

01N.2021
I24a

44056

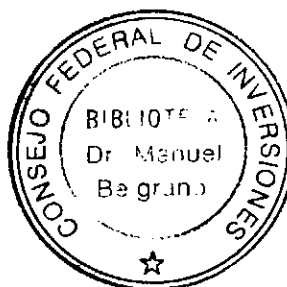
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
I
IERAL de Fundación Mediterránea

ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA
REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN
FEDERAL DE IMPUESTOS

Informe Final

Manuel B. ...

Noviembre de 2002



Índice General

Introducción General del Proyecto

Primera Parte

Introducción

I. Distribución de las potestades fiscales entre niveles de gobierno

I.1. Asignación de competencias de gasto

I.2 Asignación de potestades tributarias

II. Sistemas de coordinación fiscal

II.1 Separación de fuentes

II.2 Sistema de concurrencia

II.3 Cuotas suplementarias

II.4 Coparticipación

II.5 Sistema de asignaciones globales o transferencias

III. Transferencias e implicancias económicas

III.1 Justificaciones para las transferencias intergubernamentales

III.2 Las transferencias y el gasto de los gobiernos subnacionales

III.3 Ilusión fiscal y efecto “papel matamoscas”

Segunda Parte

Introducción

I. Argentina

I.1. Introducción

I.2. Distribución de potestades fiscales

I.3. Sistema de coordinación financiera

I.4. El endeudamiento provincial

I.5. Instituciones fiscales

II. Australia

II.1. Introducción

II.2. Distribución de potestades fiscales

II.3. Sistema de coordinación financiera

II.4. Reforma del sistema de coordinación financiera (2000)

II.5. El endeudamiento estadual

II.6. Instituciones fiscales

III. Canadá

III.1. Introducción

III.2. Distribución de potestades fiscales

III.3. Sistema de coordinación financiera

III.4. Transferencias e incentivos fiscales

III.5. Endeudamiento provincial

III.6. Instituciones fiscales

Anexo 1: Principales arreglos institucionales modificatorios y/o complementarios de la Ley N°23.548

Tercera Parte

I. Introducción

II. Distribución de potestades tributarias y de gasto

III. Masa coparticipable

IV. Distribución primaria y secundaria

IV.1 Distribución Primaria

IV.2 Distribución Secundaria

*IV.3 Recursos tributarios, masa coparticipable,
distribución primaria y secundaria*

V. Análisis de la distribución secundaria de cada proyecto

V.1 Propuesta Avelín

V.2 Propuesta Pellín

V.3 Propuesta Bravo

V.4 Propuesta Quinzio-Maranguello

V.5 Propuesta Rivas

V.6 Propuesta Molinari

V.7 Propuesta García

V.8 Impacto promedio de las distintas propuestas

V.9 Efectos de las propuestas sobre la provincia de Córdoba

VI. Aspectos cíclicos y responsabilidad fiscal

VII. La transición hacia el nuevo régimen

VIII. Regímenes especiales

IX. Instituciones federales

*Anexo: Síntesis de proyectos de ley y/o propuestas de reforma
del régimen de coparticipación federal de impuestos*

Cuarta Parte

I- Introducción

II- Federalismo Fiscal Argentino:

Un análisis comparativo con Australia y Canadá.

III- Lineamientos generales para la reforma del federalismo fiscal argentino

III- 1 Marco conceptual: Problemas de incentivos en las decisiones públicas

III.2 Federalismo fiscal argentino e incentivos.

III.3 Una propuesta integral de reforma

III.4 Aspectos considerados en la propuesta

Introducción General del Proyecto

Entre las reformas estructurales que Argentina requiere seguramente se encuentra una revisión profunda de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, en función de la importancia que ello adquiere para el desempeño fiscal y económico del país.

Por ende, el objetivo general del estudio es proveer asistencia técnica para la evaluación del alcance económico y financiero de las posibles reformas al sistema de coparticipación federal de impuestos en Argentina, considerando para ello los principales desarrollos teóricos y empíricos en la materia, definidos en cuatro etapas: 1º) Relevamiento y análisis teórico de los diversos sistemas alternativos de coordinación financiera entre niveles de gobierno de un país federal; 2º) Estudio del marco institucional del actual sistema de coparticipación federal de impuestos y de otras experiencias internacionales en materia de federalismo fiscal; 3º) Evaluación del impacto económico y fiscal de las principales propuestas de reforma al actual régimen de coparticipación federal de impuestos; y 4º) Lineamientos generales para una reforma del federalismo fiscal y el régimen de coparticipación federal de impuestos en Argentina.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

IERAL de Fundación Mediterránea

**ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA
REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN
FEDERAL DE IMPUESTOS**

Primera Parte

Noviembre de 2002

Índice

Introducción	3
I. Distribución de las potestades fiscales entre niveles de gobierno	4
I.1. Asignación de competencias de gasto	4
I.1.1 Provisión de bienes y servicios públicos.....	5
I.1.2 Redistribución de ingresos.....	14
I.1.3 Estabilización de ingresos.....	16
I.2 Asignación de potestades tributarias	17
II. Sistemas de coordinación fiscal.....	26
II.1 Separación de fuentes.....	27
II.2 Sistema de concurrencia.....	27
II.3 Cuotas suplementarias	28
II.4 Coparticipación	29
II.5 Sistema de asignaciones globales o transferencias	30
II.5.1 Evaluación de los mecanismos alternativos de coordinación financiera	31
III. Transferencias e implicancias económicas.....	38
III.1 Justificaciones para las transferencias intergubernamentales	38
III.2 Las transferencias y el gasto de los gobiernos subnacionales.....	41
III.3 Ilusión fiscal y efecto “papel matamoscas”	47

Introducción

En la primera etapa del estudio se realiza un relevamiento de los desarrollos teóricos del Federalismo Fiscal que estudian los sistemas alternativos de coordinación financiera entre niveles de gobierno de un país federal.

Ello implica también repasar la forma en que se debieran asignar las potestades fiscales entre niveles de gobierno de una federación, en lo relativo a la ejecución de funciones que implican gastos y a la recolección de impuestos. En el análisis se hará énfasis en las consecuencias distributivas y sobre la eficiencia económica que cada alternativa conlleva.

Entre los esquemas de coordinación financiera comúnmente utilizados se prioriza el estudio de los siguientes: separación de fuentes, concurrencia de fuentes, cuotas suplementarias, asignaciones globales y coparticipación de impuestos, explorando los pros y contras de cada uno de ellos y la medida en que estos se entrecruzan.

Finalmente, se analiza también uno de los aspectos estructurales clave de todo esquema de transferencias: los criterios alternativos que pueden primar en la constitución del mismo y la incidencia económica que cada uno de ellos genera sobre la asignación de los recursos públicos.

Esta última evaluación sin dudas trata, aunque desde el punto de vista teórico, sobre uno de los problemas de mayor envergadura en la economía argentina: la manera en que las transferencias a gobiernos subnacionales incentivan un comportamiento no del todo prudente en algunas administraciones locales.

I. Distribución de las potestades fiscales entre niveles de gobierno

La teoría del federalismo fiscal estudia como organizar las decisiones de gasto e ingresos públicos en un país que tiene múltiples niveles de gobierno con autonomía en materia económica. Se trata de determinar de qué manera deben repartirse las competencias tributarias y la prestación de bienes y servicios públicos entre niveles de gobierno y qué esquemas de cooperación entre ellos deben establecerse.

El principal interrogante a responder tiene que ver con la conveniencia de descentralizar potestades de gasto, de manera tal que en el esquema que se defina la intervención del Estado como un todo resulte lo más eficiente y equitativa posible. La descentralización del accionar del Estado deberá estar justificada por la obtención de mejores resultados en materia de eficiencia en la asignación de los recursos y equidad en la distribución del producido de los mismos. Una vez distribuidas las competencias de gasto, el interrogante restante se refiere a cómo proveer de financiamiento genuino a cada nivel de gobierno para que puedan cumplir con su cometido.

I.1. Asignación de competencias de gasto

La distribución de las competencias de gasto se debe efectuar contemplando los tres objetivos que procura satisfacer el Estado en su intervención en la economía privada: prestar de manera eficiente bienes y servicios públicos, promover la equidad en la distribución de los recursos y evitar fluctuaciones bruscas en el nivel de ingresos de la economía.

1.1.1 Provisión de bienes y servicios públicos

La realidad muestra que un Estado provee bienes y servicios públicos que generan beneficios a la sociedad, pero no todos ellos lo hacen con el mismo “alcance espacial”. Esto pues no todos los bienes públicos pueden ser consumidos conjuntamente sobre una base nacional, dado que algunos de ellos tienen la propiedad de estar restringidos a un área geográfica concreta. Los bienes públicos cuyos beneficios se hallan restringidos de tal manera se denominan *bienes públicos locales*. Como para cualquier otro bien público, la condición samuelsoniana de optimalidad indica que la suma de los beneficios marginales generados a sus usuarios debe ser igual al costo marginal que genera su provisión, sólo que en el caso de bienes locales dichos beneficios marginales deriven únicamente hacia los individuos que residen en el área geográfica que se trate.

Así, existen servicios públicos “locales”, aquellos que sólo pueden disfrutarlos quienes residan en un lugar próximo a su provisión, “regionales”, en que la población beneficiaria se extiende a una región, y “nacionales”, bienes cuyos beneficios no están limitados para regiones específicas de un país.

Por motivos de eficiencia, se recomienda que exista simetría entre el alcance espacial del servicio público y el alcance espacial del nivel de gobierno encargado de proveerlo. Es decir que en un país federal de gobierno con tres niveles, los servicios públicos “locales” (iluminación de calles, provisión de agua, control de tránsito urbano, guardería, educación básica y atención primaria de la salud) deberían ser provistos por el nivel inferior de gobierno, los “regionales” (carreteras, servicios de salud especializados y protección ambiental, entre otros) por el nivel intermedio y los “nacionales” (defensa nacional, programas globales de desarrollo, política exterior, etc.) por la unidad de gobierno superior.

Este principio de distribución de potestades de gasto se fundamenta en que cada nivel de gobierno tomará decisiones en función de los beneficios y costos que genera la prestación del servicio público sólo en su jurisdicción. Si un nivel “local” de gobierno provee un servicio público que beneficia a una población mayor a la de su jurisdicción, probablemente realice una mala asignación de recursos, ya sea por que provea una cantidad mayor o menor a la necesaria del mencionado servicio (en el primer caso si se trata de un bien público que permite la exclusión, en el segundo si se trata de un bien que no lo permite).

Nótese que la aplicación del principio de “simetría espacial” podría ser llevado adelante por el gobierno de mayor nivel en la medida que éste pudiera conocer las demandas de bienes y servicios públicos “locales” y “regionales”, el alcance espacial de los beneficios de estos últimos, para luego resolver de manera centralizada y eficiente el problema de la asignación de recursos a la provisión de todos los bienes públicos. Esta tarea no resulta tan sencilla ni conveniente en la práctica por distintos motivos.

Una limitación importante tiene que ver con el hecho que no resulta sencillo conocer las preferencias de los individuos. Los individuos tienden a no revelar el nivel de bienestar que le genera el consumo de bienes y servicios públicos y tienen incentivos a actuar como usuarios gratuitos (*free riders*) de los mismos. La descentralización acerca las decisiones fiscales a quienes se ven afectados por ellas, incrementando la probabilidad de que un Estado de menor nivel infiera correctamente los gustos y necesidades de los ciudadanos en materia de bienes y servicios públicos. La existencia de *información asimétrica e imperfecta* sugiere entonces la descentralización del gasto. Otro argumento a favor de la descentralización tiene que ver con la posibilidad de proveer una oferta heterogénea de bienes y servicios públicos (en función de

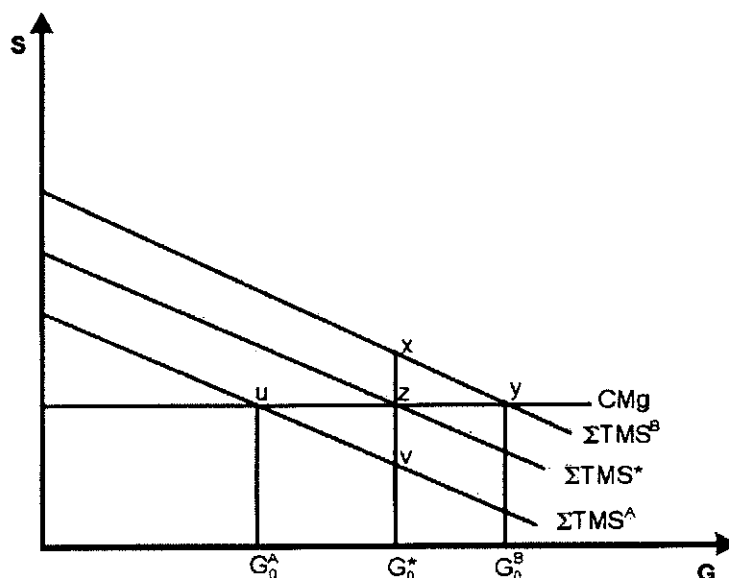
los gustos y preferencias de cada jurisdicción), situación que se dificulta bajo una asignación centralizada.

Esto es, existen argumentos de peso a favor de emparejar la provisión de bienes públicos locales con un nivel de gobierno cuya jurisdicción incluye solamente a aquéllos que se benefician del bien concreto. Ello se puede apreciar en el Gráfico I.1 para el caso de dos localidades, A y B (tomado de Boadway, 1979). Para un determinado bien público local, G , la suma de los beneficios para los residentes en A de diversos niveles del bien público local G^A proporcionados allí se muestra como la curva ΣTMS^A .¹ El coste marginal (CMg) de proporcionar G^A se supone constante e igual entre ambas localidades. La cantidad óptima de G^A es G^A_0 donde se produce la Condición de Samuelson para la provisión eficiente de bienes públicos $\Sigma TMS^A = CMg$. De idéntica forma, el óptimo G^B para la localidad B es G^B_0 . Si el gobierno central decidiese proveer una cantidad uniforme del bien público local en cada localidad podría hacerlo, por ejemplo, proporcionando el nivel adecuado para la localidad media. Ello correspondería a ΣTMS^* , que muestra los beneficios marginales promedio entre las dos localidades, con lo que el gobierno central proveería el nivel G^*_0 en cada localidad. El hecho de que se produzca una cantidad diferente a la solución descentralizada (producción en exceso en A y por defecto en B) produce pérdidas de bienestar social por la suma de los triángulos uzv en A y xyz en B.²

¹ TMG: Tasa Marginal de Sustitución en el consumo del bien público con relación a otros bienes, contempla la valoración marginal del consumidor por aquél bien.

² En el primer caso dado que la producción en exceso se realiza con mayores costos que beneficios; en el segundo, pues no se está produciendo lo suficiente, con lo que el beneficio marginal supera al costo de producción.

Gráfico I.1
Pérdida de bienestar con la provisión centralizada



La descentralización de las potestades de gasto según el principio de simetría espacial plantea también sus propios problemas. Por ejemplo, a menudo resulta sumamente difícil determinar el destino de los beneficios de algunos servicios, esto es, a qué jurisdicción en concreto se dirigen (caso de los servicios educativos). Otro problema tiene que ver con el hecho que la configuración institucional de un país federal, que viene determinada por cuestiones históricas, sociales y políticas, puede no ser la óptima para la provisión de bienes y servicios públicos. Aquí surge el interrogante respecto a cuál debería ser el tamaño óptimo de una jurisdicción para la provisión de un determinado bien público y qué relación guarda este tamaño óptimo con la configuración real del país.

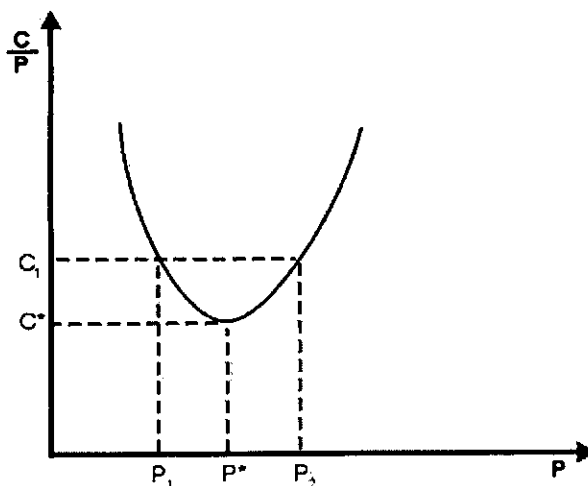
Los bienes públicos tienen cierta flexibilidad en lo que respecta al alcance espacial de sus beneficios. Por ejemplo, los servicios de seguridad pública pueden ser definidos de manera tal de cubrir tanto un número reducido como un número importante de ciudadanos. Obviamente que “ampliar” la población sujeta a beneficio tiene sus implicancias. Los

ciudadanos que disfrutaban inicialmente de un determinado servicio público de consumo no rival pueden beneficiarse por la incorporación de nuevos beneficiarios al poder compartir la financiación del servicio entre más contribuyentes (existen economías de escala en la provisión del bien, disminuye la carga tributaria per cápita). Ahora bien, si la “población usuaria” se incrementa más allá de cierto límite es probable que se requiera una mayor asignación de recursos para la provisión del servicio a los efectos de no disminuir la utilidad generada a los ciudadanos (en el caso del ejemplo, mantener un “nivel de seguridad pública” constante requerirá, en caso que la población usuaria se incremente considerablemente, de una mayor dotación de agentes, móviles, etc.).

Para un determinado nivel de beneficios de la prestación, el costo per cápita de un bien público se modifica a medida que aumenta la población beneficiaria en una relación tal como la presentada en el Gráfico I.2. En un primer tramo, el costo medio (C/P) disminuye por la presencia de economías de escala al tratarse de un bien de consumo no rival, pero superada una población beneficiaria (P^*) que minimiza el costo per cápita (C^*) de provisión, el costo medio vuelve a crecer a causa del congestionamiento y, consecuentemente, la necesidad de incrementar la asignación de recursos para la provisión del bien.

De tal manera, cualquier bien público local tendrá asociado un número óptimo de usuarios, que constituyen la jurisdicción óptima desde el punto de vista de la toma de decisiones colectivas. Al decir de Breton (1975), existe una *teoría de la constitución óptima* o distribución geográfica perfecta de las funciones, que atribuye la responsabilidad de la provisión de esos bienes públicos al nivel de gobierno apropiado que representa solamente a las personas afectadas. Pero existen varias razones por las cuales la provisión está más centralizada que lo que exige la teoría (Oates, 1972):

Gráfico 1.2
Tamaño óptimo para la provisión de un bien público



- i) Costes de la toma de decisiones: La existencia de costes fijos en la administración de una jurisdicción y los problemas de información que causarían a los ciudadanos la existencia de un número elevado de jurisdicciones (muchas de ellas superpuestas) aconsejan limitar la toma de decisiones colectivas a un pequeño número de jurisdicciones, organizadas de tal modo que las que pertenecen a un mismo nivel (por ejemplo, provincias) no se superpongan en términos de la composición de sus electores (Broadway, 1979).
- ii) Externalidades interregionales: Los beneficios que genera un bien público pueden no limitarse al mayor bienestar que obtienen quienes lo consumen, sino que puede haber otros agentes económicos que se benefician, aún sin ser consumidores del mismo. Este es el caso de por ejemplo un nuevo camino que ha favorecido directamente a quienes lo transitan pero que también ha incrementado el tráfico de bienes y servicios, los flujos de turismo, etc., beneficiando indirectamente a poblaciones aledañas y ciudadanos de otras jurisdicciones. Estos

efectos “indirectos” se denominan “efectos externos” de la provisión y/o consumo de un determinado bien público. Un gobierno local que provee un bien público local pero que tiene fuerte efectos externos positivos, proveerá un nivel de bien público inferior al deseado si no internaliza los efectos indirectos en la decisión de provisión. Cuando hay efectos externos de un bien público que son importantes, lo más eficiente es asignar la competencia de provisión del bien a un gobierno con jurisdicción sobre todos los afectados por este gasto (o compensar con transferencias, como se verá más adelante).

De la misma manera, en presencia *exportación de impuestos*, la jurisdicción involucrada tenderá a proveer una cantidad mayor de bienes públicos que la eficiente, pues parte del costo es pagado por residentes en otras jurisdicciones. En cualquier caso, la elección de un nivel de gobierno apropiado para la provisión de servicios públicos implicaría una transacción entre la variedad de gustos y el tamaño relativo de los efectos externos o difusiones. Cuanto más diversos sean los gustos y más pequeños los efectos externos, mayores serán las razones que justifiquen la provisión descentralizada de los bienes públicos.

- iii) *Movilidad del trabajo y el capital:* Como será profundizado más adelante, la competencia fiscal entre jurisdicciones puede resultar un bien o un mal en función de la movilidad existente en los factores de la producción. Como sugiere Tiebout (1956), existen incentivos para que los individuos se trasladen a las jurisdicciones que ofrecen el conjunto de bienes públicos e impuestos que refleje mejor sus gustos. Ello en parte ayuda a solucionar el problema de *revelación de preferencias* que

caracteriza a la provisión de los bienes públicos. Igualmente, el capital puede movilizarse también en función del efecto de las decisiones fiscales sobre su tasa de rentabilidad en cada jurisdicción.

No obstante, el perjuicio que puede causar la descentralización unido a la movilidad de los factores puede devenir del tipo de impuestos que se aplican en las jurisdicciones de menor nivel y por el grado en que resultan públicos los bienes y servicios provistos por éstos. Por ejemplo, si todos los gastos locales se realizan en bienes públicos puros, entonces en la medida en que estén financiados por impuestos basados en la *residencia*³ (v.g. impuesto sobre los ingresos personales) existirá una tendencia a una emigración ineficiente del trabajo, pues con ello se podrá seguir utilizando los bienes públicos provistos por otra jurisdicción evitando todo o parte de sus costos. En el caso extremo, si todos los gastos públicos se efectúan en bienes privados, financiados con impuestos basados en la *fuentes* (v.g. impuestos sobre los ingresos de las sociedades), también existirán migraciones ineficientes.

Otro problema con la competencia fiscal surge de los incentivos por atraer el capital a través de la reducciones impositivas, que en ciertos escenarios de competencia tributaria puede derivar en una situación en que todos pierden: menor capacidad para proveer bienes públicos sin efectos significativos sobre la localización espacial del capital.

³ Un impuesto está basado en la residencia si su pago por una familia depende de la residencia, es decir, si la familia puede evitarlo emigrando.

Tabla I.1
Descentralización y eficiencia
Consideraciones teóricas

Bienes y servicios públicos	Economías de escala de importancia	Efectos de superposición de importancia	Administración eficaz al nivel local	Responsabilidad técnica
Defensa nacional y relaciones exteriores	Sí	Sí	No	
Educación primaria y secundaria	No		Sí	Sí
Bomberos	No	No		Sí
Hospitales	Sí	No	Parcial	
Vivienda	No	No		Sí
Parques y otras actividades de recreación	No	No	Sí	Sí
Policía	No	No	Sí	Sí
Recolección de residuos	No	Sí	Sí	
Alumbrado público y mantenimiento de calles	No		Sí	
Transporte público				Sí
Agua potable y alcantarillado				

Fuente: Raimondo, H. Economics of State and Local Governments. Praeger, 1992.

En la práctica otra dificultad que puede surgir para asignar la provisión de bienes y servicios públicos de acuerdo al principio de “simetría espacial” tiene que ver con las limitaciones que suelen tener gobiernos subnacionales de menor jerarquía en materia de recursos físicos y técnicos especializados. En algunos casos la baja productividad de los recursos que administran los gobiernos subnacionales puede hacer inevitable que la prestación de un determinado servicio se concentre en un nivel superior de gobierno.

Un principio práctico importante en este sentido es el *principio de subsidiariedad*, que establece que, abstrayendo de externalidades y otros problemas ya analizados, las competencias para la provisión de bienes y servicios públicos “locales” deben concederse al nivel local, pero pueden ser

transferidas a un nivel superior en caso de que la instancia inferior no esté en condiciones de prestar el servicio “eficientemente”.

En síntesis, el principio de “simetría espacial” constituye el criterio más eficiente para la asignación de las competencias de provisión de bienes y servicios públicos. Este criterio exige la máxima proximidad espacial entre quienes reciben los beneficios del accionar del Estado y el nivel de gobierno particular que los provee. Permite que exista una heterogeneidad en la provisión pública de acuerdo a las preferencias de los individuos. También tiene sus debilidades. En la realidad, el tamaño jurisdiccional óptimo para la provisión de un determinado servicio puede no coincidir con la configuración jurisdiccional real del Estado. Es probable que se encuentren gobiernos “grandes” en términos de la población óptima requerida para la provisión de determinados bienes públicos, mientras que sean “chicos” en el mismo sentido para otros bienes públicos. Puede suceder también que los gobiernos subnacionales no estén en condiciones administrativas para hacerse cargo de determinados servicios, lo cuál llevaría a la centralización de competencias como única alternativa.

1.1.2 Redistribución de ingresos

La segunda función del Estado en la economía es la promoción de una distribución equitativa de los ingresos. Se trata de minimizar los desequilibrios que surgen en los niveles de ingresos de los ciudadanos y las jurisdicciones cuando existe una distribución heterogénea en la dotación territorial y personal de factores de producción.

La descentralización de gastos redistributivos de ingresos entre individuos plantea problemas de equidad y prácticos. Si se asigna a los gobiernos locales la potestad de redistribuir ingresos, probablemente existan fuertes asimetrías en las políticas redistributivas que cada uno de estos lleve

adelante. En primer lugar debido a que las jurisdicciones no cuentan con la misma capacidad económica para redistribuir ingresos, de aquí que las más favorecidas podrán diferenciarse del resto y elevar el nivel de gasto redistributivo per cápita, lo cuál probablemente no se corresponda con un criterio de justicia distributiva para individuos que pertenecen todos a un mismo país. Además, incluso si todas las jurisdicciones locales siguieran la misma política redistributiva, la presencia de diferentes ingresos per cápita en cada gobierno local induciría por sí misma a la migración de un área a otra (Buchanan, 1950).

Segundo, la intensidad en las preferencias respecto a una sociedad “justa” en materia distributiva probablemente no sea la misma en todas las comunidades, lo cuál implica que podrá haber ciudadanías más propensas que otras a sacrificar consumo de bienes privados por consumo de bienes públicos redistributivos. Nuevamente aquí, no sería éticamente correcto que en un país existan ciudadanos que no realizan políticas redistributivas mientras que si lo hace el resto de la sociedad⁴.

El tercer problema es de índole práctica y surge debido a la movilidad de los habitantes. Si la población pobre (rica) es suficientemente móvil como para localizarse en aquellas jurisdicciones que sí (no) realizan políticas redistributivas, los gobiernos locales estarían muy condicionados para llevar adelante estos programas. Las jurisdicciones más propensas a redistribuir se quedarían con una población “pobre” y una baja capacidad económica para implementar las políticas. Lo contrario sucedería en las jurisdicciones menos

⁴ No obstante, según Pauly (1973) la descentralización de las políticas redistributivas puede ser defendida según las diferencias en los gustos y en la renta entre jurisdicciones, si dentro de dichos gustos consideramos las preferencias de la población por la redistribución del ingreso, especialmente cuando esta adopta la forma de un bien público local (importan más los subsidios recibidos por los pobres de la propia jurisdicción).

solidarias. Por estos motivos es que la competencia de gasto redistributivo se asigna con alta exclusividad al gobierno central de un país federal.

En un país federal también importa la equidad interregional. Si la prestación de bienes y servicios públicos locales es financiada exclusivamente con recursos de cada localidad, es de esperar que en localidades de diferente riqueza se encuentre diferente cantidad y calidad de bienes y servicios públicos. La situación que se termine dando seguramente sea injusta para las localidades pobres, dado que gozarán de bajos niveles de servicios tales como seguridad, educación, justicia, salud, etc. De aquí que sea necesario implementar un sistema de redistribución de ingresos entre regiones para garantizar un nivel mínimo en la provisión de bienes y servicios públicos y, paralelamente, evitar el fenómeno de migraciones de factores por los mismos motivos antes mencionados. Este esquema de redistribución interjurisdiccional suele ser también administrado por el gobierno central

1.1.3 Estabilización de ingresos

La tercera función del Estado es promover la estabilización de las principales variables macroeconómicas, tales como los ingresos privados, los precios de bienes y servicios y el nivel de empleo.

Existe amplio consenso respecto a que la política de estabilización debe ser competencia del nivel superior de gobierno de un país. Esto se plantea debido a que los gobiernos subnacionales carecen de los instrumentos necesarios para realizar este tipo de políticas. Por un lado, los gobiernos subnacionales no disponen de la potestad para emitir dinero, por lo que no cuentan con la posibilidad de controlar la oferta monetaria, la tasa de interés, o alguna otra variable del sistema monetario y financiero de un país. Por el otro, las decisiones en materia fiscal de los gobiernos subnacionales de un país federal no tienen “suficiente peso” como para influir sobre el nivel de ingresos

o de empleo de la propia jurisdicción, por lo que es de esperar que sus efectos se terminen diluyendo en el resto de la economía.

1.2 Asignación de potestades tributarias

Una vez discutida la descentralización óptima de potestades de gasto, surge el interrogante respecto a como asegurar financiamiento genuino a cada nivel de gobierno, en forma también óptima. La descentralización de potestad tributaria aparece como la manera más idónea para lograr que los gobiernos subnacionales tengan simetría entre ingresos y egresos fiscales.

El enfoque tradicional del problema de la asignación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno sugiere que los gobiernos subnacionales apliquen impuestos consistentes con una estructura tributaria integrada que evite el surgimiento de “guerras tributarias” para atraer factores móviles (típicamente el capital) y/o la pérdida de eficiencia ocasionada por distorsiones en la asignación de recursos. Se sostiene que la descentralización debe respetar el principio de no rivalidad, no promover la movilidad de factores por motivos impositivos, asegurando cierta suficiencia al gobierno subnacional en materia de ingresos propios.

El principio de no rivalidad lleva a que los gobiernos de menor nivel ejerzan su poder de imposición preferentemente sobre bases relativamente inmóviles, distribuidas uniformemente y con capacidad de generar ingresos estables en el tiempo. Esto ha conducido a recomendar para los gobiernos subnacionales la imposición sobre la riqueza –en especial la propiedad inmueble y, en cierta medida, los vehículos– para financiar la provisión de los bienes públicos puros⁵ bajo su responsabilidad.

⁵ Bienes públicos puros son aquellos para los cuales no rige el principio de rivalidad en el consumo (pueden ser “consumidos” por más de una persona al mismo tiempo) ni el de exclusión (no es factible privar a una persona del uso del bien a través de la exigencia de un pago una vez que el servicio se provee).

Por su parte, la producción pública de bienes y servicios privados, como la provisión de agua potable, debería ser financiada a través de su cobro (*user charges*), siendo aquí aplicable el principio del beneficio⁶, es decir, la posibilidad de identificar al beneficiario de un bien o servicio provisto de manera pública y exigirle un pago por su uso. Los bienes mixtos, como la educación, producen un beneficio no sólo sobre el demandante del bien que se trate (componente privado) sino sobre el resto de la sociedad (componente público) y deberían, por lo tanto, ser financiados a través de una combinación de las dos fuentes de ingresos mencionadas.

Existen impuestos tales como los que gravan los ingresos, el consumo, la rentabilidad del capital o la explotación de los recursos naturales que no son, en principio, recomendables para los niveles inferiores de gobierno y que, en general, se reservan al gobierno central por razones de eficiencia. La aplicación local de impuestos a los ingresos, por ejemplo, podría generar migraciones de factores por motivos tributarios. Por otra parte, gravar localmente el consumo en sus distintas variantes (ventas brutas o valor agregado) puede desencadenar desplazamientos para adquirir bienes en las jurisdicciones con menores alícuotas o distorsionar la localización de industrias, al igual que los impuestos al capital, cuya alta movilidad lleva a descartarlo como base de imposición local. Finalmente, tampoco se considera apropiado gravar localmente la explotación de los recursos naturales, toda vez que la posible concentración geográfica de éstos podría generar inequidades horizontales.

Pero hay tres razones por las que puede justificarse que niveles intermedios de gobierno tengan acceso a bases imponibles más amplias, como los ingresos personales o el consumo.

⁶ La distribución de la carga tributaria de acuerdo a los beneficios recibidos por el contribuyente es una de las concepciones del requisito de equidad.

La primera de ellas se relaciona con el principio del beneficio. Aunque normalmente la aplicación de este principio se materializa a través de un sistema de tasas, cuando el tamaño de la jurisdicción es suficientemente grande (caso de gobiernos de nivel intermedio) y la movilidad de factores moderada, pueden utilizarse los denominados impuestos de “cuasi beneficios” o de “beneficios generalizados”, los cuales se justifican en el hecho de que los residentes de cada una de estas jurisdicciones medianas son quienes disfrutan de los beneficios derivados del consumo de los respectivos bienes públicos.

Es decir que puede concederse más espacio de acción a los gobiernos de nivel intermedio, admitiendo la imposición a otras bases más lucrativas que la propiedad, en la medida en que no generen distorsiones ni traslados interjurisdiccionales.

La segunda está ligada a la internalización de los costos por congestión que suelen caracterizar a las migraciones entre jurisdicciones, lo cual puede ser en parte logrado por la aplicación de impuestos en función de la residencia, como puede resultar de un gravamen sobre los ingresos personales.

La tercera razón se halla asociada a la creciente descentralización del gasto público social y al desarrollo de la teoría de la elección pública⁷, lo cual ha hecho evidente la necesidad de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales y de estudiar fuentes alternativas de ingresos para estas jurisdicciones con el objeto de evitar una excesiva dependencia de las transferencias provenientes del gobierno federal y asegurar una mayor correspondencia entre ingresos y gastos públicos.

⁷ La teoría de la elección pública se basa en el principio por el cual los agentes de los gobiernos (políticos y burócratas) se comportan de la misma manera que el resto de los individuos de la economía, es decir, intentan maximizar su propio bienestar, no atendiendo a los costos que imponen en el resto. Una de las recomendaciones que derivan de este postulado es limitar el poder de los gobiernos al tiempo que introducir competencia o elementos de mercado en el sector público.

En este sentido, los beneficios que se obtienen de la centralización de las bases más importantes –básicamente ingresos y consumo- deben ser puestos en la balanza contra los inconvenientes que la misma genera. Tal como se mencionara, las ventajas se basan principalmente en cuestiones de eficiencia y en el intento de impedir que, mediante una mayor descentralización, se introduzcan distorsiones que impliquen una ineficiente asignación de recursos entre las distintas jurisdicciones. Las desventajas surgen fundamentalmente de un enfoque positivo, el cual pone énfasis en la idea de promover una mayor responsabilidad por parte de los encargados de las decisiones de gastos, quienes bajo esta concepción, serían los mismos responsables de generar los recursos para solventar dichas decisiones. También se debe considerar que así como los residentes de distintas jurisdicciones pueden tener diferentes preferencias respecto al consumo de bienes públicos, lo mismo es de esperar que suceda con sus preferencias acerca del sistema impositivo implementado para financiarlos.

Desde el punto de vista normativo, el principal argumento a favor de una mayor centralización en la asignación de potestades tributarias es que, como se mencionó anteriormente, con ella se logra una presión impositiva uniforme en todo el territorio nacional. Esto evita que los gobiernos subnacionales compitan entre sí por la localización de empresas o industrias, lo cual puede llevar a una asignación de recursos no óptima, que podría beneficiar a aquellas provincias que hayan adoptado una determinada estrategia impositiva pero resultar negativas para la economía en su conjunto.

Es importante notar que este último argumento, desde la perspectiva de la elección pública, sirve también para defender una mayor descentralización de ingresos fiscales, debido a que se considera que la competencia interjurisdiccional puede generar los mismos beneficios que la

competencia en cualquier mercado: una progresiva reducción en el “precio” (presión impositiva) y una mayor cantidad o calidad de bienes públicos (incremento en la eficiencia del gasto).

La posibilidad de que se produzcan “externalidades” entre provincias, no obstante, constituye un argumento de peso a favor de la centralización de potestades tributarias, la cual asegura que se internalicen los efectos externos entre jurisdicciones y se atienda a la conveniencia global de una determinada política tributaria. La centralización también evita otros inconvenientes que pueden producirse cuando cada jurisdicción adopta su propia política impositiva tales como la exportación de impuestos y los incentivos para las empresas a manipular declaraciones juradas de sus bases imponibles.

Por otra parte, la centralización del poder tributario permite al gobierno nacional contar con un importante instrumento para cumplir con el objetivo de estabilidad macroeconómica. Si este instrumento estuviera disperso entre las provincias, estas no podrían utilizarlo de manera unilateral y lograr resultados positivos. Además, no tendrían los incentivos para controlar las fluctuaciones de la economía, puesto que tal meta de política correspondería, desde la óptica de los votantes, al gobierno central.

Por motivos que se mencionaron en una sección anterior, tampoco corresponde a los gobiernos subnacionales el objetivo de promover una más equitativa distribución del ingreso en todo el territorio nacional, de manera que la centralización de potestades toma en este punto nuevos fundamentos. Finalmente, la percepción por parte de la administración central de la mayor parte de los ingresos fiscales permite el aprovechamiento de economías de escala - sobre todo importantes en aquellos tributos que involucran un mayor grado de complejidad administrativa - tanto para el Estado, quien ahorra costos de recaudación y control, como para el contribuyente, quien ve reducido el costo de cumplimiento al tratar con un solo fisco.

Una importante desventaja de centralizar la mayor parte de las potestades tributarias en el gobierno federal consiste en que los gobiernos subnacionales acaban percibiendo ingresos insuficientes para hacer frente a sus responsabilidades fiscales, con dos importantes consecuencias. Por un lado, se hace imprescindible diseñar un sistema de transferencias desde el gobierno federal hacia las provincias, lo cual presenta dificultades tanto políticas (para lograr acuerdo sobre los parámetros de distribución) como administrativas (por la complejidad que puede alcanzar la estructura de transferencias). Por el otro, la brecha que se abre entre ingresos y gastos públicos viola el principio de correspondencia fiscal según el cual los responsables de las erogaciones deberían responsabilizarse también por el financiamiento de las mismas. En consecuencia, el hecho de efectuar erogaciones que no son financiadas directamente por los ciudadanos de esa jurisdicción puede degenerar en una fuerte irresponsabilidad en el manejo del gasto, a causa de la débil relación que vincula ambos conceptos: el hecho de que los aumentos en las erogaciones no se asocien estrechamente a incrementos de impuestos produce una alta dosis de “ilusión fiscal” que lleva a la expansión excesiva del gasto público⁸. Además, el desequilibrio fiscal vertical reduce la responsabilidad de los gobiernos menores ante sus electores, debilitando los incentivos para responder eficientemente a sus demandas.

A manera de síntesis puede concluirse que en la asignación de impuestos entre distintos niveles de gobierno deberían considerarse las siguientes pautas:

1. Los impuestos con bases móviles deberían ser administrados por el gobierno central (con excepción de los cargos por uso y los que responden

⁸ Las implicancias de este fenómeno se tratarán en una sección posterior del informe.

al principio del beneficio), dado que la movilidad limita la capacidad de los niveles inferiores de controlar las alícuotas impositivas sin perder parte de la base imponible. Permitir a los gobiernos subnacionales recaudar este tipo de impuestos, puede conducir a una competencia impositiva, a la vez que surgirían problemas de coordinación que llevarían a una disminución de los ingresos y una menor provisión de bienes y servicios públicos.

2. Un caso especial de impuestos sobre factores móviles son aquellos utilizados con fines redistributivos, como el impuesto progresivo sobre el ingreso. La administración de este tipo de tributos debería reservarse, en general, al nivel central de gobierno. Si ello no ocurre, por un lado las migraciones producirían una asignación jurisdiccional ineficiente de los factores de la producción y, por otro lado, los esfuerzos redistributivos del gobierno se volverían inútiles.
3. Los impuestos que al ser recaudados por los niveles inferiores de gobierno puedan recaer sobre contribuyentes de otras jurisdicciones deberían ser centralizados, dado que puede resultar en un excesivo gasto local. En general, las jurisdicciones locales tienen fuertes incentivos para recaudar este tipo de impuestos (como aquellos sobre hoteles y restaurantes en áreas turísticas) en lugar de aquellos más visibles que recaigan sobre la población local (como los impuestos sobre la propiedad).
4. Los impuestos recaudados sobre bases imponibles desigualmente distribuidas (como los recursos naturales) deberían ser centralizados.
5. Los impuestos sujetos a importantes economías de escala en su administración, o los que requieran información a nivel nacional, deberían ser centralizados.
6. Los impuestos sujetos a grandes fluctuaciones cíclicas deberían ser centralizados. Esto es particularmente importante cuando, además, el ambiente es volátil.
7. Tanto como sea posible, los niveles inferiores de gobierno deberían centrarse en la recaudación de impuestos que respondan al principio del

beneficio (incluso sobre factores móviles) y en cargos por uso (tasas y contribuciones por mejoras), en los cuales los pagos están asociados con los beneficios recibidos. Estos tributos no conducen a ineficiencias de asignación y además envían las correctas señales de precios para la determinación del nivel de servicios públicos a ser provisto.

8. Los impuestos que no se basen en el principio del beneficio deberían ser recaudados por los niveles subnacionales sólo cuando se basen en factores inmóviles, o cuando respondan al principio del "cuasi beneficio" (como los impuestos sobre la propiedad). Este último caso también puede justificar algún impuesto sobre los ingresos del trabajo y las transacciones, siempre que sus problemas de exportación de impuestos y efectos sobre la movilidad de factores sean mínimos (puede ser el caso de un impuesto sobre las ventas minoristas o, quizá, de un IVA provincial)
9. Un caso especial lo constituyen los impuestos que sirven para internalizar los efectos nocivos de las migraciones, lo cual puede justificar algún impuesto basado en la residencia en el nivel subnacional (v.g. impuestos sobre los ingresos personales).

Puede deducirse de la síntesis que las condiciones necesarias para que un tributo sea un "buen impuesto" local están bastante restringidas (Tabla I.2). Como resultado, el número de impuestos que pueden ser eficientemente explotados localmente suele ser generalmente menor que las responsabilidades de gastos que son asignadas a los niveles inferiores de gobierno.

Tabla I.2
Consideraciones teóricas en la descentralización impositiva

Impuesto	Apto para redistribución de ingresos	Complejidad administrativa al descentralizar	Problemas técnicos al descentralizar	Satisface principio del beneficio	Asegura ingresos estables	Adecuado para responsabilidad política	Efectos cíclicos	Requisitos para una eventual descentralización
A los ingresos Proporcional	No	Sí	Transferencia de base imponible entre jurisdicciones Menos problema si sólo se grava la renta al trabajo	No	No	Sí	Sí Intenso	Base imponible uniforme. Mejor gravar a nivel local sólo la renta del trabajo
Progresivo	Sí	Sí	Migración de base imponible Guerra tributaria	No	No	Sí	Sí Muy intenso	Difícil de descentralizar
IVA tipo consumo	No	Sí	Puede exigir, dependiendo del diseño que se adopte, un acuerdo multilateral para distribuir la recaudación del consumo de cada región Guerras tributarias Contrabando fronterizo	No	Relativamente	Sí	Sí Intenso	Base imponible uniforme
Impuestos sobre consumos específicos	No	Relativa	Guerras tributarias Contrabando fronterizo	En algunos casos (combust.) Relativamente	Relativamente	Sí	Sí	Base imponible uniforme
Inmobiliario y otros sobre la propiedad	No	No	No	Relativamente	Sí	Sí	Relativos	Mínimos
Tasas por servicios	No	No	No	Sí	Relativamente	Sí	No	Ninguno
Ventas en cascada	No	Relativa	Sesgo antiexportador	No	Relativamente	Relativamente	Sí	Base impon. uniforme

Fuente: Raimondo, H. *Economics of State and Local Governments*. Praeger, 1992.

II. Sistemas de coordinación fiscal

Un sistema económico organizado bajo un esquema federal de gobierno requiere de un mecanismo que distribuya los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno (estados nacional y subnacionales) de manera que la provisión de bienes y servicios públicos se realice en base a un financiamiento genuino. De aquí que el objetivo primario de un sistema de coordinación fiscal sea el de resolver adecuadamente las fuentes de financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos a cargo de cada nivel de gobierno.

Existe otro motivo por el cuál se justifica la necesidad de llevar adelante una política fiscal coordinada, que tiene que ver con la búsqueda de la equidad en la distribución de los recursos entre las distintas jurisdicciones de un país. En todo país coexisten realidades económicas regionales divergentes en materia de recursos productivos y de ingresos, lo cuál puede dar lugar a asimetrías en la prestación pública de bienes y servicios. Un sistema de transferencias de ingresos desde jurisdicciones “ricas” a jurisdicciones pobres puede contribuir a equilibrar los beneficios que cada ciudadano del país recibe de su Estado (a nivel consolidado).

Los sistemas usuales de financiación entre niveles de gobierno suelen organizarse en función de dos modelos principales: Separación de Impuestos y Sistemas Fiscales Superpuestos. A su vez, los desequilibrios resultantes de la anterior descomposición suelen tratarse a través del uso de las Transferencias o Asignaciones entre niveles de gobierno. Los sistemas fiscales superpuestos, asimismo, suelen adquirir tres formas principales: concurrencia de fuentes, cuotas suplementarias o coparticipación de impuestos.

II.1 Separación de fuentes

Una primera forma de coordinación financiera consiste en establecer una división de los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno y asignarlos a él en forma exclusiva. Esta asignación vertical de tributos debe realizarse en base a criterios económicos acerca de la delimitación de la base de los distintos impuestos en las respectivas áreas y de la factibilidad administrativa para implementarlos.

En la práctica la separación de fuentes viene establecida de manera taxativa en la Constitución de muchos países. No obstante, generalmente la división legal de potestades tributarias no surge de la utilización plena de criterios de racionalidad económica ni representa el mejor esquema de asignación de impuestos sino que constituye más bien el resultado final de un proceso histórico de negociación política entre los diferentes niveles de gobierno.

Bajo este esquema cada nivel de gobierno tiene autonomía plena para definir el grado de utilización de su poder tributario. Nótese que este método aplicado de manera individual no contempla transferencias de ingresos entre niveles.

II.2 Sistema de concurrencia

Es el método por el cual todos los niveles de gobierno pueden aplicar los diversos tipos de tributación sin ninguna limitación. Es decir, los gobiernos de nivel inferior así como el gobierno central pueden aplicar cualquier tipo de tributo, sobre cualquier base o hecho imponible.

Bajo este esquema cada nivel de gobierno puede utilizar las mismas fuentes para financiar la prestación de bienes y servicios públicos y establece su política tributaria de manera autónoma y amplia (define bases imponibles,

alícuotas, régimen de exenciones, etc.). Tampoco en este caso se producen transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

Existen algunas variantes dentro de este método: i) La recaudación separada de cada impuesto por parte de cada nivel gubernamental; ii) La recaudación conjunta de gravámenes separados; y iii) El uso de créditos fiscales y deducciones de bases imponibles entre impuestos de diversos niveles de gobierno. En el primer caso cada nivel recauda sus propios impuestos, en el segundo un nivel de gobierno puede encargarse de recaudar un impuesto perteneciente a otro (generalmente por razones administrativas, de capacitación o reducción de los costos de recolección) y en el tercero contribuyentes de un impuesto de un determinado nivel de gobierno pueden tomar créditos fiscales o realizar deducciones de la base imponible de impuestos legislados por otro nivel gubernamental.

II.3 Cuotas suplementarias

Según este sistema los niveles de gobierno inferiores aplican tasas y exenciones sobre la base tributaria determinada por la unidad política de mayor jerarquía constitucional. Puede interpretarse este método como una variante del método de concurrencia de fuentes, donde los niveles de gobierno inferiores tienen la potestad de política tributaria condicionada a la definición de determinados aspectos estructurales de los impuestos por parte del gobierno central. Estos aspectos impositivos estructurales, responsabilidad del gobierno central, son la definición del hecho y la materia imponible y la propia alícuota impositiva. Los niveles inferiores de gobierno podrán luego adicionar alícuotas impositivas suplementarias a la definida por el gobierno federal.

Con respecto a la recaudación existen dos alternativas: el gobierno local recauda directamente su propio tributo (bajo un criterio unificado de

definición de base imponible con el gobierno central) o el gobierno nacional recauda el tributo incorporando la sobretasa del gobierno local y luego distribuye lo producido en cada jurisdicción al respectivo gobierno.

II.4 Coparticipación

De acuerdo con esta forma de coordinación financiera, el gobierno central distribuye entre las unidades políticas bajo su jurisdicción una parte de la recaudación de uno o varios impuestos. Es decir se unifica la recaudación tributaria en la unidad de gobierno de mayor jerarquía, para luego participar a los gobiernos subnacionales el producido⁹.

