

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

29.6.68

1148
I

CATALOGO

DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS:

ANALISIS Y ALTERNATIVAS.

N. 2021
N. 23211
N. 200.

Directores: Dr. HORACIO NUREZ MIRANA
Dr. ALBERTO PORTO

PRIMER INFORME:

CAPITULO I.: ESQUEMAS Y CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LA /
COPARTICIPACION IMPOSITIVA

BUENOS AIRES, 1982.-

CONTENIDO

Págs.

CAPITULO I.: ESQUEMAS Y CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION FEDERAL IMPOSITIVA.

1.1.	<u>Introducción</u>	1
1.2.	<u>Características y principales cuestiones del federalismo / fiscal en un país con varios niveles de gobierno</u>	
1.2.1.	Federalismo político, federalismo económico y federalismo/ fiscal.	3
1.2.2.	Principales cuestiones del federalismo fiscal.	10
1.2.3.	El sector público de la economía: tamaño y evolución.	15
1.2.4.	Niveles de Gobierno dentro del sector público: medición.	29
1.2.5.	Criterios teóricos en el análisis de las decisiones vinculadas con la composición por niveles de gobierno: breve reseña.	35
1.2.6.	Criterios teóricos en el análisis de las decisiones vinculadas con la asignación entre gobiernos locales: breve reseña.	48
1.3.	<u>La coparticipación impositiva dentro del régimen de coordinación financiera de gobierno.</u>	53
1.3.1.	Distintos esquemas posibles de coordinación financiera.	53
1.3.2.	Criterios de evaluación de los mecanismos alternativos de / coordinación financiera.	60

///

///

Págs.

I.3.3. Evaluación de cada esquema de coordinación financiera.

64

I.4. Objetivos de un sistema de coparticipación impositiva: Alternativas.

71

I.5. Instrumentación de un sistema de coparticipación impositiva: Alternativas.

77

I.1. INTRODUCCION

El objetivo del presente Estudio consiste en contar con / bases objetivas y cuantificadas para la toma de decisiones políticas res- pecto a la distribución de la coparticipación federal de impuestos (Ley/ Convenio Nº 20.221), con vista a la renovación del régimen actual que / vence el 31 de diciembre de 1981.

Para alcanzar dicho objetivo, el Estudio está organizado/ en torno a los siguientes temas básicos:

- a) Reseña actualizada sobre la distribución primaria de / la coparticipación federal de impuestos nacionales;
- b) análisis del comportamiento de las erogaciones de los/ gobiernos provinciales, a nivel de cada provincia;
- c) análisis del comportamiento de los recursos propios de los gobiernos provinciales, a nivel de cada provincia;
- d) esquemas y criterios de distribución secundaria de re- gímenes de coparticipación federal;
- e) experiencia argentina en la materia;
- f) situación actual;
- g) alternativas de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos nacionales: objetivos perseguidos, mecanismos de distribución y cuantificación de alterna- tivas.

///

En este primer capítulo, y como marco del Estudio, se presenta una reseña conceptual de las características y principales cuestiones del federalismo fiscal en un país con varios niveles de gobierno / (sección I.2.); la coparticipación impositiva como uno de los esquemas / de coordinación financiera intergubernamental (sección I.3.) y una identificación de las principales alternativas respecto a objetivos y a instrumentación de un régimen de coparticipación impositiva (secciones I.4. y I.5., respectivamente).

**1.2.1. FEDERALISMO POLITICO, FEDERALISMO ECONOMICO Y
FEDERALISMO FISCAL.**

El régimen de coparticipación federal de impuestos, tal / como su propio nombre lo indica, está enmarcado en el concepto de federalismo, del cual debería ser un instrumento. Por lo tanto, conviene iniciar este análisis con una breve ubicación respecto al concepto de federalismo en un país con varios niveles de gobierno, y más específicamente en un país en que coexiste un nivel de gobierno "nacional" (o "central", o "federal", como indistintamente se usará en el curso de este Estudio) / con otro nivel de gobierno "provincial" (o "local").

Como todo concepto que encierra una fuerte carga de valores, el de federalismo ha sido utilizado en distintos contextos y su sola mención arroja cierta ambigüedad que convendría tratar de despejar. / Para ello, en lo que sigue se intenta deslindar el concepto de federalismo político (que en principio es el federalismo propiamente dicho, como / estructura de organización del poder político) del a veces denominado / federalismo económico (que intenta aplicar a la organización territorial/ de la actividad económica la idea de independencia relativa de ciertas regiones o áreas), y a ubicar el llamado federalismo fiscal - sobre el cual se ha trabajado intensamente en círculos académicos de distintos países en las últimas dos décadas - como base financiera del adecuado funcionamiento

///

to del federalismo político. (1).

Se propone con ánimo de clarificación, entender como federalismo el sistema político - institucional que busca articular y defender los intereses, necesidades y puntos de vista de unidades territoriales menores (en el caso argentino, provincias) dentro del marco de una / nación cuyos objetivos esenciales se proclaman como superiores ("Nada / hay superior a la Nación que la Nación misma"). Así definido, el sistema federal se presenta como intermedio entre un sistema en que existe una / débil relación entre las partes que aún no asumen como regla de juego la superioridad del conjunto sobre cada una de ellas ("confederación"), por un lado, y otro sistema en que la articulación de los puntos de vista de las unidades menores no se efectúa por la vía político-institucional / ("sistema unitario"). Como toda situación intermedia, la del sistema federal aparece como un compromiso entre ambos polos, e incluso como un / continuo en que asumen mayor o menor relevancia la defensa de los objeti vos nacionales comunes o la de los objetivos regionales, en caso de conflicto entre ambos. De todas formas, pareciera que el elemento decisivo/ para la existencia de un sistema federal radica en la articulación política a través de organismos autónomos y de base territorial (elección di recta por los residentes del área respectiva).

///

///

Elo permite distinguir los objetivos del federalismo (articulación y defensa de intereses territoriales) del sistema federal propiamente dicho (sistema político - institucional con gobiernos provinciales elegidos por los respectivos residentes con total autonomía del gobierno central). Puede muy bien perseguirse aquéllos (promoción del interior, desarrollo de zonas rezagadas o estancadas, descentralización, etc.) sin existir un federalismo propiamente dicho, y viceversa. De hecho, bien pudiera ser que se avanza en el primero de los caminos (descentralización del gobierno nacional, incorporación de representantes de intereses regionales en los centros de decisión del gobierno nacional, etc.) / como compensación al debilitamiento en el sistema propiamente federal / (crecimiento de las funciones desarrolladas por el nivel federal y pérdida relativa de importancia de las desarrolladas por el nivel provincial). Mientras en el primer caso podría hablarse de un federalismo "de fines", en el segundo se estaría refiriendo a un federalismo "de medios".

Lo anterior, aplicado al caso argentino y a la situación actual, propone dos alternativas al "federalismo":

1 - Subrayar los objetivos o los fines del federalismo económico (promoción del interior, etc.) y buscar los medios para alcanzarlos, sin modificar el esquema gobierno nacional-gobiernos provinciales. /

///

///

En esta categoría entrarían medidas tales como el traslado de la Capital Federal al interior, o de las sedes de organismos nacionales a ciudades/ del interior; la regionalización de los Bancos oficiales nacionales (Banco Nación, Banco Nacional de Desarrollo) a través de la fijación de carteras por regiones y su administración con participación de representantes de actividades de la zona; la reorientación del gasto y de inversión pública nacional en beneficio del interior; la promoción de cuencas hí-- dricas en el interior, etc.

2 - Subrayar el elemento fundamental del federalismo político, dado por el número y el nivel de las funciones desarrolladas por / los gobiernos provinciales en comparación con las desarrolladas por el / gobierno nacional. En este enfoque, pasa al lugar relevante el fortalecimiento de los gobiernos provinciales vis-à-vis el gobierno nacional, y / el análisis se centra en determinar las mejores condiciones de operación de los gobiernos provinciales. Pronto se descubre, en este camino, que / las variables fundamentales (incluso la capacidad técnica de administración provincial, habitualmente considerada como una restricción importante) son de índole financiera, máxime para el caso de provincias de base/ económica relativamente reducida.

La diferencia entre los dos enfoques puede visualizarse / a través del hecho fundamental de la importante discrepancia existente /

///

///

en los niveles de desarrollo entre las distintas regiones del país. De acuerdo al primer enfoque, se entendería por "federalista" una política que promoviera intensamente el desarrollo interior en su conjunto frente al área portuaria más desarrollada, y para ello se apelaría a todo el instrumental disponible a nivel del gobierno nacional: política tributaria, monetaria, crediticia, de gasto público nacional, de inversión de las empresas públicas nacionales, etc. En caso necesario, y para que esta política de redistribución territorial tuviera fuerza propia y continuidad, se trataría de hacer participar a los propios interesados en la conducción de los organismos correspondientes, o de establecer cupos mínimos por regiones, etc. En este enfoque, se estima que las fuerzas propias de los gobiernos provinciales son demasiado débiles como para emprender o desarrollar la acción necesaria. De tener éxito la política de descentralización territorial, al cabo del proceso se llegaría a contar con una base económica suficientemente fuerte en las diferentes regiones ("federalismo económico") como para sustentar la acción de autonomía real de los distintos gobiernos provinciales, llegando así a crear las condiciones para un efectivo federalismo político.

En el segundo enfoque, en cambio, el proceso se invierte. Se trata de reforzar el federalismo político, es decir la acción autónoma de los gobiernos provinciales, para que por la acción de ellos se ve-

///

///

hículfican las medidas necesarias para desarrollar las economías regionales y así lograr los objetivos de eliminación de los desequilibrios territoriales. Por supuesto, uno de los puntos a plantearse aquí es en qué medida es óptima la división territorial en provincias, habiéndose propuesto la creación de nuevas unidades territoriales, las regiones, como marco adecuado para este replanteo del sistema federal. Sin embargo, la experiencia pareciera estar demostrando el reagrupamiento de provincias /que/ en regiones, de ser factible, debe ser un proceso gradual que tenga su origen en el propio movimiento de las provincias correspondientes, y que de todas formas por bastante tiempo el eje central de la acción correspondiente ha de descansar en los gobiernos provinciales.

Es dentro de este concepto de federalismo que puede insertarse lo que se podría llamar el "federalismo fiscal", entendido como el conjunto de relaciones entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales en todo lo referente a la esfera fiscal. Sin entrar a dilucidar / el viejo problema de Finanzas Públicas de cuál es el elemento inicial, / si el gasto o el recurso, interesa aquí la distribución entre niveles de gobierno de ambos, de los gastos y de los recursos pero con especial énfasis en esta última distribución. Ello nos lleva a analizar un aspecto / especial de la distribución de recursos entre niveles de gobierno, que / es el régimen de coparticipación de impuestos. En este sistema, se con--

///

///

viene entre la Nación y las Provincias un arreglo por el cual la primera legisla y recauda ciertos impuestos nacionales, cuyo producido coparticipa a las segundas, en tanto éstas se obligan a no introducir gravámenes provinciales análogos al impuesto nacional coparticipado. Este régimen, que comenzó en la Argentina en 1935, ha ido creciendo en sus dimensiones cuantitativas hasta constituir en la actualidad la fuente de / prácticamente la mitad de los recursos totales de los gobiernos provinciales, lo cual habla a las claras de la importancia del mismo para las finanzas provinciales.

