

O/N.2021
M26
I

44309

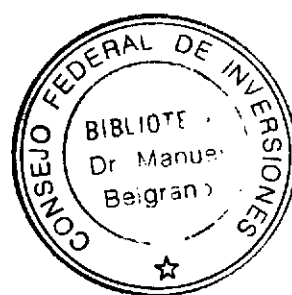
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS:
DISCRIMINACIÓN Y CAMBIOS PENDIENTES**

TOMO I

INFORME FINAL
ABRIL DE 2004



Juan Carlos Mongan

ÍNDICE

TOMO I:

| | |
|----------------------|----------|
| RESUMEN | 8 |
|----------------------|----------|

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN GENERAL | 10 |
|-----------------------------------|-----------|

| | |
|-------------------------|-----------|
| CAPÍTULO 1:..... | 13 |
|-------------------------|-----------|

| | |
|---|-----------|
| FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA EL REPARTO DE LOS RECURSOS..... | 13 |
|---|-----------|

| | |
|------------------------------|-----------|
| 1.1 INTRODUCCIÓN..... | 14 |
|------------------------------|-----------|

| | |
|---|-----------|
| 1.2 SISTEMA POLÍTICO FEDERAL Y FEDERALISMO FISCAL..... | 17 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 1.3 LA ASIGNACIÓN VERTICAL DE FUNCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO..... | 22 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| 1.3.1 CRITERIOS NORMATIVOS PARA LA CORRECTA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO..... | 24 |
|---|----|

| | |
|---------------------|----|
| i) Asignación | 24 |
|---------------------|----|

| | |
|------------------------|----|
| ii) Distribución | 29 |
|------------------------|----|

| | |
|--------------------------|----|
| iii) Estabilización..... | 34 |
|--------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 1.3.2 PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS Y TAMAÑO DE LA POBLACIÓN | 35 |
|---|----|

| | |
|--------------------------------------|----|
| i) Teoría de los bienes clubes | 35 |
|--------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| ii) Modelo básico de bienes clubes..... | 37 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| iii) Mecanismo para alcanzar el tamaño óptimo..... | 41 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 1.3.3 TEORÍA POSITIVA DEL FEDERALISMO FISCAL | 43 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 1.3.4 TEORÍA POLÍTICA DEL FEDERALISMO | 44 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| i) Sistema de pesos y contrapesos | 45 |
|---|----|

| | |
|----------------------------------|----|
| ii) Participación política | 46 |
|----------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| iii) Estados subnacionales como arenas para la innovación | 46 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| iv) Relación entre democracia y federalismo | 47 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| 1.4 COORDINACIÓN FINANCIERA EN UNA ESTRUCTURA FISCAL MULTINIVEL..... | 49 |
|---|-----------|

| | |
|--|----|
| 1.4.1 ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS | 50 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| i) Método concurrencia de fuentes | 51 |
|---|----|

| | |
|---------------------------------------|----|
| ii) Método separación de fuentes..... | 51 |
|---------------------------------------|----|

| | |
|--|-----------|
| iii) Método cuotas adicionales..... | 52 |
| iv) Método de asignaciones..... | 52 |
| v) Método de coparticipación..... | 52 |
| 1.4.2 CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS DISTINTOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN FINANCIERA | 52 |
| i) Autonomía fiscal de los gobiernos locales..... | 53 |
| ii) Responsabilidad Fiscal | 54 |
| iii) Costo de recaudación | 54 |
| iv) Equidad territorial horizontal..... | 55 |
| v) Equidad territorial vertical | 55 |
| vi) Política fiscal conjunta..... | 55 |
| vii) Guerras tributarias entre niveles locales | 56 |
| viii)Traslación territorial de la carga tributaria..... | 56 |
| 1.4.3 PRINCIPIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS | 56 |
| 1.4.4 TRANSFERENCIAS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO. | 59 |
| 1.5 EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS | 61 |
| 1.5.1 DESEQUILIBRIOS VERTICALES..... | 62 |
| 1.5.2 DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES | 63 |
| 1.5.3 PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN..... | 66 |
| i) Comportamiento burocrático | 70 |
| ii) Ilusión fiscal..... | 71 |
| iii) Modelo inadecuado..... | 71 |
| 1.6 CRITERIOS DE REPARTO DE LOS RECURSOS EN LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS..... | 72 |
| 1.6.1 ENCUADRE CONSTITUCIONAL | 73 |
| 1.6.2 DISTRIBUCIÓN PRIMARIA..... | 75 |
| 1.6.3 DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA..... | 76 |
| i) Partes iguales | 77 |
| ii) Recursos propios..... | 78 |
| iii) PBI | 78 |
| iv) PBI per cápita inversa | 79 |
| v) Gasto público corriente..... | 79 |
| vi) Capacidad tributaria inversa | 80 |
| vii) Esfuerzo tributario | 81 |
| viii)Población directa..... | 81 |
| ix) Densidad poblacional inversa | 82 |
| x) Densidad poblacional promedio | 82 |

| | |
|---|----------------------|
| xi) Necesidades básicas insatisfechas..... | 83 |
| xii) Brecha de desarrollo | 83 |
| xiii) Índice de desarrollo humano | 84 |
| xiv) Grado de cobertura de los servicios | 84 |
| 1.7 ANEXO: PRORRATEADORES PARA LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA..... | 86 |
| 1.8 BIBLIOGRAFÍA | 89 |
| <u>CAPÍTULO 2:.....</u> | <u>94</u> |
| <u>LAS RELACIONES FISCALES ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS ARGENTINAS</u> | |
| <u>DESDE SU NACIMIENTO HASTA LA ACTUALIDAD.....</u> | <u>94</u> |
| 2.1 INTRODUCCIÓN..... | 95 |
| 2.2 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS A LO LARGO DE | |
| TODA SU VIDA INSTITUCIONAL | 97 |
| 2.2.1 LA PREHISTORIA DEL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO..... | 98 |
| 2.2.2 LA ELECCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL EN ARGENTINA | 101 |
| 2.2.3 SITUACIÓN ANTERIOR AL PRIMER RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN..... | 104 |
| i) Separación de fuentes tributarias (1853 -1890) | 104 |
| ii) Concurrencia de fuentes (1890 -1935)..... | 106 |
| 2.2.4 LOS RÉGIMENES DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS | 108 |
| i) Los primeros pasos de los regímenes de coparticipación | 109 |
| ii) Origen y evolución de la ley de coparticipación 20.221 (año 1973) | 115 |
| iii) Origen y evolución de la ley de coparticipación 23.548 (año 1988) | 122 |
| 2.3 LOS CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO | 130 |
| 2.3.1 MARCO CONCEPTUAL | 132 |
| i) Interdependencia y competencia tributaria | 132 |
| ii) Consecuencias de la incertidumbre sobre las transferencias de recursos de origen nacional | 138 |
| 2.3.2 CICLOS PBI-RECAUDACIÓN..... | 141 |
| i) La recaudación y el ciclo en Argentina..... | 142 |
| ii) Incidencia de los shocks económicos sobre la recaudación..... | 144 |
| 2.3.3 DESCRIPCIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA COMO MARCO CONCEPTUAL PARA ESTUDIAR LA | |
| MODIFICACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO. | 152 |
| 2.3.4 MODIFICACIONES EN LA RELACIÓN ENTRE RECURSOS COPARTICIPABLES - NO | |
| COPARTICIPABLES PRODUCTO DE LOS CAMBIOS ECONÓMICOS RECIENTES. | 157 |
| 2.6 ANEXO ESTADÍSTICO | 164 |
| 2.7 BIBLIOGRAFÍA | 170 |

TOMO II:

| | |
|--|-------------------|
| <u>CAPÍTULO 3:</u> | <u>174</u> |
| <u>LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN HACIA LAS DISTINTAS PROVINCIAS: UN MARCO AMPLIO DE ANÁLISIS</u> | <u>174</u> |
| 3.1 INTRODUCCIÓN | 175 |
| 3.2 TRANSFERENCIAS DE RECURSOS RECAUDADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL | 178 |
| 3.2.1 EL FONDO DE COPARTICIPACIÓN | 180 |
| 3.2.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL | 181 |
| 3.2.3 PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL | 184 |
| 3.2.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL POR HABITANTE | 185 |
| 3.3 TRANSFERENCIAS EN FORMA DE GASTO PÚBLICO NACIONAL | 187 |
| 3.3.1 COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL | 188 |
| 3.3.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL | 190 |
| 3.3.3 PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL | 191 |
| 3.3.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO PÚBLICO NACIONAL POR HABITANTE | 192 |
| 3.4 TRANSFERENCIAS EN FORMA DE GASTO TRIBUTARIO NACIONAL | 194 |
| 3.4.1 EL TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES | 196 |
| 3.4.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES | 203 |
| 3.4.3 PARTICIPACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES | 204 |
| 3.4.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS NACIONALES POR HABITANTE ... | 205 |
| 3.5 CONTRIBUCIONES NETAS AL SISTEMA FEDERAL | 207 |
| 3.5.1 EL CÁLCULO DE LOS APORTES NETOS | 208 |
| 3.5.2 RESULTADOS | 212 |
| 3.6 ANEXO: DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS | 217 |
| 3.5.3 PRINCIPALES CONCEPTOS DE GASTOS TRIBUTARIOS | 218 |
| 3.5.4 METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS | 229 |
| 3.5.5 RESULTADOS DESAGREGADOS POR TIPO DE GASTO TRIBUTARIO | 237 |
| 3.7 BIBLIOGRAFÍA | 293 |

TOMO III:

| | |
|--|-------------------|
| <u>CAPÍTULO 4:</u> | <u>296</u> |
| <u>LAS INIQUIDADES DEL SCFI: UNA ESTIMACIÓN A PARTIR DEL CÁLCULO LA</u> | |
| <u>CAPACIDAD FISCAL Y DE LAS NECESIDADES DE GASTO</u> | <u>296</u> |
| 4.1 INTRODUCCIÓN | 297 |
| 4.2 LAS TRANSFERENCIAS NIVELADORAS | 300 |
| 4.3 LAS CAPACIDADES FISCALES | 305 |
| 4.3.1 MÉTODO DE ESTIMACIÓN | 306 |
| 4.3.2 RESULTADOS | 309 |
| 4.4 LAS NECESIDADES DE GASTO | 311 |
| 4.4.1 MÉTODO DE ESTIMACIÓN | 312 |
| 4.4.2 RESULTADOS | 317 |
| 4.5 LAS INIQUIDADES DEL SISTEMA VIGENTE | 322 |
| 4.5 BIBIOGRAFÍA | 326 |
| | |
| <u>CAPÍTULO 5:</u> | <u>329</u> |
| <u>FACTORES INSTITUCIONALES QUE DIFICULTAN LA EFECTIVIZACIÓN DE LA</u> | |
| <u>REFORMA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS</u> | |
| <u>ARGENTINO</u> | <u>329</u> |
| 5.1 INTRODUCCIÓN | 330 |
| 5.2 IMPLICANCIAS DE LA LEY CONVENIO | 333 |
| 5.3 LOS ACTORES Y DE SUS PREFERENCIAS | 340 |
| 5.4 INSTITUCIONES QUE AFECTAN LOS RESULTADOS DE LAS NEGOCIACIONES | 349 |
| 5.4.1 NÚMERO DE ACTORES POLÍTICOS CON PODER SOBRE UNA DETERMINADA DECISIÓN | 351 |
| 5.4.2 LEYES ELECTORALES | 352 |
| 5.4.3 CAPACIDAD DEL PODER EJECUTIVO DE EMPRENDER POLÍTICAS UNILATERALMENTE | 353 |
| 5.4.4 OTROS MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA ALCANZAR LA COOPERACIÓN | 353 |
| 5.4.5 CARACTERÍSTICA DE LAS ARENAS DONDE TIENEN LUGAR LOS INTERCAMBIOS | 354 |
| 5.4.6 SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PROVINCIAS CON MENOR POBLACIÓN EN EL PODER | |
| LEGISLATIVO | 354 |
| 5.5 ESTRATEGIAS SEGUIDAS POR LOS ACTORES | 356 |
| 5.6 ANEXO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE | |
| IMPUESTOS | 359 |
| 5.7 BIBLIOGRAFÍA | 370 |

| | |
|--|-------------------|
| <u>CAPÍTULO 6:</u> | <u>374</u> |
| <u>RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA...</u> | <u>374</u> |
| 6.1 INTRODUCCIÓN | 375 |
| 6.2 RESUMEN | 379 |
| 6.2.1 CAPÍTULO 1 | 380 |
| 6.2.2 CAPÍTULO 2 | 383 |
| 6.2.3 CAPÍTULO 3 | 385 |
| 6.2.4 CAPÍTULO 4 | 387 |
| 6.2.5 CAPÍTULO 5 | 390 |
| 6.3 PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN | 392 |
| 6.4 PROPUESTAS DE POLÍTICA | 397 |
| 6.4.1 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FISCAL FEDERAL | 398 |
| 6.4.2 ASIGNACIÓN DE POTESTADES FISCALES | 399 |
| 6.4.3 EL FONDO DE COPARTICIPACIÓN | 401 |
| 6.4.4 SISTEMA DE TRANSFERENCIAS | 403 |
| 6.4.5 ASPECTOS MACROECONÓMICOS | 404 |
| 6.4.6 TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN | 406 |
| 6.4.7 REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL | 406 |
| 6.5 CONSIDERACIONES FINALES | 408 |
| <u>BIBLIOGRAFÍA GENERAL:</u> | <u>411</u> |

Resumen

Resumen

En el presente estudio se analizan las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, y en particular el régimen de coparticipación federal.

Primero, se analizan las modificaciones en la estructura impositiva nacional y provincial. En general se concluye que se debería poner en igualdad de condiciones a las provincias y a la Nación para evitar comportamientos oportunistas por parte de ésta última. Por otro lado, se deberían incorporar mecanismos de estabilización automáticos de manera tal de garantizar a las provincias un financiamiento relativamente estable.

Luego, se lleva a cabo una estimación de las balanzas fiscales argentinas. Buenos Aires es el principal financiador de la redistribución del sistema, siendo también aportantes netos, aunque en menor medida, las provincias de Neuquén, Mendoza y Chubut. También, con el fin identificar desigualdades horizontales en el reparto, se lleva a cabo un cálculo de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de las provincias argentinas. Los resultados a los que se arriban muestran que la provincia más perjudicada sería Buenos Aires. Otras provincias que también saldrían perjudicadas son las de Chaco, Corrientes, Mendoza, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Río Negro y San Juan. Las jurisdicciones que más se benefician son la Capital Federal y Tierra del Fuego. En suma, si bien el régimen fiscal federal argentino es fuertemente redistributivo, no es posible afirmar que tal redistribución sea llevada a cabo de una forma justa, sino todo lo contrario.

A continuación, se describen los factores institucionales que dificultan la efectivización de la reforma del régimen. Se destaca que el gran número de actores y la poca congruencia en sus preferencias, sumado a la existencia de muchas provincias beneficiadas por el status quo y a otra serie de características institucionales que dificultan las negociaciones; hace muy difícil encontrar un nuevo equilibrio que sea aceptado por los mismos. Se concluye que para que exista una posibilidad de que el régimen sea reformado siguiendo las disposiciones constitucionales es necesario que la misma surja de una estrategia cooperativa entre la Nación y las provincias grandes.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Introducción General

La Coparticipación Federal de Impuestos tiene una larga tradición en la institucionalidad fiscal argentina. El primer régimen de coparticipación data de 1935, el cual surgió como consecuencia directa de la crisis económica y financiera derivada de la “gran depresión” de 1930 (Núñez Miñana y Porto, 1982).

Desde su nacimiento, el régimen ha sido sumamente conflictivo. Entre los factores que pueden explicar una larga historia de dificultades se destacan no sólo la diversidad de los aspectos vinculados con esta problemática, sino también numerosos intereses políticos generados a su alrededor.

En la actualidad, el sistema se halla regido por la Ley 23.548 de 1988. El artículo primero de la misma lo califica como un “régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias”, lo cual marca a las claras que no se trata de un régimen que fuera creado para durar, sino todo lo contrario. Pese a ello, y aunque la Constitución Nacional reformada en 1994 establece la obligatoriedad de su reforma, hasta el momento ha sido imposible sancionar un régimen definitivo.

Por tales motivos, tanto el tema de la Coparticipación Federal de Impuestos en particular, como la relación Nación-provincias en un sentido amplio, han sido y son fuente creciente de debate, tanto en el ámbito académico como político, ya que su resolución definirá la relación fiscal entre la Nación y las provincias, y asimismo, la futura organización política institucional del país. Pero además, la discusión de la coparticipación federal excede lo político y económico. Pensarlo así, sería una simplificación y conduciría al error de reducir la magnitud de un debate que comprende el rol del Estado, el papel de la educación, el sistema de salud, y demás áreas vitales (Otero, 2004b).

En este sentido, tales relaciones, y en particular la reforma del sistema fiscal federal, constituyen el objeto central de estudio del presente trabajo. El mismo, está organizado en seis capítulos. En el primero se plantean los fundamentos teóricos de la existencia de un sistema de coparticipación federal de impuestos, y se detallan los criterios “objetivos” en los que puede basarse la distribución (primaria y secundaria) de los recursos de tal sistema.

En el segundo capítulo se estudia la distribución primaria de impuestos en Argentina desde su nacimiento hasta la actualidad, haciendo hincapié en los sucesos que ocasionaron los principales cambios. Asimismo, se analiza con especial detenimiento el efecto de los cambios económicos de los últimos años sobre el tamaño relativo del monto de recursos coparticipables respecto al total recaudado por el gobierno nacional (impacto del impuesto inflacionario y de las retenciones a las exportaciones).

A continuación, en el capítulo tercero, se investigan las transferencias de recursos de la Nación a las distintas provincias del país en un sentido amplio, es decir, atendiendo no sólo a la distribución secundaria de impuestos establecida en el régimen de coparticipación, sino también al reparto de otras transferencias que generalmente no se consideran cuando se analiza la asignación de transferencias desde la Nación a las provincias. Las mismas son el gasto público nacional asignable territorialmente, y el gasto tributario nacional (exenciones impositivas y promociones a la radicación de producción industrial y no industrial). Con ello se pretende determinar qué provincias son las que actualmente están financiando el sistema en el sentido de aportar más recursos de los que reciben.

En cuarto lugar se pretende avanzar en un campo hasta el momento muy poco desarrollado para el caso argentino: el cálculo de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de las distintas provincias argentinas. Se intentará con ello determinar en qué medida, el actual régimen de transferencias contribuye con la disminución de las diferencias interjurisdiccionales, y verificar si efectivamente puede hablarse de discriminación fiscal contra alguna o algunas provincias en particular.

Luego, en el quinto capítulo, se describen los factores institucionales que dificultan la efectivización de la reforma del régimen de coparticipación argentino. Para ello, se lleva a cabo un relevamiento de las principales investigaciones realizadas por diversos autores de la literatura económica y de las ciencias políticas, y se efectúa un análisis al respecto.

Finalmente, se resumen los cinco capítulos anteriores, se presentan las principales conclusiones y se elaboran algunos lineamientos de política que se desprendan de los resultados obtenidos a lo largo del trabajo.

CAPÍTULO 1:

Fundamentos teóricos de la existencia de un sistema de coparticipación federal de impuestos y mecanismos alternativos para el reparto de los recursos.

1.1 INTRODUCCIÓN

1 CAPITULO 1: Fundamentos teóricos de la existencia de un sistema de coparticipación federal de impuestos y mecanismos alternativos para el reparto de los recursos.

1.1 Introducción

Desde comienzos de la Humanidad los pueblos de sociedades tempranas desarrollaron instituciones con el fin de proteger el bien común. De este modo, se instituyeron gobiernos para tomar decisiones sobre asuntos que atañen a los individuos en su conjunto. Detrás de esta idea y a pesar de las distintas modalidades que tomaron los gobiernos a través de la historia, aparece la concepción de que la coordinación de los miembros de una sociedad posibilita un mayor bienestar.

Así, los gobiernos se han propuesto alcanzar determinados fines, para lo cual deben efectuar ciertas erogaciones, las que deben ser financiadas a través de recursos o ingresos.

Desde un punto de vista económico, entre los objetivos de los Estados¹ modernos pueden mencionarse la satisfacción de las necesidades sociales, la estabilización de la economía, la corrección en la asignación de recursos, la redistribución del ingreso y el desarrollo económico. En este sentido, Musgrave (1959) clasificó los objetivos de política fiscal en tres grandes ramas: asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica.

Ahora bien, por motivos históricos, políticos y económicos, los Estados se han organizado verticalmente en varios niveles. Por lo tanto, una vez precisadas las obligaciones públicas, un aspecto importante es considerar su reparto entre las jerarquías que coexisten en un Estado. El denominado Federalismo Fiscal, se ocupa del estudio y la regulación de las relaciones económicas y financieras de los diferentes niveles de gobierno.

¹ Si bien las palabras estado y gobierno no son exclusivamente sinónimos, en el presente texto se las usará indistintamente.

El enfoque tradicional que ha adoptado la literatura del federalismo fiscal analiza, en primer lugar, los criterios de asignaciones de las funciones del sector público, para posteriormente, estudiar los principios rectores de la asignación de las facultades tributarias y finalmente presentar las consideraciones teóricas referentes al esquema de transferencias entre los distintos niveles de gobierno. En este capítulo se respetará ese esquema, analizándose con mayor grado de detalle el sistema de coparticipación federal impositiva.

Para ello, en primer lugar (sección 1.2) se ahonda respecto de las razones para la existencia de un “sistema federal de gobierno”, así como sobre las distintas acepciones que este término tiene tanto para la teoría económica como para las ciencias políticas. En segundo lugar (sección 1.3) se lleva a cabo una completa revisión de la literatura respecto de las causas que justifican la existencia de sistemas fiscales federales, en este sentido, además de los principales argumentos económicos esgrimidos por las diversas corrientes tradicionales, se incluyen ciertas consideraciones llevadas a cabo desde el campo de las ciencias políticas. Luego (sección 1.4) se presenta un resumen de los distintos mecanismos existentes para llevar a cabo la coordinación financiera dentro de un sistema fiscal federal, junto con algunas consideraciones a tener en cuenta a la hora de elegir alguno de ellos. En la sección siguiente (sección 1.5), se analiza con mayor detenimiento uno de los mecanismos presentados en la sección anterior, el sistema de coparticipación federal de impuestos. Finalmente (sección 1.6), se exponen los principales criterios de reparto recogidos tanto de las prescripciones teóricas como de la experiencia internacional.

1.2 SISTEMA POLÍTICO FEDERAL Y FEDERALISMO FISCAL

1.2 Sistema político federal y federalismo fiscal

Pese a que hoy en día el concepto de “federalismo” nos resulte natural, al momento de la creación del primer estado federal, Estados Unidos de América, la idea fue revolucionaria². Hasta ese momento, la mayor parte de los teóricos, basándose en el Leviatán de Hobbes, postulaban que la soberanía dividida generaría un Estado inestable, no viable en el largo plazo. De acuerdo a esta visión desarrollada en el Leviatán, los múltiples soberanos presentes en ese tipo de Estado, se enfrentarían entre ellos, hasta que solo uno resultara victorioso, convirtiéndose en único soberano.

Pese a esta visión pesimista respecto del federalismo, hoy día en la gran mayoría de los países el sector público está organizado en varios niveles de gobierno, por ello el federalismo ha sido un tema de estudio de gran relevancia tanto en el ámbito de las ciencias políticas como de la economía.

Entre los trabajos más clásicos que estudian los sistemas federales, se encuentra el de Riker (1975), quien caracteriza al federalismo como una negociación racional entre líderes nacionales y gobernantes de Estados subnacionales, quienes deciden unirse con el propósito de crear un territorio más grande. Desde la visión de Riker, dos condiciones deben estar siempre presentes antes de que se produzca una negociación exitosa: (i) la presencia de algún peligro externo o interno, que empuje a las partes negociadoras hacia un acuerdo para protegerse del mismo; (ii) las partes que negocian el acuerdo ceden una parte de control político, para ganar la promesa de seguridad que provee el nuevo arreglo federal.

La teoría de Riker ha sido criticada por varios autores, -Mc Kay (2001), Dikshit (1975), King (1982)-, quienes argumentan que no necesariamente debe existir un peligro externo de naturaleza militar o diplomática para que se produzca la formación de una federación. Casos como el de la Unión Europea demuestran que en ciertas

² A nivel normativo, la denominación Estado federal ingresa al derecho positivo, merced a la doctrina alemana, empezándose a utilizar esa expresión en el Tratado de París de 1814, pese a que dicha forma de Estado aparece con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, en su texto no se empleaba aquella denominación.

circunstancias, las federaciones pueden originarse con el fin de obtener mejores resultados económicos. La protección de los valores culturales tampoco está presente en su teoría.

Otras teorías que explican la formación de gobiernos federales no son tan restrictivas como la de Riker, incorporando las críticas mencionadas. Tomando a Bednar, Eskridge y Ferejohn (1999) el federalismo se define como la división de la soberanía política entre distintos niveles de gobierno. Los sistemas federales de gobierno se generan básicamente a partir de dos situaciones. En primer lugar, constituye el arreglo institucional adecuado para las naciones multiétnicas (Sudáfrica, Yugoslavia, Ruanda, Rusia), permitiendo que pueblos que difieren considerablemente en sus concepciones de la vida pública, desarrollen y mantengan sus propias comunidades separadas, en el marco de un Estado políticamente más poderoso, y más viable desde el punto de vista económico. En segundo lugar, otras naciones que no presentan grandes diferencias étnicas pueden encontrar atractivo un arreglo constitucional federal en el caso de que existan grandes distancias geográficas, economías diversas, diferencias regionales en las preferencias de los ciudadanos, o una historia política que justifique la existencia de esas unidades menores.

