la teoría tiene una respuesta definitiva.

Anexo B

La enfermedad de los costos de Baumol (Baumol's cost disease) y el futuro del gasto de los gobiernos provinciales y municipales

Es interesante repetir en este Anexo el ejercicio numérico de Baumol (1997) para ilustrar el impacto sobre la estructura del gasto corriente de la existencia de diferenciales de crecimiento de las productividades entre sectores. Los supuestos de Baumol para los Estados Unidos son

- 1) los precios reales de la educación y la salud continúan creciendo como lo han hecho en los últimos 50 años;

- 2) la productividad global de la economía aumenta en el mismo período a la tasa histórica del 2 %;

- 3) el producto real (las cantidades) de educación y salud mantienen inalteradas la participación en el PBI real total

Con estos supuestos el resultado de Baumol es que en el año 2040 los sectores salud, educación y resto crecerían a más de 3.5 veces el nivel de 1990 (se reproduce la figura 5 de Baumol; pág. 517).

Por los supuestos 1) y 2) anteriores, la estructura del PBI en valores corrientes (gasto corriente) cambiaría drásticamente. El gasto en salud pasaría del 11% del gasto total en 1987 al 35% del PBI en el 2039; el gasto en educación del 10% en 1990 al 20% en el 2040. Resumiendo, por el año 2040 educación y salud abarcarían casi el 60% del PBI en valores corrientes (Figura 6 de Baumol, pág. 518).

Como bien aclara Baumol no se trata de proyecciones de lo que realmente vaya a suceder; son meras extrapolaciones. Pero traen a la discusión de la coparticipación un punto generalmente olvidado, que es el impacto de los diferenciales de crecimiento de productividad. Aunque las cantidades relativas de bienes provinciales y municipales no se modifiquen en el tiempo, el gasto corriente de esos gobiernos crecerá inexorablemente. Debe recordarse que en 1997 alrededor del 80% del gasto público en "Educación, Cultura, Ciencia y Técnica" y del gasto en "Salud en sectores sociales" fueran ejecutados por los sectores provinciales y municipales (Secretaría de Programación Económica y Regional (1999)).

Gráfico I.B

**Estructura hipotética del PBI de los Estados Unidos en 1990 y 2040,
a valores corrientes y constantes.**

Apéndice

Encuesta sobre las cinco preguntas más importantes sobre coparticipación de impuestos

Índice

- I. Introducción
- II. Correspondencia entre las preguntas
- III. Las preguntas
 - A. Las preguntas del autor
 - B. Las preguntas de Heller y Pechman
 - C. Las preguntas de los que respondieron la encuesta
- IV. Algunas notas adicionales sobre temas planteados en III.C.

I. Introducción

Como parte de este documento de divulgación pareció interesante solicitar la colaboración de estudiosos del tema indagando las que cada uno considera las cinco preguntas más importantes sobre coparticipación. Con esa finalidad se distribuyó la carta que se agrega a continuación a aproximadamente 200 personas (estudiantes de mis cursos de posgrado, profesores de materias afines, políticos y funcionarios en áreas relacionadas, etc.). Se recibieron las 30 respuestas que se detallan en este anexo.⁷

“En 1967 con motivo de la implementación del primer régimen de coparticipación de impuestos (revenue sharing) en los Estados Unidos, sus creadores - W.W.Heller y J.A.Pechman- publicaron un documento denominado “Questions and Answers on Revenue Sharing” (The Brookings Institution, Washington, 1967). El trabajo comienza expresando:

“Introducida por primera vez en 1964, la idea de que el gobierno federal debería coparticipar sus impuestos con los gobiernos estatales-locales, con pocas observaciones, ha tenido un grado inusual de aceptación entre funcionarios públicos y legisladores de los dos partidos políticos, estudiosos, hombres de negocios y otros líderes de opinión. También ha generado gran cantidad de críticas de grupos similares de personas.

Como con casi todos los temas en política, parece haber tantas versiones diferentes de la coparticipación como proponentes. En este trabajo se presentan, en la forma de preguntas y respuestas, los elementos más importantes de nuestra propuesta para explicar su racionalidad y evaluar algunas de las sugerencias para modificarlo.”

En la Argentina el régimen nació en 1935 de modo tal que se convive con él desde hace más de 60 años. Estoy escribiendo un documento de divulgación en el que plagiaré el título que en Heller y Pechman (pero en castellano) y formularé mis respuestas a mis preguntas más importantes sobre coparticipación. La colaboración que estoy solicitando es que me formule las que Ud. considera son las CINCO PREGUNTAS MAS IMPORTANTES SOBRE EL TEMA. Estoy pidiendo estas preguntas a ex-alumnos de cursos de posgrado, expertos en el tema, funcionarios y políticos que han participado en el estudio y discusión del tema y periodistas. Las preguntas pueden enviarlas con identificación o no. Las procesaré y veré en que medida convergen o divergen y cuanto coinciden o se apartan de las que yo formulé. Como única remuneración por la colaboración recibida, les enviaré una copia del documento que estimo estará finalizado para mediados del año. Dejaré constancia de todos los que han colaborado.

⁷ El total de preguntas realizadas por los encuestados es de 139 (25 encuestados realizaron 5 preguntas, 2 realizaron 4 y 2 realizaron 3). Para aquellos que elaboraron más de las preguntas solicitadas, se consideraron sólo las 5 primeras.

Agradezco de antemano la colaboración. Pueden utilizarse las vías postal, fax o e-mail que se detallan más abajo.

Dr. Alberto Porto.”

II. Correspondencia entre las preguntas

El primer paso es estudiar la correspondencia de mis preguntas y la de aquellos que respondieron la encuesta. A pesar de que las respuestas de los encuestados pueden ser diferentes a las que se dan en el texto, es interesante, per se, conocer si las preguntas son las mismas (cuadro 1).

Con respecto a los resultados del cuadro 1, es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, de los 30 encuestados, en 8 casos sus 5 preguntas encuentran correspondencia con las 5 del autor (27 % de los casos); en 10 casos son 4 las preguntas que encuentran correspondencia (33 % de los casos) y en 6 casos, son 3 (20 %). Es decir, en el 60 % de los casos encuentran correspondencia entre 4 y 5 preguntas, mientras que en el 80 % de los casos la encuentran entre 3 y 5 (cuadro 1.a).

En segundo lugar, es interesante notar la distribución de los porcentajes de coincidencias de cada una de las preguntas. Un 40 % de las preguntas de los encuestados tiene relación con la pregunta 3 (cuestiones principales del régimen de coparticipación), siendo ésta la de mayor participación. Le sigue en importancia la pregunta 1 (propósito del régimen) con un 30 % de preguntas relacionadas, y luego, la pregunta 2 con casi 19 %. Las preguntas 4 y 5 muestran una notoria participación menor, con 8 % para la pregunta 5 (coparticipación y ciclo económico) y menos de un 3 % para la pregunta 4 (relación con la distribución personal del ingreso) (cuadro 1.b).

Para completar el análisis, en el cuadro 2 se clasifican las preguntas que no encuentran correspondencia con las del trabajo.

