

31027

-1-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ANALISIS DEL IMPACTO DE LOS
APORTES DEL TESORO NACIONAL (A.T.N.)
SOBRE LAS FINANZAS PROVINCIALES

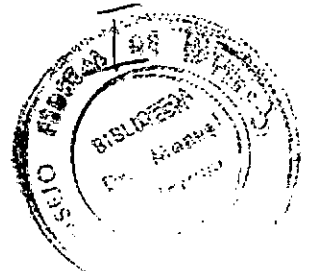
N. 200



N. 2024

P 26

Primer Informe



Bs. As. - Diciembre 1985

Las opiniones emitidas en el Estudio son de responsabilidad del Autor y no -- comprometen la posición del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES ni de ninguno de sus funcionarios.

CONTENIDO

CAPITULO I - FUNDAMENTACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL

- I.1. Introducción.
- I.2. Los Aportes del Tesoro Nacional y las relaciones financieras interjurisdiccionales.
 - I.2.1. Principales cuestiones vinculadas con el tema.
 - I.2.2. Justificación económica de la asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno. Organización territorial del Sector Público.
 - I.2.3. Asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno y transferencias interjurisdiccionales.
 - I.2.4. Tipos de Aportes.
 - I.2.5. Un problema de medición vinculado con las transferencias.
- I.3. Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales en la Argentina. Distintos Mecanismos.
 - I.3.1. Gobiernos Locales que reciben transferencias.
 - I.3.2. Principales mecanismos de transferencias vigentes.
 - I.3.3. Aspectos cuantitativos.

CAPITULO II - ASPECTOS ANALITICOS

- II.1. Comparación de los efectos de distintos mecanismos de transferencias de fondos del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales sobre erogaciones y recursos propios. Principales resultados.
- II.2. Apéndice al Capítulo II.
 - II.2.1. Condiciones de equilibrio.
 - II.2.2. Transferencias intergubernamentales. Caso incondicionado.
 - II.2.3. Transferencias proporcionales a los gastos provinciales.
 - II.2.4. Transferencias condicionadas para gastos provinciales prioritarios.

ANEXOS AL PRIMER INFORME

ANEXO I - FINANZAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Principales características, evolución y
variables explicativas.

- I - Relaciones Básicas
- II - Evolución de mediano plazo
- III - Variables explicativas

ANEXO II - APORTES DEL TESORO NACIONAL
ASPECTOS CUANTITATIVOS - RESULTADOS PRELIMINARES

- I - Aportes del Tesoro Nacional - 1967-1984 - Distintos períodos significativos.

- II - Aportes del Tesoro Nacional y Coparticipación Federal. 1967-1984.

- III - Aportes del Tesoro Nacional y formación de la masa coparticipable de la Coparticipación Federal.
 - III.1. Introducción
 - III.2. Aspectos conceptuales
 - III.3. Aspectos cuantitativos
 - III.4. Comentario final
 - III.5. Apéndice
Composición de los Recursos Nacionales (coparticipados, no coparticipados y déficit) y efectos sobre las variables fiscales provinciales.
 - III.5.1. Recursos y Gastos de los Gobiernos Provinciales.
Sin A.T.N.
 - III.5.2. Recursos del Gobierno Nacional
 - III.5.3. Impacto sobre las Finanzas Provinciales
 - III.5.4. Recursos y Gastos de los Gobiernos Provinciales.
Con A.T.N.

- IV - Distribución de los A.T.N. por Provincias.

CAPITULO I

FUNDAMENTACION DE LOS APORTES DEL TESORO NACIONAL

I.1. Introducción.

Por "aportes del Tesoro Nacional" se entienden diversas transferencias de fondos efectuadas por el Gobierno Nacional a los gobiernos locales, no comprendidas en ninguno de los regímenes de tipo automático (como la coparticipación federal impositiva reglada por la Ley N° 20.221) o deriva da de recursos con afectación específica de algún tipo (como la coparticipa ción vial u otros aportes provenientes del régimen de distribución de los impuestos a los combustibles). Se trata de asignaciones que figuran en el Presupuesto de la Nación, con montos y distribución entre Provincias varia bles anualmente.

Jurídicamente, la fundamentación de estos aportes tiene su marco dentro de la Constitución Nacional que incluyó entre las funciones del Gobierno Federal (artículo 67°, inc. 8°) la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". Como se dijo en la Convención Constituyente de 1853, "el Gobierno Federal reconoce como uno de los primordiales deberes el igualar el déficit de toda provincia confederada cuya renta no alcanzare a satisfacer sus necesidades interiores" (Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, en Anales de Legislación Argentina, 1852-1880, pp. 10-11). Debe notarse que el proyecto inicial contemplaba subsidios federales de tipo reintegrable, pero esta última condición fue eliminada en la consideración en particular (Anales, op.cit. p.45).

Desde el punto de vista operativo, los aportes del Tesoro Nacio nal podrían justificarse en razón de una mayor flexibilidad para hacer fren te a emergencias y necesidades coyunturales no atendidas por regímenes de ti

po automático que lógicamente tienen mayor rigidez.

Presupuestariamente, se clasifican los aportes del Tesoro Nacional en diversas categorías. Es tradicional la distinción entre aportes reintegrables y aportes no reintegrables, suponiéndose en el primer caso que la ayuda consistiría en préstamos, en tanto en el segundo caso la ayuda sería más directa a través de un subsidio. En la práctica argentina, sin embargo, sobre todo en presencia de alta inflación, los aportes reintegrables han significado de hecho un subsidio, y periódicamente el Gobierno Nacional ha dado de baja en sus activos financieros las obligaciones contraídas por los gobiernos locales con el Tesoro Nacional, sin que se hubiera llegado a reintegros significativos aún en moneda corriente. Por lo tanto, en lo que sigue no se efectuará una discriminación entre ambos tipos de aportes, ya que en la práctica los aportes han terminado siendo no reintegrables.

Otra clasificación presupuestaria habitualmente utilizada distingue los aportes del Tesoro "para financiar erogaciones corrientes" de aquellos "para financiar erogaciones de capital", señalando un grado de condicionalidad de los aportes en cuanto al tipo de erogaciones provinciales financiadas. Según los objetivos del análisis, esta clasificación puede resultar de cierta utilidad.

Desde el punto de vista del flujo de fondos de la Tesorería General de la Nación a los Gobiernos Provinciales, además de las clasificaciones mencionadas (aportes reintegrables y no reintegrables; para financiar erogaciones corrientes y para financiar erogaciones de capital) suelen efectuarse otras de menor importancia para el objetivo de este trabajo ya que su significación es estrictamente contable (p.ej.: Anticipos de Coparticipación; Aportes del ejercicio y de ejercicios anteriores; Atención de obligaciones

avaladas por el Tesoro Nacional; etc.).