Stepan (2003) describe tres modelos de formación de Estados federales. La primera de ellas, siguiendo a Riker el “coming together federalism”, modelo ideado principalmente a partir de la experiencia norteamericana, en el que un conjunto de “Estados pares”, decirse unirse para formar una federación. El segundo de ellos es el “holding together federalism”, que comprende arreglos que tienden a manejar las tensiones de Estados multiétnicos³ (India, España, Bélgica), y finalmente el “putting together federalism”, formaciones federales creadas por coerción (Unión Soviética).

Según García Vizcaíno (1995), el federalismo es uno de los tantos fenómenos que puede presentar el poder político, siendo su nota principal la descentralización, dispersión y distribución del poder político y de los fenómenos que los circundan, como pueden ser los elementos humanos y sociales (pluralismo social), el elemento espacial o territorial (dispersión territorial) y la pluralidad de ordenamientos jurídicos

³ Dentro de los modelos que Lijphart denomina “democracias consociacionales”.

(pluralismo jurídico). Todos estos elementos, continúa García Vizcaíno, operan como fuerzas centrífugas, pero se hallan coordinados por una fuerza centrípeta consistente en el orden central. De no actuar efectivamente esa fuerza centrípeta, el federalismo se transformará en confederación. Si, en cambio, se neutralizan las fuerzas centrífugas, el Estado se transformará en unitario.

Gibson (2003) sintetiza las discusiones con respecto al significado del federalismo, agrupando las posiciones en dos escuelas: "federalismo como alianza" y "federalismo como descentralización".

La escuela de "federalismo como alianza", comprende una amplia variedad de formas de organización política, incluyendo uniones, federaciones, confederaciones, estados asociados, ligas, híbridos. Tal como la describe Elazar (1994), un "*Sistema político federal*" es una expresión que se aplica a una categoría de sistemas políticos en los que, a diferencia de los sistemas unitarios, hay dos o más niveles de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional de las unidades constituyentes. De esta manera, continúa Elazar, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política recíproca, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. Así, la diferencia entre ambos modelos es la estructura dual del federalismo. La forma de esta dualidad es la presencia de un gobierno central (denominado nacional o federal) y por otro lado determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (estados, provincias, cantones, etc.) en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia y no subordinación. En sentido amplio, incluye el vínculo entre individuos, grupos, y comunidades políticas en una unión limitada, pero duradera, de forma tal que provea el marco adecuado para la búsqueda de fines comunes y que mantenga la respectiva integridad de cada una de las partes".

Bajo la segunda conceptualización de Gibson, el "federalismo como descentralización", el federalismo es entendido como el conjunto de prácticas en las que la distribución de actividades políticas y económicas esta descentralizada

especialmente dentro de un territorio nacional determinado. La literatura de federalismo fiscal hace referencia a la descentralización de la autoridad política y económica de facto, sin tomar en cuenta si está determinada constitucionalmente o no. Por lo tanto, federalismo es más un sinónimo de descentralización que un término que denota un orden constitucional particular.

En consonancia con la segunda definición de Riker, Oates (1972) señala que desde un punto de vista estrictamente económico “federalismo” es sinónimo de “descentralización”. Así, el uso económico del término “federalismo” suele ser diferente del utilizado en ciencias políticas, que considera como “federales” a los Estados que constitucionalmente son definidos como tales, es decir, cuando exista una constitución que garantice algún rango de autonomía y poder tanto al nivel central como los niveles descentralizados de gobierno. Para los economistas, agrega Oates, en la medida en que su estructura vertical esté compuesta por dos o más niveles de decisión, prácticamente todo sector público será más o menos federal.

De aquí en adelante, se abordará el tema del federalismo desde el punto de vista económico arriba mencionado, utilizándose indistintamente los términos “federalismo”, “federalismo fiscal” y “descentralización”.

1.3 LA ASIGNACIÓN VERTICAL DE FUNCIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

1.3 La asignación vertical de funciones en el sector público

El federalismo fiscal como campo de las finanzas públicas hace referencia a la estructura vertical del sector público. Explora tanto en términos normativos como positivos, los roles de los diferentes niveles de gobierno y la manera en que estos se relacionan.

Las estructuras verticales de los Estados han evolucionado a través del tiempo. Durante la primera mitad del siglo XX y gran parte de la segunda, pudo percibirse una fuerte tendencia hacia la centralización. La misma, ya se vislumbraba en las primeras décadas del siglo XIX. Prueba de ello, es el pensamiento de Alexis Tocqueville, quien manifestaba que en tiempos de democracia, la centralización sería el "gobierno natural"⁴. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha propugnado por el otorgamiento de mayores responsabilidades e instrumentos fiscales a los gobiernos subnacionales.

Existen tanto argumentos a favor de la centralización como de la descentralización. La intensidad de estas fuerzas centrípetas y centrífugas son las que determinan el tamaño de los diferentes niveles en la estructura de gobierno.

La cuestión esencial del federalismo fiscal, es determinar qué funciones e instrumentos son aconsejables centralizar y cuales deben ser situados en las esferas inferiores de los niveles de los Estados.

Para estudiar las funciones que deben asumir los Estados, la literatura de las finanzas públicas ha recurrido, de manera usual, a la clasificación realizada por Musgrave (1959). Su obra "The Theory of Public Finance" es una construcción normativa para el logro de la eficiencia y la equidad en el accionar del sector público. El autor esquematiza y justifica tres grandes divisiones en la gestión pública: la asignación de bienes, la redistribución de recursos y la estabilización macroeconómica. Estas tres divisiones del campo de acción del sector público, hacen abstracción del tipo de organización política que tenga un determinado país. Por lo tanto, una vez precisadas las obligaciones del Estado, el aspecto relevante a

⁴ Citado en Oates (1999).

considerar es su reparto entre los diferentes niveles de gobierno. Bajo este marco de referencia, a continuación se presentará un análisis de las bondades de la centralización y descentralización de las distintas ramas. Además de las consideraciones tradicionales llevadas a cabo desde la teoría normativa de las finanzas públicas (subsecciones 1.3.1 y 1.3.2), se desarrollan otras argumentaciones realizadas tanto desde la teoría positiva de las finanzas públicas (subsección 1.3.3) como ciertos argumentos “políticos” a favor de la descentralización (subsección 1.3.4).

1.3.1 Criterios normativos para la correcta distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno

Independientemente de la organización que adopten los Estados, sea federal o unitaria, presentan diferentes niveles de gobierno para llevar a cabo sus actividades.

Una cuestión relevante es establecer los criterios para lograr una adecuada estructura vertical de gobierno. La teoría tradicional del federalismo fiscal, determina un marco normativo para la especificación de funciones en diferentes niveles de gobierno, como así también, los instrumentos fiscales apropiados para llevar a cabo dichas funciones. El análisis se va a efectuar centralizándose en el esquema propuesto por Musgrave (1959). Donde, como previamente se mencionó, se clasificó a los objetivos del sector público en tres grandes ramas: asignación, distribución y estabilización.

i) Asignación

Es posible realizar una clasificación de los bienes públicos de acuerdo a la divisibilidad territorial de los mismos. Existen ciertos bienes, por ejemplo la defensa nacional, cuyos beneficios se perciben en toda la geografía de un país. Consecuentemente, la forma conveniente de proveer esta clase de bienes es a través de un gobierno central. Por otra parte, hay bienes cuyos beneficios tienen incidencia en un lugar delimitado del territorio; ejemplos de esta categoría son: vivienda, salud y educación. Es necesario, por lo tanto, que unidades inferiores de gobierno sean quienes provean este tipo de bienes.

De este modo, la descentralización de actividades se argumenta en la provisión de bienes y servicios cuyo consumo está limitado a una jurisdicción determinada. A causa de preferencias y circunstancias particulares de cada distrito, la provisión descentralizada incrementa el bienestar económico, por encima de lo que resultaría en un régimen de provisión centralizada uniforme (Oates, 1999).

No obstante, en un mundo de información perfecta, sería plausible que un planificador central benevolente pudiese proveer bienes públicos diferenciados a las distintas comunidades, de manera de maximizar el bienestar social. Sin embargo, sería realista introducir ciertas imperfecciones o asimetrías en la información. Consecuentemente, los gobiernos locales al estar más cerca geográficamente y en mayor contacto con los habitantes de su jurisdicción, poseen un conocimiento más acabado de sus preferencias y costos de servicios; circunstancia que difícilmente un gobierno central pueda alcanzar.

Asimismo, existen presiones políticas, así como restricciones constitucionales o legales que limitan la capacidad de gobiernos nacionales de proveer altos niveles de servicios públicos en algunas jurisdicciones (Oates, 1999)

Por lo tanto, estas restricciones tienden a requerir cierto grado de uniformidad en las directivas centrales.

El teorema de la descentralización de Oates (1972), basado en la eficiencia económica, establece una presunción en favor de la descentralización en la provisión bienes públicos con efectos localizados en comunidades.

Teorema de la descentralización

"...in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than in any single,

uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions" (Oates, 1972).⁵

En este apartado se desarrollará un modelo simple con dos jurisdicciones iguales. La población en cada una de ellas es $N_i = N/2$. Asimismo, cada comunidad presenta gustos homogéneos en su interior.

Se supone que el gobierno se comporta de manera benévola. No existen transferencias intergubernamentales, como así tampoco posibilidad de endeudamiento.

A modo de simplificar el análisis, suponemos dos conjuntos de bienes: uno de bienes privados (C) y el restante de bienes públicos (G). El precio de los bienes públicos es P_g y el de los privados es la unidad. Las jurisdicciones locales actúan como competidores perfectos. Por su parte, los individuos poseen un ingreso exógeno (Y).

Por el momento se estudiará el problema que tiene un gobierno local para la determinar una canasta de bienes para sus habitantes.

La función de utilidad viene dada por:

$$U = U(c, G) \quad (1.1)$$

La misma posee las propiedades usuales de buen comportamiento: utilidades marginales positivas ($U_i > 0$) y cuasiconcavidad.

Los individuos utilizan su ingreso en la compra de ambos tipos de bienes. Cada uno destina un monto h a la financiación del bien público. Por lo tanto,

$$c = Y - h \quad (1.2)$$

⁵ "...en ausencia de ahorros de costo por la provisión centralizada de un bien [público local] y de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de beneficio siempre será al menos tan alto (y en general será mayor) si los niveles de consumo Pareto-eficientes son provistos en cada jurisdicción en lugar de en una única jurisdicción, con un nivel de consumo uniforme a lo largo de todas las jurisdicciones."

La recaudación de impuestos es justamente aquella que permite solventar la provisión del bien público:

$$T = P_g G \quad (1.3)$$

De este modo,

$$Nh = P_g G \quad (1.4)$$

El problema al que se enfrenta el gobierno vendrá dado por:

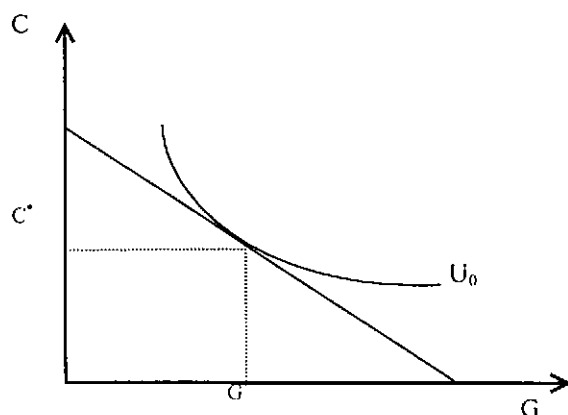
$$\underset{G}{\text{Max}} U(Y - P_g G / N, G) \quad (1.5)$$

De las condiciones de primer orden obtenemos:

$$U_g / U_c = P_g / N \quad (1.6)$$

Esta expresión indica la condición “samuelsoniana” de eficiencia, donde las tasas marginales de sustitución entre bienes públicos y privados se igualan a la tasa marginal de transformación. La misma está representada por la figura 1.1.

FIGURA 1.1

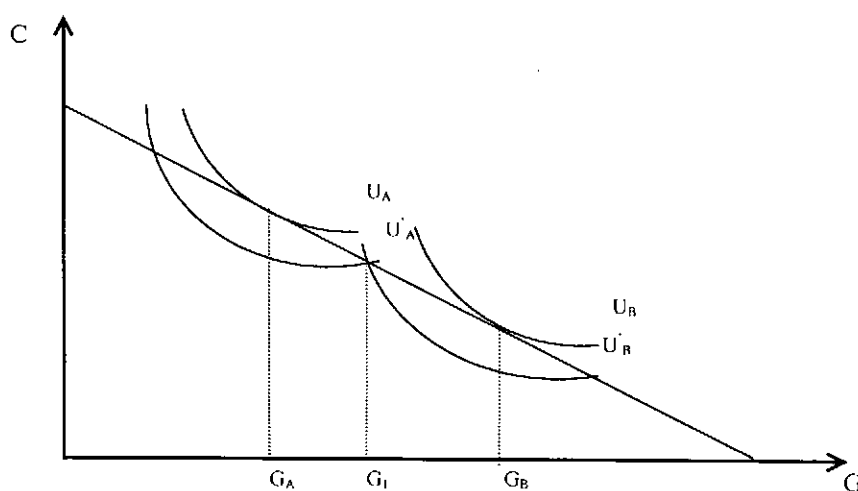


A partir de las CPO puede obtenerse, mediante el teorema de la función implícita la función de demanda por el bien público. Este depende del precio de la unidad del bien (P_g), del tamaño de la población (N) y del ingreso individual Y :

$$G^* = G(p_g, N, Y) \quad (1.7)$$

Procederemos a realizar un análisis que evaluará la conveniencia de la descentralización en multiniveles de gobierno. Para ello, incorporamos dos comunidades (A y B). La función de utilidad de la comunidad A es intensiva en el bien Privado, mientras que la de la restante es intensiva en el bien público. Si la provisión del bien público estuviera a cargo del gobierno central, el mismo debe proveerlo de manera uniforme a las dos comunidades. Esta situación es ilustrada en la figura 1.2.

FIGURA 1.2



Para minimizar la pérdida de bienestar de los individuos el gobierno central provee el nivel de gasto público G_1 . Con él, el nivel de utilidad de los individuos de la comunidad A es U^A , en tanto que los habitantes de la comunidad B obtienen una utilidad de U^B . Sin embargo, si cada gobierno local proveyera individualmente el bien público, los individuos recibirían U_A y U_B respectivamente, donde claramente están en una situación mejor.

La pérdida de bienestar por proveer el bien de manera centralizada será más elevada, cuanto mayor sea la divergencia en las preferencias de los habitantes de las dos comunidades.

Por lo tanto, en este modelo simplificado, donde no existen ahorros de costos por la centralización, se aboga por la idea de la conveniencia de los gobiernos multinivel.

En la práctica existen algunas dificultades, las cuales es necesario destacar. Derivado del punto anterior se puede afirmar que al haber bienes con beneficios locales o regionales, es deseable tener una estructura con varios niveles de gobierno. Sin embargo los Estados proveen gran cantidad de bienes y el alcance territorial de los mismos difícilmente será igual. Por lo tanto, una vez fijados los límites de un distrito, existirán bienes cuya prestación no coincidirá necesariamente con los límites del mismo. Este resultado arrojaría una pérdida de eficiencia si parte de los beneficios de un bien producidos por una localidad se derraman sobre jurisdicciones territoriales lindantes. Asimismo, un distrito podría prestar un nivel de servicios superior al óptimo social si parte de la incidencia de los tributos provinciales es soportada por otra región. En este sentido, Olson (1969) señala que la función de producción descentralizada sólo será eficiente cuando se verifique la correspondencia entre el territorio de la administración que produce y el área geográfica en que se experimentan los beneficios.

Para salvar estas fallas se podrían celebrar arreglos interjurisdiccionales de manera de lograr una compensación pecuniaria que corrija las externalidades o elevar a un nivel superior de gobierno la prestación del servicio que provoca derrames entre las distintas comunidades.

Otro problema, es el relacionado con la existencia de economías a escala en la provisión de ciertos bienes. Debido a los costos fijos, prestar un servicio a una mayor porción del territorio tiene aparejado la reducción de los costos unitarios.

Si bien estas dificultades implicarían la conveniencia de la provisión del servicio en niveles superiores de la estructura de gobierno, hay un efecto que opera en sentido contrario: los costos de transporte. En un territorio extenso, los mismos pueden más que compensar los anteriores argumentos en favor de la centralización.

ii) Distribución

Usualmente se justifica la intervención del sector público en una economía de mercado con el fin de modificar la distribución resultante de la renta. Se busca atenuar o hacer desaparecer las desigualdades, inaceptables para la sociedad. La literatura sobre federalismo fiscal establece que el gobierno central sería la jurisdicción adecuada para ejercitar dicha función (Lagos Rodríguez, 2000).

El sector público realiza la distribución mediante gastos de consumo y transferencias dirigidas a los grupos de población con menor renta, y en el establecimiento de un sistema tributario progresivo. La existencia de un sistema impositivo con estas características a nivel nacional, al redistribuir ingresos entre individuos, tiene como consecuencia la redistribución regional de los mismos. Las regiones más prósperas estarán compuestas en mayor proporción con individuos de rentas más elevadas. De este modo, contribuirán proporcionalmente más. Por el contrario, las regiones más rezagadas tendrán menor proporción de individuos de altos ingresos y consecuentemente aportarán una proporción menor de recursos al gobierno.

En referencia a este último punto, se sostiene que de ser los gobiernos locales los responsables de la función de distribución, se podría distorsionar la asignación de recursos productivos y la localización de los individuos y las empresas. Se incentivaría la huida de los factores gravados a otras jurisdicciones. Asimismo, se fomentaría que la decisión de localización se adoptase conforme a criterios fiscales y no a razones de eficiencia económica.

Por otro lado, programas de gasto de tipo redistributivo también tendrán incidencia en la redistribución regional. El impacto será mayor en las regiones de menor desarrollo, donde existiría en proporción una mayor cantidad de beneficiarios.

Por su parte, Casahuga Vinardell (1982) considera que la descentralización provocaría la falta de eficiencia asignativa dinámica, dado que las transferencias interregionales de renta obstaculizan la movilidad de los factores de producción, en especial del trabajo, hacia las zonas de mayor desarrollo, disminuyendo el crecimiento global de la economía. Se plantearía un conflicto de objetivos entre la equidad a corto plazo y la eficiencia a largo plazo.

Otro argumento que aboga por la centralización, sostiene que la descentralización de la política distributiva genera que cada región tome decisiones que atañen sólo a sus residentes, ignorando los efectos positivos y negativos sobre otras jurisdicciones. La presencia de este tipo de externalidades conduce a una distribución subóptima que justifica el uso de transferencias condicionadas por parte del gobierno central que posibiliten que esos efectos externos sean internalizados por las distintas regiones.

No obstante lo anterior, existen razones que apoyan la participación de los niveles inferiores de gobierno en la política redistributiva. Debido a la proximidad con sus individuos, los gobiernos locales gozan de menores costes de información y transacción. Poseen menores dificultades en conocer sus preferencias. Esta circunstancia permitiría a las autoridades locales asumir políticas de redistribución propias que les permitiesen explotar sus ventajas en términos de información, por ejemplo, a través de transferencias en especie.

Debido a las anteriores consideraciones, se sostiene que la función redistribución debe descansar principalmente en el nivel superior de gobierno.

Modelo de centralización y descentralización fiscal en la redistribución: iniquidades y transferencias territoriales

En este apartado se presenta un modelo de distribución fiscal de recursos, desarrollado en Porto (2000), en un contexto de iniquidades territoriales entre regiones.

Se suponen dos regiones disímiles sólo en cuanto a su nivel de ingreso. En una primera instancia, se va a establecer un gobierno nacional que cobra un impuesto al ingreso con una alícuota proporcional t_u y realiza una gasto per cápita (g) uniforme en ambas regiones. A modo de simplificar el análisis, se supone una función de utilidad, de todos los individuos, lineal en el consumo del bien privado (c) y en el consumo per cápita del bien público (g). Por su parte, los precios están normalizados a 1.

$$U = U(c, g) = c + g \quad (1.8)$$

El presupuesto nacional per cápita está dado por la siguiente ecuación:

$$g = t_u \cdot Y_u \quad (1.9)$$

Donde Y_u es el ingreso per cápita nacional, formado por los ingresos de la región de altos ingresos (R) y la de bajos ingresos (P): $Y_u = \frac{Y_R + Y_P}{2}$

Luego de reemplazar (1.9) en (1.8), se obtienen las siguientes funciones de utilidad indirecta:

$$V_R = (1 - t_u) \cdot Y_R + t_u \cdot Y_u \rightarrow V_R = Y_R + t_u \cdot (Y_u - Y_R) \quad (1.10)$$

$$V_P = (1 - t_u) \cdot Y_P + t_u \cdot Y_u \rightarrow V_P = Y_P + t_u \cdot (Y_u - Y_P) \quad (1.11)$$

Dado que $Y_R > Y_u > Y_P$ el gobierno nacional está redistribuyendo ingresos desde la región rica a la pobre.

Se dejan atrás el esquema de un gobierno central y se supone ahora una descentralización en materia de tributos y egresos. En términos del modelo, ambos niveles de gobierno son igualmente eficientes en el desempeño de sus funciones.

En este caso no hay ningún mecanismo que corrija las disparidades fiscales entre regiones, por lo que la utilidad indirecta será igual al ingreso per cápita en cada jurisdicción.

$$V_R = (1 - t_R) \cdot Y_R + t_R \cdot Y_R \rightarrow V_R = Y_R \quad (1.12)$$

$$V_P = (1 - t_P) \cdot Y_P + t_P \cdot Y_P \rightarrow V_P = Y_P \quad (1.13)$$

Al pasar de un régimen centralizado a uno descentralizado, las regiones obtienen pérdidas o ganancias según como se vean afectadas por la redistribución de recursos efectuada por el gobierno central. Las mismas pueden ser determinadas por las diferencias que surgen de las ecuaciones (1.10) y (1.12) para la región de bajos ingresos y (1.11) y (1.13) para la de altos ingresos.

$$\Delta V_i = V_C - V_D = t_u \cdot (Y_u - Y_i) \quad i = R, P \quad (1.14)$$

Como puede apreciarse, de la ecuación anterior y dado que $Y_R > Y_u > Y_P$, la región rica es quien se ve perjudicada por la descentralización en el monto $t_u \cdot (Y_u - Y_R)$, mientras que la pobre es beneficiada en $t_u \cdot (Y_u - Y_P)$.

La descentralización fiscal puede ser efectuada mediante ciertas restricciones del gobierno central a las jurisdicciones. Por ejemplo, supongamos un esquema

donde las regiones deben proveer el mismo nivel de gasto público que hubiese brindado el gobierno Nacional ($t_u \cdot Y_u$). La región de altos ingresos podrá disminuir la alícuota impositiva, mientras que la de bajos ingresos deberá elevarla para proveer el mismo nivel de gasto.

En este caso, la función de utilidad indirecta queda determinada de la siguiente manera:

$$V_i = (1 - t_{iu}) \cdot Y_i + t_{iu} \cdot Y_u \rightarrow V_i = Y_i \quad i = R, P \quad (1.15)$$

En un régimen alternativo, el gobierno central puede imponer que las alícuotas impositivas no difieran entre regiones y sean iguales a la del nivel centralizado. Consecuentemente, cada una de las jurisdicciones deberá proveer un nivel gasto público de modo de cumplir con su restricción presupuestaria. En este caso, puesto que los ingresos son disímiles entre regiones, los niveles de gasto también lo serán. La función de utilidad indirecta es denotada por la expresión:

$$V_i = (1 - t_u) \cdot Y_i + t_u \cdot Y_i \rightarrow V_i = Y_i \quad i = R, P \quad (1.16)$$

De este sencillo modelo pueden derivarse importantes conclusiones. En presencia de discrepancias territoriales en cuanto a los niveles de ingresos, un sistema centralizado redistribuye ingresos de manera automática desde las regiones de altos ingresos a la de bajos. A su vez, la redistribución será mayor cuanto mayor sea el gasto que proveerá el gobierno nacional y mayores sean las diferencias de ingresos entre jurisdicciones.

En caso de que existiera una descentralización de tributos y erogaciones, con la restricción de proveer el nivel gasto público que se hubiera proveído centralizadamente, la región pobre debería elevar su alícuota impositiva, mientras que la rica podría disminuirla. Si en cambio la restricción fuese mantener la alícuota que se hubiera establecido centralizadamente, la región de bajos ingresos debería disminuir el gasto público, mientras que, por su parte, la de mayores recursos podría incrementarlo.

iii) Estabilización

Como se mencionó previamente, los gobiernos tienen como función propugnar por la estabilización de la economía. Para ello, persiguen múltiples objetivos intermedios: el mantenimiento de niveles altos de empleo y producción, una razonable estabilidad de los precios, la solidez de las cuentas con el exterior y un grado aceptable de crecimiento económico (Musgrave y Musgrave, 1994). La literatura sostiene que deben ser los gobiernos centrales los responsables de atenuar los efectos cíclicos de las economías. Esta función es llevada a cabo a través del uso de las políticas monetaria y fiscal y de la utilización del crédito público.

En este sentido, Stevens (1993) destaca el escaso o nulo impacto de la función estabilizadora en un nivel diferente al del gobierno central. Argumenta que los gobiernos subnacionales encontrarían inútil involucrarse en políticas de este carácter dado que sus límites jurisdiccionales no serían obstáculo al movimiento de mano de obra o a las corrientes de capital, y menos aún, a las compras de bienes y servicios.

Los gobiernos locales, en general, al tener limitaciones para endeudarse y estar imposibilitados de la emisión de dinero, presentan mayores dificultades para la financiación de sus déficits. Por este motivo, están atados a un comportamiento procíclico, teniendo que reducir sus erogaciones en períodos de recesión y expandirlas sólo en períodos de auge económico. Otro argumento en contra de la descentralización de la función estabilización son los elevados costos de coordinación que tendrían que incurrir si la responsabilidad cayera en numerosos gobiernos locales.