Por su parte, el cuadro 3 muestra una clasificación alternativa de las preguntas. En este caso, la clasificación se hace en base al análisis de las preguntas de los encuestados.

Cuadro 1**Correspondencia de las preguntas de los encuestados con las del autor**

Personas	Propósito del régimen	Influencia de desequilibrios territoriales	Cuestiones esenciales	Impacto en la distribución personal del ingreso	Coparticipación y ciclo Económico	Total de respuestas
1	d	c	a		b, e	5
2	d	e	a, b, c, e		c	5
3	a, c		c, d		e	4
4		d	a, b		e	4
5	a, c	b	b			3 (4)
6			d			1
7	a, d	b, e	b, c, d, e			5
8			b, c			2 (3)
9	a, b	c	c		d	4 (4)
10	c, d					2
11	b, d, e	d	a, b, c, d, e			5
12	c, d	e				3
13	a, e		c			3
14	a, d		e		c	4
15		b	b, c			2
16	c	c, d	a, d, e			4
17	d, e	c	a, c		b	5
18	a	c	b, c, e		d	5
19	a, b	c	c, e			4
20	a		b, d, e			4
21	b, d	e	d, e			3
22	d	e	a, c, d, e		b	5
23	a	c		c		2 (3)
24	a, b	c		d		4
25	c	a, d	b, d			4
26	a, c	e		c		3
27	c	d	b, d	d	e	4
28	a	c	b, c			3
29	d	e	e			2
30	a, b	c	c, d, e			5
Total	42	26	56	4	11	139/139

Cuadro 1.a

Número de casos de correspondencia con las preguntas del autor						
	Coinciden 5 preguntas	Coinciden 4 preguntas	Coinciden 3 preguntas	Coinciden 2 preguntas	Coinciden 1 preguntas	Total
Total: 5 preguntas	8	9	5	3	1	
Total: 4 preguntas		1	1			
Total: 3 preguntas				2		
Total	8	10	6	5	1	30
Total %	26,67	33,33	20,00	16,67	3,33	100,00

Cuadro 1.b

Participación de las preguntas 1-5 en el total de preguntas de los encuestados					
	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4	Pregunta 5
Preguntas de los encuestados	42	26	56	4	11
Total de preguntas	139	139	139	139	139
Porcentaje	30,22	18,71	40,29	2,88	7,91

Cuadro 2

Preguntas de los encuestados sin correspondencia con las del autor				
Personas	Historia del régimen	Situación presente	Situación futura	Otros aspectos
3			b	
4				c
5	d			
6	a	b	c	
8		a	a	
10		a	a	b, e
12	a	b		
13		b, d		
14			b	
15	e, d	a		
16			b	
19			d	
20			c	e
21			c	a
23				b
24	e			
25			b	
26			d	b
27			a	
28				d
29	a, b, c			
Total				

III. Las preguntas

Finalmente, esta parte presenta las preguntas más importantes en relación al régimen de coparticipación federal de impuestos desde el punto de vista del autor, las preguntas más relevantes desde el punto de vista de Heller y Pechman (1967) y las preguntas más importantes a juicio de los que respondieron la encuesta.

A. Las preguntas del autor

1. Desde el punto de vista económico ¿Cuál es el principal propósito de un régimen de coparticipación federal de impuestos?
2. ¿Cómo influyen los desequilibrios territoriales en el régimen de coparticipación de impuestos?
3. ¿Cuáles son las cuestiones esenciales de un régimen de coparticipación?
4. Si existen desequilibrios territoriales y la coparticipación transfiere recursos de las regiones ricas a las regiones pobres ¿Qué puede esperarse en cuanto al impacto sobre la distribución personal del ingreso?
5. ¿Cuál es la relación entre coparticipación de impuestos y ciclo económico?

B. Las preguntas de Heller y Pechman

1. ¿Cuáles han sido las principales finalidades del sistema de coparticipación federal?
2. ¿Cuáles son las características esenciales del sistema de coparticipación propuesto?
3. ¿Por qué se utiliza el método per capita (prorrataador población) para distribuir los recursos? ¿Por qué no utilizar el criterio devolutivo?
4. ¿Qué sucede en una recesión? ¿No está usted preocupado por las dificultades que enfrentarían los gobiernos estatales y locales si los recursos de la coparticipación federal disminuyeran?
5. El Gobierno Federal cuenta ya con un buen desarrollado sistema de transferencias condicionadas ¿Por qué se necesita un sistema de coparticipación federal?
6. Se sostiene que el mayor problema doméstico es la mala situación de nuestras ciudades ¿Cómo se puede estar seguro de que las ciudades obtendrán una participación razonable en el sistema de coparticipación federal?
7. Usted argumenta que los gobiernos estatales y locales necesitan asistencia financiera. ¿No muestran las proyecciones disponibles que dispondrán de importantes excedentes en los próximos años?
8. Mucha gente ha recomendado que el impuesto provincial sobre los ingresos se considere pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos federales. ¿No resolvería el problema el sistema de créditos fiscales?

9. ¿Por qué dar suma alguna a los estados? ¿No están obsoletos?

C. Las preguntas de los que respondieron la encuesta

Berlinski, J.

- a) Transferencias condicionadas o no
- b) Comportamiento cíclico de recursos
- c) Asimetría interprovincial respecto del déficit agregado
- d) Coparticipación versus descentralización de la recaudación
- e) Endeudamiento interno y externo provincial

Cafferata Nores, J. I.

- a) ¿Con qué impuestos debe formarse la masa de impuestos coparticipables?
- b) ¿Es posible admitir deducciones a la masa coparticipable por motivos de emergencia, solidaridad, etc.?
- c) ¿Puede pensarse en Argentina en fondos de estabilización?
- d) ¿Es acorde con la actual prestación de servicios, competencias y funciones el porcentaje primaria asignada al Gobierno Nacional por la ley N° 23.548? Entonces, ¿cómo debería ser el porcentaje de distribución primaria?
- e) ¿Cuáles son los criterios a tener en cuenta para la distribución secundaria y en qué medida debe incidir cada uno?

Capello, M.

- a) ¿Qué se busca con el nuevo sistema?
- b) La ley actual presenta severas distorsiones. Con el nuevo sistema: ¿se está dispuesto a cambiar de raíz las situaciones "no justificables"? ¿se está dispuesto a soportar el costo político o sólo se aceptarán soluciones que cambien "marginamente el estado actual"?
- c) ¿Se está dispuesto a cambiar también la estructura impositiva y las responsabilidades intergubernamentales en esa materia, de modo de reducir la brecha vertical, o sólo se trata de redistribuir la masa actual?
- d) ¿Qué grado de "rigidez" se está dispuesto a otorgar al nuevo sistema? (ej: en situaciones de emergencia).
- e) ¿La nueva ley contendrá mecanismos de coordinación macro? Por ejemplo, elementos anticíclicos, metas fiscales, etc.
- f) ¿Redistribución por regiones o personas?

Dagnino Pastore, J.