I.2.2. PRINCIPALES CUESTIONES DEL FEDERALISMO FISCAL

El diseño de las bases financieras adecuadas al funcionamiento de un sistema federal de gobierno implica tomar decisiones políticas simultáneas respecto a diversos aspectos (2). Estas decisiones pueden ser explícitas o implícitas, pero resultarán en definitiva en:

- (a) Decisión respecto al tamaño del sector gobierno consolidado (nivel central y nivel local en forma conjunta) dentro de la economía del país;
- (b) distribución de erogaciones y de recursos entre niveles de gobierno, y
- (c) asignación de erogaciones y de recursos entre los distintos gobiernos locales.

El primer problema se refiere a la asignación de recursos entre la provisión de bienes privados (por parte del sector privado) y / de los bienes públicos (por parte del Gobierno) para la economía global; la contrapartida de esta decisión de producción de bienes privados vs. / bienes públicos está dada por su financiamiento, que implicará la asignación de recursos financieros al sector privado o al sector Gobierno para respaldar aquella decisión. Si bien en este trabajo no se analizará esta cuestión, deberá tenerse in mente que detrás de las decisiones de finanzas públicas adoptadas pueden explorarse sus repercusiones respecto a la

///

///

mayor o menor preponderancia de un tipo de bien (bien privado vs. bien / público), y por lo tanto del mecanismo de provisión (sistema de mercado / o de presupuesto público, respectivamente). Más concretamente, recursos / adicionales recibidos por un Gobierno (vgr. de una Provincia por parte / del Gobierno federal) puede ser utilizado en aumentar la provisión de / bienes públicos o en aumentar la provisión de bien privado (a través de / la reducción de tributos u otros mecanismos que impliquen detracción de / recursos del sector privado), o ambas cosas a la vez en diferentes pro-- porciones.

Los otros dos problemas están más directamente relaciona- dos al análisis de los aportes recibidos por un Gobierno Provincial pro- venientes del Gobierno Federal.

El problema de distribución de erogaciones y recursos en- tre niveles de gobierno aparece con mayor precisión en el caso de un / país de estructura federal, donde los gobiernos de segundo nivel (las / Provincias argentinas, los Estados norteamericanos, los cantones suizos, los Länder alemanes) tienen autonomía política respecto al gobierno de / primer nivel. En el caso en que la Constitución federal haya establecido una clara delimitación de funciones y de recursos exclusivos para cada / nivel de gobierno, la única cuestión concerniría al análisis de los cri- terios óptimos para dicha distribución; en la práctica, salvo algunas /

///

///

funciones y algunos recursos asignados en forma exclusiva a un nivel de gobierno (vgr. funciones de defensa nacional y de relaciones exteriores/ e impuestos al comercio exterior, reservados 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 nive- / les de gobierno; por citar un sólo caso, la Constitución de Australia de / 1901 estableció que tres cuartas partes de la recaudación de los tribu- / tos federales exclusivos (impuestos aduaneros y sobre las ventas) se dis- / tribuirían 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 vis-à / vis el Gobierno Federal y de las transferencias financieras requeridas/ del Gobierno Federal a los gobiernos locales, debe decidirse (explícita/ o implícitamente) el tamaño y composición de las erogaciones y recursos/ de cada Gobierno local y la distribución de los aportes federales entre/

///

///

Los Gobiernos Locales.

Según las decisiones adoptadas, puede darse una coincidencia entre el total de erogaciones asignados a un nivel de gobierno y el total de recursos asignados a dicho nivel de gobierno o no. En el primer caso, de total coincidencia - que puede ser un objetivo deliberado o una mera casualidad - no sería necesaria ninguna transferencia de fondos entre niveles de gobierno, pero de todas formas quedarían planteadas ciertas relaciones financieras intergubernamentales - respecto a distribución de funciones y a coordinación de recursos - que requerirían un enfoque de "coordinación financiera" entre niveles de gobierno. En el segundo caso, de falta de coincidencia entre el total de erogaciones y el total de recursos de un nivel de gobierno, claramente resultaría necesario articular algún sistema de transferencias de fondos del nivel superavitario al nivel deficitario, a fin de implementar las decisiones fijadas respecto a asignación de responsabilidades y recursos entre niveles de gobierno. De la misma forma, aún cuando se decidiera igualar el total de erogaciones y de recursos del conjunto de gobiernos locales, podría darse el caso de que dicha relación no se alcanzara para cada uno de los gobiernos locales individuales, por lo que debería preverse un mecanismo de transferencia de fondos "horizontal" de los gobiernos locales superavitarios a los deficitarios.

///

///

En lo que sigue se tocará brevemente el tema del tamaño / del sector público consolidado (punto I.2.3.) para luego formular una / breve reseña de los principales resultados teóricos disponibles respecto a los dos problemas centrales más arriba indicados: la distribución de / erogaciones y de recursos entre niveles de gobierno y la asignación de / erogaciones y de recursos entre los gobiernos locales.

I.2.3. EL SECTOR PUBLICO DE LA ECONOMIA:

TAMAÑO Y EVOLUCION.

Como punto de partida, conviene fijar un concepto básico a utilizar a lo largo del Estudio, el referente al Sector Público (consolidado), dentro del cual se ubicará el nivel de Gobierno Nacional y / el nivel de Gobierno Provincial.

Una decisión fundamental, que no será aquí objeto de mayor análisis, pero que indudablemente condicionará permanentemente los / resultados a que se vaya arribando, se refiere al tamaño del Sector Público en la economía. Dicho tamaño - que operativamente admite diferentes formas de cuantificación - se refiere conceptualmente a la asignación de los recursos totales de la economía (sea por el lado de la propiedad o de la utilización de los factores productivos, sea por el lado de la generación o de la utilización de los bienes) entre el sector público y el sector Privado. Dentro del sector público, a su vez, pueden / distinguirse conceptualmente dos tipos de organismos diferenciados: el / denominado Gobierno General, que agrupa organismos que proveen bienes / públicos, y las Empresas Públicas que producen bienes privados.

El Gobierno General tiene a su cargo la prestación de servicios que no podrían ser provistos por el sector privado, y que la doctrina denomina como "bienes públicos" o "bienes sociales". En el caso de

///

los bienes públicos puros, se trata de bienes que tienen (simultáneamente) las siguientes características:

- a) Son bienes de consumo conjunto, en el sentido de que el consumo de una persona adicional no interfiere la utilidad recibida por los demás consumidores, ni el retiro / de un consumidor beneficia a los restantes; esta característica también se denomina como de ausencia de rivalidad en el consumo. Esta característica los diferencia de los bienes privados, en los cuales el aumento del / consumo de una persona significa una reducción de las / posibilidades de consumo de otra persona; el consumo es individual, y los bienes son rivales en el consumo;
- b) son bienes para los cuales no se puede aplicar el "principio de exclusión"; el organismo que los provee no puede (sea por imposibilidad física o por conveniencia económica) excluir a algunos consumidores del uso del bien, una vez que éste es provisto. En cambio, en los bienes/ privados se puede aplicar el principio de exclusión, en el sentido de restringir la cantidad o incluso eliminar por completo del servicio a un consumidor determinado;

///

///

c) son bienes cuyos beneficios son indivisibles entre los usuarios; en cambio, en los bienes privados los beneficios son divisibles.

Dadas las características de los bienes públicos recién / descritas, (especialmente la enunciada en b) su provisión no puede realizarse a través del mecanismo de mercado: en ausencia del Estado los / oferentes no pueden cobrar por la prestación del servicio debido a la no aplicación del principio de exclusión; el consumidor, que no paga no puede ser excluido del uso del bien, y por lo tanto, el oferente carece de / la posibilidad de cobrar su producción a cada usuario individualmente ni los usuarios están dispuestos a revelar sus verdaderas preferencias (dado el carácter de consumo conjunto, cada consumidor puede especular mostrando falta de interés por el bien contando con poder luego usufructuar lo una vez que ^{/se/} provea al grupo por la demanda de los restantes miembros). Por lo tanto, la única solución consiste en la provisión de estos bienes públicos a través del mecanismo del presupuesto: el Estado decide qué / bienes públicos y en qué cantidades se van a proveer, e independientemente decide cómo y en qué proporción han de contribuir cada uno de los / miembros del grupo para financiar los costos de producción de dichos bienes públicos.

A diferencia del Gobierno General, las Empresas Públicas/

///

///

proveen bienes privados. Estos bienes en el caso puro presentan estas características:

- (a) De consumo individual o sea rivales en el consumo;
- (b) para los cuales se puede aplicar el principio de exclusión y
- (c) cuyos beneficios son divisibles entre los consumidores del bien. De hecho, estos bienes podrían ser producidos por empresas privadas (e incluso en muchos casos son producidos concurrentemente por empresas privadas); son producidos por empresas públicas por razones de diferente orden (magnitud del capital invertido, alto riesgo, monopolios de tipo natural o tecnológico, motivos de defensa nacional, etc.).

Para el análisis de la evolución en el tiempo del sector público, o para la comparación entre países en un determinado momento, / se utilizan coeficientes para medir el "tamaño del sector público" ./ Operativamente existen diferentes coeficientes, según la definición concreta utilizada. Sin pretender ser exhaustivo, se mencionan a continuación los principales coeficientes utilizados:

///

///

(a) Por el lado de las erogaciones:

Gasto Público

Producto Bruto Interno

Este es el coeficiente más utilizado. Si comprende únicamente al Gobierno General, el numerador registra el total de erogaciones, tanto corrientes como de capital; se aconseja excluir del numerador los gastos de transferencia y por lo tanto trabajar únicamente con los llamados "gastos exhaustivos", es decir, aquellos que tienen como contrapartida flujos de bienes o de factores productivos reales, y que por lo tanto al ser utilizados por el sector público dejan de estar a disposición del sector privado. Si se incluyen las Empresas Públicas, en el numerador es necesario adicionar todas las erogaciones (tanto corrientes como de capital) de las mismas.

Si bien es el coeficiente más habitualmente utilizado, / adolece de varios inconvenientes. El más importante consiste en la heterogeneidad conceptual entre el numerador y el denominador, que lleva a / que el coeficiente no sea representativo de la participación del sector / público en la economía global. Ello debido a que la aplicación de igual / definición para medir el "tamaño" del sector privado, arrojaría un coeficiente cuya suma con el del "tamaño" del sector público sería superior a

///

///

la unidad: el gasto total (en el sector público y en el sector privado) es superior al P.B.I., pues incluye transacciones intermedias que se cancelan en el cálculo del P.B.I.