Este método hace necesario determinar una primera división de la parte que corresponde al gobierno del nivel superior (nación o provincia) por un lado y al conjunto del provincias o municipios por el otro. Esta división se denomina primaria, mientras que la que se establece entre los gobiernos del nivel inferior es distribución secundaria.

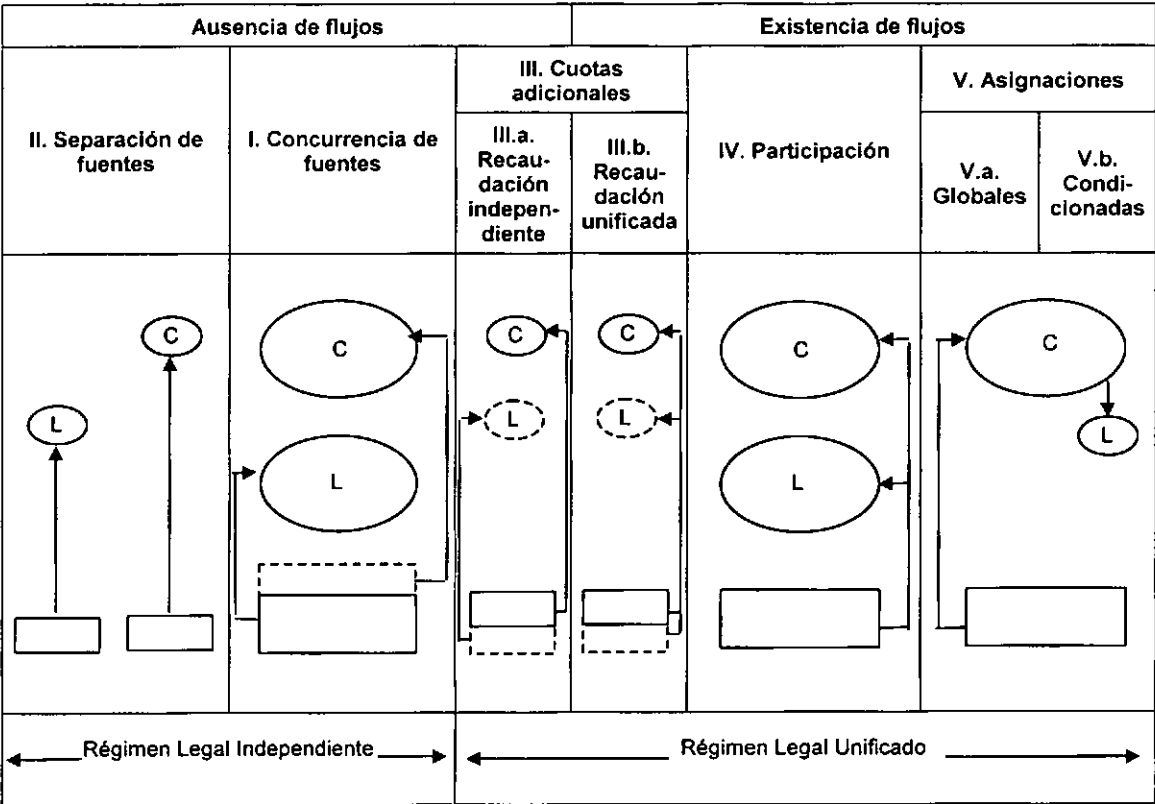
La división primaria de los recursos recaudados se basa en las funciones y gastos que cada nivel de gobierno debe cumplir, aunque frecuentemente, además de lo anterior, la redistribución suele ser el resultado del poder de negociación de los gobiernos comprometidos. La distribución secundaria de los recursos entre los gobiernos involucrados puede realizarse de acuerdo al criterio “devolutivo”, según los montos recaudados en cada jurisdicción (de acuerdo a su origen geográfico), sistema que suele denominarse de “coparticipación de impuestos” (*Tax Sharing*) o de acuerdo a algún criterio “redistributivo”, lo que se ha dado en llamar “coparticipación de ingresos” (*Revenue Sharing*).¹⁰ Un esquema de coparticipación donde rige

⁹ Sin embargo, no puede descartarse la vía inversa: Que un nivel de gobierno inferior participe a otro superior, como ocurre con los *Länder* alemanes.

¹⁰ Por ejemplo, asignando una mayor partida de fondos a las jurisdicciones más económicamente retrasadas de la “unión tributaria”.

el criterio devolutivo se acerca al esquema de cuotas o alícuotas adicionales, con la diferencia que el primero no tiene el grado de discrecionalidad en el manejo de la política fiscal que tiene el segundo. En cambio, cuando existen criterios redistributivos el sistema adopta algunas de las cualidades de los sistemas de transferencias o asignaciones que luego se detallan.

Tabla II.1
Alternativas de coordinación financiera



C: Nivel de gobierno central.
L: Nivel de gobierno local
Fuente: Nuñez Miñana, 1994.

II.5 Sistema de asignaciones globales o transferencias

Bajo el sistema de asignaciones la recaudación generalmente es más importante en el nivel de gobierno superior. Del producido, este puede destinar una parte de lo recaudado a transferir fondos a los gobiernos locales.

Las asignaciones pueden ser de dos tipos: Con propósitos generales (*block grants*) y de afectación específica (*grants-in-aid*). En las primeras, los gobiernos subnacionales son libres de elegir el destino de los recursos transferidos. Este tipo de asignación persigue reducir desequilibrios fiscales o disminuir disparidades entre jurisdicciones del mismo nivel. Con respecto a las transferencias específicas, el gobierno central es quien decide cómo deben ser gastados los fondos; en este tipo de transferencias el propósito es corregir *spillovers* interjurisdiccionales o lograr ciertos objetivos referidos a la provisión de servicios por parte de los gobiernos de nivel inferior, por ejemplo ante la presencia de bienes preferentes. A su vez, estas últimas pueden conllevar o no la obligación de aportes compensatorios por parte del gobierno receptor.

Finalmente, la magnitud de las transferencias condicionadas o no condicionadas suele estar vinculada con alguna característica del gobierno que las recibe. Por ejemplo, con la "capacidad fiscal" de una jurisdicción o con sus "necesidades". En el primer caso la medida puede ser la renta per capita o la magnitud de las diversas bases imponibles de la jurisdicción mientras que en el segundo la medida de la necesidad puede depender de la clase de subvención que se concede (por ejemplo, depender del costo per cápita de proporcionar un determinado nivel de servicios en la jurisdicción).

II.5.1 Evaluación de los mecanismos alternativos de coordinación financiera

Bases para una coordinación financiera óptima

Para evaluar los distintos mecanismos alternativos de coordinación financiera se requiere primero definir una serie de objetivos de política económica que debería cumplir un mecanismo de coordinación financiera

“óptimo”. Estos objetivos de política económica podrían ser, entre otros, los siguientes:

- a) *Maximizar la autonomía y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.* Este objetivo consiste en procurar la máxima libertad fiscal de los gobiernos subnacionales en lo que respecta a las fuentes de financiamiento del Estado y al destino de lo recaudado. Se trata entonces de permitir a los gobiernos subnacionales la determinación de su esquema tributario (hechos imponibles), su política tributaria (bases imponibles, alícuotas, etc.) y su nivel de prestación de bienes y servicios públicos. La responsabilidad fiscal de un gobierno se relaciona con el deber de asumir la responsabilidad plena por las consecuencias de las acciones fiscales ejecutadas. La autonomía fiscal para determinar tanto el monto y composición del gasto como las fuentes de financiamiento del mismo aseguran una mayor responsabilidad fiscal que en el caso en que el gobierno subnacional tiene autonomía sobre su gasto pero no sobre sus recursos. La autonomía fiscal y la responsabilidad fiscal se encuentran relacionadas de manera positiva.
- b) *Minimizar los costos de recaudación.* El objetivo es minimizar el costo de las fuentes de financiamiento tributarias del Estado como un todo. Debe mencionarse aquí que se trata de minimizar el costo de los recursos públicos que asigna el Estado para recaudar impuestos (personal, material, infraestructura, etc.) como el costo de los recursos privados (tiempo, asesoramiento, etc.) que debe asignar el contribuyente para cumplir con el fisco.
- c) *Procurar la equidad territorial horizontal y vertical.* En este caso se trata de igualar la presión tributaria legal sobre los contribuyentes

en igualdad de condiciones. Igualdad de condiciones implica no sólo que los contribuyentes tengan la misma capacidad contributiva sino que también reciban el mismo beneficio por el accionar del Estado. Si no se logra la equidad territorial se generarán traslados de factores productivos a las jurisdicciones de tratamiento fiscal más benigno, modificaciones en los métodos de producción, etc., efectos que atentan contra una correcta asignación de los recursos. La equidad territorial horizontal exige, por ejemplo, evitar la exportación de impuestos de un gobierno subnacional a otro gobierno.

- d) *No interferir en las políticas macroeconómicas.* Tal como se mencionara en una sección anterior, ciertas funciones del Estado deben ser desempeñadas de manera exclusiva por el gobierno central. Este es el caso de la función de estabilización de los niveles de ingresos y precios de la economía en sus valores de equilibrio. Una amplia autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales puede atentar contra las posibilidades del gobierno central de llevar adelante estas políticas de estabilización de manera efectiva.
- e) *Promover la competencia fiscal pero no la guerra tributaria.* Es deseable que en el sector privado y en el sector público se estimule la competencia por los recursos para mejorar la eficiencia con que se asignan los mismos. En el sector público los instrumentos para competir constituyen las políticas de ingresos y de gastos, y aquellas jurisdicciones que sepan utilizar de la mejor manera estos instrumentos son las que estarán “con ventaja” en la competencia por la captación de factores productivos móviles (caso del trabajo y el capital). Mientras mayor autonomía fiscal tienen las jurisdicciones más se promueve la competencia. Ahora bien, en

algunas ocasiones la competencia fiscal puede llevar a situaciones no deseables. Este es el caso donde por ejemplo todas las jurisdicciones bajan sus impuestos intentando mejorar su “atractivo” fiscal y terminan perdiendo ingresos fiscales y con un final nulo en relación a los objetivos buscados. La posibilidad de una guerra tributaria puede inhibir a una jurisdicción a hacer reformas tributarias “genuinas”, necesarias para mejorar la prestación de un servicio público, alinear la presión tributaria legal a un nuevo contexto económico, etc.

Un sistema de coordinación financiera óptimo sería aquel que satisface plenamente los objetivos de política económica reseñados. Como se verá más adelante posiblemente no exista un esquema fiscal que permita cumplir con todos estos objetivos simultáneamente (no hay “*free lunch*”), dado que existe *trade off* entre varios de ellos. Por ejemplo, no es posible mantener bajos los costos de recaudación confiriendo plena autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales dado que existen impuestos que claramente pueden ser recaudados a menor costo por el gobierno federal. Tampoco es posible tener autonomía fiscal plena en gobiernos subnacionales sin perder efectividad en las políticas de estabilización de ingresos que pueda llevar adelante el gobierno nacional. De aquí que el objetivo sea conformar un esquema de coordinación financiera que satisfaga alguno de estos objetivos, tratando de minimizar los efectos negativos que se generan sobre los otros.

Un examen de las alternativas

La ***separación de fuentes*** tiene como principal fortaleza que posibilita una importante autonomía fiscal para todos los niveles de gobierno, que promueve la responsabilidad fiscal (objetivo a). Esta autonomía fiscal sólo

podría ser vulnerado si los tributos más productivos y con bases más flexibles son asignados a la jurisdicción de mayor nivel (gobierno central). También posibilita una competencia fiscal activa, con el riesgo señalado de degenerar en una guerra fiscal. Sus atenuantes son la rigidez que le imprime al sistema, dado que no todos los impuestos pueden ser cobrados por todos, la posibilidad que se presenten iniquidades de tipo horizontal (un mismo contribuyente que opera en distintos gobiernos subnacionales de un mismo nivel) y que consecuentemente no se minimice el costo de recaudación y de cumplimiento (no se superan satisfactoriamente los objetivos b y c). Respecto a las políticas macroeconómicas, la separación de fuentes puede generar cierta interferencia en las políticas de estabilización en la medida que el poder fiscal de los gobiernos subnacionales sea alto y esté concentrado en impuestos sobre el consumo y el nivel de actividad.

La **concurrentencia de fuentes** presenta ventajas también en lo que respecta a la autonomía fiscal de los gobiernos y la responsabilidad fiscal y tiene las principales desventajas de la separación de fuentes aunque más profundizadas. Se trata de un sistema que tiene un alto costo de cumplimiento tributario en el caso que se produzca superposición vertical (y horizontal) de impuestos, que no garantiza la equidad territorial, y que también puede interferir en las políticas macroeconómicas de estabilización y distribución de recursos. Nótese que la concurrentencia de fuentes hace necesaria una multiplicación de los organismos de recaudación y debilita la dirección unificada de la política tributaria (ausencia de coordinación tributaria).

El sistema de **cuotas suplementarias** condiciona parte de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales dado que estos sólo pueden fijar alícuotas o sobretasas. Por otro lado, respecto a los costos de recaudación, estos dependerán de si los gobiernos subnacionales se encargan

de recaudar o delegan esta función al gobierno central. En el primer caso, los costos de recaudación serán mayores. Por otra parte, la interferencia con las políticas macro serán menores o mayores dependiendo de si el gobierno central puede condicionar más aún la política fiscal de los gobiernos subnacionales (por ejemplo, fijando alícuotas máximas). De todos modos, al igual que en los sistemas anteriores, la aplicación de cuotas suplementarias puede atentar contra determinados objetivos de política económica en cuanto a desarrollo regional, equidad en la distribución de los ingresos, etc.. Bajo un esquema de cuotas suplementarias se corre el riesgo que fuentes de recursos puedan ser excesivamente explotadas mediante la acumulación de tasas adicionales en desmedro de otras fuentes de recursos.

Tabla II.2
Evaluación de los mecanismos de coordinación financiera

Objetivos Mecanismo de Coordinación	(1) Autonomía y responsabilidad fiscal de los Gobiernos Locales	(2) Costo de recaudación	(3) Equidad territorial (horizontal y vertical)	(4) Política Macroeconómica (Incl. red. terr.)	(5) Competencia fiscal interjurisdiccional
I. Concurrencia de fuentes	Amplia (excepto uso excesivo del tributo por el nivel central)	Hay superposición (vertical y horizontal)	Posible falta (tributos locales)	Restringida	Alta (posible guerra fiscal)
II. Separación de fuentes	Amplia (excepto definición demasiado restringida de las fuentes exclusivas locales)	No hay superposición vertical (puede haber superposición horizontal)	Posible falta (tributos locales)	Restringida	Alta (posible guerra fiscal)
III. Cuotas adicionales a) Recaudación independiente b) Recaudación unificada	Condicionada (especialmente con topes centrales para las alícuotas adicionales)	Superposición atenuada. No hay superposición	Posible falta (tributos locales)	Amplia	Restringida (posible guerra fiscal)
IV. Participación a) Devolutiva b) Redistributiva	Restringida	No hay superposición	Posible falta No	Amplia Muy amplia	Nula
V. Asignaciones	Mínima	No hay superposición	No	Total	Nula

Fuente: Nuñez Miñana, 1994.

La aplicación de un sistema de **coparticipación** resulta particularmente ventajosa en lo que respecta a la minimización de los costos de recaudación de aquellos impuestos con economías de escala en la gestión

tributaria y a la posibilidad de implementar políticas macroeconómicas al nivel central libres de interferencias de los Estados subnacionales. Se eliminan también los problemas de guerra tributaria y de exportación de la carga impositiva. Los atenuantes de este sistema son la pérdida casi completa de la autonomía tributaria de los niveles inferiores de gobierno, la falta de correspondencia fiscal y consecuentemente, la dilución de la responsabilidad fiscal entre varios niveles de gobierno.

Un sistema de **asignaciones** goza en términos generales de las mismas ventajas y desventajas de un sistema de coparticipación, aunque profundizadas en ambos casos. Por ejemplo, se potencia la efectividad de las políticas de estabilización del gobierno central, se minimizan los costos de recaudación y cumplimiento, etc. Por otra parte, se pierde toda la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.

III. Transferencias e implicancias económicas

Bajo los sistemas de coordinación financiera de *coparticipación de impuestos y de asignaciones globales*, el gobierno central suele monopolizar la potestad de la política y administración tributaria y cede parte de lo recaudado a los gobiernos subnacionales en concepto de transferencias.

Las transferencias pueden ser condicionales y no condicionales (generales). Las condicionales son aquellas donde el gobierno que realiza la cesión determina al beneficiario el destino de los fondos transferidos. Las transferencias no condicionales son aquellas donde el beneficiario puede disponer libremente de los fondos que ha recibido. En el caso de las transferencias condicionales, a su vez, pueden ser de dos tipos: no compensatorias y compensatorias. En las transferencias no compensatorias, el dador realiza la transferencia de una suma fija de dinero para asignar a un determinado emprendimiento, que es independiente del aporte propio que realice el beneficiario de ese proyecto. A diferencia de las transferencias compensatorias, donde la transferencia que realiza el dador es una proporción del aporte que realice el beneficiario para el emprendimiento. Por ejemplo, un gobierno puede transferir \$100 millones de pesos para la construcción de viviendas (transferencia condicionada no compensatoria), o puede transferir para la construcción de viviendas el 50% de lo que aporte el beneficiario con este propósito.

III.1 Justificaciones para las transferencias intergubernamentales

En la mayoría de los países existe un mayor grado de descentralización del gasto que de los impuestos necesarios para financiarlo. Así, el nivel superior de gobierno, que se espera disponga de superávit, debe compensar a

través de algún sistema de transferencias a los niveles gubernamentales inferiores.

Más específicamente, se pueden encontrar, al menos, cuatro razones que justifican normativamente la existencia de transferencias gubernamentales: desequilibrio fiscal vertical, nivelación, niveles mínimos de servicios y beneficios externos.

La primera de ellas suele justificarse en la imposibilidad de los gobiernos locales de acceder a impuestos de base amplia que les permitan cubrir todos sus gastos, de forma que surge un **desequilibrio vertical** entre gastos e ingresos. En estos casos, existe una postura que afirma que la forma más eficiente de transferir recursos es a través de transferencias no condicionadas cerradas, es decir, el volumen total de fondos transferidos es fijo y sin asignación específica.

En este punto resulta válido detenerse un momento a reflexionar respecto de las alternativas para distribuir recursos. Si el desequilibrio fiscal se produce porque el manejo de la mayoría de los impuestos es más adecuado a nivel central, el gobierno del nivel más alto cumple el rol de recaudar para un conjunto de gobiernos locales y retorna luego los fondos a la comunidad de la cual provienen. Los sistemas de coparticipación de impuestos pueden asociarse a estos esquemas.

Sin embargo, tal razonamiento no distingue el hecho que todo proceso de decisión colectiva se enfrenta a la resolución de problemas tanto de eficiencia asignativa como distributivos. Por ello, la instrumentación de transferencias para resolver aspectos de eficiencia se transforma inmediatamente en un problema de naturaleza distributiva, al tener que decidirse sobre el reparto de un fondo “común”. En este sentido, la teoría de la elección pública destaca que este tipo de encrucijadas -juegos de suma cero- tienen, normalmente, un número elevado de soluciones y no hay modo de

predecir cual ocurrirá. De esta forma, el potencial para los ciclos y la inestabilidad es importante, especialmente cuando la regla de decisión colectiva adoptada es la de la mayoría y el ambiente macroeconómico se caracteriza por una marcada inestabilidad.

Otro fundamento, comúnmente debatido, para justificar la existencia de transferencias gubernamentales, es la necesidad de **nivelar el tratamiento que reciben los individuos por parte del sector público en todas las jurisdicciones** (Zodrow, 1994). Tal proposición supone una de las pocas situaciones en que los objetivos de eficiencia y equidad coinciden.

Una interpretación de lo que se entiende por nivelación puede efectuarse considerando que los individuos no deberían obtener beneficios fiscales netos diferenciales de acuerdo a la jurisdicción en la cual residen. Si ello no se cumpliera, individuos iguales serían tratados diferentes y aparecerían, adicionalmente, incentivos fiscales para migrar que culminarían generando importantes pérdidas de eficiencia.

La instrumentación de un sistema de transferencias de nivelación puede hacerse ya sea a través del gobierno central o estatal, financiadas con fondos generales, o vía la implementación de un sistema que implique transferencias (negativas) para las jurisdicciones relativamente ricas. Por ejemplo, una de las alternativas sería definir las transferencias a cada jurisdicción de acuerdo a la siguiente forma de distribución:

$$T_j = N_j [t_i (B_i - B_{ij})] + N_j [C_{ij} - C_i]$$

Donde N_j es la población de la jurisdicción “j”, t_i es el tipo impositivo medio aplicado sobre la base imponible media per capita para el impuesto “i”, B_i , mientras que B_{ij} es la base imponible para la jurisdicción “j”. Por su parte, C_i es el costo medio per capita de proveer el servicio “i”, cuando C_{ij} es el costo estimado de proveerlo en la jurisdicción “j”. Una fórmula como la

descripta tendría en cuenta tanto la capacidad de recaudar como la necesidad fiscal en materia de gastos.

Es importante notar que, para lograr una eficiente instrumentación, las transferencias de nivelación debieran ser no condicionadas e, incluso, no desecharse la posibilidad que el gobierno receptor las utilice total o parcialmente para aliviar la presión fiscal a nivel local.

Las transferencias para proveer **niveles mínimos de servicios** se apoyan, en general, en razones de naturaleza distributiva. Su implementación implica un reconocimiento explícito, por parte de las autoridades gubernamentales, de que existe un número limitado de instrumentos para lograr la redistribución deseada de la renta. En general, la teoría destaca que las políticas de redistribución deben ser abordadas a nivel personal, ya que de otro modo puede ocurrir que individuos de altos ingresos en comunidades relativamente pobres podrían resultar subsidiados por individuos de bajos ingresos que residen en jurisdicciones ricas.

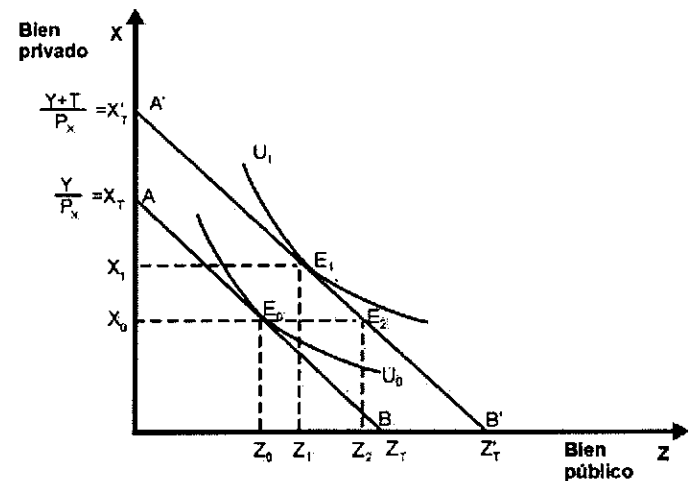
Finalmente, las transferencias diseñadas para financiar programas que involucren beneficios a otras jurisdicciones se aplican para inducir a que los gobiernos locales internalicen tales **beneficios externos** en su propio proceso de toma de decisiones. El caso típico son los hospitales regionales que derraman beneficios hacia habitantes de otras provincias y, por ende, un gobierno de nivel superior puede decidir transferir recursos a la jurisdicción en que aquél se halla ubicado en compensación por tales externalidades positivas.

III.2 Las transferencias y el gasto de los gobiernos subnacionales

Las transferencias pueden tener efecto sobre el nivel y composición del gasto de un gobierno subnacional. Sin embargo, una transferencia no condicionada no necesariamente debe trasladarse plenamente al gasto público

del gobierno subnacional. Una jurisdicción que se beneficia de una transferencia de \$100 millones puede destinar todos estos fondos a proveer un mayor nivel de gasto público, o puede destinar sólo una parte con este propósito y transferir la diferencia al sector privado (vía una reducción de impuestos) de manera tal que éste incremente su nivel de consumo de bienes privados. Si los bienes privados y públicos son ambos bienes normales, es decir que su consumo aumenta ante incrementos en los niveles de ingresos de los individuos de una jurisdicción, puede asegurarse que una transferencia se distribuirá óptimamente si contribuye en parte a incrementar el consumo de bienes públicos y en parte a aumentar el consumo de bienes privados. Este fenómeno puede visualizarse en el Gráfico III.1, que representa la elección de una comunidad respecto a los niveles de consumo de un bien público (z) y un bien privado (x).

Gráfico III.1
Efecto de una transferencia no condicionada



La restricción presupuestaria de la comunidad viene dada por su capacidad para generar ingresos iguales a Y (recta AB). Si todos estos ingresos se destinan a consumir el bien privado, la sociedad puede lograr un nivel de consumo de X_T de bienes privados, mientras que si se destinan al consumo del bien público, el nivel de consumo máximo sería de Z_T bienes

públicos. La curva de indiferencia U_0 refleja el nivel de utilidad de los habitantes de la jurisdicción, suponiendo que presentan preferencias normales (esto es, genera más utilidad la diversidad en el consumo que la concentración de este último en alguno de los dos bienes). En la situación de equilibrio inicial (E_0) se consumen X_0 y Z_0 del bien privado y público, respectivamente. Se observa que en este caso, para maximizar el bienestar, el ingreso se distribuye entre el consumo del bien privado y el del bien público (financiado a través de impuestos).

Si ahora el gobierno central realiza una transferencia de recursos al gobierno subnacional, **de tipo no condicionada**, la restricción presupuestaria de la comunidad se relaja en el monto de la transferencia (en términos gráficos la recta de presupuesto se desplaza hacia $A'B'$). El nuevo equilibrio en el cual se maximiza el bienestar se da en el punto E_1 , con un consumo de los bienes privados y públicos de X_1 y Z_1 , mayor que en la situación previa a la transferencia. Nótese que **si se hubiese exigido** que toda la transferencia se destinara a un mayor consumo del bien público, éste debería haber llegado a un nivel Z_2 (E_2), con un menor nivel de consumo de bienes privados (X_0), y con un menor bienestar. En cambio, el resultado de una transferencia **no condicionada** es un mayor bienestar de los habitantes de la jurisdicción que la recibe, derivado de un mayor consumo del bien público y también del bien privado.¹¹

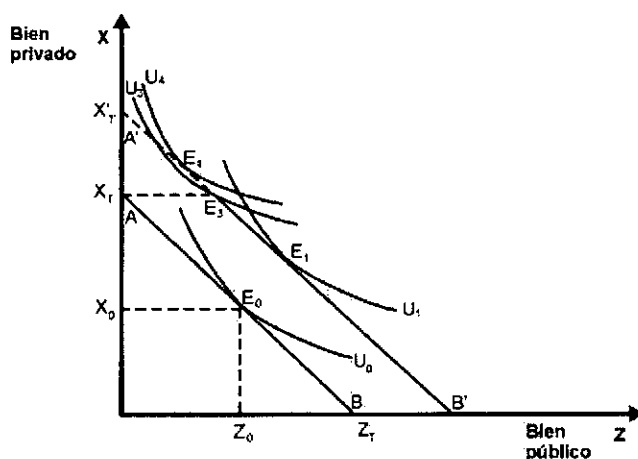
Cuando el gobierno central exige que la diferencia entre el gasto realizado en el bien público antes de la transferencia y el gasto realizado *post* transferencia sea igual al monto de la transferencia, dicha transferencia es **condicionada no compensatoria**. Como se señaló previamente, una transferencia de este tipo, en términos del Gráfico III.1, implicaría que el

¹¹ Se supone aquí que el Gobierno de la jurisdicción que recibe la transferencia convalida las preferencias de sus habitantes.

consumo del bien público fuera Z_2 y el equilibrio E_2 . Ahora bien, en la práctica, el gobierno que realiza la transferencia probablemente no conozca con certeza el nivel de prestación del bien público del beneficiario antes de la cesión del dinero (no conozca Z_0), de aquí que cuanto mucho pueda exigir a este último que el gasto o el consumo del bien público post transferencia sea cuanto menos mayor al monto de ingresos transferidos. Es decir que el dador está en condiciones de exigir sólo que $Z > T$.

En consecuencia, en realidad, la comunidad no se ve condicionada a consumir más del bien público en un monto igual a T , sino que ve su restricción presupuestaria relajada de manera similar a cuando recibe una transferencia no condicionada. La única diferencia es que la máxima cantidad de bienes privados que puede consumir no se expande, como sí lo hace la máxima cantidad que puede consumir de bienes públicos.

Gráfico III.2
Efecto de una transferencia condicionada (no compensatoria)



Esta situación puede verse claramente en el Gráfico III.2, como un desplazamiento paralelo de la recta AB a $A'B'$, pero truncado a la altura de X_T bienes privados. En este caso, si la comunidad tiene preferencias con sesgo hacia el consumo de bienes privados, las cuales podrían estar representadas por un mapa de curvas de indiferencia como el que conforman U_3 y U_4 , la

transferencia condicionada no compensatoria implicaría una pérdida de bienestar, ya que el equilibrio se produciría en el punto E_3 , con un nivel de bienestar menor al que se habría alcanzado en el caso de recibir una transferencia no condicionada (E_4). Sin embargo, con un mapa de preferencias como el representado por U_0 y U_1 , bajo cualquiera de los dos sistemas de transferencias comparados el nuevo equilibrio se hubiese dado en E_1 , alcanzando idéntico nivel de bienestar.

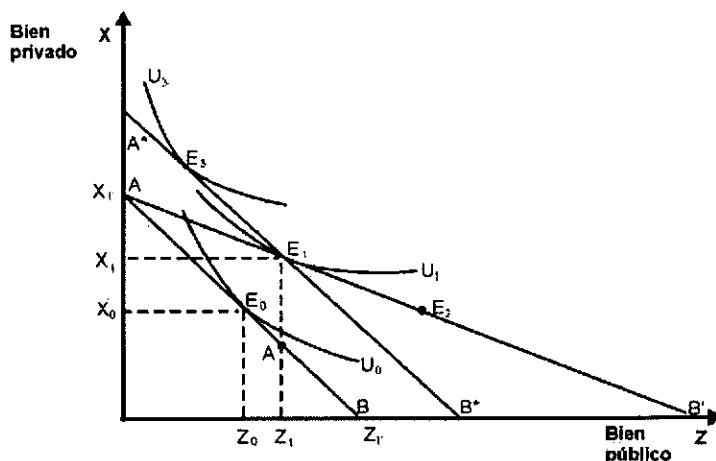
En síntesis, si el consumo del bien público y el bien privado reaccionan de manera similar frente a incrementos en el nivel de ingreso, una transferencia condicionada no compensatoria genera un nuevo nivel de consumo del bien público (y de bienestar) igual al que alcanzaría una transferencia no condicionada (equilibrio dado por E_1 en los Gráficos III.1 y III.2). Por el contrario, si el bien público tiene una baja elasticidad renta, la transferencia condicionada no compensatoria es más efectiva para incrementar el consumo de bien público, aunque a costa de penalizar el nivel de bienestar de la comunidad ($U_3 < U_4$).

Una transferencia condicionada de tipo **compensatorio** lo que hace es reducir el precio del bien público para la comunidad, relajando la restricción presupuestaria para el consumo del bien público. En el Gráfico III.3 puede apreciarse que este tipo de transferencia desplazará la recta de presupuesto de AB a AB' , implicando *a priori* canastas de consumo óptimas con mayor participación del bien público.

Este tipo de transferencias generan dos efectos: efecto ingreso, dado que la comunidad tiene ahora mayor ingreso para destinar al consumo de ambos bienes; y efecto sustitución de bien privado por bien público, al ser este último más barato en términos relativos que antes. Si el abaratamiento de precios relativos y el incremento del ingreso disponible expanden fuertemente el consumo del bien público, puede suceder que la nueva canasta tenga mucho

más del bien público y menos del bien privado respecto a la situación original. En términos del Gráfico III.3, el nuevo equilibrio se daría en la canasta E_2 . Pero si el bien público no responde tan fuertemente a las nuevas condiciones del mercado, situación más probable, la nueva canasta de consumo de equilibrio tendrá más de ambos bienes (E_1).

Gráfico III.3
Efecto de una transferencia condicionada (compensatoria)



Ahora bien, resulta interesante comparar los efectos que genera la transferencia **condicionada de tipo compensatorio** respecto a los que generaría una transferencia **no condicional** que permitiera alcanzar la canasta de consumo (X_1, Z_1) , es decir, que permitiera un desplazamiento de la recta presupuestaria hasta A^*B^* . La transferencia no condicionada permitiría a la comunidad alcanzar un nivel de bienestar más elevado (U_3) - dado que no distorsiona precios relativos -, pero con un nivel de consumo del bien público inferior en el equilibrio E_3 . De aquí que se sostiene que la transferencia condicionada de tipo compensatorio es más efectiva si se pretende expandir el consumo del bien público, dado que permite un mayor nivel de este último a igual costo (en términos del Gráfico III.3, el costo de las transferencias viene dado por la altura AE_1).

Por lo visto, puede derivarse que la efectividad de una transferencia condicionada es mayor a la de una transferencia general, cuando el objetivo

de la transferencia es incrementar el nivel de prestación y consumo de un determinado bien público. La ventaja de la transferencia condicionada (ya sea compensatoria o no compensatoria) es que relaja la restricción presupuestaria permitiendo canastas de consumo sesgadas hacia el bien público. En el caso de las transferencias condicionadas compensatorias, la transferencia de ingresos genera además un abaratamiento del precio relativo del bien público, lo cuál induce a su mayor consumo.

III.3 Ilusión fiscal y efecto “papel matamoscas”

Bajo el esquema utilizado para analizar las implicancias económicas de las transferencias de recursos se deriva que por ejemplo una transferencia no condicionada de \$1.000 afecta la composición de la canasta de consumo de la comunidad de igual manera que lo haría un incremento de \$1.000 en los niveles de ingreso privados. En ambos casos el incremento de ingresos genera el mismo desplazamiento de la restricción de presupuesto, que dadas unas preferencias constantes de la comunidad, llevan a una determinada canasta de consumo del bien público y del bien privado. De aquí que el aumento en el nivel del gasto público debería ser el mismo en ambas situaciones.

En la realidad estos efectos simétricos que generan incrementos en los recursos privados y públicos no se constata. Lo que se observa es que un incremento de \$1.000 en los recursos públicos vía transferencias genera un incremento en el gasto público mayor que el que genera un incremento de \$1.000 en los recursos privados. Este fenómeno se conoce bajo el nombre del efecto “papel matamoscas” (*flypaper effect*), que deviene de la proposición de que las transferencias concedidas al sector público tienden a “adherirse” al presupuesto público, dando como resultado un nivel de servicios públicos mayor al que prevalecería si los recursos se hubieran concedido directamente al sector privado.

La explicación de este fenómeno se relaciona con lo que sucede con los impuestos propios de la jurisdicción luego del incremento en los ingresos y con los problemas de información que tienen los ciudadanos. Cuando la transferencia de recursos la recibe al sector público, el modelo supone que el Estado reduce los impuestos para “compartir” los mayores ingresos con el sector privado. En el caso contrario, cuando es el sector privado el que recibe los ingresos, el Estado sube los impuestos de manera tal de apropiarse de parte de estos ingresos y atender la mayor demanda de bienes y servicios públicos. En la realidad la reducción de impuestos suele ser una decisión políticamente conveniente, por lo que es de esperarse que se produzca en la práctica, mientras que sucede lo contrario con la decisión de subir impuestos. Si el Estado reduce impuestos propios porque tiene recursos transferidos para financiar su gasto y si los ciudadanos perciben sólo a los impuestos propios como el costo de los bienes y servicios públicos (fallas de información), se convalidarán aumentos en el gasto público que bajo otras condiciones no se producirían. Si existe miopía fiscal (ilusión fiscal) respecto al verdadero costo del accionar del Estado, es de esperar que los agentes no penalicen incrementos en el gasto público dado que no asumen plenamente el real costo que tiene para la economía como un todo esta mayor provisión¹².

Resulta conveniente resaltar que cuando se argumenta en torno a la descentralización fiscal no solo se alude a una descentralización del gasto sino también a la impositiva. En otras palabras, tal enfoque teórico propugna que a políticos y ciudadanos - votantes no les debe ser permitido disfrutar de los beneficios del gasto sino afrontan también los costos de tales servicios.

¹² Nótese que en el caso de las transferencias directas al sector privado, la ilusión fiscal desaparece dado que la única forma que tiene el sector público de incrementar la prestación es mediante la suba de impuestos propios, es decir transfiriendo todo el costo de la financiación al sector privado.

La esencia de este último argumento resulta crucial para el diseño de un sistema de financiamiento de los gastos locales que posibilite una adecuada toma de decisiones colectivas. En este sentido, la mayor parte de la literatura sobre *public choice* supone que las cantidades de bienes públicos se deciden según un procedimiento que enfrenta a cada votante por separado con un bien público y el impuesto para financiarlo. Sin embargo, en la realidad de muchos países gran parte de los gastos gubernamentales se financian mediante impuestos generales sobre la población recaudados a nivel central. Esta división en dos partes del proceso fiscal no promueve la toma de decisiones informadas por parte del votante y, por ende, pueden surgir problemas de incertidumbre respecto a si los cambios impositivos conducirán a modificaciones en el presupuesto que el votante desea.

En otras palabras, cualquier elemento que divida el proceso fiscal en dos partes puede crear un fenómeno de *ilusión fiscal* en los votantes: si estos **entienden** que se encuentran escasamente (excesivamente) gravados, ello conducirá a una excesiva (deficiente) expansión fiscal.

Las consecuencias que resultan de dividir el proceso fiscal son relevantes para nuestro país dada la importancia que los fondos por coparticipación de impuestos asumen en la financiación de los presupuestos locales. Puede presumirse, entonces, que tal sistema genera un sesgo positivo indeseable sobre el tamaño del sector público local. Tal posibilidad ha sido señalada, en el plano teórico, por Winer (1983): “Puesto que los impuestos son recolectados a nivel nacional, las transferencias a una provincia particular podrían inducir a creer que parte del costo de los servicios públicos adicionales serán financiados por no residentes...”.

La separación entre las decisiones de gastar y recaudar genera, entonces, un estímulo a la sobreexpansión del sector público local, no sólo en el caso para el cual tal división permite efectivamente que una parte de los

gastos locales sean soportados por no residentes sino, también, en situaciones donde las transferencias a una comunidad se financian enteramente con recursos generados en esa misma jurisdicción, vía el mecanismo de la ilusión fiscal.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
IERAL DE FUNDACION MEDITERRANEA

**ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA
REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN
FEDERAL DE IMPUESTOS**

Segunda Parte

Noviembre 2002

Índice

Introducción	4
I. Argentina	7
I.1. Introducción.....	7
I.2. Distribución de potestades fiscales.....	9
I.2.1. Fuentes tributarias de ingresos.....	10
I.2.2. Potestades de gasto	14
I.2.3. El desequilibrio fiscal vertical	17
I.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal.....	18
I.3. Sistema de coordinación financiera.....	24
I.3.1. Nacimiento y evolución del régimen de coparticipación	24
I.3.2. El régimen de coparticipación vigente	33
I.3.3. Distribución actual de los impuestos recaudados por el Gobierno Federal	35
I.3.4. Las transferencias en cifras.....	50
I.3.5. Los A.T.N.....	62
I.3.6. Arreglos institucionales por fuera del sistema de transferencias.....	64
I.4. El endeudamiento provincial.....	66
I.5. Instituciones fiscales	70
II. Australia.....	71
II.1. Introducción	71
II.2. Distribución de potestades fiscales	71
II.2.1. Fuentes tributarias de ingresos	72
II.2.2. Potestades de gasto.....	76
II.2.3. El desequilibrio fiscal vertical	77
II.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal	79
II.3. Sistema de coordinación financiera	85
II.3.1. Transferencias generales no condicionadas	86
II.3.2. Transferencias condicionadas (<i>Specific Purpose Payments</i>)	90

II.3.3. ¿Transferencias devolutivas o redistributivas?	91
II.3.4. Transferencias e igualación fiscal horizontal	94
II.4. Reforma del sistema de coordinación financiera (2000)	101
II.5. El endeudamiento estadual	103
II.6. Instituciones fiscales	105
III. Canadá	109
III.1. Introducción	109
III.2. Distribución de potestades fiscales	110
III.2.1. Fuentes de ingresos tributarios	111
III.2.2. Potestades de gasto	118
III.2.3. El desequilibrio fiscal vertical	119
III.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal	120
III.3. Sistema de coordinación financiera	126
III.3.1. Transferencias condicionadas	127
III.3.2. Transferencias no condicionadas	129
III.3.3. Transferencias e igualación fiscal horizontal	132
III.4. Transferencias e incentivos fiscales	136
III.5. Endeudamiento provincial	139
III.6. Instituciones fiscales	141
Anexo 1: Principales arreglos institucionales modificatorios y/o complementarios de la Ley N°23.548	144

Introducción

La segunda parte del estudio tiene por objeto principal describir la práctica del federalismo fiscal. Luego de introducidos los principales elementos teóricos desarrollados por los estudiosos de la hacienda fiscal federal, es conveniente analizar el grado de correspondencia que existe entre los principios normativos que señala la doctrina y lo que sucede concretamente en jurisdicciones que implementan esquemas intergubernamentales de coordinación financiera.

La importancia del tema a tratar reside en el hecho de que la distribución de potestades públicas entre niveles de gobierno, la generación de instituciones fiscales, y todos los componentes propios de un sistema de coordinación financiera, tienen más que ver con el desarrollo histórico, político y social de cada país, que con un seguimiento fiel de los enunciados y recomendaciones de un manual de política pública. Resulta vital entonces determinar qué tan densa es la brecha que separa lo que la doctrina recomienda practicar en cada caso de la realidad actual de los países federales, y qué tan alejados se encuentran los resultados óptimos en materia de políticas públicas intergubernamentales de los resultados que se observan en la práctica en distintas jurisdicciones.

Desde una perspectiva dogmática, lo que importa de un sistema de coordinación financiera es su grado de eficiencia y efectividad para alcanzar distintos objetivos de política y los distintos instrumentos de los que se vale para tal cometido. Con respecto a los objetivos, éstos dependerán de las preferencias de los habitantes de cada país y de la fidelidad con que las autoridades interpretan estas preferencias. En países de mayor altruismo podrá exigirse al sistema un mayor componente de equidad distributiva territorial o personal, mientras que en otros podrán primar criterios más

inclinados a la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, que lleven a un sistema más bien “devolutivo”. La configuración de un sistema fiscal federal también dependerá de las condiciones particulares de cada jurisdicción en materia político - económica. Algunos países preferirán perder economías de escala y otras ventajas administrativas descentralizando bases tributarias a cambio de incrementar la correspondencia fiscal y acercar el Estado a los usuarios del mismo, mientras que otros podrán optar por sistemas más centralizados, con el gobierno federal manejando grandes bases tributarias y distribuyendo los recursos con un sistema de transferencias que promueva el uso racional de los recursos en los gobiernos subnacionales. Puede deducirse que el análisis comparativo de las experiencias y resultados de distintos países no es tarea sencilla. La práctica del federalismo fiscal se constituye de acciones que responden a un marco conceptual universal pero también de elementos que tienen su origen en la historia económica y política de cada jurisdicción. Es de la mezcla de principios normativos, políticos, culturales e históricos de donde surgirá la conformación final del régimen fiscal federal de un país, principios que deben conocerse antes de proceder al análisis del mismo.

Este informe se conforma de tres secciones. En la primera sección se realiza un tratamiento amplio del federalismo fiscal argentino, considerándose cuestiones que hacen tanto al marco institucional y legal que sostiene al esquema de coordinación vigente como a sus implicancias en materia de asistencia financiera concreta del gobierno federal a las distintas provincias del país. En el tratamiento del tema se repasa la situación actual del esquema fiscal federal argentino en cuestiones tales como: distribución de potestades de ingresos y gastos entre niveles de gobierno; magnitud de desequilibrios fiscales vertical y horizontal; tipos de transferencias y criterios utilizados para la distribución de los fondos coparticipables; instituciones

fiscales federales; entre otras. Además, se realiza una detallada revisión del marco institucional vigente desde sus comienzos hasta la actualidad.

En las segunda y tercera secciones del informe se analizan en particular dos experiencias internacionales en materia de federalismo fiscal: los casos de Australia y Canadá. Se trata de países que por sus similitudes geográficas, económicas y sociales resultan particularmente interesantes para un estudio comparativo. Interesa determinar principalmente de qué manera han resuelto estos países los problemas comunes de todo régimen fiscal federal, tales como el debilitamiento de los incentivos de los gobiernos subnacionales a mejorar la asignación de sus recursos y las consecuencias de los diferentes niveles de capacidad y necesidad fiscal existentes en el nivel subnacional de gobierno.

I. Argentina

I.1. Introducción

Los antecedentes federativos en Argentina estuvieron dados, ya desde antes de la independencia, por las diversidades y rivalidades provinciales, las grandes extensiones despobladas que separaban a unas urbes de otras, y las particularidades geográficas que las caracterizaban. La unidad financiera y administrativa del Virreinato del Río de la Plata, sin embargo, sentó antecedentes unitarios en nuestro suelo, quedando establecidas las bases para una de las mayores dicotomías nacionales -federalismo versus unitarismo-, la cual retrasaría por años nuestra organización institucional. En efecto, ya Alberdi, en sus Bases, escribía que "...la federación o unidad, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí" (en Batalla, 1997).

En efecto, la historia del federalismo en Argentina está marcada por una notable inestabilidad y tensión, que también tuvieron eco en lo fiscal.

A este respecto, en el periodo anterior a la organización nacional las relaciones intergubernamentales estuvieron caracterizadas por la separación total de fuentes tributarias. En esta etapa, la principal fuente de recursos provinciales provenía de las aduanas internas y la colocación compulsiva de papel moneda, estando la única aduana exterior del país en manos de la Provincia de Buenos Aires. Este hecho creaba problemas en las relaciones interjurisdiccionales, ya que la política arancelaria aplicada por este distrito tenía repercusiones varias en el interior, sin que las demás provincias

tuviesen injerencia alguna en las correspondientes decisiones, ni mucho menos, participación en los beneficios fiscales derivados. Evidentemente, existía una muy ineficiente organización del sistema impositivo, una alta complejidad, y una gran inequidad horizontal.

La Constitución de 1853 y la posterior incorporación de Buenos Aires a la Confederación consagraron el principio de separación de fuentes. Por aquel entonces se asignó al Gobierno Central la potestad exclusiva sobre los impuestos al Comercio Exterior, y a las provincias la potestad para aplicar impuestos internos, junto con la obligación de abolir las aduanas interiores.

A partir de esta fecha, la Nación también cumpliría un papel de asistencia financiera a los gobiernos de provincias para que éstos pudiesen sustentar sus gastos. Por un lado, Buenos Aires recibía transferencias como compensación por haber resignado la aduana nacional, por un plazo de seis años y por un monto equivalente al resignado; y por el otro lado, las demás provincias recibían subsidios de suma fija, cuyo importe variaba entre jurisdicciones y en función de las necesidades o urgencias que se presentasen. Sin embargo, es de destacar que estos subsidios provinciales (sin Buenos Aires) nunca superaron el 3% del total de gastos del Estado Nacional en este período. En cambio, lo que coadyuvó a que las provincias pudieran acomodar sus finanzas fue el hecho de haberse librado de la necesidad de mantener ejércitos provinciales (antes, concepto por el que se escapaban la mayor parte de ingresos fiscales) y la presencia de la Nación en la provisión de bienes públicos dentro de las provincias, como el costeo de maestros, jueces, profesores, etc.

La crisis financiera de 1890 marca el inicio de una nueva etapa, signada por la concurrencia de fuentes tributarias. El fuerte desajuste fiscal y el desplome del comercio exterior de ese año obligaron a replantear el sistema impositivo nacional -hasta entonces apoyado fundamentalmente en impuestos

externos-, para hacerlo menos vulnerable a los vaivenes de los flujos comerciales. De esta manera, en 1881, se crearon impuestos **internos** nacionales sobre la venta de determinados bienes, en **conurrencia** con las provincias¹. Por supuesto, este hecho originaba serios problemas de doble imposición, que cada año alimentaban el debate en torno a la renovación del señalado gravamen. Finalmente, el impuesto fue incorporado al sistema tributario argentino en carácter de permanente, y las relaciones Nación-Provincias se mantuvieron estables hasta 1929.

El *crack* de ese año repercutió fuertemente en la organización fiscal argentina, nuevamente por su efecto sobre las rentas aduaneras, heridas de muerte ante la implosión en el comercio internacional.² En este período, comienzan a aprobarse leyes- convenio que crean impuestos para la Nación al tiempo que los suprimen para las provincias, a cambio de que se creen mecanismos de distribución de dichos impuestos desde aquélla a éstas.