Por otra parte, toda medida fiscal produce efectos sobre la demanda que repercutirán en otras economías, es decir, trae aparejada la existencia de externalidades. Más allá de esta pérdida de eficiencia, los gobernantes locales no poseerán los incentivos adecuados para llevar a cabo una política de estabilización. Esto se debe a que, por un lado, las autoridades de los gobiernos subnacionales enfrentan el costo pleno de las medidas de política que emprenden, por otro, los beneficios de las mismas se derraman sobre las regiones lindantes.

Un argumento en contrario fue desarrollado por Spahn (1997). Según éste, la existencia de ciclos locales puede requerir de la intervención de los gobiernos subnacionales en la estabilización de la economía. No obstante, dichos shock suelen ser menos violentos con lo cual, si bien no se descarta un rol a los gobiernos locales en la estabilización macroeconómica, los gobiernos nacionales deben tener una responsabilidad primaria.

Al igual que con la rama distribución, la doctrina sostiene que la actividad estabilizadora del sector público debe recaer sobre el nivel superior de gobierno.

1.3.2 Provisión de bienes y servicios públicos y tamaño de la población

Una cuestión relevante en un sistema estructurado verticalmente, donde conviven un gobierno central y distintas jurisdicciones de gobierno local, es cómo se determina, desde el punto de vista de la eficiencia económica, el tamaño óptimo de estas últimas. Dicho de otra manera, es importante determinar cuál debería ser el grado de descentralización/centralización en la provisión de los distintos bienes y servicios públicos.

El marco teórico que define la forma en que se establece la provisión de bienes públicos por comunidades, fue desarrollado por James Buchanan a través del trabajo seminal: "An Economics Theory of clubs" de 1965. A continuación se expone de manera sucinta las ideas centrales de esta teoría. Posteriormente, se exhibirá un modelo analítico ilustrativo, con la finalidad de facilitar el análisis. Seguido a él, se presentará un mecanismo para alcanzar el tamaño óptimo de las comunidades.

i) Teoría de los bienes clubes

La llamada "teoría de los clubes" identifica a una comunidad como un club, donde las personas se asocian de manera voluntaria y obtienen beneficios mutuos de compartir alguna de las siguientes características: costos de producción, cualidades de los miembros del grupo, ciertos bienes con beneficios excluibles (Sandler y Tschirhart, 1980).

Cornes y Sandler (1996) destacan el hecho de que la asociación a un club sea de naturaleza estrictamente voluntaria. En ese caso, los individuos perciben que

la ganancia neta de utilidad por pertenecer al mismo excede o es igual a la cuota social a pagar.

La aplicación de la teoría de los clubes permite limitar el comportamiento oportunista en el sentido de no financiar un bien público ("free-riding"), causa principal de la incapacidad del mercado para proveer este tipo de bienes. La no rivalidad de los bienes públicos incentiva a los individuos a no revelar sus preferencias. Sin embargo, el concepto de tamaño óptimo del club, compensa este problema. Cuanto más pequeño es el club, el juego de revelar las disposiciones de pago (de tipo dilema de prisionero) se transforma de juego competitivo en juego cooperativo (Laffont, 1993). Por un lado, el efecto del comportamiento de un "free rider" sobre los demás individuos es más notorio, lo que magnifica los incentivos para su detección y penalización. Por el otro, cuanto más pequeño sea el club más fácil resultará la identificación tecnológica de dichos comportamientos.

El tamaño óptimo del club es función de la interrelación de dos factores: el costo y el beneficio per cápita del bien público. Por un lado los costos medios son inferiores a medida que el tamaño del grupo aumenta (ya que los costos fijos pierden peso en el costo total del bien). Por otro, cuantos más individuos gozan del bien, la utilidad por persona proveniente del consumo del mismo, comienza a disminuir (consecuencia de los costos de congestión del bien). De no existir esta disminución en el beneficio, todos los bienes públicos deberían ser provistos de manera centralizada. Esta apreciación es justificada por el hecho de que al aumentar la población que goza del bien, el beneficio individual permanecería invariable, mientras que los costos disminuirían indefinidamente. El modelo original de Buchanan (1965) supone individuos idénticos con iguales objetivos.

Por otro lado, si los individuos difieren en sus preferencias por la composición de su presupuesto entre bienes públicos y privados, la existencia de gobiernos locales permitiría una amplia oferta de canastas de bienes. De esta manera, una comunidad con fuertes favoritismos por los bienes públicos podrá votar un presupuesto con mayor cantidad de bienes públicos en detrimento de los privados. Por su parte, una comunidad con fuertes preferencias por los bienes privados elegirá un presupuesto más reducido, con la posibilidad de sufrir una menor presión tributaria.

El tamaño óptimo de la comunidad será aquel donde el número de miembros y el nivel de servicios satisfagan simultáneamente la condición de igualdad entre el costo marginal de la provisión del bien y el beneficio marginal del consumo del mismo.

ii) Modelo básico de bienes clubes

Aquí se presenta un modelo básico de Clubes homogéneos, desarrollado en Cornes y Sandler (1996). Se asume la existencia de dos bienes: un bien club (x) y el resto, un bien privado (y). Los miembros son homogéneos en el sentido de que poseen iguales preferencias y dotaciones. La función de utilidad del miembro representativo esta dada por:

$$U^i = U^i(y^i, X, s) \quad (1.17)$$

Donde y^i es el consumo individual del bien privado, X es el consumo del bien club y s es la cantidad de los miembros. Dado que la tasa de utilización del bien club es la misma para todos los miembros, entonces $x^i = X$ para cada uno de ellos. Donde x^i es la tasa de utilización individual y X es el tamaño del club. La función de utilidad se asume que cumple las condiciones de buen comportamiento: es creciente en cada uno de los bienes, cuasiconcavidad, y dos veces continua y diferenciable. La utilidad marginal derivada de la admisión de un individuo más al club es positiva cuando la cantidad de miembros es baja. Una vez que aparece el problema de la congestión la utilidad marginal de seguir incorporando miembros se vuelve negativa. Por lo tanto habrá un valor de $s = \bar{s}$ donde la congestión genera una disminución en la utilidad de los individuos al incorporar un nuevo individuo.

$$U_s^i = \frac{\partial U^i}{\partial s} > 0 \quad \text{para } s < \bar{s} \quad \quad U_s^i = \frac{\partial U^i}{\partial s} < 0 \quad \text{para } s > \bar{s}$$

Cada miembro maximiza su utilidad sujeto a la restricción de recursos:

$$F^i(y^i, X, s) = 0 \quad (1.18)$$

La restricción presupuestaria es función de los dos bienes y de la cantidad de miembros del club. Como es usual $\frac{\partial F^i}{\partial y^i} > 0$ y $\frac{\partial F^i}{\partial X} > 0$. Dado que los costos del club

son solventados igualmente por todos los individuos, el aumento en el número de miembros genera una reducción de aportes para cada uno de ellos. Esto es:

$$\frac{\partial F^i}{\partial s} < 0.$$

La cuota o precio para pertenecer a un club es C/s , donde C es el costo total del bien compartido.

De esta manera, el individuo representativo maximiza (1.17) sujeto a (1.18):

$$L = U^i(y^i, X, s) + \lambda \cdot F^i(y^i, X, s) \quad (1.19)$$

de las condiciones de primer orden (CPO) de este problema obtenemos:

$$TMS_{xy}^i = TMT_{xy}^i, \quad i = 1, \dots, s \quad (1.20)$$

$$TMS_{sy}^i = TMT_{sy}^i, \quad i = 1, \dots, s \quad (1.21)$$

Asimismo, se asume que se cumplen las condiciones de segundo orden (CSO).⁶

La ecuación (1.20) se denomina ecuación de provisión, indica que para cada individuo la tasa marginal de sustitución en el bien club y el bien privado debe ser igual a la tasa marginal de transformación de los mismos. Esto significa que los miembros igualan el beneficio marginal al costo marginal de pertenecer al club.

La condición de membresía está representada por la ecuación (1.21). El individuo representativo iguala la tasa marginal de sustitución entre el tamaño del grupo y el bien privado con la asociada tasa marginal de transformación. De esta manera, se igualan el beneficio marginal y el costo marginal de incluir a un miembro más. Los beneficios marginales son usualmente negativos debido al problema de congestión. Por su parte, los costos marginales son positivos, consecuencia de que los socios comportan los costos fijos entre más individuos. Por lo tanto, si esa expresión no se cumpliera con igualdad un miembro debería ser incorporado ($TMS > TMT$) o expulsado ($TMS < TMT$) para cumplir con la condición de eficiencia.

⁶ El hessiano orlado de las derivadas parciales de segundo orden es definido positivo.

Para clarificar el análisis, introducimos una función específica de restricción de recursos, F^I :

$$I = y + \frac{C(X,s)}{s} \quad (22)$$

Donde I es el ingreso del individuo, el bien privado tiene precio unitario, el costo del bien público es $C(\cdot)$. En este caso, los costos del club aumentan con la cantidad del bien a proveer y el número de miembros. Como se puede apreciar de (1.22) el costo del bien club está dividido por s , lo que implica que todos los socios contribuyen de igual manera a su financiamiento.

Por lo tanto, el problema resultante queda planteado de la siguiente manera:

$$L = U(y, X, s) + \lambda \left(I - y - \frac{C(X,s)}{s} \right) \quad (1.23)$$

$$\frac{\partial L}{\partial y} = U_y - \lambda = 0 \quad (1.24)$$

$$\frac{\partial L}{\partial X} = U_x - \lambda \left(C_x \cdot \frac{1}{s} \right) = 0 \quad (1.25)$$

$$\frac{\partial L}{\partial s} = U_s + \lambda \left(-C_x \cdot \frac{1}{s} + C(\cdot) \frac{1}{s^2} \right) = 0 \quad (1.26)$$

$$\frac{\partial L}{\partial s} = I - y - \frac{C(X,s)}{s} = 0 \quad (1.27)$$

Como anteriormente, se supone el cumplimiento de las condiciones de segundo orden. De las expresiones (1.25) y (1.24) se obtiene la condición de provisión:

$$TMS_{xy} = \frac{U_x}{U_y} = \frac{C_x}{s} \quad (1.28)$$

Una vez más, esta condición indica que la tasa marginal de sustitución entre los dos bienes es igual al costo marginal individual de provisión.

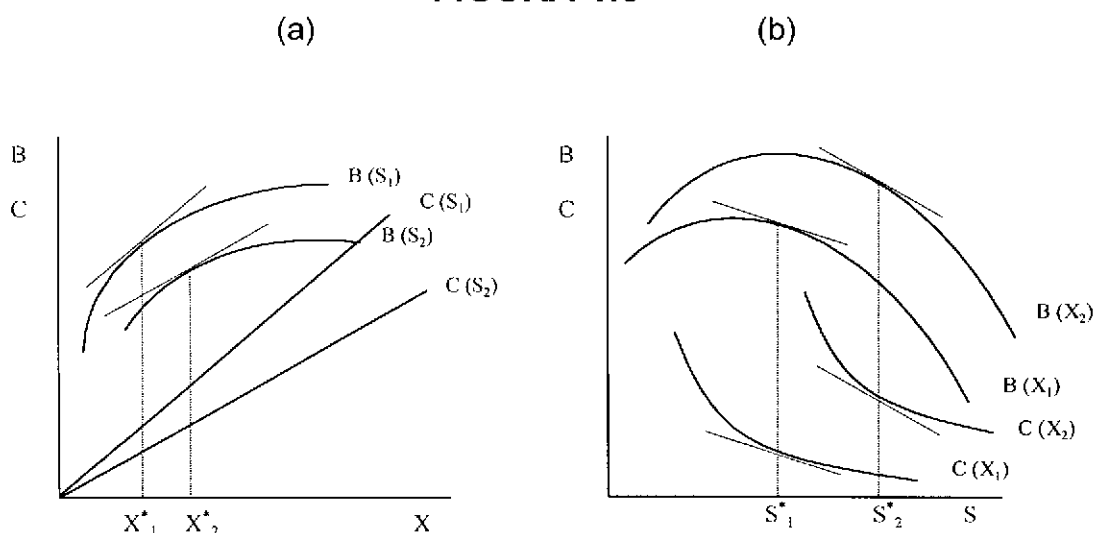
La condición de optimalidad en la cantidad de miembros se obtiene a través de las expresiones (1.26) y (1.25):

$$TMS_{sp} = \frac{U_x}{U_y} = (s \cdot C_s - C(\cdot)) \cdot \frac{1}{s^2} \quad (1.29)$$

Como puede apreciarse debe cumplirse la igualación entre la tasa marginal de sustitución y el costo marginal de incrementar el número de socios. La admisión del último miembro eleva la cuota en C_s/s (el costo puede aumentar por mayores gastos de mantenimiento) y la reduce en $(-C(\cdot)/s^2)$ (más individuos entre los cuales compartir los costos).

A continuación se expone un análisis gráfico del modelo:

FIGURA 1.3



Para simplificar el análisis asumimos que se produce bajo condiciones de rendimientos constantes a escala, por lo tanto el costo marginal es constante. La Figura 1.3(a) presenta la elección de provisión para dos cantidades distintas de socios ($S_1 < S_2$). El eje de las ordenadas mide el beneficio y costo per cápita, mientras que el de las abscisas mide la cantidad del bien compartido por los

miembros del club. Las curvas de beneficios presentan una forma cóncava al origen debido a la tasa marginal de sustitución decreciente. Los costos son lineales por la propiedad de la función de producción homogénea de grado uno. Como puede apreciarse de la figura, para la cantidad de miembros S_1 , el nivel óptimo de provisión está dado en X_1^* , donde las pendientes de las curvas de beneficios y costos son iguales, es decir, el punto en el cual se maximiza el beneficio neto. Para el nivel de socios S_2 , la curva de costos pivotea sobre el origen, permitiendo un costo menor para cada nivel de provisión del bien. Por su parte, los beneficios disminuirán para cada nivel de X debido al problema de congestión. En este caso, el nuevo nivel óptimo de provisión estará dado en X_2^* . De esta manera, se puede concluir que el aumento en la cantidad de socios está positivamente correlacionado con el tamaño óptimo del bien a proveer.

En la Figura 1.3(b) se lleva a cabo un ejercicio similar. En este caso, para cada nivel provisto del bien club se determina la cantidad óptima de miembros que maximiza el beneficio neto por persona. Al aumentar el nivel de X de $(X_1$ a $X_2)$, tanto las curvas de costos como las de beneficios se trasladan hacia arriba. Para un mismo nivel de S , la nueva curva de costos se hace más empinada, puesto que cada miembro debe soportar un costo mayor. La curva de beneficios se vuelve más plana, para cada nivel de S , debido a que los beneficios marginales decrecientes están amortiguados por la provisión de mayor cantidad del bien. Para cada nivel de S , la cantidad óptima de socios se dará donde las pendientes de los correspondientes costos y beneficios marginales se igualen: S_1^* para X_1 y S_2^* para X_2 .

iii) Mecanismo para alcanzar el tamaño óptimo

Debido a las características de no rivalidad en el consumo y al principio de no exclusión, independientemente de quien financie el bien público, todos los habitantes de una comunidad donde el mismo es provisto poseen el beneficio de consumirlo. De esta manera, no existen incentivos a revelar las preferencias por el bien, con lo cual es imposible determinar óptimamente la dimensión del club.

Un mecanismo para alcanzar el tamaño óptimo de una comunidad es desarrollado por Tiebout (1956). El mismo, contempla la relación entre tres factores: la movilidad de personas entre comunidades, la formación voluntaria de las mismas y la provisión eficiente de bienes públicos. La posibilidad de que los individuos

puedan moverse entre distritos produce una solución eficiente al problema de los bienes públicos locales. Los “consumidores- votantes” (como los llama Tiebout) se localizarán en los gobiernos locales que tengan una composición de bienes públicos y tributos más afines con sus preferencias. Cuanto mayor sea el número de comunidades y la varianza entre ellas, más cerca estarán los consumidores de alcanzar su posición de preferencia.

Además de la libre movilidad de individuos entre regiones, este modelo supone que los “consumidores votantes” están perfectamente informados, que existe una gran cantidad de gobiernos locales, que se carece de restricciones de empleo en las distintas comunidades, y que no existen externalidades en la provisión de bienes públicos entre las jurisdicciones. Asimismo, cada comunidad posee un tamaño óptimo y un gerente (“City Manager”) que persigue las preferencias del residente más antiguo. Finalmente, se asume que cada gobierno local con una dimensión inferior al tamaño eficiente busca atraer nuevos residentes, para disminuir los costos medios. El proceso inverso se produce cuando el tamaño es superior al óptimo. De este modo, los individuos “votando con los pies” logran un equilibrio eficiente en el sentido de Pareto: “Así como un consumidor es visto caminado hacia un mercado de bienes privados, donde los precios están fijos, lo ubicamos caminando hacia una comunidad donde los precios (impuestos) de los servicios que brinda la comunidad están fijos”. Ambos viajes llevan al consumidor al mercado. No hay manera de que el consumidor pueda evitar revelar sus preferencias en una economía espacial” (Tiebout, 1956).

Puede concluirse que el resultado de este modelo determinará la organización de comunidades con gustos relativamente homogéneos, donde la combinación de bienes públicos y privados se adaptará a las preferencias de los consumidores.

Sin embargo, el modelo de Tiebout no es una fiel descripción de la realidad. Los individuos no son perfectamente móviles, probablemente no exista una cantidad suficiente de comunidades de manera tal que cada consumidor pueda optar por una canasta que lo satisfaga de manera perfecta. A su vez, relajando el supuesto de la no existencia de economías en la provisión de bienes públicos entre gobiernos locales, se presenta alguna digresión que actúa en alguna medida en sentido contrario a la descentralización. Esto es, en casos en donde las economías y

deseconomías externas fueran suficientemente importantes, alguna forma de integración resultaría apropiada. A modo de ejemplo, se podría citar el servicio de inteligencia de policía.

Por otra parte, en contraposición al supuesto simplificador de homogeneidad dentro de las comunidades, se observa que existen grandes diferencias de ingresos, y por lo tanto diferentes deseos de niveles de provisión de bienes públicos (Rosen, 1995).

1.3.3 Teoría positiva del federalismo fiscal

Las exposiciones presentadas por la teoría normativa para la asignación de recursos han sido objetadas desde la óptica de la teoría "positiva". El dramático crecimiento del sector público a lo largo del siglo XX, generó gran inquietud en académicos y hacedores de política. La literatura ha relacionado esta problemática con la estructura vertical de los gobiernos. En particular, existe la presunción de que la elevada centralización de los Estados es responsable en buena medida de la expansión de los gobiernos.

Geoffrey Brennan y James Buchanan (1980) abarcaron el problema interpretando al sector público como un "Leviatán"⁷, una entidad monolítica, cuyo objetivo es maximizar el tamaño del presupuesto. De este modo, la descentralización es vista como un mecanismo que impone restricciones a la expansión del sector público.

En general, en relación con los niveles inferiores de gobierno, se ha argumentado que los gobiernos centrales al disponer del uso del crédito público y la emisión de dinero para la financiación de sus déficits efectúan un sobredimensionamiento del gasto.

La hipótesis de la existencia de un "Leviatán" ha sido testeada en diversos trabajos empíricos. Los resultados sobre la validez de la misma no han ido todos en la misma dirección (Oates, 1989).

⁷ La palabra proviene del latín "Leviathan", hace referencia a un monstruo marino, descrito en el libro de Job, que los Santos Padres interpretan moralmente como el demonio.

Oates (1972) intenta echar luz a la relación entre el tamaño del sector público y la centralización de la estructura fiscal de los Estados. El trabajo se efectúa mediante una muestra de 57 países, con datos de corte transversal. La medida del tamaño del gobierno es aproximada a través del ingreso fiscal como porcentaje del ingreso nacional. Se encuentra una relación inversa entre la dimensión del sector público y el grado de centralización. Este sorprendente resultado es explicado por el autor por el hecho que las naciones desarrolladas están caracterizadas por pequeños y centralizados gobiernos. No obstante, al controlar por el grado de desarrollo económico, incluyendo el ingreso per cápita como variable independiente, la asociación antedicha entre la centralización del gobierno y el tamaño del sector público desaparece.

Michael Nelson (1987) analiza, con datos para los Estados Unidos de 1978, los efectos de una mayor descentralización aumentando el número de gobiernos locales para una población dada. Los resultados arrojan que la mayor descentralización eleva la competencia entre gobiernos subnacionales. El trabajo presenta robusta evidencia de que la centralización está asociada positivamente con un mayor nivel de gasto público.

Por su parte, Zax (1989) no rechaza la hipótesis del “Leviatán”. El tamaño del gobierno es medido en términos del presupuesto agregado de todos los gobiernos locales dentro de un condado como porcentaje del ingreso del condado. Utiliza una muestra de 3000 observaciones de condados de los Estados Unidos y encuentra una significativa relación entre su medida de centralización y el tamaño del gobierno.

Forbes y Zampelli (1989) utilizan como variable dependiente el presupuesto del condado como porcentaje del ingreso. Su estudio intenta captar los efectos de la competencia inter-condado en el tamaño de los condados en Estados Unidos. Los autores arriban a que cuantos más condados existen en un área metropolitana, mayor es el tamaño del condado. Un resultado diametralmente opuesto al que pregona la visión del Leviatán.

1.3.4 Teoría política del federalismo

Además de los argumentos que, por cuestiones de eficiencia económica, abogan en favor de la descentralización, existe otro tipo de argumentos más

relacionados con cuestiones políticas que también justifican la existencia de Estados federales.

Aunque el federalismo no es esencial para la democracia (existen sistemas unitarios que son democráticos), los principios vinculados a los sistemas federales están directamente conectados con aquellos que constituyen las bases de un sistema democrático. Entre estos principios están la división y separación de poderes (horizontal y vertical), y la descentralización de políticas. A continuación se enumeran una serie de argumentaciones llevadas a cabo desde el campo de las ciencias políticas y de la economía que justifican la existencia de sistemas de gobierno federales basados en consideraciones de tal índole.

i) Sistema de pesos y contrapesos

La existencia de niveles de gobierno superpuestos sirve como mecanismo de control al gobierno federal. Uno de los principales temores al sancionarse la Constitución estadounidense de 1787, era que la centralización del poder en el gobierno federal, pusiera en peligro la libertad de los individuos. Por ello, la Constitución estadounidense, creó mecanismos que tienden a evitar este problema. Madison, en el *Federalista*,⁸ explica que la existencia de Estados subnacionales genera uno de los contrapesos necesarios para evitar un gobierno central autoritario. La existencia de distintos niveles de gobierno con funciones específicas, y con una ingeniería institucional que proporcione los medios para vetar decisiones de otros, permite que los diferentes gobiernos se controlen entre ellos.

El argumento precedente es denominado por Weinstock (2001) como “el argumento de la libertad”. Según el autor, en todo gobierno existe un peligro potencial para la libertad individual, y por ello, se considera que la multiplicación de instancias gubernamentales favorece la libertad individual al limitar el accionar absolutista del Estado.

⁸ Citado en Rossiter (1961)

ii) Participación política

Desde Aristóteles, los teóricos políticos han argumentado que el simple hecho de la participación política mejora la calidad de vida de las personas. Por participación política se entiende toda acción de los ciudadanos encaminada a lograr un impacto en la toma de las decisiones políticas.

Los sistemas federales al generar una mayor cantidad de ámbitos para la participación política, aumentan también el número de intereses políticos al alcance de los ciudadanos, lo que facilita el desarrollo de una ciudadanía activa (Weinstock, 2001). A su vez, tal participación de los ciudadanos logra modificar la agenda de cuestiones a tratarse, para que ésta coincida con los intereses sociales, aumentando así la utilidad directa que se obtiene de las políticas o proyectos que emprenda el gobierno, generando un mayor control social, y mejorando la calidad del bien o servicio otorgado por el gobierno. Por otro lado, contribuye a generar una cultura política democrática, cambiando la manera en que los ciudadanos se relacionan con las instituciones y los agentes públicos.

Porto (1999) resume los beneficios derivados de la participación política en tres categorías:

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

iii) Estados subnacionales como arenas para la innovación

Los Estados subnacionales tienen la capacidad de adoptar una enorme variedad de políticas que respondan a las necesidades y diferencias culturales de la

población local. A veces, los Estados subnacionales son denominados “laboratorios de políticas”. Programas innovativos y políticas públicas, desde reformas educativas o en los sistemas de salud, han comenzados en los Estados subnacionales⁹.

En dicho sentido, Kincaid (2001) señala que la multiplicación de instancias gubernamentales genera una mayor competencia entre estas, y por tanto una mayor experimentación e innovación de todos los sectores gubernamentales.

iv) Relación entre democracia y federalismo

El “renacimiento” del federalismo en América Latina a fines del siglo XX, esta indudablemente ligado a los procesos de reforma económica pro-mercado posteriores a la crisis de la deuda y al proceso de democratización que se produjo en paralelo. Desde un punto de vista teórico, este proceso de descentralización tuvo por objetivo reducir las ineficiencias asociadas tradicionalmente a los Estados centralistas autoritarios, y generar mayor responsabilidad fiscal y transparencia en el gobierno, aumentando simultáneamente la participación de minorías y de sectores que habían estado excluidos de la participación política.

Así, para algunos, el federalismo esta intimamente conectado con las prácticas democráticas, ya sea porque los gobiernos locales responden más a los intereses de los ciudadanos que los gobiernos centrales, o porque los mismos sirven como contrapeso a las intromisiones del gobierno central. La descentralización constituyó un punto central en las agendas del proceso de democratización, tanto de Argentina, como de Brasil. Otros autores son más cautos en su análisis, y ven al federalismo no como un arreglo que incrementa la eficiencia en la toma de decisiones políticas, sino como un orden constitucional que estructura las relaciones de poder entre actores regionales y centrales, es decir, no le asignan cualidades benéficas per se.

