

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4

**La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las  
Finanzas Federales**

**Alberto Porto**

**Mayo, 2003**

---

El Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina" que se realiza en el Departamento de Economía de la UNLP cuenta con el apoyo de Tinker Foundation. Director del Proyecto: Dr. Alberto Porto. Los documentos de trabajo del proyecto se publican en la Serie Documentos de Federalismo Fiscal disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.

## **II – LA TEORÍA ECONÓMICA DEL FEDERALISMO FISCAL Y LAS FINANZAS FEDERALES**

Versión Preliminar para comentarios. No citar sin autorización. No Circular

Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal” que se realiza en el Departamento de Economía de la UNLP con el apoyo de Tinker Foundation. Director del Proyecto: Dr. Alberto Porto.

## 1 - EFICIENCIA ECONÓMICA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN

La teoría tradicional del federalismo fiscal estudia los problemas de asignación de funciones (gastos) y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno. También es central en esa teoría el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales. Estos comprenden principalmente a las transferencias intergubernamentales y a los mecanismos de control de los gobiernos locales en determinadas acciones fiscales –las más importantes son el endeudamiento y el cumplimiento de las condiciones bajo las que el gobierno central les transfiere fondos o les regula algunas de sus actividades.

En tiempos recientes la visión tradicional del federalismo fiscal se ha expandido más allá del estudio de la organización vertical más eficiente del gobierno, incorporando el valor participación política, como objetivo rival o competitivo de la eficiencia.

Determinar qué estructura de gobierno –centralizada o descentralizada- es la más adecuada para el logro de esos dos objetivos que pueden ser conflictivos, es el punto de partida de esta sección.

Para fijar conceptos es útil comenzar definiendo cuál es el significado de estructuras políticas centralizadas y descentralizadas.

Siguiendo a Inman y Rubinfeld (1997) la clasificación se hace en base a dos cláusulas constitucionales. La primera es la alternativa de organizar el gobierno como una estructura monolítica o con más de un nivel. Esta decisión de partición divide a la Nación (y a sus habitantes) en provincias; esta es la división político-territorial de la Nación. La segunda es la decisión de asignación de responsabilidades fiscales a cada nivel de gobierno.<sup>1</sup>

Si la Constitución crea Provincias y les asigna responsabilidades para decidir políticas de gastos e impuestos, se trata de un gobierno descentralizado. En cambio, si sólo crea un gobierno nacional, o si, existiendo las provincias, todo el poder de decisión en materia fiscal se asigna al gobierno nacional, es un gobierno centralizado. La tabla siguiente resume los conceptos anteriores.

**Tabla 1**  
**Estructuras centralizadas y descentralizadas**

		Partición (político-territorial)	
		<i>Si</i>	<i>No</i>
Poder de decisión de las provincias sobre las políticas de gastos e impuestos	<i>Si</i>	DESCENTRALIZADO	CENTRALIZADO
	<i>No</i>	CENTRALIZADO	

La Constitución Nacional Argentina establece la forma descentralizada (Art. 1º, 5º, 121 a 125).<sup>2 3</sup> Es interesante notar que mientras existieron Territorios Nacionales había partición, pero

<sup>1</sup> En esta sección se enfatizan las decisiones fiscales, pero la dimensión no fiscal es tanto o más importante.

<sup>2</sup> La Nación Argentina se formó con catorce provincias. Hacia 1960 la mayoría de los Territorios Nacionales se habían convertido en provincias llegando en número a 22. Tierra del Fuego fue la última provincia creada (1990). La Capital Federal se transformó en Ciudad Autónoma en 1994. En la actualidad no existen más Territorios Nacionales.

<sup>3</sup> Además de los gobiernos nacional y provinciales, la Constitución crea un tercer nivel, las Municipalidades, pero su organización queda dentro del poder de decisión de las provincias (art. 5º).

las jurisdicciones no tenían poder de decisión sobre las políticas de gastos e impuestos, que quedaban en manos del Congreso Nacional (ex art. 67 inc. 15; actual art. 75 inc 15).<sup>4</sup>

La elección de la forma centralizada-descentralizada afecta a dos objetivos que son valuados positivamente: por un lado, la participación política (PP); por otro lado, la eficiencia económica (EE).<sup>5</sup>

## 1.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La *participación política* incluye todas las acciones de los ciudadanos para tratar de influir en los resultados políticos. Los beneficios de la PP se agrupan en tres categorías:

- el *instrumental o utilitario*, para asegurar que el gobierno maximice la utilidad agregada y proteja a los ciudadanos de los abusos de los políticos y/o burócratas;
- el *educativo*<sup>6</sup>, que resulta del aprendizaje de las personas para evaluar y computar no sólo sus propios intereses, sino también los del conjunto de la sociedad; y
- el de *consumo* o utilidad directa que se obtiene por el hecho de participar en la actividad política.

El nivel de PP en la sociedad, que resulta de ponderar la influencia y el esfuerzo de los ciudadanos, depende de:

- las instituciones políticas formales e informales (existe menor PP en una dictadura que en una democracia);
- la estructura federal de los gobiernos (se supone, en general, que la PP es mayor cuanto mayor es la descentralización) y
- los poderes en los que se organiza el gobierno (habrá mayor PP en las legislaturas que en el ejecutivo).

*La literatura sugiere que cuanto mayor partición (estructura multinivel, con unidades de gobierno pequeñas) y mayores responsabilidades asignadas a los gobiernos locales democráticos, mayor será la PP.*

---

<sup>4</sup> Es atribución del Congreso Nacional ..... “determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”.

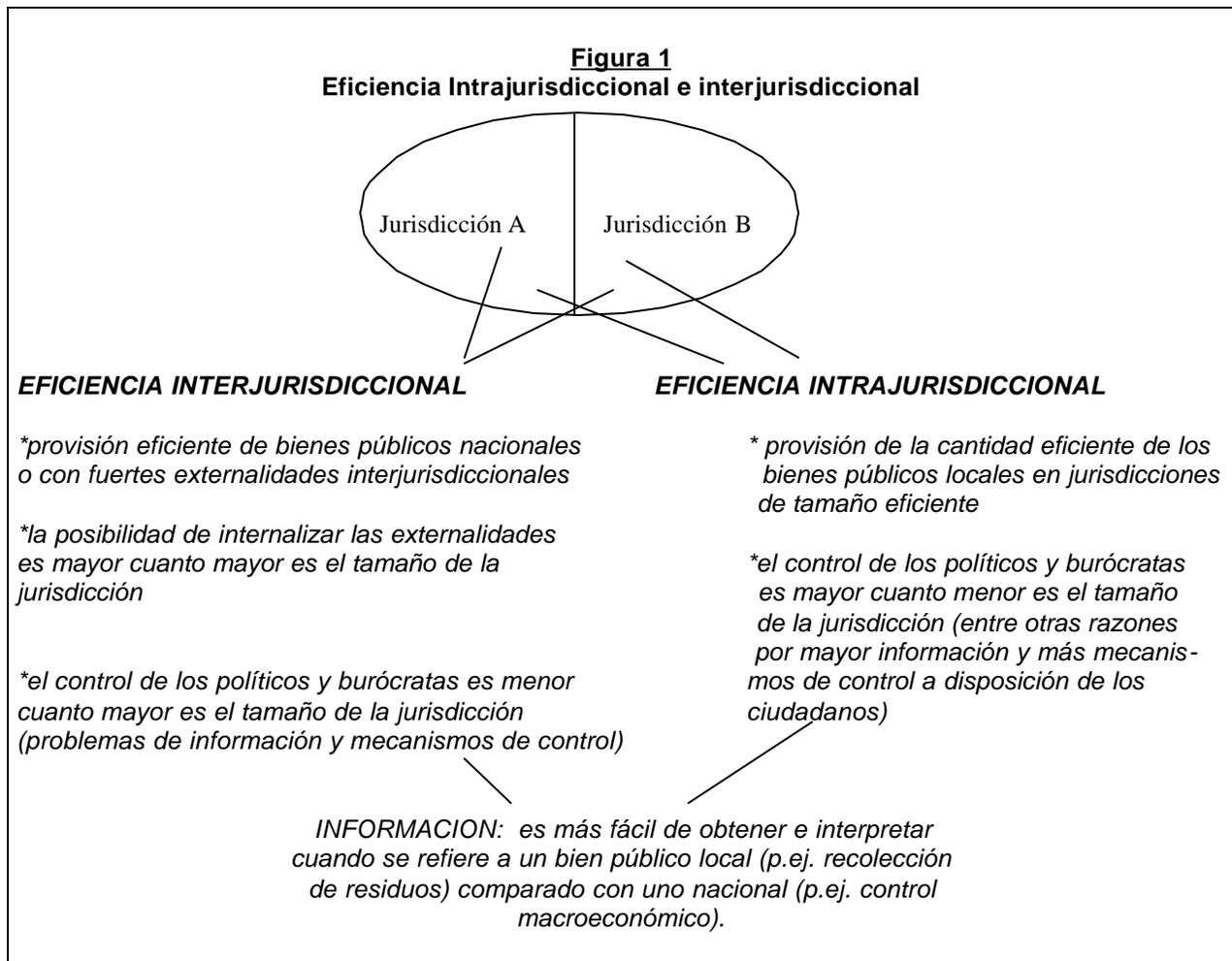
<sup>5</sup> La tercera virtud social a tener en cuenta en la elección de la estructura política es la protección de los derechos de los ciudadanos. Esta dimensión no se trata en este capítulo. Se supone implícitamente que esos derechos están protegidos de la misma forma por los gobiernos centralizados y descentralizados.

<sup>6</sup> Según Olivera (1977) “el efecto educativo de formas alternativas de organización económica era importante en las ideas prevalecientes durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX. Por ejemplo, uno de los argumentos principales del liberalismo clásico consistía en que la libertad económica desarrolla las capacidades individuales en una medida que nunca pueden lograr los sistemas estatistas. La libertad económica estimula la iniciativa y la invención, fomenta el sentido de responsabilidad, hace a los hombres más activos, alertas y providentes. También las doctrinas socialistas del siglo pasado en gran parte se basaban sobre los efectos educativos de la organización económica. El socialismo descentralizado de Fourier y otros autores de la época aspiraba, sobre todo, a establecer hábitos de cooperación y sentimientos de solidaridad social que, a su juicio, eran destruidos por la competencia. Todos estos sistemas consideraban que el producto más valioso de la organización económica es el hombre mismo, y que los méritos o ventajas respectivos de los sistemas económicos deben juzgarse especialmente por sus efectos sobre la capacidad y la moralidad individuales” (pgs. 102-103).