Para una correcta interpretación del papel de los Aportes del Tesoro Nacional en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de Gobierno implicados (Nación y Provincias), conviene encuadrarlos dentro de la problemática general del Federalismo Fiscal, tema que constituye el objetivo de la Sección siguiente de este Capítulo.

I.2. Los Aportes del Tesoro Nacional y las relaciones financieras interjurisdiccionales.

I.2.1. Principales cuestiones vinculadas con el tema. ^{1/}

Como introducción al estudio de los Aportes del Tesoro Nacional, resulta útil ubicarlos dentro del marco de las relaciones financieras interjurisdiccionales en un país de estructura política federal. Las distintas cuestiones que intervienen en el análisis del tema pueden agruparse en tres grandes categorías, según el tipo de decisión política a encarar: a) Tamaño del sector gobierno en la economía; b) - distribución de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno; y c) - asignación entre los Gobiernos dentro de cada nivel.

El primer problema se refiere a la asignación de recursos entre la provisión de bienes privados y de bienes públicos para la economía global; la contrapartida de esta decisión de producción de bienes privados versus bienes públicos está dada por su financiamiento, que implicará la a

^{1/} - En esta Sección y en la siguiente se utilizan resultados obtenidos en H. Nuñez Miñana y A. Porto; (1982) Vol. I; (1983) Vol. I y bibliografía a llí citada. Para más detalles consultar esos volúmenes.

signación de recursos financieros al sector privado y al sector Gobierno para respaldar aquella decisión.

Los otros dos problemas están directamente relacionados con el análisis de los aportes recibidos por un Gobierno Provincial, provenientes del Gobierno Federal.

El problema de distribución de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno aparece con precisión en el caso de un país de estructura federal, donde los gobiernos de segundo nivel (las Provincias en la Argentina) tienen autonomía política respecto al gobierno de primer nivel. En el caso Argentino, salvo algunas funciones y algunos recursos asignados en forma exclusiva a un nivel de gobierno (p.ej.: funciones de defensa nacional y de relaciones exteriores e impuestos al comercio exterior, reservadas al gobierno federal), las normas constitucionales dejan un amplio espacio para el surgimiento de facultades concurrentes tanto respecto a las funciones a cumplir como a las fuentes de recursos a utilizar. Incluso en el caso de delimitación exclusiva, ello no impide mecanismos de coordinación financiera: por ejemplo, si bien la recaudación de impuestos aduaneros se atribuye en forma excluyente al gobierno federal, no existe en principio obstáculo para que la recaudación obtenida se distribuya entre los distintos niveles de gobierno (por citar un caso, la Constitución de Australia de 1901 estableció que tres cuartas partes de la recaudación de los tributos federales exclusivos -impuestos aduaneros y sobre las ventas- se distribuirían a los Estados durante un primer período de diez años).

El último tipo de problemas se refiere a la distribución entre los Gobiernos del mismo nivel. Junto con el diseño del tamaño y composición de las erogaciones y recursos de los Gobiernos Locales y del Gobierno Fede-

ral, y de las transferencias financieras requeridas del Gobierno Federal a los gobiernos locales, debe decidirse el tamaño y composición de las erogaciones y recursos de cada Gobierno local y la distribución de los aportes federales entre los Gobiernos Locales.

I.2.2. Justificación económica de la asignación de erogaciones y recursos entre niveles de gobierno. Organización territorial del Sector Público.

El tema de la asignación de las funciones (y por lo tanto de los gastos) y de los recursos (especialmente de los tributarios) entre niveles de Gobierno ha recibido gran atención en la literatura teórica de las últimas dos décadas. En esta parte sólo se puede efectuar una muy breve reseña de las principales conclusiones a que se ha arribado.

(i) - Organización territorial del Sector Público = la función de asignación de recursos.

1. Forma óptima de proveer distintos bienes públicos.

El centro del análisis ha estado constituido por la rama de las Finanzas Públicas "de servicios", o sea, de la asignación óptima de recursos en la provisión de bienes. Se trata de justificar la asignación de los mismos a diversos niveles de gobierno, sobre la base de las distintas características de los bienes públicos a ser provistos por cada nivel. Si bien la definición originaria de bien público se refiere a la comunidad nacional en su totalidad puede establecerse una jerarquía de bienes públicos

respecto a la dimensión territorial de la comunidad para la cual se presentan dichas características, que no necesariamente coincide con el país en su totalidad. En el caso más simple se supone que el consumo del bien público está rígidamente definido para subconjuntos de población geográficamente delimitados; desde el punto de vista de la eficiencia, esos bienes públicos deberían ser prestados por aquellos gobiernos cuya jurisdicción territorial coincida con la de los beneficiarios del bien: si beneficia a todo el país (defensa o relaciones exteriores) por el Gobierno Federal; si beneficia a un territorio menor, por la Municipalidad; si cae en una categoría intermedia entre los dos casos anteriores, por el Gobierno provincial. El nivel de provisión de cada bien por parte de los distintos gobiernos (nacional, provincial, municipal) será aquel para el cual la suma de las tasas marginales de sustitución para todos los ciudadanos iguale al costo marginal; además, debería fijarse el precio de acuerdo con el principio del beneficio (es decir, cargar a cada consumidor un precio igual a su beneficio marginal).

Debe tenerse presente que el modelo puro justificaría por razones de eficiencia que el sector gubernamental abarcara un gran número de niveles de gobierno, cada uno de ellos con diferente tamaño de área de prestación, ya que en principio el tamaño óptimo sería diferente para cada uno de los bienes públicos, y sólo por coincidencia un cierto tamaño sería igual para varios bienes públicos; en la práctica institucional, el número de niveles de gobierno está limitado a unos pocos (a lo sumo tres o cuatro) de forma que los sistemas efectivamente existentes no se adecuan al modelo normativo. Por otro lado, para un mismo nivel de gobierno (por ejemplo, gobiernos provinciales) el modelo requeriría similar tamaño, cuando en la realidad se encuentran dimensiones muy diferentes, debido a factores históricos

e institucionales de difícil -por no decir imposible- modificación.

Por otra parte, aún cuando no existieran restricciones institucionales, habría un incentivo para reducir el costo derivado de la existencia de un gran número de niveles de gobierno; esos costos son los administrativos del gobierno y los de los ciudadanos que tendrían que participar en las decisiones políticas (elección de autoridades, etc.) de un gran número de jurisdicciones.

Si el consumo del bien público no está fijado rígidamente para subconjuntos de población geográficamente delimitados, como se supuso hasta ahora, el número de personas que consumen el bien es una variable; el tamaño óptimo de las áreas servidas (o tamaño óptimo del grupo para consumir en forma conjunta un bien público) surgirá de comparar las ganancias de la mayor descentralización con sus costos. Estos aspectos se analizan brevemente a continuación.