Un aspecto importante al estudiar la relación entre federalismo y democracia es la representación política. Los sistemas federales permiten combinar dos tipos de

⁹ Ejemplos en los Estados Unidos incluyen: la abolición de la esclavitud y expansión del voto a las mujeres y negros, que fueron adoptados primero por algunos estados, y posteriormente por el gobierno federal.

representación política, territorial (representación de los Estados subnacionales, por la cual, cada uno recibe igual número de representantes, más allá de su población) y poblacional (representación de los ciudadanos). Los sistemas federales siempre reflejan las tensiones entre estos tipos de representación. Las Cámaras Altas, por definición, tienden a sobrerrepresentar a las provincias más pequeñas. Pero el problema se ve agravado al estudiarse la representación en las Cámaras Bajas. Snyder y Samuels (2001) demuestran que la sobrerrepresentación ha sido utilizada históricamente en determinados países como un arma política por las elites regionales para asegurar su influencia en la toma de decisiones, generando un marcado sesgo rural-conservador en la representación en las cámaras bajas nacionales. En los sistemas federales, este sesgo se suma a la sobre representación en las cámaras altas.

1.4 COORDINACIÓN FINANCIERA EN UNA ESTRUCTURA FISCAL MULTINIVEL

1.4 Coordinación financiera en una estructura fiscal multinivel

La atribución de funciones y competencias fiscales a diferentes niveles de gobierno, plantea el problema de la distribución de recursos entre los mismos. En este sentido, es esencial establecer un mecanismo de coordinación financiera que rijan las relaciones entre los distintos niveles.

La primera cuestión a resolverse, es determinar si los ingresos de los Estados subnacionales deben provenir de fuentes propias o ajenas, es decir, quién es el responsable de recaudar los tributos, el gobierno nacional o los Estados provinciales. Pronunciarse a favor de la autonomía, representada por los recursos propios, o la dependencia fiscal, por los recursos ajenos, no es sino optar por un modelo concreto de reparto de poderes entre el gobierno central y los subnacionales, que van desde la separación completa, a la total dependencia de los recursos de origen nacional.

Así pues, la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias puede ser llevada a cabo mediante diferentes mecanismos, de los cuales los anteriormente mencionados son casos extremos. En algunas circunstancias, tales mecanismos tendrán implícitas transferencias de recursos entre distintos niveles.

En esta sección se llevará a cabo un repaso de los principales mecanismos reconocidos por la literatura respecto de la distribución de potestades impositivas (subsección 1.4.1), los criterios de evaluación de los mismos (subsección 1.4.2) y los principios normativos para la asignación de instrumentos tributarios entre los distintos niveles de gobierno (subsección 1.4.3). Se concluye con una sucinta descripción de los distintos tipos de transferencias (subsección 1.4.4).

Luego, en la sección siguiente (sección 1.5), se tratará especialmente uno de los mecanismos más difundidos y utilizados: el sistema de coparticipación federal de impuestos.

1.4.1 Enfoques alternativos para la asignación de potestades tributarias

La asignación de potestades tributarias, implica principalmente determinar qué impuestos corresponde recaudar al gobierno central y cuáles deben quedar en

manos de los gobiernos locales. Asimismo, requiere establecer el grado de autonomía que tienen los gobiernos subnacionales a la hora de estructurar sus propios impuestos.

Siguiendo a Petrei (1984), a continuación se describen distintos mecanismos de coordinación financiera que rigen el comportamiento de los componentes de la estructura de gobierno.¹⁰

En necesario destacar que los cinco mecanismos expuestos a continuación se presentan en estado “puro”, mientras que en la práctica suele verificarse una combinación de ellos.

i) Método concurrencia de fuentes

Este método implica no establecer restricción al uso, por parte de cada nivel de gobierno, de los distintos tipos de fuentes de recursos, ni al nivel de utilización efectiva de los mismos. Es por ello que es el sistema más simple. Por lo tanto, cada nivel, podría utilizar las mismas fuentes. La recaudación que obtiene, la aplica a la financiación completa de sus propias erogaciones. Por otra parte, cada uno establece su propio régimen legal independiente (fijando las bases imponibles, las alícuotas, etc. de cada tributo). Decide el tipo y nivel de prestación de cada servicio y de utilización de cada fuente de recurso; no se producen transferencias de fondos entre niveles de gobierno.

ii) Método separación de fuentes

Consiste en limitar el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos, no pudiendo un nivel de gobierno establecer los impuestos reservados en exclusividad a los otros. Dicha limitación puede realizarse por distintas vías: constitucional, legal o por acuerdo. Cada gobierno, decide dentro de sus recursos exclusivos, el nivel efectivo de utilización de cada uno de ellos. Asimismo, no hay transferencias de fondos entre niveles de gobierno. En este

¹⁰ Si bien los países presentan una estructura federal con varios niveles, para facilitar el análisis se hablará exclusivamente de dos niveles de gobierno: central y local.

esquema, en cada nivel debe coincidir el producido de las fuentes de recursos seleccionados, con su necesidad de fondos.

iii) Método cuotas adicionales

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

iv) Método de asignaciones

El gobierno central monopoliza en forma unificada la recaudación, pudiendo destinar una parte a asignaciones de fondos a los gobiernos locales. Dichas asignaciones pueden ser no condicionadas ("block grants"), o condicionales ("grants-in-aid). Sobre este método en particular se profundizará en la sección 3.3.

v) Método de coparticipación

Consiste en la unificación de la recaudación de un tributo o un grupo de tributos ("unión tributaria") en cabeza del gobierno central, con participación de los gobiernos locales de las recaudaciones obtenidas. Esta participación puede distribuirse entre los gobiernos locales con el criterio de "devolución", es decir, con relación a los montos recaudados en cada jurisdicción, o bien redistributivo. Sobre este método en particular se ahondará en la siguiente sección.

1.4.2 Criterios para la evaluación de los distintos mecanismos de coordinación financiera

Las distintas alternativas de coordinación financiera entre niveles de gobierno presentan virtudes y falencias según los objetivos que se deseen satisfacer. Para su

evaluación, al igual que lo hace Núñez Miñana (1994), consideran los siguientes: (i) autonomía fiscal de los gobiernos locales, (ii) responsabilidad fiscal, (iii) costos de recaudación, (iv) equidad territorial horizontal y (v) vertical, (vi) política fiscal conjunta, (vii) posibilidad de guerras tributarias y (viii) traslación territorial de las cargas.

i) Autonomía fiscal de los gobiernos locales

Una característica deseable de un sistema impositivo sería asegurar la máxima autonomía de los gobiernos locales en términos de sus decisiones fiscales. Dicha meta es alcanzada cuando el gobierno local puede decidir en forma totalmente independiente los tipos de recursos y el grado de utilización de cada uno de ellos, nos referimos concretamente a las bases imponibles y las alícuotas, así como la composición del gasto.

Los métodos de concurrencia de fuentes y separación de fuentes son los que aseguran una autonomía fiscal más amplia. El primero de ellos, tendría como limitación el uso excesivo que puede hacer el nivel central, que no dejaría opción práctica al gobierno local pese a su derecho teórico de utilización concurrente. En el restante, la autonomía fiscal de los gobiernos de niveles inferiores podría estar limitada por una definición demasiado restringida de las fuentes de recursos locales exclusivas. El método de cuotas adicionales condiciona aún más la autonomía local, pues el gobierno local únicamente fija las alícuotas adicionales, la restricción puede ser mayor si el gobierno central fija topes máximos para las alícuotas locales. Por su parte, en el método de coparticipación la autonomía fiscal queda restringida, ya que los recursos totales dependen de la política fiscal (definición de base imponible y de alícuotas totales para cada tributo unificado), si bien la distribución de los recursos entre gastos queda a decisión de los gobiernos locales. Finalmente, en el método de asignaciones la autonomía fiscal es mínima, especialmente si las mismas son condicionadas. En este caso extremo, las decisiones locales sobre la composición del gasto son exiguas y los niveles locales bien pueden visualizarse como organismos de ejecución descentralizados de decisiones tomadas a nivel de gobierno central.

ii) Responsabilidad Fiscal

Implica la necesidad de que el mismo nivel de gobierno que decide el monto y composición de las erogaciones, simultáneamente deba afrontar las consecuencias políticas de dicha decisión, a través de la fijación de tributos en la magnitud de las erogaciones aprobadas. Se supone que en caso contrario el Estado puede verse inducido al derroche, sea sobrestimando el nivel total de erogaciones, sea descuidando la necesidad de minimizar los costos de la provisión de determinado bien público.

La responsabilidad fiscal es completa en los tres primeros métodos, donde cada gobierno local debe aprobar la totalidad de los recursos requeridos para cubrir los gastos decididos. Por su parte, en los dos últimos, el de coparticipación y el de asignaciones, la posibilidad de falta de responsabilidad fiscal es elevada, puesto que los gobiernos locales efectúan erogaciones que no tienen como contrapartida recursos decididos explícitamente por cada uno de ellos.

iii) Costo de recaudación

Los gobiernos deben minimizar la pérdida de eficiencia, como consecuencia de la imposición tributaria. Por tal, debe entenderse los costos de recaudación incurrida por el fisco a través de personal, infraestructura, etc.; como así también aquellos soportados por los contribuyentes: tiempo, asesoramiento, requerimientos contables especiales, etc.

El costo de recaudación es muy elevado en el caso de la concurrencia de fuentes por la posible superposición vertical, entre niveles de gobierno, y horizontal, entre gobiernos locales para un mismo contribuyente que actúa en más de una jurisdicción local. Por otro lado, en el método de separación de fuentes desaparece la superposición vertical, aunque puede darse la horizontal. En el método de cuotas adicionales, la superposición es atenuada si la recaudación es independiente y desaparece si esta es unificada. Los métodos de coparticipación y de asignaciones tienen como virtud la eliminación de ambos tipos de superposiciones.

iv) Equidad territorial horizontal

Este concepto se refiere a que los contribuyentes en iguales condiciones, deben ser tratados de manera uniforme independientemente de su localización. Al decir de Buchanan (1950), lo que debe igualarse entre individuos de distintas provincias es el "residuo fiscal", esto es la diferencia entre los beneficios del gasto público recibidos por cada persona y su contribución al fisco. La ausencia de este principio puede alentar la migración de individuos y la relocalización de empresas a zonas de baja presión impositiva.

v) Equidad territorial vertical

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

El problema de la falta de equidad territorial, tanto horizontal como vertical, puede aparecer en los tres primeros métodos, debido a la existencia de tributos locales diferenciales entre jurisdicciones. Los dos últimos métodos no presentan este inconveniente.

vi) Política fiscal conjunta

La política fiscal influye en la redistribución del ingreso, estabilización de la economía, reducción de las disparidades económicas territoriales, etc. Por lo cual, dichas responsabilidades deben estar en manos del nivel superior de gobierno. Un mayor fortalecimiento de los recursos provinciales respecto a los nacionales, puede librar estas responsabilidades a la decisión de los gobiernos locales, debilitando al gobierno central en el desempeño de funciones que le son propias.

La política fiscal conjunta, se debilita en los métodos de concurrencia y separación fuentes, debido a que el nivel central no maneja la totalidad de la política fiscal por la coexistencia de decisiones autónomas de los gobiernos locales. Las posibilidades se amplían en el método de cuotas adicionales (especialmente si se pueden fijar topes máximos a las alícuotas locales) y en el de coparticipación con criterio devolutivo. Esta característica favorable se exacerba en el caso del método

de coparticipación con criterio redistributivo y alcanza su plenitud con el método de asignaciones.

vii) Guerras tributarias entre niveles locales

Una consecuencia no deseable de la descentralización impositiva, es la posibilidad de guerras tributarias entre distritos de un mismo nivel. La competencia entre provincias para atraer inversiones, puede llevar a una reducción de tributos que podría traer aparejado un importante costo fiscal.

Las guerras impositivas entre jurisdicciones son una posibilidad concreta en los métodos de concurrencia de fuentes, separación de fuentes y cuotas adicionales. Por su parte, esta posibilidad sería inferior en los últimos dos métodos.

viii) Traslación territorial de la carga tributaria

La posibilidad de traslación de la carga a contribuyentes residentes en otras provincias es una característica perniciosa de ciertos tributos locales. De este modo, se puede inducir a una elevada utilización de los mismos por parte de alguna jurisdicción, en detrimento de otra.

La posibilidad de traslación territorial de la carga impositiva es una amenaza cierta en el caso de los tres primeros métodos, mientras que para los métodos de coparticipación y asignaciones, este problema no presenta relevancia.

1.4.3 Principios para la asignación de instrumentos tributarios

Existe un cierto consenso en la literatura sobre los rasgos deseables que debería tener un sistema impositivo instaurado en una estructura vertical de gobierno. Se destacan: lograr una imposición global armónica o relativamente uniforme, evitar la exportación fiscal y reservar al gobierno central aquellos tributos de mayor incidencia estabilizadora y redistributiva (Musgrave, 1983).

Con respecto a la exportación fiscal, se han encontrado distintos argumentos potenciales de distorsión, debido a que las jurisdicciones individuales ignoran los efectos de sus decisiones fiscales sobre otras comunidades. Se puede mencionar: exportación de la carga tributaria y efectos de congestión, impactos en los niveles de

recaudación de otros distritos y efectos negativos en materia de equidad asociados generalmente a un sesgo regresivo de la incidencia impositiva (Gordon, 1983).

A continuación se expone un conjunto de prescripciones normativas inspiradas en Musgrave (1983). Las mismas, tienen por finalidad determinar la conveniencia de dejar en cabeza del gobierno central o delegar a los niveles inferiores de gobierno la responsabilidad de fijar y recaudar distintos tributos.

Los tributos que gravan bases altamente móviles deben recaer sobre los niveles superiores de la estructura vertical del estado. Con ello, se busca limitar la migración de los factores de producción entre localidades (Darby, Muscatelli y Roy, 2002). De otro modo, de ser los gobiernos subnacionales los encomendados de la administración de esta clase de impuestos, se podría distorsionar el patrón de localización regional de la actividad económica. Por lo tanto, es aconsejable asignarles a los gobiernos locales potestades tributarias en impuestos que gravan la riqueza no móvil, como es el caso del impuesto a la tierra. En este caso, el valor de las propiedades "descuentan" el impuesto. Esto significa que los costos y beneficios generados a los particulares por el gobierno local, se reflejarán al menos parcialmente, en el precio de los inmuebles. De este modo, por ejemplo, las propiedades que fueran fuertemente gravadas por un gobierno local tendrán menores precios.

Los impuestos utilizados con fines eminentemente redistributivos, altamente progresivos (como aquellos que gravan los ingresos personales y patronales), es aconsejable que sean fijados por el gobierno nacional. La asignación de estos instrumentos a gobiernos locales, podría generar, como fuera previamente mencionado, incentivos perversos al generar migraciones indeseadas entre jurisdicciones. Esta característica atentaría en parte con cualquier intento de redistribución del ingreso.

Aquellos gravámenes que atañen en mayor medida a preferencias de los consumidores, como es el caso del valor agregado o ventas, no deben estar en manos de los gobiernos locales. Si las tasas difieren entre jurisdicciones, se podría generar una distorsión que toma la forma de ineficiencia en la localización: los consumidores pueden ajustar su comportamiento de consumo asistiendo al distrito que le sea más "conveniente" desde el punto de vista impositivo (Oates, 1999).

En este sentido, los impuestos sobre el capital o su renta deberían recaer en cabeza del gobierno central. De otro modo, podrían devenir efectos distorsivos debido su alto grado de movilidad. Roger Gordon (1983) advierte sobre la posibilidad de "guerras tributarias" en gravámenes sobre este tipo de base imponible, si las políticas impositivas tienen su origen en los niveles inferiores de gobierno. Sostiene la conveniencia de establecer un impuesto uniforme a nivel nacional y luego redistribuir los recursos minimizando cualquier tipo de distorsión.

Los gobiernos de los estratos inferiores de la estructura vertical deben utilizar tributos que graven a las unidades económicas sobre la base del beneficio. Consecuentemente, los residentes de una comunidad financian los servicios públicos provistos por el gobierno de su jurisdicción, lo cual en principio no induciría incentivos distorsivos (Oates y Schawab, 1991). De este modo, por razones de eficiencia, tarifas o cargos a usuarios deben ser instrumentos predominantes de los gobiernos descentralizados.

En referencia a aquellos impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas a lo largo de las jurisdicciones de manera asimétrica, el nivel superior de gobierno debe mantener la potestad tributaria sobre los mismos. Así, los gravámenes sobre los recursos naturales deben estar centralizados, ya sea para mitigar los efectos de las disparidades geográficas o para prevenir distorsiones asignativas que resultarían de la imposición local de tales recursos.

Por otra parte, para evitar la "exportación de impuestos" entre regiones, es preciso que la potestad tributaria sobre aquellos impuestos que pudiesen generar externalidades, esté en cabeza del gobierno central. Si las decisiones tributarias llevadas acabo por una comunidad inciden sobre los residentes de otra, los funcionarios no estarían internalizando el costo de los servicios públicos y podrían generar una sobre provisión de bienes (McLure, 1967).

Gramlich (1984) sostiene que la descentralización impositiva puede generar una elevada complejidad burocrática. La administración de un sistema impositivo nacional puede ser llevada acabo a menores costos, lo que implicaría que sistemas fiscales locales financiados mediante transferencias serían más eficientes.

Debido a la argumentación precedente, en general se sugiere que la capacidad de ejercer potestades tributarias en cabeza del gobierno central es mayor que en materia de gasto público. A esto se agrega un argumento adicional en favor de la centralización en materia impositiva: la existencia de economías a escala en la administración tributaria. Esta característica se refiere tanto a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como a los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco.

Con estos argumentos y por lo expuesto en la sección precedente, se puede afirmar que la teoría normativa apunta, en términos generales, a una descentralización en materia de gastos y a una centralización en cuanto a la recaudación y diseño de tributos, razón por lo que es usual encontrar brechas fiscales entre niveles de gobierno. De este modo, se presentan superávits en los niveles superiores de gobierno y déficit en los niveles inferiores. Este complejo sistema interjurisdiccional exige el establecimiento de algún mecanismo de compensación entre los distintos actores.

1.4.4 Transferencias entre niveles de gobierno.

Una cosa es la asignación de potestades tributarias y otra la asignación o reparto de los recursos. La primera cuestión hace referencia a qué nivel de gobierno será el encargado de llevar a cabo la recaudación de cada impuestos. La segunda se refiere a cómo se distribuirán tales recursos, pudiendo coincidir o no quien recauda con quien dispondrá finalmente de los mismos.

Como se expresó, las necesidades de financiamiento de los niveles de gobierno subnacionales pueden ser superiores a su potencial recaudatorio. De esta manera, el total de recursos recaudados podrían ser insuficientes para cumplir con el total de sus erogaciones. Esta brecha debe ser cubierta con algún mecanismo compensatorio de transferencias verticales. Las mismas suelen ser clasificadas como condicionadas ("grants-in-aid") o no condicionadas ("block grants") según las restricciones impuestas sobre el destino de los fondos por el gobierno del nivel superior.

La teoría establece que las subvenciones condicionadas, deben ser destinadas donde la provisión de servicios locales genere beneficios a residentes de

otras comunidades. En este caso se utiliza el marco teórico "piguviano", donde se procura que los funcionarios incorporen los beneficios derramados a otras jurisdicciones en sus decisiones (Oates, 1999).

Las transferencias no condicionadas son el instrumento apropiado para lograr una nivelación entre regiones. Llevan de manera intrínseca razones de equidad. El objetivo es realizar transferencias desde regiones más prósperas a las más rezagadas. Estas subvenciones están basadas en una forma de igualación que mide la "necesidad fiscal" y la "capacidad fiscal de cada distrito". El resultado es el otorgamiento de fondos a aquellas jurisdicciones con mayores necesidades fiscales y más bajas capacidades tributarias. La redistribución de ingresos entre individuos es pensada como transferencias entre individuos de altos a bajos ingresos. En el caso de las transferencias de "igualación" intergubernamentales, se necesita una justificación basada en valores sociales. El problema que tiene este tipo de subvenciones es que paradójicamente pueden causar efectos no deseados sobre la distribución personal del ingreso: al distribuir ingresos desde regiones ricas a las pobres se está implícitamente redistribuyendo ingresos desde las personas pobres que viven en jurisdicciones ricas a individuos de altos ingresos que viven en comunidades pobres (Inman y Rubinfeld 1979).

A su vez, las transferencias no condicionadas pueden, según Break (1967), inducir a un problema de riesgo moral. Los gobiernos subnacionales para atraer inversiones pueden disminuir sus erogaciones y consecuentemente la presión tributaria, con el fin de que el gobierno central compense, a través de transferencias, el faltante de recursos para brindar el nivel de gasto público óptimo.

Además, la disociación de las responsabilidades en cuanto a las políticas de ingresos y erogaciones entre los distintos niveles de gobierno, puede generar efectos indeseables. Uno de ellos, es el denominado "fly-paper effect" con el consecuente sobredimensionamiento del gasto por parte de los gobiernos subnacionales. El mismo es tratado con mayor grado de profundidad en la siguiente sección.

1.5 EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

1.5 El sistema de coparticipación federal de impuestos

Los regímenes de coparticipación de impuestos surgen básicamente para solucionar dos problemas. El primero de los problemas está relacionado con los desequilibrios verticales (brechas fiscales) surgidas a raíz de las diferencias entre los gastos y los recursos en cada uno de los niveles de gobierno. Esto es, según la teoría normativa de las finanzas públicas, teniendo en cuenta consideraciones esencialmente de eficiencia, pueden surgir brechas fiscales que justificarían las transferencias entre niveles de gobierno (distribución primaria).

Por otro lado, los mencionados sistemas impositivos también pretenden resolver problemas de desequilibrios horizontales, surgidos como consecuencia de la existencia de disparidades en la distribución geográfica de los recursos.

A continuación se exponen sucintamente los principales fundamentos que justifican la existencia de un sistema de coparticipación desde las dos perspectivas arriba citadas. Finalmente, se presentan los principales problemas que la teoría suele atribuirle a este tipo de regímenes.

1.5.1 Desequilibrios verticales

Como se dijera anteriormente, la teoría suele recomendar que la estructura fiscal vertical del fisco se organice de manera tal que los gobiernos centrales terminen teniendo una mayor capacidad para recaudar ciertos tributos. Sin embargo, esta gran capacidad en materia de recaudación puede no corresponderse con la conveniencia en materia de gasto, de hecho, en general suele recomendarse que el mismo sea llevado a cabo por los niveles inferiores de gobierno.

Esta situación particular suele derivar en que las potestades tributarias del gobierno central terminen siendo mayores que las potestades en materia de gasto (ocurriendo lo contrario a nivel provincial).

Ahora, esta situación suele generar que los gobiernos subnacionales tengan dificultades financieras para cubrir la totalidad del gasto, generándose brechas fiscales, ocurriendo lo contrario a nivel central. Tales brechas pueden ser solucionadas por distintas vías, a saber:

- Reducir las competencias de los gobiernos subnacionales transfiriéndolas al nivel superior.
- Incrementar la capacidad tributaria mediante la descentralización de algunos impuestos antes recaudados por la Nación, o bien permitir la concurrencia de fuentes tributarias.
- Aumentar la presión tributaria de los gobiernos subnacionales.
- Reducir el nivel de prestación de servicios públicos.
- Transferir fondos de nivel central al regional hasta eliminar las brechas fiscales.

La última opción es la que suele recomendar la teoría. Según King (1988) estas transferencias deberían ser no condicionadas ya que la necesidad no es imputable a ningún servicio en particular.

En suma, el desequilibrio vertical es uno de los argumentos que justifica la existencia de sistemas de coparticipación de impuestos, mecanismo por el cual un nivel de gobierno le transfiere a los niveles inferiores parte de los recursos que recauda.

Sin embargo, según la literatura de las finanzas públicas, la existencia de este tipo de transferencias tiene un fuerte impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal, este punto se analizará en la sección 5.3.

1.5.2 Desequilibrios horizontales

Un argumento que comúnmente es utilizado para justificar la existencia de los regímenes de coparticipación federal de impuestos está relacionado con la equidad horizontal.

La existencia de disparidades en la distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica suele utilizarse como justificación para la existencia de transferencias. Dichas disparidades pueden ser medidas en términos de las diferencias entre provincias en la capacidad recaudatoria y las necesidades de gastos. Según Musgrave y Musgrave (1994) la capacidad recaudatoria se refiere a las características de las distintas provincias que determinan la capacidad de recaudación tributaria. Estas características vienen dadas por la cantidad de

población, el tamaño y geografía de la región, el nivel de desarrollo económico, entre otros factores. Del mismo modo, las provincias cuentan con distintas necesidades de gasto, relacionadas también con factores poblacionales, geográficos y económicos. Así por ejemplo, las disparidades de ingreso entre provincias hacen posible que un determinado nivel de gasto público pueda ser prestado en una provincia rica financiándose con una alícuota menor de la que debería imponer una provincia pobre para alcanzar el mismo nivel de ingresos fiscales. Adicionalmente, diferentes tamaños de población en las distintas provincias pueden determinar cápitales diferentes por menor o mayor difusión de costos.

Ahora bien, por consideraciones de equidad, los habitantes de una determinada provincia de un país no deberían estar discriminados en el tratamiento fiscal con relación a los habitantes de otra provincia del mismo país. Además ciertos bienes públicos locales, tales como la educación primaria, tienen la característica de ser bienes “éticamente primarios” por lo cual deberían distribuirse equitativamente a lo largo de todo el país (Iman, 1988)¹¹. Así, por razones básicamente éticas sería necesario corregir tal desbalance fiscal horizontal. Incluso desde una perspectiva individualista como la de Buchanan (1950), una estructura fiscal equitativa debería tratar a individuos similares en forma similar, independientemente de la región en que habiten. En este sentido, Buchanan mide las disparidades en términos de diferenciales de residuos fiscales, y propone un sistema de aplicación de alícuotas diferenciales por jurisdicción en el impuesto a las ganancias de ámbito nacional, con el fin de llevar a cabo una redistribución individual de ingresos que elimine la discriminación fiscal. Si esto no fuera posible, Buchanan propone establecer transferencias intergubernamentales calculadas en base a las necesidades relativas de los ciudadanos de cada jurisdicción.