<sup>7</sup> Bird (1996) sostiene que la descentralización es intrínsecamente buena porque institucionaliza la participación de los afectados por las decisiones locales. Para evidencia empírica sobre la asociación positiva entre participación política y descentralización ver, entre otros, Huther y Shah (1996) e Inman y Rubinfeld (1997).

## 1.2. EFICIENCIA ECONÓMICA

La otra variable relevante para la elección de la estructura de gobierno es la *eficiencia económica*. Las dos dimensiones de la eficiencia que interesan en el análisis de la estructura gubernamental son: la *eficiencia intrajurisdiccional*, o sea, la maximización de la utilidad en cada comunidad; y la *eficiencia interjurisdiccional*, o sea, la asignación eficiente de las personas y del capital a las distintas jurisdicciones del país. Estas dos dimensiones determinan el tamaño óptimo de una jurisdicción (Figura 1). *A mayor tamaño, menor adaptación de la oferta de bienes públicos locales a la demanda de los ciudadanos; a mayor tamaño, mayor posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales.*



Para que se cumpla la condición de eficiencia intrajurisdiccional la oferta de los bienes públicos locales debe adaptarse a la demanda de la comunidad, proveyendo la cantidad eficiente. Esto se logra cuando se cumple la condición samuelsoniana de igualación de la suma de las tasas marginales de sustitución con el precio relativo o tasa marginal de transformación. El tamaño eficiente de la comunidad resulta para el nivel de población para el que el costo medio de provisión de los bienes es mínimo.<sup>8</sup> Es probable que para cada bien público local exista un tamaño óptimo distinto de la población y esto significaría, en teoría, un nivel de

<sup>8</sup> Para su cumplimiento se requiere que los bienes públicos locales sean congestionables y/o que la productividad marginal del trabajo sea decreciente. Para más detalle ver la sección 3.

gobierno separado para la provisión de cada bien. Los costos fijos, los costos de toma de decisiones colectivas y los de administración ponen un límite al número de gobiernos locales que, debido a esos costos, se organizarán para proveer canastas de bienes. Para un nivel dado de gobierno -provincias, municipalidades-, por distintas razones que van desde lo histórico hasta la dotación de tierra y recursos naturales, existirán jurisdicciones de distinto tamaño, ofreciendo canastas diferentes de bienes. En el caso normal se espera que la variedad de bienes provistos dependa positivamente del tamaño de la población.<sup>9</sup>

*La información disponible y los mecanismos de control de la comunidad, para que se respeten las preferencias locales y los bienes se provean al mínimo costo, son mayores en comunidades pequeñas.*

La eficiencia interjurisdiccional requiere que las personas y el resto de los factores productivos se asignen eficientemente entre las regiones.

En varias situaciones la libre movilidad no conduce a la distribución eficiente dentro del territorio nacional. P.ej. si las regiones difieren en la dotación de un factor fijo y el trabajo es un factor perfectamente móvil, habrá más población en la región con mayor cantidad del factor fijo. Si la renta de ese factor es, en términos per capita, mayor en la región en la que es más abundante, y si se distribuye igualitariamente dentro de cada región, la población migrará hasta igualar los productos medios del trabajo (para maximizar utilidades) y no los productos marginales (para maximizar la producción). En este caso el gobierno central debería capturar toda la renta del factor fijo y distribuirla igualitariamente en todo el territorio nacional. Aun si ese fuera el caso, si existen bienes públicos locales, como hay más población en una región que en la otra, el bien público sería más barato en la primera región, el impuesto por trabajador sería menor y nuevamente la libre migración llevaría a un resultado ineficiente. El gobierno central tendría que intervenir en el financiamiento del bien público gravando a los trabajadores de la región más poblada, para subsidiar a los de la otra región<sup>10</sup>.

Además de este tipo de intervención del gobierno central, se requerirá también la provisión de aquellos bienes con fuertes externalidades territoriales. *La posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales es mayor cuanto mayor es el tamaño de la comunidad.* Estas externalidades serán muy importantes en bienes tales como el control macroeconómico, la distribución del ingreso y, en general, aquellos con beneficios para un ámbito territorial mayor que el de las jurisdicciones locales.<sup>11</sup>

*Para las actividades que se centralizan la posibilidad de control de las influencias políticas y burocráticas por parte de la comunidad es menor y de esa forma es mayor la posibilidad de comportamientos leviatánicos.*

---

<sup>9</sup> Este es el efecto "zoo" de Oates (1988). La denominación se refiere a que sólo tienen zoológico (o museos, salas de concierto, orquestas) las jurisdicciones que tienen un tamaño mínimo de la población.

<sup>10</sup> Para más detalle ver la Sección 3.

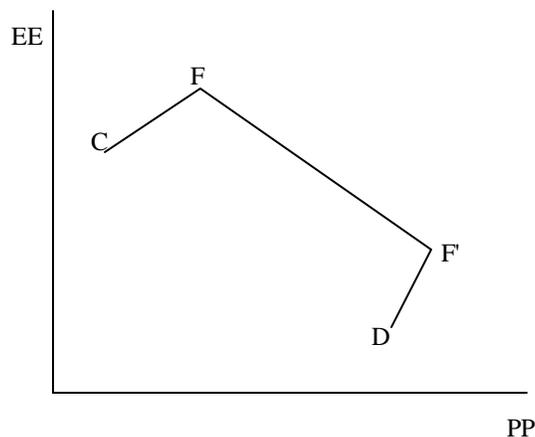
<sup>11</sup> Para los bienes con externalidades interjurisdiccionales la centralización no es la única cura. Dependiendo del tipo de externalidad y de la elasticidad de la función de beneficio marginal, se pueden utilizar mandatos sobre cantidades o subsidios sobre el precio del bien. P.ej. si el gobierno central quiere asegurar una cierta cantidad de un bien en una comunidad local, un subsidio por unidad del bien implicará un costo menor que el mandato si la función de beneficio marginal es elástica.

Resumiendo, los objetivos de Participación Política y Eficiencia Económica Intrajurisdiccional favorecen la elección de formas de gobierno descentralizadas. El objetivo de Eficiencia Económica Interjurisdiccional, en cambio, favorece la centralización.

### 1.3. LA FRONTERA DEL FEDERALISMO

Los objetivos de PP y EE pueden no ser conflictivos en ciertos intervalos. En otros, la mayor centralización puede ser favorable a la EE, pero impactar negativamente en la PP. En este caso no hay una estructura política dominante. La elección resulta de la ponderación que se otorgue a la PP y a la EE en la función objetivo de la comunidad. La *frontera del federalismo* de Inman y Rubinfeld muestra estas relaciones (Figura 2).

**Figura 2**  
**La Frontera del Federalismo**



El eje horizontal mide la PP con un índice que pondera la influencia y el esfuerzo político que realizan los ciudadanos. En el eje vertical se mide un índice de eficiencia económica. El punto C corresponde a una estructura totalmente centralizada (gobierno unitario) y el punto D a una totalmente descentralizada (no existe gobierno). A partir de C hasta F, una mayor descentralización permite obtener ganancias de EE - las derivadas, por ejemplo, del teorema de la descentralización - y de PP - por la posibilidad de participar más activamente en la elección no sólo de candidatos nacionales, sino también provinciales y municipales, tener mayores incentivos para esforzarse en generar iniciativas y controlar a los políticos, etc. Lo mismo ocurre de D hasta F', cuando la sociedad sale del estado de anarquía - las ganancias resultan de escapar del estado de naturaleza y contar con un gobierno que provea un conjunto de bienes públicos que posibilite vivir en sociedad. La frontera con conflicto de objetivos es FF'; la mayor PP sólo puede lograrse a costa de menor EE; un ejemplo se da en el caso en el que la mayor descentralización (que posibilita una mayor PP) genera externalidades fiscales. Las preferencias de la sociedad determinan el punto concreto sobre FF' y a ese punto le corresponden determinadas instituciones políticas y una cierta estructura fiscal.

Descentralización, autonomía local y responsabilidad fiscal local ("local accountability") son tres conceptos claves en la problemática de los gobiernos locales. Al estudio de estos conceptos está dirigida la sección siguiente.

## 2 - DESCENTRALIZACION, AUTONOMIA LOCAL Y RESPONSABILIDAD LOCAL <sup>12</sup>

Los conceptos de descentralización, autonomía local y responsabilidad local o rendición de cuentas local (local accountability) son claves en el debate sobre gobiernos locales. Por esa razón es importante definirlos y medirlos con precisión. Las principales relaciones se resumen en la Figura 3.

La Autonomía local se refiere al poder de decisión de los gobiernos locales en cuanto a gastos y su financiamiento. La principal razón para la autonomía local es alentar la responsabilidad local o rendición de cuentas local. El electorado de la municipalidad o de la provincia puede influir en las canastas de bienes locales e impuestos, promoviendo la asignación eficiente de los recursos y la minimización de costos. Los políticos y burócratas estarán controlados por el electorado y tendrán que rendir cuentas a la población local que los elige. Este es el principal argumento para la descentralización fiscal.

La autonomía total con correspondencia fiscal media perfecta y rendición de cuentas únicamente al electorado local es un caso extremo. Por varias razones (entre otras el manejo macroeconómico, la eliminación de trabas al comercio interjurisdiccional, la equidad y los gastos nacionales prioritarios), la autonomía local está limitada en cuanto a los recursos propios y los gastos. El gobierno central cubrirá con transferencias parte del presupuesto local y mandará gastar en determinados bienes. Este escenario, que origina correspondencia fiscal media imperfecta, es compatible con distintas formas de autonomía local.

En primer lugar la autonomía local se puede definir en cuanto a recursos propios. La máxima (mínima) autonomía corresponde a la situación en la que el gobierno local puede (no puede) elegir bases y alícuotas de los impuestos. En una situación intermedia el gobierno local tiene autonomía para fijar las alícuotas sobre bases definidas por el gobierno central.

El tipo de transferencias permite definir otra dimensión de la autonomía local. En los impuestos coparticipables el gobierno nacional fija las bases y las alícuotas de modo que no existe autonomía local. Pero los gobiernos locales pueden influir en algunos casos en el tamaño de la transferencia, o sea, en el reparto de la recaudación total; por ejemplo si la transferencia es con contrapartida local y abierta en cuanto a monto (por cada peso gastado por el gobierno local el gobierno nacional aporta X pesos). En otros casos los gobiernos locales no pueden influir en el monto a recibir ya que está fijado por ley, sea una suma fija o un porcentaje de la recaudación de algún (algunos) impuesto(s).