- a) ¿Cómo se evitan los lobbies de las Provincias; entre ellos, vía obstaculizar el Congreso para obtener más fondos?
- b) ¿Cómo se evita el traslado de responsabilidad fiscal de las Provincias a la Nación?
- c) ¿Cómo se compara con otros sistemas que premian y/o penalizan el comportamiento fiscal responsable de las Provincias?
- d) Suponiendo un acuerdo inicial. ¿Cómo se manejan los efectos redistributivos futuros de distintas tasas de crecimiento?
- e) ¿Cómo se libera la Nación de participar a las Provincias modificaciones de impuestos originadas en funciones que le son propias (vgr.: política anticíclica)?

De Riso, M.

- a) ¿Por qué todos los estudios se basan solamente en este mecanismo de coordinación fiscal, sin pensar en la posibilidad de otorgar autonomía a las provincias a los fines de proveerlas de responsabilidad de recaudar en función de los gastos que le demande el cumplir con sus funciones? Se podría pensar en Separación de Fuentes, por ejemplo, y celebrar convenios entre las provincias a los fines de aunar un criterio en lo que hace a alícuotas, base

- imponible, etc.
- b) Distribución Secundaria en la Coparticipación Federal. ¿Por qué debe ser redistributiva y no, por ejemplo, con carácter devolutiva tendiente a incentivar la capacidad recaudatoria de cada provincia ya que de otro modo lo que se incentiva es la espera paciente a recibir fondos sin esfuerzo alguno?
 - c) ¿Por qué en el Gobierno Central se centraliza la recaudación para que luego este efectúe el reparto y no existe la posibilidad que se recaude a nivel provincial y luego cada provincia gira los fondos que le corresponde a Nación?
 - d) ¿Por qué se le dio rango constitucional solamente al mecanismo de Coparticipación y no a otros alternativos?

Duhalde, J.

- a) Desde el punto de vista histórico, ¿quién fue ganando y quién fue perdiendo? ¿Qué factores económicos y políticos explican estas variaciones?
- b) ¿Cómo se determina HOY el porcentaje de coparticipación para cada uno?
- c) Teniendo en cuenta la reforma de la constitución nacional, que contempló la inclusión de un tercer senador. ¿En qué medida influye (si influye) en la relación de fuerzas para la negociación de la coparticipación?
- d) ¿Hasta que punto el gobierno nacional puede dirigir el destino de los fondos coparticipados? ¿De qué factores depende esa mayor o menor influencia?
- e) Idem anterior pero con respecto a la relación provincia-municipio.

Elizagaray, A.

- Clásicas:
- a) Distribución actual de recursos y funciones entre niveles de gobierno (para visualizar los desequilibrios verticales y la necesidad de transferencias devolutivas)
 - b) Medición de los desequilibrios interregionales (que llevan a la necesidad de transferencias redistributivas)
 - c) Selección de los impuestos que integran la masa coparticipable.
 - d) Determinación de los coeficientes de la distribución primaria
 - e) Determinación de los coeficientes de la distribución secundaria.
- Para proyecto:
- f) Pertinencia del instrumento CFI para redistribuir fondos entre niveles de gobierno. La teoría sugiere que las políticas redistributivas deben hacerse entre personas y no entre regiones ¿Y quién las debe implementar?: la Nación o las propias Provincias.
 - g) ¿No es hora de evaluar a fondo el sistema actual, basado en criterios crecientes de redistribución?.....
 - h) ¿Cómo hacer para que los políticos-legisladores encargados de diseñar y aprobar la ley de Coparticipación Federal de Impuestos piensen en la Nación?

Escobar, F.

- a) ¿Están dadas las condiciones políticas-institucionales que posibiliten sanear el actual sistema de coparticipación?. En su caso, ¿cuál debería ser ese marco político apropiado?
- b) Es generalizada la opinión sobre la necesidad de sanear el sistema de coordinación financiera existente entre el gobierno nacional y las provincias.....
¿Cuáles son los factores o criterios que debería tenerse en cuenta para arribar a una estructura de transferencias intergubernamentales acorde a nuestra realidad nacional?
- c) Dada la magnitud e importancia que estas transferencias representan: ¿deberían utilizarse parte de las mismas como un premio para aquellos gobiernos eficientes?

Félix, N.

- a) ¿Cómo se deben distribuir las funciones fiscales entre distintos niveles de gobierno?
- b) ¿Cómo se deben distribuir las potestades tributarias entre distintos niveles de gobierno?
- c) Si resulta necesario estructurar un sistema de transferencias entre jurisdicciones (ya sea

interniveles o intraniveles) ¿Cuáles son los criterios de diseño que debería tener ese sistema, teniendo en cuenta equidad e incentivos para la eficiencia?

- d) ¿Cuál es el grado deseado de dependencia - o interdependencia- entre los distintos niveles de gobierno, o en lo que hace a la coordinación de su deuda, política y administración tributaria, composición y nivel de sus gastos, desequilibrios fiscales y su manejo, etc.?

Folcini, E.

- a) ¿Cuáles serían sus ventajas si no hubiera obligación constitucional de coparticipar?
- b) ¿En qué medida desincentiva una política fiscal más responsable de los coparticipables?
- c) ¿Cuáles son las motivaciones de eficiencia recaudatoria que aconseja coparticipar determinados impuestos?
- d) Frente a la realidad que pocas provincias tienen una participación significativa de impuestos propios, ¿cuáles serían las razones para explicar la coparticipación y por lo tanto su dependencia?
- e) ¿Cómo se aseguraría que recaudaciones por tasa acumuladas Nación y Provincias de determinados impuestos (v.g.. IVA y Ganancias) no generan distorsiones en los precios y en el comercio internacional?

Gamarra, M.M.

- a) ¿Cuánto debe coparticiparse, es decir, cuál es la masa cualitativa y cuantitativa de la recaudación tributaria a distribuir?
- b) ¿Por qué el gobierno federal debe centralizar la recaudación de todos los tributos nacionales?
- c) ¿Es equitativo y justo mantener la poda de la masa coparticipable, por ejemplo: Fondo del Cono Urbano Bonaerense?
- d) ¿Cómo debe hacerse la distribución primaria y la secundaria? ¿En función a qué parámetros objetivos?
- e) ¿Cómo debe hacerse la asignación de recursos a los municipios? ¿Directamente desde el gobierno central?
- f) ¿Deben coexistir las Transferencias Condicionadas e Implícitas? ¿Con qué criterios económicos objetivos deben asignarse? ¿Deben mantenerse los fondos que se distribuyen arbitrariamente, como los Fondos de Ayuda del Tesoro Nacional y otros como el Fondo para financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales?
- g) ¿Qué parámetros económicos, sociales, geopolíticos, deben tenerse en cuenta para determinar la participación que corresponda a cada uno de los gobiernos locales en la masa coparticipables?

Garriga, M.