2. Tamaño óptimo de las áreas servidas (o del grupo que consume conjuntamente el bien público).

2.1. El tamaño óptimo de las áreas servidas por cada gobierno local puede determinarse teóricamente (suponiendo inicialmente igualdad en el ingreso per cápita y en las preferencias de los consumidores y rendimientos constantes a escala) de la interrelación de dos factores básicos: por un lado el costo per cápita del servicio es cada vez menor a medida que el tamaño del grupo aumenta (economías de escala en el consumo); por el otro lado a mayor tamaño del grupo comienzan a aparecer costos de aglomeración. En ausencia de éstos últimos, todos los bienes públicos serían de tipo "nacional"

porque la reducción de costos per cápita del servicio seguiría indefinidamente a medida que el tamaño del grupo aumentara; pero los costos marginales crecientes de aglomeración tienden a poner un límite al tamaño óptimo del grupo.

2.2. Esa tendencia se refuerza una vez que se levanta el supuesto de identidad de preferencias (bienes públicos vs. bienes privados, y entre categorías específicas de bienes públicos). Supóngase un tipo de bien público cuyo consumo se limita a los residentes de una comunidad local. Si la provisión la hiciera el gobierno nacional resultaría un consumo igual en las distintas comunidades y esa igualdad no sería eficiente en la medida en que difieran los gustos de los habitantes de distintas comunidades. En cambio si la provisión de esos bienes se hiciera a nivel local, las diferencias de gustos se reflejarían en distintas cantidades entre las comunidades y esta diferente provisión es eficiente económicamente.

Por consiguiente, a través de la existencia de gobiernos locales, es posible ajustar mejor la oferta de bienes públicos a los diferentes gustos; así una comunidad local que prefiere una mayor cantidad de bienes públicos (a expensas de una menor cantidad de bienes privados) podrá votar un presupuesto (erogaciones y tributos) más alto, en tanto que otra comunidad con preferencia hacia bienes privados podrá votar un presupuesto más reducido (con menores gastos públicos pero también menor presión tributaria). Ello puede lograrse a través de la votación, y reforzarse a través de las migraciones territoriales. El resultado final será la organización de comunidades locales de gustos relativamente homogéneos, donde la mezcla de bienes públicos-bienes privados y la estructura de los bienes públicos provis

tos se adaptará mejor a las preferencias de los consumidores

2.3. El levantamiento del supuesto de la igualdad de los ingresos per cápita obliga a considerar simultáneamente problemas de asignación de recursos (eficiencia) con problemas de distribución del ingreso (equidad). Si inicialmente se acepta el criterio de neutralidad distributiva (territorial) en la operación del Gobierno cada comunidad local estaría adaptando a su (diferente) nivel de ingreso las decisiones respecto a bienes privados vs. bienes públicos, y composición de los bienes públicos por tipos de servicio y niveles de prestación.

2.4. Efectos externos. La existencia e intensidad de efectos externos es una consideración adicional a tener en cuenta para determinar el tamaño óptimo de las áreas servidas. Hasta aquí se supuso que era posible trazar los límites de cada gobierno local de forma de hacerlo coincidir con la zona en que terminan los beneficios del gasto (y la incidencia de los tributos). Como se expuso antes, la delimitación de provincias deviene de un hecho histórico en principio no modificable, de forma que en la práctica -aún aceptando que inicialmente las provincias coincidan con áreas territoriales funcionales desde este punto de vista- la situación actual no necesariamente permite cumplir ese requisito. El resultado arrojaría una falta de eficiencia, pues un gobierno local tenderá a prestar un nivel de servicios inferior al óptimo social (nacional) si parte de los beneficios del mismo se derraman sobre jurisdicciones territoriales vecinas, o a prestar un nivel de servicios superior al óptimo social (nacional) si parte de la incidencia de los tributos provinciales es soportada por otra jurisdicción territorial. Existen en prin

cipio dos soluciones para eliminar este problema: (a) arreglos directos entre las jurisdicciones para las cuales se producen derrames (positivos y negativos) de forma de compensar pecuniariamente estas "externalidades" entre gobiernos locales; esta solución si bien es posible, es institucionalmente dificultosa; o (b) trasladar a un nivel de gobierno superior, que abarque territorialmente tanto las zonas que derraman beneficios (o incidencia) y las que reciben los derrames, de forma de "internalizar" en dicho nivel de gobierno las "externalidades" presentadas. Por lo tanto, este problema tiende a favorecer la prestación del servicio en un nivel más elevado de gobierno y a reducir la importancia relativa de los niveles inferiores.

2.5. Economías de escala en la producción y difusión de costos fijos. La existencia de economías de escala en la provisión del servicio, tiende a favorecer la asignación del mismo a niveles más elevados de gobierno, ya que los costos serían inferiores organizando la prestación en una sola unidad (nacional) que fragmentándola en varias unidades (locales). Si existen costos fijos, estos pueden difundirse entre un número mayor de consumidores si la prestación se concentra en el gobierno nacional. Si bien la existencia de economías de escala y costos fijos son condición necesaria para asignar un servicio al nivel más elevado de gobierno, no son condición suficiente. Para el caso que se analiza, de distribución territorial, es importante tener en cuenta los mayores costos de transporte asociados con la concentración territorial de la provisión de bienes, que pueden llegar a más que compensar las economías derivadas de la mayor escala y la difusión de los costos fijos. Asimismo, es necesario tener en cuenta que gran parte de los servicios prestados por el Gobierno son intensivos en mano de obra, por lo que resulta menos probable la

existencia de significativas economías de escala. En cambio, la mayor cercanía de los contribuyentes al gobierno local implica la posibilidad de evitar costos innecesarios, o de adecuar el tamaño del servicio a las verdaderas necesidades.

3. Prestación de servicios y obtención de recursos.

Si bien la mayor parte del análisis precedente se refiere a la prestación de servicios, también se puede aplicar al lado de la obtención de los recursos. Un problema importante surge cuando del lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso en los niveles inferiores de gobierno, mientras que por el lado de los recursos (motivado en las economías de escala de recaudación, así como en los derrames territoriales de incidencia tributaria) es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno. En tal caso es necesario recurrir a un sistema de compensaciones financieras mediante transferencias de recursos de los niveles superiores de gobierno (p.ej. del gobierno nacional) a los niveles inferiores de gobierno (p.ej. de los gobiernos provinciales); una ventaja que en tal caso se pierde es el de la disciplina financiera, implícita en la decisión simultánea sobre monto del gasto y de los tributos para financiar el gasto.

(ii) - Organización territorial del Sector Público: la función de redistribución del ingreso.

La literatura sobre el tema arriba a la conclusión de que la

función de redistribución del ingreso debe asignarse fundamentalmente al Gobierno Nacional. La redistribución territorial de ingresos puede ser visualizada: (a) Como una consecuencia de la redistribución personal del ingreso, o (b) como un objetivo explícito a alcanzar sin vinculación con la distribución personal.