La decisión sobre cuanto gastar y como gastar es la tercera dimensión de la autonomía local. En general, salvo en el caso de transferencias condicionadas a fines específicos, los gobiernos locales mantienen el poder de decisión sobre el gasto. La autonomía puede ser amplia en aquellas funciones que no se han reservado con exclusividad al gobierno central o estar sujetas a restricciones de distinto tipo. La autonomía comprende el tipo de funciones que está a cargo del gobierno y la forma de llevarlas a cabo – con producción pública o con contratación con el sector privado, en forma gratuita o arancelada, con estándares mínimos, etc.

Cada uno de estos modelos de autonomía tiene ventajas y desventajas. La autonomía local amplia es conveniente desde el punto de vista de la correspondencia fiscal, pero puede originar problemas de control macroeconómico, trabas al comercio interjurisdiccional y diferentes residuos fiscales para los habitantes de las diferentes regiones. Con centralización

---

<sup>12</sup> Ver Owens y Norregaard (1991).

de impuestos y transferencias fijadas por ley se pueden evitar estos problemas, pero aparecen los de correspondencia fiscal media imperfecta. Adicionalmente, si las transferencias se distribuyen con arreglos ad-hoc con los gobiernos locales no sólo la correspondencia media sino también la marginal puede desaparecer. La autonomía local restringida para enfrentar los problemas de control macroeconómico, en general no soluciona el diferencial de residuos fiscales entre las regiones ricas y las pobres, lo que puede provocar migraciones ineficientes de personas y del capital. Finalmente, las transferencias condicionadas a fines específicos no respetan ninguna de las dimensiones de la autonomía local, excepto la meramente administrativa.

El concepto de responsabilidad o rendición de cuentas local (local accountability) es también central en el debate sobre descentralización. Hay varias formas de la rendición de cuentas local que son, en general, complementarias. La primera es la de correspondencia fiscal que se refiere a que los recursos necesarios para financiar los gastos determinados localmente estén a cargo del electorado local. Este financiamiento local le daría claridad al proceso presupuestario y la gente elegiría paquetes fiscales de gastos conociendo los costos y pagando los precios y/o impuestos correspondientes. La idea es dotar a los gobiernos locales con potestades tributarias de modo de financiar sus presupuestos. En esta línea se cuestionan las transferencias intergubernamentales ya que separan las decisiones de gastar de las de recaudar y esta separación puede alentar conductas fiscales irresponsables. Sobre este punto debe distinguirse entre la correspondencia fiscal media y la marginal. En tanto la marginal es la económicamente relevante con información completa (el electorado local cuando vota un peso más de gasto debe pagar un peso más de impuestos, o sea, el costo total en el margen), la magnitud media puede ser importante en tanto una gran separación media puede originar el fenómeno de ilusión fiscal, aun cuando exista perfecta correspondencia marginal.

Una segunda forma de rendición de cuentas local es la responsabilidad financiera que aparece cuando parte del financiamiento proviene de transferencias del gobierno central y se refiere a la responsabilidad de rendir cuentas ante el gobierno que otorga la transferencia. Esta rendición comprende la demostración de que la transferencia se utilizó para los fines que fue otorgada y en las condiciones pactadas –contrapartida, estándares, etc.

La tercera forma son las rendiciones de cuentas de gestión (o auditorías de gestión) que son complementarias de las anteriores y se refieren a la eficiencia de los gobiernos locales. Las auditorías de gestión procuran mejorar la efectividad de los gobiernos locales, minimizar costos y proveer la información agregada y desagregada que posibilite la competencia por comparación - qué bienes se proveen, con qué calidad, a qué costos, con qué efectividad, etc.

Las tres formas de rendición de cuentas son importantes y complementarias y el sistema federal debería contar con medidas adecuadas y al alcance de los ciudadanos para cada una de ellas.

## **2.1. MEDIDAS DE AUTONOMÍA LOCAL, RESPONSABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

Las medidas más usuales de autonomía local son las siguientes:

- (i) Recursos propios / gasto total (= recursos totales). Esta medida de autonomía es la de correspondencia fiscal media. Mide qué porcentaje del gasto local es pagado con impuestos decididos por la autoridad local que asume de esa forma el costo político de recaudar. No tiene en cuenta que una parte del financiamiento vía transferencias se

- recauda en la propia jurisdicción (aunque el costo político lo asume el gobierno central). Tampoco tiene en cuenta las restricciones que sobre las bases imponibles y/o alícuotas puede imponer el gobierno central.
- (ii) Recursos propios + transferencia no condicionadas / gasto total. Esta medida refleja el poder de decisión en cuanto a gastos del gobierno local.
  - (iii) Incremento en los recursos propios / incremento en el gasto en un periodo determinado. Refleja correspondencia fiscal marginal.
  - (iv) Transferencias no condicionadas / transferencias totales. Refleja el poder de decisión en cuanto a gasto de las transferencias recibidas del gobierno central.
  - (v) Porcentaje de financiamiento local (con ahorro y endeudamiento) de la inversión local.

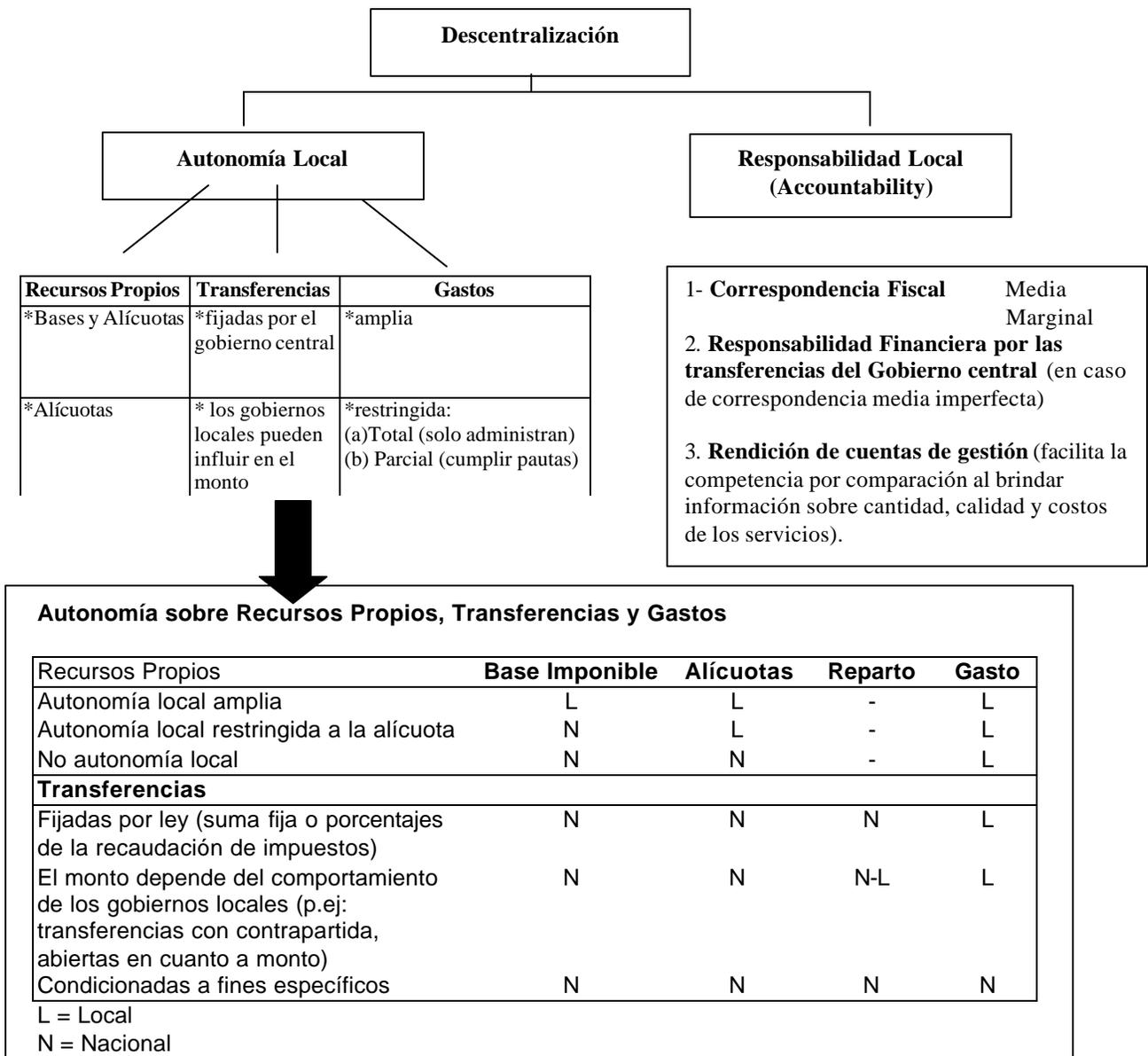
Las medidas de descentralización fiscal más usuales son:

- (i) Recursos propios / recursos totales de todos los niveles de gobierno;
- (ii) Recursos propios / PBI;
- (iii) Gasto local (decisión) / gasto total de todos los niveles de gobierno;
- (iv) Gasto local (ejecución) / gasto total de todos los niveles de gobierno;
- (v) Gasto local / PBI.

Los tipos de descentralización fiscal dependen de la autonomía local y de la rendición de cuentas o responsabilidad fiscal local. P.ej. el gobierno central puede otorgar una transferencia condicionada a fines específicos; si no se exige la rendición de cuentas, la responsabilidad financiera del gobierno local no existe y es un tipo de descentralización distinta a la que resulta cuando hay responsabilidad financiera del gobierno local.

Con transferencias de libre disponibilidad fijadas por ley también puede o no haber obligación de rendir cuentas (responsabilidad financiera) y el resultado son otra vez distintas variantes de la descentralización fiscal. En cualquiera de esos dos casos hay correspondencia fiscal marginal. Pero si el gobierno local puede conseguir aportes especiales para financiar gastos adicionales o déficits presupuestarios, no es fiscalmente responsable en el margen y es otro tipo de descentralización fiscal.