Estos hechos inician un giro de 180 grados en la historia del federalismo fiscal argentino, por cuanto las provincias comienzan a resignar importantes cuotas de potestad tributaria en favor de la Nación, y sientan las bases de su dependencia financiera.

1.2. Distribución de potestades fiscales

En la actualidad, Argentina se caracteriza por una fuerte centralización de las potestades para recaudar tributos. Es de destacar, sin embargo, que esta centralización no nace de una tradición unitaria de origen,

¹ Si bien en 1892 los impuestos internos apenas sobrepasaban el 4% del total de los recursos, su importancia fue creciendo con el paso del tiempo, llegando al 24% en 1900.

² La recaudación de los impuestos sobre el Comercio Exterior se redujo de 426 millones en 1929 a 286 millones en 1932 (-33%), mientras que la recaudación total del Estado Nacional cayó de 718 millones en 1929 a 421 millones en 1932 (-41%).

sino que, tal como surge de lo señalado en el apartado anterior, se ha ido generando a lo largo de la historia, con la recurrente cesión de potestades tributarias de las provincias en favor de la Nación, por lo general en períodos de crisis y en respuesta a desajustes en las finanzas nacionales.

Por el contrario, la distribución formal de potestades tributarias que surge del propio texto constitucional se halla impregnada de un marcado sentido federal.

Según la Constitución Nacional, el Estado Nacional tiene potestad para establecer derechos de importación y exportación, recaudar tasas postales, imponer en forma permanente y concurrente con las provincias contribuciones indirectas y, en situaciones de emergencia, aplicar **por tiempo determinado** impuestos directos.

Por su parte, las Provincias resguardaron constitucionalmente la potestad para aplicar contribuciones indirectas en forma permanente y en concurrencia con la Nación, e impuestos directos con carácter de permanencia y **exclusividad**.

Finalmente, el texto constitucional establece que las provincias deben dictar para sí una Constitución que asegure su régimen municipal, quedando de esta manera a su cargo el establecimiento de las potestades tributarias que poseen sus municipios, último eslabón de la cadena institucional que caracteriza a una organización política dentro de un régimen federal.

1.2.1. Fuentes tributarias de ingresos

A pesar del poder de imposición que la Constitución Nacional reserva a las Provincias, en los hechos, la mayor parte del poder tributario se concentra en el Gobierno Federal, el cual ha acaparado para sí las bases imponibles más lucrativas. En el mismo sentido, si bien la mayoría de las constituciones

provinciales no prohíben a los municipios la aplicación de impuestos, en la práctica la principal fuente de financiamiento de éstos corresponde a tasas retributivas de servicios. Esto puede verse en el Cuadro I.1, en el que se señalan el tipo de impuestos aplicados por cada nivel gubernamental.

Las principales fuentes de financiamiento del Gobierno Federal son impuestos sobre bienes y servicios, e impuestos a los ingresos. A través de los primeros se recolecta el 46,8% de la recaudación nacional y el 38,7% de la recaudación de los dos niveles superiores de gobierno, mientras que los segundos aportan el 22,6% y 18,9%, respectivamente. Además, la Nación recauda las contribuciones a la seguridad social (18,8% y 15,5% de los agregados señalados), los impuestos al comercio exterior (3,6% y 3,0%), y también impuestos a la riqueza (8,2% y 6,7%)³⁴.

Por su parte, los recursos tributarios propios de los Estados Provinciales provienen fundamentalmente de gravámenes sobre bienes y servicios (56,6% de su recaudación) y de impuestos a la propiedad (33,15%).

Finalmente, los Gobiernos Municipales cobran fundamentalmente tasas retributivas de servicios, aunque algunas jurisdicciones provinciales les han delegado la potestad sobre algunos gravámenes originariamente provinciales. Cabe aclarar, sin embargo, que muchas de estas "tasas" a pesar de su denominación, suelen funcionar en los hechos como verdaderos impuestos, en numerosos casos aplicados de manera distorsiva, y

³ A pesar de que la Constitución Nacional admite el cobro de impuestos directos por parte del Estado Nacional sólo en casos de emergencia y por tiempo determinado, en la práctica el permiso para tal fin se ha renovado sucesivamente, de tal manera que varios impuestos directos, como es el caso del Impuesto a las Ganancias, se hallan plenamente incorporados a la estructura tributaria nacional.

⁴ De acuerdo a la clasificación del Fondo Monetario Internacional, el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios se halla incluido dentro de la categoría "impuestos a la propiedad", y representa casi el 80% de la recaudación de dichos impuestos en 2001. Los impuestos que gravan la riqueza propiamente (compuestos principalmente por Bienes Personales) son sólo el restante 20%, y equivalen a un 1,6% de los ingresos tributarios totales de la Nación.

frecuentemente sobre bases imponible gravadas por niveles superiores de gobierno. En el Gráfico I.1 puede verse el aporte individual de los principales tributos en cada nivel.

Cuadro I.1
Principales tipos de impuestos por nivel de gobierno*

Gobierno Federal	Impuestos sobre Ingresos Personales Impuestos sobre Ingresos de Sociedades Impuestos sobre Bienes y Servicios Impuestos sobre los Consumos Específicos Impuestos para la Seguridad Social Impuestos sobre el Comercio Exterior Impuestos a la Propiedad
Gobiernos Provinciales	Impuestos sobre bienes y servicios Impuestos a la Propiedad Impuestos sobre bienes o consumos específicos** Impuestos sobre ingresos personales**
Gobiernos Municipales	Tasas retributivas de servicios Impuestos delegados por las provincias

* Clasificación Internacional. ** Estos impuestos subsisten en pocas provincias ya que a raíz del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, se tendió a su eliminación. En el caso del impuesto que recae sobre los ingresos personales, se trata de un gravamen aplicado sobre las nóminas salariales.

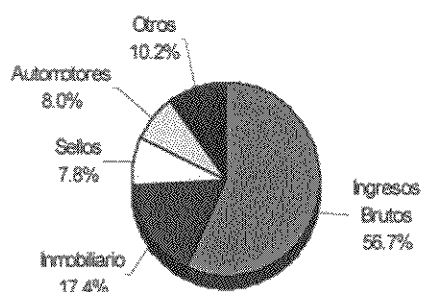
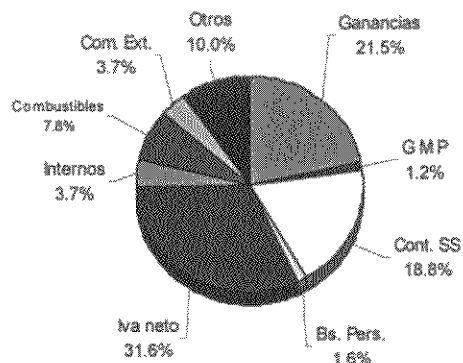
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Puede apreciarse que la concentración de la recaudación es mayor en los niveles inferiores de gobierno, mientras que en el nivel nacional existe un mayor número de gravámenes, aunque el 50% del producido se origina en los dos más importantes (IVA y Ganancias).

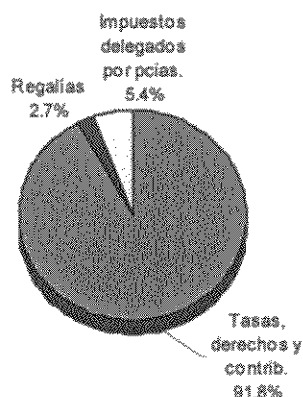
Gráfico I.1 Estructura de Ingresos tributarios

Gobierno Federal (2001)*

Gobiernos Provinciales y GCBA (2001)*



Gobiernos Municipales (1997)



* Estimado año 2001.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal y la Secretaría de Programación Económica Regional, Informe Regional Julio, 1999.

Cabe destacar que, si bien la composición de la recaudación en cada administración es relativamente estable, en la órbita nacional se han producido grandes cambios en 2002, lamentablemente en la dirección de intensificar la dispersión y el número de impuestos distorsivos. En junio, por ejemplo, el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios aportó el 8,8% de la

recaudación total, y los impuestos sobre el Comercio Exterior, tras la aplicación de retenciones a las exportaciones, generaron el 15,3%.

Por último, el Gráfico I.2 muestra la proporción de ingresos propios tributarios, ingresos propios no tributarios e ingresos recibidos en transferencias en cada nivel de la administración pública. Es de destacar la alta participación de los ingresos transferidos en los niveles inferiores de gobierno, así como también la baja participación relativa de ingresos tributarios en los presupuestos provinciales, aún en comparación con los municipios.

I.2.2. Potestades de gasto

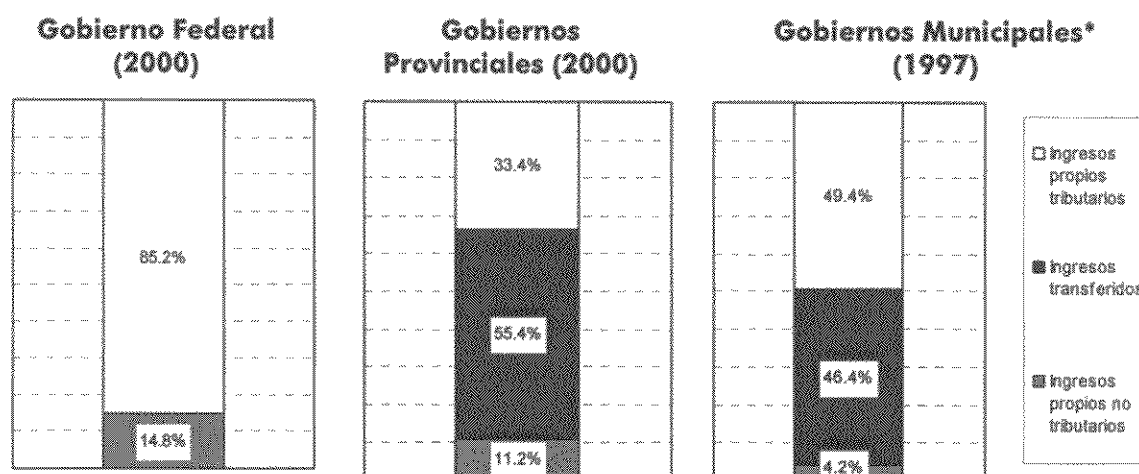
La centralización en materia de ingresos no está acompañada por una concentración de igual magnitud en materia de erogaciones.

En efecto, en las últimas décadas, han tenido lugar dos importantes instancias en el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto de la Nación a las Provincias. La primera de ellas ocurrió en la década del '80, durante la dictadura militar, y la segunda en 1991, con la Ley N°24.049. En ambos casos se transfirieron al conjunto de provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsabilidades en servicios educativos, de salud y programas sociales.

Es así como, en la actualidad, las Provincias responden por la mayor parte del gasto público social, representando éste, entre educación, salud, asistencia social y seguridad social, casi el 50% de sus erogaciones. Otra porción muy significativa (25%) corresponde a la administración gubernamental, incluida justicia.

Gráfico I.2
Estructura de financiamiento del Estado Argentino

En porcentajes del total



* Ingresos tributarios incluye tasas, derechos y contribuciones municipales.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Oficina Nacional de Presupuesto, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y la Secretaría de Programación Económica Regional. Informe Regional. Julio, 1999.

Por su parte, en el presupuesto nacional, la tajada del león es absorbida por los gastos en previsión social (36,3%), seguidos de los intereses de la deuda pública (20,4%). El gasto en salud (14,0%) y educación (5,6%) mantiene importancia en este nivel, y se destina mayoritariamente a las obras sociales y el Instituto Nacional de Seguridad Social de Jubilados y Pensionados (INSSJyP) en el primer caso, y a las Universidades Públicas en el segundo. Finalmente, los gastos en defensa representan un 6,8% del presupuesto.

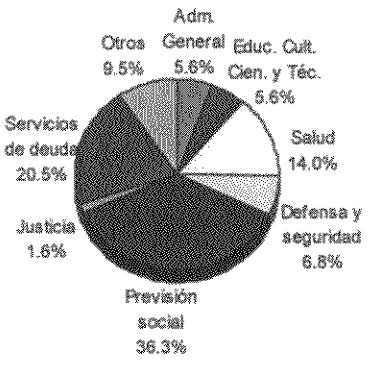
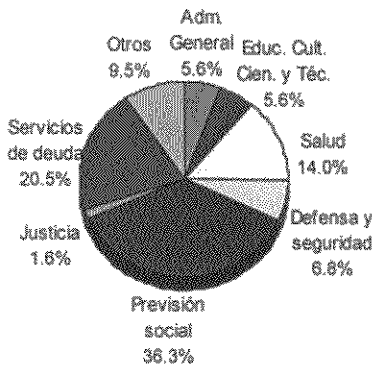
Por último, los Municipios emplean una parte muy importante de sus recursos en transporte y otros servicios urbanos (38%), si bien en el consolidado tienen también importancia partidas destinadas a gasto público social, como salud, educación y asistencia social. Dadas las economías de escala y las diferencias en las potestades legales para la prestación de algunos de estos bienes, es probable que estos porcentajes no se verifiquen de manera generalizada, sino que sean elevados sólo en los municipios de mayor tamaño. Finalmente, es de destacar la elevada participación de los gastos en

administración general en el consolidado municipal, lo cual pone en evidencia la presencia de economías de escala también en la administración pública, las cuales no pueden ser suficientemente aprovechadas por este nivel de gobierno.⁵

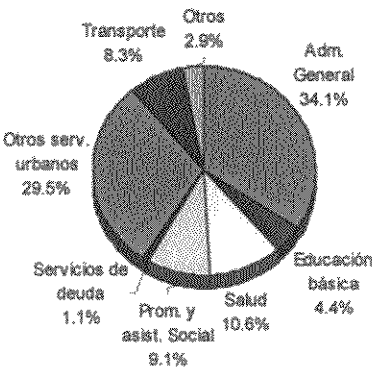
Gráfico I.3
Estructura de Gasto

Gobierno Federal (2000*)

Gobiernos Provinciales y GCBA (2000)



Gobiernos Municipales (1998*)



* provisorio.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

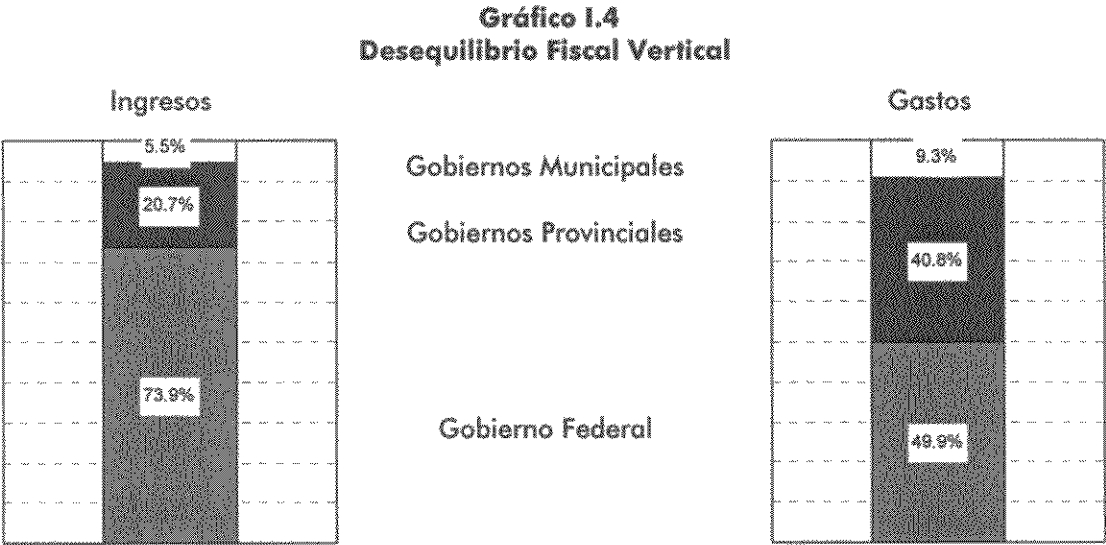
⁵ Sobre la base de este hecho, varios estudios (IERAL, 2000/2001) han señalado las ganancias que podrían obtenerse a través de asociaciones de gobiernos locales y proyectos de regionalización.

1.2.3. El desequilibrio fiscal vertical

El desigual nivel de descentralización en materia de ingresos y gastos públicos constituye el origen de un importante problema de "desequilibrio fiscal vertical", que con el transcurso de los años se ha vuelto cada vez más serio en Argentina.

Existe desequilibrio fiscal vertical cuando un nivel de gobierno (en el caso argentino, el Gobierno Federal), recibe ingresos por encima de sus responsabilidades de gasto, mientras que en los otros niveles (Provincias y Municipios) sucede lo contrario, con competencias de gasto superiores a las fuentes de financiamiento propias disponibles.

En el Gráfico I.4 puede verse la magnitud del desequilibrio fiscal vertical en Argentina. La fuerte centralización de potestades tributarias se traduce en una desmesurada participación de la Nación en lo que respecta a los ingresos (73,9%), mientras que las Provincias y los Municipios generan sólo el 20,7% y 5,5% de éstos, respectivamente.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Asociación Argentina de Presupuesto Público, Anuario Estadístico 1999, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Secretaría de Programación Económica Regional, Informe Regional, Julio 1999.

En cambio, por el lado del gasto, el Gobierno Federal es responsable por un porcentaje mucho menor al de su participación en los ingresos (49,9%) mientras que los niveles medios e inferiores en conjunto gastan proporcionalmente casi el doble de lo que aportan (50,1%).

Cabe destacar que este desequilibrio no se debe tanto a una excesiva descentralización del gasto, sino más bien a la señalada fuerte concentración de potestades tributarias en la Nación. Por el contrario, la descentralización del gasto es normal o similar a la que existe en otros países federales como Australia y Canadá.

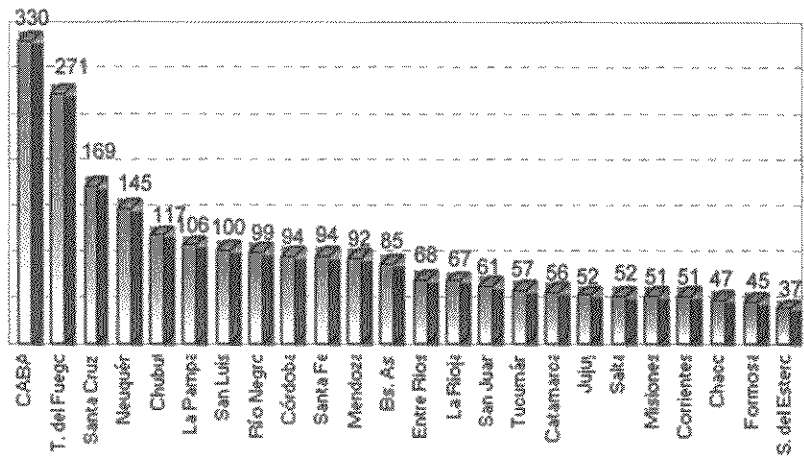
1.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal

Además de las diferencias verticales relativas la capacidad de los gobiernos de cada nivel para financiar sus erogaciones, pueden existir diferencias entre gobiernos de un **mismo** nivel, presentándose entonces un problema de desequilibrio fiscal **horizontal**.

Este tipo de desequilibrio se produce cuando las jurisdicciones de una misma categoría difieren en sus posibilidades para generar recursos propios, de manera que existe el riesgo de que se generen asimetrías en la cantidad de bienes públicos ofrecidos a lo largo del territorio nacional, y se lesione la equidad entre sus habitantes.

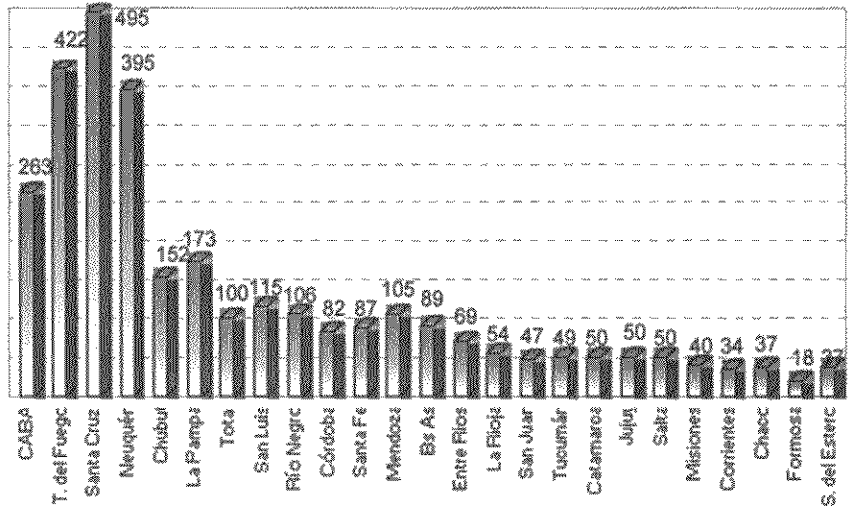
La capacidad potencial para recaudar depende de los impuestos que se apliquen en un nivel de gobierno dado y de la distribución de bases imponibles entre las jurisdicciones que lo componen. A fin de comparar las Provincias en Argentina, no obstante, una aproximación general es el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita, ya que éste puede asociarse al nivel de riqueza y de desarrollo de una jurisdicción determinada, y en definitiva a la dimensión de la materia gravable en ésta.

Gráfico I.5
Producto Bruto Geográfico Per Cápita. Año 2001 (total país = 100)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de INDEC y CNPyV, 2001

Gráfico I.6
Ingresos Fiscales Propios Per Cápita (total país = 100)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y CNPyV, 2001

En el Gráfico I.5 se presenta el PBG per cápita (en números índices) de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el Gráfico I.6, por su parte, puede observarse el monto de recursos propios en cada uno de estos distritos.

El análisis gráfico permite apreciar las fuertes asimetrías que existen entre las jurisdicciones intermedias. La Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, presenta un PBG per cápita 230% superior al del promedio nacional, mientras que provincias como Formosa, Chaco y Santiago del Estero, no llegan al 50% de ese valor. Dentro de las favorecidas se hallan también las provincias patagónicas, en posiciones ampliamente por encima de la media nacional y las provincias de la región pampeana, alrededor de la misma.

La dispersión en la generación de ingresos propios por habitante se corresponde casi perfectamente con la distribución del PBG⁶, aportando nuevos fundamentos respecto de la existencia de un marcado desequilibrio fiscal horizontal. Si bien es posible que parte de la heterogeneidad se explique por discrepancias en la política tributaria y la eficiencia recaudadora, los números hablan por sí solos: provincias como Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén poseen ingresos propios per cápita entre 4 y 5 veces superiores al promedio nacional! En el extremo opuesto, los ingresos fiscales por habitante en varias provincias nortenas se ubican alrededor de la mitad de la media, y en Formosa no alcanzan un quinto de la misma.

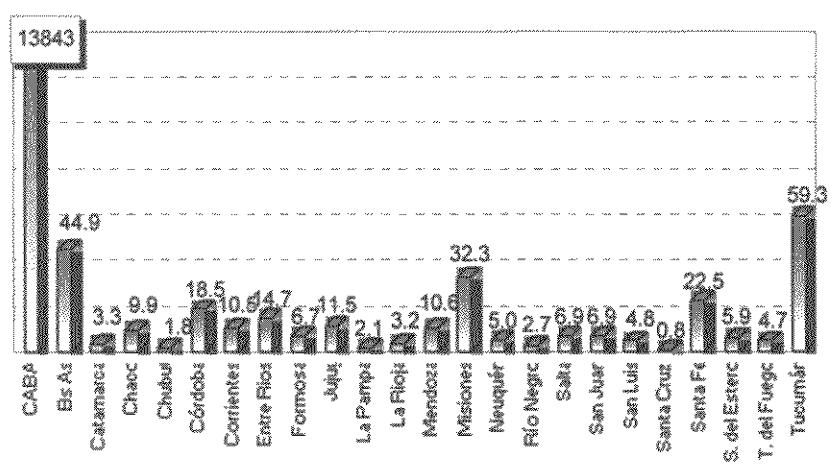
Pero además de las diferencias en la capacidad para recaudar recursos, el desequilibrio fiscal puede provenir de diferencias en las necesidades de gasto. En efecto, *ceteris paribus*, aquellas jurisdicciones que por factores exógenos objetivos (territoriales, climáticos, socioeconómicos, etc.) deben financiar un mayor nivel de gasto, se encuentran en desequilibrio respecto de aquellas que no enfrentan las mismas responsabilidades.

⁶ Existe un cierto desvío en el caso de las provincias patagónicas, las cuales generan muchos ingresos por habitante con relación a su PBG per cápita. Esto resulta lógico, no obstante, debido a la abundancia de recursos naturales que poseen dichas jurisdicciones, y a los ingresos fiscales por regalías a los que acceden por tal concepto.

Un ejemplo concreto se refiere a la densidad de población. En términos generales, el hecho de que existan pocos habitantes con relación a la superficie de una provincia puede generar mayores costos por habitante al gobierno de la misma, debido a que es necesario recorrer mayores distancias para atender a una cierta población.

En el Gráfico I.7 puede verse que tampoco existe homogeneidad en lo que respecta a este indicador, siendo *a priori* las provincias patagónicas y varias jurisdicciones de entre las más pobres las que deberían enfrentar mayores costos en la provisión de bienes públicos, mientras que Tucumán, Buenos Aires, Misiones, Córdoba, Santa Fe y sobre todo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, serían las que menos costos enfrentaría en términos per cápita, de acuerdo a su densidad⁷.

Gráfico I.7
Densidad de población



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de CNPyV, 2001 (Datos Provisionales)

⁷ Debe advertirse que en algunos casos (posiblemente el de la Ciudad de Buenos Aires) podría jugar el efecto contrario, es decir, que la *alta* densidad genere mayores costos en términos per cápita, por la aparición de un "efecto zoo", el cual se presenta cuando en jurisdicciones de cierta categoría surgen demandas por bienes públicos más sofisticados, tales como transporte subterráneo o "zoológicos", de donde deriva el término.

Finalmente, así como la densidad poblacional, pueden existir otros muchos factores que hagan más costosa la prestación de bienes públicos o que impliquen una mayor necesidad de los mismos. Tal es el caso de la existencia de rezagos en el desarrollo de algunas provincias con relación a indicadores socioeconómicos básicos, lo cual conduce a que los fiscos de las mismas deban realizar un mayor gasto per cápita con el fin de cerrar la brecha que las separa del promedio.

En el Cuadro I.2 se presentan una serie de indicadores para las 23 provincias y las Ciudad de Buenos Aires, que permiten visualizar varios aspectos del desequilibrio horizontal, originados tanto en la **capacidad** como en la **necesidad** fiscal.

La existencia de desequilibrios en una federación, ya sea entre gobiernos de distinto nivel o entre jurisdicciones de un mismo eslabón de gobierno, torna necesario el diseño de un sistema de coordinación financiera que permita efectuar transferencias desde los gobiernos más favorecidos por la distribución de potestades tributarias o por una superior capacidad fiscal, hacia las administraciones menos favorecidas. En Argentina, esta coordinación se efectúa mediante el régimen de coparticipación federal, el cual se describe en el apartado siguiente.

Cuadro I.2
Desequilibrios horizontales: Indicadores varios*

Jurisdicción	IDH	Pob. c/ NBI (%)	Analfab. (%)	Mort. Infantil (‰)	Tasa de actividad (%)	Tasa de desempleo (%)	Act. Industrial (%)
Argentina	0.826	19.9	3.68	17.6	41.8	21.5	19.5
CABA	0.892	8.1	0.7	10.7	49.5	16.3	16.0
Bs. As.	0.820	17.2	2.4	16.6	42.6	24.0	28.1
Catamarca	0.799	28.2	4.5	20.3	40.5	25.5	18.1
Chaco	0.755	39.5	11.3	29.0	33.9	14.9	9.2
Chubut	0.819	21.9	4.5	17.9	39.6	18.0	14.0
Córdoba	0.831	15.1	3.2	15.3	39.9	24.1	16.8
Corrientes	0.772	31.4	9.3	22.9	37.9	23.1	19.3
Entre Ríos	0.801	20.6	4.9	19.5	36.9	20.4	12.4
Formosa	0.764	39.1	8.2	23.6	31.3	14.3	6.5
Jujuy	0.772	36.5	6.7	23.4	35.5	21.1	14.2
La Pampa	0.821	13.5	4.0	15.2	44.9	21.4	6.2
La Rioja	0.804	27.0	4.0	20.6	45.9	17.9	21.5
Mendoza	0.820	17.6	4.6	16.2	39.7	12.7	22.9
Misiones	0.772	33.6	8.3	21.7	34.5	13.8	13.3
Neuquén	0.817	21.4	5.3	12.4	42.5	20.9	4.2
Rio Negro	0.810	23.2	5.6	15.8	s/d	s/d	7.9
Salta	0.792	37.1	6.7	21.2	37.1	20.9	10.8
San Juan	0.798	19.8	4.3	20.7	38.9	17.0	19.1
San Luis	0.801	21.5	4.3	18.9	35.1	15.9	46.4
Santa Cruz	0.843	14.7	2.2	13.2	38.6	3.5	3.6
Santa Fe	0.821	17.6	3.7	15.2	40.2	24.0	18.0
S. del Estero	0.774	38.2	8.6	15.5	33.9	16.5	8.0
T. del Fuego	0.854	22.4	1.1	7.8	41.3	16.5	23.0
Tucumán	0.790	27.7	5.0	22.5	37.2	23.0	13.1
Promedio simple	0.806	24.704	5.138	18.171	39.0	18.5	15.529
Desvío estándar	0.030	8.850	2.551	4.666	4.170	4.883	8.997
Coefficiente de variación	3.8%	35.8%	49.7%	25.7%	10.7%	26.4%	57.9%
Máx/ Mín	18.1%	387.7%	1539.1%	271.8%	58.1%	628.6%	1194.7%

* IDH= Índice de Desarrollo Humano, 1996; Pob c/ NBI= Porcentaje de población con NBI, 1991; Analfab.= Porcentaje de población de 10 años y más en condición de analfabetismo, 1991; Mort. Infantil= Tasa de mortalidad infantil expresada por mil nacidos vivos, 1999; Tasa de Actividad= Porcentaje de la población total que participa en el mercado laboral en los principales aglomerados urbanos, mayo 2002; Tasa de desempleo= Porcentaje de la población económicamente activa en los principales aglomerados que desea trabajar y no consigue empleo, mayo 2002; Act. Industrial= Participación de la industria manufacturera en el PBG jurisdiccional, 1993.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de CNPyV 1991, INDEC, Organización Mundial de la Salud y Censo Económico 1994.

I.3. Sistema de coordinación financiera

I.3.1. Nacimiento y evolución del régimen de coparticipación

El primer mecanismo de coparticipación formal entre la Nación y las Provincias fue instaurado por la Ley Nº12.139 de Unificación de Impuestos Internos, sancionada en 1934 (primera ley convenio en la legislación argentina).

Dicha ley entró en vigencia en 1935, con el objeto de centralizar la recaudación en la Nación, y con el compromiso de las provincias adherentes, de derogar impuestos similares a los cobrados por ésta.

Con respecto a la **distribución primaria** la normativa resultaba altamente compleja pero, en esencia, puede inferirse que su objetivo era mantener el *status quo* en materia de ingresos, garantizando a las jurisdicciones subnacionales el nivel de recursos resignado con la derogación de impuestos específicos sobre la producción y el consumo de ciertos productos regionales. Por su parte, las provincias complementaban las transferencias de la Nación con impuestos propios, a saber, sobre inmuebles, a los automotores, a los sellos y sobre las transacciones.

En lo que concierne a la distribución secundaria (entre provincias) se adoptó básicamente un **criterio devolutivo**, de tal manera que a cada provincia le tocaba una parte de recaudación proporcional a la que se había originado en su territorio. El segundo criterio utilizado era de tipo **proporcional**, ya que se tomaba en cuenta la participación poblacional de cada provincia como elemento de distribución (Cuadro I.3)⁸.

⁸ Los criterios de distribución pueden ser: devolutivos, cuando toman en cuenta el origen de la recaudación producida; proporcionales, cuando los porcentajes de distribución se calculan sobre la base de la población; y distributivos, cuando consideran la situación de las jurisdicciones más rezagadas, sobre la base de indicadores de salud, educación o desarrollo social. Cabe agregar que el criterio proporcional tiene de por sí un componente distributivo, porque no discrimina según cuánto haya aportado cada habitante a la recaudación total.

Cuadro I.3
Distribución secundaria según Ley 12.139

Impuestos	Criterio devolutivo	Criterio proporcional
Sobre los consumos específicos	90,9% según recaudación provincial de impuestos específicos entre 1929 y 1933	9,1% según población
Específicos sobre la producción de bienes	Complementos adicionales a las provincias de Mendoza, Tucumán, Salta y Jujuy, en compensación por la eliminación de impuestos provinciales sobre la producción de vino, alcohol y azúcar, en función de la recaudación de los mismos en dichas provincias entre 1929 y 1933	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et. al. (1996).

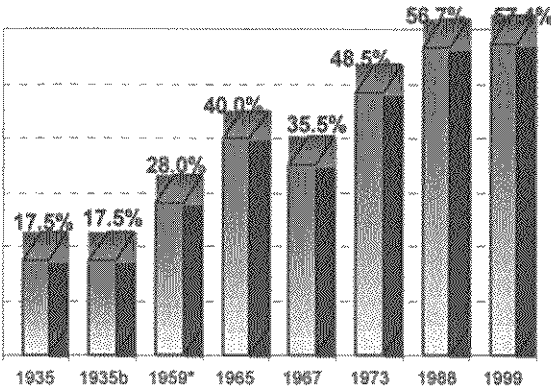
Como se deduce a partir de la preponderancia del criterio devolutivo, puede decirse que, en sus orígenes, el sistema de coparticipación no buscaba avanzar hacia una distribución regional de ingreso más uniforme. Por el contrario, su objetivo era más bien producir un ordenamiento del sistema tributario consolidado.

Una abultada normativa ha contribuido a modificar el régimen original, pudiendo identificarse dos tendencias claramente diferenciadas. Por un lado, en lo que respecta a la distribución primaria, se observa una creciente participación del porcentaje correspondiente a provincias en el total de fondos coparticipados. Por su parte, la distribución secundaria se caracterizó cada vez más por una mayor preponderancia de criterios de reparto asociados a objetivos de nivelación horizontal entre jurisdicciones, y una menor presencia de criterios devolutivos.

Evolución de la distribución primaria

Como puede verse en el Gráfico I.8, desde la primera ley de coparticipación, el porcentaje establecido en la normativa, con destino a las jurisdicciones de nivel intermedio (Provincias y Capital Federal), presentó una tendencia inequívocamente creciente.

Gráfico I.8
Evolución del porcentaje legal con destino a provincias desde 1935



* Por medio de las leyes N°14.788 y N°16.463 (prórroga de la anterior) se fijaron los coeficientes de distribución primaria para los periodos comprendidos entre 1959 y 1965, con un valor creciente del correspondiente a provincias, de 28% a 40%.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et. al. (1996).

Sin embargo, esto no significa necesariamente que las provincias hayan recibido proporcionalmente más fondos en cada caso ya que, por el contrario, la participación "legal" del conjunto de provincias en la masa coparticipable no es lo único que determina su participación efectiva en la distribución de ingresos fiscales. Esto sucede porque la constitución de dicha masa coparticipable puede cambiar, alterando la proporción de los recursos totales percibida por cada nivel.

Cuadro I.4
Incorporación de tributos al Sistema de Coparticipación (1935- 1988)

AÑO	LEY	TRIBUTOS INCORPORADOS
1935	12.139	• Internos
	12.143	• Ventas
	12.147	• Réditos
1946	12.956	• Ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.
1951	14.060	• Sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.
1973	20.221	• Sobre tierras aptas para explotación agropecuaria, regularización patrimonial, divisas, parque automotor, valores mobiliarios, aceites lubricantes y los que en el futuro estableciera la Nación como impuestos indirectos. • Impuestos de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación.
1988	23.548	Todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones: • Derechos de importación y exportación; • Impuestos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; • Impuestos con afectación específica al momento de promulgación de la norma (cumplido el objetivo de su creación se incorporarán al esquema) • Impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a inversiones, servicios y obras que se declaren de interés nacional

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Cetrángolo (1995) y Ley N°23.548

Lo que es más, aún sin producirse cambios normativos en cuanto a los impuestos incorporados a la masa coparticipable, la distribución primaria global puede alterarse si varían las participaciones de gravámenes coparticipables y no coparticipables en la recaudación del Gobierno Federal. Esto es, las provincias recibirán proporcionalmente más fondos si adquieren peso los impuestos coparticipables, y proporcionalmente menos fondos si se tornan más gravitantes los gravámenes que resguarda totalmente para sí el Estado Nacional⁹.

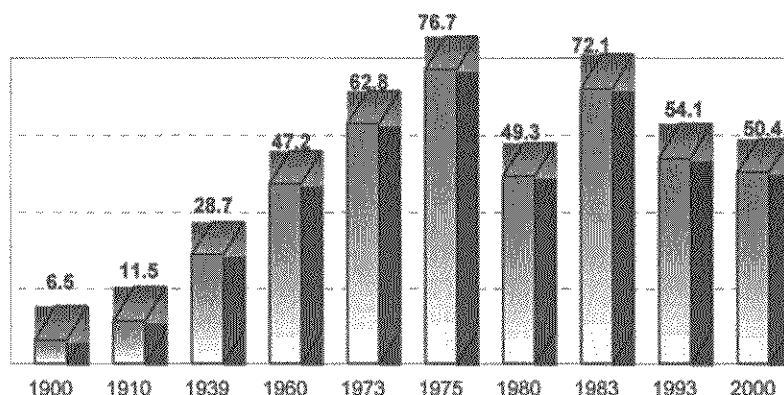
De cualquier manera, el hecho es que de la mano de una cada vez mayor descentralización del gasto público, la cual no fue acompañada por un proceso similar de descentralización de potestades tributarias, a lo largo de los años se hizo necesario un incremento efectivo en las transferencias de la Nación a las provincias.

Como correlato de esta tendencia, las transferencias del Gobierno Federal adquirieron una gran importancia en los presupuestos provinciales, cuya evolución puede verse en el Gráfico I.9.

Es notable cómo, a principios de este siglo, las provincias financiaban apenas el 6,6% de sus gastos con recursos nacionales. Tras la sanción de la primera ley de coparticipación ese porcentaje se elevó al 28,8% y, con muchas oscilaciones y picos, alcanzó en el consolidado de ejecuciones presupuestarias del año 2000 un valor cercano a 50%.

⁹ Un ejemplo actual es el de las retenciones a las exportaciones que, como se mencionó anteriormente, adquirieron un peso muy significativo en la recaudación nacional y no integran la masa coparticipable. De esta manera, a pesar de no haber habido cambios al respecto en la legislación vigente, la Nación se ha beneficiado de manera exclusiva del producido de estos gravámenes, alterando la distribución global de recursos fiscales en su favor.

Gráfico I.9
Financiamiento del gasto público provincial con recursos transferidos (%)



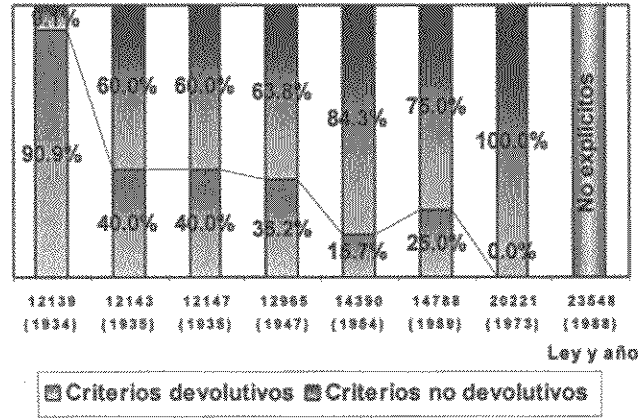
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Porto (1980) y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Esta es la otra cara del fuerte desequilibrio fiscal vertical señalado anteriormente, y el origen de uno de los problemas más serios que de él se desprenden, como es el de la falta de "**correspondencia fiscal**". Esta situación se presenta cuando las responsabilidades de gasto están dissociadas de la responsabilidad de generar los ingresos necesarios para financiar dichos gastos, produciendo incentivos perversos en los gobiernos y hasta en los habitantes de las jurisdicciones respectivas. Como se genera la percepción de que los gastos realizados por el fisco de una jurisdicción dada no son costeados enteramente por los habitantes de la misma a través de impuestos locales ("**ilusión fiscal**"), se expande artificialmente la demanda de bienes públicos y se eleva el gasto público por encima de lo que resultaría óptimo. Eventualmente, el problema se complica cuando se considera que dentro del nivel intermedio existen jurisdicciones cuya dependencia de las transferencias nacionales es muy superior a la del promedio, enfrentando por tanto aún menos incentivos a la responsabilidad fiscal. Este tema se retoma más adelante, al presentar el funcionamiento del régimen de coparticipación en la actualidad.

Evolución de los criterios de distribución secundaria

Como puede verse en el Gráfico I.10, la distribución secundaria de recursos desde la primera ley de coparticipación evolucionó sostenidamente en la dirección de restar preponderancia a los criterios devolutivos.

Gráfico I.10
Evolución de los criterios de distribución secundaria desde 1935



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et al (1996).

Las primeras modificaciones a la Ley de Unificación de Impuestos Internos aparecieron el mismo año de su entrada en vigor (1935), al sancionarse otras dos leyes, la N°12.143 y la N°12.147, las cuales establecían, respectivamente, los mecanismos de distribución del Impuesto a las Ventas (sustituto del Impuesto a las Transacciones) y del Impuesto a los Réditos (creado y prorrogado desde 1932). Estas leyes alteraron en parte el criterio secundario de reparto, iniciando la señalada tendencia decreciente de la participación del criterio devolutivo. En lo que a éste respecta, se incorporó la variante indirecta, según la cual, el ponderador derivaba de la recaudación en cada provincia de impuestos **propios**, premiando de esta manera el esfuerzo recaudador y el buen desempeño en las tareas de fiscalización, aunque también la mayor presión fiscal (Cuadro I.5). Por su parte, ganó

preponderancia el criterio proporcional, y apareció otro elemento de ponderación, dado por el gasto provincial presupuestado en el año anterior (1934). Si bien podría argumentarse que el parámetro empleado aquí tenía carácter distributivo, en realidad esto es incierto, ya que si se partía de una situación sin transferencias de la Nación o en la que éstas eran poco importantes, es probable que el nivel de gasto por provincia reflejase sólo su propia capacidad contributiva. Desde este punto de vista, se estaría más bien frente a un criterio devolutivo, por lo que, en síntesis, el criterio subyacente resulta ambiguo.

Cuadro I.5
Distribución secundaria según leyes 12.143 y 12.147

Impuestos	Criterio devolutivo		Criterio proporcional	Ambiguo
	Directo	Indirecto		
Impuesto a las Ventas y Prórroga de Impuesto a los Réditos	10% según la recaudación de ambos impuestos el año anterior	30% según la recaudación de las jurisdicciones, de sus propios recursos, salvo crédito	30% según población	30% según el gasto provincial presupuestado en 1934.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et al (1996).

La Ley N°12.965, del año 1947, constituye otro hito en la evolución de los criterios de distribución, ya que, junto con la unificación y sistematización de los diversos regímenes existentes, incorporó por primera vez un parámetro de distribución netamente distributivo, calculado de manera inversamente proporcional a la población (Cuadro I.6). El objetivo de este ponderador fue el de tener en cuenta la existencia de economías de escala en la provisión de bienes públicos que no podían ser aprovechadas por las provincias de menor cantidad de habitantes.

Cuadro I.6
Distribución secundaria según Ley 12.965

Impuestos	Criterio devolutivo		Criterio proporcional	Criterio distributivo	Ambiguo
	Directo	Indirecto			
Total de la masa con destino a provincias	9,05% según recaudación en cada provincia de impuestos nacionales	27,14% según recaudación de las jurisdicciones, de sus propios recursos, salvo crédito	27,14% según población	9,52% según la inversa de la población	27,14% según el gasto provincial

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et al (1996).

Por otro lado, el año 1954 marca un punto de inflexión en el reparto de la recaudación entre provincias, pasando desde entonces a predominar en la legislación, los criterios proporcionales o distributivos. Dos leyes son significativas en los comienzos de esta etapa - la N°14.390 en 1954 y la N°14.788 en 1959-, las cuales fijaron nuevos parámetros de reparto, en ambos casos en la dirección de privilegiar criterios niveladores (Cuadro I.7).

Cuadro I.7
Distribución secundaria según leyes N°14.390 y N°14.788

Leyes	Criterio devolutivo	Criterio proporcional	Criterio distributivo	Ambiguo
14.930	15,68% según la producción de artículos gravados con impuestos nacionales y las materias primas principales utilizadas en su elaboración	82,32% según población	2% de forma inversamente proporcional a la producción de artículos gravados con impuestos nacionales y las materias primas principales utilizadas en su elaboración	
14.788	25% en función de los recursos propios percibidos por cada jurisdicción	25% según población	25% en partes iguales	25% según el gasto provincial

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et. all (1996).

En 1973, otros cambios importantes fueron introducidos por la Ley N°20.221 de Unificación de Regímenes de Coparticipación existentes. Por primera vez desde el nacimiento de mecanismos de reparto, los criterios

devolutivos fueron abandonados por completo y, en cambio, se incorporó un nuevo parámetro de distribución, con vocación claramente redistributiva, como fue el de la "brecha de desarrollo" (Cuadro I.8).¹⁰

Cuadro I.8
Distribución secundaria según Ley 20.221

	Criterio proporcional	Criterios distributivos
Ley 20.221 de Unificación de Regímenes	65% según población	25% según la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país 10% a las provincias con densidad poblacional inferior a la promedio, en función de la diferencia entre su densidad y dicho promedio.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Capello et. all (1996).

Con la extinción de esta ley, en 1985, se produjo un vacío legal hasta el año 1988, en el que se sancionó la Ley N°23.548, cuya versión modificada aún rige las relaciones financieras interjurisdiccionales en la actualidad.

Cabe destacar que, en una lamentable muestra de involución, la Ley N°23.548 no hace explícitos los criterios adoptados para la distribución secundaria, sino que se limita a establecer coeficientes fijos de reparto.

En conclusión, puede destacarse entonces, entre lo acontecido en materia de distribución secundaria desde el nacimiento del primer régimen de coparticipación, por un lado, la creciente participación de criterios no devolutivos en desmedro de criterios devolutivos, y por otro lado, la lamentable ausencia de criterios de distribución secundaria explícitos en la normativa vigente.

¹⁰ Otra innovación introducida por la misma ley fue la creación del Fondo de Desarrollo Regional, constituido con la afectación del 3% de la masa coparticipable en la etapa de distribución primaria, con destino a obras de infraestructura e inversiones de interés regional o provincial.

1.3.2. El régimen de coparticipación vigente

El marco legal actual del régimen de coparticipación continúa regido por la Ley N°23.548 (1988), sin perjuicio de que, en los 14 años transcurridos desde su sanción, se ha producido una prolífica normativa modificatoria y complementaria.

La ley de 1988 estableció el régimen con carácter transitorio, incorporando todos los tributos nacionales existentes o a crearse (salvo las excepciones consignadas en el Cuadro I.4) y fijando coeficientes constantes de distribución, tanto para la distribución primaria como secundaria.

Así, en su art. 3º, la norma establece que el total coparticipable se repartirá en un 42,34% para la Nación, un 56,66%¹¹ para el conjunto de provincias, y un 1,00% para la constitución de un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (ATN). A su vez, en el art. 4º se estipulan los porcentajes del monto correspondiente al conjunto de provincias, que le corresponden a cada una de ellas. Tras las modificaciones introducidas por el Decreto N°2456/90, por el cual se fijó en 0,388% del monto total recaudado la asignación correspondiente a Tierra del Fuego, y el Decreto 702/99, que elevó este porcentaje a 0,70%, los coeficientes definitivos legales del régimen de coparticipación resultan los consignados en el Cuadro I.9.

Con respecto a la creación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, la norma establece que su destino es "atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales" (Art. 5º). De esta manera, se intentaba poner una cota a la política discrecional que había prevalecido en períodos anteriores.

¹¹ Este porcentaje se dividía en 54,66% para el conjunto de provincias y 2% para el recupero de nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz.