En el primer caso, la existencia de un sistema tributario progresivo y programas de gastos de tipo redistributivo a nivel nacional, con fines de redistribución de ingresos entre personas, automáticamente tiene efectos de redistribución de ingresos entre regiones. En cambio, a nivel de gobiernos locales, el efecto de redistribución territorial entre regiones se bloquea, ya que cada gobierno local iguala recursos con gastos públicos. Debe tenerse presente que el efecto de redistribución es función del tamaño del sector público nacional: a mayor tamaño del sector público nacional, mayor efecto de redistribución territorial.

En el segundo caso, se postula la necesidad de alcanzar una redistribución territorial sin ninguna vinculación con la redistribución personal del ingreso. Es evidente que, en tal caso, sólo el nivel de gobierno nacional está en condiciones de llevar a cabo esta política, a través de la redistribución territorial entre Provincias de sus erogaciones y de la incidencia de sus tributos (la redistribución territorial dentro de una Provincia se podría llevar a cabo por el respectivo Gobierno Provincial).

Si solo interesa la redistribución personal del ingreso (sin importar sus efectos territoriales), nuevamente el Gobierno nacional podrá hacerlo más adecuadamente, dado que la efectividad de las políticas implantadas (impuesto-subsidio) depende de la movilidad territorial de las personas; una comunidad local que cobrara impuestos a las personas de altos in-

gresos y distribuyera lo recaudado en subsidios a personas de bajos ingresos, alentaría la salida de las primeras y el ingreso de estas últimas, con la consecuencia de una disminución del ingreso per cápita de la comunidad en cuestión.

(iii) - Organización territorial del Sector Público: la función de estabilización económica.

La función fiscal de estabilización de la economía global también se atribuye preponderantemente al nivel de gobierno nacional. En primer lugar, éste está en condiciones de financiar las medidas de política fiscal requeridas, a través de su compatibilización con la política monetaria (Banco Central) y con la política de la deuda pública (interna y externa). En segundo lugar, las áreas territoriales que dependen de cada gobierno local pueden económicamente concebirse como áreas abiertas (o más abiertas) comparadas con el país como un todo; por lo tanto las filtraciones hacia el "exterior" de la política fiscal de un gobierno local son muy superiores a las que puede experimentar el gobierno nacional. De hecho, la necesidad de los Gobiernos locales de equilibrar sus erogaciones y recursos (por ausencia de la posibilidad de financiar déficits a través de la emisión de dinero o del endeudamiento) lleva a éstos a un comportamiento pro-cíclico, debiendo reducir sus erogaciones en períodos de recesión económicas (por la caída de sus recaudaciones propias, e incluso por la reducción de las coparticipaciones recibidas del Gobierno Nacional por la disminución de las recaudaciones brutas de los impuestos nacionales coparticipados) y por el contrario a expandirlos en períodos de expansión económica.

(iv) - Otros criterios.

La provisión de determinados bienes públicos a nivel de distintos gobiernos locales puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de esos bienes. Si en una comunidad se ha descubierto una forma más eficiente de proporcionar ciertos servicios, las autoridades de las comunidades restantes se verán presionadas a adoptar las nuevas técnicas de producción (de mínimo costo, más calidad del servicio, etc.). Al generar fuerzas que promuevan la innovación, un sistema de gobiernos locales puede aumentar la eficiencia dinámica en la asignación.

En un sistema de gobiernos locales, las decisiones de gasto están directamente relacionadas con las de financiamiento, por lo que los residentes estarán en mejor situación para comparar los beneficios con los costos de cada programa.

Desde otros ángulos de análisis, surgen nuevos criterios. Así pueden mencionarse argumentos políticos en favor de una composición del sector público con mayor ponderación de los niveles inferiores de gobierno: reducción de los peligros potenciales a la libertad de los ciudadanos representados por gobiernos centrales cada vez más importantes por el crecimiento del tamaño relativo del sector público; las ventajas políticas de una mayor experiencia directa de gobierno permitida por comunidades más pequeñas, y la formación y reclutamiento de líderes políticos a través de una carrera que comience en los gobiernos de nivel inferior y culmine en el plano nacional; etc.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- J.M. BUCHANAN [1950]: Federalism and Fiscal Equity, American Economic Review, September.
- P.A. SAMUELSON [1954]: The Pure Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics, November.
- CH. M. TIEBOUT [1956]: A Pure Theory of Local Government Expenditures, Journal of Political Economy, October.
- J.M. BUCHANAN [1965]: An Economic Theory of Clubs, Economica, February
- H. NUNEZ MINANA [1972]: Federalismo Fiscal y Política Regional: un modelo analítico, Económica (La Plata), Octubre-Diciembre.
- W.E. OATES [1972]: Fiscal Federalism, Harcourt Inc., New York.
- R.A. MUSGRAVE and
P.B. MUSGRAVE [1980]: Public Finance in Theory and Practice, Third Edition, Mc Graw-Hill, New York.
- H. NUNEZ MINANA y A. PORTO
[1982]: Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos y Tamaño del Sector Público Provincial, C.F.I., Bs.As. Vol. I.
- H. NUNEZ MINANA y A. PORTO
[1983]: Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas; C.F.I., Bs.As., Vol. I.

1.2.3. Asignación de erogaciones y recursos entre niveles de Gobierno y transferencias interjurisdiccionales.

En el punto anterior se analizaron las principales funciones del sector público -asignación eficiente de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica- desde el punto de vista de la organización territorial más adecuada. Un breve exámen del problema de la estabilización económica llevó a la conclusión -aceptada generalmente en la literatura- de la mayor capacidad del nivel superior de Gobierno para cumplirla. Del mismo modo, existen argumentos y consenso en la literatura para asignar al Gobierno Nacional las políticas de distribución del ingreso. Es por razones de asignación eficiente de los recursos que aparecen argumentos económicos en favor del federalismo; y los argumentos se aplican tanto a la prestación de -- los servicios como a la obtención de los recursos.

Como se expuso antes, un problema importante surge cuando del lado de las erogaciones es conveniente una composición con fuerte peso de los niveles inferiores de gobierno, mientras que del lado de los recursos es aconsejable una composición con mayor peso en los niveles superiores de gobierno. Se efectuará seguidamente una breve mención de los distintos argumentos y de las implicancias con respecto al tipo de aportes del gobierno nacional a los gobiernos locales.