**Figura 3**  
**Descentralización, Autonomía Local y Responsabilidad Local**

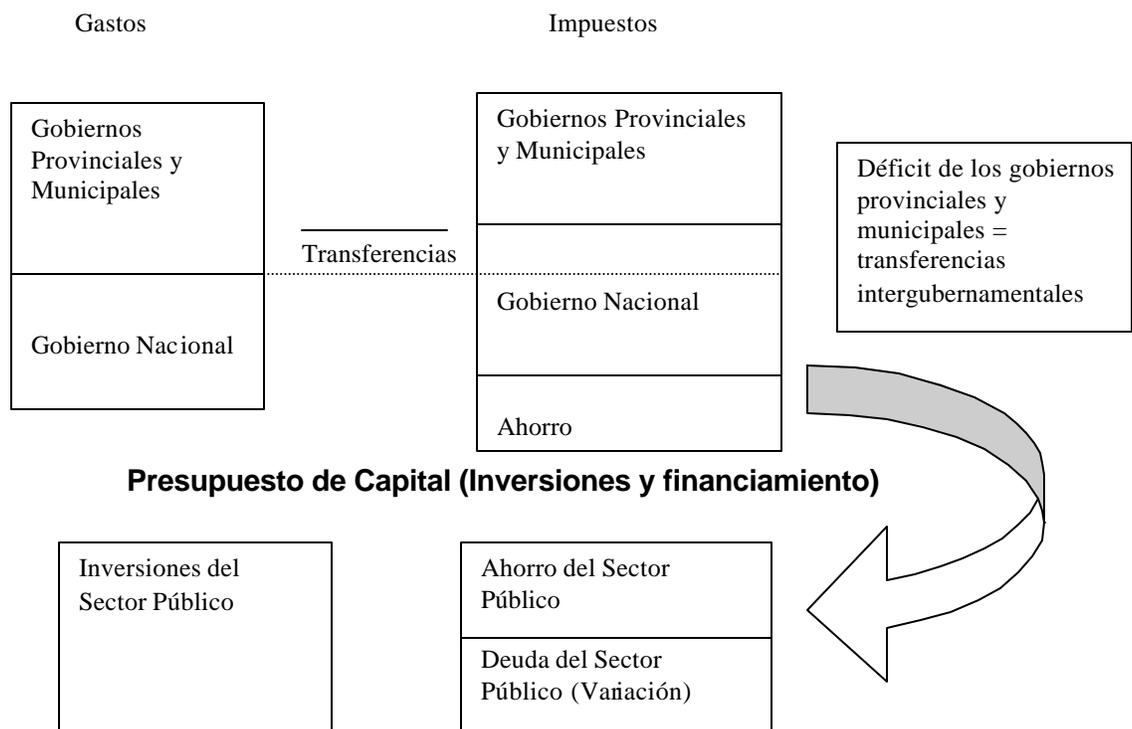


### 3 - ASIGNACIÓN DE FUNCIONES FISCALES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

El paso siguiente es estudiar en detalle los tres temas centrales de la teoría económica del federalismo fiscal. Como los bienes públicos tienen distinta jerarquía territorial, un tema a estudiar es *qué funciones debe cumplir cada nivel de gobierno*. De esa división de funciones surge la estructura vertical del gasto público; o sea, cuánto gasta el gobierno nacional, cuánto los gobiernos provinciales y cuánto los gobiernos municipales (sección 3.1).

Una vez determinadas las funciones (y gastos) de cada nivel de gobierno aparece el problema de asignarle los recursos para financiarlos. Una cuestión es la distribución de poderes tributarios, o sea, qué impuestos recauda cada nivel de gobierno (sección 3.2). Si no existe correspondencia media perfecta como consecuencia de la distribución de los gastos y de los impuestos, los "superávits" y "déficits" deben compensarse con transferencias intergubernamentales - en general, del gobierno nacional a los gobiernos provinciales y de éstos a sus municipalidades (sección 3.3). Además, como parte de los gastos que realiza cada nivel de gobierno son inversiones en bienes que prestan servicios por varios años (escuelas, hospitales, pavimentos, etc.) es necesario - desde el punto de vista de la eficiencia económica y de la equidad intergubernamental -, recurrir a la deuda pública (sección 3.4).

**Figura 4**  
**Presupuesto de Funcionamiento (Ingresos y Gastos corrientes)**



La teoría tradicional del federalismo fiscal se ocupa de las cuestiones normativas vinculadas con los problemas planteados más arriba. La teoría positiva (sección 3.5) explora el comportamiento real de los gobiernos (lo que es vs. lo que debería ser) cuando aparecen políticos y burócratas con sus propias funciones objetivo.

### 3.1. LA DIVISIÓN DE FUNCIONES FISCALES POR NIVELES DE GOBIERNO

#### 3.1.1. Categorías de Bienes Públicos

La división de funciones fiscales entre niveles de gobierno es un tema central en la teoría normativa del federalismo fiscal. La teoría tradicional estudia esta cuestión separadamente de la forma de financiamiento<sup>13</sup>.

Los bienes públicos puros - aquellos que no son rivales en el consumo y a los que no se puede aplicar el principio de exclusión, sea por razones técnicas o económicas - se diferencian por el ámbito territorial en el que producen los beneficios. Algunos bienes, como la defensa nacional, las relaciones diplomáticas con el resto del mundo y la estabilidad macroeconómica, benefician a toda la comunidad. Otros - como el alumbrado público o una plaza pública - tienen beneficios limitados a un barrio o una ciudad. El principio económico es que los bienes públicos locales deberían ser provistos localmente ya que la cantidad eficiente variará entre jurisdicciones debido tanto a diferencias en las preferencias y los ingresos, como en los costos. Se puede concebir teóricamente la existencia de un continuo de bienes públicos que van desde los consumidos por un pequeño grupo hasta los consumidos por toda la comunidad. Si el grupo es pequeño es posible que los arreglos privados permitan alcanzar la solución eficiente (consorcio de propietarios de un edificio, pileta de natación de un club, etc.). A medida que el número de beneficiarios aumenta, la posibilidad de arreglos privados es menor. Aparecen entonces los gobiernos municipales, los provinciales y el gobierno nacional.

Muchos de los bienes caen en una categoría intermedia entre los privados puros y los públicos puros. Son aquellos bienes mixtos en los que existe un componente privado y uno público. Un ejemplo es una vacuna; beneficia en forma directa al vacunado, pero también beneficia al resto de la comunidad al disminuir el riesgo de contagio.

El efecto externalidad puede tener característica local o nacional. Una campaña de vacunación de animales domésticos tendrá más características locales que una campaña de vacunación de personas contra enfermedades infecciosas.

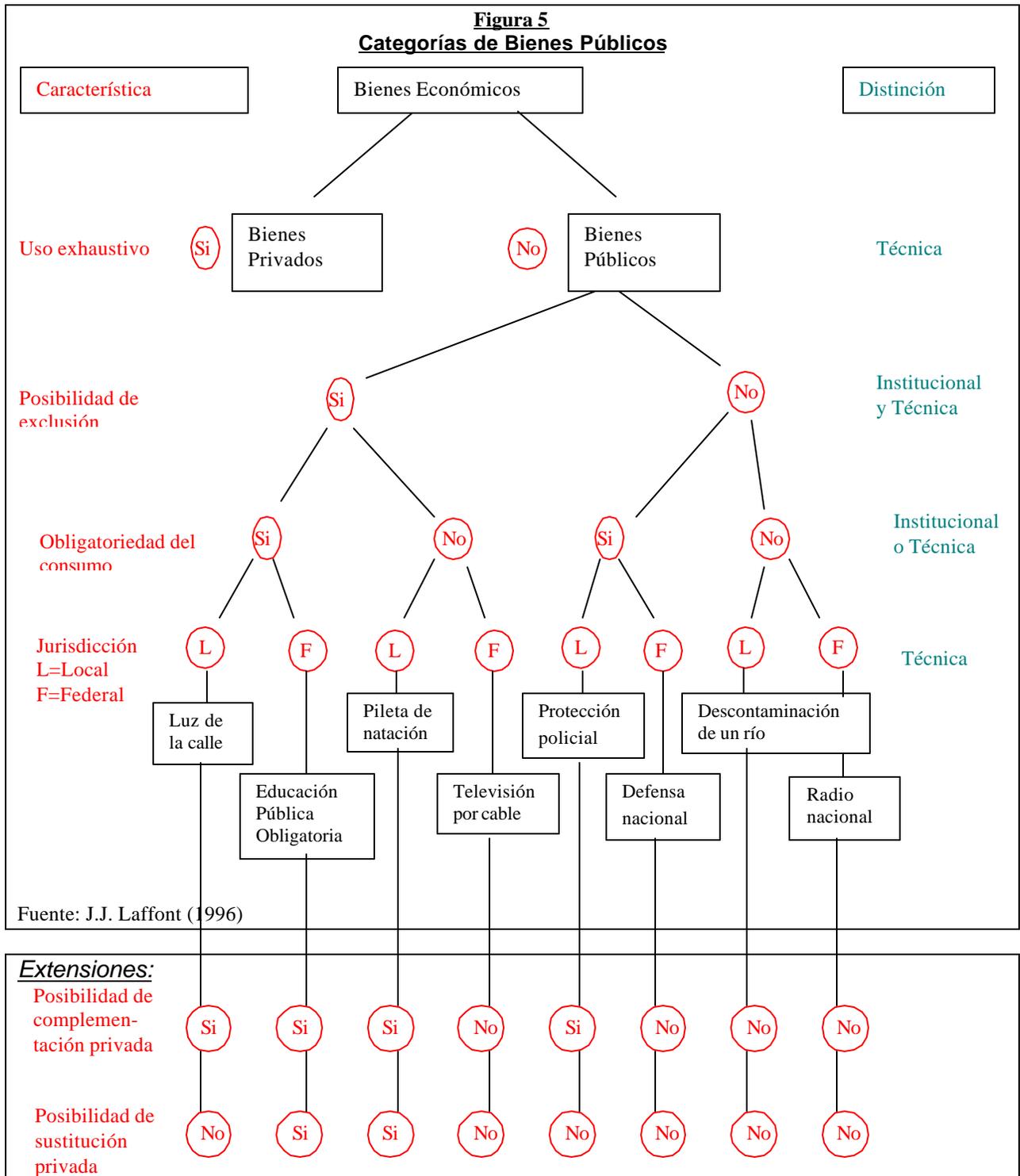
Es importante también distinguir entre bienes públicos (puros o impuros, locales o nacionales) según que el consumo sea obligatorio o voluntario. Una plaza pública o una pileta de natación pública es de uso voluntario; el servicio de recolección de residuos, en cambio, es obligatorio.

Otra característica a tener en cuenta es si la provisión pública puede o no suplementarse con provisión privada o si la utilización es excluyente. En el primer caso se encuentra, entre otros, el servicio de seguridad policial; a la provisión pública se le puede adicionar provisión privada vía mayor protección de la vivienda, uso de agentes privados de seguridad y otros mecanismos de defensa personal. En otros casos la adición privada no es posible - p.ej. estabilidad macroeconómica, relaciones diplomáticas, defensa nacional - o lo es sólo a través de bienes complementarios - p.ej. un niño va a la escuela primaria pública o a la privada, pero ambas admiten luego adicionar provisión privada a través de educación complementaria como clases de apoyo, estudio de idiomas, artes, etc. En todos los casos de provisión pública hay que tener en cuenta que la producción puede estar a cargo del estado o bien ser contratada con el sector privado.