De la misma forma, existen otros coeficientes (como en / el HANSEN, o el del Manual del Fondo Monetario Internacional) (3) que / eliminan del numerador algunas transacciones, pero sin llegar a obtener definiciones que satisfagan el requisito de consistencia recién mencionado.

(b) Por el lado de los bienes y servicios disponibles

Consumo GG + Inversión GG + Inversión EP

Bienes y Servicios Disponibles

Este es el coeficiente basado en la distribución del flujo final de bienes anualmente a disposición de la economía. El denominador (BSD) se obtiene restando al P.B.I. el saldo de la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) para arribar al total de bienes que pueden utilizar los residentes en el período; el numerador indica los / bienes absorbidos por el sector público: en el caso del Gobierno General, tanto las erogaciones de consumo como las incorporaciones de bienes de capital, y en el caso de las empresas, solamente estas últimas /

///

///

(ya que las empresas públicas, al igual que las privadas, no registran / gastos de consumo sino utilización intermedia de bienes y pago de factores productivos). Este coeficiente satisface el criterio de consistencia enunciado más arriba, ya que calculando con igual procedimiento el / tamaño del sector privado, se arriba a un coeficiente cuya suma con el / recien definido para el sector público, arroja un resultado igual a la / unidad.

(c) Por el lado del valor agregado:

Valor agregado en el Sector Público

P.B.I.

Este coeficiente también es consistente: el denominador / se obtiene por la suma de los valores agregados (diferencia entre valor / de producción de cada unidad económica y los insumos intermedios comprados a otras unidades económicas) de las unidades de producción (empresas, tanto privadas como públicas, y el Gobierno General); el numerador consiste en el valor agregado por el Gobierno General y por las Empresas Públicas. Debe hacerse notar que en el caso del Gobierno General, dado que se trata de bienes públicos para los cuales no existen precios de mercado / que permitan valuar la producción, el valor agregado se define operativamente (siguiendo la metodología tradicional de los expertos en contabili-

///

///

dad social) por el lado del pago de factores productivos; dada la dificultad de valuación del capital y de los recursos naturales que componen el patrimonio del Gobierno, en la práctica se toma únicamente la remuneración del factor trabajo como representativo del valor agregado por el Gobierno General.

(d) Por el lado de la utilización de factores productivos:

Menos usual, pero conceptualmente importante, es este enfoque de medición por el lado de los factores productivos utilizados; / dados los problemas de medición, en la práctica el único disponible se / refiere al factor trabajo:

Personal ocupado en el Sector Público

Personal ocupado en la economía global

Este coeficiente también es consistente.

(e) Presión tributaria:

Sí bien no es estrictamente una medición del tamaño / del sector público, es un indicador suficientemente importante para el / presente Estudio como para introducirlo aquí:

///

///

Recaudaciones Tributarias

P.B.I.

Pese a su intensa utilización, este coeficiente no es consistente; su complemento a la unidad no es representativo del ingreso disponible para el sector privado (vgr. la parte de recaudación tributaria - como el caso de los aportes de seguridad social - que tiene como destino/ los pagos de transferencias no afectan en términos netos el ingreso disponible del sector privado).

En conclusión: algunos coeficientes (b, c y d) son consistentes, y señalan la proporción de la economía global representada por el sector público (en cuanto a utilización final de los bienes disponibles, a la generación del valor agregado o al uso de factores productivos, respectivamente); los demás coeficientes (a - incluyendo el indicador HANSEN y el del F.M.I. - y e) son inconsistentes, y el P.B.I. utilizado como denominador responde únicamente a un patrón de comparación o numéraire, especialmente útil para corregir variaciones en el tamaño real de la economía y/o en las diferencias de niveles generales de precios entre distintos periodos. Sin embargo, en la práctica son los más utilizados por razones de disponibilidad de la información requerida.

Hasta aquí se han mencionado los coeficientes que permiten

///

///

cuantificar el tamaño efectivo del sector público. De igual manera, se / pueden utilizar conceptos similares (los mismos que los enunciados, pero para el numerador únicamente) para cuantificar la evolución de los niveles absolutos del sector público. En este caso, resulta importante - en presencia de alta inflación - resolver satisfactoriamente el problema / del ajuste de las cifras en valores nominales para expresarlas en valores constantes (precios de un año base). En la práctica el problema resulta complejo porque la inflación no resulta pareja para los distintos / tipos de agregados, e incluso puede empíricamente registrarse una correlación entre nivel de inflación y dispersión de precios relativos. La solución más habitual consiste en deflactar las series de valores nominales por un único índice de precios, pero obviamente los resultados resultan sensibles a la elección del índice a utilizar; alternativamente, / para cada categoría de erogaciones se aplica un índice de precios específico, el que resulte más apropiado a la misma (vgr. un índice para erogaciones en personal, otro para bienes y servicios no personales, otro para bienes de capital, etc.).

Finalmente, todo lo dicho hasta este momento se refiere / al aspecto descriptivo (cuantitativo). Desde el punto de vista normativo, se plantea el problema del llamado "tamaño óptimo del sector público", o

///

sea los criterios para definir el nivel absoluto y la evolución en el tiempo del sector público de forma de maximizar el bienestar social, y los mecanismos para que la sociedad pueda arribar a la solución óptima. Este es un tema central de la teoría de las Finanzas Públicas, cuya reseña excedería por completo las posibilidades de estos comentarios introductorios; por su relevancia directa para la exposición posterior, se mencionan algunos resultados generalmente aceptados:

- (a) En el caso de bienes públicos, la cantidad consumida es igual para todos; dada la diferencia de ingresos y de gustos, las tasas marginales de sustitu---ción (de consumo entre bienes públicos y bienes privados) no coinciden; la curva de demanda total debe obtenerse por suma vertical (para la misma cantidad de bienes consumidos, a diferencia del caso de los bienes privados, en que la curva de demanda total se obtiene sumando horizontalmente para el mismo precio enfrentado por todos los consumidores); el óptimo paretiano (máximo de bienestar social dada la distribu---ción del ingreso) se alcanza para la cantidad de ---bien público en el cual la suma de las tasas margina---les de sustitución en el consumo se iguala con la tasa marginal de transformación en la producción 4/;

//

(b) Este punto óptimo no puede alcanzarse por el libre juego del mercado, sino que exige un proceso político de decisión presupuestaria (erogaciones y recursos coactivos para financiarlas). Las condiciones bajo las cuales un determinado proceso político (vgr. votación en el sistema democrático) asegura la obtención del óptimo, resultan sumamente complejas por la interacción de los diversos intereses en juego (los votantes individuales, los dirigentes políticos como candidatos o como representantes electos, los funcionarios públicos de carrera, los grupos de presión o de intereses) y por las diversas imperfecciones de los procesos políticos concretos, en que las decisiones de finanzas públicas aparecen entrecruzadas con otras decisiones de muy diverso tipo;

(c) Dos "modelos ideales" de proceso político son interesantes:

(c₁) En un modelo extremo, que podría identificarse con el del "despotismo ilustrado", el dirigente (o el grupo dirigente) persigue únicamente el bienestar social, sin ninguna consideración por sus intere---

//

ses o preferencias personales (o las del grupo); tiene la totalidad del poder asegurada, así como la omnisciencia respecto a las necesidades y preferencias de cada uno de los habitantes, y a las posibilidades técnicas de producción de los distintos bienes (públicos y privados). En esas condiciones, se puede llegar al óptimo social a través del tamaño del sector público que maximice el bienestar social;

(c₂) Otro modelo más realista, correspondería al sistema político de democracia representativa; se supone que los candidatos buscan llegar al poder (y -- mantenerse en él) ofreciendo alternativas que tengan la máxima probabilidad de reunir los votos mayo ritarios; los electores votan al candidato que le o frece la alternativa que mejor satisface sus preferencias (en este caso concreto entre bienes públi-- cos y bienes privados); la delegación en un número reducido de representantes electos permite el regateo en pequeños números entre estos últimos, que -- pueden arribar a un compromiso que permita conver-- gir a una solución que satisfaga a la mayoría; la

//

perspectiva de re-elección y la publicidad del voto obliga a cada representante a no apartarse excesivamente de las preferencias de su base electoral. En este modelo se llega a un resultado aproximado al óptimo social, por vía de un mecanismo de revelación de preferencias a través -en el caso bajo análisis- de la votación de gastos públicos e impuestos coactivos (en lugar del mecanismo de mercado para bienes privados a través de la decisión individual del consumidor de comprar determinada cantidad ante el precio fijado, y pagar voluntariamente dicho precio). Sin embargo, en este modelo se advierten numerosas fuentes de posibles desvíos entre el resultado del proceso político y el óptimo social: imperfecciones debido a la falta de información, diferencias en el financiamiento de las campañas electorales, adhesiones personales o de otro tipo independientes de las plataformas propuestas; lentitud del mecanismo de castigo de las desviaciones de los representantes elegidos respecto a las promesas preelectorales; asimetría entre el interés personal del representante y el interés general de la comunidad; interferencias de los funcionarios y administradores no electivos, con sus propios intereses personales o de sector; etc.

I.2.4. NIVELES DE GOBIERNO DENTRO DEL SECTOR PUBLICO:

MEDICION

En un país de estructura federal, existen distintos niveles de gobierno; en el caso específico de la República Argentina, se pueden distinguir los niveles: (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 niveles de Gobierno cuentan con poderes regulados 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 nivel nacional (o central, o federal) constituido por el Gobierno Nacional, y el nivel 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.

La descripción cuantitativa del tamaño y de la evolución de los distintos niveles de gobierno sigue en principio los mismos métodos expuestos anteriormente para el Sector Público en general. Así, sería posible -de contar con la información requerida- hablar del tamaño del Sector Público Provincial, medirlo a través de los diferentes indicadores explicados, analizar la evolución de las erogaciones y de los recursos del sector público provincial; distinguir entre Gobierno General y Empresas Públicas dentro del Sector Público Provincial; comparar el tamaño del Sector Público Provincial con el del Sector Público Nacional; y su evolución en el tiempo, etc. Para no repetir conceptos, se expondrá a continuación únicamente los nuevos problemas planteados por la apertura del Sector Público entre diversos niveles de gobierno; en lo que sigue se utilizarán en forma intercambiable los términos "Sector Público" o "Gobierno General".

El principal aspecto concierne a las transferencias intergubernamentales. Dichas transferencias introducen una ambigüedad en las definiciones. 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. Para observar mejor la cuestión, conviene presentar un ejemplo numérico simple:

//

1 - GOBIERNO NACIONAL

<u>EROGACIONES</u>	<u>85</u>	<u>RECURSOS</u>	<u>85</u>
ESPECIFICAS	60	PROPIOS	85
TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS PROVINCIALES	25		

2 - GOBIERNOS PROVINCIALES

<u>EROGACIONES</u>	<u>40</u>	<u>RECURSOS</u>	<u>40</u>
ESPECIFICAS	40	PROPIOS	15
		TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DEL GOBIERNO NACIONAL ..	25

3 - SECTOR PUBLICO (CONSOLIDADO)

<u>EROGACIONES</u>	<u>100</u>	<u>RECURSOS</u>	<u>100</u>
ESPECIFICOS G.N.	60	PROPIOS G.N.	85
ESPECIFICOS G.P.	40	PROPIOS G.P.	15

En el proceso habitual de consolidación de niveles de gobierno, se procede a eliminar las transacciones internas al sector público; en el ejemplo recién presentado, se cancelan las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales (por importe de 25) que

//

figuran como erogaciones en el nivel nacional y como recursos en el nivel provincial. El resultado obtenido permite visualizar que (en el ejemplo numérico) la importancia relativa del nivel nacional es del 60 % respecto a erogaciones (específicas, es decir, netas de transferencias a otros niveles de gobierno), y del 85 % respecto a recursos (propios, es decir, neto de transferencias de otros niveles de gobierno).