Cuadro I.9
Coeficientes de distribución primaria y secundaria según Ley N°23.548 y
modificatorias

Destino de los fondos	Porcentaje		Según inciso art.3 inc. c) de la 23.548	Porcentaje	
	s/ 54,66% de pcias.	s/ 100%		s/ 57,36% de pcias.	s/ 100%
Buenos Aires	19.93%	10.89%	1.5701%	21.73%	12.46%
Catamarca	2.86%	1.56%		2.73%	1.56%
Córdoba	9.22%	5.04%		8.79%	5.04%
Corrientes	3.86%	2.11%		3.68%	2.11%
Chaco	5.18%	2.83%		4.94%	2.83%
Chubut	1.38%	0.75%	0.1433%	1.56%	0.89%
Entre Ríos	5.07%	2.77%		4.83%	2.77%
Formosa	3.78%	2.07%		3.60%	2.06%
Jujuy	2.95%	1.61%		2.81%	1.61%
La Pampa	1.95%	1.07%		1.86%	1.06%
La Rioja	2.15%	1.18%		2.05%	1.17%
Mendoza	4.33%	2.37%		4.13%	2.36%
Misiones	3.43%	1.87%		3.27%	1.87%
Neuquén	1.54%	0.84%	0.1433%	1.72%	0.98%
Río Negro	2.62%	1.43%		2.50%	1.43%
Salta	3.98%	2.18%		3.79%	2.17%
San Juan	3.51%	1.92%		3.34%	1.91%
San Luis	2.37%	1.30%		2.26%	1.29%
Santa Cruz	1.38%	0.75%	0.1433%	1.56%	0.89%
Santa Fe	9.28%	5.07%		8.84%	5.07%
Santiago del Estero	4.29%	2.34%		4.09%	2.34%
Tucumán	4.94%	2.70%		4.71%	2.70%
Tierra del Fuego (Dec. 2456/90 y 702/99)				1.22%	0.70%
Total provincias	100.00%	54.66%	2.00%	100.00%	57.3%
Nación		42.34%			41.6%
ATN		1.00%			1.00%
Total		100.00%			100.00%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la Ley N°23.548 y Decretos complementarios.

Otra incorporación de la Ley 23.548 fue la fijación de un piso para la constitución de la masa coparticipable, correspondiente al 34% de recursos tributarios nacionales de la Administración Central, ya sea que tengan o no el carácter de coparticipables.

Finalmente, se ratificó la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, con la misión de, entre las más importantes, controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos, de las obligaciones que contraen al aceptar el régimen. Llama la atención la rigurosidad de la ley en

lo que concierne a dichas obligaciones (para las provincias, básicamente, la de obligarse por sí y a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, a no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos) y a la autoridad de la Comisión Federal de Impuestos. En efecto, las decisiones de esta última son obligatorias para la Nación y las Provincias adheridas (si bien con derecho a solicitar revisión), e incluso se prevén los medios para penalizar a las jurisdicciones en falta, reteniéndoles los importes de transferencias correspondientes.

Cabe destacar que el contexto en que se sancionó la Ley N°23.548 fue el de un importante desorden fiscal y una tensa relación entre los gobiernos provinciales y el Estado Nacional. En efecto, se venía de un proceso de expansión insostenible del gasto en los fiscos de cada nivel de gobierno, el cual había repercutido muy negativamente en las relaciones financieras entre éstos. La renovación de autoridades en los estados subnacionales, por su parte, había contribuido sensiblemente a agravar la situación.

Esta circunstancia, así como la rigidez conferida por el establecimiento de coeficientes fijos de distribución, dio lugar a que, desde entonces, múltiples normas aparecieran para complementar y/o modificar las disposiciones de la Ley N°23.548. Los cambios más importantes estuvieron dados en la mayoría de los casos por los sucesivos Pactos Fiscales y Compromisos Federales acordados entre la Nación y las Provincias, así como por distintos regímenes de asignación específica que se fueron dictando. Una descripción detallada de esta normativa se presenta en el Anexo 1.

1.3.3. Distribución actual de los impuestos recaudados por el Gobierno Federal

La enorme cantidad de leyes, decretos y resoluciones sancionadas en materia tributaria en los últimos años, así como la violación del mandato

constitucional relativo a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación por parte del Poder Legislativo Nacional, han dado lugar a la vigencia de una extensa variedad de regímenes superpuestos de distribución de recursos, que otorgan una apariencia terriblemente compleja al sistema actual de coordinación financiera. Sobre el régimen general introducido con la Ley N°23.548, conviven en la actualidad una serie de figuras tales como: a) detracciones previas a la coparticipación, del producido de alguno o varios impuestos ("precoparticipaciones"); b) asignación de porcentajes o sumas fijas a fines específicos; c) distribución de determinados fondos según criterios distintos a los enunciados en la Ley N°23.548; d) fondos especiales, en general administrados por organismos descentralizados.

Esta multiplicidad de elementos ocasiona una desmedida complejidad, que tiende a acentuarse con el paso de los años, a medida que se añaden "parches" al régimen original. Este problema debería ser cuidadosamente considerado a la hora de plantear un nuevo mecanismo de distribución de fondos, a fin de que el nuevo sistema que se sancione no se contamine en poco tiempo de los mismos vicios. En este sentido, además de las circunstancias de caos económico en que se sancionó el régimen actual, cabe destacar que uno de sus principales defectos ha sido tal vez la rigidez impuesta por la ausencia de criterios de distribución, plasmada en el establecimiento de coeficientes fijos. Por el contrario, es posible pensar que una alternativa mucho más conveniente habría sido la de elegir criterios objetivos, que permitiesen flexibilidad ante cambios en las circunstancias o en la realidad regional, pero dentro de un marco normativo predeterminado. La ausencia del mismo llevó a que la flexibilidad en algunos casos necesaria o justificada se impusiese de hecho, haciendo regla de las excepciones y de la discrecionalidad, en detrimento de la simplicidad del sistema y de la estabilidad institucional.

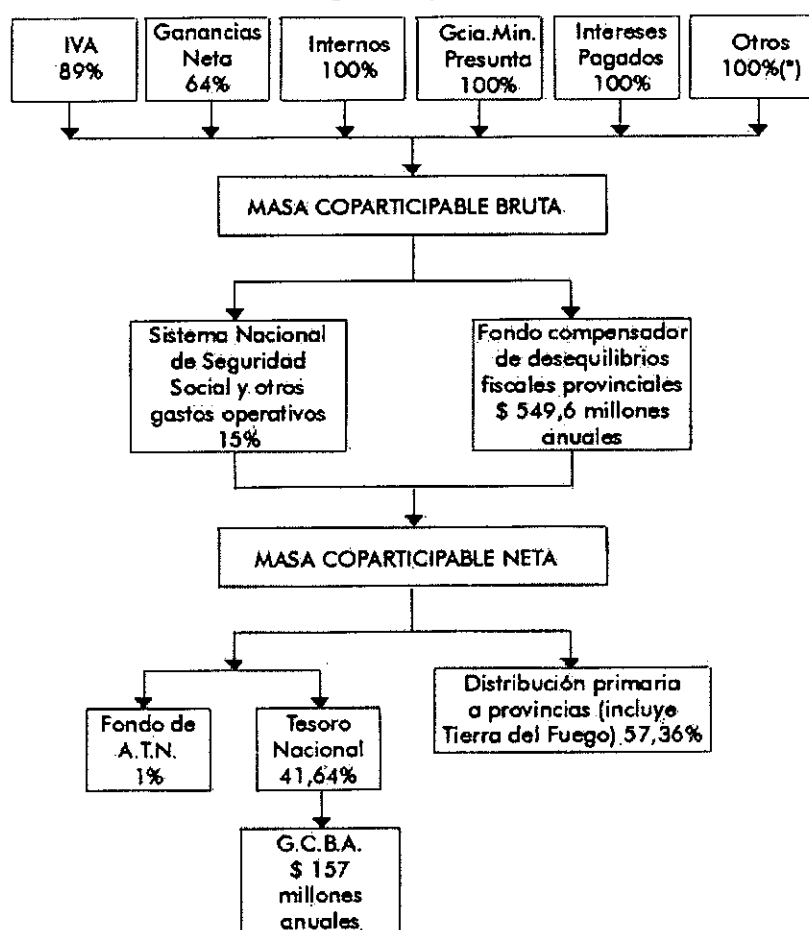
Para abordar la distribución vigente de los fondos recaudados por el Estado Nacional, es conveniente separar a los mismos en impuestos coparticipados, impuestos no coparticipados e impuestos con asignación específica.

Impuestos Coparticipados

Régimen general

Como se señaló más arriba, de los recursos coparticipables corresponde: a) 42,34% para la Nación (0,70% correspondiente a Tierra del Fuego), b) 56,66% para las Provincias, y c) 1% al Ministerio del Interior, con destino al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN).

Figura I.1
Régimen general



(*) Premio a los Juegos: 83,34%

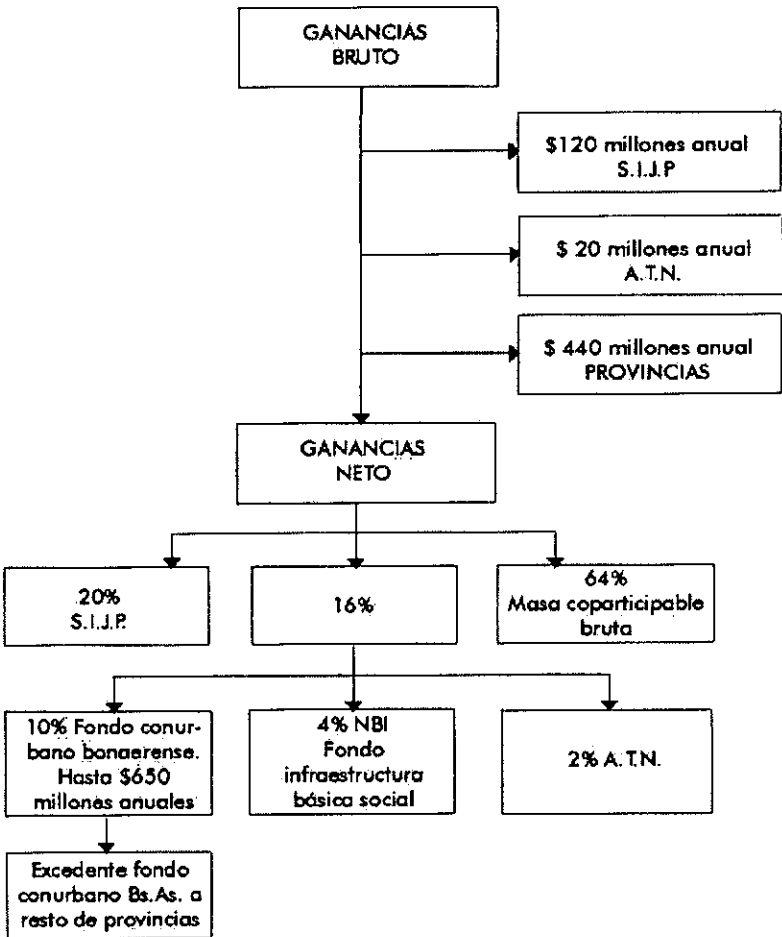
Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

Esta distribución se efectúa, no obstante, previa detracción de la masa de impuestos coparticipables, de: a) 15% para atender el pago de obligaciones previsionales y otros gastos operativos, y b) \$45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales de acuerdo a sumas fijas preestablecidas.

Impuesto a las Ganancias:

Previo a su distribución, se realiza una detracción de \$580 millones anuales, con destino al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (\$120 millones); al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (\$20 millones); y al conjunto de provincias (\$440), para distribuir entre ellas según la Ley Nº23.548, incluida Tierra del Fuego.

Figura 1.2
Distribución del Impuesto a las Ganancias



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

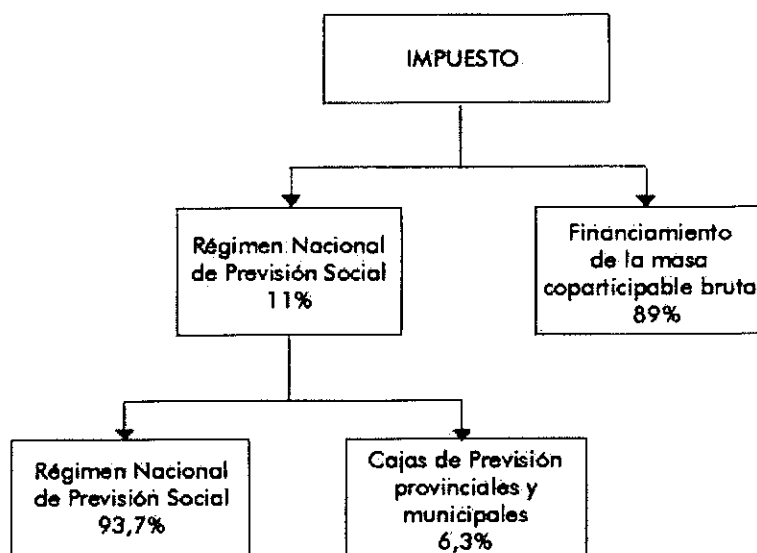
Posteriormente, el remanente se asigna de la siguiente manera: a) 20% al Sistema Unico de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las Obligaciones Previsionales Nacionales; b) 10% hasta un monto de \$650 millones anuales a la Provincia de Buenos Aires, con destino específico a obras de carácter social¹²; c) 2% a refuerzos de la cuenta especial "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias"; d) 4% entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, con afectación específica a obras de infraestructura básica social; e) 64% entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de la Ley N°23.548.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Antes de la distribución, se detraen los reintegros a las exportaciones. El saldo se distribuye de la siguiente manera: a) 89% de conformidad al régimen establecido por la Ley N°23.548; b) 11% según el régimen nacional de previsión social, con destino a ANSES (93,73%) y a provincias y Ciudad de Buenos Aires (6,27%), para distribuir de acuerdo a un prorrataador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones.

¹² El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3º y 4º de la Ley N°23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego.

Figura I.3
Distribución del Impuesto al Valor Agregado

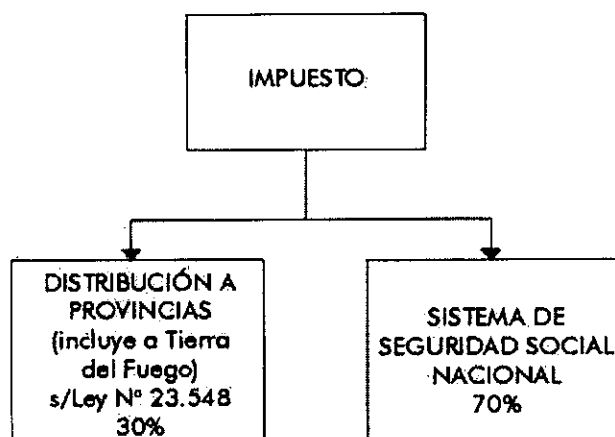


Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes

El producido del denominado "Monotributo" se distribuye de la siguiente manera: a) 70% al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); b) 30% a las jurisdicciones provinciales en forma diaria y automática, de acuerdo a la distribución secundaria prevista en la Ley N°23.548.

Figura I.4
Distribución del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

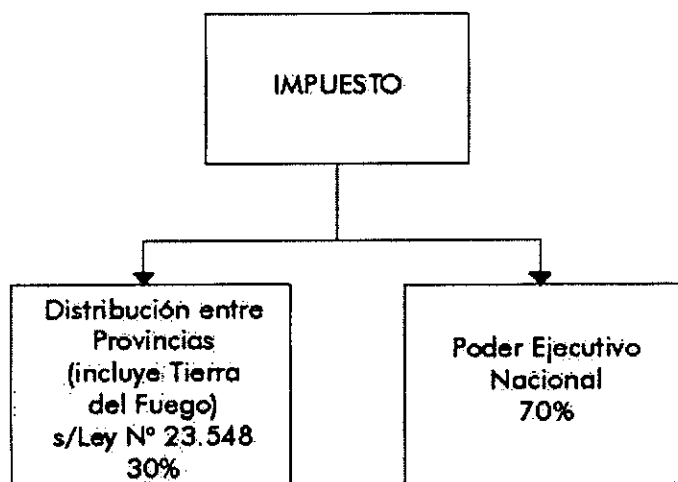
Impuesto Internos

La mayoría de los Impuestos Internos no están sujetos a afectaciones específicas por parte de ningún régimen especial, excepto los que inciden sobre los Seguros y sobre los Automotores y Motores Gasoleros.

Impuesto a los Créditos y Débitos

El 70% de este impuesto ingresa al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la Ley N° 25.561. El restante 30% se distribuye de acuerdo a la Ley N°23.548, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Nación- Provincias de febrero de 2002.

Figura I.5
Distribución del Impuesto sobre Débitos y Créditos



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

El producido de este impuesto se distribuye de forma íntegra conforme a lo establecido en la Ley N°23.548.

Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial

Idem Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

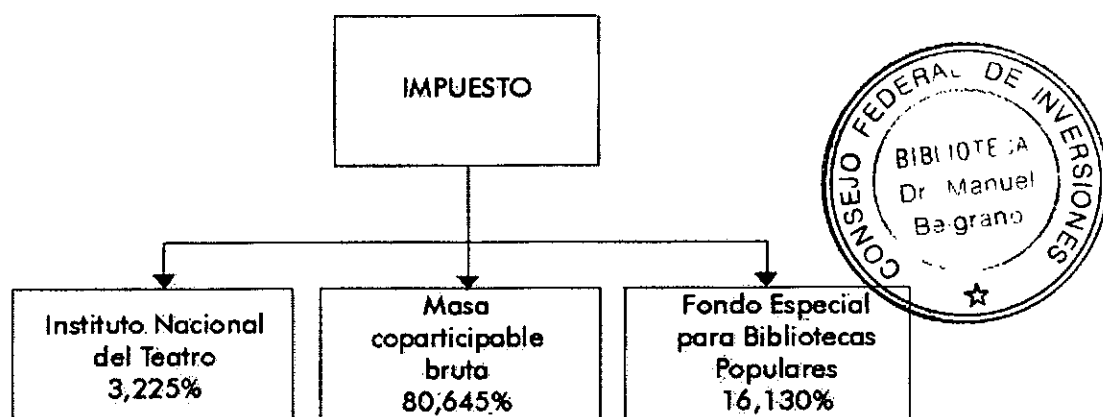
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas

Tampoco existe afectación específica para este gravamen.

Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos

El producido del impuesto se distribuye de la siguiente manera: a) 80,645% a coparticipación entre Nación y Provincias; b) 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación; c) 3,225% al Instituto Nacional de Teatro.

Figura I.6
Distribución del Gravamen sobre Premios de Juegos de Sorteo



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

Contribución especial sobre el capital de las Cooperativas

La ley N°23.427 establece que el producido de la contribución se distribuye entre la Nación y las provincias adheridas al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, en la forma y proporciones que el mismo establece para cada una de ellas.

No obstante, con la ley N°25.239 (31/12/99) se llevó de 1% a 2% la alícuota del impuesto a aplicar para períodos posteriores a la sanción de la

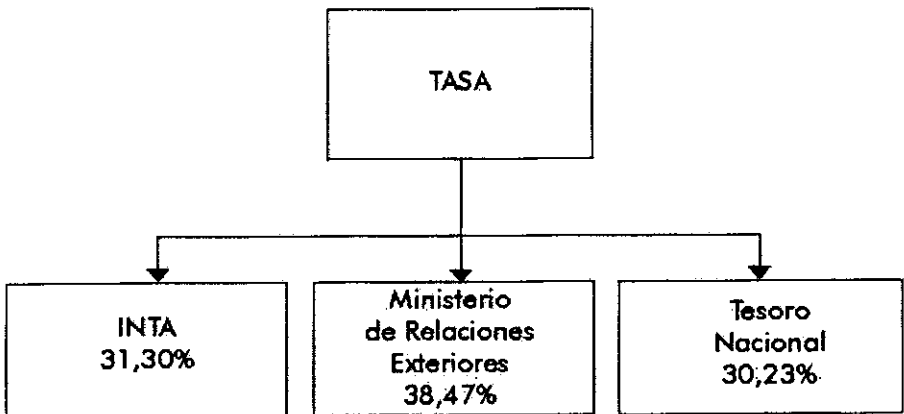
misma, estableciendo que el producido del incremento de la recaudación resultante, se destinaría al Tesoro Nacional.

Impuestos no coparticipados

Tasa de Estadística

La Tasa de Estadística se distribuye de la siguiente manera: a) 31,30% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); b) 38,47% al Ministerio de Relaciones Exteriores; c) 30,23% al Tesoro Nacional.

Figura I.7
Distribución de la Tasa de Estadística



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

Derechos de Importación y Exportación

Estos impuestos se asignan al Tesoro Nacional en un 100%

Impuestos con asignación específica

Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural Comprimido

La Ley Nº24.966 asigna al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: a) 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y otros que califiquen como naftas de acuerdo a especificaciones técnicas; y b)

100% del producido de impuestos que graven, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido.

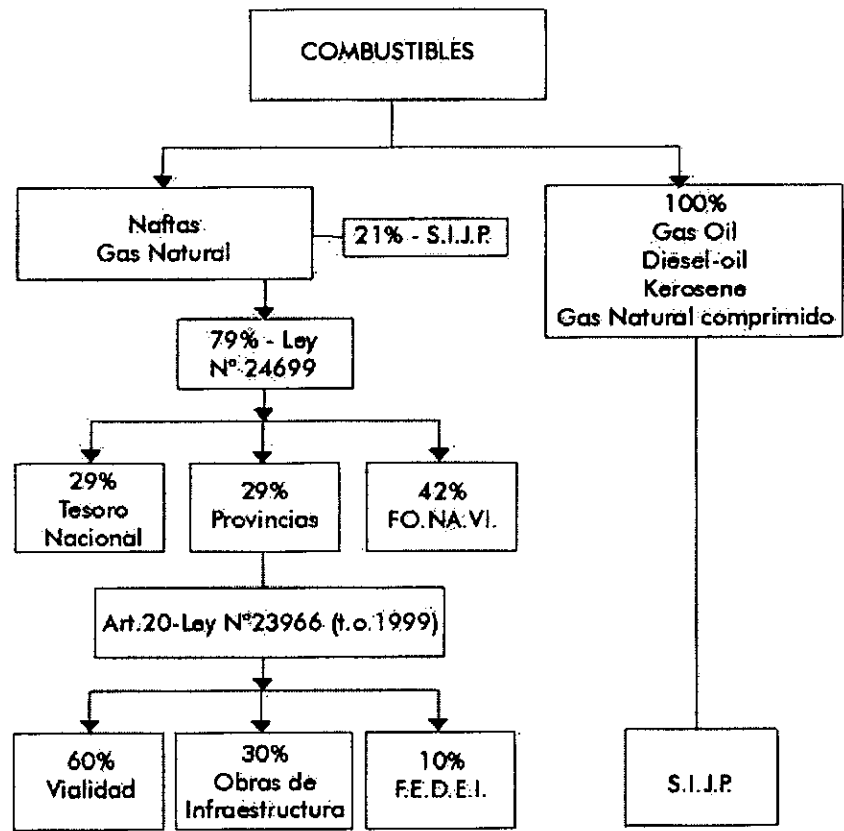
Por su parte, el 79% del producido de los gravámenes señalados en a), se distribuye de acuerdo con el Título III de la Ley N°23.999, entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N°21.581) de conformidad con los períodos y porcentajes consignados en el Cuadro I.10

Cuadro I.10
Distribución de los impuestos a los Combustibles Líquidos y al Gas Natural

Períodos	Tesoro Nacional (%)	Provincias (%)	FONAVI (%)
Hasta el 30/06/92	47	13	40
del 01/07/92 al 31/12/92	42	17	41
del 01/01/93 al 30/06/93	38	20	42
del 01/07/93 al 31/12/95	34	24	42
Desde el 01/01/96	29	29	42

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

Figura I.8
Distribución del Impuesto a los Combustibles



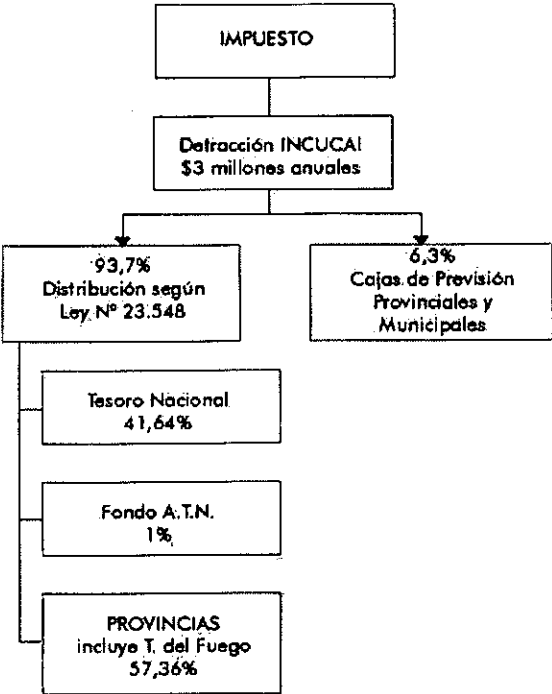
Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

A su vez, los fondos que corresponden a las provincias según el Cuadro I.10 se distribuyen entre ellas en la forma que se establece a continuación: a) 60% por acreditación a las cuentas de cada uno de los organismos de vialidad de las provincias en función de los porcentuales de distribución vigentes para la coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal; b) 30% en función de los porcentuales de distribución vigentes de la Ley N°23.548, con afectación a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas; c) 10% al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), administrado por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica, y con aplicación a los fines establecidos en el Régimen de Energía Eléctrica.

Impuesto sobre Bienes Personales

Del producido del impuesto y previo a su distribución, se separa mensualmente la suma de \$250 mil, para transferir al Instituto Nacional Central Unico Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI).

Figura I.9
Distribución del Impuesto a los Bienes Personales



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2002).

Posteriormente, el producido del impuesto se distribuye conforme al siguiente régimen especial: a) 93,73% según la Ley N°23.548, pero sin sufrir las detracciones que se aplican a la masa coparticipable bruta; b) 6,27% para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a un prorrateador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones.

Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos

La Ley N°25.239 dispuso que el producido del impuesto se destinará al Sistema de Seguridad Social para ser asignado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

Impuestos Interno sobre Seguros

Como se vio anteriormente, el Decreto N° 171/92 estableció que el producido de este impuesto (originariamente 8,5% de las primas de seguros) se destinaría al financiamiento de pasivos del Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado, hasta completar su liquidación, debiendo propiciar el Poder Ejecutivo Nacional, una vez cumplida la misma, la derogación del citado impuesto. Actualmente, el impuesto sigue destinándose al Estado Nacional pero, por el Decreto N°687/98, rige un cronograma de reducción de alícuotas, según el cual la tasa vigente desde el 1º de julio de 2002 es de 1‰ (uno por mil).

Impuestos a la Energía Eléctrica

Según la Ley N°15.336 y la Resolución N°333/2001 de la Secretaría de Energía, el recargo fijo de \$0,0030384 por kilovatio hora, cobrado a los compradores del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), se distribuye de la siguiente manera: a) un 19,75% para el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal; c) un 1,26% al Fondo Nacional de Energía Eléctrica

(FNEE), con afectación específica al aumento en la remuneración de generadores de energía eólica; y c) un 78,99% al FNEE, para ser destinado a: i) un 60% a la creación del Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales; ii) el restante 40% a alimentar el Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI).

Por su parte, el recargo de 6%o sobre el precio de venta de la electricidad aplicado a todos los consumidores finales, establecido por la Ley N°23.681, se destina a la Empresa de Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, con el objeto de realizar inversiones en los sectores eléctricos y reducir el nivel de las tarifas aplicadas a los usuarios de electricidad que son servidos directamente por dicha empresa. El excedente de \$26,2 millones se destina al Tesoro Nacional.

Finalmente, la Tasa de Fiscalización y Control cobrada a las empresas pertenecientes al sector eléctrico se destina al sostenimiento del Ente Nacional Regulador de la Energía (ENRE).

Impuestos sobre las Telecomunicaciones

La Tasa de Control, Fiscalización y Verificación, cobrada a los prestadores de servicios de telecomunicaciones (0,5% sobre la facturación neta) se destina al Fondo Nacional de las Telecomunicaciones, a los fines de facilitar y permitir el cumplimiento de las facultades del organismo estatal responsable del sector.

El impuesto correspondiente al 1% de la facturación se destina al Fondo Fiduciario de Servicio Universal.

Tasa sobre el Gas Natural

La Tasa de Fiscalización y Control que deben abonar los transportistas, almacenadores, comercializadores y distribuidores de gas, se destina al mantenimiento del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS).

Impuesto a los Servicios de Radiodifusión

De acuerdo a la Ley de Radiodifusión (Nº22.285) y modificatorias, el 27% del producido del gravamen que incide sobre la facturación bruta de las actividades comprendidas en la norma (TV por cable, estaciones de radio, etc.), se destina al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Este último debe transferir al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y al Instituto Nacional del Teatro, el 40% y el 13% respectivamente, de los importes efectivamente percibidos de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

Impuesto sobre los Videogramas Gravados e Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos

Por Ley Nº17.141 y modificatorias, el producido de estos impuestos se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

Impuesto a los Pasajes Aéreos

Por Ley Nº19.574 el producido del impuesto sobre la venta o emisión de pasajes al exterior se destina a la Secretaría de Turismo.

Tasa sobre el Gasoil y tasas viales

Por los Decretos Nº802/01 y Nº976/01 se creó una tasa sobre el gasoil, con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, la cual se destina al Fideicomiso para el Sistema de Infraestructura de Transporte.

En ese mismo orden, a fin de llevar a cabo los proyectos de desarrollo de infraestructura se crearon tasas viales con un valor base de \$0,75 por cada

100 Km., que junto con la tasa sobre el gasoil se destinan al desarrollo de infraestructura vial.

Tasa de Infraestructura Hídrica

Esta tasa, la cual recae sobre ciertos combustibles, tiene afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura de obras hídricas de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales, y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas, y/o a las compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y el mantenimiento de vías navegables.

Impuesto al Gas Natural y al Gas Licuado de Petróleo

En la Ley de Presupuesto del corriente año se incorporó un recargo sobre el consumo de gas, que se destina al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, con el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la zona Sur del país y del Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza; y b) la venta para uso domiciliario de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo en las Provincias ubicadas en la Región Patagónica y del Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza.

En otro orden, las personas físicas y jurídicas sujetas a actividades de fiscalización y control de normas técnicas y de seguridad en materia de fraccionamiento y comercialización de gas licuado de petróleo, de transporte por ducto de hidrocarburos líquidos y derivados, y sujetas a controles de calidad de los combustibles por parte de la Secretaría de Energía, abonarán tasas de control cuyo producido constituye un recurso con afectación específica administrado por dicha dependencia.

I.3.4. Las transferencias en cifras

En el Cuadro I.11 se consignan las transferencias efectivamente efectuadas por el Gobierno Federal, con destino a Provincias (excluida Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en los años 1993 y 2000, discriminando según hayan sido condicionadas o no condicionadas. Puede verse que las transferencias no condicionadas tienen amplia preeminencia sobre las condicionadas en el total de recursos transferidos, debiéndose esto a que, a pesar de la multiplicidad de regímenes existentes, el grueso de los recursos transferidos al consolidado provincial se canaliza por medio de la Coparticipación Federal (82,7% y 77% en 1993 y 2000, respectivamente).

Cuadro I.11
Transferencias del gobierno federal a las Provincias

Transferencias a provincias	1993		2000	
	Millones de \$	%	Millones de \$	%
No condicionadas	10.639	82.7	13.524	83.5
Condicionadas*	2.213	17.2	2.672	16.5
Total	12.853	100.0	16.197	100.0

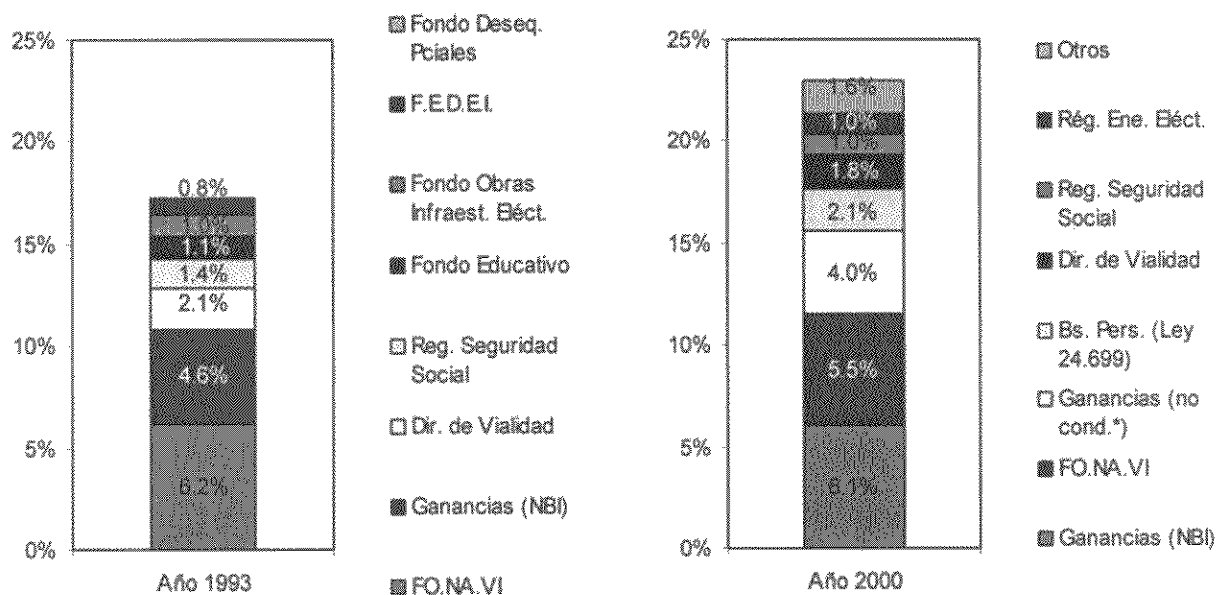
* En el Compromiso Federal de 2000 se acordó que los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de distribución constituirían ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes en un 50%. En febrero de 2002 ese porcentaje fue llevado a 100%, por lo que en la actualidad no existen transferencias condicionadas.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

El resto de los fondos se distribuye en una serie de componentes, los cuales se consignan en el Gráfico I.11.

Gráfico I.11
Transferencias extra Coparticipación Federal

En porcentajes del total de transferencias



* Al igual que el 30% de Monotributo (incluido en "Otros"), estos fondos (excedente del Fondo del Conurbano Bonaerense y la precoparticipación de suma fija) constituyen transferencias no condicionadas, con la particularidad de que no integran la Coparticipación Federal.

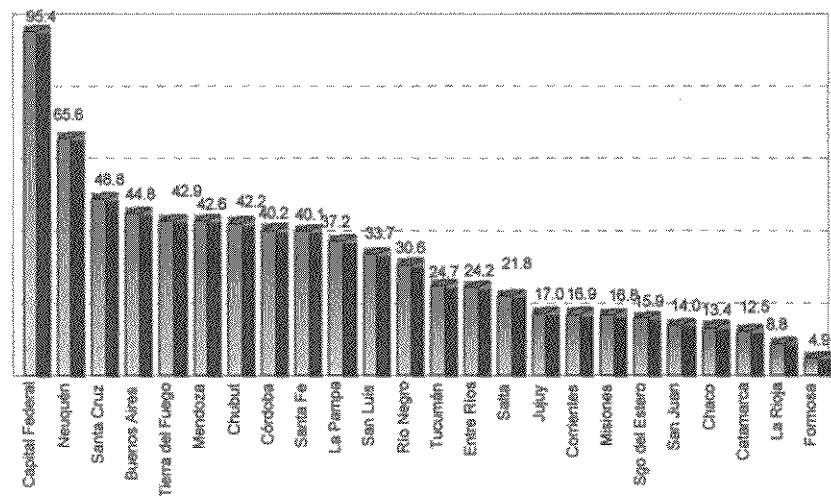
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

En el año 2000, las transferencias originadas en regímenes distintos al de la Coparticipación Federal representaron el 23,5% del total. De ese porcentaje, la mayor parte correspondió a la porción del Impuesto a las Ganancias distribuida de acuerdo al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (26%), al FONAVI (23%) y a los importes del Impuesto a las Ganancias transferidos en concepto de excedente del fondo para el conurbano bonaerense y de la "precoparticipación" de \$440 millones a repartir entre provincias (17%). El resto de componentes tuvo un peso mucho menor dentro del conjunto de transferencias efectuadas por fuera del Régimen de Coparticipación, y correspondió a la distribución del gravamen sobre los bienes personales, la parte del impuesto a los Combustibles asignada según la Dirección de Vialidad, los giros por dentro del Régimen de Seguridad Social y del Régimen de Energía Eléctrica, los importes transferidos por el Fondo de

Obras de Infraestructura Eléctrica, la distribución del Monotributo, el FEDEI y el Fondo Educativo.

Por otro lado, en lo que respecta al peso de las transferencias nacionales en las finanzas provinciales, puede decirse que en general, éstas representan una porción muy significativa de los presupuestos respectivos. Como se señaló con anterioridad, el federalismo fiscal en Argentina se caracteriza por un elevado grado de desequilibrio fiscal vertical, el cual se refleja en una fuerte dependencia de las transferencias nacionales por parte de las provincias. Pero además, al analizar estas jurisdicciones de manera desagregada se observa una gran dispersión con respecto a este punto.

Gráfico I.12
Financiamiento del total de gastos con recursos propios
Año 2000. En porcentajes.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En el Gráfico I.12 puede verse el porcentaje de gastos que cada jurisdicción del consolidado provincial ha financiado con recursos propios en el año 2000. La Ciudad de Buenos Aires, con una combinación de una alta densidad de población y elevado PBG per cápita, es la única que financia casi

la totalidad de su gasto (95,4%) con ingresos de origen local. En segundo lugar, la provincia de Neuquén presenta una relación entre ingresos propios y gastos totales del orden del 65%. Un tercer grupo está constituido por algunas otras provincias de la región patagónica (Santa Cruz y Tierra del Fuego), la región pampeana (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) y Mendoza, las cuales financian con recursos locales entre el 40% y el 50% de sus erogaciones. Por último, el resto de provincias se ubica en una posición inferior a la del promedio nacional (40,3%¹³), llegando al extremo de casos como el de Formosa, que financia sólo el 4,5% de sus gastos con ingresos propios. Puede decirse que, en términos del Gráfico I.12, entre las provincias de Río Negro y Tucumán se produce un salto significativo, que divide a las provincias entre aquellas de cierta autonomía financiera, las cuales financian más del 30% de sus gastos con recursos propios, y aquellas que dependen en mayor medida de las transferencias nacionales, financiando menos del 25% de sus gastos con ingresos de origen local. Cabe destacar, además, que esta división no es sólo de índole cuantitativa, sino que se corresponde con la que surgiría de trazar una línea imaginaria a lo ancho del país, dejando a todas las jurisdicciones menos autárquicas en el Norte del territorio nacional.

A la luz de estos datos, el señalado problema de falta de correspondencia fiscal toma nuevos fundamentos. Porque además de estar alimentado por un importante desequilibrio fiscal vertical, la heterogeneidad en las jurisdicciones del nivel medio conduce a que en algunas de éstas las transferencias del Gobierno Federal tengan una importancia desmedida. En estas jurisdicciones no existe prácticamente ningún incentivo para realizar

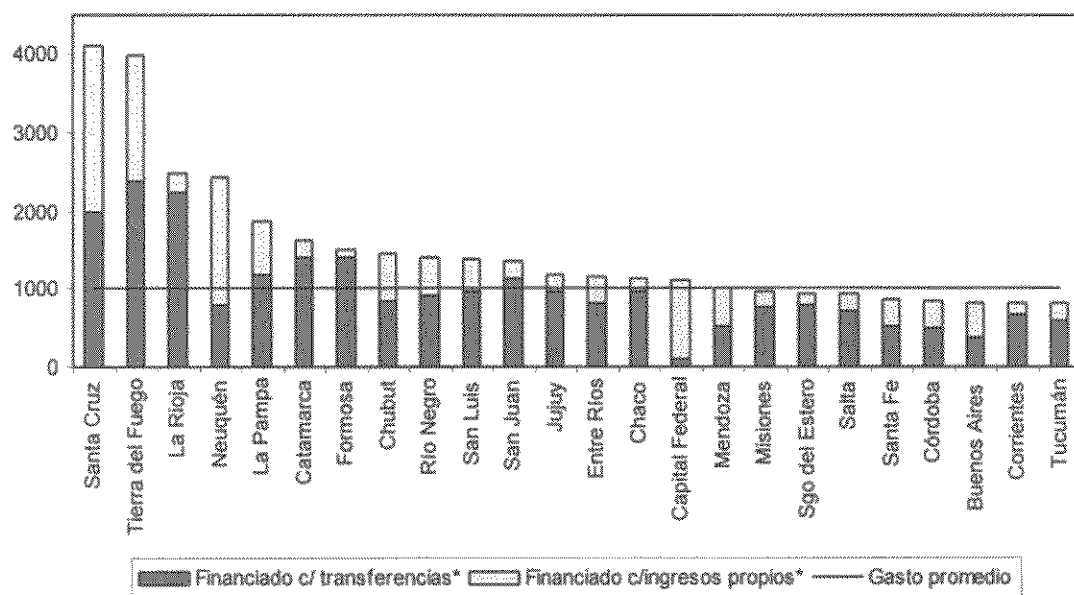
¹³ Con anterioridad se mencionó que las provincias financiaban, en conjunto, el 50% de sus gastos con transferencias del Gobierno Federal. Por otro lado, los ingresos propios representan el 40% de sus gastos totales. El hecho de que la suma de estos porcentajes no sume 100% se debe al hecho de que el total de ingresos en 2000 resultó inferior al total de gastos, en una magnitud equivalente al 10% de estos últimos.

esfuerzos en pos de controlar la evasión, mejorar la administración tributaria, etc., dado que el premio a esa conducta representa una porción muy baja del presupuesto público.

A pesar de este defecto del sistema de transferencias, cabe preguntarse si al menos es efectivo en igualar el acceso a bienes públicos a lo largo de todo el territorio nacional. Por supuesto, este acceso no depende sólo de la capacidad fiscal de las jurisdicciones locales y de las transferencias del Gobierno Federal, sino también de la efectividad en el aprovechamiento de dicha capacidad (a través de una eficiente tarea de recaudación y fiscalización, etc.), de las decisiones relativas a cuántos bienes públicos producir, y de la eficiencia con la que dichos bienes públicos se produzcan. Pero una aproximación a la capacidad potencial de prestación de bienes públicos en los distintos Estados Provinciales puede obtenerse a partir del gasto efectivo realizado en ellos.

En el Gráfico I.13 se consigna el gasto por habitante en cada jurisdicción, distinguiendo además según se halle financiado con ingresos propios o con transferencias.

Gráfico I.13
Gasto per cápita en las Provincias y la C.A.B.A.*
 En pesos



* A los efectos de consignar la fuente de financiamiento del gasto se tomó la participación de las transferencias nacionales y de los ingresos propios en el total de recursos fiscales de cada provincia. La relación entre estos importes y el total de gastos resulta distinta, no obstante, porque a menos que exista presupuesto equilibrado en todas las jurisdicciones, los ingresos totales difieren de los gastos totales.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección Nacional de coordinación Fiscal con las Provincias.

Puede observarse que existen provincias cuyo nivel de gasto público local se halla muy por encima del promedio consolidado (\$999), como es el caso de Tierra del Fuego y Santa Cruz, con un gasto de \$4.096 y \$3.975 por habitante, respectivamente. Las siguientes nueve provincias (La Rioja, Neuquén, La Pampa, Catamarca, Formosa, Chubut, Río Negro, San Luis y San Juan) se encuentran gastando entre aproximadamente \$1.500 y \$2.500 por habitante. Un tercer grupo de jurisdicciones gasta importes per cápita cercanos a \$1.000 y, por último, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Tucumán, Corrientes y Santa Fe, realizan un gasto alrededor de 20% inferior al del nivel medio.

En general, puede decirse que la inequidad en la distribución del gasto es menos severa que la de otras variables como PBG per cápita o ingresos

fiscales propios, que determinan un fuerte desequilibrio horizontal. Por ejemplo, mientras existen provincias con niveles de PBG per cápita equivalentes a menos de la mitad del promedio nacional, las provincias que menos gastan en términos per cápita alcanzan valores cercanos al 80% del gasto público provincial promedio. Sin embargo, la redistribución producida a través de transferencias no parece seguir un criterio equitativo ya que, mientras algunas provincias son empujadas desde situaciones críticas de PBG a niveles de gasto superiores al promedio (caso de Formosa, Catamarca, San Juan y La Rioja), otras con niveles de PBG cercanos al promedio nacional quedan con un gasto por habitante inferior al de las más pobres (caso de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires). En este sentido, dejando al margen los justificativos originados en diferenciales de **necesidad** fiscal, por lo que a la **capacidad** fiscal respecta, podría decirse que se produjo una "sobreredistribución" en favor de algunas provincias. Pero aún teniendo en cuenta variables de necesidad fiscal, como por ejemplo la densidad, puede verse que si bien la mayoría de provincias de baja densidad poblacional tienen un mayor nivel de gasto por habitante (caso de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Catamarca), existen otras (como Santiago del Estero) que no han sido favorecidas de igual manera por ese hecho. Se encuentra algo similar cuando se considera a la pobreza como indicadora de una mayor necesidad fiscal: mientras provincias como La Rioja o Catamarca realizan un gasto per cápita superior al promedio, que podría justificarse en su bajo nivel relativo de ingreso por habitante, se observa que jurisdicciones en peores situaciones en términos de esa variable, como Corrientes, Misiones, Salta y Santiago del Estero efectúan un gasto per cápita sensiblemente inferior. En los casos concretos de Misiones y Corrientes, provincias que se hallan entre las más pobres aún dentro de las pobres, podría decirse que han sido "castigadas" por su relativamente alta densidad. En este sentido, a pesar de que, como se mencionó anteriormente, el régimen vigente no enuncia explícitamente los

criterios aplicados para el establecimiento de los coeficientes de distribución secundaria, puede concluirse, a partir de la evidencia empírica, que el criterio subyacente se encuentra sesgado en favor de las jurisdicciones de baja densidad, prestando relativamente poca atención a cuestiones tales como la pobreza o la "brecha de desarrollo"¹⁴. En un nuevo esquema de redistribución, además de la densidad y de la ubicación geográfica, este tipo de variables deberían adquirir un peso mayor, al tiempo que deberían incorporarse criterios que premien la racionalidad fiscal, totalmente ausentes en el régimen vigente.

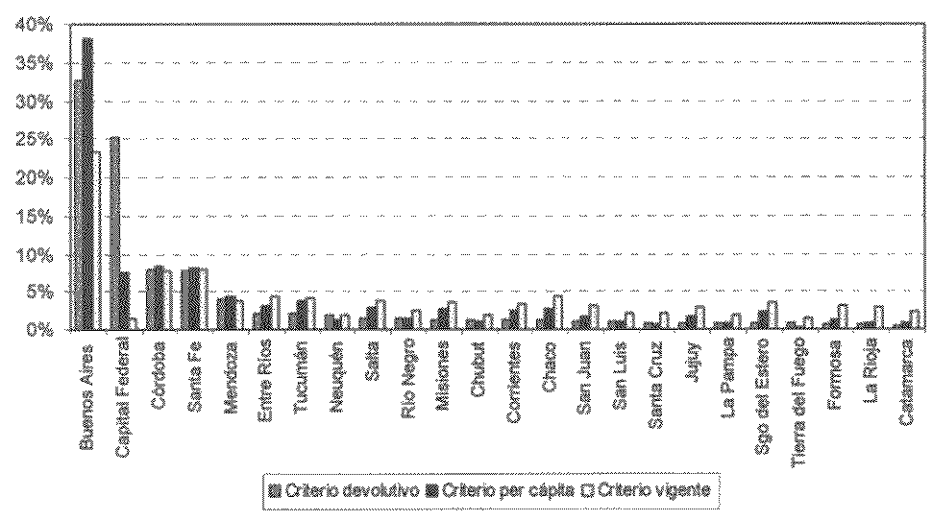
Por último, vale la pena determinar cuánto se aparta el sistema de un criterio devolutivo puro (sobre la base de PBG per cápita como *proxy* de la capacidad tributaria potencial de cada provincia) y de un criterio proporcional (sobre la base de la población). En el Gráfico I.14 puede observarse la distribución de transferencias que prevalecería bajo estas hipótesis, así como la distribución de las transferencias bajo el sistema vigente. Puede verse que en la mayoría de los casos el sistema es significativamente redistributivo, es decir, las provincias con menor PBG (a la derecha en el Gráfico I.14) reciben más recursos de los que les correspondería según otros sistemas de reparto, mientras que en los casos de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Neuquén las transferencias son parecidas a las que tendrían lugar según el criterio devolutivo. Finalmente, las grandes perdedoras son la Capital Federal y Buenos Aires, quienes se quedan con un porcentaje de las transferencias mucho menor al que les correspondería de acuerdo a su participación en el producto bruto o a su población. Aunque debe reconocerse que la Ciudad Autónoma merece un tratamiento por separado, ya que por sus características especiales, se ve libre de la obligación de prestar ciertos bienes

¹⁴ Término utilizado para definir al criterio adoptado bajo el régimen regido por la Ley N°20.221.

públicos de potestad provincial (caso del servicio de policía), enfrentando por tanto una menor necesidad fiscal.