La fuente más habitual de desequilibrio entre las erogaciones y recursos por niveles de gobierno se puede atribuir al hecho de la mayor centralización de las recaudaciones en comparación con las responsabilidades de erogaciones. Ello se debe a que:

- (i) - En gran parte de los tributos modernamente más significativos exisu

ten apreciables economías de escala en la recaudación, lo cual según el criterio de eficiencia anteriormente explicado, implica una fuerte asignación de los recursos al nivel federal de gobierno;

- (ii) - en otros casos, las consecuencias extrafiscales de la coexistencia de múltiples fiscos locales cada uno de los cuales lleva a cabo su propia política independiente, puede resultar dañina para el conjunto nacional (por ejemplo, la tributación sobre el comercio interprovincial puede restringir la deseable apertura e integración del espacio nacional, lo cual ha llevado a la eliminación de las aduanas interiores y a la unificación en manos federales de las aduanas exteriores);
- (iii) - en ciertos tipos de tributos, pueden darse "efectos de derrame" debido a la traslación económica de la carga de impuestos recaudados por un gobierno local sobre residentes en otras jurisdicciones (p. ej.: impuestos internos sobre la producción). Esto podría en principio corregirse a través de compensaciones horizontales entre gobiernos locales, pero las complicaciones prácticas indican la alternativa de encomendar su recaudación a un nivel superior de gobierno que internalice las externalidades territoriales de la recaudación.

Los elementos hasta aquí descriptos responden a la necesidad de asignar tributos al nivel federal de gobierno, que luego deben ser redistribuidos entre los gobiernos locales. Pero además puede surgir la necesidad de asignar fondos federales a los gobiernos locales a fin de cumplir roles específicos del nivel federal de gobierno, como se analizó anteriormente, tales como:

- a) - Corrección de los derrames de beneficios: el óptimo social no se alcanza (en relación a la asignación de recursos) cuando un gobierno local efectúa erogaciones que benefician a residentes en otras jurisdicciones, salvo que reciba un aporte (del gobierno federal) que permita "internalizar las externalidades" generadas; caso contrario el nivel de prestación del servicio será inferior al óptimo (p.ej: erogaciones de educación que luego benefician a las Provincias a los cuales emigran los educandos);
- b) - Los servicios locales como necesidades preferentes desde el punto de vista del gobierno federal; sea la totalidad de las funciones de los gobiernos locales, o algunas de ellas en particular, pueden ser subsidiadas por el gobierno central para que alcancen un nivel más elevado que el que resultaría de los mecanismos de decisión autónomos de cada gobierno local (p.ej: como forma de proteger grupos minoritarios en cada Provincia que de otra forma no tendrían acceso a los bienes públicos de responsabilidad del gobierno local);
- c) - La equiparación de las posiciones fiscales de los diferentes gobiernos locales: de acuerdo a la estructura económica de cada Provincia y a las características de los tributos locales, la capacidad fiscal (de obtener recaudaciones con tributos locales) puede diferir marcadamente entre jurisdicciones; de la misma manera, las erogaciones necesarias para alcanzar determinados objetivos (p.ej: asistencia social) pueden resultar diferentes. Ello lleva a que algunas jurisdicciones podrían mantener altos niveles de prestación de servicios financiados por bajas alícuotas impositivas, en tanto otras ju

jurisdicciones deberían -en ausencia de mecanismos compensatorios a través de aportes federales a los gobiernos locales- ofrecer niveles reducidos de bienes públicos locales con relativamente altas alícuotas impositivas;

- d) - La promoción del desarrollo regional como objetivo nacional: la comunidad nacional puede decidir la promoción de ciertas regiones, sea zonas de antigua raigambre y población cuyo crecimiento económico ha quedado rezagado, sea zonas nuevas que resulta necesario abrir a una explotación más adecuada, o zonas de frontera internacional que por razones geopolíticas se considere necesario promover especialmente.

I.2.4. Tipos de aportes.

Cada uno de los argumentos expuestos en el punto anterior implica distintos criterios de distribución de recursos entre los gobiernos locales. Así pueden distinguirse en principio distintos tipos de aportes:

- (a) - El aporte puede ser de libre disponibilidad o condicionado, según que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos en cualquier tipo de erogación, o en una erogación específicamente determinada por el gobierno federal;
- (b) - El aporte puede requerir una contrapartida de fondos del propio gobierno local o puede resultar independiente de dicha condición (p.ej: el gobierno federal puede ofrecer una cierta cantidad de pesos por cada peso que destine el gobierno local a determinado

tipo de erogación, como construcción de caminos);

- (c) - El aporte puede ser automático (p.ej: como proporción de la recaudación de determinados tributos federales) o discrecional (según montos establecidos anualmente o en forma "ad-hoc").

De acuerdo al objetivo perseguido, puede resultar más conveniente la utilización de cierta clase de aporte. Así, por ejemplo, el argumento de centralización de la recaudación de ciertos impuestos en manos del gobierno federal, implicaría en principio una distribución automática de la recaudación obtenida a los gobiernos locales en proporción a lo soportado por los residentes en cada uno de los respectivos territorios (aportes de libre disponibilidad, sin contrapartida local, distribuidos entre Provincias con criterio "devolutivo"); el argumento de corrección de derrames de beneficios implicaría aportes discrecionales selectivos con contrapartida local de fondos (con diferentes proporciones de contrapartida según Provincias) y el argumento de equiparación fiscal justificaría aportes de libre disponibilidad sin contrapartida local (con asignación redistributiva entre Provincias). En la práctica, otras razones intervienen respecto a estos criterios abstractos recién descriptos, tornando más compleja la decisión respecto al diseño más adecuado de los montos y distribución de los aportes del gobierno federal a los gobiernos locales.

1.2.5. Un problema de medición vinculado con las transferencias.^{2/}

La apertura del Sector Público en distintos niveles de gobierno

^{2/} - Para más detalles y ejemplo numérico ver H.Nuñez Miñana y A.Porto: Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas, C.F.I., Bs.As., 1983, Vol.I.

plantea, entre otros problemas, el de la forma de medición de las erogaciones y los recursos. Así, las erogaciones de cada nivel pueden tomarse bajo dos alternativas: (a) Incluyendo las transferencias efectuadas a otro nivel de gobierno, o (b) excluyendo dichas transferencias. De la misma forma, los recursos de cada nivel de gobierno pueden presentarse: (a) incluyendo las transferencias recibidas de otro nivel de gobierno, o (b) excluyendo dichas transferencias. En el proceso habitual de consolidación de niveles de gobierno, se procede a eliminar las transacciones internas al sector público. Por consiguiente, se cancelan las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales. El gasto del Gobierno Nacional reflejará entonces erogaciones específicas, es decir, netos de transferencias a otros niveles de gobierno; los recursos de las Provincias, a su vez, serán los propios, es decir, netos de transferencias de otros niveles de gobierno.

Sin embargo, este procedimiento habitual de consolidación del sector público, si bien arroja resultados importantes, oculta otros aspectos que también revisten interés. Por el lado de las erogaciones, por ejemplo, puede resultar interesante contar con un enfoque alternativo, cuya fundamentación resulta del siguiente ejemplo extremo: Si todas las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales fueran del tipo condicionado (atadas a la realización de determinado tipo de gasto por parte del gobierno provincial receptor) y discrecional (que el Gobierno Nacional puede a voluntad reducir o aumentar), es más lógico pensar que el importe representado por las transferencias en realidad debería incluirse dentro del "gasto" nacional, ya que la decisión de gastar está en dicho nivel, y el gobierno provincial es un mero ejecutor del gasto sin posibilidad de decisión autónoma. En este caso sería más adecuado para fines de la comparación del tamaño del gasto públi

co por nivel de gobierno incluir las transferencias dentro de las erogaciones del nivel que efectivamente toma la decisión.