No obstante, el mecanismo propuesto por Buchanan ha tenido no pocas críticas. En primer lugar se destaca la gran dificultad para estimar el residuo fiscal. Por otro lado, se le objeta el resultar excesivamente centralista (Albi, 1978)

A su vez, siguiendo a Musgrave (1961), no es posible sostener que el gasto público se distribuye igualitariamente entre todos los habitantes, ni pretender que

¹¹ Citado en Porto y Sanguinetti (1996).

exista residuo fiscal si la imposición local se basa exclusivamente en el beneficio, pues si fuera así, el mismo debería ser nulo. Por tales motivos, aunque dos gobiernos subnacionales emplearan la misma política impositiva y de gasto, los residuos fiscales de las personas en similares condiciones no serían necesariamente iguales (Ahmad y Craig, 1995).

A causa de las dificultades para llevar a cabo un tratamiento igualitario entre individuos de distintas jurisdicciones, autores como Porto y Sanguinetti (1996) y Bordignon, Manasse y Tabellini (1996) proponen que tal corrección podría ser llevada a cabo mediante una redistribución regional del ingreso. De hecho, la literatura suele reconocer la existencia de una complementariedad entre redistribución regional y personal. Además, bajo consideraciones como la de Iman (1988) antes citada, la redistribución regional del ingreso también debería ser un objetivo en sí mismo.

No obstante, diversos autores advierten que los objetivos de redistribución personal y regional del ingreso pueden no ser complementarios, verificándose una situación en la que individuos pobres de provincias ricas financien a individuos ricos de provincias pobres. Esta situación es lo que ha sido denominado por Atkinson (1975)¹² como colisión de Bauer, en alusión a un trabajo de tal autor del año 1972.¹³

Ahora bien, las transferencias regionales han sido justificadas no sólo desde el ángulo de la equidad horizontal, sino también bajo consideraciones de eficiencia económica. En este sentido, tanto Buchanan y Goetz (1972) como Shah (1994) sostienen que las transferencias niveladoras desincentivan las migraciones fiscalmente inducidas, contribuyendo a la eficiencia económica. Cuando existen residuos fiscales diferenciales, los individuos migrarán hacia las zonas más favorecidas, generando así una mala asignación de los recursos productivos.

¹² Citado en Porto (1999)

¹³ En la Argentina se ha sugerido la existencia de colisión de Baer en varios estudios entre los que se destacan Porto (1990), Artana y López Murphy (1995), aunque según el mismo Porto (1999), los resultados no han sido concluyentes.

Un argumento en contrario es esgrimido por Scott (1950), quien aduce que un sistema de subvenciones de compensación haría más lenta esta migración deseable, por lo que propone sustituirlas por el suministro subcentral de bienes y servicios públicos. Scott (1977) y Courchene (1978) agregan que las transferencias igualadoras, al desalentar las migraciones desde las regiones pobres hacia las más ricas generan una reasignación ineficiente de los recursos productivos, ya que, según ellos, en las regiones de mayor ingreso el trabajo es más productivo. King (1988) señala otra consecuencia indeseada desde el punto de vista de la eficiencia económica generada por las transferencias. Según él, las mismas desincentivan la actuación de las autoridades locales en el incremento del desarrollo regional.

No obstante, Buchanan y Wagner (1970) se oponen al razonamiento anterior. Consideran que la migración fiscal óptima no se consigue en ningún caso, habida cuenta que los sujetos sólo valoran las ganancias o pérdidas privadas

En suma, la existencia de sistemas de coparticipación de impuestos también puede ser justificada desde el punto de vista de las diferencias horizontales entre las distintas jurisdicciones subnacionales. A su vez, según la teoría, aunque no hay coincidencia en esto, la eliminación de tales diferencias puede contribuir tanto a la equidad como a la eficiencia económica.

1.5.3 Problemas de los sistemas de coparticipación

Según la literatura de las finanzas públicas, la disociación entre las decisiones de gasto y recaudación que las transferencias genera, puede tener un fuerte impacto sobre el comportamiento fiscal. Al respecto, existen dos teorías altamente difundidas. La primera, sostiene que el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias. Según este razonamiento, las transferencias dan origen a un efecto de desincentivo al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales, reduciendo por tanto la recaudación de impuestos locales. Esto sería así porque los gobernantes locales tendrían la idea de que tal reducción en los ingresos podría ser compensada por el gobierno central, mediante transferencias de recursos nacionales. Así pues, los gobiernos locales que se esfuerzan menos, obtienen más. Por tanto los gobiernos "racionales" simplemente prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.

La segunda explicación, que generalmente se conoce como el “efecto papel matamoscas” o “*flypaper effect*”, tiene su base en que ante un aumento de las transferencias, el gasto público de los gobiernos locales aumenta más de lo que lo hubiera hecho en caso de incrementarse los ingresos privados de la jurisdicción. Este es un motivo de preocupación ya que, de darse esta situación, los representantes de la comunidad al tomar decisiones presupuestarias se estarían apartando de las preferencias ciudadanas.

Porto (2000), señala que las dos teorías antes descritas no serían consistentes entre sí. Según él, por un lado, se presenta como un rasgo perverso de la coparticipación el generar una reducción en la recaudación de los gobiernos locales, mientras que por otro lado se dice que la misma induce a un gasto público excesivo, lo cual implicaría una recaudación también excesiva. Basándose en este argumento, Porto critica las propuestas de corregir las anomalías resultantes de la recaudación mediante el aliento de la recaudación local, lo cual generaría un gasto todavía mayor.

Por otro lado, la teoría del *flypaper effect* no sería consistente con la literatura tradicional de las finanzas públicas, según la cual, los efectos de un incremento en las transferencias no condicionadas y el ingreso de la comunidad deberían ser equivalentes. En este sentido, Bradford y Oates (1971) demostraron teóricamente tal equivalencia para una serie de reglas de decisión.

La equivalencia de Bradford y Oates

En este apartado se desarrollará un modelo simple con el fin de demostrar analíticamente la equivalencia de Bradford y Oates.

A modo de simplificar el análisis, suponemos dos conjuntos de bienes: uno de bienes privados (X) y el restante de bienes públicos (G). El precio de los bienes públicos es P_g y el de los privados es la unidad. Las jurisdicciones locales actúan como competidores perfectos. Por su parte, los individuos poseen un ingreso exógeno (Y).

El gobierno se comporta de manera benévola por lo que el problema consiste en maximizar la utilidad de un individuo representativo sujeto a la restricción presupuestaria, que iguala renta total del individuo, la renta privada (Y) más la parte que le corresponde de las transferencias intergubernamentales ($t.A$), con el gasto en bienes privados más la parte que financia del bien público ($t.P_g.G$). A representa el volumen de transferencias intergubernamentales y t es la parte que se apropia, que es definido también como su contribución porcentual al financiamiento del bien público.¹⁴ Por tanto, una transferencia intergubernamental aumenta la renta del contribuyente en una proporción similar a la disminución en la renta provocada por un aumento en el gasto público de la jurisdicción. Después de estas aclaraciones, el problema del gobierno al decidir la provisión óptima de bien pública quedaría reducida a:

$$\max U = U(G, X) \quad (1.30)$$

sujeto a:

$$Y + t.A = X + t.P_g.G \quad (1.31)$$

Donde P_g es el precio o costo unitario de los bienes públicos, y G es la cantidad de bien público.

De las condiciones de primer orden se deduce que:

$$\frac{\partial U}{\partial G} = t.P_g \cdot \frac{\partial U}{\partial X} \quad (1.32)$$

Utilizando regla de la función implícita, y considerando que el gasto público es un bien normal, fácilmente puede llegarse a que:

$$\frac{\partial G}{\partial A} = - \frac{\frac{\partial U}{\partial A}}{\frac{\partial U}{\partial G}} = \frac{t.U_x}{U_G + t.G.U_x} \geq 0$$

¹⁴ Como todos los individuos son iguales, el sistema tributario será uniforme, es decir t será igual a $1/N$, donde N es la población de la jurisdicción.

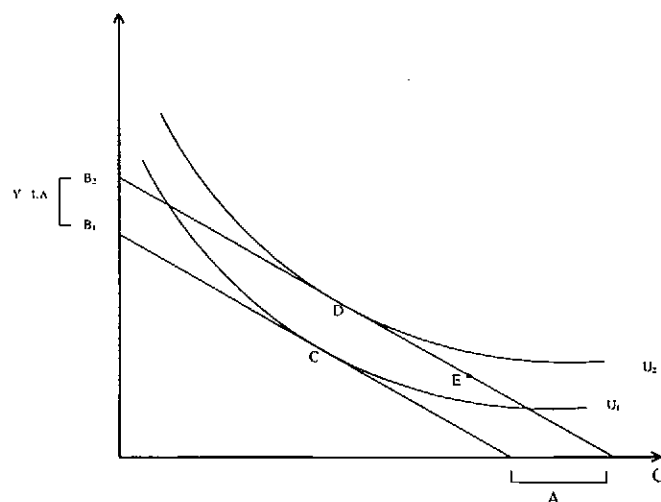
$$\frac{\partial G}{\partial Y} = - \frac{\frac{\partial U}{\partial Y}}{\frac{\partial U}{\partial G}} = \frac{U_x}{U_G + t.G.U_x} \geq 0$$

Es decir, que tanto el aumento de las transferencias intergubernamentales como del individuo representativo implicarán un aumento en el gasto público local. A su vez, de las ecuaciones anteriores se deduce inmediatamente que un aumento en las transferencias tendrá el mismo efecto sobre el gasto público que un aumento en el ingreso de toda la comunidad.

$$\frac{\partial G}{\partial A} = t \cdot \frac{\partial G}{\partial Y} \quad (1.33)$$

La Figura 1.4 muestra gráficamente la equivalencia teórica entre transferencias para el gobierno local y aumentos equivalentes en la renta. Inicialmente el nivel de gasto público debe estar definido en el punto de tangencia C entre la restricción presupuestaria y la curva de indiferencia. Una transferencia no condicionada (*lump sum*) de un monto A debe mover la restricción presupuestaria hacia la derecha de la misma forma que lo haría un aumento de la renta igual a t.A. El nuevo punto de equilibrio será en ambos casos el punto D. De existir *flypaper effect*, el gobierno debería aumentar más el gasto en el caso de un aumento de la transferencia e irse a un punto como E en el cual las curvas no son tangentes, es decir no se maximiza la utilidad de los contribuyentes.

FIGURA 1.4



Ahora bien, pese a la demostración teórica de Bradford y Oates, Hines y Teller (1995) recapitulan una serie de estudios hechos para los Estados Unidos entre 1971 y 1993. Según palabras de los autores, “todos los estudios reportan algún grado de *flypaper*. Las variaciones van de si el efecto es grande a si es enorme” En este mismo sentido, Porto (2002) lleva a cabo una recopilación similar de estudios de entre 1969 y 1999 para el caso Argentino, llegando a las mismas conclusiones que Hines y Teller.

Por tales motivos, desde el ámbito académico se ha intentado explicar teóricamente la existencia de tal efecto. A continuación, se exponen las principales explicaciones que justifican la existencia del efecto papel matamoscas.

i) Comportamiento burocrático

Una serie de modelos pretenden explicar la existencia de *flypaper effect* desde la teoría de la elección pública. Estos modelos parten del supuesto de la existencia de un gobierno burocrático maximizador del tamaño del Estado. Entre este tipo de modelos se destaca el desarrollado por Romer y Rosental (1980).

En esta misma dirección, Wyckoff (1988), basado en el modelo burocrático de Niskanen (1968) ofrece una explicación en la que un burócrata elige una cantidad de bien público la cual se aleja de las preferencias de la sociedad. En este caso, las transferencias intergubernamentales causan una mayor expansión de lo que lo

harían aumentos en el ingreso de los ciudadanos ya que las primeras aumentan el poder de los burócratas mientras que los aumentos de la renta no lo alteran dado que la renta privada puede ser “transportada” por los electores de una jurisdicción a otra (votan con los pies).

ii) Ilusión fiscal

Otro grupo de modelos que intenta explicar la existencia de *flypaper effect* desde la teoría de la elección pública, entre los que se destacan los de Oates (1979) y Courant, Gramlich y Rubinfield (1979), son los que se basan en el supuesto de la existencia de ilusión fiscal por parte de los votantes. Según estos modelos, cuando los impuestos son recaudados centralizadamente y por lo tanto los costos de provisión de los gobiernos locales son financiados también por los no residentes de la comunidad, los costos percibidos por los residentes locales pueden ser inferiores al costo real efectivo de los bienes o servicios públicos. Esta diferencia entre la percepción y la efectividad crea un exceso de demanda a nivel local induciendo también a un sobredimensionamiento del tamaño del sector público local. El efecto negativo sobre la eficiencia de la “ilusión fiscal” es mayor a medida que las transferencias adquieren mayor relevancia dentro de la totalidad del presupuesto público local.

iii) Modelo inadecuado

Una última explicación dice que en realidad tal efecto no existiría sino que es verificado como consecuencia de la mala catalogación de las transferencias. Autores como Chemick (1979), Fisher (1979) y Porto (2002) sugieren que lo que podría ocurrir es que algunos estudios econométricos estarían considerando algunas transferencias que son condicionadas como si no lo fueran. De esta forma no medirían sólo el efecto renta que predice la teoría, sino que incluirían además un efecto sustitución a favor de los bienes públicos.

1.6 CRITERIOS DE REPARTO DE LOS RECURSOS EN LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

1.6 Criterios de Reparto de los recursos en los SCFI

Una vez reconocida la existencia de una brecha fiscal, y la conveniencia de saldar tal brecha mediante un sistema de coparticipación federal de impuestos, es imprescindible establecer bajo qué criterios serán repartidos los recursos, tanto entre el nivel central (federal) y los niveles inferiores (provincias y municipios) como entre estos últimos entre sí. Esto es, debe establecerse mecanismos para determinar tanto la coparticipación primaria como la secundaria.

En Argentina, pese al mandato constitucional que impuso la reforma a la carta magna en 1994, según el cual debería modificarse el régimen de reparto de los recursos, aún hoy la distribución es llevada a cabo mediante mecanismos poco claros, los cuales son renegociados constantemente.

A continuación se expone en qué sentido podrían ir los mecanismos antes mencionados. Para ello, en primer lugar se lleva a cabo una sucinta descripción de los requisitos que deberían ser cumplidos por la futura ley según la Constitución Argentina. Luego, se describen las alternativas respecto del reparto primario de los recursos, esto es, entre la Nación y los Estados subnacionales en conjunto. Para terminar con las alternativas para llevar a cabo la distribución secundaria, es decir entre las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1.6.1 *Encuadre constitucional*

En la reciente reforma constitucional de 1994 se le dio jerarquía constitucional a la institución de la coparticipación federal de impuestos. Según el mandato constitucional una nueva ley convenio que regule las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias y entre éstas últimas entre sí debería haberse promulgado antes de 1996. No obstante, el día de hoy tal mandato sigue sin ser cumplido.

“...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...”

Además, el mismo artículo señala una serie de requisitos en los que debería basarse el futuro régimen.

“...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 principal directiva es que la distribución de los fondos se realice contemplando criterios objetivos de reparto. Esta segunda directiva, en rigor de verdad, no está separada de la primera: la distribución de los fondos en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción- que se presenta como objetivo determinante-, debe hacerse contemplando criterios objetivos de reparto, lo cual es una de las condiciones esenciales para que aquella aspiración se verifique. La objetividad requerida es para reflejar sin el peso real, en cada jurisdicción, de las competencias, los servicios y las funciones.

Además, la Constitución establece una serie de requisitos que deberían cumplir la relación entre la Nación y las provincias y entre estas últimas entre sí. Así, la distribución de los recursos debería ser:

- Equitativa: el criterio de equidad que exige la Constitución ha sido interpretado jurídicamente como justificando el carácter devolutivo, es decir, el reparto de la recaudación se lleva a cabo en función de la magnitud de recursos que la provincia hubiese generado de haber recaudado ella misma todos los impuestos de su jurisdicción.
- Solidaria: la Constitución establece que el acuerdo debe ser solidario. Este principio ha sido asimilado al criterio de redistribución territorial de los recursos. Este criterio establece el monto a distribuir sobre las diferencias en las bases tributarias y los recursos naturales, es decir, se le asigna una coparticipación mayor a aquellas provincias que cuentan con una menor capacidad tributaria, y o escasez de recursos naturales.
- Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades: aquí se postula la necesidad de brindar igualdad de oportunidades de servicios y

bienes públicos, así como brindar igualdad de oportunidades a todos los argentinos.

Se desprende que el sistema de coparticipación deberá contemplar las necesidades de desarrollo regional, servicios económicos ligados a la infraestructura económica y demás factores que influyen en el desarrollo, a la hora de determinar el financiamiento de las distintas provincias.

1.6.2 Distribución primaria

La distribución primaria se refiere a la distribución de los recursos de la masa coparticipable entre la Nación por un lado, y los Estados subnacionales en conjunto por el otro.

En el caso Argentino, la reforma constitucional de 1994 incluyó dentro de los Estados subnacionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, un paso preliminar esencial al establecimiento de mecanismo de reparto de la distribución primaria, es la delimitación de las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno. Un paso posterior sería establecer la asignación de potestades tributarias, recién a partir de allí deben considerarse los mecanismos adecuados para cubrir la brecha fiscal que de la no concordancia entre potestades tributarias y de gasto pudiere generarse.

En este sentido, según Petrei (1984), un adecuado régimen de coparticipación debería resolver los desequilibrios verticales, es decir, que cada nivel de gobierno reciba una cantidad de recursos tal que le alcance para financiar sus necesidades de gasto. Además, tal mecanismo debe ser lo más simple posible y ser estable para un período razonable de tiempo.

Así, no es usual recomendar esquemas para establecer los porcentajes de distribución primaria sobre la base de indicadores de eficiencia económica y equidad distributiva. Lo que suele hacerse es determinar el tamaño del gasto eficiente en cada nivel de gobierno por un lado, y luego establecer que porcentaje de la base tributaria a coparticipar debe ser asignada a cada nivel de gobierno de manera tal de equilibrar los presupuestos (déficit a nivel provincial y superávit a nivel federal).

Esquemáticamente, la determinación de los coeficientes podría resumirse en cuatro pasos:

1. Determinación de las asignaciones de gasto por nivel de gobierno.
2. Distribución de potestades impositivas.
3. Determinación de cuáles de los tributos recaudados centralizadamente serán coparticipables.
4. Determinación de los coeficientes primarios de manera tal de cerrar las brechas fiscales.

En general la experiencia internacional muestra que lo que suele hacerse es fijar porcentajes fijos sobre algún o algunos impuestos en particular, o bien sobre una base determinada de impuestos.

En este último caso, la experiencia argentina ha demostrado que el establecimiento de porcentajes de distribución fijos sobre una base muy amplia de tributos ha derivado en la anexión de sistemas de coparticipación paralelos con el fin de resolver desequilibrios coyunturales. En este sentido, el mismo ha sido caracterizado como un “laberinto” en referencia a la gran cantidad de regímenes paralelos que modifican la distribución primaria original.

Según Cavallo y Zapata (1986), otro problema que suele encontrarse está relacionado con la asignación de fondos en función de déficits efectivos. Bajo un esquema de este tipo se premiaría a los gobiernos que aumentaron el gasto excesivamente, ya que recibirán con posterioridad los recursos necesarios para saldar la brecha fiscal. Por tanto, la determinación de las transferencias debería ser llevada a cabo en función de capacidad tributaria y necesidad de gasto, y no de recaudación y gasto efectivos.

1.6.3 Distribución secundaria

La existencia de un sistema de coparticipación implica necesariamente, además de una distribución de recursos entre la Nación y las provincias, una distribución entre las provincias. Es decir, con posterioridad a la distribución primaria, el reparto de los recursos correspondiente a las jurisdicciones en su conjunto, entre

las diversas Estados subnacionales es lo que se denomina usualmente distribución secundaria de los recursos.

En Argentina, tras la reforma constitucional de 1994, se incluyó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como otra jurisdicción a tener en cuenta en tal reparto.

Ahora bien, a la hora de materializar el reparto de los recursos existen básicamente dos criterios polares a tener en cuenta. El primero es el criterio devolutivo por el que cada jurisdicción recibe recursos en proporción con su aporte al fondo coparticipable. El otro criterio es el redistributivo, el cual se basa en las necesidades financieras de cada jurisdicción, es decir, éstas deberían recibir recursos en función de la diferencia entre un umbral de gastos determinado que garantice la prestación de ciertos servicios esenciales, y los recursos propios que pueda recaudar. Por lo general la distribución de los recursos suele basarse en consideraciones de ambos criterios, es decir, se utilizan criterios intermedios.

Ahora, cualquiera sea el criterio seleccionado, usualmente no se cuenta con información respecto de la procedencia de los recursos o medidas certeras de las necesidades fiscales. Por tanto, en todos los casos se suele utilizar algún indicador, o más usual aún, una combinación de varios indicadores, los cuales sirven como una aproximación de tales medidas.

En el caso argentino, sin embargo, no se utiliza ninguno de estos criterios, sino que se basa en un prorrateo sobre la base de porcentajes fijos (por ley), los cuales surgen como consecuencia de rendimientos fiscales efectivos. Este mecanismo genera no pocos inconvenientes, a saber, tiende a convalidar situaciones en las que los gobiernos más austeros pierden recursos provenientes del nivel nacional. Además, las transferencias no están ligadas a ningún tipo de racionalidad sino que se relacionan más con negociaciones de tipo político.

A continuación se exponen una serie de indicadores usualmente utilizados para prorratear la distribución secundaria de recursos entre provincias.

i) Partes iguales

Distribución de montos iguales en todas las jurisdicciones. Este indicador beneficia a las jurisdicciones con baja población ya que terminarán recibiendo una

transferencia per cápita mayor. La razonabilidad de este tipo de transferencias se halla en la existencia de economías de escala en la producción de bienes públicos, así, con este tipo de transferencias se garantizaría a todas las jurisdicciones cubrir los costos fijos en la producción de bienes público. Sin embargo, tiene los defectos de no basarse en un criterio devolutivo y, aunque es fuertemente redistributivo, tal redistribución no necesariamente será progresiva.

El prorrateador¹⁵ para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{100\%}{\text{cantidad de provincias}}$$

ii) Recursos propios

Se basa en un criterio totalmente devolutivo. Es decir, la Nación le devuelva a cada provincia una cantidad de recursos proporcional a los que recauda en su territorio. No obstante es muy difícil contar con una medida certera de esta variable por lo que se suelen utilizar otros indicadores tales como el PBG¹⁶ u otras aproximaciones a la base imponible de cada jurisdicción.

iii) PBI

En relación directa al producto bruto geográfico de cada jurisdicción. Esta variable funciona como una aproximación de la distribución de tipo devolutiva, es decir, pretende que la Nación le devuelva a cada provincia una cantidad de recursos proporcional a los que recauda en su territorio.

El prorrateador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{PBG_i}{\sum_{i \in j} PBG_j} = \frac{PBG_i}{PBI}$$

¹⁵ Indicador que muestra la participación de cada jurisdicción en el total de los recursos a distribuir.

¹⁶ Se refiere al producto bruto geográfico (PBG) que es la parte del producto bruto interno (PBI) imputable a cada jurisdicción.

Donde PBG_i es el producto bruto geográfico de la provincia i y PBI es el producto bruto interno de la Nación.

iv) PBI per cápita inversa

En relación inversa al producto bruto geográfico per cápita de cada jurisdicción. Esta variable pretende ser claramente redistributiva ya que las provincias más ricas recibirán menores transferencias por habitante. Bajo la utilización de este prorrateador, las provincias más ricas siempre acabarán siendo aportantes netos al sistema de coparticipación, es decir, cumple claramente una función redistributiva.

El prorrateador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{Pob_i \cdot PBG_{pc_i}}{\sum_{i \in j} Pob_j \cdot PBG_{pc_j}}$$

Donde PBG_{pc_i} es el producto bruto geográfico per cápita de la provincia i , PBI_{pc_j} es el producto bruto geográfico per cápita de cada provincia, incluida la provincia i , Pob_i es la población de la provincia i , y Pob_j es la población en cada provincia, incluida la provincia i .

v) Gasto público corriente

Se calcula sobre la base del gasto corriente efectivamente incurrido. Supone que las provincias gastan eficientemente y en función a sus necesidades fiscales. Por ello tiende a convalidar situaciones de gasto excesivo e ineficiente. Por otro lado, dado que la elasticidad ingreso del gasto público suele ser menor a la unidad este indicador resulta regresivo.

El prorrateador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{Gasto_i}{\sum_{i \in j} Gasto_j}$$

Donde $Gasto_i$ es el gasto público efectivo de la provincia i y $Gasto_j$ es el gasto público efectivo de cada provincia, incluida la provincia i .

vi) Capacidad tributaria inversa

En relación inversa a la capacidad de cada jurisdicción para recaudar impuestos. El objetivo de las transferencias en base a este indicador es compensar la debilidad de la base tributaria de ciertas provincias, ya sea por un bajo nivel económico o por características propias de la estructura económica. Con la utilización de este indicador, se pretende garantizar que todas las jurisdicciones puedan obtener el mismo nivel de ingresos per cápita sin incrementar la presión fiscal, por lo que resulta ser fuertemente redistributivo, aunque no necesariamente asegura los recursos para atender las necesidades de gasto. Además, según Musgrave (1961), no se fomenta la responsabilidad fiscal a nivel subnacional, incidiendo negativamente sobre la eficiencia económica.

Para estimar la capacidad tributaria de cada provincia hay básicamente dos métodos. Uno, por medio de un promedio ponderado, por tasas impositivas estándar, de las distintas bases imponibles en cada jurisdicción. La otra forma es por medio de su producto bruto geográfico per cápita aumentado por su capacidad de exportar impuestos a residentes de otras jurisdicciones que utilicen activos de la jurisdicción analizada. No obstante Porto (1996) verifica para el caso argentino que, en este segundo método, los errores por la omisión de tal ajuste son prácticamente despreciables, por tanto, de calcularse el indicador sin considerar el ajuste, el mismo sería idéntico al PBI per cápita inversa.