Sin embargo, este procedimiento habitual de consolidación del sector público, si bien arroja resultados importantes, como los recién ilustrados, 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 categórico (atadas a la realización de determinada categoría 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 público por nivel de gobierno incluir las transferencias dentro de las erogaciones del nivel que efectivamente toma la decisión:

//

<u>EROGACIONES SECTOR PUBLICO</u>	<u>100</u>
<u>GOBIERNO NACIONAL</u>	<u>85</u>
ESPECIFICAS GOBIERNO NACIONAL	60
MAS	
TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES	25
<u>GOBIERNOS PROVINCIALES</u>	<u>15</u>
ESPECIFICOS GOBIERNO PROVINCIAL.....	40
MENOS	
EROGACIONES FINANCIADAS CON TRANSFE-	
RENCIAS DISCRECIONALES	25

Hasta aquí se ha observado el caso extremo de que la totalidad de las Transferencias del Gobierno Nacional sea de tipo discrecional. En el otro extremo, se ubicaría el caso en que la totalidad de las transferencias sea 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 descrito anteriormente para la consolidación (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.

Como resultado final del análisis del presente punto, se advierte la necesidad de un análisis cuidadoso del rol a asignar a las transferencias de recursos entre niveles de gobierno, para arribar a resultados significativos respecto al tamaño y a la evolución relativa de los distintos niveles de gobierno.

I.2.5. CRITERIOS TEORICOS EN EL ANALISIS DE LAS DECISIONES

VINCULADAS CON LA COMPOSICION POR NIVELES DE GOBIERNO:

BREVE RESEÑA.

El tema de los criterios óptimos de asignación de las funciones (y por lo tanto de los gastos) y de los recursos (especialmente de los tributarios) han recibido bastante 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; concretamente, la discusión se referirá al Gobierno General.

I.2.5.1. EFICIENCIA EN LA ASIGNACION DE RECURSOS

El principal interés de los avances teóricos registrados en las últimas dos décadas en el tema del federalismo fiscal (5), se refiere a las condiciones para que la composición por niveles de gobierno del sector público en un país federal sea eficiente, vale decir, alcance el óptimo social desde el punto de vista de la asignación de recursos; por lo tanto, el centro del análisis ha estado constituido por la rama de las Finanzas Públicas "de servicios" (en el sentido de MUSGRAVE), 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.

El punto de partida para una justificación económica de una estructura federal con dos (o varios) niveles de gobierno parte de la base de una definición de los bienes públicos, a que se aludió en el punto 5.23. En el análisis tradicional, se planteaban los dos casos extremos: el bien privado, de consumo individual, y el bien público, de consumo conjunto por parte de toda la comunidad (nacional); en tal caso, los beneficios del bien público no son divisibles territorialmente (vgr. defensa nacional) y por lo tanto la única forma de organizar la provisión del bien público es a través de un único Gobierno Nacional. Sin embargo, en la práctica, gran parte de los bienes públicos (especialmente los llamados "bienes preferentes", tales como educación, salud, vivienda, etc.) tienen beneficios con una incidencia territorial delimitada. Ello implica, no sólo la posibilidad, sino la eficiencia de la prestación de dichos servicios por parte de gobiernos con jurisdicción territorial menos extensa que la totalidad del país. Como el resultado que se acaba de mencionar es fundamental, conviene desarrollarlo y justificarlo con cierto grado de detalle.

En sí la introducción de bienes públicos "regionales" (para denominar a los bienes públicos cuyos beneficios tienen una incidencia territorial para un área menor al espacio nacional, por oposición a los bienes públicos "nacionales") no significa automáticamente la nece

sidad de gobiernos locales que los presten; en un país unitario, el Estado Nacional proveería dichos bienes, financiados -aplicando el principio de beneficio- en proporción a los beneficios recibidos por cada contribuyente; por lo tanto en un Estado unitario, sería posible la aparición de diferentes niveles regionales de prestación de un cierto servicio, con una correlativa diferente presión tributaria entre las diversas regiones; la igualación (territorial) entre beneficio (regional) -- marginal y costo (regional) marginal aseguraría el nivel óptimo del gasto público en cada región; no existiría redistribuciones territoriales a través de estos bienes públicos "regionales".

Sin embargo, en esta situación el arreglo federal aparece como una garantía de una completa operación del mecanismo recién indicado. La existencia de gobiernos locales elegidos por (y responsables ante) las respectivas comunidades provinciales, y la aplicación estricta de la restricción presupuestaria para cada gobierno local, permite asegurar la solución más eficiente a través del mecanismo federal.

El paso siguiente del análisis se refiere al tamaño óptimo de las áreas servidas por cada gobierno local. Teóricamente la solución se deriva como caso especial de la llamada "teoría de los clubes" desarrolladas por JAMES BUCHANAN ^{6/}, cuyo punto de partida consiste precisamente en identificar los dos casos extremos; el bien privado puro y el bien público puro "nacional" como dos situaciones muy específicas de tamaño óptimo del "club" (o del grupo a ser servido): El primero (bien

privado puro) como aquél de tamaño óptimo igual a una unidad de consumo (familia), y el segundo (bien público puro "nacional") como el de tamaño óptimo infinitamente grande. Entre estos dos casos extremos, pueden presentarse un cierto número de situaciones intermedias, con tamaños óptimos de prestación del servicio para grupos más grandes que una familia pero más pequeños que la comunidad nacional.

En el modelo teórico mencionado, el tamaño óptimo del club (o grupo) depende de la interrelación de dos factores básicos (suponiendo para eliminar otras complicaciones, igualdad del ingreso per cápita y de los gustos de todos los consumidores y adoptando por el momento rendimientos constantes a escala): por un lado el costo per cápita del servicio es cada vez menor a medida que el tamaño del grupo aumenta; por el otro lado, a mayor tamaño del grupo comienzan a aparecer costos de aglomeración ("crowding"). En ausencia de éstos últimos, todos los bienes públicos serían del tipo "nacional" porque la reducción de costos per cápita del servicio seguiría indefinidamente a medida que el tamaño del grupo aumentara; pero los costos (crecientes) marginales de aglomeración tienden a poner un límite al tamaño óptimo del grupo.

Esa tendencia se refuerza una vez que se levanta el supuesto de identidad de gustos: a través de la existencia de gobiernos locales, es posible ajustar mejor la oferta de bienes públicos a los diferentes gustos (decisión entre bienes públicos y bienes privados, y decisión entre las diferentes clases y cantidades de cada uno de los bie-

nes públicos). 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 otra comunidad con preferencia hacia bienes privados podrá votar un presupuesto más reducido (con menores gastos públicos pero también menor -- presión tributaria). En conexión con este proceso, la eficiencia incluso puede aumentar a través del mecanismo primero ilustrado por CHARLES TIEBOUT ^{7/} : La minoría que no está satisfecha con el resultado de la votación, puede migrar ("votar con los pies") a otra comunidad más afín con sus gustos. El resultado final será la organización de comunidades locales de gustos relativamente homogéneos, donde la mezcla bienes públicos-bienes privados y la estructura de los bienes públicos provistos se adaptará mejor a las preferencias de los consumidores.

El levantamiento del supuesto de la igualdad de los ingresos per cápita trae nuevos problemas, pues obliga a considerar simultáneamente problemas de asignación de recursos (eficiencia) con problemas de distribución del ingreso (equidad); éstos últimos serán analizados más adelante (punto I.1.4,2).

Si inicialmente se acepta el criterio de neutralidad distributiva (territorial) en la operación del Gobierno (igualdad del "residuo fiscal" en el sentido de BUCHANAN ^{8/}), 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 pú--

blicos por tipos de servicio y niveles de prestación; sin embargo, en un contexto de migración, como consecuencia del proceso recién analizado, la aplicación del principio de beneficio en el financiamiento del gasto (para mantener la misma distribución del ingreso) tendría dos -- consecuencias: (a) Tender a homogeneizar las comunidades territoriales en términos de ingreso per cápita, y (b) tender a estimular la migración desde comunidades pobres a comunidades ricas, lo cual introduce un aspecto dinámico especial: Los pobres tendrán incentivos a migrar hacia comunidades más ricas, mientras que éstas tratarán de restringir la admisión de personas de ingresos más reducidos que el promedio de la comunidad local.

La introducción de costos de congestión (por congestión se alude al empeoramiento de la calidad del servicio a medida que el tamaño del grupo crece) refuerza el resultado anterior respecto a la mayor eficiencia de unidades de gobierno territorialmente más pequeñas.

El modelo desarrollado hasta este momento, presenta diversas dificultades que han sido extensamente debatidas en la literatura; por su importancia, deben mencionarse tres aspectos:

(a) - NUMERO DE NIVELES Y TAMAÑO DE GOBIERNOS DE UN MISMO NIVEL

Aceptando los resultados expuestos, se concluiría en la eficiencia de una composición del sector público que 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 común para varios servicios. Sin embargo, en la práctica, el número de niveles de gobierno está limitado a unos pocos (a lo sumo cuatro), de forma que los sistemas efectivamente existentes no necesariamente se adecúan en su totalidad al óptimo descrito. Además, 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.

(b) - EFFECTOS DE DERRAME

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 en el párrafo precedente, 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 coincidían 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 pres

tar un nivel de servicios inferior al óptimo social (nacional) si parte de los beneficios del mismo se derraman ("spillover") 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 principio 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 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.

(c) - ECONOMIAS DE ESCALA

La existencia de economías de escala en la prestación 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 unida-

des (locales). Básicamente, el factor económico fundamental radica en la existencia de costos fijos, que pueden resultar unitariamente menores a mayor tamaño de prestación. Si bien la existencia de economías de escala es una condición necesaria para asignar un servicio al nivel más elevado de gobierno, no es 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. 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.

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 (vgr. del gobierno nacional) a los niveles inferiores de gobierno (vgr. 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.

1.1.4.2. REDISTRIBUCION TERRITORIAL DE INGRESOS

La redistribución territorial de ingresos puede ser visualizada: (a) Como una consecuencia implícita de la redistribución personal del ingreso, o (b) como un objetivo explícito a alcanzar.