- a) ¿Cuál es la asignación de potestades tributarias y de gasto entre cada nivel de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal) de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional y las leyes vigentes?
- b) ¿Cuál es la asignación de potestades efectiva ("en la práctica") entre cada nivel de gobierno?
- c) ¿Cuál es la asignación "deseada" (centralización o descentralización óptima) entre los distintos niveles de gobierno?
- d) ¿Cuál es el grado de consistencia entre el régimen de coparticipación de impuestos vigente y el grado de descentralización de gastos e ingresos deseada? ¿Qué efectos tienen las posibles "desviaciones" (entre la descentralización deseada y la vigente) sobre el grado de correspondencia fiscal, sobre el gasto público y sobre los incentivos a recaudar impuestos por parte de los gobiernos locales?
- e) ¿Cuáles son los efectos del régimen de coparticipación impositiva señalados en el punto d) en cada jurisdicción?

Giráldez, A.

- a) ¿Por qué centralizar ingresos a la vez que descentralizar gastos?
- b) ¿Resta gobernabilidad a los estados provinciales y municipales, la coparticipación nacional?

- c) ¿Los criterios de distribución pueden ser equitativos en un estado institucionalmente débil?
- d) ¿La reforma tributaria, (aumentar recaudación por impuesto a las ganancias y bajar alícuota de IVA) debilita es un tema de índole económico o político?
- e) ¿La coparticipación es un tema de índole económico o político?

Larcamón, H.

- a) En lo que respecta a distribución de potestades tributarias el país presenta un esquema concentrado en el nivel federal. Esto trae serios problemas de "correspondencia fiscal", pero ha sido justificado pensando en la eficiencia y eficacia de un único nivel de gobierno responsable de recaudar.....¿Debe a su criterio modificarse tal realidad, aún a costa de hacerlo perder protagonismo a un instituto (el de coparticipación), que recientemente adquiriera rango constitucional?
- b) Conforme a la experiencia en estos 5 años de vigencia del nuevo régimen previsional, pareciera que subsistirá en las próximas décadas una fuerte relación entre el régimen de coparticipación y las necesidades de financiamiento del sist. Previsional. ¿De qué forma considera Ud. que será más conveniente materializar tal relación en el nuevo Convenio?
- c) Desde que se produjo la unificación del régimen en la década del '70, las partes siempre convinieron integrar en forma solidaria un fondo con destino específico. Teniendo en cuenta que los resultados de tales experiencias no han sido satisfactorios: ¿Cree Ud. posible que este mecanismo (fondo solidario) pueda ser utilizado para integrar en pocos años un Fondo Anticíclico equivalente, por ejemplo, a un punto del PBI?
- d) Pareciera que el país ha depositado desmedidas expectativas sobre la potencialidad de la coparticipación como instrumento de política económica.....¿Esto ha dado resultado? ¿qué es lo que debe realmente esperarse de un régimen de coparticipación de impuestos?
- e) La mayoría de los estudiosos del tema y el propio texto constitucional parecieran inclinarse por el uso de indicadores "objetivos" para establecer la distribución entre provincias. ¿Considera Ud. Que deba a priori descartarse el uso de algún indicador de tipo "político", que permita en definitiva arribar a un acuerdo satisfactorio para todos los fiscos?

López, C.

- a) Luego de 60 años de aplicación, ¿es posible efectuar un análisis "ex post" y comparar el actual resultado con un hipotético escenario alternativo, resultante de la situación "sin coparticipación"?
- b) Pese a la reforma constitucional de 1994, ¿no sigue siendo difuso y aún contradictorio que el criterio de redistribución deba exhibir "equidad, solidaridad y debe priorizar el alcanzar niveles equivalentes de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional?
- c) ¿Es razonable que se incluya a la ciudad de Bs. As. como una jurisdicción más en el régimen de coparticipación federal, dadas sus particulares características que alejan sustancialmente a la situación sobre la que se actúa como la de un " first best"?
- d) ¿Por qué no se cumplió con el Pacto Federal para el Empleo, las Producción y el Crecimiento?
- e) ¿Es cierto que las sucesivas reformas de la distribución primaria fueron en permanente detrimento de las provincias frente a la Nación?

Nappa, L.

- a) Teniendo en cuenta que la actual estructura del sector público argentino en relación al actual régimen de coparticipación federal de impuestos presenta una gran descentralización del gasto público("ilusión fiscal")....y habiendo vivido como ciudadano experiencias de manejos irresponsables de los fondos públicos.¿No debería prever el nuevo régimen un sistema de fiscalización del uso de los fondos provenientes de la coparticipación, o por lo menos una rendición de cuentas con ciertas penalizaciones para los gobiernos que administraren irresponsablemente estos fondos? (sin que esto implique estar en contra de

- la descentralización descentralización del gasto)
- b) Algunos economistas asocian el federalismo competitivo con el crecimiento o desarrollo de ciertas regiones alegando que la competencia tributaria entre las provincias favorecería el desplazamiento de inversiones..... de una provincia (región) a la otra. Teniendo en cuenta la actual CFI y considerando las posibilidades de desarrollo económico de cada una de las provincias.....¿es esto posible?. Suponiendo que esto fuera posible a través de la descentralización tributaria ¿cómo deberían ser rediseñadas las instituciones o qué tipo de instituciones se necesitarían y cómo debería esto ser tenido en cuenta en una nueva ley de coparticipación?
- c) 1. Concatenado con lo expresado anteriormente y dada la excesiva dependencia de la recaudación nacional por parte de las provincias....¿Hasta que punto sería posible reformar el sistema impositivo de manera tal de lograr la independencia tributaria y qué efectos acarrearía sobre las provincias intermedias y rezagadas?.....¿Esto sólo puede darse en países desarrollados? (como en el caso de la provincia de Quebec en Canadá).
2. ¿Es posible lograr la equidad con descentralización tributaria?
3. Pero por otro lado ¿no ayudaría esto a que las provincias administren en forma más eficiente y más responsables sus gastos?
- d) 1. ¿No sería factible la creación de un Fondo de Desarrollo para las provincias basado en un programa de desarrollo estratégico previamente concensuado y que ayudara a su vez a lograr un acuerdo conveniente entre las provincias y la Nación en lo referido a los fondos coparticipables, que en la actualidad resulta tan difícil?
2. ¿Cuáles deberían ser hoy los criterios a tener en cuenta para efectuar una distribución secundaria de la masa coparticipable que tenga en cuenta los principios de eficiencia y equidad?. Estos criterios ¿no tendrían que ser concordantes con el programa al que se hace alusión previamente?
- e) En cuanto a los Aportes del Tesoro Nacional, se sabe que a pesar de que la ley es clara en cuanto a la forma y circunstancias en que estos fondos deben ser asignados, en la práctica esto no ocurre.¿No debería ser más estricto el sistema de coparticipación en lo que a fiscalización del manejo de estos fondos se refiere?

Nazareno, H.