El prorrateador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{\frac{Pob_i}{PBG(aj) pc_i}}{\sum_{i \in j} \frac{Pob_j}{PBG(aj) pc_j}} \cong \frac{Pob_i}{\sum_{i \in j} \frac{Pob_j}{PBG pc_j}}$$

Donde $PBG(aj)_i$ es el producto bruto geográfico ajustado para la provincia i , $PBG(aj)_j$ es el producto bruto geográfico ajustado de cada provincia incluida la provincia i , Pob_i es la población de la provincia i , y Pob_j es la población en cada provincia, incluida la provincia i .

vii) Esfuerzo tributario

Este indicador busca introducir los incentivos para que los gobiernos subnacionales no reduzcan su esfuerzo en la búsqueda de financiamiento propio. La principal crítica que se le hace a este indicador es la de estimular un crecimiento ineficiente de los recursos localmente recaudados.

Para medir el esfuerzo fiscal, simplemente se compara un indicador de capacidad tributaria de cada jurisdicción con la recaudación efectiva recaudada en la misma. Además es necesario ponderar por población.

El prorratador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{\frac{T_i}{PBG(aj)_i} \times Pob_i}{\sum_{i \in j} \frac{T_j}{PBG(aj)_j} \times Pob_j} \cong \frac{\frac{T_i}{PBG_i} \times Pob_i}{\sum_{i \in j} \frac{T_j}{PBG_j} \times Pob_j}$$

Donde $PBG(aj)_i$ es el producto bruto geográfico ajustado para la provincia i , $PBG(aj)_j$ es el producto bruto geográfico ajustado de cada provincia incluida la provincia i , T_i es la recaudación efectiva en la provincia i y T_j es la recaudación efectiva de cada provincia incluida la provincia i .

viii) Población directa

Distribución de montos per cápita iguales en todas las jurisdicciones. Las transferencias basadas en indicadores de este tipo se justifican cuando los costos de prestación de bienes y servicios locales son constantes en términos unitarios, es decir que los costos unitarios per cápita son iguales en todas las jurisdicciones. No obstante, en general los costos de prestación de un servicio no son constantes en términos unitarios sino que suelen variar como consecuencia de las características demográficas y geográficas de cada provincia. El indicador es fuertemente redistributivo ya que las provincias ricas aportarán más que el promedio en términos per cápita, ocurriendo lo contrario en las provincias más pobres.

El prorratador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{Pob_i}{\sum_{i \in j} Pob_j}$$

Donde Pob_i es la población de la provincia i , y Pob_j es la población en cada provincia, incluida la provincia i .

ix) Densidad poblacional inversa

En relación inversa con la densidad de población de cada jurisdicción o, lo que es lo mismo, en relación directa con la superficie de cada jurisdicción. Supone que las provincias más extensas tendrán costos de producción relativamente mayores, consecuencia de poblaciones muy dispersas. Sin embargo, no garantiza una redistribución regional progresiva.

El prorrataador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{\frac{Sup_i}{Pob_i} \times Pob_i}{\sum_{i \in j} \frac{Sup_j}{Pob_j} \times Pob_j} = \frac{Sup_i}{\sum_{i \in j} Sup_j}$$

Donde Sup_i es la superficie de la provincia i , y Sup_j es la superficie en cada provincia, incluida la provincia i .

x) Densidad poblacional promedio

Es una variante del indicador anterior. Para calcularlo debe restársele la densidad poblacional de cada provincia a la densidad poblacional promedio, sumándose los valores positivos para calcular el prorrataador de acuerdo a la participación porcentual de ese subtotal.

El prorrataador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{\text{Max} \left\{ 0, \frac{\sum_{i \in j} Pob_j}{\sum_{i \in j} Sup_j} - \frac{Pob_i}{Sup_i} \right\}}{\sum_{i \in j} \text{Max} \left\{ 0, \frac{\sum_{i \in j} Pob_j}{\sum_{i \in j} Sup_j} - \frac{Pob_j}{Sup_j} \right\}}$$

Donde Pob_i es la población de la provincia i , y Pob_j es la población en cada provincia incluida la provincia i , Sup_i es la superficie de la provincia i , y Sup_j es la superficie en cada provincia incluida la provincia i .

xi) Necesidades básicas insatisfechas

Este indicador se basa en una redistribución de tipo rawsaliana, es decir, que sólo considera a los individuos de menores recursos. Se dice que una familia tiene sus necesidades básicas insatisfechas cuando no cumple con alguna condición específica, tales condiciones varían según la definición de NBI utilizada en cada país¹⁷. No obstante, no garantiza que los recursos destinados a una jurisdicción terminen siendo utilizados para aliviar a las familias en condiciones de pobreza, es más, podría llegar a generar incentivos incorrectos e incentivar una regresiva distribución de la pobreza ya que cuantos más pobres posea una provincia (lo cual no quiere decir que la provincia sea más pobre) más recursos recibirá.

El prorratador para cada jurisdicción se construye de la siguiente forma:

$$P_i = \frac{NBI_i}{\sum_{i \in j} NBI_j}$$

Donde NBI_i es la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas en la provincia i y NBI_j es la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas en cada provincia, incluida la provincia i .

¹⁷ En Argentina, se considera que un hogar tiene sus necesidades básicas insatisfechas cuando presenta al menos uno de los siguientes indicadores de privación: i) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; ii) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilino, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); iii) Condiciones Sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; iv) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; y v) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

xii) Brecha de desarrollo

Se basa en un índice que mide el nivel de desarrollo relativo de una jurisdicción con respecto a otra u otras jurisdicciones de mayor desarrollo, las cuales son utilizadas como punto de referencia. Tiene por objeto compensar la debilidad de la base tributaria de las jurisdicciones más rezagadas. Es fuertemente redistributivo aunque alienta conductas fiscales discrecionales, a la vez que no fomenta la responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

La brecha se construye restándole al índice de referencia, el índice de desarrollo de cada jurisdicción. Para confeccionar el mismo se suelen utilizar variables, o combinaciones de ellas, que funcionen como aproximaciones del nivel de riqueza de la población, como por ejemplo, calidad de la vivienda, automotores per cápita, nivel de educación, depósitos bancarios per cápita, el consumo eléctrico residencial por habitante, entre otros¹⁸.

xiii) Índice de desarrollo humano

Se basa en el indicador de desarrollo confeccionado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Al igual que el indicador anterior, tiene por objeto compensar a las jurisdicciones menos desarrolladas, y contribuir de esta manera con la reducción de las brechas existentes entre regiones. Así pues, este indicador es fuertemente redistributivo aunque alienta conductas fiscales discrecionales, a la vez que no fomenta la responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

El índice se construye aplicando una combinación de tres componentes: i) salud (esperanza de vida al nacer), ii) educación (en base a los índices de

¹⁸ En Argentina, se utilizó un indicador de este tipo entre los años 1973 y 1984 bajo la normativa de la Ley Convenio N° 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos. Tal ley establecía que para el reparto del 25% de los recursos se utilizaría "La distribución por brecha de desarrollo". Para el cálculo del indicador se calculaba en base al promedio aritmético simple de tres componentes: i) calidad de la vivienda, ii) grado de educación de los recursos humanos, y iii) automóviles per habitante.

alfabetización de adultos y el índice de tasa de matriculación neta), y iii) ingreso (ingreso per cápita).

xiv) Grado de cobertura de los servicios

Busca que las transferencias estén relacionadas con la población objetivo de las mismas. Por ejemplo, las transferencias para educación podrían estar directamente relacionadas con la población en edad escolar de cada jurisdicción, las de salud con la población sin cobertura social, etc. La mayor dificultad de esta metodología está relacionada con la dificultad en la obtención de la información pertinente.

1.7 ANEXO: PRORRATEADORES PARA LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

**CUADRO 1A.1:
PRORRATEADORES PARA LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN LA
ARGENTINA**

| | Partes Iguales (1) | PBI (2) | Inversa PBI pc (3) | Gasto corrien. (4) | Esfuer- zo trib. (5) | Pob. Directa (6) |
|---------------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Capital Federal | 4,17% | 21,91% | 2,12% | 8,96% | 8,04% | 7,66% |
| Buenos Aires | 4,17% | 32,02% | 35,98% | 30,96% | 47,41% | 38,13% |
| Catamarca | 4,17% | 0,56% | 1,20% | 1,48% | 0,54% | 0,92% |
| Chaco | 4,17% | 1,38% | 4,22% | 2,86% | 1,80% | 2,71% |
| Chubut | 4,17% | 2,08% | 0,50% | 1,75% | 0,54% | 1,14% |
| Córdoba | 4,17% | 7,90% | 7,17% | 7,69% | 8,03% | 8,46% |
| Corriente | 4,17% | 1,10% | 4,75% | 2,04% | 1,72% | 2,57% |
| Entre Ríos | 4,17% | 2,26% | 3,58% | 3,55% | 3,30% | 3,19% |
| Formosa | 4,17% | 0,58% | 2,47% | 1,86% | 0,42% | 1,34% |
| Jujuy | 4,17% | 0,89% | 2,53% | 1,99% | 0,94% | 1,69% |
| La Pampa | 4,17% | 1,00% | 0,54% | 1,42% | 0,77% | 0,83% |
| La Rioja | 4,17% | 0,51% | 1,00% | 1,69% | 0,32% | 0,80% |
| Mendoza | 4,17% | 4,39% | 3,43% | 4,21% | 3,03% | 4,36% |
| Misiones | 4,17% | 1,35% | 4,16% | 2,27% | 2,77% | 2,66% |
| Neuquén | 4,17% | 3,55% | 0,38% | 3,34% | 0,73% | 1,31% |
| Río Negro | 4,17% | 1,53% | 1,21% | 2,12% | 1,22% | 1,52% |
| Salta | 4,17% | 1,65% | 4,25% | 2,33% | 2,77% | 2,98% |
| San Juan | 4,17% | 1,02% | 2,27% | 2,06% | 1,05% | 1,71% |
| San Luis | 4,17% | 1,02% | 0,80% | 1,30% | 0,99% | 1,01% |
| Santa Cruz | 4,17% | 1,93% | 0,12% | 2,06% | 0,12% | 0,54% |
| Sante Fe | 4,17% | 7,84% | 6,92% | 7,68% | 8,29% | 8,28% |
| Santiago del Estero | 4,17% | 0,86% | 4,54% | 2,10% | 1,77% | 2,22% |
| Tierra del Fuego | 4,17% | 0,80% | 0,08% | 1,14% | 0,15% | 0,28% |
| Tucumán | 4,17% | 1,87% | 5,78% | 3,14% | 3,27% | 3,69% |
| TOTAL | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Ministerio de Economía de Economía.

**CUADRO 1A.1 (CONTINUACIÓN):
PRORRATEADORES PARA LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN LA
ARGENTINA**

| | Superfi- cie (7) | Densid. Pob. (8) | NBI (9) | Brecha Desarr. (10) | IDH (11) |
|---------------------|------------------------|------------------------|----------------|---------------------------|----------------|
| Capital Federal | 0,01% | 0,00% | 5,04% | 0,00% | 7,51% |
| Buenos Aires | 11,06% | 0,00% | 35,25% | 0,00% | 38,39% |
| Catamarca | 3,69% | 7,88% | 0,99% | 3,20% | 0,98% |
| Chaco | 3,58% | 2,55% | 4,55% | 12,28% | 2,67% |
| Chubut | 8,08% | 9,03% | 1,07% | 0,00% | 1,03% |
| Córdoba | 5,95% | 0,00% | 6,75% | 0,00% | 8,19% |
| Corriente | 3,17% | 2,01% | 3,77% | 8,61% | 2,68% |
| Entre Ríos | 2,83% | 0,00% | 3,23% | 3,33% | 3,21% |
| Formosa | 2,59% | 5,07% | 2,22% | 6,75% | 1,41% |
| Jujuy | 1,91% | 1,25% | 2,57% | 8,02% | 1,76% |
| La Pampa | 5,16% | 8,83% | 0,58% | 0,00% | 0,81% |
| La Rioja | 3,23% | 7,91% | 0,83% | 2,13% | 0,80% |
| Mendoza | 5,35% | 1,96% | 3,73% | 2,81% | 4,27% |
| Misiones | 1,07% | 0,00% | 3,83% | 9,81% | 2,77% |
| Neuquén | 3,38% | 6,45% | 1,38% | 0,48% | 1,29% |
| Río Negro | 7,30% | 8,32% | 1,72% | 1,07% | 1,51% |
| Salta | 5,59% | 4,92% | 4,60% | 13,06% | 3,02% |
| San Juan | 3,23% | 4,94% | 1,48% | 4,10% | 1,72% |
| San Luis | 2,76% | 6,65% | 0,91% | 1,47% | 1,02% |
| Santa Cruz | 8,78% | 9,86% | 0,38% | 0,00% | 0,52% |
| Santa Fe | 4,78% | 0,00% | 7,18% | 0,00% | 8,11% |
| Santiago del Estero | 4,91% | 5,76% | 3,24% | 11,23% | 2,31% |
| Tierra del Fuego | 0,75% | 6,62% | 0,30% | 0,00% | 0,26% |
| Tucumán | 0,81% | 0,00% | 4,42% | 11,66% | 3,76% |
| TOTAL | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Ministerio de Economía de Economía.

Nota: (10) Calculado como promedio aritmético simple de tres componentes: (i) Calidad de la vivienda (proporción de viviendas que presentan materiales resistentes y sólidos en todos los parámetros, CALMAT I), (ii) Automóviles per cápita (según la Asociación de Fabricantes de Automóviles), y (iii) Calidad de los recursos humanos (se compone de dos subíndices, indicando la proporción de la población total con estudios completos a nivel secundario y a nivel universitario, ponderados en proporciones de uno y dos tercios respectivamente. Se calcula cada componente respecto al nivel igual a 100 para la media nacional. (11) Calculado sobre datos de 1996 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

1.8 BIBLIOGRAFÍA

1.8 Bibliografía

- Albi E. (1978)
- Artana D. y López Murphy R. (1994)
- Artana D. y Moskovits C. (1999)
- Bednar J. (2001)
- Bednar J., Eskridge W. y Ferejohn J. (1999)
- Bordignon R., Manasse P. y Tabellini G. (1996)
- Bradford D. y Oates W. (1971)
- Break G. (1967)
- Brennan G. y Buchanan J. (1980)
- Buchanan J. (1950)
- Buchanan J. (1965)
- Bulit Goñi E. (1995)
- Caferatta Nores- Porto Natalia (2001)
- Cafferata Nores J. Y Porto N. (1998)
- Casahuga Vinardell A. (1982)
- Cavalo D. y Zapata J. (1986)
- Chernick H. (1979)
- Cont W. (1996)
- Cornes R. y Sandler T. (1996)
- Courant P., Gramlich E. y Rubinfeld D. (1979)
- Dalla Vía A. y Marat P. (2001)

- Darby J., Muscatelli A. and Roy G. (2002)
- Elazar D. (1994)
- Elizagaray A. y otros (1999)
- FIEL (1993)
- Filimon R., Romer T. Y Rosenthal H. (1982)
- Fisher R. (1982)
- Fillipov M., Ordeshook P. y Shvetsova O. (2001)
- Forbes K. and Zampelli E. (1989)
- Garman C., Willis E., y Haggard S. (2001)
- Gibson E. (2003)
- Gordon R. (1983)
- Gramlich E. (1984)
- Heyman D. y Sanguinetti P. (1994)
- Hines J. y Thales R. (1995)
- Iaryczower M., Saiegh S., Tommasi M. (1999)
- Inman R. and Rubinfeld D. (1979)
- King D. (1988)
- Laffont J. (1993)
- Lagos Rodriguez G. (2000)
- Mc Kay D. (2001)
- Mc Lure C. (1967)
- Musgrave R. (1961)
- Musgrave R. (1961)

- Musgrave R. (1983)
- Musgrave R. (1959)
- Musgrave R. y Musgrave P. (1994)
- Nelson M. (1987)
- Niskanen W. (1968)
- Nuñez Miñana H. (1972)
- Oates W. (1972)
- Oates W. (1979)
- Oates W. (1989)
- Oates W. (1999)
- Oates W. and Schwab R. (1991)
- Olson M. (1969)
- Petrei H. (1984)
- Piffano H. (1994)
- Piffano H. (1998)
- Piffano H., Sanguinetti G. y Zentner J. (1998)
- Porto A. (1990)
- Porto A. (1995)
- Porto A. (1999)
- Porto A. y otros (1996)
- Porto A. y Sanguinetti P. (1996)
- Porto A. y otros (1993)
- Porto A. (2000)

- Porto A. (2002)
- Porto A. (2003b)
- Riker W. (1975)
- Roemer J. y Silvestre J. (2000)
- Romer J. y Rosenthal H. (1979)
- Rosen H. (1995)
- Rossiter C. (1961)
- Saiegh S., Tommasi M. (1998)
- Salinas Sánchez J. (1991)
- Sandler T. y Tschirhart J. (1980)
- Sarghini J., Aramburu P. y Busso (2000)
- Sarghini J., Aramburu P. y Gallo A. (2001)
- Snyder R. y Samuels D. (2001)
- Spahn P. (1997)
- Stepan A. (2003)
- Stevens J. (1993)
- Ter-Minassian T. (1997)
- Tiebout C. (1956)
- Watts R (2001)
- Willis E., Garman C. y Haggard S. (1999)
- Wicoff G. (1988)
- Zax J. (1989)
- Ziulu A. (1997)

CAPÍTULO 2:

Las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias argentinas desde su nacimiento hasta la actualidad

2.1 INTRODUCCIÓN

2 CAPÍTULO 2: Las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias argentinas desde su nacimiento hasta la actualidad

2.1 Introducción

A la hora de estudiar las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias hay varios puntos que deberían ser tenidos en cuenta. No resulta útil estudiar únicamente los coeficientes de reparto de la distribución primaria sin establecer otras variables como punto de referencia. Así pues, si la masa coparticipable se calcula sobre un número muy limitado de tributos o de poca importancia cuantitativa, de poco les valdrá a las provincias que el coeficiente de distribución las favorezca.

Para ello el capítulo se divide en dos secciones. En la primera se describe y analiza la distribución de recursos entre la Nación y las provincias en Argentina a lo largo de toda su historia institucional.

La segunda sección persigue como objetivo central estudiar el efecto de los cambios económicos de los últimos años en el sistema tributario argentino. En particular, se intenta analizar las modificaciones realizadas en la estructura impositiva nacional y sus implicancias sobre las provincias, derivadas de la fuerte crisis por la que atravesó la economía argentina en los últimos años y que tuvo su mayor expresión a fines de 2001.

2.2 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS A LO LARGO DE TODA SU VIDA INSTITUCIONAL

2.2 La distribución de los recursos entre la Nación y las provincias a lo largo de toda su vida institucional

Para estudiar la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias a lo largo de la historia se decidió dividir la sección en cuatro subsecciones. En la primera (subsección 2.2.1) se expone la forma de organización de la hacienda pública en la etapa previa a la firma de la Constitución Nacional en 1853-1860. Luego, se hace un análisis, desde una perspectiva politológica, respecto de cómo se llegó a elegir al federalismo como forma de gobierno en la Constitución de 1853 (subsección 2.2.2). A continuación, se tratan las relaciones entre la Nación y las provincias, anteriores a la conformación del primer régimen de coparticipación en 1935 (subsección 2.2.3). Finalmente, se estudian con mayor detalle las relaciones fiscales durante la etapa de los períodos de coparticipación, atendiendo también a otros tipos de transferencias (subsección 2.2.4).

2.2.1 La prehistoria del sistema impositivo argentino

Lo que son hoy en día las provincias argentinas son herencia de las antiguas Intendencias¹⁹, en 1782 el territorio se encontraba dividido en ocho gobiernos subordinados²⁰. Para ese entonces, era el monarca español quien ejercía el poder supremo de gobierno, legislando y administrando las colonias de América por medio de autoridades secundarias (virreyes, capitanes generales y gobernadores). Así, los virreinos eran centralistas, pero con cuerpos municipales autonómicos.

Tal autonomía se hacía palpable en que, a diferencia de lo que ocurría con otros imperios como Gran Bretaña y Francia, la burocracia y los cuerpos armados de

¹⁹ Cada una de las Intendencias era gobernada por un gobernador-intendente con jurisdicción política y administrativa sobre todo el territorio asignado por la Ordenanza de Intendentes, la cual era dictada por el Rey de España.

²⁰ Las mismas eran, Intendencia de Buenos Aires, Córdoba y Salta, en lo que actualmente es Argentina, más las Intendencias de Paraguay, La Plata, Potosí, La Paz y Puno.

las colonias no eran financiados por la metrópoli, sino que los recursos provenían de las mismas colonias.

Pero lo verdaderamente relevante era que ello ocurría, no sólo en las capitales de los virreinos, sino también en las ciudades y pueblos del interior (Cortés Conde, 1997). Así, los recursos provenían básicamente de un impuesto local, la alcabala, que gravaba todas las transacciones comerciales. Según señala Cortés Conde (1997), mientras que el resto de los tributos iban a financiar las arcas del tesoro español, la burocracia del Río de la Plata usó los recursos de los tributos locales para pagar sus propias remuneraciones, circunstancia que generó que, pese a la tendencia centralista de la corona, las administraciones locales adquirieran una fuerte autonomía.

Pero por otro lado, según señala el propio Juan Bautista Alberdi (1921), todos estos impuestos rendían un producto miserable, a la vez que, junto con otros tributos de origen real y eclesiástico, constituían un verdadero freno al desarrollo de las colonias americanas (García Vizcaíno, 1995). La baja recaudación generaba déficits constantes siendo el sistema anacrónico y de difícil fiscalización. Además, no existía ningún tipo de coordinación ni armonización de impuestos, salvo lo inherente a la función de obstaculizar el comercio exterior.

La Revolución de Mayo de 1810 termina con el Virreinato del Río de la Plata, conformándose dentro del territorio nacional nuevas entidades orgánicas que posteriormente serían las provincias. Para 1814 ya se habían creado catorce provincias, no obstante, según palabras de Joaquín V. González (1897), "ya sea en todos los actos de separación de las Provincias, ya sea las Provincias aisladamente o formando ligas parciales, siempre estaba vigente y se expresaba el espíritu y el propósito de seguir formando parte de la Nación Argentina y nunca se desconoció la dependencia de la misma Nación que deseaba verse constituida y organizada en un gobierno general y común para todo el territorio."

Ahora bien, la emancipación de la corona española consolidó la apertura comercial, y con ello, la aduana de Buenos Aires se convirtió en la principal fuente de ingresos, llegando, según Ciarlo y San Martín (2002) a representar aproximadamente tres cuartos del total de la recaudación.

En 1820, como consecuencia directa de la crisis política que derivó en una anarquía, el gobierno central se disolvió, desapareciendo también el sistema tributario nacional. Ello llevó a que las provincias hicieron propias las rentas que hasta ese momento habían sido nacionales. Así, cada estado provincial formó un cuerpo político y rentístico propio, constituyéndose según García Vizcaíno (1995) en un indubitable antecedente del federalismo.

En la misma década, tuvieron lugar en varias provincias intentos de reformas financieras y tributarias. No obstante, no se llegó a adoptar un régimen que gravara la propiedad o los ingresos, debido a que, señala Cortés Conde (1997), se trataba de primitivas economías pastoriles.

Sin embargo, también a comienzos de la década de 1820, durante el gobierno de Martín Rodríguez en la provincia de Buenos Aires y con Bernardino Rivadavia como ministro, se produjo la reforma económica y fiscal que representaría la separación definitiva del sistema tributario colonial. La legislatura se reservó la atribución exclusiva para la imposición y la aprobación de los gastos. Además, se elaboró el primer presupuesto y se creó el primer banco, entre otras muchas medidas tendientes a modernizar el manejo de la hacienda pública.

Así pues, los años siguientes se caracterizarían por la existencia de dos realidades muy distintas dentro del territorio nacional. Por un lado, Buenos Aires, que accedía al mercado internacional y tenía una administración moderna para la época. Por el otro, el resto de las provincias que no tenían acceso a un puerto de ultramar y debían basar sus sistemas tributarios en impuestos internos. Así, las largas distancias y los altos costos de transporte, condujeron a la fragmentación fiscal y política, condenando al interior del país al retraso económico (Cortés Conde, 1997).

La gobernación de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, representó una vuelta al proteccionismo comercial, con altos aranceles a la importación, la prohibición del ingreso de algunas mercancías y el usufructo de las rentas de la aduana de Buenos Aires, por parte de la provincia, situación que postergó largos años la Organización Nacional.

Así y todo, pese a la no existencia de un Estado federal, aún subsistía la convicción de conformar una única Nación. Prueba de ello son la firma del Pacto

Federal de 1831 y del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852, principales antecedentes constitucionales, los cuales disponen arreglar la administración general bajo el sistema federal, además del cobro y distribución de las rentas generales.

2.2.2 *La elección del sistema federal en Argentina*

El problema central al momento de elegir el sistema político que iba a adoptar la Constitución Argentina de 1853, era resolver la tensión entre la hegemonía natural, Buenos Aires, y los líderes regionales. Lo interesante del caso argentino, y que lo diferencia del resto de los países que generalmente se toman como modelo de los sistemas federales, es que la rivalidad más fuerte fue entre provincias, agregándose una dimensión de conflicto interprovincial a la tradicional tensión entre el gobierno federal y los provinciales.