Cabe destacar que esta tendencia redistributiva no se ha verificado históricamente, sino que se ha ido definiendo a lo largo de las décadas transcurridas desde el nacimiento del sistema.

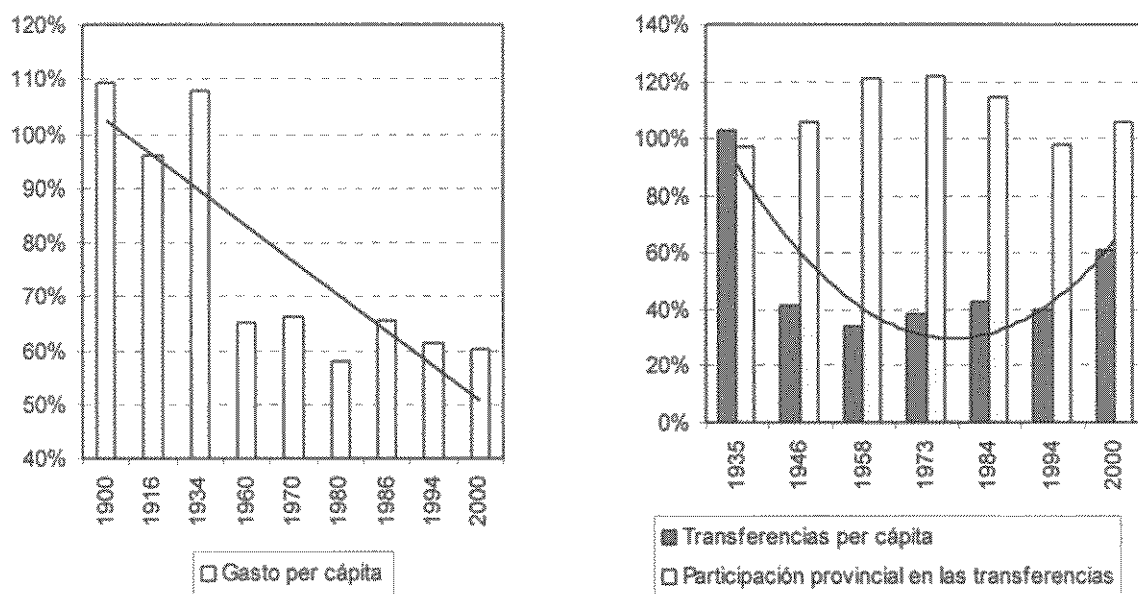
Gráfico I.14
Distribución interjurisdiccional de las transferencias bajo diferentes criterios



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

Puede apreciarse en el Gráfico I.15 (izquierda) que, a comienzos del siglo, cuando no existían transferencias de nivelación, el gasto por habitante presentaba una enorme variabilidad entre jurisdicciones, al punto que la jurisdicción de mayor gasto por habitante (Ciudad de Buenos Aires) erogaba un monto 10 veces superior a la de menor presupuesto (Corrientes), cuyo gasto a su vez representaba apenas el 10% del gasto promedio. En la actualidad, en cambio, dicha variabilidad se ha reducido considerablemente: ninguna provincia gasta menos del 80% del gasto promedio por habitante, y el importe de gasto por habitante de la jurisdicción que más gasta en términos per cápita (Santa Cruz) es solamente el quíntuple del valor de gasto mínimo (Tucumán).

Gráfico I.15
Coefficiente de variación de principales variables fiscales



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Capello et al (1996) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En lo que respecta a las transferencias por habitante (Gráfico I.15, derecha), las mismas presentaban también una gran variabilidad al momento del nacimiento del sistema de coparticipación. Esta dispersión se originaba en el hecho de que, en virtud del criterio devolutivo imperante, las provincias que habían resignado más potestades tributarias en pos de la unificación de impuestos internos, recibían más transferencias por habitante, en compensación. En pocos años, sin embargo, la variabilidad en las transferencias per cápita se redujo sensiblemente, fundamentalmente gracias a la adopción en mayores proporciones de criterios proporcionales de reparto. En la actualidad, considerando no sólo los fondos distribuidos por aplicación de la Ley N°23.548 y sus complementarias y modificatorias, sino también las transferencias efectuadas por otros conceptos, puede observarse que se ha

retornado a niveles altos de variabilidad. En este caso, sin embargo, las provincias más favorecidas en cuanto a los niveles per cápita de transferencias, son en general jurisdicciones de baja densidad y/o bajos ingresos, aunque no puede decirse que se siga un patrón claro de distribución únicamente sobre la base de estos parámetros.

Cuadro I.12
Gasto per cápita en Provincias y C.A.B.A. (total provincias =100)

Jurisdicción	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1994	2000
C.A.B.A	161	126	130	87	103	113	81	111	112
Buenos Aires	152	120	112	94	80	81	60	70	80
Catamarca	31	33	19	162	144	174	208	200	161
Chaco	0	0	0	92	87	124	126	102	113
Chubut	0	0	0	151	209	185	224	157	146
Córdoba	46	73	71	113	94	82	88	102	83
Corrientes	10	57	40	130	107	106	127	85	80
Entre Ríos	77	88	76	100	105	101	118	109	115
Formosa	0	0	0	76	125	160	221	164	150
Jujuy	66	73	81	105	107	138	129	130	119
La Pampa	0	0	0	165	193	219	236	184	188
La Rioja	34	31	28	125	157	217	335	241	248
Mendoza	92	144	164	132	141	98	117	95	100
Misiones	0	0	0	94	90	99	107	92	96
Neuquén	0	0	0	116	196	207	336	246	244
Río Negro	0	0	0	94	215	155	203	167	140
Salta	38	59	56	103	91	121	180	108	93
San Juan	65	60	206	134	127	170	145	153	137
San Luis	42	57	58	163	125	165	174	185	138
Santa Cruz	0	0	0	470	453	436	592	334	410
Santa Fe	97	89	87	86	101	94	101	87	87
Santiago del Estero	33	42	42	79	92	104	102	119	94
Tierra del Fuego	0	0	0	0	487	433	439	534	398
Tucumán	86	105	78	83	84	82	93	95	80
Total de Provincias	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Valor máximo	161	144	206	470	487	436	592	534	410
Valor mínimo	10	31	19	76	80	81	60	70	80
Valor medio	43	48	52	123	155	161	189	161	151
Desviación estándar	47	46	56	80	103	93	124	99	91
Coef. De variación	109%	96%	108%	65%	66%	58%	66%	61%	60%
Valor máx/mín	16	5	11	6	6	5	10	8	5

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Capello et al (1996) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En los Cuadros I.12 y I.13 se consignan, en números índices, los valores correspondientes a gasto per cápita y transferencias per cápita de cada una de las provincias argentinas y la C.A.B.A., para diversos años desde principios de

siglo. Por último, en el Cuadro I.14 puede verse la participación de cada una de estas jurisdicciones en el total de transferencias bajo distintos regímenes desde 1935.

Cuadro I.13
Transferencias per cápita en Provincias y C.A.B.A (total provincias = 100)

Jurisdicción	1935	1946	1958	1973	1984	1994	2000*
C.A.B.A	24	43	72	0	51	0	18
Buenos Aires	73	101	89	65	65	52	61
Catamarca	45	110	156	225	254	303	263
Chaco	0	0	107	148	158	176	160
Chubut	0	0	0	199	204	127	166
Córdoba	92	92	86	88	95	97	91
Corrientes	48	111	129	137	149	137	135
Entre Ríos	69	100	100	114	108	144	139
Formosa	0	0	0	199	206	261	238
Jujuy	236	145	225	149	153	162	173
La Pampa	0	0	0	213	188	211	234
La Rioja	67	113	200	258	278	269	385
Mendoza	510	243	123	99	99	88	88
Misiones	0	0	121	136	141	120	132
Neuquén	0	0	0	225	228	122	151
Río Negro	0	0	225	177	193	143	161
Salta	121	95	162	150	166	128	131
San Juan	512	233	133	135	147	192	181
San Luis	46	127	156	195	196	228	207
Santa Cruz	0	0	0	351	375	281	379
Santa Fe	107	108	105	86	95	96	97
Santiago del Estero	56	91	100	165	187	185	163
Tierra del Fuego	0	0	0	0	293	238	511
Tucumán	229	151	103	121	142	124	116
Total de Provincias	100	100	100	100	100	100	100
Valor máximo	512	243	225	351	375	303	511
Valor mínimo	24	43	72	65	51	52	18
Valor medio	149	124	133	165	174	169	179
Desviación estándar	154	51	45	64	74	67	110
Coef. De variación	103%	41%	34%	39%	43%	40%	61%
Valor máx/mín	21	6	3	5	7	6	28

* se consideran las transferencias por todo concepto y no sólo por Coparticipación Federal
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Capello et al (1996) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Cuadro I.14
Participación en el total de transferencias (%)

Jurisdicción	1935	1946	1958	1973	1984	1994	2000*
MCBA	5	8.8	11.1	0	5.3	0	1.4
Buenos Aires	20.7	29.7	31	28	25.4	21.9	23.3
Catamarca	0.5	1.1	1.4	1.9	1.9	2.7	2.4
Chaco	0	0	3	4.1	4	5	4.3
Chubut	0	0	0	1.7	1.9	1.6	1.9
Córdoba	9.3	9.5	7.9	8.9	8.2	8.8	7.7
Corrientes	1.9	4	3.6	3.8	3.5	3.7	3.4
Entre Ríos	3.8	5.4	4.3	4.7	3.5	4.9	4.4
Formosa	0	0	0	2.3	2.2	3.6	3.2
Jujuy	2.6	1.6	2.7	2.2	2.2	2.8	2.9
La Pampa	0	0	0	1.8	1.4	1.9	1.9
La Rioja	0.6	9	1.4	1.7	1.6	2.1	3.0
Mendoza	19.9	9.7	5.3	4.7	4.2	4.2	3.8
Misiones	0	0	2.3	3	3	3.3	3.5
Neuquén	0	0	0	1.7	2	1.7	2.0
Rio Negro	0	0	1.8	2.3	2.6	2.5	2.5
Salta	2.3	1.9	3.4	3.8	3.9	3.8	3.9
San Juan	8.7	4.2	2.4	2.6	2.4	3.4	3.1
San Luis	0.6	1.4	1.5	1.8	1.5	2.3	2.1
Santa Cruz	0	0	0	1.4	1.5	1.6	2.0
Santa Fe	12.6	12.6	10.3	9.1	8.4	8.9	8.0
Santiago del Estero	1.9	3	2.5	4	4	4.1	3.6
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0.3	0.7	1.4
Tucumán	9.6	6.2	4.1	4.6	5	4.7	4.2
Total de Provincias	100	100	100	100	100	100	100
Valor máximo	20.7	29.7	31	28	25.4	21.9	23.3
Valor mínimo	0.5	0.9	1.4	1.4	0.3	0.7	1.4
Valor medio	6.7	6.7	5.6	4.5	4.2	4.3	4.2
Desviación estándar	6.5	7.1	6.8	5.5	4.8	4.2	4.4
Coef. de variación	97%	106%	121%	122%	114%	98%	106%
Valor máx/mín	41	33	22	19	87	32	17

* se consideran las transferencias por todo concepto y no sólo por Coparticipación Federal

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Capello et al (1996) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

I.3.5. Los A.T.N.

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias fue creado con el objetivo de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

La administración de este fondo está a cargo del Ministerio del Interior, quien según la Ley Nº23.548 debe informar trimestralmente a las

provincias sobre la distribución de los recursos que lo componen, indicando los criterios seguidos para la asignación. Asimismo, la norma establece que el Poder Ejecutivo Nacional tiene prohibido girar suma alguna que supere el monto fijado para ATN, en un intento evidente de poner una cota a la discrecionalidad de la política fiscal.

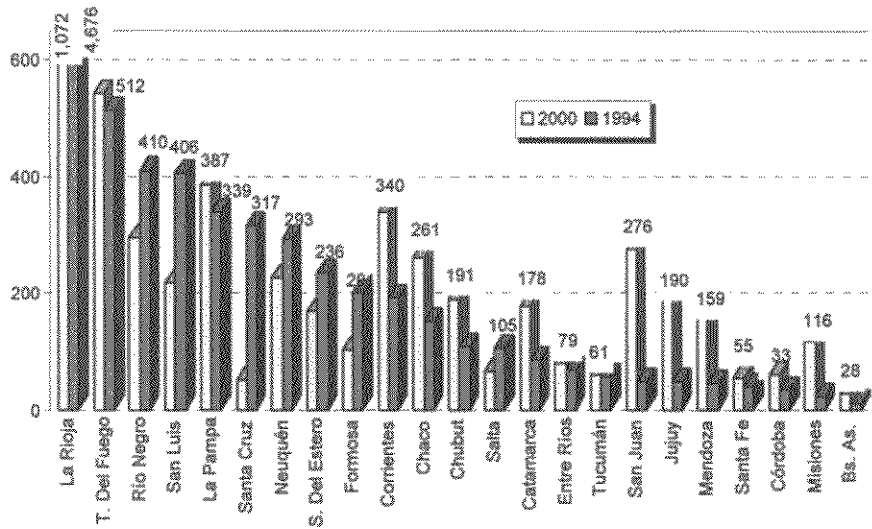
La realidad es que desde la creación del régimen vigente esta intención ha podido ser eludida; en parte a través de la ampliación del fondo con la afectación de parte del Impuesto a las Ganancias; en parte a través de regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.

Pero al margen de ello, ¿puede decirse que los ATN están justificados por la necesidad de dotar al Gobierno de "fondos frescos" para atender emergencias o desequilibrios provinciales? Por el contrario, desde su existencia el destino de los fondos en general ha distado de sus objetivos primigenios, no existiendo reglas explícitas, económicas o sociales que justifiquen la distribución de las transferencias efectuadas. En el Gráfico I.16 puede observarse la asignación per cápita por provincia de ATN, para los años 1994 y 2000. Resulta evidente que esta distribución se realizó de una manera sumamente inequitativa, bastando mencionar que en 1994 la provincia de La Rioja recibió un importe por habitante 46 veces mayor al del promedio nacional! En contraste, una provincia como Misiones, que se halla entre las más pobres del país, recibió en ese año apenas un quinto del valor promedio.

En un país de crónica debilidad fiscal como Argentina, cabe cuestionarse si es eficiente asignar una parte importante de los recursos fiscales (se destinó a ATN más de \$2.000 millones en el período 1991- 2000) a "política discrecional", aún asumiendo que se lo hace como medida previsoras para eventuales emergencias o desequilibrios. Probablemente sería más eficiente que estos fondos no existiesen y que los funcionarios debiesen

asumir un mayor costo político si desearan emplear fondos públicos de manera discrecional.

Gráfico I.16
Aportes del Tesoro Nacional por habitante por provincia* (promedio = 100)



*excluida Ciudad de Buenos Aires

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

I.3.6. Arreglos institucionales por fuera del sistema de transferencias

Si bien el Régimen de Coparticipación Federal es la institución principal a través de la cual tienen lugar las relaciones financieras verticales y horizontales en Argentina, se ha visto que existe una extensa gama de regímenes complementarios y modificatorios que determinan un destino para los ingresos fiscales recaudados a nivel nacional completamente alejado del correspondiente en el régimen original.

Pero además de los regímenes de afectación específica de tributos, es importante destacar que existen otros arreglos institucionales que, aunque menos visibles, tienen la capacidad de alterar la distribución regional del ingreso en una forma que escapa a la legislación estrictamente impositiva y

por supuesto al régimen de coparticipación propiamente dicho. En otras palabras, el régimen de coparticipación en sí ha perdido peso como determinante del destino de los fondos fiscales, ante la aparición de mecanismos que, aunque eventualmente necesarios y justificados por las circunstancias, afectan la distribución real de los fondos.

Un ejemplo concreto es el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. Este fondo fue creado en 1995, en un momento en que las administraciones de todo nivel sufrían las dificultades financieras provocadas por el "efecto tequila", con el objetivo principal de asistir a las provincias en la reforma de sus administraciones, la privatización de bancos oficiales, el saneamiento de deudas y la implementación de programas de desarrollo. Si bien el contrato de fideicomiso previó criterios de elegibilidad de las provincias beneficiarias, así como también estableció el tipo de programas que aspiraba apoyar financieramente, lo cierto es que el beneficio a recibir por las provincias se encuentra asociado de manera directamente proporcional a la necesidad de reforma que manifiesten, o en otras palabras, de manera inversamente proporcional a la disciplina fiscal y prolijidad administrativa que hayan mantenido con anterioridad. Situaciones análogas se han dado cuando la Nación ha acudido en rescate de provincias gravemente endeudadas, o cuando se han intercambiado quitas en la coparticipación por asistencia financiera¹⁶: las más favorecidas son aquellas jurisdicciones que peor desempeño fiscal han mostrado y que se encuentran en consecuencia en peor situación financiera. Por lo tanto, el efecto que este tipo de hechos produce sobre los incentivos con los cuales se lleva a cabo la política fiscal provincial debe ser indudablemente negativo.

¹⁶ Por ejemplo, en el Acuerdo Nación Provincias de febrero de 2002, se acordó que las jurisdicciones endeudadas podían encomendar al Estado Nacional la renegociación de sus deudas, asumiendo con éste la deuda resultante de su conversión a títulos nacionales, y garantizándola con sus recursos de coparticipación.

Otra vía ajena al sistema formal de transferencias por la cual se modifica la distribución de recursos es la de los regímenes de promoción industrial. El objetivo del régimen en Argentina (Ley N°21.068) ha sido promover, a través de beneficios de carácter impositivo y arancelario, la inversión industrial y la radicación de industrias en el interior del país, considerando las desigualdades en la distribución del ingreso y en las tasas de desempleo. Pero más allá de lo incuestionable de estas metas, debe tenerse en cuenta que la puesta en marcha de incentivos promocionales altera la distribución de recursos en beneficio exclusivo de las provincias destinatarias de los mismos, sin contar problemas adicionales vinculados al control de cumplimiento, deficiencias en la implementación y evaluación de los proyectos de inversión, etc.

En síntesis, ni el régimen de coparticipación, ni siquiera el conjunto de legislación impositiva, son los únicos determinantes de la distribución real de recursos fiscales. Este hecho merece ser destacado, porque la consideración de otros factores externos al sistema tributario podría alterar en parte las conclusiones respecto de la distribución de recursos públicos.

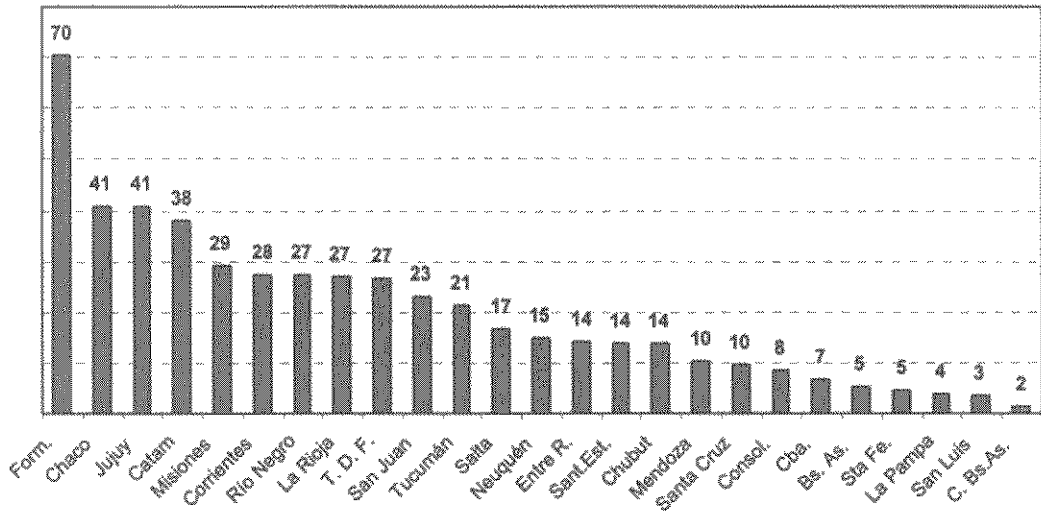
I.4. El endeudamiento provincial

La carga que genera la deuda pública sobre las finanzas provinciales proviene de los flujos anuales en concepto de intereses y amortizaciones que deben afrontarse (servicios de la deuda). El concepto de solvencia de un Estado hace referencia a su capacidad para hacer frente en tiempo y forma a sus obligaciones como prestatario. Para determinar la solvencia de un Estado o para establecer un límite a la política de endeudamiento, se utilizan generalmente indicadores o *ratios* financieros. Estos indicadores permiten

una evaluación estática de la capacidad de la administración para soportar la carga financiera que genera la deuda¹⁶.

Un indicador que se utiliza con frecuencia para medir la magnitud del nivel de endeudamiento de una jurisdicción es la relación entre el stock de deuda y los ingresos totales anuales. En 1996, el stock de deuda provincial consolidado (incluyendo la deuda flotante) representaba un 60% de los recursos totales provinciales. En el 2000, dicha relación llega al 75%, situación únicamente provocada por un incremento de la deuda, dado que los recursos totales crecieron \$3 mil millones en el período considerado. Como se ve en el Gráfico I.17, luego de un descenso de la relación en el año 1997, se manifiesta una tendencia creciente a partir de 1998, que se mantiene hasta el presente.

Gráfico I.17
Deuda consolidada del agregado de provincias (2000)
En términos del PBG (%)*

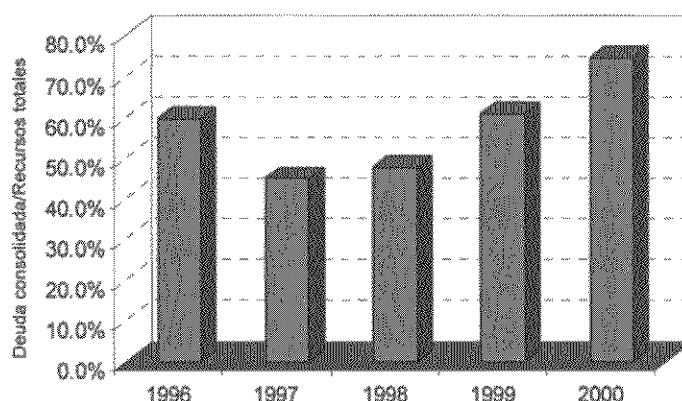


* Se supone constante la participación relativa de las distintas provincias en el PIB nacional en los niveles del año 1993.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

¹⁶ Desde una perspectiva dinámica, el grado de solvencia de una jurisdicción depende además del margen de maniobra (voluntad política) que tenga para alterar presupuestariamente ingresos y gastos, de manera que el control y adecuación de los *ratios* puedan ser efectivos. De aquí surge que la solvencia de una administración depende de factores cuantitativos y cualitativos.

Gráfico I.18
Deuda consolidada del agregado de provincias
En términos de los recursos totales anuales (%)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Pero dado que este dato corresponde al promedio general, para tener una idea de la importancia del problema es necesario analizar el caso de cada provincia en particular. En el Cuadro I.15 se presenta el stock de deuda desagregado por jurisdicción en relación con los ingresos totales anuales de cada jurisdicción.

Como surge del cuadro, se produjo un fuerte deterioro en la situación de la mayoría de las provincias entre los años 1996 y 2000. Al principio del período sólo cuatro provincias (Formosa, Corrientes, Río Negro y Tucumán) tenían un stock de deuda que superaba el total de sus recursos anuales, mientras que en el año 2000 son diez las jurisdicciones que se encuentran en tal situación, algunas de ellas alcanzando valores muy elevados.

Cuadro I.15
Relación entre stock de deuda y recursos totales por provincia
 En porcentajes

Año 1996		Año 2000	
Provincia	Indicador	Provincia	Indicador
Excede los ingresos totales anuales		Excede los ingresos totales anuales	
Formosa	1.30	Formosa	1.99
Corrientes	1.15	Río Negro	1.69
Río Negro	1.08	Chaco	1.58
Tucumán	1.05	Jujuy	1.57
Entre un 50% y el total de ingresos anuales		Misiones	1.51
Ciudad de Buenos Aires	0.96	Tierra del Fuego	1.39
Chaco	0.86	Corrientes	1.34
La Rioja	0.85	Tucumán	1.22
Mendoza	0.82	Catamarca	1.12
Catamarca	0.80	San Juan	1.03
Misiones	0.74	Entre un 50% y el total de ingresos anuales	
Chubut	0.70	Mendoza	0.94
Salta	0.70	Chubut	0.89
San Juan	0.66	Salta	0.83
Santiago del Estero	0.60	Entre Ríos	0.78
Jujuy	0.55	Neuquén	0.75
Córdoba	0.51	La Rioja	0.71
Entre Ríos	0.50	Córdoba	0.61
Menos de un 50% de los ingresos totales anuales		Buenos Aires	0.56
Tierra del Fuego	0.41	Menos de un 50% de los ingresos totales anuales	
Buenos Aires	0.40	Santiago del Estero	0.43
Neuquén	0.30	Santa Fe	0.42
Santa Fe	0.23	Ciudad de Buenos Aires	0.35
La Pampa	0.19	Santa Cruz	0.34
San Luis	0.12	La Pampa	0.18
Santa Cruz	0.12	San Luis	0.18
Total	0.60	Total	0.75

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

1.5. Instituciones fiscales

A pesar del importante endeudamiento que presentan los gobiernos subnacionales, no existe en Argentina ninguna institución que regule o coordine lo relativo a tal problemática, salvo el control preventivo que realiza el Ministerio de Economía de la Nación con relación al endeudamiento externo de las provincias.

En materia de coordinación de la política tributaria, la principal institución federal argentina es la Comisión Federal de Impuestos. Este organismo está integrado por funcionarios de la Nación, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y por ministros de hacienda y economía provinciales en su mayoría, que tienen a su cargo el cumplimiento del régimen de coparticipación, con las siguientes funciones específicas:

a) Contralor del Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias y éstas últimas con los Municipios.

b) Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.

c) Resolver los conflictos que se susciten entre los Impuestos Locales (Provinciales y Municipales) con los gravámenes nacionales que se coparticipan.

Como se mencionó anteriormente, la Comisión Federal de Impuestos tiene amplias atribuciones en materia impositiva, pudiendo incluso penalizar a las jurisdicciones cuya política tributaria o la de sus municipios se aparta del marco impuesto por la Coparticipación Federal.

Otra institución fiscal que tiene injerencia en las relaciones financieras entre provincias es la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral 1977, la cual constituye el organismo de aplicación del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

II. Australia

II.1. Introducción

Australia es una federación política de tres niveles de gobierno constituida en el año 1901. En la actualidad el nivel superior de gobierno está representado por el gobierno Federal (Commonwealth); el nivel medio por seis Estados (New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia y Tasmania) y dos Territorios Nacionales (Northern Territory y Australian Capital Territory); y el nivel inferior por numerosos gobiernos locales y comunas.

En materia fiscal Australia se caracteriza por contar con un importante desequilibrio financiero vertical, al recaudar el gobierno central más de lo que le corresponde erogar, que ha dado origen a un poderoso sistema de transferencias intergubernamentales para abastecer de recursos a los gobiernos subnacionales.

II.2. Distribución de potestades fiscales

Las potestades fiscales se encuentran distribuidas entre niveles de gobierno de acuerdo a principios establecidos explícitamente en la Constitución nacional australiana y dictámenes de la Corte Suprema de Justicia que, con el transcurso de los años, debió expedirse en cuestiones fiscales no definidas taxativamente por la máxima normativa legal.

En el campo fiscal, los dos Territorios Nacionales con que cuenta Australia tienen las mismas potestades y obligaciones que los Estados, por lo que de aquí en adelante el tratamiento de los Estados y Territorios será uniforme en esta materia.

II.2.1. Fuentes tributarias de ingresos

El parlamento del Gobierno Federal (Commonwealth) tiene, en forma concurrente con los parlamentos de los Estados, potestad amplia en materia de imposición, con la salvedad de que la Constitución le asigna al primero la facultad exclusiva de implementar impuestos al comercio exterior e impuestos sobre consumos específicos.

Pero la realidad indica que los poderes tributarios que comparten constitucionalmente los Estados y el Gobierno Federal se han concentrado fuertemente a favor de este último, y en la actualidad se observa que la recaudación de los impuestos de “base amplia” (impuestos al ingreso y al consumo) es llevada adelante por el Gobierno Central de manera exclusiva.

Los Estados han perdido autonomía en materia tributaria con el transcurso de los años por diferentes motivos, ya sea porque han resignado voluntariamente fuentes tributarias (caso del impuesto a los ingresos) o porque decisiones de la Corte Suprema de Justicia han limitado el acceso de los Estados a ellas¹⁷ (caso de los impuestos al consumo).

Como resultado de este proceso y a pesar de los poderes concurrentes mencionadas, el sistema tributario Australiano se caracteriza por la separación de fuentes, con la particularidad que el Gobierno Federal es quién detenta los impuestos de mayor producido recaudador.

¹⁷ La Corte Suprema de Justicia interpretó que la exclusividad constitucional de percepción de impuestos selectivos al consumo por parte del gobierno federal regía también para cualquier impuesto que gravara el consumo de bienes y servicios.

Cuadro II.1
Principales impuestos por nivel de gobierno

Gobierno federal	Gobiernos estatales
Impuesto a los ingresos de personas físicas	Impuesto a los automotores
Impuesto a los ingresos de sociedades	Impuesto a las nóminas salariales
Impuesto a los bienes y servicios*	Impuesto a la propiedad inmueble
Impuestos a los consumos específicos	Impuestos a los juegos de azar
Impuestos al comercio exterior	Impuesto a los seguros
Impuesto a las nóminas salariales	Impuesto sobre transacciones financieras**
	Impuesto a los sellos**
	Derechos de franquicia empresarial**

* El impuesto a los bienes y servicios entró en vigencia a partir del ejercicio fiscal 2000-2001, reemplazando al impuesto a las ventas mayoristas. La potestad tributaria corresponde a los Estados pero el gobierno federal lo administra a cuenta y orden de los primeros. Se trata de un impuesto que grava el valor agregado de todas las etapas de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. La alícuota general es del 10%.

** Los Estados se han comprometido a eliminar estos impuestos a partir del año 2001 en el marco de la reforma del sistema de coordinación financiera entre el gobierno federal y los gobiernos estatales iniciada a principios de 1999.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

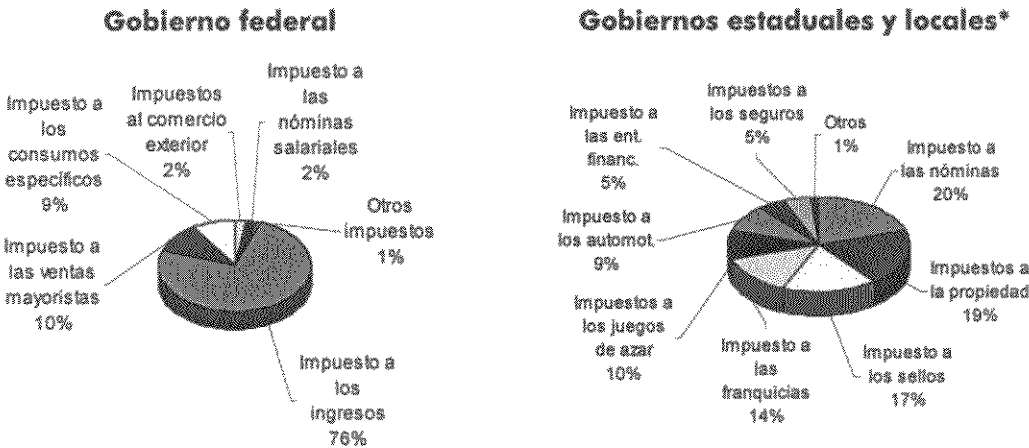
En el Cuadro II.1 se encuentran detallados los principales impuestos vigentes en el ámbito federal y estatal en la actualidad. En el caso del Commonwealth, se trata del Impuesto a los Ingresos (tanto sobre personas físicas como jurídicas), el Impuesto a los Bienes y Servicios (en vigencia a partir del 2000), el Impuesto a los Consumos Específicos (en especial sobre derivados del petróleo, bebidas alcohólicas y tabaco) y los Impuestos al Comercio Exterior. En los Estados los principales tributos son el Impuesto a los Automotores, el Impuesto a la Propiedad Inmueble, el Impuesto a las Nóminas Salariales, impuestos varios a los Juegos de Azar y el Impuesto a los Seguros. Hasta el año 2001 los Estados también contaban con impuestos a los Sellos, impuestos sobre transacciones financieras y derechos de franquicia empresarial sobre productos petrolíferos, bebidas alcohólicas y tabaco, que bajo el marco de una Reforma Impositiva Nacional están siendo eliminados a partir de enero del año mencionado.

La Constitución no asigna potestades de imposición a los gobiernos locales, que se encuentran regidos por la normativa legal de cada Estado. En la actualidad, estos gobiernos obtienen la mayor parte de sus recursos tributarios de impuestos sobre la propiedad.

El Impuesto a los Ingresos es claramente el gravamen más importante de Australia en cuanto a producido recaudador tanto para quién lo administra (Commonwealth) como en términos relativos al total de ingresos tributarios del país. En el ejercicio fiscal 1999-2000 representó el 75% de los ingresos tributarios del Commonwealth y el 58% de los ingresos tributarios de la Federación. Le seguían en importancia relativa el Impuesto a las Ventas Mayoristas con un 10% de los ingresos del Commonwealth y 8% del total (impuesto que fue sustituido en el ejercicio fiscal 2000-2001 por el Impuesto a los Bienes y Servicios), y el Impuesto sobre Consumos Específicos con un 9% de los ingresos del Commonwealth y el 7% del total.

Gráfico II.1
Estructura de ingresos tributarios (1999-2000)

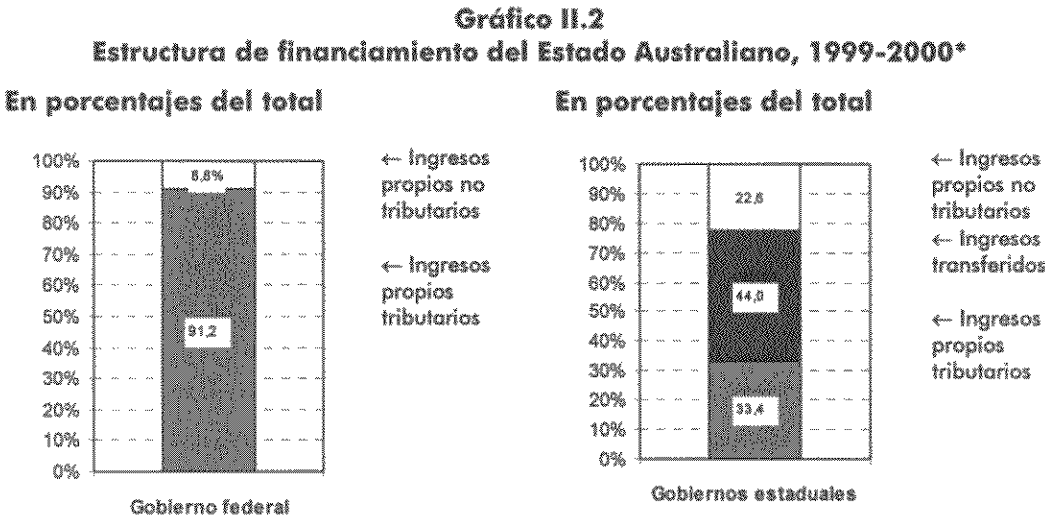
En porcentajes



* El impuesto o derechos de franquicias lo administra el gobierno federal y transfiere su producido a provincias.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Australian Bureau of Statistics, cat. 5506.0, 1999-2000.

La recaudación se encuentra menos concentrada en los gobiernos estaduales que en el Commonwealth, distribuyéndose de manera más uniforme entre varios gravámenes. En el ejercicio fiscal 1999-2000, el impuesto de mayor recaudación a nivel estadual fue el Impuesto a las Nóminas Salariales, que representó el 20% del total. Le siguieron en importancia relativa el Impuesto a la Propiedad Inmueble (19%), el Impuesto a los Sellos (17%), los Impuestos o Derechos de Franquicias (14%), el Impuesto a los Juegos de Azar (10%) y el Impuesto a los Automotores (9%).



* La recaudación del impuesto a las franquicias de negocios se ha incorporado como un ingreso tributario del gobierno federal, a pesar que su recaudación se transfiera luego completamente a los estados.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Australian Bureau of Statistics, cat. 5506.0, 1999-2000.

Dentro de la estructura de ingresos de la Federación, los ingresos de fuentes tributarias representan más del 80% del total de recursos, teniendo un mayor peso relativo en la estructura del Gobierno Federal que en la de los Estados (Gráfico II.2). En el ejercicio 1999-2000, los ingresos tributarios propios representaron el 91% de los ingresos totales en el Commonwealth, mientras que sólo el 33% en el consolidado de gobiernos estaduales. En los

gobiernos locales, los ingresos tributarios representaron el 36% del total de ingresos.

II.2.2. Potestades de gasto

La Constitución australiana define taxativamente las potestades legislativas y reguladoras que tiene el Commonwealth. Todas las funciones que la mencionada normativa no asigna al gobierno federal, quedan por residuo delegadas a los gobiernos estatales.

El Gobierno Federal tiene competencia en cuestiones relacionadas con el ámbito internacional (seguridad nacional, relaciones exteriores, comercio internacional, servicios postales, telecomunicaciones, etc.), el sistema monetario y financiero (moneda y bancos), el sistema judicial y el sistema de bienestar y previsión social.

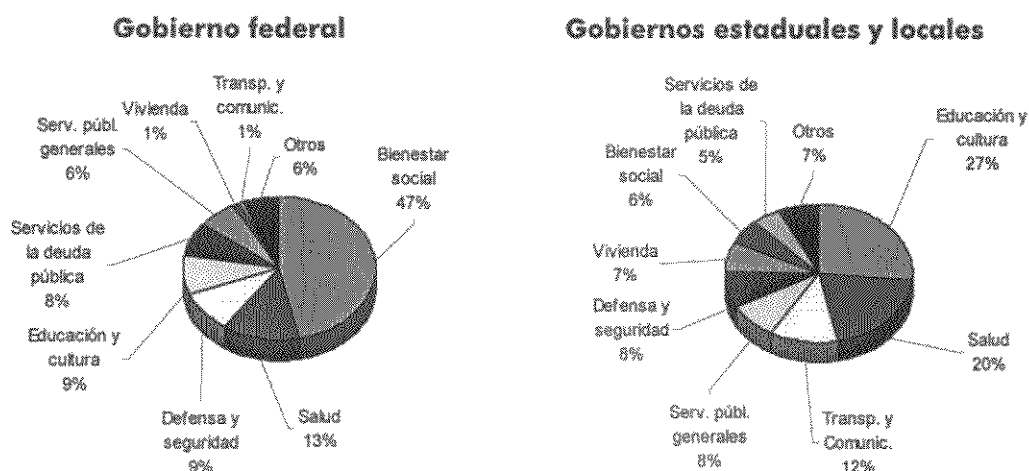
Esta lista taxativa deja librado al accionar de los Estados importantes funciones en materia de prestación de servicios públicos tales como educación, salud, desarrollo urbano y rural, transporte e infraestructura vial, construcción y edificación, suministro de energía, agua y gas, entre otros.

De todos modos y tal como ha sucedido con las potestades de imposición, el Commonwealth ha extendido su competencia con el transcurso de los años hacia funciones teóricamente bajo la autonomía de los gobiernos subnacionales, caso de la prestación de servicios educativos y sanitarios¹⁸.

¹⁸ En el caso de la educación, los Estados y territorios tienen la responsabilidad de administrar y financiar los niveles educativos primario y secundario. El gobierno central financia la educación universitaria y provee fondos adicionales a colegios y escuelas, además de asistencia financiera a alumnos.

Gráfico II.3
Composición del gasto público por finalidad y función 2000-2001

(en porcentajes)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Australian Bureau of Statistics, "Government Finance Statistics", 5512.0.

En el ejercicio fiscal 2000-2001, el 47% del gasto total del gobierno federal se destinó al sistema de bienestar y seguridad social. Le siguieron en importancia las partidas destinadas a servicios de salud (13%), defensa (9%) y educación y cultura (9%). En el consolidado de gobiernos estatales, las partidas más importantes fueron destinadas a educación y cultura (27%), salud (20%), transporte y comunicaciones (12%), servicios públicos generales (8%) y seguridad (8%).

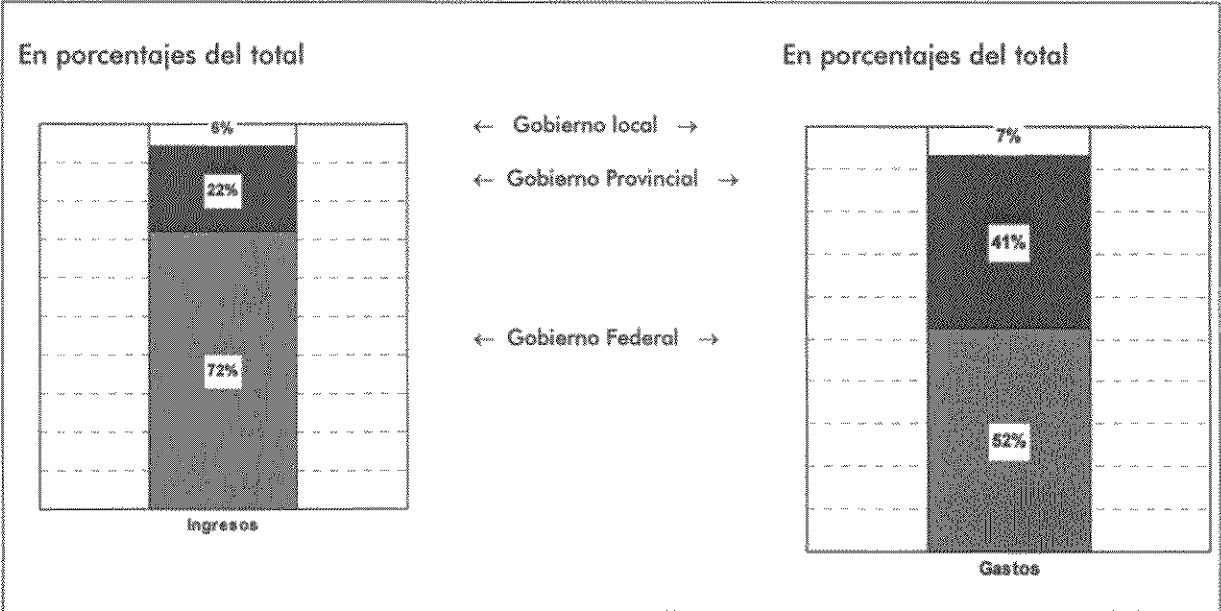
II.2.3. El desequilibrio fiscal vertical

Los Estados australianos tienen una importante responsabilidad en materia de prestación de bienes y servicios públicos: proveer a sus habitantes de servicios educativos, sanitarios, de transporte, seguridad, etc. Pero la delegación de estas responsabilidades en materia de satisfacción de necesidades ciudadanas no ha sido acompañada por una descentralización

similar de fuentes de financiamiento y los Estados necesitan de transferencias de ingresos para cubrir el accionar de sus respectivas administraciones.

A nivel de gobierno federal sucede el fenómeno contrario: cuenta con fuentes de ingresos que generan una masa de recursos que excede al monto que se requiere para el financiamiento de las actividades bajo su administración.

Gráfico II.4
Desequilibrio fiscal vertical, 1999-2000 (estimado)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

Este desfase entre ingresos y gastos en los dos niveles superiores se conoce desde la perspectiva teórica como un “desequilibrio fiscal vertical”. Este fenómeno se origina cuando uno de los niveles de gobierno en un sistema federal, generalmente el de mayor jerarquía constitucional, tiene un excedente de ingresos propios por sobre sus responsabilidades de gasto, mientras que en los niveles inferiores de gobierno se presenta lo contrario, con competencias de gasto superiores a las fuentes de financiamiento propias disponibles. En Australia se presenta claramente este desequilibrio fiscal vertical (Gráfico II.4).

El Commonwealth genera de manera autónoma aproximadamente el 72% del total de ingresos públicos de la federación, mientras que bajo su administración se encuentra sólo el 52% del gasto público consolidado. Los Estados, por su parte, generan el 22% del total de ingresos, mientras que tienen competencias de gasto que representan el 41% del total de erogaciones. Los gobiernos locales recaudan el 6% del total de ingresos y sus gastos representan el 7% del total.

Para atemperar el desequilibrio fiscal vertical Australia cuenta con un sistema de coordinación financiera que se basa en la coparticipación federal de la recaudación del impuesto a los bienes y servicios y otras transferencias de ingresos del Commonwealth a los gobiernos subnacionales. En la actualidad las transferencias por todo concepto representan aproximadamente el 30% del gasto total del Commonwealth.

II.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal

Una debilidad que debe superar todo país federal en materia fiscal es la presencia de desequilibrios fiscales horizontales (ver Cuadro II.2). Este problema se presenta cuando difiere la capacidad de los Estados para financiarse con sus propios recursos. Los Estados de mayor desarrollo económico y de mejor dotación de recursos de la producción en términos relativos se encuentran favorecidos para la prestación de bienes y servicios públicos. Así, pueden brindar el mismo nivel de prestación a un menor costo relativo, es decir imponiendo una menor presión tributaria nominal sobre sus respectivos territorios.

El primer aspecto que debe analizarse para determinar la existencia o no de un desequilibrio fiscal horizontal es la capacidad de los gobiernos subnacionales de financiar autónomamente su gasto. Esta capacidad viene dada por el stock de capital físico y el nivel de transacciones corrientes de

cada jurisdicción. Los Estados aplican distintos tipos de tributos sobre estos conceptos para obtener su financiamiento. No se dispone de estadísticas acerca del patrimonio físico de cada Estado, pero sí una variable proxy del nivel de actividad corriente de las jurisdicciones: el valor de la producción de bienes y servicios finales durante un año (PBG).

Figura II.1
Mapa de Australia



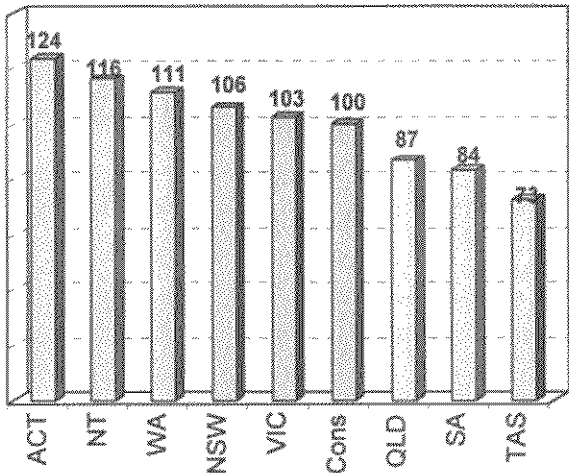
En el Territorio de la Capital Australiana (ACT), el valor de la producción de bienes y servicios finales del año 2000 alcanza su valor máximo en términos per cápita y relativos al resto de Estados y Territorios australianos. Lo contrario sucede en el Estado de Tasmania, de menor nivel de actividad en términos relativos al resto. En el Estado de mayor generación anual de ingresos per cápita (ACT), éste flujo fue un 24% superior al del consolidado de jurisdicciones y en el Estado de menor generación anual, un 27% inferior al del consolidado.

Cuadro II.2
Desequilibrios horizontales: Indicadores Varios

Unidad	Población miles	Densidad poblacional hab/km2	PBG per cápita Aust. \$ (precios corrientes)	Mortalidad infantil tasa c/ 1000	Esperanza de vida al nacer (varones) Años	Población sin finalizar secundario %
Fecha	2001	2001	Jun-00	2000	2000	2001
NSW	6.532	8,3	35.021	5,2	76,4	34,7
Vic.	4.829	21,2	33.882	4,5	77,1	36,0
Qld	3.628	2,1	28.790	6,2	76,4	37,4
SA	1.502	1,5	36.828	4,6	76,6	41,7
WA	1.910	0,8	27.639	4,3	76,9	34,8
Tas.	470	6,9	24.062	5,8	75,7	45,5
NT(a)	198	0,1	38.397	11,7	70,3	37,9
ACT	314	136,3	40.808	4,2	78,3	21,8
Australia	19.387	2,5	33.037	5,2	76,6	36,1
Promedio	2.435	22,2	33.178	5,8	76,0	36,2
Desv. Est	2.208	43,6	5.428	2,3	2,3	6,4
Coef. De Var.	90,7%	196,9%	16,4%	40,0%	3,0%	17,8%
Máximo	6.532	136,3	40.808	11,7	78,3	45,5
Mínimo	198	0,1	24.062	4,2	70,3	21,8
Máx/Mín	3299%	91952%	170%	279%	111%	209%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Australian Bureau of Statistics.