Lo anterior constituye un caso extremo en el que la totalidad de las Transferencias del Gobierno Nacional son de tipo discrecional. En el otro extremo, se ubicaría el caso en el que la totalidad de las transferencias son de tipo automático basadas en regímenes no modificables unilateralmente por el Gobierno Nacional. En este caso (como podría ser aproximadamente el del régimen de coparticipación impositiva de la Ley 20.221) se podría adoptar como más representativo el enfoque de las erogaciones según el nivel que efectivamente las ejecuta, ya que las transferencias recibidas por los Gobiernos Provinciales no condicionan la decisión respecto al tipo de gasto a realizar; por lo tanto, el tratamiento de asignar las erogaciones financiadas con transferencias al sector que recibe dichas transferencias puede resultar el más relevante. En la práctica, se pueden visualizar diferentes mecanismos de transferencias nacionales que no caen en ninguno de los puntos extremos, sino que están más cerca de uno o de otro; además, se advierte una mezcla con inclusión simultánea de los casos polares (transferencias absolutamente condicionadas y transferencias absolutamente incondicionadas) y de diversos casos intermedios.

I.3. Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos locales en la Argentina. Distintos mecanismos.

I.3.1. - Gobiernos Locales que reciben transferencias.

En un país de estructura federal, existen distintos niveles de gobierno; en el caso específico de la República Argentina, se pueden distin

guir: (1) El Gobierno Nacional; (2) los Gobiernos de Provincias; (3) el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; (4) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y (5) los Municipios de Provincias. Los dos primeros cuentan con poderes reglados por las Constituciones (Nacional y Provinciales), en tanto que los otros niveles se estructuran por normas legales derivadas (la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego dentro de la esfera del Gobierno Nacional, y los Municipios de Provincias dentro de las del respectivo Gobierno Provincial). Para los fines de este trabajo, se considerarán en general dos niveles de gobierno: el nacional (o central, o federal) constituido por el Gobierno Nacional, y el provincial (o local), que comprende a las 22 Provincias, al Territorio Nacional de Tierra del Fuego y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; ello se debe a que las funciones cumplidas y las fuentes tributarias utilizadas por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires son más similares a las de las Provincias que a las de las Municipalidades de Provincias.

I.3.2. Principales mecanismos de transferencias vigentes.

Los principales mecanismos de transferencias de fondos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales son los siguientes:

(i) - Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

. Nace en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el gobierno central y los gobiernos provinciales con el fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización más adecuada de los poderes fiscales de cada uno de los niveles de gobierno; funcionó adecuadamente durante casi me--

dio siglo. Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico (Ley -- 20.221/73 y modificatorios), habiéndose llenado el vacío precariamente.

. Se trata de aportes automáticos y de libre disponibilidad.

. Reciben participación las 22 Provincias; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego perciben fondos cedidos de la parte correspondiente al Gobierno Nacional.

(ii) - Régimen de Coparticipación Vial.

. Nace en 1932; en la actualidad existen dos mecanismos de distribución de fondos a los gobiernos locales: (a) El Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad; y (b) El Fondo Provincial de Caminos. El Impuesto sobre los Combustibles Líquidos es el que realiza el mayor aporte para la formación de los dos Fondos a través de un sistema de afectaciones sumamente complicado; con la recaudación total se efectúa una primer asignación entre: Fondo de los Combustibles, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte y Tesoro Nacional; a su vez, el Fondo de los Combustibles, se distribuye de la siguiente manera: 48 % para el Fondo Nacional de Vialidad; 17 % para los Fondos Provinciales de Caminos; y 35 % para el Fondo Nacional de la Energía. El Fondo Nacional de Vialidad se divide a su vez en: Fondo I (65 % del F.N.V.), para gastos directamente realizados por la Dirección Nacional de Vialidad y Fondo II (35 % del F.N.V.) que se destina a coparticipación Vial. Además del Impuesto sobre los Combustibles los Impuestos sobre los Lubricantes y sobre las Cubiertas colaboran en la formación del Fondo Nacional de Vialidad y del Fondo Nacional Complementario de Vialidad, respectivamente (el 65% del F.N.C.V. se destina a la Dirección Nacional de Vialidad y el 35 % res--

tante al Fondo II que se distribuye entre los Gobiernos Locales].

. Se trata de aportes automáticos y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones viales).

. En los Fondos Provinciales de Caminos coparticipan las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego; en el Fondo II del Fondo Nacional de Vialidad solo coparticipan las 22 Provincias.

(iii) - Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

. Fué creado en 1972 con la finalidad de hacer frente a las necesidades de vivienda de aquel sector de la sociedad con ingresos que ... "no le permiten cubrir el costo de la vivienda y del dinero del financiamiento". Los aportes del FONAVI son reintegrables por parte de los Gobiernos Locales.

. Se trata de aportes discrecionales y condicionados (financiamiento de gastos e inversiones en vivienda).

. Los asigna el Gobierno Nacional a las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

(iv) - Seguridad Social.

. Sistema de asignación de fondos a los Gobiernos Locales entre Octubre de 1980 y fines de 1984. Su finalidad era compensar el impacto financiero de la eliminación de los aportes patronales a las cajas de previsión (también se eliminaron los aportes patronales para el FONAVI); los fondos se

deducían de la masa coparticipable de la Ley 20.221 (deducción que constituía una "pre-coparticipación"].

. Se trata de aportes automáticos (en función de los gastos en personal) y condicionadas (pago de jubilaciones y pensiones).

. Coparticipan las 22 Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

(v) - Fondo de Desarrollo Regional (F.D.R.)

. Creado en 1973 (Ley 20.221) tiene como objetivo "... financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país...". El F.D.R. constituye una continuidad del Fondo de Integración Territorial (F.I.T.) creado en 1967 como compensación (parcial) por la reducción del contingente asignado a las Provincias por el régimen de la Ley ---- 14.788 (Réditos, Ventas, etc.).

. Se trata de aportes discrecionales (pese a que el espíritu de la Ley 20.221/73 era otro) y condicionados.

. Coparticipan las Provincias.

(vi) - Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.).

. Los A.T.N. están previstos en la Constitución Nacional que los contempla expresamente en el artº 67º inc. 8.

. Se trata de aportes discrecionales y que pueden ser condicionados o no condicionados.

. Son asignados por el Gobierno Nacional a las 24 Jurisdicciones Locales.

(vii) - Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (F.E.D.E.I.).