Gibson y Falletti (2003), consideran que la creación de un sistema federal centralizado, o de uno con poder en la periferia, es un resultado institucional del conflicto entre las unidades territoriales de la federación, y no entre el gobierno federal y las provincias, como generalmente suele analizarse en la teoría. Para la teoría, el principal eje de conflicto suele ser el gobierno nacional, por un lado, y el conjunto de las provincias, por el otro. Los conflictos de dominación interprovincial no son tomados en cuenta, ni tienen un rol en la explicación de los orígenes y forma de los sistemas federales. Para corregir este error, los mencionados autores agregan otro aspecto al estudiar el origen de los Estados federales: el conflicto entre unidades constituyentes de la federación. Así, se agrega otro eje al tradicional eje “federalismo centralizado-federalismo periférico”, que mide el balance de poder entre el gobierno central y los subnacionales; el eje “federalismo hegemónico-federalismo plural”, que mide el balance de poder entre las unidades constituyentes del territorio nacional. En el extremo hegemónico, una provincia domina al gobierno nacional (el gobierno nacional no es independiente de la provincia hegemónica), por el contrario, en el extremo plural, el gobierno federal es autónomo de cualquier provincia o grupo de provincias, actuando en nombre de la Nación en su conjunto. Siguiendo estos conceptos, se clasifican distintas etapas de la historia argentina de acuerdo a los mismos.

**CUADRO 2.1:
TIPOS DE FEDERALISMO**

| Eje de conflicto intergubernamental | Eje de conflicto interregional | |
|--|---------------------------------------|----------------------------|
| | Hegemónico | Plural |
| Federalismo periférico | Argentina 1831-1852 | |
| Federalismo centralizado | Argentina 1862-1868 | Argentina 1880-presente |

Fuente: elaboración propia.

Federalismo periférico y hegemónico: Una situación de desconfianza común, y simultánea necesidad, dio forma al federalismo inicial en Argentina. Luego de veinte años de luchas entre proyectos unitarios y federales, se alcanzó un nuevo equilibrio. Este nuevo equilibrio estuvo caracterizado por la resistencia a la idea de un gobierno central dominado por Buenos Aires. La llegada al poder de Rosas produjo un cambio en el balance de poder que benefició a la proyectos federales, apoyados por los caudillos del interior. El Pacto Federal de 1831, originariamente firmado por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, fue posteriormente aceptado por todas las provincias, transformándose en la base legal de la Confederación Argentina. Los proyectos unitarios fueron vencidos militarmente. Argentina se convierte en lo que Riker denomina federalismo periférico. El pacto no crea un poder ejecutivo ni judicial federal. Sólo se delegan poderes a una Comisión Representativa de las provincias, que tiene por objetivo organizar la defensa de la Confederación contra ataques externos. Si bien estaba prevista la formación de una asamblea constituyente que buscaría un acuerdo más permanente, la misma nunca se reunió.

En la práctica, el sistema sirvió para que se conforme una débil alianza entre provincias, que pronto sucumbirían al poder de Buenos Aires. El gobierno de Buenos Aires asume el control sobre los asuntos externos, y domina a la unión a través del uso de la fuerza militar, el control del comercio interprovincial e internacional y el uso de subsidios en forma discrecional para controlar al resto de las provincias (Rock, 1885).

Federalismo hegemónico y centralizado: El inicio de esta segunda etapa coincide con la caída de Rosas y la sanción de la nueva Constitución Nacional. La

Constitución de 1853 esta caracterizada por Botana como una fusión de ideales unitarios y federales, combinando un gobierno presidencialista poderoso y los principios federalistas de autonomía provincial y representación en las instituciones políticas nacionales. El incentivo de las provincias para crear un gobierno central fue básicamente económico: para que el proceso de integración de Argentina al comercio internacional fuera exitoso, era necesario un cierto orden institucional, que no existía bajo el arreglo anterior.

La Provincia de Buenos Aires, temiendo los designios del interior con respecto a la Ciudad de Buenos Aires y a los ingresos provenientes de la aduana, no suscribió la nueva Constitución. La capital nacional se establece entonces en Paraná. Luego de la batalla de Cepeda (1859), y algunas pequeñas modificaciones a la Constitución (1860), Buenos Aires suscribe la Constitución. En 1862, luego de la batalla de Pavón, que constituye un triunfo de Buenos Aires, y de las elecciones nacionales, Mitre es elegido presidente. Si bien Mitre apoyaba la formación de la república, su concepción era distinta a la de Urquiza, al considerar que Buenos Aires debía tener supremacía.

Finalmente, las provincias utilizaron una institución creada por la Constitución, es decir el Colegio Electoral para torcer el brazo de Buenos Aires. En 1868, Sarmiento, candidato del interior, proveniente de San Juan, fue elegido presidente. Entre 1868 y 1880, el sistema federal fue consolidándose a través de una serie de políticas del gobierno federal que beneficiaron al interior: fuerte inversión en infraestructura para integrar al interior al boom económico, simultáneamente, el gobierno central fue imponiéndose sobre los últimos levantamientos. El último obstáculo para la consolidación de la autoridad federal era la resolución de la relación entre los dos principales centros de poder: la provincia de Buenos Aires, y el gobierno federal.

Federalismo plural y centralizado: El hecho que simboliza el paso a este nuevo tipo de sistema, fue la federalización de la ciudad de Buenos Aires, que implicó la separación del gobierno federal de la provincia de Buenos Aires.

El paso de un federalismo hegemónico a uno plural implica que el gobierno central deja de responder a los intereses de una provincia, para pasar a ocuparse de los intereses de la Nación en general. Esta instancia es el resultado de conflictos

interprovinciales, pero cuando el paso es exitoso, implica un paso del eje de conflictos horizontales, a verticales.

En síntesis, la historia argentina, y el sistema federal que se conforma como consecuencia, no pueden fácilmente ubicarse en los ejes que tradicionalmente analizan las teorías sobre federalismo. De allí la necesidad de tomar en cuenta otros aspectos que habían sido dejados por la teoría, y que contribuyen a explicar el caso argentino más adecuadamente.

2.2.3 *Situación anterior al primer régimen de coparticipación*

Con la conformación del Estado nacional a partir de la sanción de la Constitución en 1853-1860, surge la necesidad de financiarlo. En ese marco, se eliminaron todas las aduanas interiores, y las rentas aduaneras, que eran usufructuadas por las provincias desde hacía ya varios años, se nacionalizaron, pasando tales ingresos a ser la principal fuente de financiamiento del gobierno nacional. Así, las provincias, que ya tenían sistemas tributarios propios, debieron basar sus sistemas tributarios en impuestos internos.

Ahora bien, hasta la creación del primer régimen de coparticipación en 1935, la Nación y las provincias tuvieron sistemas impositivos independientes, pudiéndose distinguir dos grandes períodos: uno en el que las bases tributarias estaban claramente diferenciadas, y otro en el que eran concurrentes. A continuación se estudian dichas etapas por separado.

i) Separación de fuentes tributarias (1853 -1890)

En los albores de la conformación del Estado Nacional, imperó el planteo de distribución de poderes tributarios establecido por la Constitución Nacional de 1853, cuyas cláusulas financieras no resultaron modificadas en la reforma de 1860.

En este período, cada nivel de gobierno utilizaba sus propios recursos, provenientes de bases tributarias diferenciadas, para financiar sus erogaciones, de este modo, las provincias recaudaban sus propios impuestos sobre bienes y mercaderías que circulaban por su territorio. Ello generó un verdadero caos tributario, ya que cada región defendía los productos de su propia manufactura.

Por su parte, la Nación cubría sus gastos básicamente con impuestos sobre el comercio exterior, representando estos más de dos tercios del total de sus recursos. Es importante notar que en esa época la economía era extremadamente abierta y ello generaba una importante capacidad de tributación en el comercio exterior. Principalmente por este motivo, y como antes había ocurrido con Buenos Aires, el Estado nacional, quien tenía (y tiene) el monopolio de los recursos impositivos provenientes del sector externo, era cuantitativamente mucho más importante a la suma del resto de los Estados subnacionales. Además, la Nación también se financiaba con impuestos recaudados en la Capital Federal y los territorios nacionales.

CUADRO 2.2:
RECURSOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL
(porcentaje sobre el total)

| | 1865 | 1870-80 | 1889 |
|-------------------|-------|---------|-------|
| Comercio Exterior | 94,6 | 89,3 | 76,6 |
| Resto | 5,4 | 10,7 | 23,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de
Núñez Miñana (1973) y Porto (2003a)

El único tipo de transferencias nacionales hacia las provincias era el establecido por la Constitución que, en el inciso 8 de su artículo 67 (actual artículo 75 inciso 8), establecía que corresponde al Congreso "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". Según señalan Centrángolo y Jiménez (1997), se trataba de asignaciones, fuera de todo régimen automático de transferencias, que figuraban en el Presupuesto de la Nación, con montos y distribución variables entre provincias. En 1886 dichas transferencias alcanzaron apenas un 1,4 % del gasto nacional, llegando al 1,9 % en 1887, lo que representaba apenas un 5 % del total de los recursos provinciales.²¹

Además, el tamaño del gasto público consolidado era reducido, cumpliéndose tan sólo funciones de defensa, seguridad y justicia, con lo cual se requería una

²¹ Ver Fundación Konrad Adenauer (1999).

presión tributaria baja. En cuanto a la relación Nación-provincias, la coordinación de la política era poco importante ya que, como se ha destacado, las áreas de cada esfera de gobierno estaban perfectamente delimitadas.

CUADRO 2.3:
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO
(Gasto Público en porcentaje del PBI)

| | Consolidado | Nación | Provincias | Descentralización |
|------------------|--------------------|---------------|-------------------|--------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (3) / (1) |
| 1889-1891 | 9,92 | 8,35 | 1,6 | 15,83 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mann y Shulthess (1980).

Otra característica importante de esta etapa, apuntan Bulacio y Ferullo (1996), es que el gasto público de cada provincia, estaba vinculado a la capacidad económica de cada jurisdicción. Así, destacan los autores, en las provincias más avanzadas el gasto era muy superior que el realizado en las provincias más pobres. Esta situación se mantuvo hasta que se implantó el régimen de coparticipación de impuestos.

ii) Concurrencia de fuentes (1890 -1935)

En 1890 las finanzas públicas se vieron seriamente afectadas por la crisis política y financiera. Ello produjo el primer cambio importante en la distribución real de las facultades impositivas desde el arreglo constitucional de 1853-60.

La crisis reconoce especialmente un origen financiero, derivado de la interrupción momentánea de las probabilidades de contraer nuevos empréstitos externos para atender los servicios de la deuda acumulada en el periodo anterior, perdiéndose la posibilidad que se había empleado en la década de 1880 de refinanciar hacia adelante los sucesivos vencimientos del gobierno nacional. Simultáneamente, ante el temor de una baja recaudación aduanera, como consecuencia de la crisis sobre el sector externo, se arbitra como medida de emergencia la implantación de impuestos al consumo bajo la forma de impuestos internos (denominados así para diferenciarlos de los aduaneros o externos).

Desde el punto de vista institucional, la creación de los impuestos internos nacionales plantea un importante debate sobre las facultades tributarias del gobierno nacional y el de los provinciales. El punto en cuestión era si existía alguna restricción constitucional que le impidiera a la Nación recaudar sus impuestos internos en todo el territorio del país de modo permanente. Se impuso la tesis del Ministro de Hacienda de aquél entonces, Vicente López, quien sostenía que, el texto constitucional no tenía objeciones sobre la materia. Las provincias aceptaron concederle a la Nación tal derecho con la condición de que fuera renovado anualmente. Así fue que, esta ley temporaria fue renovada año tras año hasta 1935, cuando se unificaron los impuestos internos aplicados en forma concurrente por los gobiernos nacional y provinciales.

CUADRO 2.4:
RECURSOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL
(porcentaje sobre el total)

| | 1892 | 1895 | 1900 | 1920 | 1929 |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Comercio Exterior | 83,5 | 74,3 | 53,0 | 60,2 | 59,3 |
| Resto | 16,5 | 25,7 | 47,0 | 39,8 | 40,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Núñez Miñana (1973) y Porto (2003a).

En el esquema vigente hasta comienzos de la década del treinta, (con excepción de los ATN, de escasa significación cuantitativa), cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Al igual que en el período anterior, una de las consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales: las provincias ricas podían financiar niveles de gasto público por habitante muchos más altos que las provincias pobres.

En esta etapa, el sector público era relativamente pequeño y se verificaban los resultados que predice la literatura económica sobre descentralización fiscal, en un contexto de desequilibrios territoriales sin mecanismos de transferencia interjurisdiccionales de fondos entre niveles de gobierno. En primer lugar, como cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el gasto nacional

era mucho más importante que los gastos provinciales (porque disponía de fuentes de financiamiento más importantes). Y en segundo lugar, como cada provincia debía financiar sus gastos con recursos propios, había grandes diferencias en cuanto a las alternativas abiertas a los residentes de las distintas jurisdicciones para el consumo de bienes públicos provinciales.

CUADRO 2.5:
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO
(Gasto Público en porcentaje del PBI)

| | Consoli- dado (1) | Nación (2) | Provincias (3) | Descentra- lización (3) / (1) |
|-----------|-------------------------|---------------|-------------------|-------------------------------------|
| 1889-1891 | 9,92 | 8,35 | 1,6 | 15,83 |
| 1899-1901 | 17,08 | 12,55 | 4,5 | 26,52 |
| 1904-1906 | 15,77 | 11,04 | 4,7 | 29,99 |
| 1909-1911 | 16,14 | 11,20 | 4,9 | 30,61 |
| 1914-1916 | 13,02 | 8,49 | 4,5 | 34,79 |
| 1919-1921 | 8,54 | 5,53 | 3,0 | 35,25 |
| 1924-1926 | 10,71 | 6,56 | 4,2 | 38,75 |
| 1929-1931 | 14,37 | 9,37 | 5,0 | 34,79 |
| 1934-1936 | 15,30 | 10,41 | 4,9 | 31,97 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mann y Shulthess (1980).

2.2.4 *Los Regímenes de Coparticipación Federal de Impuestos*

Como ya se dijera, hasta 1935 no existió un régimen que legislara transferencias de tipo automáticas desde la Nación hacia las provincias. Según Petrei (1984), el primer antecedente en este sentido data del año 1929, “cuando se procura ordenar el sistema de impuestos internos alrededor de los cuales se había creado cierta anarquía por la superposición de disposiciones y la competencia de provincias entre sí, y entre éstas y la Nación”. Porto (2003a) cita como primer antecedente legal el régimen de coparticipación vial de 1932. En tal acuerdo, los recursos se afectaban a un tipo específico de gasto y al cumplimiento de ciertas condiciones, tales como la organización de reparticiones especializadas a nivel provincial.

Así pues, a partir de la citada fecha, comenzaron a coexistir, y lo harían hasta el día de hoy, dos tipos de transferencias nacionales, las transferencias automáticas y las no automáticas (ATN).

A continuación se explica la distribución de recursos entre la Nación y las provincias desde 1935. Para ello se dividió la sección en tres subsecciones, la primera se corresponde con la etapa inicial, donde los regímenes experimentaron una casi continua expansión. El segundo período comienza con el derrocamiento del presidente Arturo Illia, ya que a partir de dicho año se produciría un importante avance de la Nación sobre ingresos de las provincias lo cual justificaría el dictado de la ley 20.221 en 1973. Finalmente, el tercer período comprende el nacimiento de la ley 23.548, que aún sigue vigente, y su posterior evolución hasta la conformación del sistema actual.

i) Los primeros pasos de los regímenes de coparticipación

El primer régimen de coparticipación federal de impuestos surgió como consecuencia directa de la crisis económica y financiera derivada de la "gran depresión" de 1930. En ese entonces, los ingresos del Estado nacional estaban fuertemente vinculados a los derechos aduaneros, con lo cual, el impacto de la crisis sobre el sector externo se trasladó inmediatamente al sector público, mediante una caída sustancial de la recaudación tributaria. Por otro lado, en medio de una crisis de tamaño dimensión, los esfuerzos del gobierno de entonces para bajar gasto público fueron insuficientes para saldar la brecha que la drástica caída en los ingresos había generado.

Pero la "gran crisis" generó no sólo consecuencias económicas. En dicho año, un golpe militar encabezado por el General José Félix Uriburu derrocaría al entonces presidente Hipólito Yrigoyen.

El nuevo gobierno de facto intentó enfrentar la difícil situación por la que estaba atravesando el fisco mediante la creación de nuevos tributos entre los que se encontraban un impuesto a las transacciones (1931) y otro a los réditos (1932). Sin embargo, la recaudación inicial de estos nuevos impuestos sólo compensó parcialmente la brusca caída de los impuestos al comercio exterior.

Ante este panorama, las autoridades que sucedieron al gobierno anterior decidieron llevar a cabo profundos cambios en el sistema impositivo. Los mismos tenían por objeto poner en marcha un reordenamiento del sistema que permitiera alcanzar un mejor aprovechamiento de la base tributaria y eliminar los problemas de doble imposición característicos de la etapa de concurrencia de fuentes (1890-1935). Para ello fueron sancionadas tres leyes:

- i. Ley 12.139: Unifica los impuestos internos estableciendo su recaudación por parte del Gobierno Nacional y la obligación por parte de las provincias de derogar todos sus impuestos existentes de carácter similar. También se establecía que la recaudación de tales tributos sería coparticipado con las provincias, otorgándose el 68,8% de la recaudación al gobierno nacional y el 31,2% restante a las provincias. La ley establecía un plazo de vigencia de 20 años.
- ii. Ley 12.143: Transforma el impuesto a las transacciones en el impuesto a las ventas, donde las provincias recibirían parte del producido del nuevo impuesto a las ventas como contrapartida a su compromiso de no crear en el futuro impuestos análogos. Dado que no hubo acuerdo entre las partes, la Nación unilateralmente decidió cuáles serían los porcentajes de distribución fijándolos en 82,5% para ella y 17,5% para el conjunto de las provincias.
- iii. Ley 12.147: Prorroga el impuesto a los réditos fijando un mecanismo similar que en el caso del impuesto a las ventas. Al igual que en dicho impuesto, no hubo acuerdo entre las partes, fijando también la Nación porcentajes de distribución idénticos a los de tal impuesto.

Con la sanción de estas tres leyes, que en su momento generaron un fuerte debate respecto de su constitucionalidad,²² el sistema impositivo argentino comienza

²² Desde su aparición, los regímenes de coparticipación fueron mayoritariamente cuestionados desde el punto de vista constitucional (Bulit Goñi, 1995). El argumento fundamental era que las provincias no podían desprenderse de potestades tributarias recibidas en forma directa por la Constitución Nacional. Para dichos constitucionalistas, la Coparticipación no era un régimen que delegaba en la Nación la administración de los tributos; era un régimen que delegaba la potestad

a transitar un nuevo camino, ya que se constituyó en el primer régimen de coparticipación federal de impuestos. Las transferencias de la Nación a las provincias dejaron de ser exclusivamente por asignaciones del Tesoro Nacional, pasando a coexistir estas últimas con las transferencias automáticas, las cuales irían aumentando progresivamente su participación en el total de transferencias.

La primera modificación al régimen sería implementada recién en 1943. Las entonces autoridades de facto²³, necesitadas de recursos, introdujeron algunas modificaciones al régimen establecido por las leyes 12.143 y 12.147, lo cual representó un grave perjuicio para las provincias. Las mismas fueron básicamente la imposición de dos nuevos tributos a ser recaudados dentro del ámbito nacional, el impuesto a las ganancias eventuales,²⁴ a distribuir en forma similar al impuesto a los réditos, y el impuesto a los beneficios extraordinarios que no era coparticipado.²⁵

Ahora bien, desde la creación del régimen hasta 1946,²⁶ el mismo cobró una importancia progresiva, la recaudación de recursos coparticipables aumentó pese a que el tamaño del sector público (medido en términos de ingresos fiscales consolidados en relación al producto) decreció. Así pues, mientras que en 1935 los ingresos del sector público representaban un 11,1% del PBI, en 1946 los mismos habían descendido a 7,8%. Por otro lado, la masa coparticipable en esos mismos años pasó de 3,2% a 3,85% del PBI respectivamente. Ello llevó a que tanto la Nación como las provincias se financiaran en mayor proporción con dichos recursos. No obstante, la participación de las provincias en el total de recursos coparticipados decreció, pasando de percibir el 30% en 1935 al 19% en 1946.

tributaria misma, puesto que la Nación podía establecer, modificar, graduar y hasta derogar impuestos, sin control provincial.

²³ En 1943 un golpe militar encabezado por el general Pedro Ramírez había derrocado al entonces presidente constitucional Ramón Castillo.

²⁴ Decreto – Ley N° 14.342/46

²⁵ Decretos – Ley N° 18230/43 y 21.702/44

²⁶ Núñez Miñana y Porto (1982) identifican al período 1935-1946 como el primer periodo del régimen de coparticipación.

Paralelamente, tras la crisis del treinta, pero sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, se generó a nivel mundial un nuevo consenso sobre el papel del Estado en la vida económica. Hacia los años cincuenta esta posición se vio consolidada por el sustento académico que le brindó la teoría del “fracaso del mercado”, que legitimaba la intervención de los gobiernos por razones de eficiencia, equidad, crecimiento y estabilidad.²⁷ En este contexto, se ampliaron las funciones del Estado y, consecuentemente, su tamaño creció.²⁸

A la vez que el tamaño del sector público creció significativamente, las provincias comenzaron a tener una mayor participación en el gasto consolidado, y con ello, una creciente participación en la masa de recursos coparticipables. A su vez, la forma en que se distribuyeron los recursos entre las provincias derivó en una redistribución de los ingresos, con lo cual, a diferencia de lo que había ocurrido hasta el momento, las provincias más pobres comenzaron a aumentar su gasto per cápita.

CUADRO 2.6:
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO
(Gasto Público en porcentaje del PBI)

| | Consolidado | Nación | Pcias. | Descentralización |
|------------------|--------------------|---------------|---------------|--------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (3) / (1) |
| 1934-1936 | 15,30 | 10,41 | 4,9 | 31,97 |
| 1939-1941 | 15,25 | 10,42 | 4,8 | 31,67 |
| 1944-1946 | 22,95 | 17,39 | 5,6 | 24,21 |
| 1949-1951 | 25,23 | 21,81 | 3,4 | 13,56 |
| 1954-1956 | 22,28 | 17,10 | 5,2 | 23,25 |
| 1959-1961 | 20,44 | 14,78 | 5,7 | 27,69 |
| 1964-1966 | 15,62 | 10,57 | 5,0 | 32,33 |
| 1969-1971 | 14,93 | 9,98 | 4,9 | 33,15 |
| 1975-1977 | 16,56 | 10,46 | 6,1 | 36,84 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mann y Shulthess (1980).

²⁷ Para mayor detalle ver Musgrave (1996)

²⁸ Según Musgrave (1996), el desarrollo económico y la modernización de las instituciones fiscales en la postguerra permitieron que los gobiernos poseyeran gran cantidad de fondos para financiar sus actividades.

En el año 1946, con el restablecimiento de la democracia²⁹, y por una fuerte presión de las provincias, que habían sido perjudicadas por las modificaciones al régimen introducidas por el gobierno de facto, el sistema fue modificado con el fin de compensarlas. Así, la ley 12.956 introdujo básicamente los siguientes cambios respecto del régimen anterior:

- i. Unificación de impuestos a coparticipar: se crea una sola masa coparticipable conformada por los tributos que hasta ese entonces se coparticipaban mediante diversos regímenes (impuesto a los réditos, impuesto a las ganancias eventuales, e impuesto a las ventas), más el impuesto a los beneficios extraordinarios que hasta ese entonces no se coparticipaba. No se incluye los impuestos internos que seguirían siendo regidos por la ley 12.139.
- ii. Eleva la participación de las provincias en la distribución primaria: la participación provincial (Incluida la C.B.A.) pasa del 17,5% al 21% sobre el total de la masa coparticipable.
- iii. Restringe la facultad de las provincias para crear nuevos impuestos: es para el caso de los tributos similares los que en ese momento recaudaba la Nación.
- iv. Incluye la coparticipación municipal: se establece la obligación por parte de las provincias de coparticipar a sus municipios al menos el 10% de los recursos que recibieran de la Nación en concepto de coparticipación.

Pasarían sólo cinco años del establecimiento del nuevo régimen, para que la Nación volviera a avanzar sobre las potestades impositivas provinciales. Efectivamente en el año 1951 por ley 14.060 se establece el impuesto sustitutivo a la transmisión de bienes, que no es otra cosa que un impuesto a las sucesiones, hasta ese entonces recaudado por los Estados provinciales.

Por otro lado, en el año 1954 vence el otro régimen de distribución de recursos entre la Nación y las provincias (establecido por la ley 12.139 de impuestos

²⁹ En dicho año, asume la presidencia de la Nación Juan Domingo Perón, con lo cual se reanudan las sesiones del Congreso Nacional. Entre los años 1943 y 1946, tras la deposición del presidente Ramón Castillo, el mismo había permanecido cerrado.

internos), con lo cual se establece un nuevo mecanismo para determinar la distribución primaria de tales recursos. El nuevo mecanismo, fijado por ley 14.390, establecía que los recursos provenientes de los impuestos internos se distribuirían en proporción a la población total del país y del conjunto de las provincias que se adhirieran al nuevo sistema, es decir, como muestran las siguientes fórmulas:

$$P_{provs} = \frac{\text{Pob. pcias. adheridas}}{\text{Pob. nación} + \text{Pob. pcias adheridas}} \quad P_{nación} = \frac{\text{Pob. nación}}{\text{Pob. nación} + \text{Pob. pcias adheridas}}$$

Según Núñez Miñana y Porto (1982), este mecanismo determinó que los porcentajes de distribución, que en la ley anterior habían sido establecidos en 68,8% para la Nación y 31,2% para las provincias, se modificaran en 1957 pasando a ser 58,3% para la Nación y 41,7 % para las provincias. Posteriormente, tales cifras se ubicaron en el orden del 54% para la Nación y 46% para las provincias.