Gráfico II.5
Producto Bruto Geográfico Per Cápita 2000
(en índices, Consolidado =100)



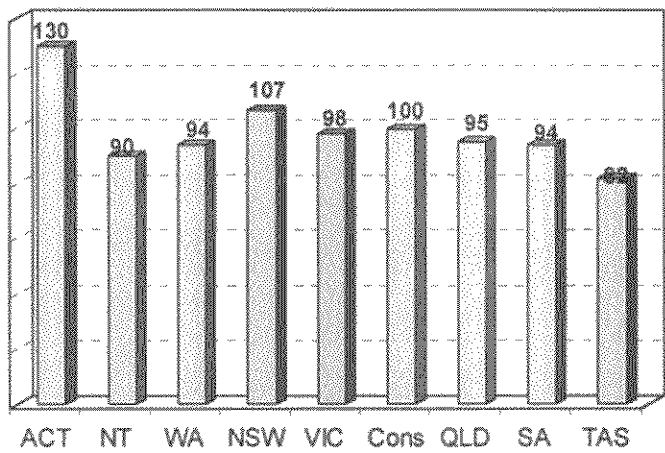
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

Para una estructura tributaria homogénea en términos de su composición y de su carga, la mayor capacidad relativa de un Estado para

generar sus propios ingresos debería traducirse en la práctica en una mayor recaudación fiscal relativa. En el Gráfico II.6 puede observarse que, efectivamente, el Territorio de la Capital Australiana, jurisdicción de mayor dinamismo en materia de PBG, es la que en términos relativos tiene la mayor recaudación fiscal per cápita. Esta jurisdicción recauda un 30% más de lo que recauda en promedio el conjunto de Estados. Por otra parte, el Estado de Tasmania, el más desfavorecido en materia de PBG, recauda un 18% menos que el promedio.

Gráfico II.6
Ingresos Fiscales Propios Per Cápita 1999-2000

(en índices, Consolidado=100)*

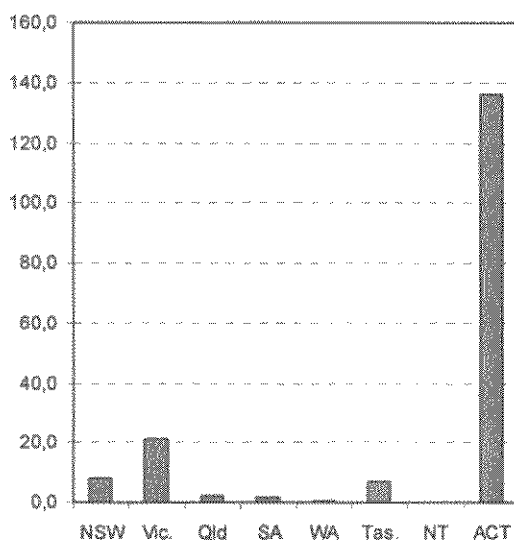


* Estados ordenados de acuerdo a PBG en orden descendente.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

En síntesis, la federación australiana tiene Estados más favorecidos que otros en materia de ingresos propios, lo cuál plantea un problema de iniquidad en la distribución de los recursos y el desafío de atenuar esta situación a través de un sistema de transferencias intergubernamentales.

Gráfico II.7
Densidad demográfica 2001
 (personas/Km²)



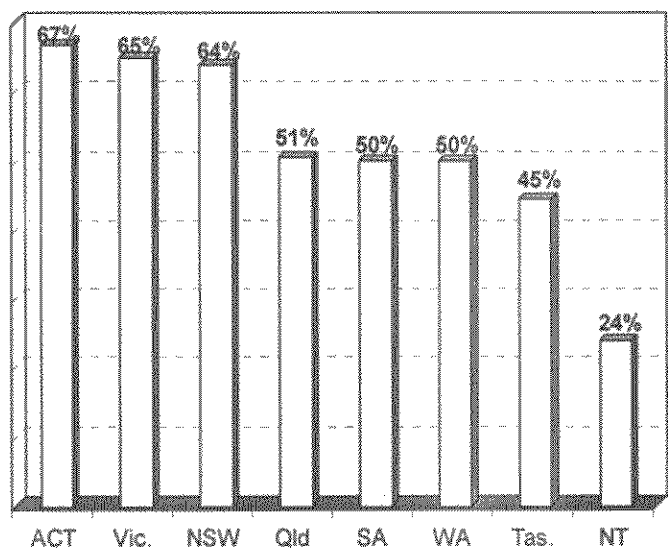
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

Pero un desequilibrio fiscal horizontal no sólo puede originarse por heterogeneidad en la distribución de fuentes generadoras de ingresos fiscales, sino que puede obedecer también a diferencias en el costo de la prestación de bienes y servicios públicos de las distintas jurisdicciones. El tema es que la provisión de bienes y servicios públicos se ajusta a las características económicas, demográficas, geográficas, etc., de los Estados subnacionales, que en caso de no ser homogéneas, pueden generar un importante diferencial de costos. Un ejemplo concreto de una variable que afecta claramente el costo de la actividad del Estado es la densidad demográfica. Es de esperar que mientras mayor sea la densidad demográfica menor el costo per cápita de proveer un determinado nivel de infraestructura económica y social. En el caso concreto de Australia, existe una importante heterogeneidad en materia de densidad demográfica. La jurisdicción más poblada en relación a la superficie de su territorio es por lejos, la Capital Australiana, con 136

personas por Km², mientras que el Territorio del Norte, con 0,1 personas por Km² es la jurisdicción menos poblada.

Las diferencias económicas, demográficas, sociales, etc., entre Estados de la federación australiana hacen que ésta presente un desequilibrio fiscal horizontal al nivel de los Estados y Territorios Nacionales.

Gráfico II.8
Recursos propios de los Estados en relación al gasto total
(1999-2000, presupuestado)



Nota: New South Wales (NSW), Victoria (Vic.), Queensland (Qld), South Australia (SA), Western Australia (WA), Tasmania (Tas), Northern Territory (NT), Australian Capital Territory (ACT) y Consolidado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

Este desequilibrio queda al descubierto al considerar que los Estados económicamente más desarrollados del país financian el 65% de su gasto con recursos propios (caso de Victoria, New South Wales y del Territorio de la Capital Australiana), mientras que otros Estados menos favorecidos financian de manera autónoma sólo el 24% y 45% de su gasto (caso del Territorio del Norte y Tasmania) (Gráfico II.8).

A los efectos de atenuar este desequilibrio el Commonwealth define una buena porción de sus transferencias de ingresos utilizando un criterio de igualación fiscal horizontal (IFH), por el cuál, como se describirá en una sección posterior, se asignan más recursos, en términos relativos per cápita, a los Estados y Territorios menos favorecidos.

II.3. Sistema de coordinación financiera

El desequilibrio fiscal vertical que ha tenido la federación australiana en forma histórica ha llevado a la consolidación de un sistema de coordinación financiera que permite a cada uno de los niveles de gobierno contar con fondos suficientes para sus actividades.

El sistema de coordinación financiera australiano se basa en la separación de fuentes tributarias y en un importante flujo de transferencias de ingresos del Commonwealth a los Estados y gobiernos locales, que se canalizan a través de dos grandes partidas: unas de carácter general y no condicionadas (*General Revenue Assistance*), mientras que otras de naturaleza específica y condicionadas (*Specific Purpose Payment*).

En términos cuantitativos, las transferencias de ingresos no condicionadas han sido históricamente un poco más importantes que las asignaciones de fondos condicionadas, representando el 59% del total las primeras y el 41% del total las segundas en el ejercicio fiscal 1999-2000. Esta distribución se mantuvo prácticamente constante en la presupuestación del ejercicio fiscal 2002-2003 (60% y 40% respectivamente).

Cuadro II.3
Transferencias de ingresos a los estados y gobiernos locales

Concepto	1999-2000		2002-2003 (presup.)	
	En miles de millones \$	En % del total	En miles de millones \$	En % del total
Transferencias no condicionadas	24,5	58,9	31,9	59,6
Transferencias condicionadas	17,1	41,1	21,6	40,4
Total de transferencias	41,6	100,0	53,6	100,0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Tesoro Australiano, "Federal Financial Relations", Budget Paper N°3, 1999-2000, 2002-2003.

En el año 2000 entró en vigencia una importante reforma del sistema tributario nacional, que introdujo, entre otros cambios, el impuesto general a los bienes y servicios y modificó las relaciones fiscales y financieras entre los distintos niveles de gobierno¹⁹.

En el tratamiento del sistema de transferencias que se realiza a continuación se hace referencia a la situación previa y posterior a la mencionada reforma.

II.3.1. Transferencias generales no condicionadas

En el período previo a la reforma del sistema tributario nacional, es decir hasta el ejercicio fiscal 2000/2001, las transferencias de recursos de libre disponibilidad eran conformadas por las siguientes cuatro partidas:

1. Transferencias de asistencia financiera (*Financial assistance grants*).

Constituían la principal fuente de recursos transferidos a los Estados y a los gobiernos locales. En el ejercicio fiscal 1999-2000 representaron el 70% del total de transferencias no condicionadas y el 42% del total de transferencias. Esta partida era indexada anualmente según la inflación de precios minorista y el crecimiento poblacional, con la intención de

¹⁹ Los alcances de esta reforma se presentan en una sección posterior del informe.

mantener constante en términos reales y per cápita la masa de recursos transferida.

2. Devolución de impuestos estatales (*Revenue Replacement Payments*).

Este tipo de transferencia estuvo vigente en el período 1997-2000 y se realizaba en concepto de coparticipación de la recaudación de un conjunto de impuestos que el Gobierno Federal administraba a cuenta y orden de los Estados. Este tipo de transferencia surgió en el año 1997, cuando la Suprema Corte de Justicia dictaminó que determinados tributos (básicamente los derechos o impuestos por franquicias de negocios) que cobraban los Estados violaban la normativa constitucional, que no habilita a estos últimos a imponer gravámenes sobre cualquier tipo de consumo. El Gobierno Federal asumió el compromiso de administrar los impuestos que la decisión judicial había apartado de los Estados y devolver su producido a estos últimos neto de los costos que la tarea de administración le generarse. En el ejercicio 1999-2000 representaba el 16% del total de transferencias no condicionadas.

3. Transferencias en concepto del programa de competitividad nacional (*National competition payments*). En abril del año 1995, los Estados y el Commonwealth acordaron la implementación de un conjunto de políticas y programas destinados a incrementar la competitividad nacional. Los Estados se comprometieron a llevar adelante una serie de reformas estructurales tendientes a incrementar la productividad y eficiencia de los recursos privados dentro de sus respectivos territorios. A los efectos de promover estas reformas, el gobierno federal asigna todos los años un presupuesto anual de fondos que distribuye a los Estados en función de sus avances en este programa (la distribución de los fondos se realiza bajo el criterio per cápita). En términos del total de transferencias no condicionadas que reciben los Estados, la participación de este programa es reducida, llegando al 2% en el ejercicio 1999-2000. Con respecto al total de transferencias, representa sólo el 1%.

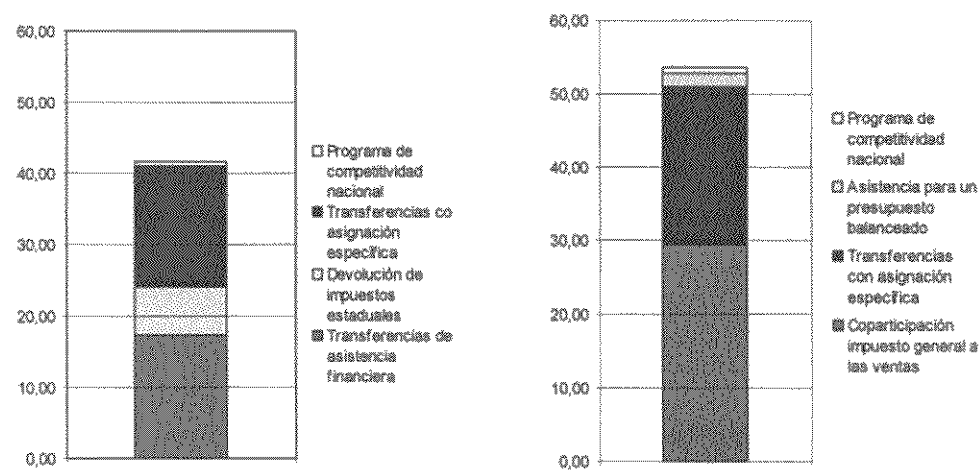
4. Transferencias de ingresos al Territorio de la Capital de Australia (*special revenue assistance*). Este cuarto concepto se constituye por fondos asignados al Territorio de la Capital de Australia (*Australian Capital Territory*) para financiar aquellas actividades que tienen alcance nacional. Se trata de una partida de reducida importancia en el total de transferencias (0,03%).

Gráfico II.9
Transferencias de ingresos a los gobiernos estatales y locales

En miles de millones de pesos australianos (presupuestado)

1999-2000

2002-2003(presup)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Tesoro Australiano, "Federal Financial Relations", Budget Paper N°3, 1999-2000, 2002-2003.

Desde el ejercicio 2000-2001 y producto de la reforma integral del sistema tributario australiano y las relaciones fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, la composición de las transferencias no condicionadas sufrió una importante modificación *sustituyéndose las Transferencias de Asistencia Financiera y la Devolución de Impuestos Estadales por un fondo de ingresos constituido con la recaudación del Impuesto general a los Bienes y Servicios*. Las transferencias no

condicionadas en la actualidad se conforman entonces de las siguientes partidas:

1. Coparticipación del impuesto a los bienes y servicios (*GST Revenue Provision*). Desde el ejercicio fiscal 2000-2001 los Estados reciben los ingresos que genera el Impuesto a los Bienes y Servicios. La distribución de los fondos se realiza utilizando el criterio de igualación fiscal horizontal (*Horizontal fiscal equalisation*)²⁰.
2. Transferencias en concepto del programa de competitividad nacional (*National competition payments*).
3. Asistencia para un presupuesto balanceado (*Budget Balancing Assistance*). La reforma tributaria llevada adelante por el gobierno federal australiano introdujo modificaciones al sistema de transferencias de ingresos a los Estados, generando incertidumbre respecto a los fondos que recibirían estos últimos en el futuro. Para eliminar esta incertidumbre el Commonwealth introdujo en los acuerdos firmados una cláusula donde asume el compromiso de no perjudicar la ecuación fiscal de los Estados, garantizando el flujo de transferencias que estos hubiesen recibido bajo el viejo sistema por un período de transición de tres años. Los fondos que cada Estado hubiese recibido en caso de no haberse producido la reforma constituyen una Garantía de Suma Mínima (*Guaranteed Minimum Amount*) y se calcula para cada año de transición. El Gobierno Federal realiza transferencias en concepto de Asistencia para un Presupuesto Balanceado cuando los ingresos generados por el Impuesto a los Bienes y Servicios no son suficientes para alcanzar el piso de transferencias garantizado.
4. Transferencias de ingresos a la capital australiana (*special revenue assistance*).

²⁰ En una sección posterior se describen las principales características de este criterio de asignación de fondos.

II.3.2. Transferencias condicionadas (*Specific Purpose Payments*)

Las transferencias de ingresos condicionadas constituyen, como su nombre lo indica, asignaciones acompañadas de exigencias y condiciones por parte de quién cede los fondos respecto de la utilización que puede hacerse de los mismos.

Este tipo de transferencia se realiza con un destino de política económica definido generalmente por el gobierno federal y relacionado con la provisión de bienes públicos y/o preferentes.

En Australia las transferencias condicionadas pueden ser clasificadas en tres grupos en función de su destinatario final:

1. Transferencias a los Estados para financiar actividades propias (el 73% del total previsto para el ejercicio fiscal 2002-2003).
2. Transferencias a los Estados pero con destino final a los gobiernos locales o al sector privado (25% del total).
3. Transferencias a los gobiernos locales para financiar actividades propias (2% del total). Este flujo de fondos se destina básicamente a programas viales, de cuidado infantil y de asistencia a la vejez y la discapacidad.

La distribución de las transferencias condicionadas entre Estados varía para cada programa. En algunos casos la distribución de los fondos ha sido definida por el contexto histórico institucional vigente al momento de su implementación; en otros está basada en la percepción unilateral del Commonwealth con respecto a las necesidades de las regiones; mientras que en otros siguen el criterio simple de distribución en función de la población de cada Estado.

Este tipo de transferencias está sujeta a condicionantes que reflejan objetivos de política económica nacional²¹. Estos condicionantes pueden tener la siguiente naturaleza:

- Requerimientos de política económica general para los Estados (por ejemplo, la provisión de servicios de salud gratuita para los pacientes del servicio nacional de salud (*Medicare*) como condición para recibir transferencias con asignación a los servicios de salud).
- Requerimiento de realizar un gasto concreto con algún objetivo predeterminado (por ejemplo, provisión de un “techo” para las personas sin vivienda).
- Cumplimiento de principios y lineamientos de programas nacionales.
- Cumplimiento de condiciones de programas de implementación conjunta con el gobierno nacional.

Para el ejercicio fiscal 2002-2003 se prevé que las transferencias con asignación específica se destinarán mayoritariamente a educación, salud y seguridad social. También será importante la asignación de fondos a vivienda y transporte.

II.3.3. ¿Transferencias devolutivas o redistributivas?

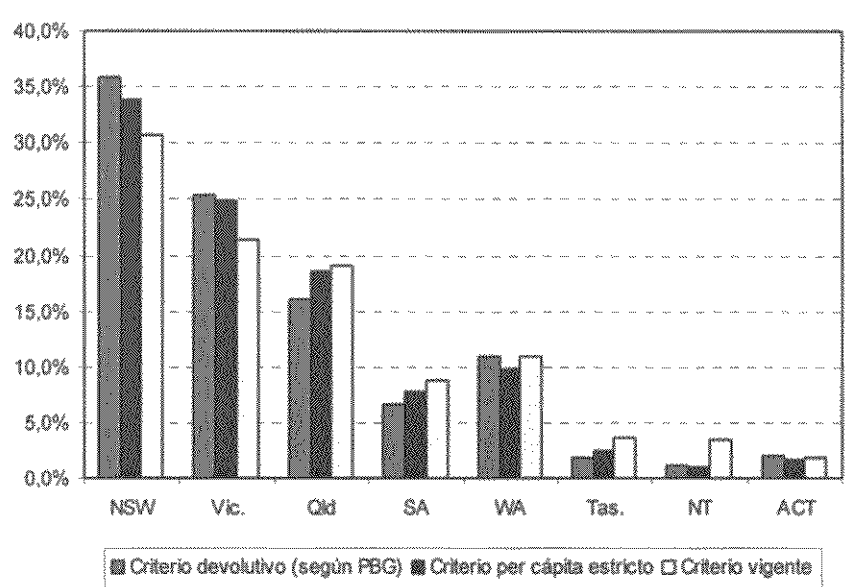
Un sistema de transferencias intergubernamentales sigue un principio “devolutivo” cuando la distribución territorial de los fondos está perfectamente correlacionada con la generación territorial de los mismos, es decir, cuando cada jurisdicción recibe los ingresos fiscales que se generan en su propio territorio. En este caso, el gobierno de mayor jerarquía concentra la recaudación de los impuestos por motivos de “eficiencia” y lo que hace es “devolver” lo recaudado a los gobiernos inferiores de acuerdo a su capacidad

²¹ Hay una proporción pequeña de los “*specific purpose payments*” que se transfieren sin condicionante alguno.

de generar ingresos fiscales. Los territorios con mayor capacidad fiscal reciben una mayor proporción de los fondos y viceversa.

En cambio, un sistema de transferencias sigue un principio “redistributivo” cuando la distribución territorial de los fondos no está correlacionada con la generación territorial de los mismos sino con cuestiones de equidad. En este caso, el gobierno de mayor jerarquía concentra la recaudación de los impuestos por motivos de “eficiencia” y “equidad” y lo que hace es distribuir los fondos de manera tal de garantizar la prestación de un nivel estándar de bienes y servicios públicos. Los territorios que se encuentran más desfavorecidos económicamente, los que tienen menor capacidad fiscal y/o mayor costo per cápita en la prestación de bienes y servicios públicos por factores exógenos al sector público, son los que reciben una mayor proporción relativa de recursos.

Gráfico II.10
Ingresos transferidos siguiendo distintos criterios (1999-2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del Tesoro Australiano, “Federal Financial Relations”, Budget Paper N°3, 1999-2000 y del Australian Bureau of Statistics.

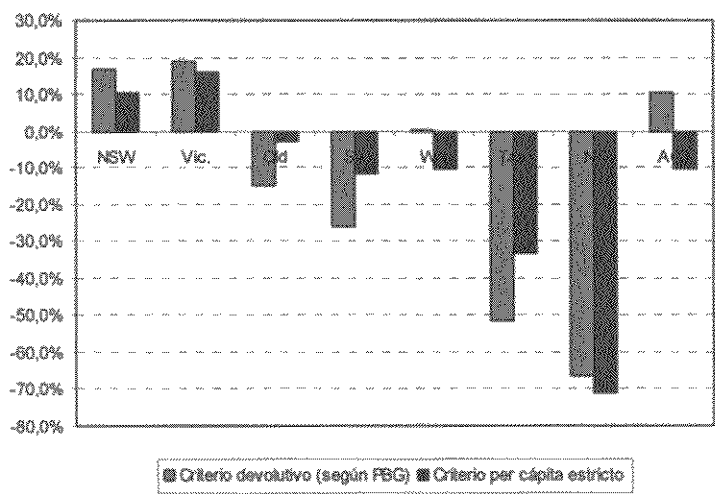
Un sistema devolutivo sería aquel que distribuye los fondos entre jurisdicciones de acuerdo a la distribución territorial de bases imponibles

(consumo, transacciones, patrimonio, etc.). Una variable proxy de esta capacidad fiscal suele ser el Producto Bruto Geográfico, es decir el valor de los bienes y servicios finales que genera cada jurisdicción.

Un sistema estrictamente redistributivo se construye a partir de indicadores de “capacidad” fiscal (generación de ingresos propios) y necesidad fiscal (costo de bienes y servicios públicos) de las distintas jurisdicciones. Un criterio redistributivo más moderado es aquél que asigna los fondos de acuerdo a la población de cada territorio, es decir garantizando la transferencia de un mismo monto a todos los habitantes, independientemente de donde estén estos localizados.

En el sistema de coordinación fiscal australiano la mayor parte de las transferencias a los gobiernos subnacionales siguen el criterio redistributivo “per cápita” pero ajustado por diferencias entre Estados en materia de capacidad y necesidad fiscal. Este criterio se presenta en detalle en la próxima sección del informe.

Gráfico II.11
Variación en ingresos transferidos bajo criterios de
distribución alternativos (1999-2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del Tesoro Australiano, “Federal Financial Relations”, Budget Paper N°3, 1999-2000 y del Australian Bureau of Statistics.

Lo que interesa en esta sección es mostrar qué tan lejos o tan cerca está el sistema de transferencias de Australia de un criterio devolutivo (según PBG) o de un criterio redistributivo estrictamente per cápita. Puede apreciarse en el Gráfico II.10 que lo que recibe cada Estado bajo el criterio de distribución vigente no sería lo mismo si se utilizara un criterio redistributivo estrictamente per cápita o devolutivo. Por ejemplo, el Estado de South Australia, que recibe en la actualidad el 8,9% de la masa total distribuida, recibiría un 7,9% del total bajo el criterio estrictamente per cápita y un 6,6% del total si se siguiera el criterio devolutivo. El cambio al primer sistema mencionado le generaría al Estado de South Australia una disminución del 11% de los ingresos, mientras que el “costo” del segundo esquema sería del 25% de sus recursos actuales (Gráfico II.11). Los casos más extremos son el Estado de Tasmania y el Territorio del Norte que bajo un criterio devolutivo perderían el 52% y el 66% de los recursos que reciben en la actualidad del gobierno federal.

II.3.4. Transferencias e igualación fiscal horizontal

Los ingresos que genera el Impuesto General a los Bienes y Servicios (*Goods and Services Tax*), de administración federal, son transferidos a los Estados siguiendo la metodología de igualación fiscal horizontal (MIFH)²², cuyo objeto es el de promover una distribución más homogénea de los recursos públicos entre los Estados miembros de la Federación. Esta mayor equidad en la distribución de los recursos públicos debería posibilitar a los Estados la prestación de niveles “estándares” de bienes y servicios públicos per cápita y una imposición propia relativamente uniforme en materia de alícuotas y presión tributaria. Resulta importante conocer las características

²² Antes de la reforma tributaria de 1999, las transferencias de asistencia financiera y las transferencias para el cuidado de la salud se distribuían también bajo el IFH.

de la MIFH, dado que el 55% de las transferencias que realiza el Commonwealth en la actualidad se rigen por este criterio.

Básicamente lo que hace la MIFH es distribuir los recursos atendiendo a la población de cada Estado pero también a las necesidades financieras que tiene cada uno de ellos para proveer un nivel “estándar” de prestaciones públicas.

El principio general de la MIFH es que cada Estado debe recibir fondos del gobierno federal de manera tal que, si cada uno de ellos hiciera el mismo esfuerzo para incrementar sus ingresos propios y operarse con un mismo nivel de eficiencia, tendría la capacidad de proveer bienes y servicios públicos a un mismo nivel de calidad y cantidad (a un nivel estándar)²³. Por ejemplo, el Estado de Virginia ha recibido históricamente menos fondos bajo la MIFH debido a que tiene fuentes de ingresos propios más potentes que la de los restantes estados. En contrapartida, el Territorio del Norte (Northern Territory) ha recibido siempre más fondos debido a que el costo de proveer bienes y servicios públicos en dicha región es más alto que en otras partes del país.

La gran dificultad operativa que tiene la aplicación de la MIFH es la construcción de indicadores de “necesidad financiera relativa” para cada uno de los Estados. En Australia, la Comisión de Transferencias del Commonwealth (CTC) es la responsable de elaborar estos indicadores de “relatividad”.

La CTC elabora los indicadores considerando la capacidad de los Estados de generar ingresos propios y el costo per cápita de producir determinados bienes y servicios públicos. La Comisión presta atención sólo a

²³ Que el mismo nivel de servicios públicos sea finalmente prestado depende de la decisión que tome el Estado que recibe los fondos. Los Estados tienen autonomía para decidir de que manera asignan sus recursos. El objetivo de la MIFH es asegurar que cada Estado esté en condiciones financieras de brindar los servicios si así lo desea.

aquellos factores que escapan del manejo y el control de los Estados y afectan los costos de producción de bienes o la capacidad de generar recursos (es decir, se consideran sólo factores exógenos a las autoridades).

La CTC ha definido una metodología para medir la “necesidad financiera relativa” de los Estados como la suma de dos componentes. El primer componente tiene que ver con la diferencia entre los ingresos que un Estado hubiera generado a partir de su propia base tributaria y un “esfuerzo estándar” y aquel que hubiese logrado con el mismo nivel de esfuerzo si su base tributaria per cápita fuera igual a la del “estándar”²⁴. El segundo componente se define como el gasto adicional de proveer bienes y servicios públicos en cantidad y calidad equiparable a las del “estándar”. En términos algebraicos, la determinación de la transferencia a asignar al Estado A surge de la ecuación (1):

$$T_A = (I_E - I_A) + (G_E - G_A) - TE_A \quad (1)$$

donde,

T_A = transferencia a asignar al Estado A.

I_E = ingreso público per cápita “estándar” multiplicado por la población del Estado A;

I_A = ingreso público per cápita del Estado A aplicando un esfuerzo promedio “estándar” para la obtención de los recursos;

G_A = gasto público per cápita del Estado A proveyendo una cantidad y calidad “estándar” de servicios públicos;

²⁴ En la mayor parte de su historia, la Federación Australiana ha utilizado a determinados Estados (generalmente Victoria, Queensland o New South Wales) como referencias o parámetros de una situación “estándar”. Recientemente se ha modificado este criterio y se toma como parámetro la situación media de todos los Estados del país y no la de alguno en particular.

G_E = gasto público per cápita “estándar” multiplicado por la población del Estado A;

TE_A = otras transferencias específicas realizadas al Estado A;

La determinación del monto a transferir también debe considerar las transferencias específicas y condicionadas que el Commonwealth realiza a cada Estado para determinados bienes y servicios públicos. Como estas transferencias satisfacen necesidades concretas de los Estados, suelen deducirse del monto a transferir en concepto de transferencias generales no condicionadas, de aquí que se presentan restando en la ecuación (1).

En la actualidad, el gasto público per cápita estándar y el ingreso público per cápita estándar representan la situación media del agregado de Estados y territorios australianos. Para cada tipo de gasto y para cada fuente de ingresos se considera lo que sucede en las distintas administraciones y se calcula un monto promedio para toda la Federación. Agregando todas las partidas se llega a un “presupuesto estándar”.

Una vez que se obtiene un presupuesto estándar se trata de ajustar al mismo a la realidad de cada Estado. Estos ajustes tienen en consideración aquellos factores que están más allá del control de los Estados y que generan que tanto el costo de proveer un nivel estándar de bienes y servicios públicos como la capacidad de generar un nivel estándar de ingresos difiera entre administraciones. En el caso del gasto, por ejemplo, se realizan ajustes por diferencias entre Estados de tipo demográficas, climáticas, económicas, etc.²⁵.

²⁵ Por ejemplo, si la población de un determinado Estado está más concentrada que otra en el estrato poblacional de entre 5y 15 años, éste deberá realizar un mayor nivel de gasto per cápita en servicios educativos que el resto de la federación. Otro ejemplo, si un Estado cuenta con una mayor proporción de población que vive en áreas remotas, tendrá un mayor gasto per cápita relativo al resto de la federación para proveer el nivel estándar de bienes y servicios.

Para medir la capacidad de cada Estado de generar recursos se consideran como fuentes generadoras de ingresos fiscales básicamente a las transacciones que se realizan en cada Estado y el valor de las propiedades familiares, industriales y comerciales. También se suelen utilizar otros indicadores económicos que se aproximan a una fuente de ingresos tributarios (por ejemplo, el ingreso bruto disponible per cápita como una *proxy* del potencial recaudador de los impuestos a los juegos de azar).

Como un ejemplo, puede apreciarse en el Cuadro II.4 los efectos de la aplicación de la MIFH en las Transferencias de Asistencia Financiera (FAG) y Transferencias para el Cuidado de la Salud (FHC), que conforman el monto mínimo a transferir a los Estados en el ejercicio fiscal 2002-2003²⁶. El Estado de Tasmania recibiría \$638 millones en el mencionada ejercicio si la distribución de los recursos se realizase de manera per cápita, mientras que va a recibir aproximadamente \$1.119 millones bajo la distribución de recursos según la MIFH. Los estados de Tasmania, South Australia, Queensland y los territorios de la Capital Australiana y del Norte se benefician de la MIFH, mientras que los Estados de New South Wales y Victoria y Western Australia se perjudican. Nótese que casi el 9,5% de los recursos totales (\$2,5 millones) se redistribuirán de manera tal que la capacidad financiera de todos los Estados llegue a la situación “estándar”.

En la última columna del Cuadro II.4 puede apreciarse los coeficientes de relatividad aplicados sobre la población para distribuir recursos bajo la MIFH²⁷. Por ejemplo, en el caso de South Australia, un coeficiente de

²⁶ Representan las principales partidas del fondo mínimo a transferir a los Estados que fuera garantizado por el gobierno federal (*Guaranteed Minimum Amount*). Este es el motivo por el cuál se siguen estimando estos fondos, a pesar que fueran sustituidos por la Coparticipación del impuesto a los bienes y servicios.

²⁷ Todos los años la CTC define los coeficientes de relatividad y cada cinco años realiza una revisión amplia de la metodología de cálculo de los coeficientes.

relatividad de 1,29 indica que este Estado recibirá un 29% más de lo que le hubiese correspondido bajo un criterio estricto de distribución per cápita.

Cuadro II.4
Efectos del sistema de igualación fiscal horizontal (IFH), 2002-2003

En millones de pesos australianos

	Fondo FAG/HCG distribuido según IFH* (1)	Fondo FAG/HCG distribuido en términos per cápita (2)	Diferencia (1-2)	Población (millones) (4)	Redistribución per cápita (3/4)	Coefficientes de relatividad (6)
NSW	7.724	8.967	-1.244	6,6	-188	0,86037
VIC	5.553	6.651	-1.098	4,9	-223	0,83401
QLD	5.237	5.030	207	3,7	56	1,04008
WA	2.448	2.633	-185	1,9	-95	0,92858
SA	2.642	2.045	597	1,5	395	1,29035
TAS	1.119	638	481	0,5	1021	1,75186
ACT	520	429	90	0,3	285	1,20906
NT	1.424	272	1.152	0,2	5756	5,22670
Total	26.665	26.665	0	19,7	0	

* Fondo a distribuir en concepto de Transferencias de Asistencia financiera (FAG) y Transferencias para la salud (HCG).

Fuente: *Federal Financial Relations 2002-2003 - Budget Paper N°3-Treasurer of the Commonwealth.*

Los coeficientes de relatividad han ido modificándose con el transcurso de los años debido a cambios en la situación de cada Estado relativa a la del promedio de Estados, es decir que constituyen parámetros de alto dinamismo. El coeficiente de relatividad de un Estado puede cambiar porque ha cambiado su propio contexto social y económico. Pero puede cambiar también si la situación del promedio de Estados cambió debido a cambios en otros Estados. De aquí que si los cambios se producen en un solo Estado, los coeficientes de relatividad y las participaciones en el total transferido pueden cambiar para todos los Estados.

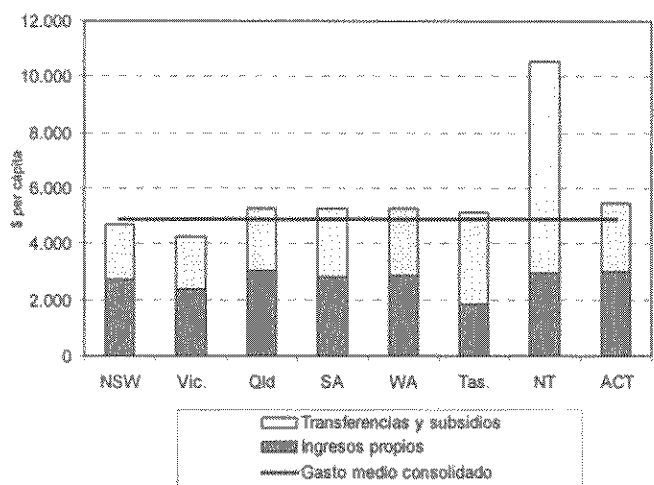
Se encuentran administraciones que han visto incrementar sus coeficientes de relatividad durante los últimos años, caso del Estado de Tasmania y de los Territorios del Norte y de la Capital Australiana. La contracara de este ascenso ha sido la pérdida de participación en el total de

transferencias de los Estados más desarrollados, caso de Queensland y Western Australia.

Resulta interesante analizar la efectividad de la MIFH para garantizar el acceso a un nivel estándar de bienes y servicios públicos en cualquier lugar de la federación australiana. Para ello lo ideal sería contar con detallada información respecto de la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos que provee cada Estado y Territorio australiano. Como una aproximación gruesa, puede considerarse el gasto per cápita que realiza cada Estado. En el Gráfico II.12 se presenta el gasto per cápita del ejercicio fiscal 1999-2000 para las distintas administraciones. Puede apreciarse que existe un importante grado de uniformidad entre el gasto per cápita medio de la federación y el gasto per cápita de las distintas administraciones. La única excepción la constituye el Territorio del Norte cuyo gasto público per cápita más que duplica el gasto medio de la federación²⁸. El resto de jurisdicciones gasta en términos per cápita entre el 87% (Victoria) y el 112% (Capital Australiana) de lo que se gasta en promedio por habitante en toda la federación.

²⁸ Una de las explicaciones del importante diferencial que existe entre el gasto público medio del Territorio del Norte y del resto de jurisdicciones podría ser la baja densidad poblacional que tiene esta región comparada con el resto del territorio nacional (0,1 personas por Km² v. 3 personas por Km²).

Gráfico II.12 Gasto per cápita 1999-2000, estimado



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

II.4. Reforma del sistema de coordinación financiera (2000)

Con el objetivo de estimular el crecimiento económico sustentable, mejorar la competitividad de la economía e incrementar el nivel de vida de sus ciudadanos, el gobierno federal australiano realizó una importante reforma en su sistema tributario que entró en vigencia a partir del año 2000. Se trató de una reforma integral, que no sólo alcanzó a la política tributaria, sino también a cuestiones de administración tributaria, tales como los sistemas de pago y de registración. Los cambios de política tributaria alcanzaron prácticamente a todos los impuestos vigentes en Australia con distintas implicancias. En lo que respecta a los impuestos al consumo, se sustituyó el impuesto a las ventas mayoristas por un impuesto a los bienes y servicios (*GST tax*).

Paralelamente a la reforma del sistema tributario se realizó un acuerdo entre el gobierno nacional y los Estados, firmado en abril de 1999, con el objeto de reformar las relaciones financieras intergubernamentales. Esta reforma se planteó con relación a distintos objetivos de política económica:

1. Incrementar el poder de imposición de los Estados. Dado que los Estados no podían gravar bienes y servicios ni tampoco imponer impuestos aduaneros, que desde 1942 habían delegado al gobierno federal su potestad para gravar los ingresos personales y empresarios y que recientemente la Suprema Corte de Justicia se había expedido respecto a que la imposición estatal sobre franquicias de negocios violaba la Constitución Australiana, por lo que estos gravámenes debían ser eliminados de la estructura tributaria estadual²⁹, el gobierno nacional creía conveniente mejorar la posición financiera de los Estados proveyendo acceso a fuentes de ingresos tributarios más robustas.
2. Eliminar impuestos distorsivos. Los Estados recaudaban el 20% del total de ingresos tributarios de la federación a fines de la década de los '90, contando con aproximadamente 35 impuestos distintos en sus estructuras tributarias. Para el gobierno federal, los costos de cumplimiento y de administración de este sistema tributario eran sumamente elevados. Además, sostenía que este sistema introducía importantes distorsiones en la asignación de recursos a través de impuestos tales como el Impuesto de Sellos y el Impuesto a los débitos y a las entidades financieras. El gobierno central se proponía entonces promover la eliminación de un conjunto de impuestos a los efectos de disminuir la interferencia del sistema tributario sobre las decisiones de los agentes económicos.

En el acuerdo firmado se estableció que a partir del primero de julio de 2000, el gobierno federal sustituiría el impuesto a las ventas mayoristas por el impuesto a los bienes y servicios, cediendo su recaudación a los Estados. A cambio de esta cesión, el gobierno Central eliminó las transferencias de ingresos en concepto de asistencia financiera (*Financial Assistance Grants*), los pagos en concepto de fuentes tributarias vedadas por decisiones de la

²⁹ Por estas decisiones judiciales el gobierno federal se hizo cargo de cobrar estos impuestos vedados a los Estados, para luego transferirlos a los Estados en concepto de "pagos en reemplazo de los ingresos perdidos".

Suprema Corte de Justicia (*Revenue Replacement Payments*), y comprometió a los Estados a la eliminación de nueve impuestos de naturaleza distorsiva de sus respectivas estructuras tributarias.

En la actualidad el GST es administrado por el gobierno nacional, aunque la potestad del tributo corresponde a los Estados. En la práctica, la potestad estadual sobre el GST no es plena dado que cualquier cambio en la estructura del tributo debe tener la aceptación de la mayoría de los Estados y también la del Commonwealth. La recaudación del GST se destina completamente a los gobiernos estatales bajo la MIFH.

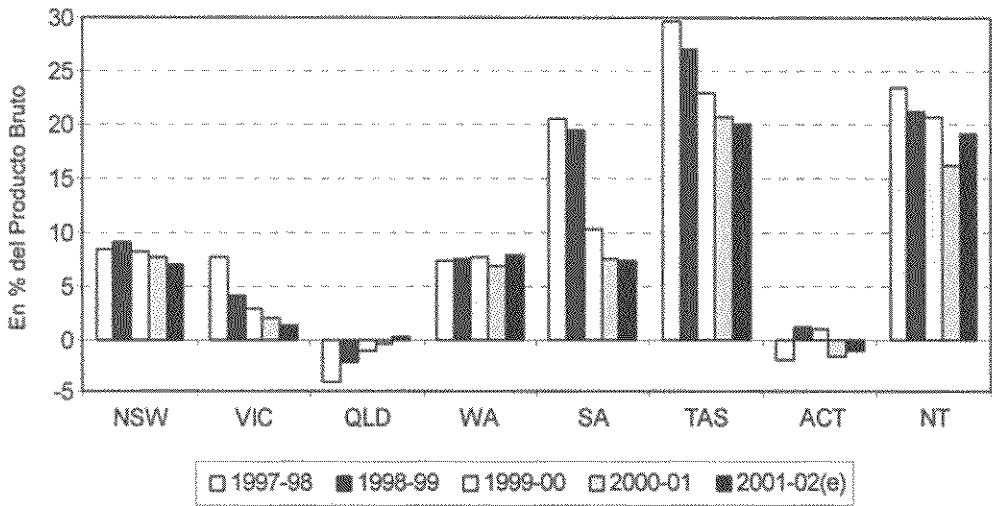
Como se preveía que la recaudación del GST no sería suficiente como para reemplazar los ingresos que perdían los Estados, el gobierno federal asumió el compromiso de no deteriorar la ecuación fiscal de estos últimos definiendo un monto mínimo a distribuir a los Estados durante un período de transición de tres años (*Guaranteed Minimum Amount*).

II.5. El endeudamiento estadual

La relación entre el stock de deuda neta y el Producto Bruto de los distintos Estados y Territorios de Australia ha ido disminuyendo durante la década de los '90. Las causas de este incremento en la solvencia fiscal de las distintas jurisdicciones son la adopción de estrategias fiscales de mediano plazo basadas principalmente en el control estricto del gasto y, en menor medida, en la mejoría de las fuentes de ingresos tributarios y la venta de activos no financieros.

Gráfico II.13
Deuda neta del sector público no financiero (1997-2002)*

En términos % del Producto Bruto Estadual



* El concepto de deuda neta hace referencia a la diferencia entre el pasivo financiero y el activo financiero de cada Estado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

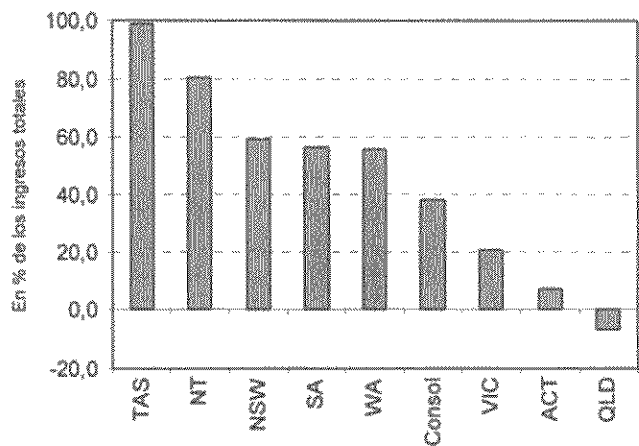
Los Estados más comprometidos en materia de deuda son Tasmania y el Territorio del Norte. De acuerdo a las estadísticas oficiales, la deuda representa en estos Estados un 20% aproximadamente de su Producto Bruto. En el extremo opuesto se encuentran el Estado de Queensland y el Territorio de la Capital Australiana (ACT), cuyas acreencias financieras son tan importantes como sus deudas.

Si se considera el peso de la deuda en términos de los ingresos totales que disponen los Estados, se refuerza la afirmación respecto a que el Estado de Tasmania y el Territorio del Norte son las jurisdicciones más comprometidas. Al cierre del ejercicio fiscal 1999-2000, el stock de deuda financiera neta representaba en estas jurisdicciones el 99% y el 80% respectivamente de sus ingresos totales. A nivel consolidado, el stock de

deuda de los gobiernos estaduales y los territorios representa el 38% de sus recursos totales.

Gráfico II.14
El peso de la deuda (1999-2000)*

En términos del total de ingresos propios



* El concepto de deuda neta hace referencia a la diferencia entre el pasivo financiero y el activo financiero de cada Estado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Instituto de Estadísticas de Australia (Australian Bureau of Statistics).

II.6. Instituciones fiscales

El Estado Australiano se caracteriza por contener un importante número de instituciones fiscales que velan por el funcionamiento del sistema fiscal federal. Entre ellas se encuentran el Consejo Australiano de Empréstitos (Australian Loan Council), el Consejo de Ministros (*Ministerial Council*) y la Comisión de Transferencias del Commonwealth (*Commonwealth Grants Commission*).

Muchas de estas instituciones se encuentran integradas por representantes tanto del gobierno central como de los gobiernos estaduales, de manera tal que exista un cierto equilibrio entre los intereses nacionales y

los intereses regionales de la federación. De todos modos, la historia fiscal australiana muestra que el grado de protagonismo del gobierno federal a la hora de la definición del rumbo y la toma de decisiones fiscales ha resultado estar siempre por encima del que han gozado los Estados. De acuerdo a los críticos del sistema de coordinación financiera australiano, esta asimetría entre el rol que les ha tocado representar a los Estados y el del gobierno Central se explicaría por la dependencia de los primeros para con el segundo en materia de financiamiento.

A continuación se presenta una breve síntesis de las características y alcances de las principales instituciones fiscales australianas.

Comisión de Transferencias del Commonwealth (*Commonwealth Grants Commission*): Este consejo fue creado en el año 1933 con el fin de asesorar al Commonwealth en materia de transferencias de ingresos a los Estados. La función más importante de la Comisión en la actualidad es elaborar indicadores que posibiliten transferencias de ingresos a los Estados bajo un criterio de equidad distributiva. Con este fin la Comisión evalúa las diferencias relativas que existen en los estados, tanto en lo que respecta a su capacidad para obtener ingresos como a los costos de prestación de servicios públicos. El resultado de sus investigaciones se sintetiza en la metodología de igualación fiscal horizontal (*horizontal fiscal equalisation*), que ya fuera descripta en una sección anterior del informe.

La Comisión cuenta con cuatro miembros, todos ellos independientes de cualquier nivel de gobierno. Los miembros son nombrados por el Commonwealth previa consulta a los Estados. Durante sus primeros años, la Comisión funcionaba “a pedido de los Estados”, cuando estos reclamaban asistencia financiera al gobierno federal. Con el transcurso de los años fue adquiriendo funciones periódicas y sistemáticas, no sólo asistiendo a los seis Estados sino también a los dos Territorios australianos.

Consejo australiano de empréstitos (*The Australian Loan Council*):

Este Consejo surge en el año 1927 como consecuencia de un acuerdo suscrito entre el Commonwealth y los gobiernos Estaduales. En el año 1928 sería incorporado al texto Constitucional. Su misión es coordinar el endeudamiento público dentro de la federación.

Está conformado por representantes del gobierno federal (el tesorero del Commonwealth como Director) y de los gobiernos estaduales (los tesoreros estaduales).

En un comienzo este Consejo establecía límites concretos al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En la actualidad lo que hace es darle transparencia al financiamiento del sector público, más que imponer restricciones a los Estados para financiarse. Se encarga de difundir información fiscal a los efectos de mejorar la evaluación que realiza el mercado financiero de la solvencia y liquidez de los distintos Estados.

La manera en la que opera el Consejo es la siguiente: en una primera etapa el gobierno federal y los Estados presentan su necesidad de financiamiento para el ejercicio próximo ante el Consejo; éste se encarga de considerar y aprobar las pretensiones de los gobiernos, considerando la situación fiscal de cada uno de los peticionantes y las implicancias macroeconómicas que pueden tener sus demandas. La segunda etapa comienza con la aprobación por parte del Consejo del nivel de endeudamiento del consolidado y se extiende hasta la finalización del ejercicio fiscal. En esta etapa los gobiernos deben procurar un nivel de endeudamiento que no se desvíe significativamente del nivel aprobado por el Consejo. Existe un margen reducido para desvíos respecto a la asignación de endeudamiento aprobada. En caso que una administración supere este límite, la Comisión le exige una explicación pública del desvío.