---

<sup>13</sup> En la economía positiva, en cambio, cuánto se gasta y en qué se gasta depende de la forma de financiamiento.

En la Figura 5 se presenta una clasificación de los bienes económicos que recoge las dimensiones antes analizadas.



La teoría tradicional reserva un rol para cada nivel de gobierno en la provisión de bienes, según su jerarquía territorial. En cambio, asigna con exclusividad al gobierno nacional las funciones de estabilización económica y la de distribución del ingreso. Varios desarrollos teóricos presentan argumentos a favor de la participación de los gobiernos locales tanto en las cuestiones macroeconómicas como en las relativas a distribución del ingreso; los hechos muestran activa participación local en estas cuestiones.

### 3.1.2. Condiciones de provisión eficiente de los bienes públicos locales y tamaño eficiente de la jurisdicción.

En la Tabla 2 se presentan las condiciones de eficiencia para la provisión de bienes públicos locales, para la distribución eficiente de la población entre regiones y para el tamaño eficiente de la población total.

**Tabla 2**  
Provisión óptima del Bien Público local y tamaño de la población

	Canasta Óptima	Distribución óptima de la población entre regiones	Tamaño óptimo de la población total
Bien Público Nacional	$\dot{a} \text{ TMS} = \text{TMT}$	-	Población total del país dada
I - Una región. Bien Público local puro.	$\dot{a} \text{ TMS} = \text{TMT}$ $L \cdot \frac{U_G}{U_C} = p_g$	-	Población de tamaño dado en la región
II - Una región. 1. Bien Público local congestionable 2. Bien Público local puro y existencia de un factor fijo	$\dot{a} \text{ TMS} = \text{TMT}$ $L \cdot \frac{U_G}{U_C} = a(L) \cdot p_g$ $L \cdot \frac{U_G}{U_C} = p_g$	- -	$\eta_\alpha = 1$ $F(L,S) - f_L L = p_g \cdot G$
III - Dos regiones. Bien Público local puro	$L_1 \cdot \frac{\partial U_G}{\partial U_C} = p_{g1}$ $L_2 \cdot \frac{\partial U_G}{\partial U_C} = p_{g2}$	$(f_{L1} - c_1) + (f_{L2} - c_2) = 0$	Población total de tamaño dado
IV - Dos regiones. Bien Público local puro	$L_1 \cdot \frac{\partial U_G}{\partial U_C} = p_{g1}$ $L_2 \cdot \frac{\partial U_G}{\partial U_C} = p_{g2}$	$(f_{L1} - c_1) + (f_{L2} - c_2) = 0$	$(f_{L1} - c_1) = 0$ $(f_{L2} - c_2) = 0$

TMS =  $U_G/U_C$  es la tasa marginal de sustitución entre bienes en el consumo; TMT = tasa marginal de transformación;  $p_g$  = precio de una unidad del bien público local; L = población;  $\alpha(L)$  = parámetro de costos de congestión con  $(d\alpha/dL) > 0$ ;  $\eta_\alpha$  = elasticidad población de los costos de congestión;  $F(L,S)$  = función de producción, con S siendo un factor fijo;  $f_L$  = productividad marginal del trabajo; G = cantidad del bien público local; c = consumo per cápita del bien privado. Para detalles y obtención de las fórmulas ver Porto (2002).

La condición de canasta óptima implica siempre la igualación de la sumatoria de las tasas marginales de sustitución en el consumo ( $TMS = L \cdot (U_G/U_C)$  si todos los habitantes tienen la misma función de utilidad) con la tasa marginal de transformación relevante ( $TMT = p_g$  si no hay congestión;  $TMT = \alpha(L) \cdot p_g$  si hay congestión;  $(d\alpha/dL) > 0$ ).

En el modelo II, si el bien es congestionable, la población de tamaño óptimo es aquella

para la que la elasticidad de congestión es unitaria  $\frac{\alpha}{L} \frac{dL}{d\alpha} = 1$ . Si el bien es puro y el límite

viene dado por la existencia de un factor fijo, la población óptima es la que maximiza el consumo per cápita del bien privado. Esto ocurre cuando el gasto público es igual a la renta de la tierra.

En el modelo III la distribución óptima de una población de tamaño dado requiere la igualación del impuesto per cápita pagado por los trabajadores en cada región. En el modelo IV se agrega la condición de población total de tamaño óptimo, que es aquella para la que el impuesto pagado por cada trabajador es cero. Todo el bien público es financiado con renta de la tierra (como en II).

La condición de eficiencia se define en la misma forma para el bien público nacional y para los bienes públicos locales (igualdad de la suma de las TMS y la TMT); en el bien público nacional se suma sobre todos los habitantes del país y en el bien público local sobre la población de la región. La existencia de políticas redistributivas y macroeconómicas con efectos territoriales limitados al ámbito local es lo que da fundamento a la participación de los gobiernos locales en esas políticas.

### 3.2. ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

La teoría normativa de los impuestos brinda un conjunto de principios generales para la asignación de tributos a los distintos niveles de gobierno. Desde el punto de vista del impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos lo fundamental es la movilidad o no de las bases imponibles; desde el punto de vista del impacto sobre la distribución del ingreso lo fundamental es la aplicación del principio del beneficio o del principio de la capacidad de pago.

El principio general es que como la movilidad es mayor a nivel local que a nivel nacional, los tributos sobre bases móviles deben recaudarse a nivel nacional y aquellos sobre bases no móviles a nivel local. Ese principio general se modifica según que los tributos se diseñen en base al principio del beneficio o de la capacidad de pago. Los gobiernos locales pueden aplicar impuestos sobre bases móviles si responden al principio del beneficio. En cambio el gobierno nacional tiene mayor posibilidad de aplicar tributos sobre bases móviles aunque estas se diseñen según el principio de la capacidad de pago. Aún así el gobierno nacional está limitado por la movilidad internacional de las bases imponibles. La Tabla 3 resume los principios generales.

**Tabla 3**  
**Principios para la tributación local**

		Bases Tributarias		Recursos Naturales
		Móviles	No Móviles	
Eficiencia Económica		Gobierno Nacional	Gobierno Local	Gobierno Nacional
Distribución del Ingreso	- Aplicación del principio del beneficio	Gobierno Nacional Gobierno Local	Gobierno Local	Gobierno Nacional
	- Aplicación del principio de la capacidad de pago	Gobierno Nacional	Gobierno Local	

En todos los países del mundo, pese a esos principios teóricos generales, los gobiernos locales aplican impuestos que se apartan del principio del beneficio. En ese caso los impuestos basados en la capacidad de pago deberían diseñarse en base al principio de residencia, para evitar la exportación de impuestos. Sin embargo, el principio de residencia puede originar problemas desde el punto de vista de la localización eficiente<sup>14</sup>.

Esos principios brindan una guía general para el diseño del sistema tributario. A esos principios generales es conveniente agregar un conjunto de criterios para un buen sistema tributario local (Zimmerman, 1992). El primer criterio se relaciona con la perspectiva nacional y los otros dos se refieren a características particulares de los gobiernos locales.

- 1- Criterios para el sistema tributario local desde la perspectiva nacional: La idea es que tiene que existir un sistema tributario global coherente y que los sistemas locales deben adaptarse a ese objetivo aún cuando implique diferencias desde otros ángulos (por ejemplo: nivel recaudatorio, o la libertad tributaria, etc.). El sistema local debe juzgarse en base a los objetivos nacionales en cuanto a eficiencia, equidad y estabilidad.
- 2- Criterios específicos para impuesto locales:
  - 2.1. Referido a relaciones verticales con el Gobierno Nacional:
    - (i) Pequeñas fluctuaciones en el ciclo.
    - (ii) Crecimiento de la recaudación en proporción al crecimiento de la economía local.
    - (iii) Recaudación sobre bases tributarias locales.
    - (iv) Impuestos visibles que contemplen los intereses de los distintos grupos, familias y empresas.
  - 2.2. Referido a relaciones horizontales:
    - (i) Distribución del potencial tributario según las necesidades locales.
    - (ii) Flexibilidad de las alícuotas locales.

### **3.3. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES<sup>15</sup>**

#### **3.3.1. Justificación**

Las transferencias intergubernamentales son una característica de los gobiernos organizados en forma federal (o sea, con múltiples niveles). Si no hay correspondencia media

<sup>14</sup> Esto ocurrirá excepto que se aplique el principio de residencia y que el impuesto por trabajador sea el mismo en las dos regiones. Excepto en el caso en que la población total es la óptima, se requerirán transferencias interregionales de recursos.

<sup>15</sup> Para más detalle sobre el fundamento de las transferencias intergubernamentales por razones de eficiencia y equidad ver el capítulo III.

perfecta entre la asignación de funciones (gastos) y la de impuestos, habrá niveles de gobierno "superavitarios" (usualmente el gobierno nacional) y otros "deficitarios" (los gobiernos locales), aún cuando el sector público global esté en equilibrio. En la organización federal del gobierno, utilizando transferencias intergubernamentales, hay entonces un grado adicional de libertad: las funciones (gastos) y los impuestos se distribuyen según lo requerido para la eficiencia económica, sin necesidad de tener que balancear los ingresos y gastos de cada nivel.

En general los gobiernos locales tienen jurisdicción no solo sobre grupos de personas con preferencias distintas (a partir de esas diferencias surgen las ventajas de la organización federal) sino también sobre territorios con distintas bases imponibles y distintos costos de provisión de los servicios públicos. Hay regiones ricas y pobres, y hay regiones con costos de provisión relativamente altos (bajos). Estos dos hechos (desequilibrios territoriales y costos diferenciales) pueden originar migraciones ineficientes (inducidas fiscalmente) si es que no se corrigen (vía transferencias intergubernamentales) de modo de igualar los residuos fiscales, originados en los gobiernos locales, a lo largo de la federación. Además de este argumento de eficiencia económica para la igualación de residuos fiscales, existen las cláusulas constitucionales y/o legales que establecen el principio de igualdad de oportunidades o igualdad de provisión de ciertos bienes públicos locales. Por estas dos razones las transferencias intergubernamentales tienen también la finalidad de compensar desequilibrios fiscales horizontales (entre gobiernos locales), además de los mencionados más arriba de compensar el desequilibrio vertical (entre niveles de gobierno).