- a) ¿Hasta donde resulta recomendable la instrumentación de un sistema único que comprenda la totalidad de los impuestos recaudados a nivel superior en lugar de uno de carácter general complementado por otro u otros que se refieran a determinados tributos, p.ej. combustibles?
- b) ¿Pueden considerarse viables los fondos anticíclicos complementarios de un sistema de coparticipación, en un país como Argentina?
- c) ¿Hasta donde debiera instrumentarse un sistema de coparticipación sobre bases devolutivas? o dicho de otro modo ¿cuán devolutivo debiera ser un sistema de coparticipación?
- d) ¿Existe algún modo de prescindir de la utilización de este tipo de instrumento cuando los márgenes para instrumentar políticas de descentralización en materia tributaria aparecen, por diversas circunstancias, limitados?
- e) ¿Constituyen el instrumento más idóneo para establecer pautas de armonización tributaria entre los fiscos adheridos?
- f) En el caso de los gobiernos subnacionales, ¿son viable los sistemas de coparticipación a la inversa? En ese caso, ¿qué condiciones mínimas requieren?
- g) ¿Los denominados ATN en esencia desvirtúan las pautas distributivas convenidas a través de un sistema de coparticipación y como tales debieran estar muy limitados y reglados por la propia ley?
- h) ¿Existe algún modo de neutralizar su principal e inevitable defecto cual es el separa las decisiones de ingresos de las relativas al gasto, comprometiendo el principio de "correspondencia fiscal"?
- i) ¿Es problema insoluble el que se presenta en la transición de un sistema a otro - ante un cambio legal- o en la misma dinámica de actualización y recálculo de los índices - bajo un

- mismo sistema- donde unos ganan y otros pierden posiciones relativas?
- j) Desde un punto de vista estrictamente técnico ¿existen razones que justifiquen la instrumentación de un sistema que involucre en el reparto no sólo a las provincias sino también a los municipios, bajo el mismo régimen?

Piffano, H.

- a) ¿Qué criterio debe predominar como rector en el ordenamiento fiscal federal? Centralización fiscal o descentralización fiscal (gastos y recursos)
- b) Si la respuesta a lo anterior arroja una combinación de descentralización de gastos (o funciones) diferente a la de los recursos (tributos): ¿cuál debe ser el criterio que permita resolver la asimetría vertical? (criterios para el diseño de las transferencias verticales).
- c) De existir asimetrías regionales en materia de costos de los servicios gubernamentales y capacidades tributarias de las jurisdicciones involucradas, ¿es necesario tenerlas en cuenta para el diseño de dichas transferencias? (transferencias de igualación o nivelación)
- d) De considerarse ineludible un sistema de coparticipación, derivado de lo respondido en las preguntas a) a c) ¿deberían adoptarse recaudos especiales con respecto al comportamiento fiscal consolidado?. Por ejemplo y básicamente:
1. Estabilización y ciclo económico
 2. Comportamientos estratégicos ligados al problema del " common pool"
 3. Coordinación financiera (uso del crédito público).
- e) ¿Cuál debiera ser el ordenamiento institucional ligado a la toma de decisiones fiscales en un régimen de coparticipación, en especial para el caso argentino teniendo en cuenta las sugerencias previas y las disposiciones constitucionales luego de la reforma de 1994 ? (roles y reglas de decisión del Organo Fiscal Federal, Congreso, etc.)

Porto, N.

- a) ¿Hasta qué punto pueden "pedirse" soluciones (tanto a problemas del ámbito nacional como a problemas del ámbito provincial) al sistema de coparticipación federal de impuestos?
- b) Una discusión de la coparticipación federal de impuestos, ¿debe incluir una discusión previa acerca del sistema tributario de un país (estructura tributaria, responsabilidades tributarias) y acerca de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno?. En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles deberían ser los lineamientos principales?
- c) ¿De qué manera puede afrontar el régimen de coparticipación federal de impuestos los desequilibrios territoriales?
- d) ¿En qué medida el escenario político de un país influye en le establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos o en el manejo de distribución de recursos discrecional que posea el sistema? ¿Cómo podría solucionarse este problema?
- e) ¿Puede el Gobierno Nacional condicionar el uso de los recursos transferidos a los Gobiernos Provinciales según el régimen de coparticipación federal?. En relación a este punto, ¿el régimen de coparticipación debería ser único o deberían existir varios mecanismos?

Presa, M.

- a) ¿Cuáles deben ser los objetivos del modelo de coparticipación que se propone?. Es decir, ¿deben ir más allá del reparto de fondos basado en los parámetros constitucionales?
- b) ¿Qué tributos deben integrarlo?
- c) ¿Cómo se resuelve en el modelo la situación previsional?
- d) ¿Debe haber un único régimen de carácter general o deben coexistir regímenes especiales de distribución?
- e) ¿Qué mecanismos de premio y castigos pueden preverse para incrementar la responsabilidad/correspondencia fiscal?

Remes Lenicov, J.

- a) ¿Porqué esta cuestión es tan poco conocida por la ciudadanía, siendo que es tan importante para que sea posible el ejercicio efectivo del control democrático? ¿Cuál es la

- b) responsabilidad compartida de especialistas y políticos, respecto de esta ignorancia ?
- b) ¿Cuáles son las razones histórico-institucionales de la subsistencia de un régimen tan obsoleto e inadecuado como el vigente, 3 años después del vencimiento del plazo constitucional fijado para su reemplazo?
- c) ¿Cómo pueden removerse con eficacia los obstáculos político-institucionales, que dificultan la reforma, vale decir la adopción de una alternativa de cambio "no cosmético"?
- d) ¿Cuál es el sendero de descentralización tributaria más eficiente que se puede adoptar, su secuencia temporal de implementación y el tipo de coordinación tributaria federal más adecuada?
- e) ¿Qué tipo de diseño de la masa coparticipada remanente y de su esquema de distribución primaria y secundaria facilitará un adecuado compromiso entre los objetivos de eficiencia, redistribución y sustancial respeto de los derechos de propiedad sobre los recursos?

Ripani, L.

- a) Si uno piensa en un sistema de coparticipación en el cual no existe la figura de Gobierno Nacional como Prestamista de Última Instancia, la pregunta es si esta inexistencia es viable dadas las posibles contingencias negativas que puede sufrir una provincia (inundaciones, etc.)
- b) ¿Cuál sería el monto óptimo de un fondo anticíclico y cuál sería la regla de reparto del mismo?
- c) La discusión acerca de una Ley de Coparticipación a nivel nacional ¿debería discutirse conjuntamente con una a nivel Provincias-Municipios? ¿O son problemáticas totalmente diferentes y el ámbito de discusión debería ser diferente?
- d) ¿Existen relaciones de sustitución o complementariedad de los gastos provinciales con los gastos nacionales realizados en una provincia?. Si existen tales relaciones ¿cómo deberían tomarse en cuenta al diseñar un esquema de coparticipación?
- e) ¿Cuáles son los Índices de Desarrollo a utilizar en el diseño de la nueva Ley de Coparticipación Nacional de impuestos tal que capten la situación diferencial real entre provincias en cuanto al tema de equidad?

Sampaolesi, A.

- a) ¿En qué medida un sistema de coparticipación puede ayudar a generar las bases de un crecimiento sostenido de largo plazo?
- b) Dicha coparticipación ¿debe ser vista como causa o efecto del proceso de crecimiento?
- c) En una economía como la Argentina, caracterizada por un alto "costo de transacción" (prácticamente fijo) en la redistribución de ingresos", que efectos redistributivos y de eficiencia podría generar dicha coparticipación.