En el primer caso, la existencia de un sistema tributario progresivo a nivel nacional con fines de redistribución de ingresos entre personas, automáticamente tiene efectos de redistribución de ingresos entre regiones: Las regiones ricas estarán compuestas con una mayor proporción de personas de más altos ingresos, y por lo tanto aportarán proporcionalmente más, en tanto las regiones pobres tendrán menor proporción de personas de altos ingresos y por lo tanto contribuirán proporcionalmente en menor medida. De la misma manera, programas de gastos de tipo redistributivo tendrán un impacto proporcionalmente mayor en regiones pobres, con mayor cantidad (proporcionalmente) de beneficiarios. En cambio, a nivel de gobiernos locales, el efecto de redistribución territo--

torial entre regiones se bloquea, ya que cada gobierno local iguala recursos con gastos públicos. En presencia de discrepancias territoriales de niveles de ingreso, la operación del gobierno nacional tiende a generar automáticamente una redistribución territorial: El caso más simple sería aquél en que el gasto nacional per cápita fuera uniforme en todo el país, mientras que la presión tributaria también fuera uniforme (sistema tributario estrictamente proporcional); ello implicaría una redistribución territorial a favor de las regiones de más bajos ingresos. En cambio, de efectuar dicho gasto los gobiernos locales, se observaría que las jurisdicciones de mayores niveles de ingreso tendrían gasto per cápita mayor y/o presión tributaria menor que las jurisdicciones de menores niveles de ingreso. En definitiva, 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 distribución 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).

En definitiva, la doctrina arriba a la conclusión de que la función de redistribución del ingreso debe asignarse fundamentalmente al gobierno nacional.

I.1.4.3. ESTABILIZACION ECONOMICA

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) comparado 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 económica (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.

Debido a estas consideraciones, en general se estima que la función de estabilización económica debe ser asignada fundamentalmente al nivel nacional de gobierno.

I.1.4.4. OTROS CRITERIOS

Los criterios anteriormente reseñados son posiblemente los más importantes que integran la discusión más reciente, pero no necesariamente son los más significativos desde otros ángulos de análisis. A simple título ilustrativo, 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 representado por gobiernos centrales cada vez más importantes en un contexto de crecimiento del sector público consolidado; las ventajas políticas derivadas 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; la posibilidad de atender mejor la diversidad de preferencias y características regionales a través de gobiernos locales familiarizados con el respectivo medio, etc.. Por otro lado, es necesario también anotar la misión integradora cumplida por el gobierno nacional, que debe enfrentar problemas que exceden en magnitud y significado la simple sumatoria de los problemas enfrentados por los gobiernos locales.

**I.2.6. CRITERIOS TEORICOS EN EL ANALISIS DE LAS DECISIONES VINCULADAS
CON LA ASIGNACION ENTRE GOBIERNOS LOCALES: BREVE RESEÑA.**

Las razones que explican la diferente composición entre niveles de gobierno de las erogaciones y de los recursos (usualmente, el exceso de recursos sobre erogaciones para el nivel federal, y el exceso de erogaciones sobre recursos al nivel local) implican también la distribución entre cada uno de los gobiernos locales de las eventuales transferencias desde (o hacia) el gobierno federal. Se efectuará por lo tanto una breve mención de los distintos argumentos, y en cada caso de las implicancias respecto a la distribución secundaria de los aportes federales 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:

- 1) - En gran parte de los tributos modernamente más significativos existen 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 (vgr. 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 (vgr. 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 gobier

//

no local (vgr. 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 ^{9/}; de la misma manera, las erogaciones necesarias para alcanzar determinados objetivos (vgr. 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 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.

Cada uno de estos requerimientos de intervención del gobierno federal, implica distintos criterios de distribución de recursos entre los gobiernos locales.

I.3. LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA DENTRO DEL REGIMEN DE COORDINACION FINANCIERA DE GOBIERNO.

El sistema de coparticipación impositiva es uno de los posibles mecanismos para resolver el problema de la coordinación financiera en el caso de coexistencia de diversos niveles de gobierno dentro de un mismo país. Por lo tanto, a fin de apreciar debidamente las características y limitaciones de los regímenes de coparticipación impositiva, es útil reseñar los más importantes mecanismos alternativos.

I.3.1. Distintos esquemas posibles de coordinación financiera.

En lo que sigue, esta reseña se centrará en la clasificación proveniente de los estudios alemanes, que en nuestro país ha divulgado el Dr. Dino JARACH ^{10/}; la misma será complementada con algunos otros mecanismos particularmente utilizados en la experiencia anglosajona ^{11/}.

Toda esquematización en una materia tan compleja necesariamente debe sacrificar las múltiples posibilidades y matices para subrayar los aspectos fundamentales. Como se podrá apreciar a continuación, la instrumentación práctica de un régimen puede ser tal que se asemeje considerablemente a otro de los regímenes. De todas formas, como una primera aproximación ^{12/}, resulta útil distinguir en principio cinco meca-

mismsos alternativos de coordinación financiera:

- 1) - el método de concurrencia de fuentes;
- 2) - el método de separación de fuentes;
- 3) - el método de cuotas adicionales;
- 4) - el método de participación; y
- 5) - el método de asignaciones.

I. El método de concurrencia de fuentes.

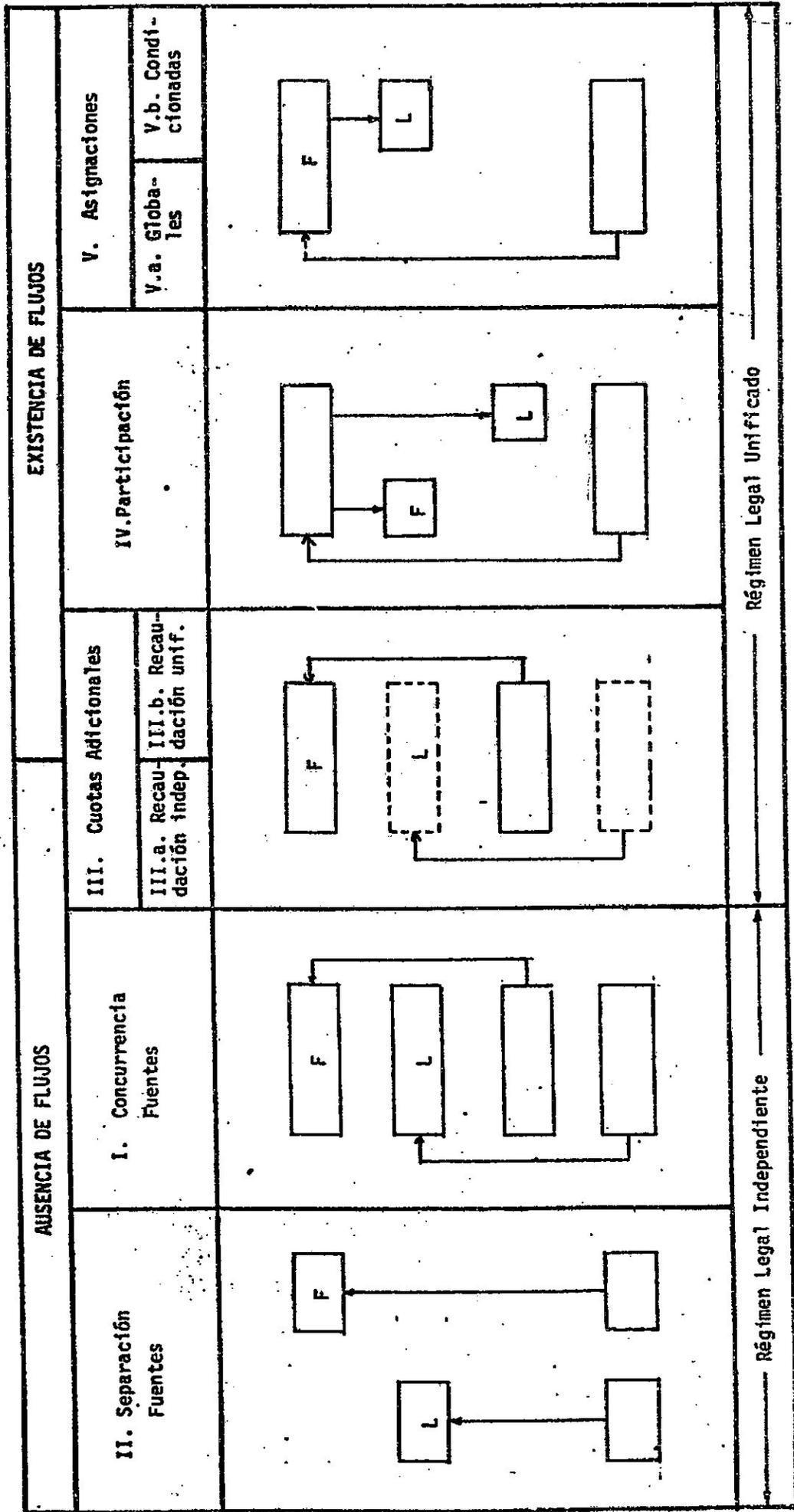
El método más simple de todos consiste en no establecer ninguna restricción al uso por parte de cada nivel de gobierno del tipo de fuentes de recursos, ni del nivel de utilización efectiva de las mismas. Por lo tanto (ver Gráfico I) cada nivel de gobierno utiliza -- las mismas fuentes, y la recaudación que obtiene la aplica a la financiación completa de sus propias erogaciones. Cada nivel de gobierno establece su propio régimen legal independiente (fijando las bases imponibles, las alícuotas, etc. de cada tributo) y decide el tipo y nivel de prestación de cada servicio y el tipo y nivel de utilización de cada -- fuente de recurso; no se producen transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

II. El método de separación de fuentes.

Por vía constitucional (o por acuerdo) se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de

//

GRAFICO I - MECANISMOS DE COORDINACION FINANCIERA



tributos, no pudiendo un nivel de gobierno establecer los reservados en exclusividad a los otros niveles de gobierno. Cada gobierno decide, dentro de sus recursos exclusivos, el nivel efectivo de utilización de cada uno de ellos; tampoco en este método hay transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

III. El método de cuotas adicionales.

Este método es una variante del método de concurrencia de fuentes, en el sentido de que cada nivel de gobierno tiene poder tributario sobre todos los recursos. Pero el nivel inferior de gobierno ejerce el suyo a través de la fijación de alícuotas suplementarias al tributo legislado y recaudado por el nivel nacional. Puede el gobierno local (III.a) recaudar directamente su propio tributo (con régimen legal unificado en cabeza del gobierno central en cuanto a la fijación de la base imponible) o alternativamente (III.b) puede el gobierno central también recaudar el tributo local y distribuir lo producido en cada jurisdicción al respectivo gobierno. En cuanto a política fiscal, el gobierno local únicamente podría variar las alícuotas adicionales de cada tributo.

IV. El método de participación.

En este método, se unifica la recaudación de un tributo (o de un grupo de tributos; en este último caso la doctrina habla de u-

na "unión tributaria") en cabeza del gobierno central, con participación de la recaudación obtenida a los gobiernos locales. Esta participación puede distribuirse según los montos recaudados en cada jurisdicción (en cuyo caso se acerca al método de cuotas suplementarias) o con otros criterios.