Una tercera justificación de las transferencias intergubernamentales, basadas en consideraciones de eficiencia económica, es la existencia de "spillovers" o "derrames territoriales". Un bien provisto por un gobierno local puede beneficiar no sólo a sus habitantes sino también a las jurisdicciones vecinas. Aquel gobierno debe ser compensado por esas "externalidades" ya que de otro modo producirá una cantidad inferior a la óptima.

Las compensaciones del desequilibrio vertical, de los desequilibrios horizontales y de las externalidades (spillovers) constituyen el fundamento de las transferencias intergubernamentales.

### **3.3.2. Tipos de transferencias**

El diseño de las transferencias depende de su objetivo. Si compensan un desequilibrio vertical se debería devolver una transferencia no condicionada. Si se trata de compensar desequilibrios horizontales lo apropiado son las transferencias no condicionadas. Si se trata de igualar oportunidades en cuanto a un bien público (o una canasta) debería condicionarse a ese tipo de gasto. Si compensan una externalidad debería condicionarse al gasto en el bien que la origina. Sean condicionadas o no, lo usual es recurrir a fórmulas en las que se incluyan las variables a considerar y las ponderaciones que se dará a cada variable. Por ejemplo si la transferencia es no condicionada y se aplica el criterio devolutivo se pueden asignar a cada gobierno local según la recaudación de los impuestos en su jurisdicción (o utilizar algún "proxy" como el PBI geográfico, el valor de producción de los sectores gravados, etc.). Si la transferencia es compensatoria de la debilidad de la base tributaria de una región se puede construir un indicador en base a la inversa del PBI per cápita, o la inversa del nivel de desarrollo, o la brecha de desarrollo, etc. Si la diferencia entre regiones no es de "capacidad fiscal", como antes, sino de "necesidad fiscal" se utilizarán indicadores como superficie, dispersión de la población, número de hogares con NBI, etc. Si se trata de compensar spillovers se otorgarán para gastos en el bien que genera la externalidad y probablemente atadas a lo que la jurisdicción gasta en ese bien.

### **3.4. ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL <sup>16</sup>**

#### **3.4.1. El problema del endeudamiento local**

La preocupación por los déficits de los gobiernos provinciales y por el efecto que podrían tener sobre la capacidad del gobierno nacional de ejercer una política anticíclica efectiva, ha llevado a proponer el establecimiento de estrictos límites (o la eventual prohibición) a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales. Si bien tal preocupación es legítima –y la conducta de algunos gobiernos provinciales en el pasado ameritan tal determinación- convendría revisar los argumentos que están detrás de este tipo de recomendaciones con el fin de discernir con claridad su validez. Como se argumenta más abajo en el caso general esta política sería innecesaria y perjudicial –atentando contra la eficiente asignación de recursos a nivel provincial- si el funcionamiento del federalismo fiscal implica un régimen de transferencias intergubernamentales con criterios preestablecidos, transparentes y sin posibilidad de ser afectados por decisiones discrecionales tanto de las provincias como del gobierno central.

#### **3.4.2. El endeudamiento local y los déficits provinciales**

Respecto de las preocupaciones por los déficits de los gobiernos provinciales, la restricción más importante para lograr que los gobiernos locales no se endeuden en forma irresponsable es eliminar la posibilidad de que existan “salvatajes” por parte de las autoridades nacionales a aquellas jurisdicciones que, por mal manejo financiero, enfrenten problemas de solvencia<sup>17</sup>. Esta condición de no salvataje –implícita en un buen diseño del mecanismo de transferencias intergubernamentales- se reflejará en los mercados de deuda provincial, permitiendo a aquellos gobiernos responsables emitir bonos a un precio razonable y haciendo desaparecer los mercados de deuda para aquellos otros de reconocida insolvencia. En este sentido el funcionamiento de estos mercados de deuda provincial puede verse facilitado si dichos títulos, tal como en el caso de deuda privada, están sujetos a calificaciones de riesgo hechas por instituciones independientes. En tal caso la posibilidad de endeudarse por parte de un gobierno provincial estará ligada a la evaluación sobre la capacidad de repago futura que realiza dicha institución.

#### **3.4.3. El endeudamiento local y las políticas centrales**

En relación al segundo punto, las políticas de endeudamiento provincial no tendrían porqué interferir con una política de endeudamiento (déficit) nacional tendiente a moderar el ciclo económico. Las provincias y municipios emiten deuda fundamentalmente para distribuir en el tiempo los costos impositivos que resultan de financiar gastos que se consideran no recurrentes y que benefician a más de una generación de ciudadanos –tal es el caso de inversión pública en escuelas, hospitales, caminos, etc.-. Es de presumir que las demandas de inversión pública que enfrentan las distintas provincias no son coincidentes. Por lo tanto, no tendrían que estar asociadas unas con otras. Esto es, los picos de inversión-endeudamiento local no tendría porqué darse al mismo tiempo en todas las provincias. De esta forma, el efecto macroeconómico de dicho endeudamiento local con motivo de financiar inversiones no sería significativo.

---

<sup>16</sup> Esta sección se desarrolla en base al Cuaderno de Economía N°15 y Sanguinetti y Porto (1996).

<sup>17</sup> La eliminación de los salvatajes debe ser simétrica. Ni la Nación otorga salvatajes a las Provincias, ni las Provincias a la Nación. El “bail-out”, que se ha publicitado mirando solo los salvatajes nacionales es, en el caso argentino, simétrico. Por ejemplo, la Nación deja de realizar un gasto, que queda entonces a cargo de las Provincias.

En tales circunstancias, el gobierno nacional, podría tener una política de endeudamiento público no solo para financiar su propio gasto de inversión, sino también con el fin de contrarrestar el ciclo económico. Esta última política intenta contrarrestar la acción de un shock que es común a todo el territorio. El endeudamiento local fruto de necesidades de inversión responde a “shocks” locales y tiene un efecto macroeconómico (y microeconómico) localizado que, por lo tanto, no tendría mayor interferencia con la acción estabilizadora de las autoridades nacionales.

Se ha argumentado que el endeudamiento provincial podría generar una externalidad negativa si al endeudarse se produce un aumento en la tasa de interés para toda la deuda emitida tanto por otros niveles de gobierno como por el sector privado. Esto ocurre porque el país no enfrentaría una prima de riesgo constante, sino creciente con el stock de deuda total. Si bien éste argumento es atendible, no genera ninguna recomendación de política a favor de restricciones al endeudamiento provincial per se. En todo caso, la necesidad de que *todos* los potenciales emisores de deuda internalicen el costo mencionado, puede justificar ciertas restricciones al endeudamiento como impuestos, límite a la entrada de capitales de corto plazo, etc. Sin embargo estas restricciones serían globales y se aplicarían aún para el caso de la deuda contraída por el gobierno federal.

#### **3.4.4. Deuda y eficiencia asignativa**

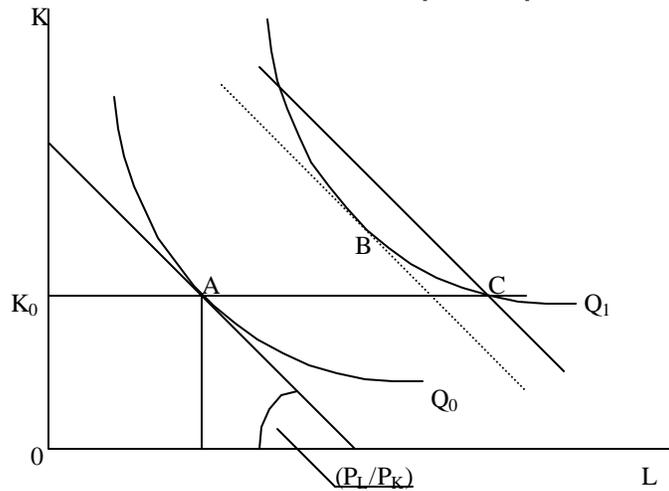
Imponer límites o prohibiciones para el endeudamiento provincial puede implicar severos costos en términos de eficiencia económica. El siguiente análisis ilustra este otro aspecto microeconómico del problema.

Supóngase que un gobierno local (Provincial o Municipal) tiene un stock dado de capital ( $K_0$ ) que utiliza, junto con el insumo variable trabajo ( $L$ ), para producir un servicio público ( $Q$ ); la función de producción –que se supone tiene las propiedades usuales- es:

$$Q = f(L, K_0)$$

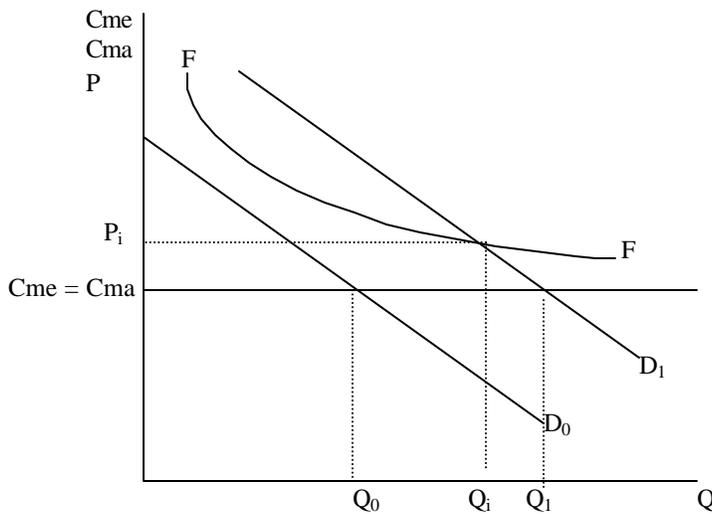
La situación se representa en la Figura 6. Dados los precios de los servicios del trabajo y del capital ( $P_L/P_K$ ), la combinación de factores de costo mínimo, para el nivel de producción  $Q_0$ , se alcanza en el punto A. Supóngase ahora que la provincia no tiene acceso al endeudamiento y que la demanda de  $Q$  es creciente (ya sea porque crece la población y/o el ingreso, etc.). En esa situación pueden presentarse dos alternativas. Una es que la provincia deba expandir la cantidad del bien con  $K = K_0$ ; por ejemplo, si  $Q$  crece de  $Q_0$  a  $Q_1$ , se ubicaría en C, con un nivel de costos superiores al que resultaría de la combinación eficiente de factores en B (la diferencia de costos resultantes es la que surge de la diferencia entre isocostes que pasa por C versus el que pasa por B).