Schulthess, W.

- a) ¿Contribuyó el régimen de coparticipación a la descentralización fiscal?
- b) ¿El régimen de coparticipación alentó o desalentó la aplicación de impuestos a nivel subnacional (provincias y municipios)?
- c) ¿Tuvo el régimen de coparticipación, tal como se pretendió, fuertes efectos redistributivos entre las diferentes regiones del país?
- d) ¿Qué efectos pudo haber tenido el régimen de coparticipación en la distribución del ingreso de las personas?
- e) ¿Qué efectos pudo haber tenido el régimen de coparticipación sobre el uso más eficiente de los recursos con que cuenta el Gobierno, tomado este en forma general (Nación - Provincias - Municipios)?

Simonit, S.

- a) Autofinanciamiento:
 1. ¿Debería tenderse al fortalecimiento del autofinanciamiento provincial?
 2. ¿Deberían pensarse bases de imposición alternativas que incrementen el autofinanciamiento provincial?

3. ¿Las provincias con bases tributarias débiles podrían fortalecerlas?
- b) Sistema de Coparticipación : características y definición.
1. ¿Cómo mejorar la transparencia del sistema de coparticipación, de modo que cada ciudadano de las provincias más desarrolladas, tenga conocimiento del grado en que contribuye al sostenimiento del nivel de servicios públicos suministrado a los ciudadanos de las provincias menos desarrolladas?
 2. ¿Cómo hacer que el sistema de coparticipación sea sostenible?
 3. ¿Cómo definir un sistema de coparticipación más próximo al óptimo?
 4. Si se pensara en un sistema en que la coparticipación actúe como cobertura de la diferencia entre un nivel de gastos estándar y la capacidad tributaria, ¿cómo definir ese nivel estándar?
 5. ¿Debería considerarse el sistema canadiense como experiencia y definir un nivel estándar por regiones más que por provincias?

Tagliani, P.

- a) ¿Asegura el financiamiento necesario para que los gobiernos sub-nacionales provean servicios de alta calidad para todos sus ciudadanos (balance vertical), sin que existan diferencias significativas entre jurisdicciones (balance horizontal)?
- b) ¿Cuál es el efecto del sistema sobre los incentivos que enfrentan votantes y gobernantes a la hora de revelar preferencias y tomar decisiones respecto del proceso gasto público/ impuestos?
- c) ¿Constituye una herramienta eficiente para lograr el cumplimiento de objetivos implícitos en la función de bienestar social del conjunto de la sociedad, (v.g.. alcanzar determinada pauta de distribución del ingreso)?
- d) ¿Qué resultado arroja sobre los costos de administración de sistema tributario (considerando el conjunto del gobierno nacional y de los gobiernos sub-nacionales) y sobre el costo del cumplimiento para el contribuyente?
- e) ¿Conduce a localización o asignación geográfica más eficiente de los recursos económicos?

Urbiztondo, S.

- a) ¿Cuál es el proceso político por el cual se decide una nueva legislación? ¿Qué propiedades tiene el mismo?
- b) ¿Qué facultades tiene el Poder Ejecutivo Nacional para alterar este acuerdo interjurisdiccional (vía ATN por ejemplo)?
- c) ¿Qué características de movilidad tiene los factores productivos que conforman la base imponible en el país y en cada una de las provincias, y que a su vez - conjuntamente con las responsabilidades de gasto en función de las características demográfica-determinan el tipo de impuesto y el grado de correspondencia fiscal?
- d) ¿Cómo afecta el grado de asimetría entre las provincias (en capacidad tributaria y necesidades de gasto) y el grado de asimetría entre los individuos en todo el país (la pobreza y la distribución vertical del ingreso por ejemplo) las transferencias no-retributivas y las consiguientes posibilidades de acuerdo?
- e) Problema principal-agente: ¿Quiénes - provincias o gobierno nacional-están en mejores condiciones para absorber los riesgos de variaciones en la actividad y recaudación y quiénes tienen los instrumentos e incentivos para aprovechar al máximo las posibilidades legales en dicha materia?

Vivona, K.

- a) ¿Qué bienes y servicios públicos provee cada nivel de gobierno? ¿Quién los financia?
- b) ¿Qué factores o variables podrían ser utilizados para determinar quién recibe, cuándo y por qué?
- c) Efectos Distributivos: ¿Cuál es el tratamiento que debiera recibir las provincias más pobre y aquellas con mayor concentración demográfica?
- d) Efectos Fiscales: ¿Cómo afectan las transferencias a las decisiones de gasto e ingresos de los gobiernos provinciales y municipales?
- e) Efectos Políticos: ¿Facilita o impide la cooperación intergubernamental ? ¿Tiende a la

consolidación territorial del poder de presión de determinadas estructuras políticas?

Wisner, D.

- a) ¿Cuáles son las causales por las que se prorroga automáticamente la ley N 23.548, cuando su art. 15° le asigna vigencia del 1/1/88 al 31/12/89? ¿Son solamente de índole política?
- b) Si al fijarse los porcentajes de distribución a cada jurisdicción, conforme lo establece el art. 4° de la ley N° 23.548, se consideraron aspectos políticos y no económicos o reales ¿No se pudo lograr otro consenso de las jurisdicciones en 10 años?
- c) ¿Quiénes resultaron más beneficiados con las situaciones planteadas en las preguntas 1 y 2? ¿Sería posible responder a esta pregunta usando cuantificadores?
- d) ¿qué ocurriría si cada jurisdicción recaudara con su estructura tributaria los impuestos nacionales y coparticipara a la Nación con el 42,35 % (art.3)?
- e) ¿Las necesidades básicas insatisfechas, como parámetro de brecha de desarrollo, no castiga a las jurisdicciones con buen índice, frente a las de gobiernos ineficientes que no solucionan sus problemas sociales?

Zetner, A.

- a) ¿Se debe avanzar en la descentralización de impuestos? ¿En qué magnitud?
- b) Dada la pregunta anterior. ¿Cuáles son los tributos a descentralizar y cuáles son los criterios para la elección de estos tributos?
- c) En caso de que no se llegue a una separación total de fuentes. ¿Cuáles son los criterios de distribución? ¿Devolutivos? ¿Solidarios? ¿Basados en la eficiencia en la recaudación?
- d) ¿El gobierno nacional debe controlar, alentar o premiar la eficiencia en el gasto provincial?
- e) ¿El gobierno nacional debe controlar o imponer reglas de solvencia fiscal de las provincias? ¿Se debe establecer un acuerdo entre provincias? ¿La descentralización compromete la solvencia fiscal? ¿Cómo afectan los bailouts los comportamientos fiscales?