Consejo Ministerial (*Ministerial Council*): Este consejo surge del acuerdo firmado por los Estados y el gobierno federal en abril de 1999 donde se plantea la reforma del sistema de coordinación financiera entre el gobierno federal (Commonwealth) y los Estados. Se conforma de los tesoreros del gobierno federal y los estados. Su objeto es supervisar la implementación y operación de la reforma del sistema financiero, velando por el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes.

III. Canadá

III.1. Introducción

En 1867 se constituye Canadá³⁰ como uno de los países federales más extensos y heterogéneos del mundo, inicialmente formado por cuatro provincias³¹, a las que se fueron agregando otras hasta llegar a las 10 de la actualidad, junto a 3 territorios nacionales y 5000 gobiernos locales³².

Una de las características centrales de esta organización federal es su alta descentralización en las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales, a la vez que una significativa centralización en los arreglos entre gobiernos provinciales y locales, al punto que suele considerarse a los últimos como “criaturas de las provincias”³³, al recibir sus poderes y responsabilidades de la legislación subnacional.

En cambio, los gobiernos provinciales cuentan con extenso poder para legislar en materias de naturaleza local o privada, tales como administración de justicia, educación, instituciones públicas³⁴, derechos civiles y de propiedad, entre otros. Por su parte, las potestades federales recaen mayormente en áreas como regulación del comercio, defensa, dinero y banca, derecho penal, deuda pública y en cualquier otra no explícitamente asignada a los gobiernos provinciales. Esto es, una separación de potestades fiscales relativamente en línea con lo recomendado por la teoría de los bienes públicos locales y nacionales.

³⁰ A través de la *British North American Act*.

³¹ Nova Scotia, New Brunswick, Québec y Ontario.

³² Incluye ciudades, pueblos, villas, distritos de servicios especiales, etc.

³³ Krelove *et al* (1997)

³⁴ Hospitales, prisiones, etc.

III.2. Distribución de potestades fiscales

Los recursos obtenidos por los gobiernos subnacionales de Canadá³⁵, como porción del PIB, se hallan en constante aumento desde 1960, dado que pasan del 5,9% ese año al 18,3% del período 2000/2001 (ver Cuadro III.1). En contraste, la participación de los recursos del gobierno nacional en el PIB (y especialmente los locales) casi no se ha movido desde entonces.

Por el lado del gasto público consolidado se observa, a su vez, una tendencia común a la mayoría de los países occidentales durante el siglo pasado: primero un rápido avance del sector público sobre el privado hasta la década del ochenta (la participación del primero en el PIB más que se duplicó entre 1939 y 1985) y un estancamiento en dicha relación (con retroceso hacia el final) desde 1995 en adelante.

Si se excluye el atípico período de la segunda guerra mundial, puede afirmarse que son los gobiernos subnacionales y locales quienes explican en mayor medida la progresiva mayor participación del Estado en el PIB, cuando elevan en un 145% su participación, contra un 17% que lo hizo el gobierno federal. Estas cifras muestran, además, un profundo proceso de descentralización de funciones al nivel intermedio de gobierno, y con ello la expansión del gasto en áreas asignadas a las provincias, como educación y salud. Tal como se verá luego, el financiamiento de ese proceso provino de una combinación de aumentos en la imposición de gravámenes subnacionales y de las transferencias provistas por el nivel federal de gobierno.

³⁵ Excluyendo transferencias intergubernamentales

Cuadro III.1
Ingresos públicos por niveles de gobierno (% del PIB)

	Federal (1)	Provincial (2)	Local (3)	Provincial y Local (4)=2+3	Todos los Niveles (5)=1+4
1939	8,2	5,3	6,3	11,6	19,8
1943	21,9	3,3	3,6	6,9	28,8
1950	15,8	5,0	3,4	8,4	24,2
1955	17,1	4,7	3,7	8,4	25,5
1960	16,5	5,9	4,7	10,6	27,1
1965	15,8	8,6	4,5	13,1	28,9
1970	17,5	11,8	5,0	16,8	34,3
1975	18,5	13,0	4,2	17,2	35,7
1980	16,3	15,0	4,4	19,4	35,7
1985	17,4	16,2	4,3	20,5	37,9
1990	19,0	17,2	4,8	22,0	41,0
1995	17,1	18,1	5,1	23,2	40,3
2000	18,3	18,7	4,4	23,1	41,4

Fuente: 1939-1990 de Krelove *et al* (1997); 1995 y 2000 IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las *Fiscal Reference Tables* (2001)

Cuadro III.2
Erogaciones por niveles de gobierno (% del PIB)

	Federal (Exc. Transf.) (1)	Provincial y Local (2)	Todos los Niveles (3)=1+2
1939	6,9	13,6	20,5
1943	37,8	6,7	44,5
1950	11,1	10,3	21,4
1955	14,9	10,7	25,6
1960	14,7	14,3	29,0
1965	12,6	16,3	28,9
1970	13,5	21,4	34,9
1975	16,4	23,1	39,5
1980	15,7	23,8	39,5
1985	19,4	26,0	45,4
1990	19,0	26,4	45,4
1995	16,4	28,4	44,8
2000	13,0	24,5	37,5

Fuente: 1939-1990 de Krelove *et al* (1997); 1995 y 2000 IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las *Fiscal Reference Tables*

III.2.1. Fuentes de ingresos tributarios

El mandato constitucional que siguió a la Confederación de 1867 restringía severamente las potestades tributarias de provincias y municipios. Sin embargo, una serie de decisiones legales y acuerdos políticos ampliaron significativamente las fuentes de financiamiento provincial, de manera que

actualmente el gobierno federal y los subnacionales tienen acceso simultáneo a las principales fuentes de tributación (sistema de concurrencia).

Históricamente las decisiones de los tribunales de justicia han resultado en general favorables para el aumento de las responsabilidades de las provincias en lo que a potestades de gastos e imposición se refiere. A tal punto que en 1937 el impuesto a las ventas minoristas fue introducido en el nivel provincial bajo el argumento que se trataba de *impuestos directos*, dado que constitucionalmente éstos eran los únicos posibles de aplicar por el mencionado nivel subnacional de gobierno³⁶.

La situación actual es, por lo tanto, de *concurrencia* en cuatro de las principales fuentes tributarias, como son la imposición sobre los ingresos personales y de sociedades, sobre las ventas y la seguridad social (Cuadro III.3). A su vez, el gobierno federal tiene exclusividad en los gravámenes sobre el comercio exterior y los ingresos de no residentes, mientras que los restantes niveles gravan la propiedad, los juegos de azar y los recursos naturales.

Con relación a lo habitualmente aconsejado por la teoría del federalismo fiscal (ver Primer Informe de Avance), puede decirse que los mayores inconvenientes en Canadá deberían provenir de la imposición a nivel subnacional a los ingresos de sociedades y a los recursos naturales³⁷. En el primer caso dada la alta movilidad del factor capital y en el segundo por tratarse de recursos muy asimétricamente distribuidos entre provincias. No obstante, para ambos problemas se han previsto algunas soluciones, como se analizará luego (armonización de la legislación y administración tributaria en

³⁶ Tal interpretación se basó en el hecho que el percurido finalmente por el impuesto es el consumidor (a quien se definió como el contribuyente *de jure*), mientras que los comerciantes actuarían sólo como agentes de recaudación del impuesto.

³⁷ El Acta Constitucional de 1982 facultó a los gobiernos subnacionales para exigir impuestos indirectos sobre los recursos naturales

el primer caso y existencia de un sistema de igualación fiscal entre provincias, en el restante).

Cuadro III.3
Principales impuestos por nivel de gobierno

	Gobierno Federal	Gobiernos Provinciales
Impuestos sobre Ingresos Personales	Sí	Sí
Impuestos sobre Ingresos de Sociedades	Sí	Sí
Impuestos a las Ventas	Sí	Sí
Impuestos para Seguridad Social	Sí	Sí
Impuestos sobre Comercio Exterior	Sí	
Impuestos sobre No Residentes	Sí	
Impuestos a la Propiedad		Sí
Impuestos a los Juegos		Sí
Regalías por Recursos Naturales		Sí

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

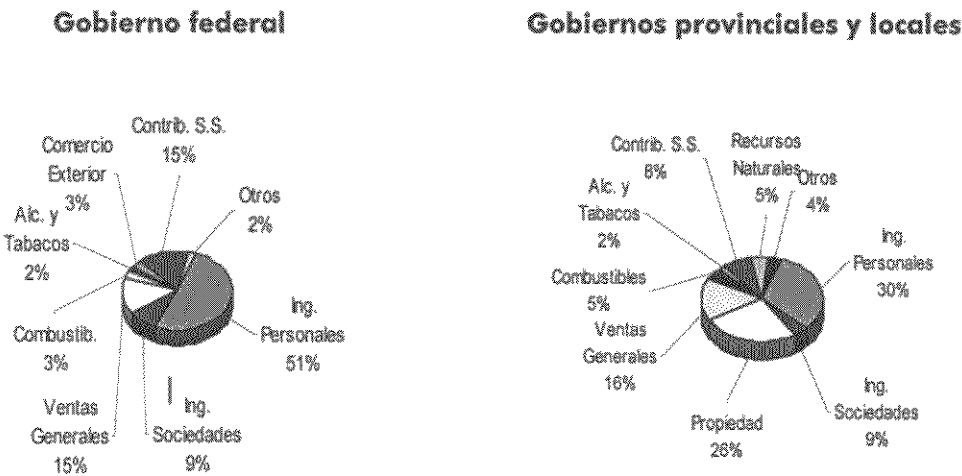
Como resultado del sistema canadiense de concurrencia de algunas fuentes y separación de otras, en la actualidad los recursos tributarios de las provincias se hallan más diversificados que los federales (Gráfico III.1). En este último caso, el impuesto sobre los ingresos personales representa la mitad de la recaudación, mientras que no supera el 30% en las provincias, aún cuando se trate también de la fuente de recursos tributarios más importante en estas últimas.

Con respecto a la imposición sobre los ingresos de sociedades, la participación es pareja: proveen alrededor de un 10% de los recursos de ambos niveles de gobierno. Lo mismo ocurre con los impuestos a las ventas generales (impuesto que grava el valor agregado a nivel federal y las ventas minoristas en el provincial) que en ambos casos proveen aproximadamente un 15% de la recaudación.

Los impuestos específicos sobre los consumos (combustibles, alcohol, tabaco) aportan un 5% y un 7%, respectivamente, de los recursos federales y subnacionales, mientras que la exclusividad del último nivel para gravar

propiedades y recursos naturales produce aportes importantes: 26% y 5% de los recursos totales en cada caso.

Gráfico III.1
Estructura de ingresos tributarios (1994).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Krelove et al (1997)

La principal fuente tributaria de ambos niveles, el impuesto que grava los ingresos de las personas, tiene una historia de marchas y contramarchas. Previo a la II Guerra Mundial existía como dos impuestos separados: cada nivel de gobierno fijaba sus bases, exenciones, alícuotas, etc. Durante el período bélico, en cambio, las provincias deciden otorgar al gobierno federal en forma temporaria el derecho a recaudar en forma exclusiva el impuesto sobre los ingresos, contra la creación de un sistema de transferencias desde este nivel de gobierno hacia el subnacional³⁸. En 1962 se reemplaza ese esquema por el de acuerdos en la recolección de impuestos, en los que el gobierno federal cede parte del “espacio” fiscal a las provincias para que vuelvan a gravar los ingresos personales. De este modo, cada provincia recibe una tasa porcentual uniforme común de los recursos federales recogidos dentro de la misma, además de la posibilidad de aplicar su propia tasa por arriba de la estándar federal. Actualmente el sistema funciona de esa manera,

³⁸ Transferencias que comienzan a incluir aspectos de igualación entre provincias, además de los devolutivos.

con la excepción de Québec, que aplica su propio impuesto a los ingresos personales (ver Cuadro III.4).

Cuadro III.4
Tasas del impuesto a los ingresos personales (1995)

Provincia	Tasa Básica (en % de la tasa básica federal)	Flat Tax (En % del ingreso neto)	Tasas adicionales (En % del impuesto provincial a pagar)*
Newfoundland	69.0		
PrinceEdward Isl.	59.5		10 sobre montos > a Can\$12500
Nova Scotia	59.5		20 sobre montos > a Can\$12500
New Brunswick	64		8 sobre montos > a Can\$12500
Quebec	n.a.	n.a.	n.a.
Ontario	58		20 sobre montos entre Can\$5500 y Can\$8000; 30 sobre montos > a Can\$8000
Manitoba	52	2.0	2 sobre ingreso neto > a Can\$30000
Saskatchewan	50	2.0	10 sobre la suma del imp. básico y flat tax, montos h/Can\$4000; 25 cuando excede de Can\$4000
Alberta	45.5	0.5	8 sobre montos > a Can\$3500
British Columbia	52.5		30 sobre montos entre Can\$5300 y Can\$9000; 50 sobre montos > a Can\$9000
Northwest Territ.	45		
Yukon	50		5 sobre montos > a Can\$6000

*Excepto para Manitoba y Saskatchewan.

n.a.: No aplicado

Fuente: Krelove et al (1997).

Las nueve provincias que participan en el acuerdo de recaudación fijan su propia tasa como una porción de la federal, con la misma base que ésta³⁹. Una sola administración tributaria recauda los dos impuestos, permitiendo a los contribuyentes llenar un solo formulario más algunas líneas adicionales para el cálculo del gravamen provincial. En tal modo, el sistema mantiene relativa armonía al tiempo que permite a las provincias fijar su propia tasa adicional. Otras ventajas son la facilidad para la administración tributaria y los bajos costos de cumplimiento para los contribuyentes (Krelove et al, 1997).

³⁹ La legislación relativa a los impuestos sobre los ingresos de las personas físicas y de sociedades debe respetar la ley federal, permitiéndose un número limitado de variaciones. Para ello los "proyectos de ley" y "de reglamentos" se preparan por letrados del Gobierno de Canadá, para que sean objeto de debate y aprobación por los órganos legislativos de las provincias firmantes de los convenios (McLarty, 1998).

En el caso del impuesto que grava a las sociedades, tres provincias aplican su propio gravamen mientras que el resto encarga su recaudación al gobierno federal. Como en el caso de las personas físicas, la base imponible es la definida por el gobierno federal, siendo que éste provee un diez por ciento de crédito fiscal para dar lugar a las tasas provinciales, que son definidas en forma autónoma por las jurisdicciones subnacionales. En el caso de sociedades que cuentan con establecimientos en más de una jurisdicción, la asignación de base imponible se adjudica entre provincias un 50% según el lugar en que se realizaron las ventas brutas y un 50% según la jurisdicción en que se pagaron salarios⁴⁰.

En materia de impuestos generales a las ventas, en 1991 el gobierno federal reemplazó el ineficiente impuesto sobre los fabricantes (MST) por un impuestos sobre bienes y servicios (GST) que gravase el valor agregado. En primera instancia, dicho nivel de gobierno intentó unificar los impuestos generales a las ventas en un único impuesto que grave el valor agregado, aplicado por el Gobierno Federal y coparticipado a las provincias, eliminando el impuesto a las ventas minoristas existente en este último nivel. No obstante, se encontró ante la oposición de las provincias y actualmente el impuesto sobre las ventas minoristas y el GST federal se aplican por vía separada^{41,42}, con los mayores costos para fiscos y contribuyentes que ello acarrea.

Aún con estos inconvenientes, puede afirmarse que existe un alto grado de intercambio voluntario de información y cooperación entre los gobiernos, y cada nivel gubernamental puede delegar sus responsabilidades en el otro por

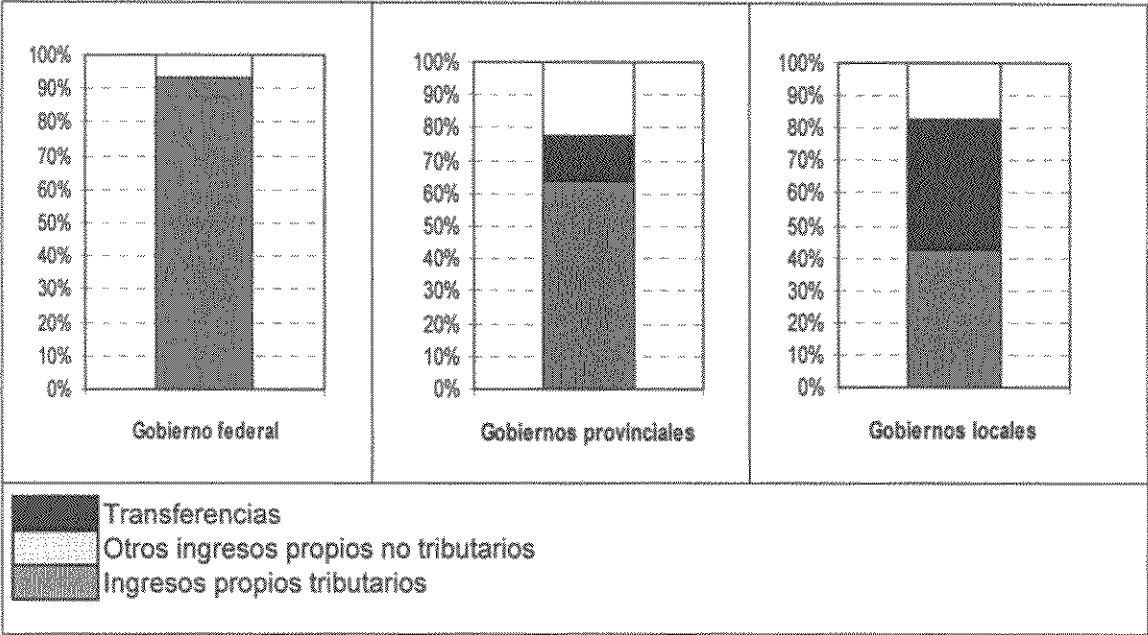
⁴⁰ Criterio similar al utilizado en Argentina para distribuir las bases imponibles en el impuesto a los ingresos brutos.

⁴¹ Salvo el caso particular de Québec, que aceptó armonizar su impuesto local con el GST federal, pero con una administración y recaudación del impuesto conjunto diferente a la pretendida inicialmente por el gobierno federal: ésta es llevada a cabo por el gobierno subnacional y coparticipado luego (una porción) a aquél.

⁴² La tasa federal es del 7%, mientras que las provinciales abarcan un rango del 6 al 12%.

medio de convenios de recaudación tributaria. Sin embargo, todas las provincias mantienen administraciones tributarias independientes con respecto a una parte importante de sus ingresos públicos (McLarty, 1998).

Gráfico III.2
Estructura de financiamiento en Canadá, 2000.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001).

Finalmente, en el Gráfico III.2 se presenta la estructura consolidada de financiamiento de los tres niveles de gobierno que conforman la federación. Se destaca la preeminencia de las fuentes tributarias en el caso del gobierno federal (un poco más del 90% del total de recursos), mientras que lo opuesto ocurre a nivel local: sólo poco más del 40% de sus ingresos son tributarios, siendo la principal fuente de sus recursos las transferencias recibidas desde el nivel intermedio (explican otro 40% de sus recursos totales). En los gobiernos subnacionales, por su parte, existe una relativamente alta presencia de recaudación tributaria propia (superior al 60% del total) y baja dependencia de las transferencias federales.

III.2.2. Potestades de gasto

El acta constitucional de 1876 fijó las principales responsabilidades de cada nivel gubernamental. Allí se especificó que los bienes con alcance nacional, como la defensa, la investigación, los asuntos internacionales y la política industrial debían ser responsabilidad del gobierno federal⁴³, mientras que los subnacionales y locales debían atender los bienes y servicios de naturaleza local, como la educación pública, el cuidado de la salud y los servicios urbanos. A su vez, determinó corresponsabilidad en materias como agricultura, pesca, forestación y salud pública.

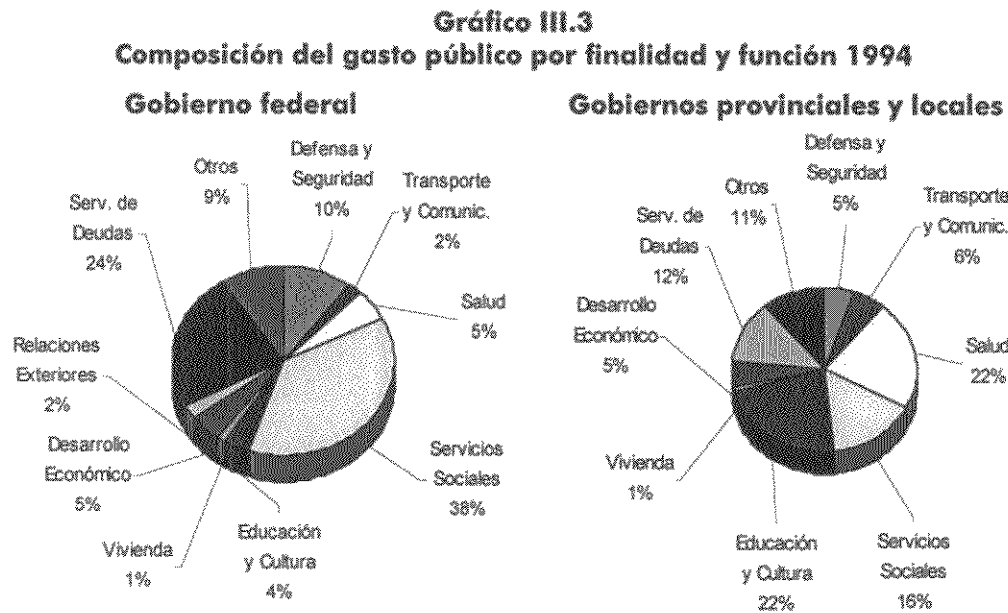
Como fue adelantado, luego de la II Guerra Mundial aumentó notablemente la participación del estado canadiense en la economía, principalmente a causa de la progresiva implementación de un *Estado de Bienestar*, con sus “redes de seguridad social”. De esta forma, actualmente existen numerosos programas de gasto federales que implican transferencias a individuos (seguros de salud, pensiones por vejez, seguros de desempleo, etc.) y a provincias (para financiar educación postsecundaria, cuidado de la salud y otras áreas de bienestar).

Datos existentes para 1994 muestran que las erogaciones en servicios sociales justificaban la mayor parte del presupuesto federal (38%), seguido por el gasto en servicios de la deuda (24%), habida cuenta del alto endeudamiento generado para financiar los gastos de *bienestar* (ver Gráfico III.3).

Las erogaciones provinciales y locales, en cambio, se encontraban menos concentradas entre finalidades que en el caso federal. Así, educación y salud dan cuenta cada una por un 22% del gasto consolidado, siguiendo en

⁴³ No obstante, el Gobierno Federal también puede gastar en funciones reservadas a las provincias a través del “spending power” que significa el uso de las transferencias condicionadas.

importancia los servicios sociales, con un 16%, y los servicios por deudas, con 12% del total.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Krellove et al (1997).

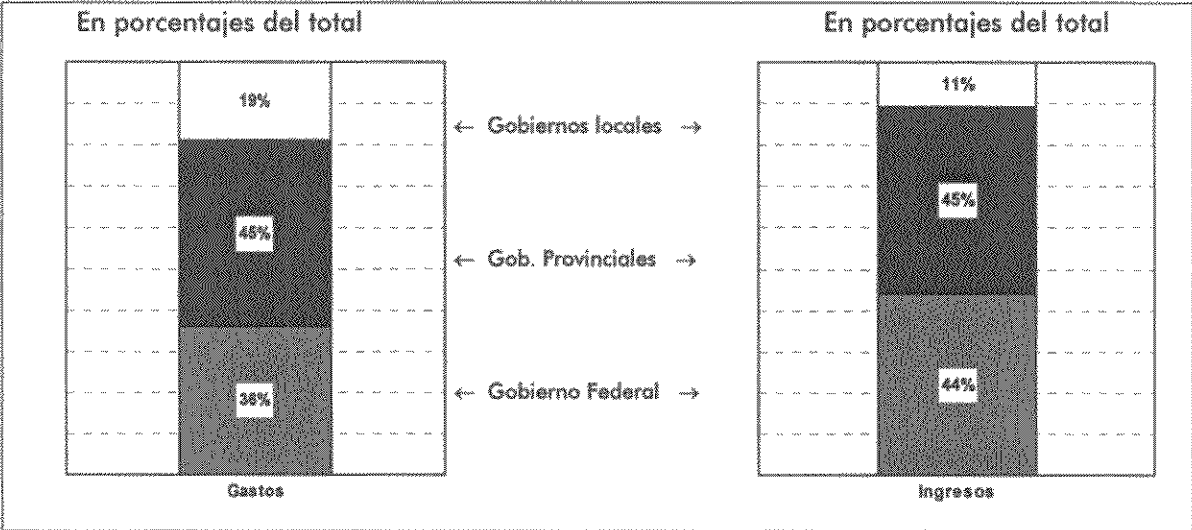
III.2.3. El desequilibrio fiscal vertical

Cuando no existe correspondencia entre los gastos e ingresos propios en cada nivel de gobierno que conforma una federación se tiene un problema de desequilibrio fiscal vertical. Tal inconveniente es habitualmente subsanado con algún procedimiento de participación en impuestos recaudados por otro nivel de gobierno o a través de la implementación de transferencias presupuestarias intergubernamentales (hacia arriba o hacia abajo en la escala de niveles).

En el caso de Canadá ocurre un hecho curioso (ver Gráfico III.4): A pesar del importante volumen de transferencias remitidas por el gobierno federal a los provinciales, estos últimos prácticamente se encuentran equilibrados (a nivel consolidado) entre sus erogaciones e ingresos propios.

Por el contrario, los desequilibrios se presentan a nivel federal (brecha positiva), dado que aquí se recauda un 44% del total de recursos del país y se efectúan erogaciones por un 36% del total, y a nivel local (brecha negativa), en que se recauda un 11% y se gasta un 19% del total del país. Esto es, el monto agregado de transferencias que reciben las provincias del nivel federal son luego trasladadas prácticamente en su totalidad por aquéllas a sus gobiernos locales.

Gráfico III.4
Desequilibrio fiscal vertical, 2000



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001).

III.2.4. El desequilibrio fiscal horizontal

Si bien las provincias canadienses no presentan, a nivel consolidado, problemas de desequilibrio vertical⁴⁴, ello no quiere decir que no existan importantes diferencias a nivel desagregado, es decir, lo que se denomina desequilibrios de tipo horizontal.

Las diferencias en las características geográficas y en las dotaciones de recursos y habilidades dentro de una federación (Cuadro III.5) generalmente devienen en distintas capacidades para generar recursos fiscales y en

⁴⁴ Si se excluyen de sus gastos las transferencias a gobiernos locales

diferentes necesidades por erogaciones públicas entre sus jurisdicciones miembros. En el caso canadiense, el problema es exacerbado por la abundancia de recursos naturales en unas pocas provincias, principalmente en Alberta y, en menor medida, en Saskatchewan. Este problema genera la necesidad de instrumentar algún sistema de transferencias que compense a las jurisdicciones en posición desventajosa, de modo que puedan brindar similares niveles de prestación de bienes y servicios con parecidos costos fiscales para los contribuyentes. Como se analizará luego, en Canadá ese papel es cumplido por los pagos de igualación (*equalization transfers*) que realiza el gobierno federal a los provinciales.

Una forma de analizar las diferencias horizontales entre provincias es comparar sus niveles de *PBG per cápita*, como variable *proxy* para medir sus posibilidades para generar recursos al fisco. Ello se hace en el Gráfico III.5, del que se desprende que la provincia con menor PBG per cápita (Prince Edward Island, PEI) alcanza un 37% de lo obtenido en la de máximo PBG per cápita (Northwest Territory). Dejando de lado los territorios nacionales⁴⁵, la provincia de mayor PBG por habitante resulta Alberta, con una brecha del 43% con respecto a PEI.

Las diferencias en PBG p/h debieran repercutir en la capacidad para recolectar ingresos propios. Ello se intenta captar en el Gráfico III.6, en que se muestra la recaudación propia per cápita en provincias y territorios, ordenados según su PBG por habitante. Excluyendo a los territorios nacionales, se puede observar una relación entre PBG provincial y recaudación propia aproximadamente como la esperada⁴⁶, con las siguientes salvedades: i) Québec aparece con una excesiva recaudación para lo que es su

⁴⁵ Cuyos niveles de ingresos se encuentran muy influidos por las transferencias federales recibidas.

⁴⁶ A mayores ingresos en la recaudación se consiguen más recursos fiscales propios.

posición en los ingresos⁴⁷; ii) Las provincias ricas en recursos naturales también salen de la tendencia⁴⁸.

Cuadro III.5
Desequilibrios horizontales: Indicadores varios

	Población (miles)	Dens. Pob. (hab/km2)	PBG (Dol Can)	Mortalidad Infantil (%)	Esperanza Vida Nacer	Años Prom. Escolaridad	Temp. Diaria Anual Prom
	2001	2001	2001	1996	1996	1996	1961/90 * **
Newfoundland (Nfld)	534	1,32	26070	6,6	77,2	11,2	4,7
Prince Edward Island (PEI)	139	24,47	24715	4,6	77,9	11,9	5,2
Nova Scotia (NS)	943	17,05	26432	4,9	77,7	12,1	6,1
New Brunswick (NB)	757	10,38	26695	5,1	78,0	11,6	5,0
Quebec (Que)	7411	4,81	30837	5,2	77,9	11,9	4,0
Ontario (Ont)	11874	11,03	37059	5,7	78,6	12,7	7,2
Manitoba (Man)	1150	1,78	30508	7,3	77,9	11,9	2,4
Saskatchewan (Sask)	1016	1,56	32545	8,7	78,3	11,8	2,6
Alberta (Alta)	3064	4,63	49045	6,1	78,6	12,6	2,1
British Columbia (BC)	4096	4,34	31837	5,3	79,0	12,7	9,5
Yukon Territory (YT)	30	0,06	37826	8,7	75,2	12,8	-1,0
Northwest Territory (NT)	41	0,03	71394	6,7	76,6	10,9	-9,5
Nunavut (Nun)	28	0,01	32340	17,9	70,1	10,9	-5,2
Media	2390,9	6,3	35177,0	7,1	77,2	11,9	2,5
Desv. Estándar	3557,8	7,5	12656,1	3,5	2,3	0,7	5,2
Coeficiente de Variación	149%	120%	36%	49%	3%	6%	203%
Min	28,2	0,0	24714,8	4,6	70,1	10,9	-9,5
Max	11874,4	24,5	71393,6	17,9	79,0	12,8	9,5
Relac Max/min	421,1	1816,3	2,9	3,9	1,1	1,2	
20% max /20% min	236,2	496,6	2,0	2,4	1,1	1,2	
Sin incluir Territorios:							
Media	3098,3	8,1	31574,1	6,0	78,1	12,0	4,9
Desv. Estándar	3803,6	7,7	7192,6	1,3	0,5	0,5	2,3
Coeficiente de Variación	123%	94%	23%	21%	1%	4%	47%
Min	138,5	1,3	24714,8	4,6	77,2	11,2	2,1
Max	11874,4	24,5	49045,1	8,7	79,0	12,7	9,5
Relac Max/min	85,7	18,6	2,0	1,9	1,0	1,1	4,5
20% max /20% min	28,7	13,4	1,7	1,7	1,0	1,1	3,7

Fuente: leral de Fundación Mediterránea en base a Statistics Canada (Salvo * Enviroment Canada, 1993)

** Corresponde a capitales de provincia o territorios

⁴⁷ Como se mencionó antes, cuenta con mayor independencia tributaria que el resto de las provincias, resultado de acuerdos con el Gobierno Federal.

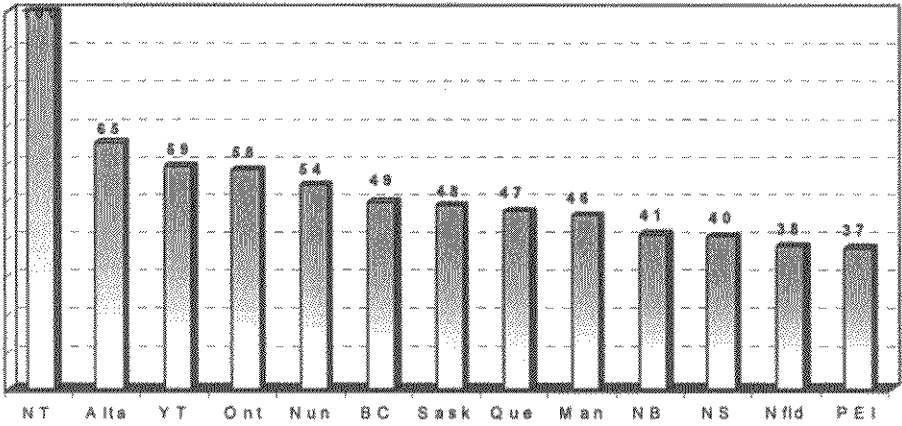
⁴⁸ Las provincias canadienses poseen potestades constitucionales para gravar sus recursos naturales no renovables.

Figura III.1
Mapa de Canadá: División Política



Fuente: Statistics Canada.

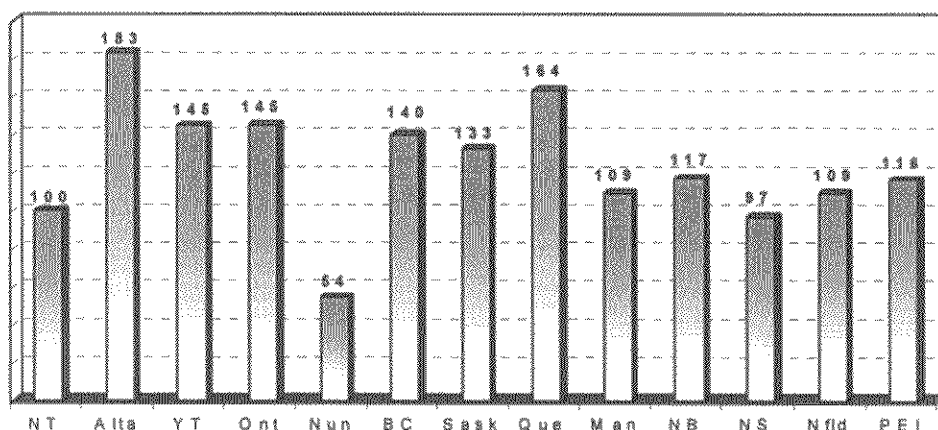
Gráfico III.5
Producto Bruto Geográfico por habitante, 1999
En números índice (base 100)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Statistics Canada

Gráfico III.6
Ingresos fiscales propios por habitante, 1999.

En números índice (base 100)

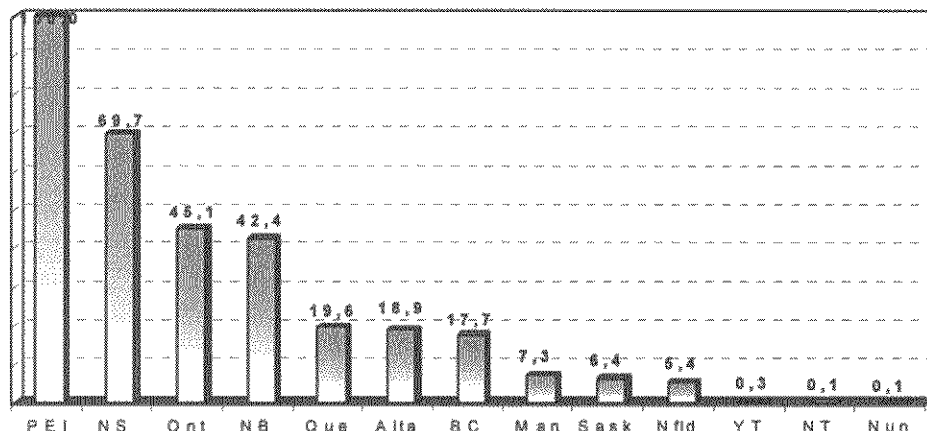


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de las Fiscal Reference Tables (2001)

El Gráfico III.7, en cambio, intenta captar uno de los elementos que pueden incidir en la presencia de diferentes necesidades fiscales entre gobiernos subnacionales, como es la densidad poblacional por kilómetro cuadrado⁴⁹. Esta variable sí presenta alta heterogeneidad en Canadá, con diferencias que pueden llegar a más del 1000%. Se destaca el hecho que tres de las cuatro provincias más densamente pobladas (PEI, NS, NB) son también las que se hallan entre las de menor PBG por habitante e ingresos fiscales p/h.

⁴⁹ A menor densidad se necesitarían mayores recursos por habitante para solventar ciertos gastos (v.g. carreteras, tendidos de redes, etc)

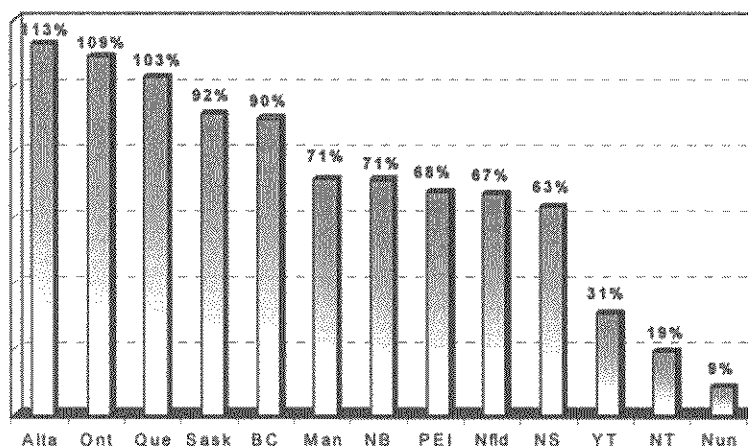
Gráfico III.7
Densidad poblacional
 En números índice (Base 100)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Statistics Canada

En último término, el Gráfico III.8 permite apreciar la correspondencia fiscal existente en las provincias y territorios. A este respecto, se encuentran cinco provincias en que aproximadamente coincide su recaudación propia con el total del gasto público (la relación va del 90 al 113%), luego existe otro lote bien definido de cinco provincias en que tal relación se halla en el rango del 63 al 71%, y finalmente está el caso de los territorios nacionales, con una correspondencia mucho menor, del 9 al 31%.

Gráfico III.8
Recursos propios de provincias en relación al gasto, 1999 (En %)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables.

III.3. Sistema de coordinación financiera

La coordinación financiera entre los dos principales niveles de gobierno canadienses descansa, como ya fue especificado, en la concurrencia de las fuentes tributarias más importantes, la separación de otras fuentes de menor relevancia y la existencia de un programa de transferencias desde el nivel federal hacia el provincial (y de éste al municipal). A su vez, el sistema de transferencias se divide en *condicionadas* (destinadas principalmente a las funciones salud, educación y asistencia social) y *no condicionadas* (para igualación de capacidades fiscales entre jurisdicciones). No se prevé, en cambio, ningún programa de transferencias que contemple las diferencias en necesidades fiscales entre provincias, aunque sí en territorios nacionales, como se detallará luego.

El sistema de transferencias federales se vuelve importante luego de la II Guerra Mundial, en la medida que el gobierno federal se comprometió en importantes programas de bienestar social, como seguros de desempleo, asignaciones familiares, pensiones universales por vejez y seguro nacional de salud.

Actualmente los tres programas de transferencias a provincias más importantes son los siguientes:

1. Transferencias sociales y sanitarias de Canadá (CHST): Provista a provincias y territorios a través de pagos en efectivo y por transferencias de impuestos⁵⁰, provee soporte para el cuidado de la salud, educación postsecundaria, asistencia social y servicios sociales, incluyendo desarrollo de la niñez. Representa más de la mitad de las transferencias federales en Canadá, si bien su participación cayó en el último lustro (ver Cuadro III.6)

⁵⁰ Como ya fue comentado, el gobierno federal cede parte del lugar fiscal para que las provincias participen con sus tasas propias en impuestos de base federal, como son los impuestos sobre los ingresos personales y corporativos.

2. Programa de igualación fiscal⁵¹: Asegura que las provincias menos prósperas tengan suficientes recursos para proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de imposición fiscal. Se trata de transferencias no condicionadas y su importancia pasa (conjuntamente con las TFF) de aproximadamente un 40% de las transferencias totales en 1996 a casi un 50% en 2000.
3. Fórmula de Financiamiento Territorial (TFF): Asegura que los gobiernos territoriales puedan proveer servicios a sus residentes reconociendo los mayores costos existentes en el norte del país. Es decir, tiene en cuenta un componente de necesidad fiscal, no sólo de capacidad.

Cuadro III.6
Transferencias federales a provincias y territorios

Concepto	1996-97		2000-2001	
	En miles de millones \$Can	En % del total	En miles de millones \$Can	En % del total
Transferencias no condicionadas*	9,4	38,7	12,7	48,5
Transferencias condicionadas**	14,9	61,3	13,5	51,5
Total de transferencias	24,3	100,0	26,2	100,0

* Pagos por igualación fiscal

** Canada Health and Social Transfer

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001).

III.3.1. Transferencias condicionadas

La CHST es el mayor programa de transferencias existente en Canadá y vino a sustituir a varios programas sociales específicos⁵² en 1996. Provee

⁵¹ *Equalization Program*

⁵² Financiamiento de Programas Establecidos (EPF) y Plan de Asistencia de Canadá (CAP).

recursos a provincias y territorios bajo la autoridad de la *Fiscal Arrangements Act*, con las siguientes principales finalidades: Asistencia y servicios sociales, cuidado de la salud, educación postsecundaria y desarrollo temprano del niño⁵³.

Se trata de una transferencia en bloque en que los gobiernos receptores tienen libertad para gastar dentro de los objetivos citados de acuerdo a sus prioridades, siempre que respeten los principios de la *Canada Health Act* y la condición que no exista un período requerido de residencia mínima con respecto al acceso a la *Asistencia Social* que brindan las provincias.

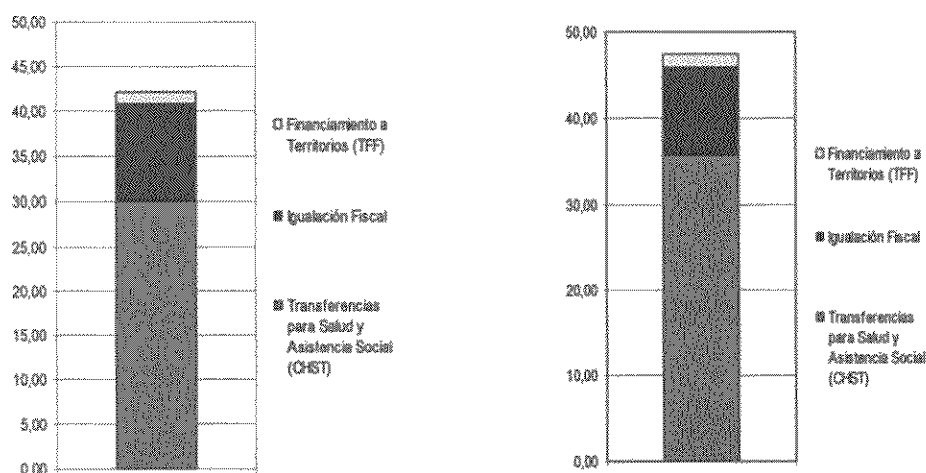
La mitad de las transferencias del CHST son realizadas en efectivo y la otra mitad vía transferencias de impuestos, y se distribuyen entre provincias y territorios sobre una base igual per cápita. Esto es, intenta garantizar un nivel mínimo homogéneo de los mencionados programas en todo el territorio.

Gráfico III.9
Transferencias federales a gobiernos provinciales y territorios

En miles de millones de dólares canadienses

1999-2000

2002-2003(estim.)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Finanzas del Gobierno de Canadá

⁵³ Las transferencias de provincias a gobiernos locales son, en su mayoría, de tipo condicionado.

Cabe mencionar que en setiembre de 2000 se llevó a cabo un *Encuentro de Primeros Ministros* en que se acordó renovar el plan de cuidado de la salud e invertir en desarrollo temprano del niño. Ello implicará elevar las transferencias por el CHST desde \$Can 18,3 mil millones en 2001-02 a \$Can 21,0 mil millones en 2005-06⁶⁴.

III.3.2. Transferencias no condicionadas

El *programa de igualación fiscal* se halla en existencia desde 1957 y sus objetivos han alcanzado rango constitucional en 1982:

(Sección 36.2) “El Parlamento y el Gobierno de Canadá están obligados a realizar pagos de igualación para asegurar que los gobiernos provinciales tengan recursos suficientes para proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de imposición fiscal”.

Los pagos de igualación son calculados según una fórmula prevista por la legislación federal, que incluye los siguientes pasos:

1º) Se establece la capacidad fiscal per cápita de cada provincia, determinando cuántos recursos propios podría recaudar cada provincia aplicando una tasa impositiva promedio sobre las 30 posibles fuentes de recursos fiscales⁶⁵.

2º) Se compara la capacidad fiscal de cada provincia con la capacidad fiscal promedio de las cinco provincias de ingreso medio (Québec, Ontario,

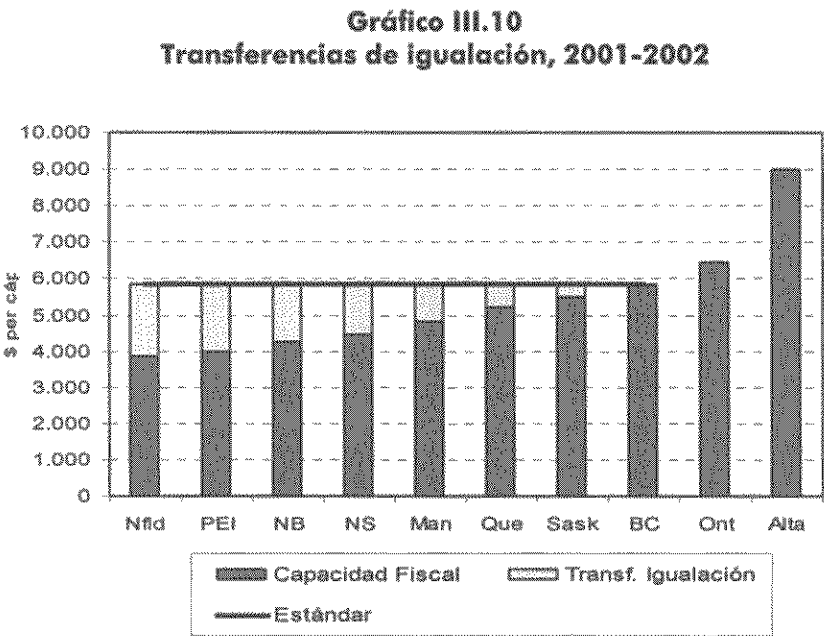
⁶⁴ Sin considerar las transferencias de impuestos

⁶⁵ Se incorporan las fuentes tributarias más importantes de las provincias, incluyendo las que afectan a los recursos naturales.

Manitoba, Saskatchewan y British Columbia), promedio al que se denomina *estándar*⁵⁶.

3º) Se compensa con pagos de igualación a las provincias cuya capacidad fiscal se halla por debajo del estándar.

En términos del Gráfico III.10, las barras de color claro muestran las siete provincias “carecientes” (*have not provinces*) que recibieron transferencias de igualación en 2001-2002, dado que sus capacidades fiscales se hallaban por debajo de la estándar (línea horizontal).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Finanzas del Gobierno de Canadá

Concretamente, la fórmula de reparto es la siguiente:

$$\sum_j T_{ij} = \sum_j t_j (B_{Rj} / P_R - B_{ij} / P_i) * P_i$$

⁵⁶ La cantidad de provincias incluidas para estimar el estándar se ha reducido en los últimos años como mecanismo para disminuir los gastos en transferencias del gobierno federal, ante una situación de creciente endeudamiento.

Donde:

T_{ij} = Transferencia bajo fuente de recurso j en provincia i

B_{Rj} = Base tributaria para la fuente de recursos j en las cinco provincias del estándar.

P_R = Población en las cinco provincias del estándar

B_{ij} = Base tributaria para el recurso j en provincia i

P_i = Población en provincia i

t_j = Tasa impositiva promedio nacional para la fuente de recursos j

$t_j = \Sigma TR_{ij} / \Sigma B_{ij}$

TR_{ij} = Recursos tributarios reales recogidos de la fuente j en la provincia i

A su vez, existe un “piso” y un “techo” para los pagos de igualación, de forma de otorgar estabilidad y predictibilidad al programa. El piso protege a las provincias individuales contra cualquier declinación anormal en sus pagos anuales de igualación. El techo, en cambio, controla el crecimiento anual del monto total de los pagos de igualación de manera que lo hagan en forma similar al crecimiento del PIB, aunque su finalidad última es proteger al gobierno federal de aumentos inusualmente altos en los montos de las transferencias a realizar.