**Figura 6**  
**Incremento de la demanda de un Servicio Público**  
**Combinación de factores para su producción**



La otra alternativa es que la Provincia seleccione la combinación eficiente de factores (punto B en la Figura 6). Supóngase que la función de producción es de rendimientos constantes a escala de modo tal que los costos medios y marginales de largo plazo son constantes.

**Figura 7**  
**Incremento de la producción del Servicio Público**  
**con prohibición al endeudamiento**



En la Figura 7, al desplazarse la demanda de  $Q$  de  $D_0$  a  $D_1$ , el producto aumenta de  $Q_0$  a  $Q_1$ . Pero como la Provincia no tiene acceso al endeudamiento, debe cargar a los usuarios el costo financiero total de la inversión (o sea, financiarlo con ahorro corriente). La curva de requerimiento financiero total  $FF$ , es la suma de los costos económicos ( $C_{me} = C_{ma}$ ) más la

cantidad necesaria para pagar toda la inversión. En el mejor de los casos, de la intersección de  $FF$  y  $D_1$  surgirá un precio mayor ( $P_i$ ) al económicamente eficiente ( $C_{ma}$ ) y una cantidad menor ( $Q_i$ ). La prohibición de endeudamiento lleva entonces a la utilización de técnicas de producción ineficientes (que implican no minimizar los costos de producción) y/o a cantidades y precios ineficientes de los bienes públicos provinciales y municipales.

### **3.4.5. Política de endeudamiento local**

Posibilitar el endeudamiento provincial y municipal para financiar inversiones tiene un sólido fundamento económico. La conducta del Gobierno Nacional debería ser la de no permitir que las Provincias se endeuden en forma irresponsable; para ello bastaría con eliminar la posibilidad de "salvatajes". La Provincia, enfrentada a una restricción financiera "fuerte", tendrá incentivos para seleccionar el "mix" óptimo de financiamiento. Si el endeudamiento genera una externalidad negativa, las restricciones deberían ser globales y aplicarse tanto al Sector Público –de todos los niveles de gobierno- como al Sector Privado.

## **3.5. TEORÍA NORMATIVA Y POSITIVA**

### **3.5.1. Diseño de las Transferencias**

La correspondencia entre los principios teóricos para el diseño del régimen de transferencias intergubernamentales y el diseño real ha sido analizado empíricamente para distintos países. Una conclusión importante de estos estudios ha sido la de encontrar un bajo poder explicativo de las variables económicas y un poder explicativo mayor de las variables políticas (distribución del poder político en el Congreso, reglas que rigen el funcionamiento del Congreso, color político del Gobierno Local comparado con el Nacional, etc.). Este hallazgo es importante porque revela que hay diferencias entre los principios de la economía y las prescripciones constitucionales y legales, por un lado, y la instrumentación en la práctica de los regímenes de transferencias, por otro lado<sup>18</sup>.

### **3.5.2. Respuesta de los gobiernos locales**

Un segundo punto vinculado con los regímenes de transferencias intergubernamentales es el de cómo reaccionan los gobiernos receptores. En teoría una transferencia no condicionada debería tener el mismo efecto que un incremento del ingreso (PBI) de la comunidad; es el teorema de la equivalencia de Bradford y Oates (1971). Una transferencia condicionada del mismo monto debería tener un mayor impacto sobre el gasto público local, ya que existiría no sólo un efecto ingreso sino también un efecto sustitución. El funcionamiento real de las transferencias no permite aceptar ninguna de las dos hipótesis anteriores. En particular es preocupante la anomalía bautizada como "flypaper effect" que consiste en que los gobiernos gastan más si reciben una transferencia del nivel superior de gobierno, que si lo que aumenta es el nivel de ingreso de la comunidad. Esta anomalía significa que los representantes de la comunidad no cumplen con los deseos de los ciudadanos, al menos en materia presupuestaria. El "flypaper effect" se presenta como una evidencia de comportamientos Leviatánicos en el sector público local. Para corregir esos comportamientos se han propuesto medidas que no son siempre consistentes con el diagnóstico<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Para la Argentina ver Porto y Sanguinetti (2001). Ver también Alperovich (1984), Atlas et.all (1995), Bennett y Mayberry (1979), Grossman (1994), Holcombe y Zardkoohi (1981), Inman (1988), Pereyra (1996), Raimondo (1983), Rozevitch y Weiss (1993) y Sanguinetti (1993).

<sup>19</sup> Ver, entre otros, Hines y Thaler (1995), Oates (1991, 1994, 1999), Quisley y Smolensky (1991) y Porto (2002).

### **3.5.3. Las transferencias y la cuestión macroeconómica**

El nuevo contexto institucional ha ubicado a los problemas macroeconómicos en un primer nivel en la decisión de políticas públicas. Se ha acentuado en muchos autores y en hacedores de políticas la idea de que la cuestión macroeconómica es una función exclusiva del gobierno central. El régimen de transferencias intergubernamentales y el uso de la deuda pública por los gobiernos locales deberían estar subordinados, según esta línea de razonamiento, a la política macroeconómica nacional. Las transferencias deberían servir a la función de impedir el crecimiento a largo plazo del gobierno local y a evitar su fluctuación procíclica. El argumento suele presentarse otorgando al Gobierno Nacional la función de asegurador ex-ante de los gobiernos locales. Los gobiernos locales dependen de un flujo constante de recursos a lo largo del ciclo, con lo que suavizan el consumo en el tiempo, lo que - asumida la concavidad de la función de utilidad (aversión al riesgo) de los gobiernos locales - le incrementaría el valor esperado del consumo intertemporal. El Gobierno Nacional ampliaría su rol de asegurador tomando préstamos en el mercado internacional en la fase decreciente del ciclo y cancelando deuda en las fases de recuperación y expansión.

También es este caso si se contrasta el funcionamiento teórico del rol del Gobierno Nacional como asegurador con su comportamiento en la realidad aparecen claras discrepancias. En la recesión y expansión, cuando el Gobierno Nacional debe ahorrar o cancelar deudas contraídas en la depresión, en realidad gasta todos los incrementos de recaudación y probablemente se siga endeudando para incrementar su propio gasto.

### **3.5.4. "Central Planner" versus regla fija**

Visto, por un lado, que la respuesta de los gobiernos locales a las transferencias intergubernamentales se aparta de lo esperado según la teoría normativa, encontrándose conductas leviatánicas; y, por otro lado, que por cuestiones macroeconómicas se debería controlar centralmente la política fiscal, se ha sugerido la necesidad de otorgar más facultades al "central planner". Esas facultades se refieren a la política fiscal en general y regímenes de transferencias intergubernamentales en particular. Frente a esto la primera reflexión es que nada garantiza que el "central planner" no se comporte también en forma leviatánica. Para controlar su conducta se propone recurrir a leyes de solvencia fiscal o convertibilidad fiscal que pongan límites al nivel de alguna(s) variable(s) clave(s), por ejemplo, el déficit fiscal.

Frente a los comportamientos leviatánicos de los Gobiernos Locales (la evidencia más importante es el "flypaper effect") y del gobierno central (las evidencias más importantes surgen, por un lado, de la diferencia entre el diseño de las transferencias siguiendo los criterios de la teoría normativa del Federalismo Fiscal y el diseño real; por otro lado, de la diferencia entre su rol teórico de asegurador de fluctuaciones cíclicas y su comportamiento real en el ciclo) no parece haber una mejor solución para el régimen de transferencias que reglas "estables, transparentes, no arbitrarias, universales y no negociables. Deben evitar incentivos desestabilizadores y no deben infringir el principio de responsabilidad" (Spahn (1997), pg. 259). Dado un régimen de transferencias con esas características, los gobiernos locales deberían tener la más amplia libertad para decidir sus políticas y dar cuenta de ellas a sus ciudadanos-votantes.

#### 4. INTERDEPENDENCIAS<sup>20</sup>

Una cuestión que resulta clara de la Figura 4 es que los problemas de la estructura vertical del sector público no pueden abordarse separadamente. Una modificación impacta de un modo u otro sobre todo el funcionamiento del sistema. Medidas aisladas terminan provocando efectos no deseados que requerirán luego otras soluciones (estas otras soluciones pueden ser la reversión de la medida, su no cumplimiento, etc.). Por ejemplo si el gobierno nacional transfiere un gasto a las Provincias entonces, o les incrementa las transferencias intergubernamentales o les transfiere poderes tributarios. Puede argumentarse que los costos por la provisión a cargo de las provincias serán menores, en cuyo caso habrá una reducción del gasto asociada con la descentralización. Si estos tres mecanismos no operan u operan imperfectamente, las vías de ajuste son o la baja calidad del servicio o que el servicio directamente no se preste. Un fenómeno similar ocurre cuando por razones de eficiencia económica y otros, se limita el poder tributario de los gobiernos locales. En este caso o se compensa con mayores transferencias intergubernamentales, o con crecimiento de la recaudación local (combatiendo evasión tributaria, etc.) o se disminuye el gasto local (que puede ser por mejora en la eficiencia, pero también por disminución de la cantidad y/o calidad de los servicios). Se debe tener en cuenta que la dimensión temporal es importante: p.ej. la transferencia de un gasto de la nación a la provincia tiene un impacto presupuestario inmediato; las posibles reducciones de costos debidas a la transferencia sólo se producirán en plazos medianos o largos. Similarmente la limitación del poder tributario de los gobiernos locales tiene un impacto inmediato en la recaudación que sólo podrá compensarse en el mediano y largo plazo con menor evasión.

Otra cuestión importante que surge de la Figura 4 es que en la medida en que parte de las inversiones del sector público las realicen los gobiernos locales es deseable que las financien con deuda pública. El intento de financiarlas con ahorro corriente originará, por un lado, un nivel de inversión menor que el eficiente y, por otro lado, inequidad intergeneracional (ya que, por ejemplo, una escuela será pagada por los contribuyentes de hoy, pero será utilizada por muchos años).