V. El método de asignaciones.

En este método, la recaudación se unifica en cabeza del gobierno central; del producido, el gobierno central puede destinar una parte a asignaciones de fondos a los gobiernos locales. Estas asignaciones pueden ser globales ("block grants") o puede ser condicionales (-- "grants-in-aid"); en este último caso la condición puede referirse al destino que el gobierno local debe dar a los fondos ("categorical grant") a la contrapartida de fondos propios que el gobierno local destine ("matching grant") o a ambos.

Estos cinco mecanismos, presentados en forma pura, admiten una serie de matices. Puede observarse que un sistema de asignaciones globales con montos y distribución entre gobiernos locales fijados a priori y de funcionamiento automático, se acerca mucho al sistema de participación; de la misma forma, un sistema de cuotas adicionales con recaudación unificada y con un tope máximo para las alícuotas adicionales de los gobiernos locales fijado por el gobierno central se acerca mucho al sistema de participación; como tercer ejemplo, un sistema de -

cuotas adicionales con concurrencia de fuentes pero con gobiernos locales que definen la base imponible para su tributo de acuerdo a la norma legal del tributo central con algunas adaptaciones (vgr. incluyendo o excluyendo ciertos rubros) se aproxima bastante al sistema de alcuotas adicionales con recaudación independiente.

En la práctica, puede darse una combinación de diversos métodos; por ejemplo, algunos tributos pueden ser exclusivos para el gobierno nacional, otros exclusivos para los gobiernos locales, otros concurrentes con utilización por ambos niveles de gobierno, otros concurrentes para los cuales se aplica el método de unificación de recaudación y participación de su producido y finalmente el gobierno central acordar diversos tipos de asignaciones a los gobiernos locales.

El esquema hasta aquí explicado deja de lado otros posibles mecanismos de coordinación financiera entre niveles de gobierno, tales como:

- a) - la deducción de tributos: cada nivel de gobierno, al establecer la base imponible de su tributo (vgr. impuesto a la renta del gobierno federal) puede excluir los montos efectivamente pagado de impuestos a otros niveles de gobierno (en el ejemplo, permitir deducir el impuesto local inmobiliario o a los automotores en la determinación de la renta neta imponible);

- b) - el crédito tributario ("tax credit"): el gobierno federal puede computar (total o parcialmente) como pago a cuenta del tributo central, los montos efectivamente pagados por tributos locales. Este mecanismo permite, a igual carga tributaria del contribuyente, aumentar las alícuotas del tributo provincial, lo cual termina asemejándose de alguna manera al efecto del método de alícuotas suplementarias, con la recaudación sacrificada por el gobierno federal siendo captada por los gobiernos locales en proporción a la recaudación en cada jurisdicción (si los gobiernos locales aprovechan la oportunidad creada por el crédito tributario federal para aumentar sus propias alícuotas; en caso contrario, el contribuyente recibirá una reducción de la carga tributaria conjunta);
- c) - el tratamiento tributario de las propiedades y actividades de cada nivel de gobierno por los otros niveles de gobierno. Como caso importante, puede mencionarse el tratamiento tributario de las empresas públicas nacionales, así como el de las propiedades inmobiliarias de organismos del gobierno nacional.

Como puede verse en el Gráfico, algunos métodos implican la ausencia de flujo de fondos entre niveles de gobierno (I, II y III a) mientras que los restantes significan flujos de fondos del gobierno central a los gobiernos locales, de distinta distribución entre estos últimos de acuerdo a cada mecanismo (III.b, IV y V). En cuanto a la unificación o independencia entre niveles de gobierno, puede observarse que el régimen legal es fijado independientemente para los métodos I y II; en el resto el régimen legal es unificado en cabeza del gobierno central, con fijación de alícuotas exclusivamente por el gobierno central (IV y V) o por ambos niveles de gobierno en forma independiente (III.a); la recaudación puede ser independiente (III.a) o unificada (III.b, IV y V).

Para poder evaluar los distintos métodos alternativos de coordinación financiera, es necesario primero contar con una nómina de los criterios de evaluación a aplicar. En el punto siguiente (I.3.2.) se identifican los criterios más usuales de evaluación, y luego se aplica dichos criterios a los métodos recién descriptos (punto I.3.3.).

I.3.2. Criterios de evaluación de los mecanismos alternativos de coordinación financiera.

Cada método de coordinación financiera puede resultar satisfactorio desde cierto punto de vista, y presentar inconvenientes desde otro punto de vista. Por ello podrían identificarse estos criterios de evaluación según los objetivos perseguidos:

//

1) - Autonomía fiscal de los gobiernos locales.

Un objetivo a alcanzar sería asegurar la máxima autonomía de los gobiernos locales en término de sus decisiones fiscales. El máximo de autonomía se alcanzaría cuando el gobierno local puede decidir en forma totalmente independiente los tipos de recursos y el grado de utilización de cada uno de ellos (base imponible, alícuotas) así como la composición del gasto realizado por el gobierno local; las únicas restricciones serían: el tamaño de la economía y la utilización decidida por el gobierno central de sus recursos propios (exclusivos o concurrentes).

2) - Responsabilidad fiscal.

Por este concepto se entiende la circunstancia de que el mismo gobierno que decide el monto y composición de las erogaciones, simultáneamente deba afrontar las consecuencias políticas de dicha decisión, a través de la fijación de tributos en la magnitud de las erogaciones aprobadas. Se supone que, en caso contrario, el gobierno puede estar inducido al derroche, -- sea sobreestimando el total de erogaciones requerida del gobierno local, sea descuidando la necesidad de minimizar los costos de la provisión de determinado bien público.

//

3) - Costo de recaudación.

Se trata de minimizar el costo de recaudación del conjunto de gobiernos, incluyendo:

- a) - los costos de recaudación propiamente dicho incurridos por los fiscos (personal, edificios, instrumental, formularios, etc.) y
- b) - los costos incurridos por los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias (incluyendo tiempo, asesoramiento, llenado de formularios, requerimientos contables especiales, etc.).

Desde el punto de vista de la comunidad, ambos son costos -- reales que deben tratar de minimizarse; el segundo tipo de -- costos, si bien no inciden monetariamente sobre el gobierno, deben computarse desde el punto de vista social.

4) - Equidad territorial horizontal.

Dos contribuyentes en iguales condiciones deben ser tratados uniformemente aunque están localizados en distintas provincias. Debe notarse que, en caso de distintos niveles de gasto, lo que debe igualarse es el "residuo fiscal", o sea la diferencia entre beneficios del gasto público y contribuciones al mismo.

La falta de equidad territorial horizontal, además del problema político que origina, significa consecuencias indeseables desde el punto de vista económico:

//

- a) - en el caso de personas, puede inducir a migraciones desde zonas de alta presión tributaria hacia "oasis fiscales";
- b) - en el caso de empresas, puede inducir a la relocalización de plantas productivas o a la adopción de cambios en los métodos de producción o de comercialización.

5) - Equidad territorial vertical

Si se postula como deseable un sistema tributario progresivo para el conjunto de gobiernos, la tributación independiente por parte de los gobiernos locales puede debilitar la progresividad, debido a las dificultades técnicas y jurídicas de implementar tributos locales progresivos.

6) - Política fiscal conjunta

Como se vió anteriormente, ciertas responsabilidades asignadas a la política fiscal (redistribución del ingreso, estabilización de la economía, crecimiento económico nacional, reducción de las disparidades económicas regionales) deben estar en manos del gobierno central, y no pueden ser encomendadas al libre funcionamiento de las decisiones independientes de los gobiernos locales. Un mayor fortalecimiento de los recursos provinciales respecto a los recursos nacionales, puede debilitar la posibilidad de realización de estas políticas -- fiscales propias del gobierno central.

7) - Guerras tributarias interprovinciales.

En el caso de ciertos tributos, la competencia interprovincial por la captación de actividades económicas -tal como la localización de plantas industriales- puede llevar a situaciones no deseables: la reducción de tributos locales por parte de algunos gobiernos puede llevar a los demás a imitar dicha conducta, con un resultado final nulo en cuanto al objetivo inicialmente perseguido y un costo fiscal grande para todos los gobiernos locales; sin embargo, la amenaza de una nueva guerra tributaria puede impedir a cada gobierno local el establecimiento de tributos que serían altamente necesarios para la provisión de bienes públicos requeridos.

8) - Traslación territorial de la carga tributaria local.

En algunos tributos locales, la posibilidad de traslación de la carga a contribuyentes residentes en otras provincias puede inducir a una elevada utilización de dichos tributos, captando así recursos que en realidad corresponderían a otros gobiernos locales.

I.3.3. Evaluación de cada esquema de coordinación financiera.

La aplicación de cada uno de los ocho principales criterios de evaluación reseñados en el punto I.3.2. a cada uno de los meca-

GRAFICO 11 - EVALUACION DE LOS MECANISMOS DE COORDINACION FINANCIERA

OBJETIVOS	(1)	(2)	(3)	(4) y (5)	(6)	(7)	(8)
MECANISMOS DE COORDINACION	Autonomía Fiscal de los Gobiernos Locales.	Responsabilidad Fiscal	Costo de Recaudación	Equidad territorial (horizontal y vertical)	Política Fiscal Conjunt. (inc. red. terr)	Guerras tributarias interprovinciales	Traslación territorial de la carga
I - CONCURRENCIA DE FUENTES	Amplia (excepto uso excesivo del tributo por el nivel central)	Completa	Hay superposición (vertical y horizontal)	Posible falta (tributos locales)	Restringida	Posible	Posible
II - SEPARACION DE FUENTES	Amplia (excepto definición demasiado restringida de las fuentes exclusivas locales)	Completa	No hay superposición vertical (puede haber superposición horizontal)	Posible falta (tributos locales)	Restringida	Posible	Posible
III - CUOTAS ADICIONALES a) - Recaudación independiente. b) - Recaudación unificada	Condicionada (especialmente con topes centrales para las alícuotas adicionales)	Completa	- Superposición atenuada - No hay superposición	Posible falta (tributos locales)	Amplia	Posible	Posible
IV - PARTICIPACION: a) - devolutiva b) - redistributiva	Restringida	Restringida	No hay superposición	No	Amplia Muy amplia	No	No
V - ASIGNACIONES	Mínima	Mínima	No hay superposición	No	Total	No	No

nismos (puros) de coordinación financiera explicados en el punto I.3.1, puede resumirse en los resultados volcados en el Gráfico II.