Por su parte, dada la dinámica de los cambios económicos en provincias, los cálculos del programa son actualizados dos veces por año, mientras que su legislación general es revisada por el Parlamento cada cuatro años.

Finalmente, existen las transferencias a los territorios denominadas *Financiamiento por Fórmula Territorial* (TFF), también de carácter no condicionado y que, como ya fue advertido, tienen la particularidad de contemplar el concepto de necesidad, no sólo el de capacidad fiscal. Así, se

estima primero el monto de dinero que necesitan los tres territorios del norte (población pequeña, territorios extensos, climas extremos) para prestar sus servicios, la denominada *base de gasto bruto*⁵⁷. El segundo paso consiste en estimar cuántos recursos tributarios de base propia los tres territorios podrán recolectar⁵⁸. Luego, el gobierno federal “hace la diferencia” con un pago en efectivo, es decir, cierra la brecha entre necesidad y capacidad fiscal territorial.

III.3.3. Transferencias e igualación fiscal horizontal

El cálculo del programa de igualación implica equiparación bruta, en el sentido que sólo las provincias carecientes son igualadas, mientras que las provincias no carecientes no son igualadas hacia abajo como debería ocurrir si el sistema fuese de igualación neta (Krelove *et al*, 1997). No obstante, vale aclarar que alguna redistribución desde las provincias no carecientes en realidad ocurre, puesto que estas aportan relativamente más a los fondos federales con los cuales se lleva a cabo el programa de igualación (Boadway y Hobson, 1993).

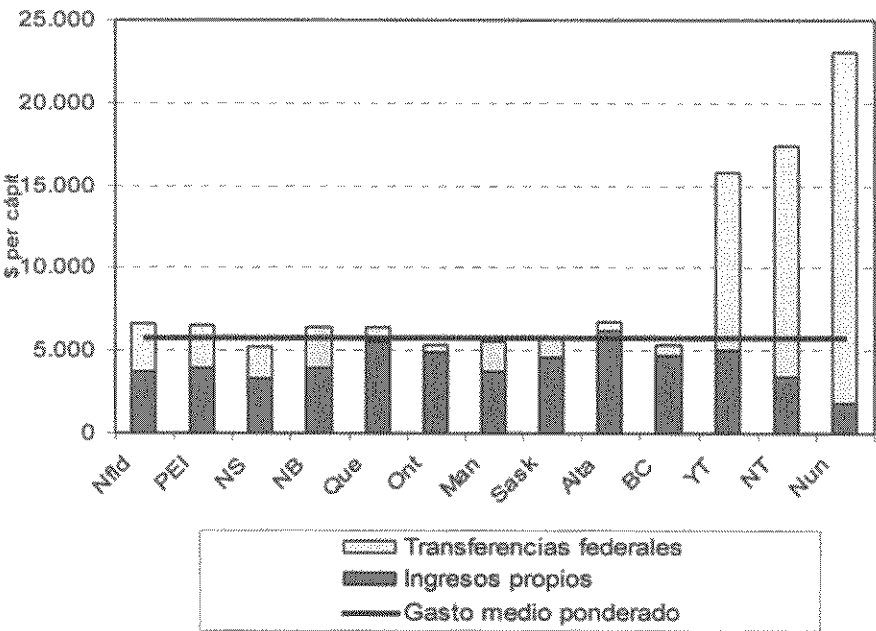
En consecuencia, cuando se observa el gasto medio por habitante en el conjunto de gobiernos provinciales y territoriales de Canadá (línea recta en el Gráfico III.11), se tiene que los territorios nacionales incurren en un gasto largamente superior a ese promedio (Nunavut gasta un monto cuatro veces mayor que Ontario, que presenta el menor gasto p/h), principalmente como consecuencia de las transferencias recibidas desde el nivel federal.

⁵⁷ Indexada en línea con el crecimiento de las erogaciones en las provincias, para reflejar las presiones por gasto que enfrentan los gobiernos en otras partes del territorio. También son ajustadas por el crecimiento poblacional total de Canadá.

⁵⁸ Bajo el supuesto que realizan un esfuerzo fiscal similar al de otras partes del territorio, ajustado para reconocer las características especiales del norte de Canadá.

Si sólo se incluye a las provincias en el análisis, se observa en el mismo gráfico que, a pesar de no contar con un mecanismo que contemple las necesidades fiscales, el sistema de equiparación fiscal de Canadá determina un nivel de erogaciones por habitante entre las provincias de ese país relativamente homogéneo. De esta forma, ninguna provincia gasta más del 10% del promedio, mientras que la de mayores erogaciones p/h (Newfoundland) gasta sólo un 23% más que Ontario.

Gráfico III.11
Efectos de la igualación fiscal, 1999



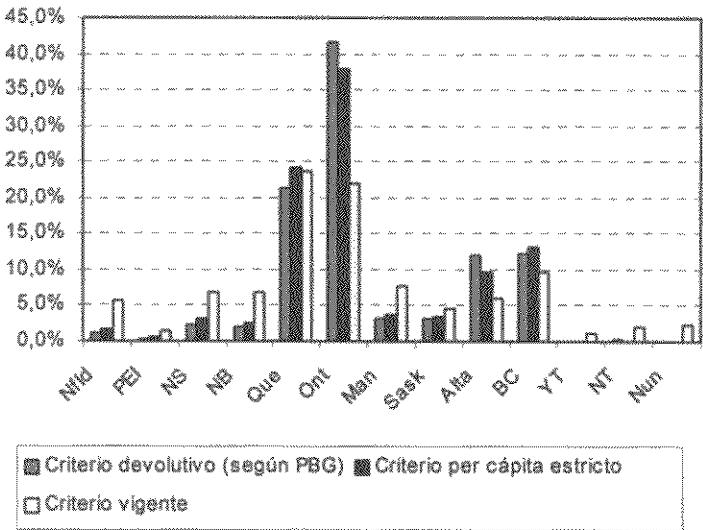
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001).

Otra característica a tratar del sistema de transferencias existente en Canadá es su carácter redistributivo. Para ello se evalúa tal cualidad respecto a dos sistemas ideales de transferencias: uno que reparte recursos a provincias según su participación en el PIB (criterio puramente devolutivo⁵⁹) y otro que lo hace en función de la participación en la población total (criterio

⁵⁹ Si aceptamos que el PBG provincial refleja adecuadamente la capacidad fiscal de cada provincia

que intenta garantizar niveles mínimos de servicios por jurisdicción, pero que implica cierta redistribución entre provincias). Si se toma el primer criterio, cabe mencionar que en 1999 un 28% de los recursos transferidos a provincias tuvo carácter redistributivo, es decir, que se utilizó para compensar deficiencias en algunas provincias en detrimento de otras.

Gráfico III.12
Participación provincial en transferencias según distintos criterios, 1999

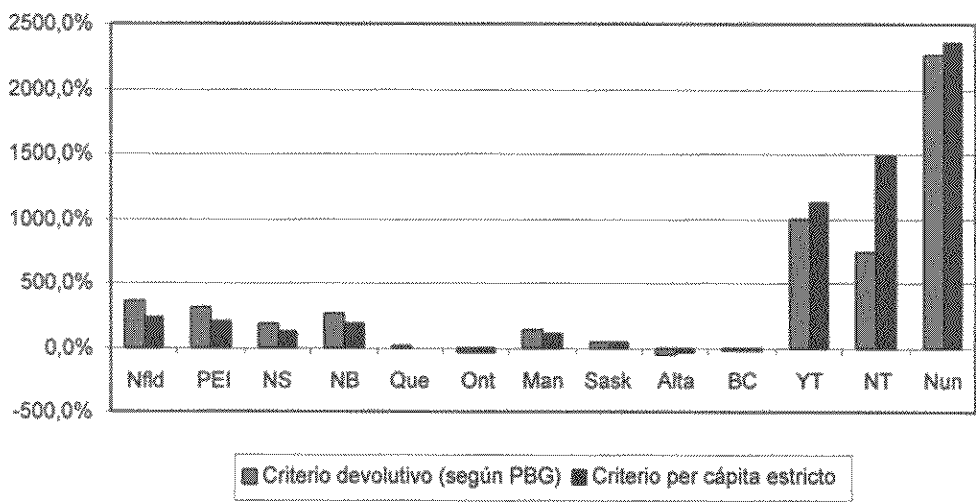


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001) y de Statistics Canada.

En los Gráficos III.12 y III.13 se exponen los mencionados efectos. Puede observarse que existen tres provincias que “aportan” al fondo de redistribución, en función de lo que percibirían de transferencias con relación a su participación en el PIB y en la población: Alberta (-49% y -37%, respectivamente), Ontario (-47% y -42%) y British Columbia (-21% y -26%). La provincia de Québec es un caso especial, pues resulta favorecida según el criterio de PBG (10%) y perjudicada según población (-2%). Las jurisdicciones más beneficiadas serían principalmente los tres territorios, con porcentajes que van del 740% (NT) al 2260% (Nunavut) por arriba de sus participaciones

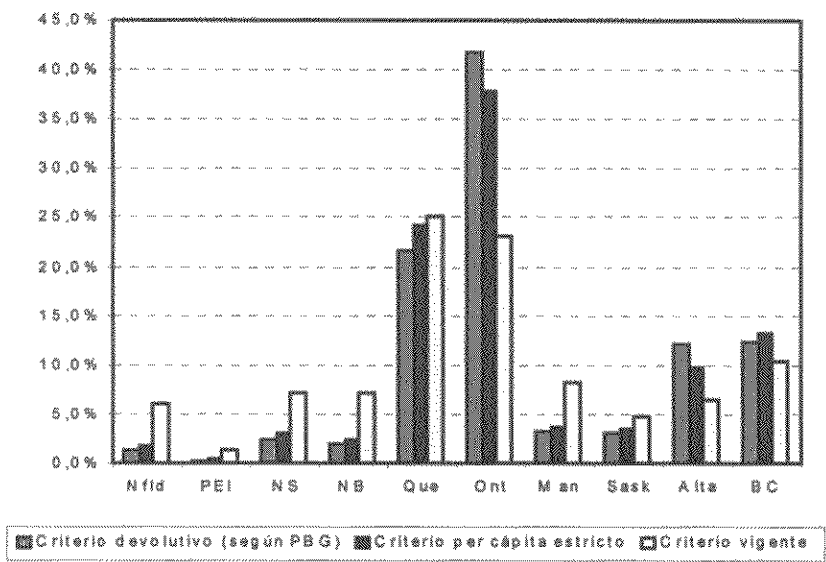
en el PIB. Entre las provincias más beneficiadas estarían Newfoundland (357% y 226% según PIB y población, respectivamente) y PEI (315% y 194%).

Gráfico III.13
Efectos redistributivos del sistema de transferencias, 1999



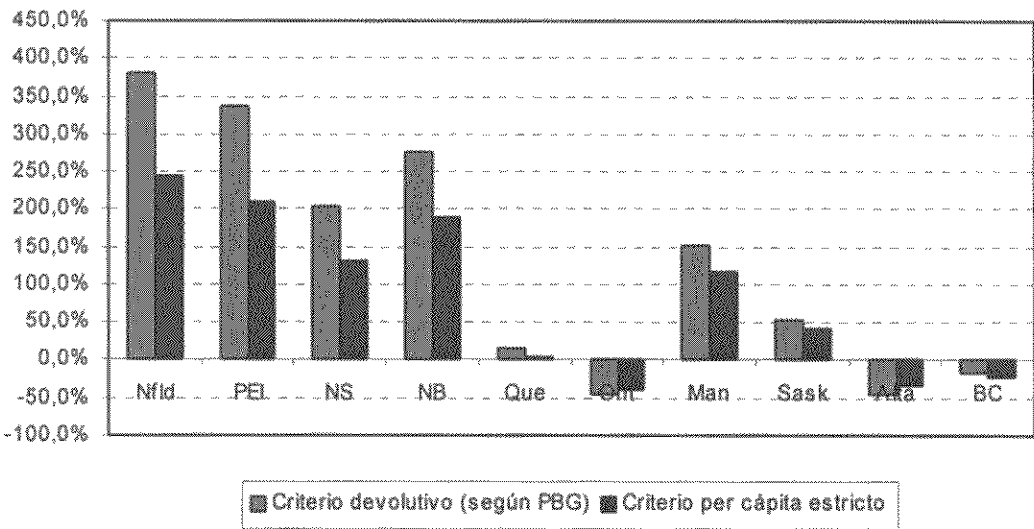
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001) y de Statistics Canada.

Gráfico III.14
Participación en transferencias (excluyendo Territorios), 1999



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001) y de Statistics Canada

Gráfico III.15
Efectos redistributivos del sistema de transferencias (excluyendo Territorios), 1999



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001) y de Statistics Canada.

En los Gráficos III.14 y III.15 pueden observarse los mismos resultados cuando se excluye del análisis a los gobiernos territoriales, dadas sus especiales condiciones geográficas y poblacionales y por el hecho que reciben recursos fiscales por un sistema propio de nivelación, que también considera sus necesidades fiscales.

III.4. Transferencias e incentivos fiscales

El sistema de *equalization* existente en Canadá ha recibido diversas críticas desde el punto de vista de los incentivos que genera en términos de las decisiones fiscales que inducen en los gobiernos receptores, dado que las políticas impositivas y de gasto público que éstos adoptan afectan directa o indirectamente los parámetros de la fórmula usada para determinar las transferencias. Las distorsiones pueden afectar, por ejemplo, el nivel y el *mix* que componen los impuestos de una jurisdicción.

Por ejemplo, Dahlby (2002) plantea un modelo similar al usado para *equalizar* fiscalmente a las provincias en Canadá para mostrar los incentivos existentes para alterar el nivel de la imposición subnacional. Sea un gobierno provincial que sólo cuenta con una base tributaria bajo su control, por lo que sus ingresos totales por habitante serán iguales a:

$$R = t \cdot B + T \quad (1)$$

en que t es la tasa elegida por el gobierno provincial, B su base imponible per cápita y T el monto de pagos de igualación recibidos per cápita. Dado T compensa al gobierno receptor por las deficiencias en su base tributaria por habitante, será obtenida con la siguiente expresión:

$$T = t_s \cdot (B_s - B) \quad (2)$$

donde t_s y B_s hacen referencia a la tasa y base tributaria per cápita "estándar", con $B < B_s$. Introduciendo (2) en (1) y operando:

$$R = t_s \cdot B_s + (t - t_s) \cdot B \quad (3)$$

La expresión (3) muestra que el programa de igualación de Canadá actúa como si se otorgara una transferencia de monto fijo o en bloque de monto $t_s \cdot B_s$ a una provincia y luego se le redujera su transferencia por un monto igual a t_s por cada dólar de base tributaria que el gobierno receptor tiene a su disposición.

De ese modo, si por ejemplo condiciones económicas favorables provocan un aumento exógeno en su base tributaria (ΔB), el cambio en los recursos tributarios del gobierno receptor será igual a $(t - t_s) \cdot \Delta B$ y entonces:

si $t > t_s \Rightarrow$ sus recursos aumentan

si $t = t_s \Rightarrow$ sus recursos no cambian

si $t < t_s \Rightarrow$ sus recursos disminuyen

Ergo, existirá un claro incentivo a fijar $t > t_s$. Análisis adicionales indican que el sistema de equiparación fiscal entre provincias existente en Canadá induciría los siguientes efectos sobre los incentivos fiscales (ver Dahlby, 2002):

- Conduce a mayores tasas impositivas y excesivos gastos en bienes públicos de consumo
- Sesga el *mix* tributario de los gobiernos receptores a favor de fuentes tributarias cuyas bases imponibles están por debajo de la estándar.
- Reduce los gastos de los gobiernos receptores en actividades que aumentan la productividad de la economía, tales como educación e infraestructura.

Otra crítica que se ha formulado sobre el sistema de *equalization* existente en Canadá es que, al incluir a los tributos sobre recursos naturales en la fórmula de equiparación, desincentiva el desarrollo de dichos recursos en las provincias que no reciben compensación fiscal. Por tales motivos existen propuestas para excluir a dicha fuente de ingresos provinciales de los cálculos de la igualación fiscal y con eso volver a un "estándar" de diez provincias, en lugar del actual de cinco. También se ha propuesto equiparar según desequilibrios en algún indicador macroeconómico simple (como los ingresos ajustados per cápita de las provincias), como variable *proxy* de la capacidad fiscal⁶⁰ (Boothe, 2002).

⁶⁰ Con ello se ganaría en simplicidad, transparencia y *accountability*.

III.5. Endeudamiento provincial

Como muchos otros países industrializados y subdesarrollados, Canadá presentó un problema de creciente endeudamiento público después de la crisis del petróleo de los años setenta. Esta situación problemática se mostraba en todos los niveles de gobierno, con un pico de gravedad a mediados de los noventa, cuando en 1995 el nivel de endeudamiento conjunto de los gobiernos federal y provinciales se acercó peligrosamente al total del PIB, conformado en un 73% por deuda federal y un 27% por deuda subnacional.

Ante la gravedad de la situación se tomaron las medidas de ajuste necesarias, de modo que hacia el año 2000 el nivel de la deuda federal y provincial había bajado al 74% del PIB, pero ahora con mayor participación subnacional (31% del total), aún cuando esta última se redujo, en términos del PIB, del 27% en 1995 al 23% en 2000⁶¹.

La evolución de la deuda pública neta en las provincias desde 1995 puede apreciarse en el Gráfico III.16. Allí se observa que en dicho año la relación deuda neta - ingresos públicos totales iba desde aproximadamente un 50% en Alberta y British Columbia al 200% en Ontario y Nova Scotia. No obstante, en la mayoría de los gobiernos subnacionales tal relación cayó en los últimos tres o cuatro años, destacándose el caso atípico de Alberta, cuya deuda neta se convierte en negativa en el período fiscal 2000-2001⁶².

Las fuentes de endeudamiento provincial son básicamente dos: acceso al mercado de bonos y colocación de deuda en el sistema previsional de Canadá (*Canada Pension Plan, CPP*). Este último destina parte de sus superávits corrientes a comprar deuda pública, al punto que en 1990 el 56%

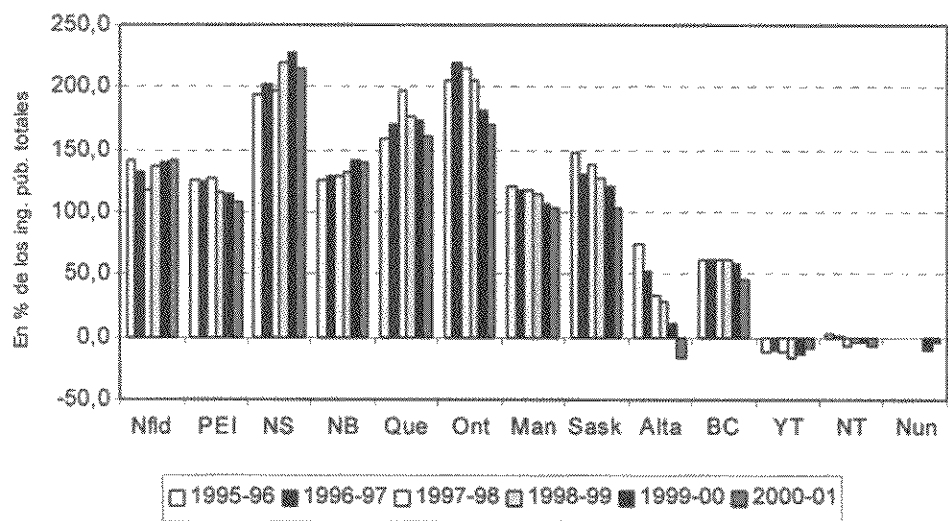
⁶¹ Al mismo tiempo se produjo una espectacular caída del peso de la deuda a nivel federal, que pasa del 71% al 52% del PIB entre los mismos años

⁶² Sus activos superan a sus pasivos de tipo financiero.

de las emisiones de bonos y *debentures* provinciales se hallaban en poder del mismo.

Por su parte, y con respecto a las repercusiones sobre el manejo macroeconómico que adquiere la creciente participación en ingresos y egresos públicos por parte de los gobiernos subnacionales y locales, en las últimas décadas, puede decirse que el principal recurso en manos del gobierno federal para inducir una evolución no excesivamente procíclica de las finanzas provinciales es el carácter presupuestario y no vinculado estrechamente a la evolución de la recaudación que presenta el sistema de transferencias a los gobiernos de menor nivel⁶³.

Gráfico III.16
Deuda neta de las provincias (no financiera), 1995-2001*
 En términos % de sus ingresos públicos totales

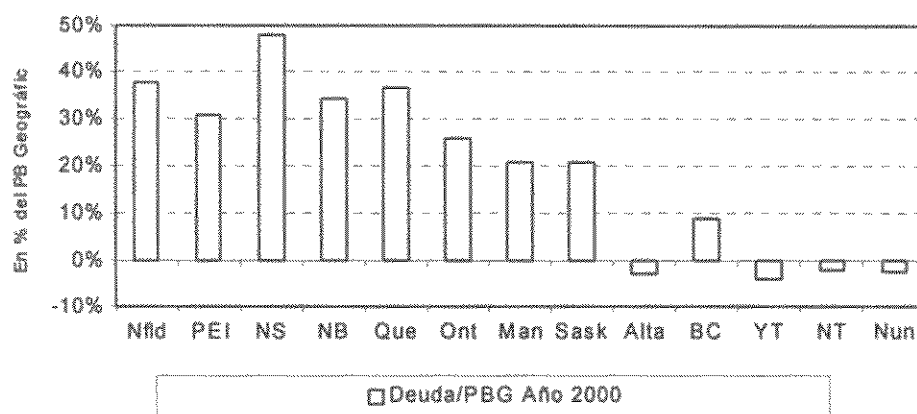


* El concepto de deuda neta hace referencia a la diferencia entre el pasivo financiero y el activo financiero de cada Estado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001).

⁶³ Ninguna de las transferencias a provincias cuenta con un mecanismo procíclico específicamente incluido.

Gráfico III.17
Deuda neta de las provincias (no financiera), 2000
 En términos % de sus PB Geográficos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de Fiscal Reference Tables (2001)

III.6. Instituciones fiscales

A diferencia de los estados de la vecina USA, en Canadá los gobiernos provinciales pueden tomar deuda sin restricciones federales ni constitucionales, tanto para financiar gastos corrientes como de capital. Tampoco están obligadas a equilibrar anualmente sus presupuestos. Se trata, en consecuencia, de un esquema de coordinación espontánea del endeudamiento provincial según la "disciplina del mercado", en que firmas internacionales de inversión califican periódicamente sus finanzas (Krelove *et al*, 1997)⁶⁴.

Por el contrario, y en un todo de acuerdo con el resto de las características del federalismo fiscal canadiense, los gobiernos provinciales sí exigen a los municipales que equilibren sus finanzas en términos corrientes,

⁶⁴ El ajuste fiscal llevado a cabo en los últimos años de la década del noventa por el gobierno federal y los provinciales en buena medida respondió a las consecuencias derivadas del empeoramiento de los indicadores de solvencia construidos por las mencionadas firmas.

además del hecho que éstos deben solicitar autorización a aquellos para tomar deuda a largo plazo. En el mismo sentido, suelen existir límites al endeudamiento local con relación a ciertas variables fiscales, tales como las valuaciones fiscales, la recaudación anual estimada de impuestos o el gasto corriente del municipio (Canadian Tax Foundation, 1991).

Finalmente, la forma de coordinar y conducir las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de Canadá generalmente se lleva a cabo a través de distintos órganos e instituciones, como los siguientes:

- i) Consejo de Ministros: Sus miembros más importantes combinan a menudo responsabilidades ministeriales y regionales. Es probablemente más activo que el Senado en la defensa de los intereses de las provincias⁶⁵.
- ii) Cumbre de Primeros Ministros: Reuniones que se realizan desde 1906, pero que desde la década del sesenta prácticamente se transformaron en acontecimientos anuales.
- iii) Secretaría canadiense de conferencias intergubernamentales: Se creó en 1973 como modo de evitar el control federal sobre la celebración de conferencias entre niveles de gobierno. Se reconvierte luego en las *Cumbres federo-provinciales de Primeros Ministros*.
- iv) Comisión de especialistas en materias fiscales y económicas (CPE): Formada por funcionarios y especialistas en materias económicas y financieras (representantes de cada provincia y del Gobierno de Canadá) se reúne antes de las Conferencias de Ministros para proponer un orden del día y resolver las cuestiones administrativas que pudiesen entorpecer a aquéllas.

⁶⁵ No obstante, la solución de las controversias entre los niveles federal y provincial se resuelve la mayoría de las veces por medio de negociaciones bilaterales, congresos federo-provinciales o en los tribunales de justicia (McLarty, 1998).

Se encarga del informe acerca de las perspectivas fiscales y económicas⁶⁶ y de dirigir una serie de subcomités en relación con los acuerdos fiscales y sobre materias tributarias de actualidad. Uno de dichos subcomités se encarga de los aspectos técnicos de la fórmula de compensación fiscal y distribución provincial de rentas imponibles (McLarty, 1998).

⁶⁶ Se lo toma sólo como una base para la discusión y no como una previsión excluyente del gobierno.

Anexo 1: Principales arreglos institucionales modificatorios y/o complementarios de la Ley N°23.548

Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales

El mismo año de la sanción de la Ley N°23.548 se creó, por Ley N°23.562, un Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales, integrado con el producido del Impuesto sobre el Precio de Venta al Público de los Cigarrillos, Impuesto Adicional de Emergencia sobre los Intereses y Ajustes de Depósitos a Plazo Fijo, e Impuesto Adicional de Emergencia sobre la Transferencia de Títulos Públicos. Este fondo se distribuía entre 15 provincias, sin especificarse el criterio de elección de dichas jurisdicciones, ni al criterio de distribución de los fondos entre las mismas. En sucesivas prórrogas, dicha distribución fue modificándose, "por lo general incorporando más provincias en el reparto y acercando a los criterios de distribución de la Ley N°23.548" (Capello et. al., 1995).

Afectación de tributos a fines específicos (1988-1991)

Algunas otras leyes que crearon impuestos o modificaron su distribución en los primeros años posteriores a la sanción de la Ley N°23.548 fueron la N°23.658 (30/12/88), la N°23.905 (16/02/91) y la N°23.906 (14/03/91).

En el primer caso, se determinó la coparticipación del Impuesto sobre los Intereses y Ajustes correspondientes a los Depósitos a Plazo a once provincias, nuevamente sin especificar criterio de selección de las mismas ni de reparto.

Por su parte, la ley N°23.905 modificó la afectación del Impuesto sobre las Ventas, Compras, Cambio o Permuta de Divisas, el Impuesto sobre los Activos, y el Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales.

Finalmente, la Ley N°23.906 estableció un régimen de afectación específica con destino al financiamiento adicional de la finalidad Cultura y Educación, Ciencia y Técnica. Para ello, modificó la afectación de los impuestos sobre las Ventas, Compras, Cambio o Permuta de Divisas, y sobre los Activos, destinándolos al aludido propósito en un 100% y 50%, respectivamente. Una particularidad de interés de esta norma es que la misma estableció la obligación del Consejo Federal de Cultura y Educación de proponer una fórmula permanente para la distribución de los fondos asignados a provincias, debiéndose considerar parámetros tales como la matrícula, número de establecimientos, y número de cargos en ejercicio efectivo de la docencia. En este sentido, puede decirse que se dio un paso en la dirección de apartar la determinación de criterios de reparto de los avatares políticos, si bien sólo con relación a fondos de escaso peso en el agregado.

Financiamiento del Sistema Previsional

El sistema previsional ha constituido históricamente un elemento crucial en la evolución de las relaciones financieras interjurisdiccionales.

En 1991, la sanción de la Ley N°23.966 (01/08/91), de Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social, introdujo nuevas modificaciones a lo dispuesto por la N°23.548.

Entre sus disposiciones, esta nueva ley establecía que los montos o porcentajes de las retenciones fijadas por o en virtud de convenios de corresponsabilidad gremial con destino al Fondo Nacional de Vivienda

(FONAVI), quedarían transferidos al Régimen Nacional de Previsión Social⁶⁷. Por otro lado, se afectó también a dicho régimen y a los regímenes de previsión social provinciales, una parte de la recaudación de IVA y el total de un nuevo gravamen, el Impuesto sobre Bienes Personales. De esta manera, se creaba un sistema de transferencias condicionadas a las provincias, por fuera de la coparticipación, para financiar erogaciones relacionadas con la Seguridad Social.

Puede afirmarse que las afectaciones de fondos antes de la coparticipación o "precoparticipaciones" introducidas por la Ley N°23.966 sentaron un precedente en la legislación impositiva, el cual se repitió en otros tributos en años posteriores, contribuyendo a que la distribución efectiva de fondos se alejase en cierta medida del régimen original.

Descentralización de servicios

Otro punto importante en la trayectoria del Federalismo Fiscal con posterioridad a la sanción del actual régimen fue la Ley N°24.049 (06/12/91), a través de la cual se transfirieron al conjunto de provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, servicios educativos, de salud y programas sociales. Este hecho implicó una alteración de la distribución de responsabilidades de gasto sin la correspondiente transferencia de recursos, pero hay que reconocer que el incremento en la recaudación derivado de las reformas estructurales emprendidas por el Gobierno Federal en los '90 implicaba un aumento natural en el monto coparticipado a provincias, que hacía viable esta nueva distribución de potestades de gasto.

⁶⁷ Como compensación, se asignó al FONAVI un porcentaje del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural Comprimido, estableciéndose asimismo el criterio de distribución de la parte restante, entre la Nación y las Provincias.

Fondo Nacional de la Energía Eléctrica

Por Ley N°24.065 (16/01/92) se dispuso en 1992 la constitución del Fondo Nacional de Energía Eléctrica con un recargo fijo sobre las tarifas pagadas por los compradores en el mercado eléctrico mayorista. El Fondo sería administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE), repitiéndose aquí la política de asignar a un organismo descentralizado la distribución de los fondos, a fin de que ésta se efectúe sobre la base de parámetros pertinentes.

Afectación de Ganancias e Internos sobre Seguros a fines específicos

En el año 1992, el Decreto N°879 (03/06/92) modificó tanto la distribución primaria como secundaria de recursos, al determinar la afectación de un 36% del producido del Impuesto a las Ganancias a destinos específicos que, en su mayoría, se mantienen vigentes a la fecha. Entre los destinos más importantes figuran el Sistema de Seguridad Social (20%) y un Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense (10%). Por otro lado, un 4% se asignó al resto de provincias (a distribuir conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas), y un 2% a reforzar el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Cabe destacar que esta última disposición contribuyó a incrementar los grados de libertad de la política discrecional en la distribución de recursos, en detrimento de la intención plasmada en la Ley N°23.548 de poner un techo a esa discrecionalidad, fijando el importe de ATN en un 1% de la masa coparticipable.

En lo que respecta al Impuesto Interno sobre las Primas de Seguros, a través del Decreto N°171 (23/01/92) se dispuso su detracción de la masa coparticipable y su afectación a cubrir los pasivos del Instituto Nacional de

Reaseguros Sociedad del Estado (Inder), implicando esto una modificación de la distribución primaria efectiva, en beneficio de la Nación.

Pacto Fiscal I

El 12 de agosto de 1992, se firmó el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, con los objetivos explícitos de, entre otros, afianzar el federalismo y profundizar la reforma del Sector Público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal.

Con relación al régimen de coparticipación, la disposición más importante fue la de permitir al Estado Nacional la retención del 15% de la masa coparticipable bruta, más una suma fija mensual de \$43,8 millones, para los siguientes destinos:

a) El 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.⁶⁸

b) la suma de \$43,8 millones, para ser distribuida entre los Estados provinciales suscriptores del convenio, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales, y de acuerdo a la siguiente distribución⁶⁹:

— Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut: \$3 millones cada una.

— Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta: \$2,5 millones cada una.

— Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis: \$2,2 millones cada una.

— Entre Ríos: \$1,9 millones.

⁶⁸ En este punto, llama la atención la vaguedad del texto legal en lo que concierne al término “gastos operativos”.

⁶⁹ Nuevamente, en este punto tampoco se especificaron los criterios utilizados para efectuar la distribución entre provincias, ni el destino que éstas debían dar a los fondos recibidos, con excepción de Córdoba y Santa Fe.

— Córdoba y Santa Fe: \$500 mil cada una para afrontar los costos de los servicios ferroviarios.

Por otra parte, como compensación al esfuerzo realizado por los Estados Provinciales con relación a la resignación de su porcentaje del 15% de la masa coparticipable, el Estado Nacional garantizó una transferencia mensual mínima al conjunto de Provincias, del orden de \$725 millones.

Finalmente, se estableció, con relación al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que la distribución se efectuaría de acuerdo con parámetros establecidos por la Secretaría de Vivienda de la Nación, constituyendo este hecho otro caso en el que la distribución de fondos se realiza sobre bases supuestamente objetivas.

Pacto Fiscal II (1993)

El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado exactamente un año después del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, significó la asunción de compromisos sumamente importantes por parte de la Nación y las Provincias, fundamentalmente en cuanto a la simplificación del sistema impositivo y la eliminación de regulaciones distorsivas en el mercado. Si bien estos compromisos apuntaban a mejorar la eficiencia del sistema impositivo consolidado, en parte limitaron la potestad tributaria de las jurisdicciones suscriptoras, profundizando el desequilibrio fiscal vertical preexistente.

En lo que concierne al régimen de coparticipación, en este acuerdo se ratificó la retención del 15% de la masa coparticipable a los efectos de financiar el Sistema de Seguridad Social de la Nación, mientras que se amplió a \$45,8 millones el monto precoparticipado destinado a cubrir desequilibrios fiscales en provincias, incluyendo dos nuevas jurisdicciones pero sin incorporar tampoco criterios explícitos de reparto.

Reforma de la Constitución Nacional en 1994

Con la sanción de la nueva Carta Magna en 1994, los regímenes de coparticipación adquieren por primera vez rango constitucional. En efecto, en el artículo 75, inc. 2 de la nueva Constitución Nacional se establecen los lineamientos que debe seguir el nuevo marco normativo de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Aquí se deja establecida la obligación de sancionar un nuevo régimen de coparticipación, se detallan los rasgos fundamentales y objetivos del mismo, se prohíbe la transferencia de competencias, servicios y funciones sin la reasignación correspondiente de fondos, y se manda la creación de un organismo fiscal federal para el control y la fiscalización del régimen a crearse.

Recuadro **Disposiciones constitucionales sobre el régimen de coparticipación (1994)**

Constitución Nacional. Artículo 75. inciso 2):

"...Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición..."

Fuente: Constitución Nacional.

Afectación de tributos a fines específicos (1995-1999)

Desde la Reforma Constitucional de 1994, el plazo para la sanción de una nueva ley de coparticipación fue prorrogado sucesivamente hasta el presente, continuando mientras tanto la multiplicación de leyes impositivas que modificaban o complementaban al actual régimen.

En 1995 se crea el Sistema Federal de Vivienda, integrado por los fondos del FONAVI y otros, con destino a provincias sobre la base de porcentajes fijos. Asimismo, se crea el Fondo de Emergencia Social para el conurbano de las ciudades de Rosario y Santa Fe, formado con la afectación de los fondos asignados a la Provincia de Buenos Aires por la Ley de Financiamiento del Sistema Previsional.⁷⁰ También en 1995 tiene lugar una modificación importante en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a través de la Ley N°24.468. Esta norma dispone la creación de un fondo especial para el equilibrio fiscal, constituido por un adicional con asignación específica de tres puntos sobre la alícuota del IVA, que pasa de 18% a 21%. De esta manera se modifica la distribución primaria en favor de la Nación, aunque, por otro lado, ésta se obliga a efectuar un aporte no reintegrable por un valor de \$1,2 millones para contribuir a financiar la reforma en los estados provinciales, la Municipalidad de Buenos Aires, la Banca Provincial, y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, la Ley N°24.621 (09/01/96) modificó la Ley del Impuesto a las Ganancias, estableciendo un tope de \$650 millones para el monto asignado a la Provincia de Buenos Aires en forma diferencial, disponiendo que el excedente se repartiría entre todas las provincias según la Ley N°23.548.

⁷⁰ Vigente para 1995 y 1996 y prorrogada hasta el año 1998 por Ley N°24.986, con la incorporación de un condicionamiento al Gobierno de la Provincia de Santa Fe, de manera que los recursos asignados se destinasen exclusivamente a la concreción de proyectos sociales en la población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

En el año 1996, la Ley N°24.631 modifica nuevamente el IVA, manteniendo el nivel de la alícuota en 21%, pero eliminando la afectación específica de los tres puntos adicionales, cuyo producido, a partir de la sanción de la norma, pasa a repartirse de idéntica manera que el todo. Por su parte, la ley 24.699 (27/09/96), la cual prorroga el plazo para el cumplimiento de los compromisos asumidos con la firma del Pacto Fiscal II, introduce modificaciones en la distribución de varios impuestos. Entre ellas, dispone la asignación al Sistema Previsional de: a) el 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y otros que califiquen como naftas de acuerdo a especificaciones técnicas; y b) el producido de impuestos que graven, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido. Por otro lado, la norma asigna el mismo destino al producido del impuesto que grave a los automotores gasoleros. En tercer lugar, altera la distribución del Impuesto sobre los Bienes Personales, destinando el porcentaje originariamente asignado al Régimen de Previsión Social, a la masa coparticipable neta, para su distribución de acuerdo a la ley N°23.548. Finalmente, establece una detracción de \$580 millones anuales del Impuesto a las Ganancias, previo a su distribución, incorporando así otro mecanismo de precoparticipación, esta vez a través de la detracción de una suma fija.

En 1997, la Ley N°24.919 prorrogó los vencimientos establecidos por la Ley N°24.699 por un año más, lo que se repetiría sucesivamente hasta el presente. En ese mismo año, se aprobaron también los textos ordenados de IVA y Ganancias, a través de los decretos 280/97 y 649/97, respectivamente.

En el año 1998, por ley N°24.977 (06/07/98) se creó el Régimen Simplificado para pequeños Contribuyentes, cuyo producido se distribuyó entre la Administración Nacional de Seguridad Social (70%) y las

jurisdicciones provinciales (30%), esto último de acuerdo a la Ley N°23.548 (incluyendo a Tierra del Fuego a partir de la Ley N°25.067 del año siguiente).

En 1999, se sancionó la Ley N°25.082, por la cual se definió la distribución de los impuestos a la Ganancia Mínima Presunta y sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial, conforme a lo establecido en la Ley N° 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias. Finalmente, la Ley N°25.239 (31/12/99) implicó una reforma tributaria muy importante, con modificaciones de varios de los principales impuestos, la mayoría de las cuales se mantienen vigentes en la actualidad.

Compromiso Federal 1999

El 6 de noviembre de 1999, el Estado Nacional y las Provincias firmaron un nuevo acuerdo (ratificado por Ley N°25.235), con el objeto de lograr el crecimiento equilibrado de la Nación y de evitar las distorsiones y los efectos adversos en la producción y el empleo, que ya generaban el alto nivel de endeudamiento del conjunto del sector público. Además de los compromisos asumidos en este sentido, el acuerdo también definió nuevas pautas de distribución de recursos entre la Nación y las Provincias.

En primer lugar, los Gobiernos firmantes se comprometieron a impulsar la incorporación de una serie de institutos, para ser tenidos en cuenta en la legislación a dictarse. Entre ellos, figuraba la sanción de un nuevo Régimen de Coparticipación en el año 2000, la creación de un Fondo Anticíclico financiado con recursos coparticipables y la creación y fortalecimiento de un Organismo Fiscal Federal. Pero al igual que el mandato constitucional, estas innovaciones quedaron todas en una expresión de deseo. Un hecho lamentable, sobre todo por lo conveniente que habría resultado contar con un régimen que, tal como lo mandaba el compromiso, respondiera

a "un sentido federal, en el cual las provincias pasasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria y el seguimiento de las cuentas fiscales...".

En segundo lugar, si bien se propuso la prórroga del plazo de todas las normas de distribución de impuestos vigentes a la fecha, se acordó que, durante el ejercicio 2000, las transferencias de Nación a Provincias por todo concepto (Coparticipación de Impuestos y Fondos Específicos) serían de \$1.350 millones mensuales, que la Nación garantizó con el doble carácter de límite inferior y superior. Por su parte, en el año 2001, los recursos a transferir a Provincias serían el promedio mensual de lo recaudado coparticipable en los años 1998, 1999 y 2000, con un piso de \$1.364 millones.

Finalmente, el Gobierno Federal asumió compromisos que, si bien no se vinculaban a la Coparticipación Federal propiamente dicha, afectaron la distribución primaria y secundaria. El primero de ellos fue el de financiar con recursos provenientes de Rentas Generales, los déficits previsionales provinciales no transferidos hasta la firma del convenio⁷¹. El segundo fue el de atender, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y el Banco de la Nación Argentina, y eventualmente junto con bancos privados, los vencimientos de la deuda de gobiernos provinciales con bancos comerciales, que operasen durante los primeros dos años a partir de la firma del Compromiso. Esto dio lugar a que, entre febrero y abril de 2000 nueve provincias celebrasen convenios de asistencia financiera y saneamiento fiscal con el Gobierno Nacional, los cuales implicaron una ayuda global de \$1.433 millones de pesos.

⁷¹ Esta financiación se efectuaría en forma escalonada y acumulativa en 5% para el año 2000, 20% para el 2001 y, en caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del Compromiso 1999, en porcentajes crecientes hasta llegar al 100% en los tres años subsiguientes.

Compromiso Federal Fiscal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (2000)

El 17 de noviembre de 2000, representantes del Estado Nacional y los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un nuevo acuerdo, sobre diversos instrumentos y políticas de carácter fiscal, y financiero (ratificado por Ley N°25.400).

Con relación a la distribución de recursos entre Nación y Provincias, en primer lugar, las partes se comprometieron - **nuevamente**- a enviar para su tratamiento parlamentario durante el 2001 un proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos, que respondiese a "un sentido federal, a un tratamiento integral del financiamiento del sector público argentino, en un marco de armonización de los sistemas tributarios nacional y provinciales y, asimismo, consistente con la consecución de los objetivos de las leyes, tanto nacional como provinciales, de solvencia fiscal".

Mientras tanto, se propuso la prórroga por cinco años o hasta se sancionase la nueva ley de coparticipación, de la vigencia de las normas vinculadas a la distribución de recursos fiscales.⁷²

Adicionalmente, el acuerdo preveía un mecanismo de distribución especial para los ejercicios fiscales 2001 a 2005. En 2001 y 2002, las transferencias por todo concepto a Provincias (excluida Ciudad de Buenos Aires), emergentes de la ley N° 23.548 y sus disposiciones complementarias y

⁷² Por el Art. 3º de la Ley N°25.400 (10/1/2001) se dispone lo siguiente: "*Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2005 o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, la distribución del producido de los impuestos prevista en las Leyes Nros. 24.977, 25.067, 24.464, 20.628 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 23.966 (t.o. 1997 y sus modificatorias), 24.130, 24.699, 24.919, 25.063, 25.082 con suspensión de su artículo 3º, 25.226 y 25.239 conforme al artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional*". En virtud de esta cláusula es que se mantienen vigentes un gran número de regímenes especiales que se describen en el apartado siguiente.

modificatorias, así como las de todas las otras normas que dispusieran asignación y/o distribución específica de impuestos, se fijó en una suma única y global mensual, de envío automático y diario, equivalente a \$1.364 millones, que la Nación garantizó con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias. Por su parte, los recursos a transferir a las provincias durante los años 2003, 2004 y 2005 serían el promedio de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos. Lo que es más, la Nación garantizó una transferencia mínima mensual de \$1.400 millones para el año 2003, de \$1.440 millones para el año 2004 y de \$1.480 millones para el año 2005. Además, durante estos años, las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podían no destinar a los fines específicos los fondos asignados por leyes especiales hasta un 50% del valor de los mismos.

En otro orden, otras importantes disposiciones del Compromiso Federal 2000 mantienen su vigencia, en cuanto dejan sentados, para bien o para mal, los lineamientos que ha de tener el nuevo régimen. En particular, el acuerdo establece que, si al 31 de diciembre de 2003 no se hubiera sancionado una ley convenio de coparticipación de impuestos de conformidad a las disposiciones de la Constitución Nacional, el **Gobierno Nacional** podrá enviar al Honorable Congreso de la Nación, previo acuerdo de los gobernadores, un proyecto de ley que incorpore las siguientes definiciones:

a) la masa a coparticipar podrá incluir todos los recursos nacionales, con excepción de los derechos de importación y exportación;

b) los recursos a transferir a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante cada año serán el promedio plurianual de lo recaudado coparticipable en los ejercicios anteriores;

c) los recursos que sean desafectados del financiamiento del Sistema Nacional de la Seguridad Social como consecuencia de la disminución del

déficit previsional, se distribuirán entre la Nación por una parte, y las provincias y la Ciudad de Buenos Aires por la otra;

d) se contemplará la introducción de instrumentos fiscales eficaces a los fines de atemperar los efectos del ciclo económico;

e) el sistema de transferencias será simplificado, eliminando las precoparticipaciones que sufren actualmente diversos tributos;

f) los nuevos criterios para el reparto secundario serán aplicables sobre el incremento de la recaudación a coparticipar;

g) la constitución de un Organismo Fiscal Federal que tendrá a su cargo el control y fiscalización del futuro régimen de coparticipación federal de impuestos, el que deberá asegurar la representación de la Nación, las Provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, a través del Compromiso Federal se fijaron también las pautas de distribución de los programas sociales y de empleo del gobierno nacional. Así, se acordó para el año 2001 la utilización de \$225 millones para programas de empleo y de desarrollo social, los cuales serían administrados exclusivamente por los gobiernos provinciales. Por su parte, para los años posteriores, durante la vigencia del compromiso, se estableció que los gobiernos provinciales serían los encargados de administrar el 30% de lo presupuestado en el año 2001 para los programas de empleo transitorio o equivalentes a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (o su equivalente en el futuro) y de los programas alimentarios a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (o equivalente en el futuro), más el incremento en dichos programas que se determine en los Presupuestos correspondientes a cada ejercicio, hasta el 50% del total presupuestado para los citados programas. La distribución entre provincias se efectuaría de la siguiente manera: 50% en partes iguales y 50%

de acuerdo con los coeficientes de coparticipación establecidos en la Ley N°23.548, incluyendo Tierra del Fuego.

Segunda Addenda al Compromiso Federal (2001)

El cumplimiento de la garantía brindada por el Gobierno Nacional a las Provincias a través del Compromiso Federal del año 2000 se tornó crítico con la precipitación de la crisis económica en 2001.

Es así como durante el mes de noviembre de ese año, el Estado Nacional y los Estados Provinciales suscribieron la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, por medio de la cual se estableció la aplicación de un recorte sobre esa garantía, de magnitud proporcional al efectuado sobre haberes salariales y previsionales del Sector Público Nacional, y como máximo de 13%.

Como compensación, las provincias ganarían ahorros fiscales derivados de la reducción del costo de la deuda provincial que consiguiese la Nación, respecto de las tasas de interés pagadas al mes de octubre por cada jurisdicción.

En caso de que estos ahorros no fuesen suficientes para compensar el recorte, las diferencias serían cubiertas, de la siguiente manera: a) en el caso de Provincias que registrasen deudas con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, con la compensación de las mismas y b) en el caso de provincias que no registrasen deudas, con Título Públicos Nacionales a su valor par.

Acuerdo Nación- Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (2002)

El 27 de febrero del corriente año, un nuevo pacto fue firmado entre el Estado Nacional y los Gobiernos Provinciales, en medio de complicadas circunstancias económicas y sociales.

Entre las disposiciones más relevantes en lo que concierne a la distribución de recursos fiscales, se acordó la incorporación del 30% del producido por el Impuesto a los Débitos y Créditos a la masa coparticipable, tal como se encuentra en vigencia actualmente. En segundo lugar, se dispuso que los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación se distribuyan conforme a las normas vigentes, pero con libre disponibilidad sobre éstos por parte de las jurisdicciones partícipes, y no se computase a los fines de la coparticipación municipal. Adicionalmente, se dejaron sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional, introducidas por el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal. Por último, las partes se comprometieron **por tercera vez** a sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002, con la incorporación de los siguientes componentes:

a) La creación de un Organismo Fiscal Federal.

b) La constitución de un Fondo Anticíclico Federal financiado con los recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la Recaudación.

c) Un régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno.

d) Mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

e) Evaluación de una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial.

f) La implementación de la armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales.

g) La definición de pautas que permitan alcanzar una simplificación y armonización del sistema impositivo de todos los niveles de gobierno.

h) La coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios.

i) Establecimiento de indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, sobre la base de competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal.

j) La descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las Provincias que así lo soliciten, mientras sea aceptada por la Nación.