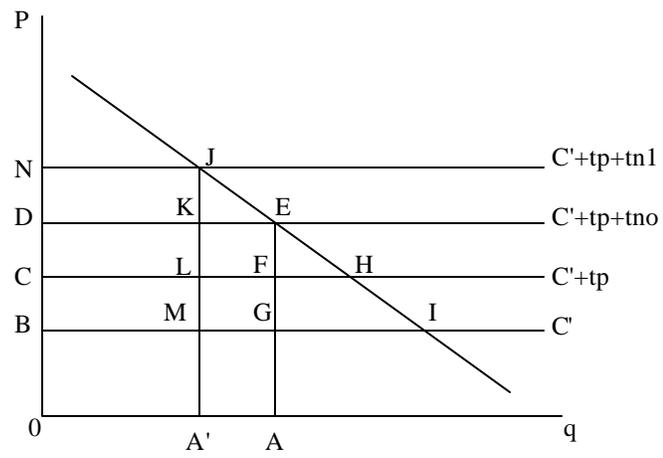
Un problema similar se presenta cuando un nivel de gobierno, por ejemplo el gobierno nacional, decide unilateralmente incrementar la alícuota de un impuesto cuya base imponible es compartida con los otros niveles. Supóngase para simplificar que se trata de la imposición sobre un bien y que existen un precio sin impuestos constante (igual al costo marginal), un impuesto provincial con alícuota  $t_p$  y un impuesto nacional con una alícuota fijada inicialmente en  $t_{n0}$  (Figura 6). La cantidad vendida es OA, el precio con impuestos es OD, la recaudación provincial es BCFG y la recaudación nacional es CDEF. Si la nación aumenta la alícuota a  $t_{n1}$  su recaudación pasa a CNJL. La recaudación provincial disminuye a BCLM. La recaudación total aumenta si la elasticidad-precio de la demanda es menor que la unidad. En todos los casos la recaudación provincial disminuye y nuevamente deberán operar algunos de los mecanismos de ajuste antes mencionados<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Dahlby (1996), Porto (2002).

<sup>21</sup> Además de la variación de la recaudación es interesante observar que el crecimiento de la alícuota provoca una pérdida de eficiencia (carga excedente) que es mayor que el triángulo de Harberger. Ahora la pérdida es el trapecio MJEG.

**Figura 6**  
**Externalidades Fiscales Interjurisdiccionales en la imposición**



## 5 - EXPANDIENDO EL NIVEL DEL ANÁLISIS

Llegado a este punto parece útil y necesario expandir el nivel de análisis. Desarrollos recientes sostienen que el federalismo debe juzgarse considerando no sólo la dimensión de la eficiencia, sino también de la participación política y de la protección de la libertad. La pregunta es qué instituciones del federalismo ayudan al logro de esos tres objetivos. La respuesta es que hay tres tipos de federalismo que difieren, fundamentalmente, en la participación de los gobiernos locales en el gobierno central. El denominado federalismo económico es un modelo centralista en el que un central planner toma con exclusividad la decisión sobre las funciones centralizadas. Entre estas se encuentran las transferencias intergubernamentales. La confianza en el central planner se ha debilitado desde el punto de vista económico por los comportamientos leviatánicos más arriba mencionados. Además es un modelo que desalienta la participación política y "crows-out" las virtudes cívicas. También se considera que un "central planner" fuerte constituye un peligro para los derechos de propiedad de las personas<sup>22</sup>.

En el otro extremo, el modelo totalmente descentralizado, al requerir unanimidad de los gobiernos locales elimina la posibilidad de algunas políticas (redistributivas) y genera fallas o fracasos de coordinación en otras (por ejemplo macroeconómicas). El federalismo democrático, en el que las decisiones del gobierno central se toman por mayoría simple de los representantes de los gobiernos locales, se visualiza como el sistema (también imperfecto) más compatible con las tres dimensiones del federalismo<sup>23</sup>.

El federalismo argentino se ha ido apartando del federalismo democrático y han quedado pobremente definidas las funciones de cada nivel con un gobierno central que decide políticas locales, gobiernos locales que vetan políticas nacionales y pobre coordinación interjurisdiccional. La idea prevaleciente en la mayoría de las propuestas de reordenamiento institucional del federalismo argentino postula, de una u otra forma, el modelo de federalismo

---

<sup>22</sup> Una variante cercana es lo que en un trabajo anterior se denominó "Federalismo Coercitivo". En el seminario de Coparticipación Federal de la ASAP de abril de 1996 expuse la visión de que desde fines de los setenta - principios de los ochenta, el federalismo argentino transitaba por la etapa de "federalismo coercitivo". En apoyo del argumento mencioné que en el tratamiento parlamentario de la ley 23.548/88 (actualmente vigente) no hubo ni Mensaje del Poder Ejecutivo (por haber tenido origen en el Congreso, más específicamente en la Cámara de Senadores), no hubo debate en la Cámara de Diputados y el debate en la Cámara de Senadores fue destacable sólo por su bajo nivel. En ese Seminario, el Diputado Nacional O. Lamberto, presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, contestó "claro porque el debate, evidentemente no pasó por las Cámaras, el debate pasó por los acuerdos previos... No hay forma de hacerlo pasar por la Cámara, si previamente no hay un acuerdo institucional que lo enmarque. Si estas cosas se manejan libremente como un reparto más en las Cámaras, puede ser muy peligroso" (pg. 36). En opiniones recogidas por el diario La Nación el 30/1/2000 (casi cuatro años después del Seminario) Lamberto expresa que "Existe una fuerte condicionalidad que impide la toma de decisiones autónomas de las provincias. Desde el gobierno nacional se las puede discriminar; estimular el enfrentamiento entre ellas; sancionar a los gobernadores más independientes y premiar a los dóciles. Estas prácticas han sido una constante en la historia y nada indica que esta administración se comporte de manera distinta". Es una descripción de lo que en el Seminario yo había denominado "federalismo coercitivo".

Recientemente (La Nación, 21/2/2003) el tema fue expuesto por el gobernador de la Provincia de Santa Fe, que alertó sobre la existencia de "aprietos" del gobierno nacional hacia los gobernadores peronistas que, como él, se mantendrán prescindentes de apoyar al candidato del oficialismo. La principal herramienta para el "apriete" son los recursos fiscales.

<sup>23</sup> En teoría el grado de descentralización resulta de la igualación de los beneficios y costos marginales. El beneficio total es creciente con la descentralización ya que a mayor descentralización mejor representación de las preferencias. El beneficio será tanto mayor cuanto mayor la diversidad de preferencias. El beneficio total aumenta (la función se desplaza) por la mayor participación política y protección de las libertades que posibilita la descentralización. Por otro lado los costos totales aumentan al aumentar la descentralización ya que se supone que provoca un tamaño mayor del presupuesto. Obsérvese que al agregar las dimensiones participación política y protección de la libertad, el grado óptimo de descentralización aumenta.

económico con el Organismo Fiscal Federal –establecido por la Constitución Nacional de 1994- ejerciendo el rol de central planner.

## Referencias:

Alperovich, G. (1984): "The economics of choice in the allocation of intergovernmental grants to local authorities". *Public Choice* 44, 285-296.

Atlas, C. M.; Gilligan, T. W.; Hendershott, R. J.; y Zupan, M. A. (1995): "Slicing the federal government net spending pie: who wins, who loses and why". *American Economic Review* 85, 624-629.

Bennet, J. T. y Mayberry, E. R. (1979): "Federal tax burdens and grants benefits to states: the impact of imperfect representation". *Public Choice* 34, 255-269.

Bird R. M. (1996): "Descentralización Fiscal. Una Revisión", en Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositivos", Departamento de Economía, UNLP, La Plata.

Bradford y Oates (1971): "The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions", Quarterly Journal of Economics.

Cuaderno de Economía N°15 (1996): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", realizado por el Departamento de Economía de la UNLP y publicado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Dahlby, B. (1996): "Fiscal Externalities and the Design of International Grants", International Tax and Public Finance, Vol. 3, N°3.

Grossman, P. J. (1994): "A political theory of intergovernmental grants". *Public Choice* 78, 295-303.

Hines Jr., J. R. y Thaler, R. H. (1995): "The Flypaper effect", Journal of Economic Perspectives, Fall.

Holcombe, R.G. y Zardkoohi, A. (1981): "The determinants of federal grants". *Southern Economic Journal* 48, 393-399.

Huther, J. y A. Shah (1996): "A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the debate on the appropriate Level of Fiscal Decentralization", World Bank, Washington D.C.

Imann, R. P. (1998): "Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order", en H. S. Rosen, ed., *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* (University of Chicago Press, Chicago) 33-74.

Inman R. P. y Rubinfeld, D. L. (1997): "Rethinking Federalism", Journal of Economics Perspectives, N° 4.

Laffont, J. J. (1996): Fundamentals of Public Economics, Fifth printing, the MIT Press.

Oates, W. E. (1988): "On the Measurement of congestion in the provision of local Public Goods", Journal of Urban Economics, Vol. 24.

- Oates, W. E. (1991): "Fiscal Federalism: An Overview", en R. Prud'home (ed).
- Oates, W. E. (1994): "Federalism and Government Finance", in J. M. Quigley y E. Smolensky: Modern Public Finance, Harvard University Press, 1994.
- Oates, W. E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economics Literature, Septiembre 1999.
- Oates, W. E. (1977): "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", in W. E. Oates (ed.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books, Massachusetts, 1977.
- Oates, W. E. (1977): Federalismo fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1977, Introducción y Capítulos I y II.
- Olivera J. H. G. (1977): La Economía Actual, Ed. Macchi, Buenos Aires.
- Owens J. Y J. Norregaard (1991): "The Role of Lower Levels of Government: The experience of selected OECD Countries" en Owens J. Y G. Panella: Local Government: An International Perspective, Elsevier, USA.
- Pereyra, P. (1996): "A politico-economic approach to intergovernmental lump-sum grants". Public Choice 88, 185-201.
- Porto, A. (2002): Microeconomía y Federalismo Fiscal, Edulp, La Plata.
- Quigley, J. M. y Smolensky, E. (1991): "Conflicts Among Levels of Government in a Federal System", en R. Prud'home (ed).
- Quigley J. M. Y D.L.Rubinfeld (1997): "Federalism as a device for reducing the budget of the Central Government" en Auberbach A.J: Fiscal Policy, The MIT Press.
- Raimondo, H. (1983): "The political economy of state intergovernmental grants". Growth and Change 14, 17-23.
- Rozevitch, S. y Weiss, A. (1993): "Beneficiaries from federal transfers to municipalities: the case of Israel". Public Choice 76, 335-346.
- Sanguinetti, P. (1993): "The politics of intergovernmental transfers and local government deficits: theory and evidence". Estudios Económicos 8, 87-109.
- Sanguinetti, P. y Porto, A. (1996): "Reflexiones sobre Ciclo Económico, Coparticipación, Endeudamiento y Finanzas Provinciales", en Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, UNLP, La Plata.
- Sanguinetti, P. y Porto, A. (2001): "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina". Economics & Politics, Vol. 13, N°3.
- Spahn, P. B. (1997): "El Gobierno Descentralizado y el Control Macroeconómico", en Descentralización Fiscal en América Latina, CEPAL, GTZ, Chile.
- Zimmermann, H. (1992): "Reform of Local Taxation in Germany", en King (ed.), op. cit.