IV. Algunas notas adicionales sobre temas planteados en III.C.

1. Premios y castigos

En la discusión de la coparticipación de impuestos se sugiere a veces incorporar mecanismos de "premios y castigos" para modificar el comportamiento de los gobiernos locales. Estos mecanismos entran en colisión con los principios del federalismo fiscal que parten del respeto de las preferencias locales. Si hay dos jurisdicciones, A y B, y las preferencias de A son más intensivas en el bien público local que las de B, ante la misma cifra recibida por coparticipación, A tendrá una recaudación propia (y tamaño del sector público local) mayor que B. Y el gobierno federal no debería interferir en esas elecciones locales. La cuestión es distinta si el gobierno federal quiere realizar un gasto en una Provincia y desea estimular, por ejemplo, la contrapartida local de fondos. En el primer caso se visualiza a las Provincias gastando fondos públicos que son de su propiedad (tanto los de recaudación propia como los de coparticipación); en el segundo caso el gasto es del gobierno federal (con fondos públicos de su propiedad) y puede incorporar las condicionalidades que induzcan al gobierno local a comportarse como el gobierno federal quiere que lo haga.

2. Los "déficits" provinciales y la correspondencia fiscal

Al analizar este punto hay que tener presente que en una organización multinivel lo usual es encontrar algunos niveles de gobierno con "superavit" y otros con "deficit" (ver Pregunta I). Además es esperable que ese desequilibrio vertical aumente con el tiempo (ver Anexo B a la pregunta I).

3. Influencias políticas (lobbies, Congreso Nacional, Gobernadores, etc.)

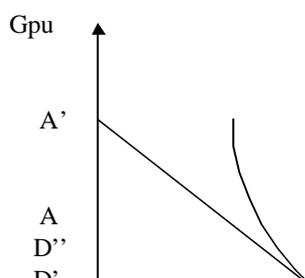
Estas influencias son inevitables. Por una lado porque para el gasto público - tamaño y composición- el mecanismo de elección es el político. En el caso del federalismo queda graficado con la expresión de Bird (1995), "Federalism is About Politics, Not Economics." El desafío es diseñar las instituciones fiscales para que, en el caso particular de la coparticipación, no funcione como en los años 80 y 90, sino como en los primeros regímenes (con leyes estructurales que, una vez aprobadas, tenían vigencia por períodos de diez o veinte años). En el texto se reclaman reglas claras, estables, no arbitrarias y no negociables; esto limitará el poder de los Gobernadores, del Congreso Nacional, del Poder Ejecutivo Provincial, etc.

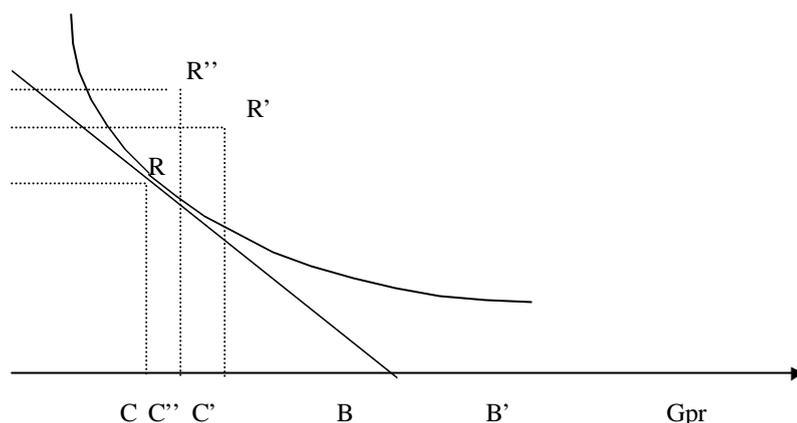
4. El "flypaper effect" y "esfuerzo fiscal"

Como se expresó en la introducción de este trabajo, uno de los fundamentos para la introducción, en la década de los sesenta, del régimen de coparticipación ("revenue sharing") en Estados Unidos fue la preocupación por la tendencia a niveles de gasto de los gobiernos estatales y locales (en adelante, gobiernos locales) inferiores a los óptimos. La "competencia tributaria" era la responsable del nivel sub-óptimo (inferior) del gasto local (Break (1967)). Las transferencias no condicionadas desde el gobierno nacional proveerían los fondos para incrementar el gasto local. El fundamento del revenue-sharing es, desde esta perspectiva, la eficiencia económica.

Heller y Pechman (1967) propusieron el revenue-sharing basados en la idea de un desbalance entre la evolución de los recursos y gastos de los distintos niveles de gobierno. Visualizaban "superávit" a nivel federal y "déficit" a nivel local. El revenue-sharing era el medio para conectar el rápido crecimiento de los recursos del gobierno federal con el rápido crecimiento de la necesidad de gasto de los gobiernos locales. Uno de los argumentos era que los fondos de la coparticipación brindarían un gran estímulo al gasto local. Las estimaciones de Pechman eran que aproximadamente 52 centavos de cada peso adicional de coparticipación se destinaría a gasto público local adicional. Ese incremento era muy superior a la propensión marginal a gastar en bienes locales que se estimaba, por ese entonces, entre 0,10-0,15 centavos por cada peso de ingreso adicional. Vale la pena detenerse en el argumento de Pechman. Supóngase (Gráfico N° 1) que $OA = OB$ es el ingreso (PBI) de la comunidad y que no existe un régimen de revenue-sharing. La comunidad selecciona el mix gasto público (G_{pu})-gasto privado (G_{pr}) que maximiza la utilidad. OC es el gasto privado y OD el gasto público. Como el presupuesto está equilibrado y no hay coparticipación de impuestos, la recaudación tributaria local es igual a $CB (= OD)$. Si se entrega una transferencia condicionada al gobierno local (lump-sum, con solamente efectos ingreso) la restricción presupuestaria de la comunidad se desplazará a $A'B'$. Si los dos bienes son superiores aumentan tanto el consumo del bien público (de OC a OC') como del bien privado (de OD a OD'). Esto implica que una parte de la coparticipación se destina a gasto privado (DD'). No hay nada anómalo en este resultado; es el esperable según la teoría económica standard. La crítica usual al régimen de revenue-sharing (coparticipación) porque tiende a disminuir la recaudación tributaria local es una crítica ad-hoc, no consistente con la teoría.

Gráfico 1
Equilibrio del gobierno local





Hay una segunda cuestión de interés. Bradford y Oates (1971) demostraron teóricamente la equivalencia -para varias reglas de decisión colectiva- entre los efectos de los incrementos en las transferencias no condicionadas y el ingreso de la comunidad, sobre el crecimiento del gasto público local. La idea es que si la restricción presupuestaria de la comunidad se desplaza de AB hacia A'B', ya sea por crecimiento de las transferencias intergubernamentales o del ingreso de la comunidad, la respuesta del mix gasto público local-gasto privado, tendría que ser la misma. El punto de equilibrio se desplazaría de R a R'. En la visión de Pechman esto no ocurriría; el gasto público aumentaría más ante un incremento de un peso de coparticipación (0,52 centavos) que ante un aumento del ingreso de la comunidad (0,10-0,15 centavos). El punto de equilibrio se desplazaría a R' si aumenta el ingreso, pero iría a un punto como R'' ante un aumento de la misma magnitud en la coparticipación.