. Se creó por Ley 15.336; los recursos del F.E.D.E.I. provienen: (a) El 10 % del Fondo Nacional de la Energía (F.N.E.); y (b) el 20 % del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (F.N.E.E.). Como el F.N.E.E. se forma con el 30 % del F.N.E. y el 100 % del recargo al precio de la electricidad, el F.E.D.E.I. se alimenta en definitiva de: (a) el equivalente al 16 % del F.N.E.; y (b) el 20 % del recargo al precio de la electricidad. Es administrado por la Secretaría de Energía y Combustibles.

. Se trata de aportes discrecionales (reintegrables y no reintegrables) y condicionados a obras eléctricas.

. Son asignados a las 22 Provincias y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

(viii) - Regalías.

. Legisladas por la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67; la Ley las fija en el 12 % del producido de los hidrocarburos extraídos en bocas de pozo. Los valores fijados oficialmente para los petróleos crudos en "boca de pozo" constituyen la base de cálculo de las Regalías.

. Son aportes de libre disponibilidad y automáticas.

. Las perciben las Provincias en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los yacimientos.

I.3.3. Aspectos cuantitativos. ^{3/}

En la sección I.2. de este Capítulo se expusieron distintos argumentos que justificaban la necesidad de asignar fondos federales a los gobiernos locales; cada argumento implica distintos criterios de distribución, habiéndose distinguido principalmente entre (ver punto I.2.4.): (a) de libre disponibilidad o condicionados a la financiación de un determinado tipo de gasto; (b) automáticos o discrecionales. Los mecanismos descritos en el punto I.3.2. anterior serán ahora cuantificados para algunos años seleccionados, -- clasificados en base a los atributos recién mencionados.

AÑO 1950

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	11,6	2,9	14,5	77,1
Discrecionales	4,3	--	4,3	22,9
Total	15,9	2,9	18,8	--
%	84,6	15,4	--	100,0

^{3/} - Información provisoria sujeta a revisión. No se incluyen las Regalías ni el FEDEI; su inclusión no afectaría los resultados. Todos los Aportes del Tesoro Nacional se clasificarán como de libre disponibilidad.

AÑO 1960

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	259,4	25,0	284,4	94,4
Discrecionales	16,8	--	16,8	5,6
Total	276,2	25,0	301,2	--
%	91,7	8,3	--	100,0

AÑO 1970

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	2.181	233	2.414	84,3
Discrecionales	449	--	449	15,7
Total	2.630	233	2.863	--
%	91,9	8,1	--	100,0

AÑO 1975

(millones de pesos corrientes)

	Libre Disponibilidad	Condicionados	Total	%
Automáticos	26.645	3.935	30.580	29,1
Discrecionales	70.574	3.862	74.436	70,9
Total	97.219	7.797	105.016	--
%	92,6	7,4	--	100,0

AÑO 1979

(miles de millones de pesos corrientes)

	Libre Dispon.	Condicionados	Σ	%
Automáticos	5.017	364	5.381	73,4
Discrecionales	401	1.545	1.946	26,6
Σ	5.418	1.909	7.327	--
%	73,9	26,1	--	100,0

AÑO 1981

-38-

(miles de millones de pesos corrientes)

	Libre Dispon.	Condicionados	Σ	%
Automáticos	13.208	3.985	17.193	60,8
Discrecionales	7.197	3.890	11.087	39,2
Σ	20.405	7.875	28.280	--
%	72,1	27,8	--	100,0

AÑO 1982

(millones de \$a. de Junio de 1984)

	Libre Dispon.	Condicionados	Σ	%
Automáticos	76.357	33.668	110.025	65,5
Discrecionales	25.999	31.830	57.829	34,5
Σ	102.356	65.498	167.854	--
%	61,0	39,0	--	100,0

AÑO 1983

(millones de \$a. de Junio de 1984)

	Libre Dispon.	Condicionados	Σ	%
Automáticos	54.707	37.848	92.555	37,9
Discrecionales	129.488	22.235	151.723	62,1
Σ	184.195	60.083	244.278	--
%	75,4	24,6	--	100,0

AÑO 1984

(millones de \$a. de Junio de 1984)

	Libre Dispon.	Condicionados	Σ	%
Automáticos	63.881	55.528	119.409	44,4
Discrecionales	109.746	39.579	149.325	55,6
Σ	173.627	95.107	268.734	--
%	64,6	35,4	--	100,0

La información presentada permite arribar a algunas conclusiones de importancia:

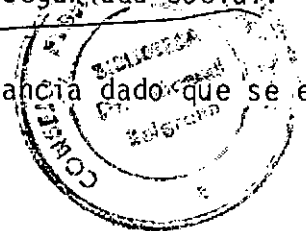
(a) - En 1950, 1960 y 1970 predominan los aportes de libre disponibilidad (entre el 85 % y el 90 % del total, aproximadamente) y automáticos (entre el 80 % y el 95 %, aproximadamente).

(b) - En 1975 se mantiene el porcentaje histórico en cuanto a la libre disponibilidad (93 %), pero los aportes discrecionales representan más del 70 % (debido a la crisis financiera del sector público en general y del nivel local en particular, que obligó a la asignación de fuertes sumas en concepto de A.T.N.). Se trata de un año claramente atípico.

(c) - En 1979 -antes de la reforma tributaria y del sistema de coparticipación de 1980, que tuvo pleno impacto en 1981- los aportes discrecionales habían alcanzado a representar un cuarto del total, habiéndose incrementado su participación porcentual debido al F.D.R. y FONAVI; los aportes condicionales también alcanzaron a la cuarta parte del total, explicado también por el F.D.R. y el FONAVI.

(d) - Las observaciones correspondientes a 1981 y 1982 muestran otro -- cambio significativo en el tipo de aportes: aumenta la importancia relativa de los aportes discrecionales (entre un tercio y dos quintos del total) y de los condicionados (entre algo menos de un tercio y dos quintos del total). En el primer caso, porque a los ya mencionadas F.D.R. y FONAVI se agregaron los A.T.N. que experimentaron un crecimiento significativo; en el segundo caso se agregaron (al F.D.R. y FONAVI) los aportes para Seguridad Social.

(e) - En 1983 y 1984 aparece otro cambio de importancia dado que se ele



va notablemente la importancia relativa de los aportes discrecionales (entre el 55 % y el 62 %, aproximadamente) debido al fuerte crecimiento de los A.T. N.

La conclusión que puede obtenerse de los datos presentados es la siguiente: a lo largo del tiempo se han modificado significativamente los tipos de aportes del gobierno federal a los gobiernos provinciales. Las alternativas abiertas a los gobiernos locales para disponer de los aportes recibidos se han ido recortando, aumentando la participación de los aportes condicionados en desmedro de los aportes de libre disponibilidad. La estabilidad y predecibilidad para los gobiernos locales también ha disminuído al aumentar los aportes discrecionales en desmedro de los automáticos. Por lo expresado en la Sección I.2. (punto I.2.5.) las erogaciones atendidas con aportes discrecionales y condicionados parecería lógico considerarlas más un "gasto nacional" que un "gasto provincial", ya que la decisión de gastar está en el nivel nacional; los aportes con estas dos características -inexistentes hasta 1972- han aumentado significativamente su participación en el total.