Si se observa cada uno de los criterios por separado (por columnas) puede notarse en general una gradación escalonada. Así, respecto a autonomía fiscal de los gobiernos locales, los dos primeros mecanismos son los que aseguran la autonomía fiscal más amplia, con algunos matices diferentes: el método de concurrencia de fuentes tendría como limitación el uso excesivo del tributo por parte del nivel central, que no dejaría opción práctica al gobierno local pese a su teórico derecho de utilización concurrente; en el método de separación de fuentes, la autonomía fiscal de los gobiernos locales podría estar limitada por una definición demasiado restringida de las fuentes de recursos locales exclusivas (sea por la distribución inicial de fuentes, sea por los diferentes ritmos de crecimiento a lo largo del tiempo de las funciones locales en comparación con las centrales). El método de cuotas adicionales condiciona la autonomía local, pues el gobierno local únicamente fija las alcuotas adicionales; este condicionamiento es aún mayor si el nivel central fija topes máximos a las alcuotas locales. En el método de participación la autonomía fiscal queda restringida, ya que los recursos totales dependen de la política fiscal (definición de base imponible y de alcuotas totales para cada tributo unificado), si bien la distribución de los recursos entre gastos queda a decisión de los gobiernos locales. Finalmente, en el método de asignaciones la autonomía fiscal es mínima, especialmente si --

//

las asignaciones son condicionadas; en este caso extremo las decisiones locales sobre la composición del gasto son mínimas, y los niveles locales más bien pueden visualizarse como organismos de ejecución descentralizada de decisiones tomadas a nivel del gobierno nacional.

Con respecto al criterio de responsabilidad fiscal, puede observarse que es completa en los tres primeros métodos: cada gobierno local debe aprobar la totalidad de recursos requeridos para cubrir los gastos decididos; en los dos últimos métodos, en cambio, la posibilidad de falta de responsabilidad fiscal es mayor, al efectuar los gobiernos locales erogaciones que no tienen como contrapartida recursos decididos explícitamente por cada uno de ellos.

El costo de recaudación (tanto el propio de los Fiscos nacional y provinciales como los costos de cumplimiento por parte del contribuyente) son máximos en el caso de concurrencia de fuentes, por la posible superposición (vertical entre niveles de gobierno, y horizontal entre gobiernos locales para un mismo contribuyente que actúa en más de una jurisdicción provincial); en cambio en el método de separación de fuentes desaparece la superposición vertical (aunque puede darse la superposición horizontal). En el caso de cuotas adicionales, la superposición es atenuada si la recaudación es independiente, y desaparece si la recaudación es unificada. Los dos últimos métodos (participación y asignaciones) tienen como ventaja la eliminación de superposiciones (vertical y horizontal).

Respecto a la equidad territorial (tanto la horizontal como la vertical), en los tres primeros métodos puede faltar debido a los tributos locales diferenciales entre provincias; en cambio en los dos últimos métodos no aparece este problema.

La política fiscal conjunta (incluyendo la posibilidad de una política deliberada de redistribución regional y de promoción diferencial del crecimiento regional) se debilita en los dos primeros métodos de coordinación financiera, ya que el nivel central no maneja la totalidad de la política fiscal por la coexistencia de decisiones autónomas de los gobiernos locales; las posibilidades se amplían en el método de cuotas adicionales (especialmente si puede fijar tope máximo a las alícuotas locales) y en el de participación con criterio devolutivo; -- son aún más amplias en el método de participación con criterio redistributivo y alcanzan su plenitud en el método de asignaciones.

Los otros dos criterios utilizados arrojan resultados similares: tanto las guerras tributarias impositivas como la traslación territorial de la carga tributaria local a otras jurisdicciones son posibles con los tres primeros métodos, y en cambio pueden evitarse con los dos últimos métodos.

Hasta aquí se ha comentado la aplicación de cada uno de los criterios de evaluación a los distintos métodos de coordinación financiera analizados. Al comparar los resultados de los diferentes criterios puede advertirse algunas relaciones; la más visible es que la ma-

yor autonomía fiscal de los gobiernos locales está en relación inversa con la menor utilización de políticas fiscales desde el punto de vista del conjunto del país. Más en general, puede observarse que los dos primeros métodos (conurrencia de fuentes y separación de fuentes) tienden a la autonomía fiscal de los gobiernos locales más amplia y a la responsabilidad fiscal completa, pero en contrapartida presentan problemas en términos de costos de recaudación (por superposición); posible falta de equidad territorial, menor posibilidad de una política fiscal conjunta (incluyendo redistribución territorial y promoción regional diferencial), y factibilidad de guerras tributarias interprovinciales y de traslación territorial de cargas. El sistema de cuotas adicionales significa una mejor posibilidad de política fiscal conjunta y de menores costos de recaudación (por atenuación o eliminación de superposiciones) a expensas de una menor autonomía fiscal, aunque manteniendo la misma responsabilidad fiscal. El sistema de participación amplía las posibilidades de una política fiscal conjunta, reduce los costos de recaudación y elimina los posibles problemas de equidad territorial, guerras tributarias interprovinciales y traslación territorial de cargas, pero sacrificando el grado de autonomía fiscal y de responsabilidad fiscal. Finalmente, en el sistema de asignaciones -especialmente en el caso de las condicionadas- se alcanzan las ventajas mencionadas para el sistema de participación, pero con el máximo de sacrificio de la autonomía fiscal de los gobiernos locales y de la responsabilidad fiscal.

// e

Los resultados hasta aquí alcanzados deben matizarse, teniendo en cuenta que en la práctica los métodos de coordinación financiera pueden diferir de los "casos puros" hasta aquí considerados, y que -- los objetivos perseguidos pueden ser diferentes a los oportunamente identificados como los más relevantes. Ello acentúa aún más la complejidad respecto a la decisión política a adoptar al seleccionar la mezcla de mecanismos de coordinación financiera más adecuados para un país concreto en una época determinada. Pero, aún con las limitaciones señaladas, puede contribuir a brindar un marco de referencia al análisis del funcionamiento de un sistema de participación impositiva, o coparticipación impositiva, tema que se desarrolla en los puntos siguientes (1.4 y 1.5).

**I.4. OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE COPARTICIPACION FEDERAL IMPOSITIVA:
ALTERNATIVAS.**

A la luz de los análisis precedentemente expuestos, conviene efectuar una síntesis de los principales objetivos que puede perseguir el diseño de un sistema de coparticipación impositiva. Como las decisiones sobre dicho sistema deben enmarcarse en las decisiones de tipo más general sobre la coordinación financiera óptima entre niveles de gobierno, primero se identifican los objetivos que puede proponerse el conjunto de mecanismos de coordinación financiera (punto I.4.1.) para luego circunscribirse a los objetivos particulares que dentro de dicho conjunto pueden asignarse al sistema de coparticipación impositiva (punto I.4.2.).

I.4.1. Objetivos del conjunto de mecanismos de coordinación financiera entre niveles de gobierno.

Se propone un listado (no necesariamente por orden de importancia) de algunos objetivos que puede perseguir un sistema integrado de coordinación financiera entre niveles de gobierno, específicamente entre el nivel federal y el nivel provincial. Como anteriormente se mencionó, algunos de estos objetivos pueden ser parcial o totalmente contradictorios entre sí, en la medida que el acercamiento a uno de ellos puede significar el alejamiento de otro objetivo; de hecho, el federalismo

puede considerarse como un sistema intermedio entre una organización con federada de mínima relación entre sus componentes y una organización to talmente unitaria, por lo que representa un cierto compromiso entre obje tivos contrarios:

1. Asignación de recursos suficientes al nivel federal, para el cumplimiento de las funciones cuya responsabilidad se le encomienda.
2. Asignación de recursos suficientes al nivel provincial, para el cumplimiento de las funciones cuya responsabilidad se le encomienda.
3. Autonomía fiscal del gobierno federal.
4. Autonomía fiscal de los gobiernos provinciales.
5. Responsabilidad fiscal de cada gobierno.
6. Minimización del costo de recaudación (incluyendo fiscalización) del sistema tributario conjunto:
 - costos de recaudación del conjunto de Fiscos;
 - costos de cumplimiento de cada contribuyente.
7. Equidad territorial del sistema tributario conjunto:
 - equidad horizontal;
 - equidad vertical.
8. Neutralidad respecto a relocalizaciones:
 - migración de las personas;
 - relocalización de empresas.

9. Posibilidad de utilización de la política fiscal conjunta para fines de:

- redistribución personal del ingreso;
- redistribución territorial del ingreso;
- estabilización de la economía;
- promoción del crecimiento económico;
- promoción del crecimiento regional diferencial.

10. Evitar guerras tributarias interprovinciales.

11. Evitar la traslación territorial de la carga tributaria de cada provincia.

12. Compensar los efectos de derrame territorial de los beneficios del gasto público provincial.

Como cada uno de estos objetivos se ha desarrollado anteriormente, parece redundante una explicación y justificación detallada de cada uno de ellos.

Dado que hasta ahora se ha considerado únicamente el caso de dos niveles de gobierno, conviene agregar explícitamente el tratamiento del nivel de gobierno municipal:

13. Asignación de recursos suficientes al nivel municipal;

14. Autonomía fiscal de los gobiernos municipales;

y ampliar la interpretación de los objetivos número 5,6, 7,8,9,10, 11 y 12 incluyendo al nivel de gobierno municipal junto con el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

**I.4.2. Objetivos del sistema de coparticipación federal impositiva:
alternativas.**

Por su propia índole, el sistema de coparticipación impositiva, por la unificación de la estructura tributaria y del aparato recaudador (y fiscalizador) automáticamente alcanza plenamente, o al menos facilita los siguientes objetivos:

Objetivo 6: Minimización del costo de recaudación (incluyendo fiscalización) del sistema tributario conjunto:

- costos de recaudación del conjunto de Fiscos;
- costos de cumplimiento de cada contribuyente;

Objetivo 7: Equidad territorial del sistema tributario conjunto:

- equidad horizontal;
- equidad vertical.

Objetivo 9: Posibilidad de utilización de la política fiscal conjunta (por parte del Gobierno federal) para fines de:

- redistribución personal del ingreso;
- estabilización de la economía;
- promoción del crecimiento económico.

Objetivo 10: Evitar guerras tributarias interprovinciales.

Objetivo 11: Evitar la traslación territorial de la carga tributaria de cada Provincia.

//

Según el diseño del sistema de coparticipación federal impositiva, se acercará o alejará del cumplimiento de los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Asignación de recursos suficientes al nivel federal para el cumplimiento de las funciones cuya responsabilidad se le encomienda.

Objetivo 2: Asignación de recursos suficientes al nivel provincial, para el cumplimiento de las funciones cuya responsabilidad se le encomienda.

Objetivo 13: Asignación de recursos suficientes al nivel municipal, para el cumplimiento de las funciones cuya responsabilidad se le encomienda.

Objetivo 3: Autonomía fiscal del gobierno federal.

Objetivo 4: Autonomía fiscal de los gobiernos provinciales.

Objetivo 14: Autonomía fiscal de los gobiernos municipales.

Objetivo 5: Responsabilidad fiscal de cada gobierno.

Objetivo 8: Neutralidad respecto a relocalizaciones:

- migración de personas;
- relocalización de empresas.

Objetivo 9: Posibilidad de utilización de la política fiscal conjunta para fines de:

- redistribución territorial del ingreso;
- promoción del crecimiento regional diferencial.

Objetivo 12: Compensar los efectos de derrame territorial de los beneficios del gasto público provincial (y municipal).