Este efecto diferente de los incrementos de la coparticipación y del ingreso es lo que ha sido bautizado en la literatura como "flypaper effect." El "flypaper effect" es motivo de preocupación ya que sugiere que los representantes de la comunidad (políticos y/o burócratas), al tomar decisiones presupuestarias, se apartan de las preferencias de los ciudadanos. Sugiere también que la competencia política es insuficiente para garantizar la disciplina fiscal. Una respuesta ha sido, siguiendo los modelos de political economy, de recurrir a Organismos especiales de control fiscal o leyes especiales de solvencia fiscal.

La segunda cuestión sobre el "flypaper effect" es que implica (comparado con el resultado de la teoría económica usual) "gasto público excesivo" y "presión tributaria excesiva" por parte de los gobiernos locales. En términos del gráfico, el gasto público es excesivo en D'D''; la recaudación tributaria local es "excesiva" en un importe similar (D'D'' = C'C'').

Las consideraciones anteriores revelan la existencia de algunas fallas de razonamiento en lo vinculado al revenue-sharing. Por un lado, se presenta como un rasgo perverso de la coparticipación que genera una reducción en la recaudación tributaria local; por otro lado, se presenta como rasgo perverso que induce gasto público local (y, por consiguiente, recaudación local) excesivos. Este diagnóstico, inconsistente desde el punto de vista lógico, es usualmente encontrado en la Argentina. Y las propuestas para corregir la anomalía resultan sorprendentes: p.ej. alentar vía el régimen de coparticipación, el esfuerzo tributario local. Hay gasto y recaudación local excesivos. Y la recomendación es estimular con el régimen de coparticipación que el "exceso" sea aun mayor. Este punto ha sido expuesto claramente por Bird y Fiszbein (1996: 18) con referencia a Colombia: "On the whole, the evidence to date in Colombia in any case appears to support more the so-called "flypaper effect" (...) than the "fiscal effort"

hypothesis that increased transfers result in reduced local taxes. If so, this casts doubts on the good sense of following the frequent advice to place still greater weight on rewarding fiscal effort by increased transfers - unless, for some reason that is far from clear (...) a larger public sector is in itself assumed to be a major policy objective."

REFERENCIAS

- ANDERSON J. E. (ed) (1994). Fiscal Equalization For State and Local Government Finance. Praeger.
- ARTANA D. Y R. LOPEZ MURPHY (1995). "Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para América Latina." En A. Porto (ed). Finanzas Públicas y Economía Espacial. En Honor de H. Nuñez Miñana. Ed. de la UNLP. La Plata.
- ARTANA D. Y R. LOPEZ MURPHY (1997). "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana." En Descentralización Fiscal en América Latina. CEPAL/GTZ. Chile.
- ATKINSON A. (1975). The Economics of Inequality. Clarendon Press. Oxford.
- BAUMOL W. (1997). Baumol's Cost Disease. Ed. by R. Towse. E. Elgar. U.K.
- BIRD R.M. (1995). "Fiscal Federalism and Federal Finance." En 28^{as} Jornadas de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- BIRD R.M. (1996). "Descentralización Fiscal: una revisión." En Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva. UNLP. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. La Plata.
- BIRD R.M. Y FISZBEIN (1996). "Fiscal Decentralization in Columbia: The Central Role of the Central Government." Mimeo.
- BOLTON P. Y G. ROLAND (1996). "Distributitional Conflicts, Factor Mobility and Political Integration." American Economic Review. May.
- BUCHANAN (1964). "Federalismo y Equidad Fiscal." En R. Musgrave y C. Shoup. Ensayos sobre Economía Impositiva. FCE. México.
- BRADFORD D. Y W. E. OATES (1971). "The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions." Quarterly Journal of Economics 85. August.
- CLARK T. (1998). "Employment Fluctuations in U.S. Regions and Industries: The Roles of National, Region-Specific, and Industry-Specific Shocks." Journal of Labor Economics. Vol. 16 N° 1.
- GRAMLICH E. (1987). "Federalism and Federal Defecit Reduction." National Tax Journal, September.
- VON HAGEN J. Y EICHENGREEN B. (1996). "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union." American Economic Review, May.
- HELLER W.W Y PECHMAN J.A. (1967). "Questions and Answers on Revenue Sharing." The Brookings Institution. Washington.
- HINES Jr, J.R. y THALER R.H. (1995). "The Flypaper Effect." Journal of Economic Perspectives. Fall.
- LAMARCHE C., PORTO A. Y SOSA ESCUDERO W. (1998). "Aspectos Regionales del Desempleo en la Argentina." XXXIII Reunión Anual de la AAEP. CUYO.
- MC LURE Jr.C.E (1995). "Comments on "The Dangers of Decentralization" by Prud'homme", en Research Observer. The World Bank, N° 2. August.
- MIGUÉ JEAN-LUC (1997). "Public Choice in a Federal System." Public Choice. Vol.90.
- OATES W.E. (1991). "Fiscal Federalism: An Overview." En R. Prud'homme (ed). Public Finance with Several Levels of Government. Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels. Foundation Journal of Public Finance.
- OATES W.E. (1994). "Federalism and Governmente Finance." En J.M. Quigley y E. Smolensky: Modern Public Finance. Harvard University Press.
- OATES W.E. (1997 a). Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración local. Madrid.

OATES W.E. (1997 b). "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism." En W.E. Oates (ed). The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington Books. Massachusetts.

PORTO A (1990). Federalismo Fiscal. El Caso Argentino. Ed. Tesis. Bs. As.

PORTO A. (1997). "Una medida de la carga excedente de la provisión de bienes públicos." Económica. La Plata. N° 1-2.

PORTO A. Y CONT W. (1998). "Presupuestos Provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad." Desarrollo Económico. Número Especial. Vol.38.

PORTO A. Y DIGRESIA L. (1998). "Elementos cuantitativos para el análisis de la relación entre descentralización fiscal y control Macroeconómico." En Finanzas de los Gobiernos Locales N° 2. Agosto. La Plata.

POTERBA J.M. (1996). "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States." American Economic Review. May.

PRUD'HOMME R. (1995). "The Dangers of Decentralization." Research Observer. The World Bank, N° 2. August.

QUIGLEY J.M. Y SMOLENSKY E. (1991). "Conflicts Among Levels of Government in a Federal System." En R. Prud'homme (ed). op.

SANGUINETTI P. Y PORTO A. (1996). "Reflexiones sobre el Ciclo Económico, Coparticipación, Endeudamiento y Finanzas Provinciales." En Departamento de Economía. FCE. UNLP.

SANGUINETTI P. Y PORTO A. (1977). "La descentralización, las transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso: situación en Latinoamérica." En G. Aghon y H. Edling (comp.) Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.

SEWELL D. (1996). "'The Dangers of Decentralization' According to Prud'homme." Research Observer. The World Bank N° 2. August.

SPAHN P.B. (1997). "El Gobierno Descentralizado y el Control Macroeconómico." En G. Aghon y H. Edling (comp.). Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. CEPAL-Chile.