CAPITULO II

ASPECTOS ANALITICOS

Comparación de los efectos de distintos mecanismos de transferencias de fondos del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales sobre erogaciones y recursos propios.

II.1. Comparación de los efectos de distintos mecanismos de transferencias de fondos del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales sobre erogaciones y recursos propios. Principales resultados. ^{1/}

Se vió en el Capítulo anterior que una forma de clasificar las transferencias intergubernamentales de fondos surgía de considerar la posibilidad abierta al gobierno que recibía el aporte en cuanto a su asignación; así pueden distinguirse los aportes de libre disponibilidad y los aportes condicionados, según que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos para cualquier tipo de erogación, o para una erogación específica, determinada por el gobierno federal (o algún otro tipo de condición como se verá más adelante). Estos dos tipos de aportes tienen distintos efectos sobre el nivel de las erogaciones y recursos propios de los gobiernos locales.

Supóngase una determinada comunidad que destina una parte de -- los recursos a su disposición, a la provisión de bienes y servicios ofrecidos por el gobierno local, que en adelante se denominará gasto público, y la otra parte a bienes y servicios privados, ahorro, pago de impuestos a otros niveles de gobierno, etc., que en adelante se denominará gasto privado. Para financiar el gasto público se supone que la comunidad tiene como única alternativa recaudar impuestos en la jurisdicción, por un monto igual al del gasto público total.^{2/} Se supone que el precio relativo entre los bienes públi

^{1/} - En el texto se presentan en forma resumida los principales resultados, sin una demostración analítica rigurosa. El análisis detallado, con exposición gráfica y demostraciones matemáticas, se efectúa en el Apéndice a este capítulo.

^{2/} - Para simplificar, se omite considerar la posibilidad de financiar parte del gasto público con endeudamiento. El efecto de las transferencias intergubernamentales se analiza más adelante.

cos y los privados no varía, de modo que la única variable que puede experimentar cambios e influir en los niveles de gasto público y privado es el -- producto bruto interno de la jurisdicción ^{3/}. Si ambos grupos de bienes son superiores (o sea varían en el mismo sentido que el PBI) ante un incremento en el PBI de la comunidad, aumentará tanto el gasto público como el gasto privado.

Los recursos a disposición de la comunidad pueden aumentar por incrementos en el PBI (antes analizados) o por la asignación de transferencias por parte del nivel superior de gobierno; estas transferencias pueden ser de libre disponibilidad o condicionadas. Supóngase que se establece un sistema de aportes de libre disponibilidad, o sea, que el gobierno local pueda utilizar los fondos recibidos para cualquier destino, incluyendo la posibilidad de asignarlos a distintos tipos de erogaciones o, inclusive, a disminuir los recursos propios. La comunidad dispone ahora para gastar no solo el ingreso generado internamente (el PBI) sino también las transferencias. La asignación de los fondos recibidos del gobierno nacional es similar a la de un crecimiento del PBI: si los dos grupos de bienes son superiores aumentará tanto el gasto público como el gasto privado; esto implica, a su vez, que la comunidad destina una parte del aporte a disminuir la recaudación tributaria propia (de modo de posibilitar el incremento del gasto privado).

Si el aporte es condicionado el análisis es algo más complejo. Supóngase un aporte condicionado al nivel del gasto público local; o sea que a mayor gasto público local, mayor será el nivel de aportes. La comunidad vi

3/ - Se supone igual al ingreso de la comunidad.

sualizará esta forma de aportes como un cambio en el precio relativo entre gasto público y gasto privado: consumir más bienes públicos significa mayores aportes y, por consiguiente, un abaratamiento relativo de esos bienes. Como lo analiza usualmente la teoría de la demanda se estará en presencia de un efecto sustitución que tiende a incrementar el gasto público y a disminuir el gasto privado; también se incrementará la recaudación tributaria local. Como consecuencia del aporte existirá también un efecto ingreso, -- puesto que una misma combinación de bienes es ahora más barata por la disminución del precio del bien público; la baja del precio del bien público tiene, para la comunidad, un efecto equivalente a un incremento en el ingreso real y esto tenderá a aumentar el consumo de ambos bienes si se mantiene el supuesto de que los dos grupos de bienes son superiores. Un resultado no ambiguo del efecto total es que el gasto público aumentará. Lo que ocurra con el gasto privado y, por consiguiente, con la recaudación tributaria propia no puede determinarse con exactitud; si los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso el gasto privado disminuirá y la recaudación propia aumentará; en este caso, el gasto público aumentará en una magnitud superior a la del aporte del gobierno nacional. ^{4/}

El último tipo de aporte que se analizará es el aporte condicionado a la realización de un determinado tipo de gasto por parte del gobierno local. O sea, el gobierno federal está dispuesto a realizar un aporte al gobierno local igual a una proporción del gasto público que efectúe el gobierno local en rubros específicos considerados gastos prioritarios. La elec

^{4/} - Los resultados serían similares si el aporte está condicionado a la recaudación tributaria propia; o sea, a mayor recaudación propia, mayores aportes.

ción es ahora entre tres variables: gasto público prioritario, gasto público no prioritario y gasto privado. En primer lugar corresponde analizar la elección entre gasto público total y gasto privado; si se supone que la estructura del gasto público (entre prioritarios y no prioritarios) permanece constante, la introducción del sistema de aportes condicionados significará, como en el caso anterior, que los bienes públicos son relativamente más baratos que los bienes privados; el resultado será similar al obtenido antes: si los dos bienes son superiores y los efectos sustitución dominan a los efectos ingreso aumentarán tanto el gasto público total como la recaudación de impuestos provinciales propios. Para lo que sigue se supondrá que este es el resultado normal. En una segunda etapa se analizará la composición del gasto público local, dado el aumento total de dicho gasto público según el resultado anterior y teniendo en cuenta que al existir aportes para gastos públicos prioritarios, éstos gastos se han abaratado relativamente a los no prioritarios. Existirán en operación nuevamente los efectos sustitución e ingreso. El efecto sustitución tenderá a incrementar el gasto público prioritario (que es el relativamente más barato) y a disminuir el no prioritario (que es el relativamente más caro) ^{5/}; el efecto ingreso (que se origina en la baja del precio de los gastos prioritarios) tiende a aumentar el consumo de ambos bienes. Suponiendo que los gastos públicos prioritarios y no prioritarios son sustitutos y no complementos (como se lo ha hecho hasta el mo-

^{5/} - En el Apéndice se realiza un tratamiento más riguroso admitiendo la posibilidad de distintas relaciones de sustitución y/o complementariedad entre los bienes privados, bienes públicos prioritarios y bienes públicos no prioritarios.