Puede resultar conveniente subrayar una vez más que algunos de estos objetivos son (o pueden ser) contradictorios entre sí: A título de ejemplo:

- los objetivos 1, 2 y 13 (los mayores recursos de un nivel se alcanzan con menores recursos para los otros niveles);
- los objetivos 3, 4 y 14 (mayor autonomía fiscal de un nivel significa menor autonomía de los otros niveles);
- objetivo 9 con objetivo 8 (la redistribución territorial de ingresos y la promoción regional diferencial alteran la neutralidad territorial);
- objetivo 9 con objetivo 5 (redistribución implica fondos recibidos y gastados por un gobierno local sin el costo político de recaudar lo);
- objetivo 12 con objetivo 9 (las compensaciones necesarias pueden ir en sentido contrario al requerido para la redistribución territorial).
- objetivo 2 con objetivo 4 (cuando el gobierno local aisladamente no podría utilizar tributos cuyo rendimiento óptimo se obtiene con una recaudación centralizada); etc.,

Por lo tanto, dependerá de la decisión política la mayor o menor ponderación de cada uno de los objetivos recién expuestos.

**I.5. INSTRUMENTACION DE UN SISTEMA DE COPARTICIPACION FEDERAL IMPOSITIVA:
ALTERNATIVAS.**

Así como en la sección precedente (I.4) se ha procedido a identificar los principales objetivos que conjunta o alternativamente se puede proponer un sistema de coparticipación impositiva entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, en la presente sección se enumeran las principales decisiones concernientes a la instrumentación de los objetivos adoptados, y a las alternativas abiertas a dicha decisión, cuya base fundamental será la valoración política y el equilibrio entre las partes interesadas en una solución conjunta.

Este listado es meramente enunciativo y no exhaustivo.

A. Aspectos generales

1. Instrumentación jurídica.

El régimen puede asumir la característica de una ley federal, de una ley-convenio (ley federal a la cual se adhieren las -- provincias), de un tratado interjurisdiccional que luego es ratificado por el Congreso federal y por las Legislaturas provinciales, etc. De acuerdo a la índole de la solución adoptada resultará un mayor o menor poder de negociación política de las partes, así como una mayor celeridad o dilación en el proceso de aprobación del régimen.

2. Vigencia

El régimen puede ser permanente o por una duración delimitada inicialmente. En el primer caso debe preverse la posibilidad de la denuncia por alguna de las partes y sus efectos; en el segundo caso, la posibilidad de prórroga automática por un lapso fijo adicional si no hay denuncia previa por alguna de las partes.

3. Mecanismos de modificaciones durante su vigencia.

Puede resultar importante establecer garantías respecto a la modificación unilateral (por parte del Gobierno federal) de alguna cláusula del régimen durante la vigencia del mismo, y sus efectos.

4. Cobertura de los impuestos comprendidos.

Puede ser un único régimen, o varios regímenes cada uno cubriendo uno o varios impuestos unificados. Puede adoptarse una técnica restringida (enumerando taxativamente los impuestos cubiertos por el régimen) o alternativamente una técnica amplia (la totalidad de impuestos nacionales con exclusiones determinadas, vgr. impuestos aduaneros). Puede comprender únicamente los impuestos vigentes a la fecha inicial, o incluir también los impuestos que se crearen en el futuro.

5. Obligaciones del Gobierno Nacional.

Pueden establecerse taxativamente las obligaciones que asume el Gobierno Nacional, incluyendo sus organismos de distinto tipo,

//

(en el caso argentino, es importante el tratamiento de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego).

6. Obligaciones de los Gobiernos Provinciales.

La principal se refiere a la prohibición de establecer gravámenes análogos a los unificados por el régimen; correlativamente puede garantizarse la existencia de determinados tributos provinciales (enumerados taxativamente o descriptos genéricamente) aún cuando existan tributos unificados análogos (o se creen en el futuro). Las obligaciones incluyen las que deben asumir los Municipios de Provincia; correlativamente puede incluirse la obligación provincial de coparticipar a dichos Municipios.

7. Organismos de aplicación.

Debe establecerse la autoridad de aplicación, su estructura y funciones. Asimismo, el mecanismo de liquidación de fondos entre las partes.

8. Derechos de los contribuyentes.

Pueden establecerse garantías para los contribuyentes, a fin de obtener objetivos perseguidos por el régimen (vgr. principio de igualdad y equidad).

B. Distribución primaria

9. Determinación del contingente del conjunto de Provincias.

Puede establecerse como porcentaje determinado de la recaudación efectiva, sea un único porcentaje sobre la masa global, o porcentajes diferentes para cada impuesto o grupo de impuestos coparticipados. Alternativamente podría establecerse sobre la recaudación potencial (vgr. incluyendo las recaudaciones perdidas por efecto de las desgravaciones impositivas, moratorias, rebaja de alícuotas, etc. decididas unilateralmente por el Gobierno federal). Pueden incluirse las recaudaciones de impuestos exceptuados de la nómina de coparticipados en la proporción en que no se cumpla la condición por la cual se justifica dicha excepción (vgr. en el caso del régimen vigente, la parte de impuestos a los combustibles que no está taxativamente afectada a la realización de obras declaradas de interés nacional). Puede preverse la posibilidad de que, por razones de emergencia, el Gobierno federal pueda recaudar para sí la totalidad de un aumento de alícuotas o de un nuevo impuesto, con la correlativa salvaguardia de que dicha recaudación adicional será incluida en la masa global a partir de cierto momento (vgr. un año de vigencia del recurso adicional), y/o inmediatamente si ya se ha acumulado un cierto período (vgr. un tercio del plazo de vigencia) por el uso continuado o interrumpido de esta cláusula de emergencia.

//

10. Determinación de otros contingentes.

Pueden contemplarse taxativamente otros contingentes, tales como los de otros organismos (en el caso argentino, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego), o aportes de tipo condicionado (en el régimen actual, el Fondo de Desarrollo Regional y como consecuencia de la reforma de 1980 los aportes a los Sistemas Nacional y Provinciales de Seguridad Social y al Fondo Nacional de la Vivienda).

C. Distribución secundaria.

11. Determinación del contingente de cada Provincia.

La distribución puede ser automática o no automática (caso actual del Fondo de Desarrollo Regional). De ser automática, deben decidirse los criterios de distribución, entre los cuales los más importantes son:

- aportes realizados (criterio devolutivo): cada Provincia recibe en proporción a la contribución efectuada en la recaudación de los impuestos coparticipados;
- necesidad financiera: cada Provincia recibe en proporción a sus necesidades financieras, que resultan de la diferencia entre los gastos requeridos y los recursos propios a los cuales tiene acceso:
- + según erogaciones, puede utilizarse:

- . partes iguales, para cubrir el costo fijo de funcionamiento del Gobierno provincial;
 - . proporcional a la población, si los costos de prestación son constantes en término unitario;
 - . de existir economías de escala, debería ajustarse por el tamaño absoluto de la población provincial respectiva;
 - . de variar los costos de prestación del servicio según la dispersión de la población, debería ajustarse por esta circunstancia;
 - . las necesidades de erogaciones para promoción del desarrollo justificarían un nivel adicional para provincias o regiones prioritarias para dicha promoción.
- † según recursos propios, puede utilizarse:
- . capacidad tributaria propia potencial, para compensar la debilidad de la base tributaria propia, sea por bajo nivel económico, sea por características propias de la estructura económica;
 - . esfuerzo tributario propio, para estimular a los gobiernos provinciales que están utilizando adecuadamente su potencial recaudatorio propio.

Decidido los criterios, deben determinarse:

- los prorratores a utilizar, que deben ser definidos de forma rigurosa, objetiva y numérica, con especificación de la fuente de la información estadística a utilizar y metodología de elaboración, así como la periodicidad de su actualización.

//

- la ponderación atribuida a cada prorratador individual, que reflejará la decisión política de otorgar mayor preferencia a algunos de los objetivos perseguidos por el régimen.

Esta enumeración de las decisiones implicadas en la instrumentación del régimen de coparticipación impositiva, así como la referente a los posibles objetivos del sistema que se presentó en la sección anterior, servirán más adelante para la descripción de la experiencia argentina (Capítulo II sobre distribución primaria y Capítulo V sobre distribución secundaria), así como para la preparación de las alternativas de reforma al régimen vigente (Capítulo VI de este Estudio).

NOTAS DE PIE DE PAGINA AL CAPITULO I

- 1/ - El resto de la sección está basado en Horacio NÚÑEZ MIRANA: La coparticipación de impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina. Problemas del Federalismo en la Argentina, Consejo Federal de Inversiones, 1973. También resultan útiles los otros trabajos del mencionado Seminario, y los incluidos en: Autores varios: Federalismo (Un ciclo de conferencias), Consejo Federal de Inversiones, 1982. Para un importante encuadre jurídico cfr. Pedro FRIAS: El federalismo argentino (Introducción al Derecho Público Provincial). Depalma, Buenos Aires, 1980.

- 2/ - En esta sección se utilizan resultados de un anterior trabajo realizado por los autores: H. NÚÑEZ MIRANA y A. PORTO (Directores): Coparticipación Federal y Tamaño del Sector Público Provincial, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1982, Volumen I y Bibliografía allí citada.

- 3/ - El coeficiente de Ben HANSEN (Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-1965, O.E.C.D., 1979) en el numerador agrega a los gastos de consumo de G.G. y de inversión de G.G. y de E.P., las transferencias del sistema de seguridad social. En el caso del coeficiente del Fondo Monetario Internacional, a las inversiones de las E.P. se les agrega el déficit corriente de las mismas.

- 4 / - Cfr. P.A. SAMUELSON: "The Pure Theory of Public Expenditure"
Review of Economics and Statistics, Nov. 1954.
- 5 / - Cfr. R.A. MUSGRAVE and P.B. MUSGRAVE: Public Finance in Theory and Practice, Third Edition, Mc Graw-Hill, New York, 1980.
- 6 / - J.M. BUCHANAN: An Economic Theory of Clubs, Economica, February, 1965.
- 7 / - Ch. M. TIEBOUT: A Pure Theory of Local Government Expenditures, Journal of Political Economy, October 1956.
- 8 / - J.M. BUCHANAN: Federalism and Fiscal Equity, American Economic Review Setember, 1950.
- 9 / - H. NUREZ MIRANA: Federalismo fiscal y política regional: un modelo analítico, Económica, (La Plata), octubre-diciembre, 1972.
- 10 / - D. JARACH: Coparticipación provincial en impuestos nacionales, tomo II: Régimen federal de unificación y distribución de impuestos, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1966.

11/ - G.F. BREAK: Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967; Congress of the United States, Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy: Revenue Sharing and its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism, Washington, D.C., 1967, 3 volúmenes, 1521 pp.

12/ - Cfr. D. JARACH, op.cit., W. BICKEL: La compensación financiera, en W. GERLOFF y F. NEUMARK: Tratado de Finanzas, trad. cast. El Ateneo, Buenos Aires, 1961. Tomo I, pp. 445-519.