El régimen atravesaría los avatares políticos de aquellos años sin mayores modificaciones. Recién a fines de 1958, producido el regreso al sistema constitucional después del golpe de estado de 1955,³⁰ el Congreso Nacional se aboca al tema en base a un proyecto del Poder Ejecutivo. En este sentido, se aprueba una reforma en lo vinculado a los impuestos regulados por la ley 12.956³¹ (de impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios). El cambio más importante introducido por la nueva ley (14.788) se refiere a la distribución primaria. En tanto la ley anterior establecía una distribución del 21% para las provincias y la MCBA, y el restante 79% para la Nación, a partir de la reforma de 1959, las proporciones se establecen en 42% para el conjunto de provincias y la MCBA, y el 58% restante para la Nación.

³⁰ Entre los años 1955 y 1958, tras la deposición del presidente Juan D. Perón, se sucedieron los gobiernos de facto de Eduardo Lonardi y Pedro Aramburu. En 1958 asumió la presidencia Arturo Frondizi quien inauguraría un nuevo periodo democrático aunque con proscripción del peronismo.

³¹ Según Núñez Miñana y Porto (1982), la recaudación de este grupo de impuestos oscilaba en torno al 75% de la recaudación total de los impuestos coparticipados.

CUADRO 2.7:
LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

| | En porcentaje del PBI | | | Participación sobre el total | | |
|-------------|-----------------------|--------|--------|------------------------------|--------|--------|
| | Total | Nación | Pcias. | Total | Nación | Pcias. |
| 1935 | 3,3 | 2,3 | 1,0 | 100,0 | 69,2 | 30,5 |
| 1946 | 3,9 | 3,1 | 0,8 | 100,0 | 80,5 | 19,5 |
| 1959 | 4,9 | 3,1 | 1,8 | 100,0 | 63,5 | 36,5 |
| 1966 | 6,7 | 3,6 | 3,1 | 100,0 | 53,8 | 46,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Núñez Miñana y Porto (1982)

Así pues, si se considera todo el sistema de coparticipación (el sistema estaba regido por tres leyes de impuestos: internos, a los réditos y similares, y el impuesto sustitutivo), la participación de las provincias en el total de la masa coparticipable iría aumento, pasando de 19% en 1946 al 36% en 1959, y al 46% en 1966. Además, los recursos del sistema continuaban creciendo en relación al producto, pasando de 3,85% en 1946 a 4,88% en 1959, y a 6,73 en 1966 (Núñez Miñana y Porto, 1982).

ii) Origen y evolución de la ley de coparticipación 20.221 (año 1973)

Las décadas de los sesenta y setenta representaron un nuevo período de agitación política y económica en Argentina. El presidente Arturo Illia fue derrocado en junio de 1966 por lo que comenzó un nuevo período de gobiernos militares con lo que el Congreso fue disuelto. Hasta ese año, la parte de los recursos coparticipables correspondiente a las provincias había ido en progresivo aumento.

A comienzos de 1967, en medio de un contexto inflacionario y recesivo, el nuevo ministro de Economía, Krieger Vasena,³² estableció un paquete estabilizador para sanear las finanzas del gobierno federal. En realidad, se trataba de un plan mucho más ambicioso en el que se pretendía promover la libre competencia mediante la reducción de cargas arancelarias y otras medidas fiscales. Así pues, con el propósito de incrementar sus ingresos, el poder ejecutivo nacional redujo unilateralmente la participación de las provincias (incluida la C.B.A.) del 46% al

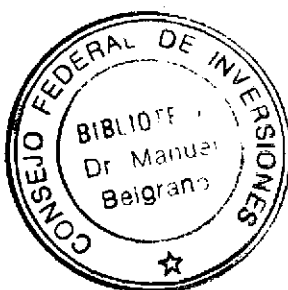
³² El general Juan Carlos Onganía estaba a cargo del poder ejecutivo.

40,78%. Una nueva reducción aplicada en 1968 a costa de los recursos que le correspondían a la Ciudad de Buenos Aires, llevó a que el gobierno federal incrementó su participación, alcanzando la misma el 61,88%, es decir, aumentó más del 15% desde la asunción del nuevo gobierno de facto.

Pronto se sintieron los efectos de estos recortes sobre las finanzas provinciales, lo cual condujo a la creación de un Fondo de Integración Territorial³³ financiado con préstamos del presupuesto nacional para afrontar las inversiones urgentes en las distintas provincias.

Posteriormente, se produciría un episodio de fuerte y creciente inflación, que redujo los ingresos en términos reales y consecuentemente los ingresos por coparticipación (no obstante, en relación con el PBI aumentaron). Además, en el año 1971 se implementaron paritarias en todos los niveles de gobierno, incrementados las obligaciones de las provincias. Todo esto volvió a poner nuevamente a las provincias al borde del caos financiero por lo que el gobierno federal tuvo que implementar un alivio financiero para las provincias mediante aportes del Tesoro Nacional. Así pues, según Núñez Miñana y Porto (1982), la relación entre ATN y transferencias automáticas³⁴ pasó del 7,5% en 1970 a 56,8% en 1971.

Por tales motivos, y pese a que las provincias pasaron a financiarse en mayor proporción con recursos propios, el hecho de que las transferencias no fueran automáticas generó una fuerte dependencia del gobierno nacional, ya que éste administraba las ATN.



³³ Ley 17.678.

³⁴ Se exceptúa a la provincia de Buenos Aires que no recibió aportes.

CUADRO 2.8:
LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO
(en porcentaje del PBI)

| | Ingresos* | | | Coparticipación** | | | Descen tralizaci ón | Financ. ajeno |
|------------------|-----------|--------|--------|-------------------|--------|--------|---------------------------|------------------|
| | Consoli | Nación | Pcias. | Total | Nación | Pcias. | | |
| | dado | | | | | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (3-6)/(1) | (6)/(3) |
| 1959-1966 | 15,2 | 11,7 | 4,2 | 5,7 | 3,3 | 2,4 | 11,8 | 57,1 |
| 1967-1972 | 17,5 | 12,6 | 4,9 | 5,9 | 3,5 | 2,4 | 14,0 | 50,0 |
| 1973-1979 | 21,0 | 14,6 | 6,4 | 6,1 | 2,8 | 3,3 | 14,9 | 51,1 |
| 1980-1981 | 28,2 | 19,0 | 9,2 | 9,5 | 5,2 | 4,3 | 17,2 | 47,4 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de (*) FIEL (1990) (**) Núñez Miñana y Porto (1982)

En este contexto, fue imprescindible un ajuste en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Así, antes de las elecciones de 1973, el gobierno de facto presentó un proyecto para una nueva Ley de Coparticipación. No obstante, según señalan Saiegh y Tomassi (1998), la motivación más importantes para la modificación de la normativa vigente respondía al temor por parte de las autoridades salientes de un triunfo peronista, lo cual era inevitable.

En este sentido, se pensó que las fuerzas conservadoras concentradas en las provincias deberían tener suficiente poder de negociación como para atemperar el retorno del peronismo al poder. Según tales autores, la idea era intentar dotar a estas fuerzas provinciales con mayores recursos y por consecuencia, aumentar su futuro poder de negociación. Por tanto se adoptó una estrategia para restaurar su autonomía financiera a través de un nuevo régimen de coparticipación.

El 21 de marzo de 1973 se sancionó la Ley Convenio número 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos³⁵. No obstante, la misma establecía que el nuevo sistema entraba en vigencia a partir del 1 de enero del mismo año. Los rasgos salientes de la misma eran:

³⁵ Las elecciones presidenciales del 11 de marzo de 1973 concluyeron con una rotunda victoria del partido justicialista.

- i. Unifica la base de impuestos a coparticipar: se crea una sola masa coparticipable conformada por los tributos que hasta ese entonces se coparticipaban mediante diversos regímenes (ley 14.060 del impuesto a la transmisión gratuita de bienes; ley 14.390 de impuestos internos; y ley 14.788 de los impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios). Así, el nuevo régimen Incluyó todos los impuestos vigentes hasta la fecha de su sanción, excluyendo únicamente los impuestos de facultad exclusiva de la Nación (comercio exterior), aquellos que la Nación establece en la Capital Federal y Tierra del Fuego, y algunos impuestos con asignación específica.
- ii. Incluye en la masa coparticipable a los impuestos aún no creados: la ley establecía que la masa coparticipable estaría conformada no sólo por los impuestos existentes sino también por aquellos que pudiera crear la Nación en un futuro.
- iii. Permite a las provincias imponer ciertos tributos en concurrencia con la Nación: con el fin de preservar el núcleo de impuestos típicamente provinciales, se exceptúa la obligación de las provincias de derogar, tanto para el caso de los tributos existentes como para los que se creasen en el futuro, gravámenes análogos a los nacionales coparticipados. Tales tributos eran sobre la propiedad inmueble, sobre el ejercicio de actividades lucrativas, sobre la transmisión gratuita de bienes, sobre automotores, y los actos, contratos y operaciones a título oneroso.
- iv. Eleva la participación de las provincias en la distribución primaria: se estableció en un 48,5% tanto para la Nación como para las provincias, y con el 3% restante se creó el Fondo de Desarrollo Regional.
- v. Establece un criterio objetivo para la distribución secundaria: se llevaba a cabo mediante tres indicadores, 65% en proporción directa a la población, 25% por brecha de desarrollo y 10% según dispersión de la población.

Ahora bien, con la sanción de esta normativa, el papel desempeñado por los ATN dentro de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias pasó a cumplir un rol que no había sido tenido en cuenta en la letra de la ley. Cavallo y

Zapata (1986) critican el manejo discrecional de los ATN, aduciendo que la utilización de las mismas había distorsionado en forma importante el esquema establecido por la ley, modificando significativamente los coeficientes efectivos tanto de la distribución primaria como secundaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este período se caracterizó por una alta inflación, y en este marco, señala Piffano (1998), las transferencias mediante ATN funcionaron como una forma no legislada de coparticipar el impuesto inflacionario. Lo cierto es que, apuntan Centrágolo y Jiménez (1997) en el período que se extiende desde 1973 hasta el año 1984, los ATN convivieron con el régimen de coparticipación regulado por la ley precedentemente mencionada, representando en su conjunto, el 77 % del total de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos provinciales.

A pesar de los cambios políticos experimentados durante la década,³⁶ la ley 20.221 rigió desde 1973 hasta 1980, sin mayores variantes.³⁷ Sin embargo, en dicho período se produciría la transferencia a las provincias de los servicios como los de educación primaria y salud, entre otros. Tal transferencia representó un importante aumento en las erogaciones de los Estados provinciales, sin embargo, no se produjo ninguna contrapartida presupuestaria que compensara el mayor gasto que representaba a las provincias el asumir la responsabilidad de su prestación. Así pues, el objetivo de estas transferencias, afirma Tejeiro (1996), no se basó en las ventajas de la descentralización, sino principalmente en necesidades presupuestarias, que “hacían conveniente para el Estado Nacional transferirle a las provincias la responsabilidad de gastos como educación y salud”. Las provincias aceptaron estas responsabilidades esperando como “compensación” mayores ingresos por coparticipación, lo cual no se produciría hasta bien entrada la década de los '80, complicando seriamente la situación financiera de muchos gobiernos provinciales.

³⁶ En 1976, luego de un corto período de gobierno peronista, tuvo lugar un golpe militar por el que se sucederían en el poder una serie de presidentes de facto.

³⁷ La única modificación se registró en 1975 con motivo de la implantación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), determinándose para su distribución primaria coeficientes de 39,8% para el gobierno federal y 60,2% para las provincias.

CUADRO 2.9:
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO
(en porcentaje del PBI)

| | Consolidado | | Nacional | | Provincias | |
|------|-------------|----------|----------|----------|------------|----------|
| | Gastos | Ingresos | Gastos | Ingresos | Gastos | Ingresos |
| 1960 | 20,0 | 17,3 | 14,3 | 11,6 | 5,7 | 5,7 |
| 1961 | 22,0 | 19,1 | 15,5 | 12,6 | 6,4 | 6,5 |
| 1962 | 21,8 | 17,7 | 15,4 | 11,7 | 6,4 | 5,9 |
| 1963 | 21,5 | 17,6 | 15,3 | 11,5 | 6,2 | 6,1 |
| 1964 | 20,2 | 16,5 | 14,4 | 11,0 | 5,8 | 5,5 |
| 1965 | 18,9 | 16,6 | 12,9 | 10,8 | 6,0 | 5,8 |
| 1966 | 21,2 | 18,5 | 14,8 | 12,0 | 6,4 | 6,5 |
| 1967 | 22,4 | 20,4 | 15,9 | 13,7 | 6,5 | 6,7 |
| 1968 | 22,6 | 20,7 | 15,8 | 13,3 | 6,8 | 7,3 |
| 1969 | 22,6 | 20,9 | 15,3 | 13,1 | 7,3 | 7,8 |
| 1970 | 21,9 | 20,2 | 14,9 | 12,7 | 7,1 | 7,5 |
| 1971 | 21,3 | 18,7 | 14,8 | 11,9 | 6,5 | 6,7 |
| 1972 | 19,1 | 16,1 | 13,4 | 10,4 | 5,8 | 5,7 |
| 1973 | 23,8 | 19,5 | 16,7 | 12,2 | 7,1 | 7,2 |
| 1974 | 30,5 | 25,8 | 21,1 | 16,1 | 9,4 | 9,7 |
| 1975 | 31,8 | 23,9 | 22,1 | 14,2 | 9,7 | 9,7 |
| 1976 | 25,4 | 20,8 | 18,4 | 13,4 | 7,0 | 7,4 |
| 1977 | 25,3 | 22,9 | 16,9 | 13,8 | 8,4 | 9,0 |
| 1978 | 29,8 | 26,5 | 19,8 | 16,3 | 10,0 | 10,2 |
| 1979 | 29,6 | 26,3 | 19,5 | 15,8 | 10,1 | 10,5 |
| 1980 | 35,3 | 31,6 | 23,2 | 18,3 | 12,1 | 13,3 |
| 1981 | 38,4 | 32,4 | 25,8 | 19,6 | 12,6 | 12,9 |
| 1982 | 27,7 | 22,9 | 19,9 | 14,3 | 7,8 | 8,6 |
| 1983 | 33,3 | 26,3 | 23,8 | 16,6 | 9,5 | 9,8 |
| 1984 | 32,9 | 25,6 | 22,1 | 16,1 | 10,8 | 9,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: 1960-1988 FIEL (1990); 1989-2002 Secretaría de Hacienda.

En 1980, la ley nacional 22.293, introdujo importantes modificaciones al Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos entre las que se destacaron:

- i. Sustituyó recaudación proveniente de ciertos tributos que no eran coparticipables: básicamente, la eliminación de las contribuciones patronales y de otros impuestos con asignación específica. Los recursos se reemplazaban con una mayor recaudación del impuesto al valor agregado, a obtener mediante la ampliación de la base imponible y la elevación de su alícuota. Se pensaba, destaca Porto (2003a), que la reforma sería neutra en cuanto a la recaudación pero, que tendría efectos económicos muy

importantes, a saber, disminución de costos administrativos, aumento de la competitividad y por tanto del crecimiento económico. Así, se eliminaba la afectación especial de recursos a determinados gastos, dando vigencia efectiva el principio de unidad de caja en materia presupuestaria.

- ii. Crea las preparticipaciones: Para garantizar el financiamiento de la seguridad social y de la construcción de viviendas se creó un mecanismo que hasta el día de hoy sigue vigente. Se trataba de aportes automáticos a estos sectores provenientes de la recaudación impositiva del régimen de Coparticipación Federal que eran deducidos de la masa coparticipable. Una vez efectuada dicha deducción, el resto se distribuía entre la Nación y las provincias según los porcentajes fijados originalmente por la ley 20.221.
- iii. Excluyó a la Ciudad de Buenos Aires del régimen: la Ciudad de Buenos Aires ya no recibiría ingresos en concepto de coparticipación. Según Porto (2003a) tal decisión se fundamentó en que dicha jurisdicción ya disponía de recursos suficientes.

En definitiva, las modificaciones introducidas por la ley 22.293 perjudicaron severamente a las provincias, ocasionando una reducción de los montos coparticipados. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN) de asignación discrecional por el gobierno nacional. Así, el régimen entró en una severa crisis, perdiendo peso en el financiamiento provincial. En este sentido, según IEFE (1995), la desarticulación del régimen fue tal, que en 1983 por cada peso que correspondía a las provincias por coparticipación, el gobierno nacional giraba 1,74 pesos en concepto de Aportes del Tesoro Nacional.

Con el resurgimiento de la democracia³⁸, se puso de manifiesto la irracionalidad del régimen, lo cual llevó a la crisis terminal del sistema, caducando el mismo el 31 de diciembre de 1984. Así, entre 1985 y 1987 Argentina no tendría una norma institucional que regulara las relaciones financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Hasta la sanción del Presupuesto Nacional de 1985 el vacío legislativo se cubrió a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que

³⁸ En 1983 tras elecciones democráticas, asume como presidente de la Nación Raúl Alfonsín.

instruyó al Banco de la Nación Argentina a seguir distribuyendo diariamente entre las provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipables. Con la sanción del presupuesto, se regularizó la situación y todos los fondos ingresaron al Tesoro Nacional, llevándose a cabo las transferencias a provincias por vía del presupuesto.³⁹

iii) Origen y evolución de la ley de coparticipación 23.548 (año 1988)

Entre los años 1985 y 1987 no existió una ley de coparticipación federal de impuestos y todas las transferencias a las provincias se canalizaron a través de aportes del Tesoro Nacional.

Durante dicho período, salvo durante un breve lapso de estabilidad tras el lanzamiento del Plan Austral⁴⁰ en 1985, se registró una altísima inflación la cual era de alrededor de 10% mensual, alcanzando picos de más del 25%. Además, en 1987 las pautas económicas pactadas con el FMI no se cumplieron lo que derivó en la cancelación de los créditos por parte de este organismo, produciéndose un drenaje de capital hacia el exterior. Así, en vista de la crítica situación económica del país, existió la urgente necesidad de instrumentar ajustes económicos.

Como si esto fuera poco, la adversa elección que el partido gobernante (la UCR) tuvo en todo el país en 1987, lo llevó a estar en minoría en ambas cámaras, y a controlar sólo 2 de las 22 provincias. Tal situación generó que el gobierno de Alfonsín tuviera poca capacidad de maniobra.

Bajo el escenario descripto, el gobierno comenzó las negociaciones para la aprobación de la reforma impositiva. No obstante, no eran buenas las perspectivas de reforma impositiva en el Congreso, donde la UCR no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras. A fin de lograr dicha aprobación, el gobierno debía negociar con

³⁹ La distribución de estos recursos no correspondió a criterios explícitos, aunque tuvo como marco legal el "Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las provincias" de marzo de 1986.

⁴⁰ En junio de 1985, el entonces presidente Raúl Alfonsín, lanza el plan Austral, un programa económico de corte heterodoxo por el cual el gobierno se compromete a no efectuar emisiones monetarias a la vez que se congelan precios y salarios.

otras fuerzas políticas. Finalmente, tras una serie de arduas negociaciones, en enero de 1988 se aprobó la ley 23. 548. Como el mismo nombre de la ley remarcaba, se trataba de un “régimen transitorio de distribución entre la Nación y las provincias”, no obstante, dadas las dificultades para su sanción, el mismo contaría con una cláusula por la cual se renovaba automáticamente en caso de no llegarse a un acuerdo definitivo. Las principales características de la nueva ley eran:

- i. Participación de las provincias en la distribución primaria: la distribución primaria quedó fijada en un 42,34% para la Nación y 54,66% para las provincias adheridas, siendo este porcentaje la máxima cuota legal en la distribución que se había registrado hasta entonces.
- ii. Establece una cláusula de limitación de la relación entre los recursos coparticipables y no coparticipables: según esta cláusula, la suma a distribuir a las provincias no podría ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tuvieran o no el carácter de coparticipables.
- iii. Regula los Aportes del Tesoro Nacional: fija un límite al monto total a distribuir y una mecánica para su distribución. Se destinaba el 1% del monto recaudado de impuestos coparticipables para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

El aumento en la participación de las provincias fue el resultado, además de la debilidad del gobierno nacional, de la necesidad de resarcir a las provincias por el costo de las transferencias de servicios nacionales que habían sido llevadas a cabo en la década anterior, y que en su momento no fueron acompañados con la correspondiente contrapartida financiera.

Desde su nacimiento la ley mostró severas limitaciones para regir las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. Tan sólo cinco meses después de su promulgación, ante las dificultades financieras por la que estaban atravesando las provincias, para lo cual resultaba insuficiente el 1% de la masa coparticipable (que la ley fijaba como el máximo de ATN) se creó un nuevo fondo para paliar dicha situación.

Sin embargo, y pese a tratarse de un “régimen transitorio”, ante la imposibilidad de llegar a un nuevo acuerdo, el mismo seguiría prorrogándose automáticamente hasta el punto de seguir vigente hoy día.

Cuando el gobierno de Alfonsín llegaba a su fin, el país empezó a experimentar un severo episodio hiperinflacionario. Desde agosto de 1988 hasta julio de 1989, el índice de precios al consumidor se incrementó en 3.611%, mientras que los precios mayoristas se elevaron un 5.062%. En este marco, cae en términos reales la recaudación de impuestos coparticipados (IVA, Ganancias e Internos) por lo que el gobierno nacional reemplaza dichos recursos con la utilización de impuestos extraordinarios no coparticipables, sobre todo al comercio exterior, reduciéndose la participación de las provincias sobre el total de la recaudación nacional.

En medio de un caos económico que forzó la retirada anticipada del gobierno, asumió prematuramente la presidencia Carlos Menem. A los pocos meses el nuevo presidente implementó un programa de reestructuración económica integral. En marzo de 1991, como parte de los esfuerzos de estabilización, el Congreso promulgó la Ley de Convertibilidad que estableció el acuerdo de convertibilidad monetaria. En sus comienzos, el Plan de Convertibilidad produciría resultados macroeconómicos satisfactorios, retornando a la normalidad económica.

El nuevo escenario dejó como esquema básico de regulación de las relaciones fiscales Nación-provincias el establecido por la ley 23.548. No obstante como consecuencia de la estabilidad económica, del fuerte crecimiento de la economía, y de una serie de reformas al sistema tributario (simplificación de la estructura tributaria, generalización del impuesto al valor agregado, ley penal tributaria, reestructuración de la DGI, entre las más importantes) se generó una importante recuperación de los recursos coparticipados.

**CUADRO 2.10:
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL**

| | En porcentaje del PBI | | | Participación sobre el total | | |
|-------------|-----------------------|-------------|-----------------|------------------------------|-------------|-----------------|
| | Total | No copart.* | Coparticipables | Total | No copart.* | Coparticipables |
| 1983 | 16,3 | 5,1 | 11,2 | 100,0 | 31,3 | 68,7 |
| 1984 | 16,2 | 5,9 | 10,3 | 100,0 | 36,6 | 63,4 |
| 1985 | 22,4 | 9,6 | 12,8 | 100,0 | 42,7 | 57,3 |
| 1986 | 21,0 | 8,5 | 12,5 | 100,0 | 40,6 | 59,4 |
| 1987 | 18,9 | 7,6 | 11,3 | 100,0 | 40,4 | 59,6 |
| 1988 | 19,0 | 6,9 | 12,0 | 100,0 | 36,5 | 63,5 |
| 1989 | 20,1 | 8,5 | 11,5 | 100,0 | 42,6 | 57,4 |
| 1990 | 16,3 | 6,8 | 9,4 | 100,0 | 42,0 | 58,0 |
| 1991 | 16,7 | 6,1 | 10,6 | 100,0 | 36,5 | 63,5 |
| 1992 | 17,7 | 6,4 | 11,3 | 100,0 | 36,0 | 64,0 |
| 1993 | 17,9 | 6,6 | 11,3 | 100,0 | 37,1 | 62,9 |
| 1994 | 17,7 | 6,5 | 11,2 | 100,0 | 36,8 | 63,2 |
| 1995 | 16,7 | 5,6 | 11,1 | 100,0 | 33,3 | 66,7 |
| 1996 | 16,1 | 4,8 | 11,3 | 100,0 | 29,8 | 70,2 |
| 1997 | 16,9 | 4,8 | 12,1 | 100,0 | 28,3 | 71,7 |
| 1998 | 17,1 | 4,6 | 12,5 | 100,0 | 27,1 | 72,9 |
| 1999 | 17,3 | 4,4 | 12,9 | 100,0 | 25,4 | 74,6 |
| 2000 | 17,7 | 4,2 | 13,5 | 100,0 | 23,6 | 76,4 |
| 2001 | 17,3 | 3,9 | 13,4 | 100,0 | 22,4 | 77,6 |
| 2002 | 16,5 | 4,9 | 11,6 | 100,0 | 29,5 | 70,5 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

(*) Incluye impuestos sobre el comercio exterior, a la seguridad social y de asignación específica.

Como la ley 23.548 no estipulaba criterios técnicos para la distribución de dichos recursos, se generó una continua puja por estos mayores ingresos, lo cual se manifestó en un sinnúmero de reformas parciales al régimen original. Así, se daría el inicio de una modalidad especial de cambiar globalmente el coeficiente de coparticipación primaria establecido originalmente en la ley. En general, tales reformas determinaron que el reparto efectivo de los recursos beneficiara al gobierno nacional. Según IEFE (1995), el gobierno nacional justificaba dicha situación por el hecho de que en un contexto de estabilidad, ya no se financiaba con el impuesto inflacionario.

CUADRO 2.11:
MASA COPARTICIPABLE, COPARTICIPACIÓN A PROVINCIAS Y
COEFICIENTE EFECTIVO DE REPARTO
(en porcentaje del PBI)

| | Coparti- cipable* (1) | Transfe- rencias (2) | Coefic. pcias. (%) (2) / (1) | | Coparti- cipable* (1) | Transfe- rencias (2) | Coefic. pcias. (%) (2) / (1) |
|-------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 1983 | 11,2 | 2,9 | 25,5 | 1993 | 11,3 | 5,6 | 49,7 |
| 1984 | 10,3 | 2,8 | 27,0 | 1994 | 11,2 | 5,3 | 47,4 |
| 1985 | 12,8 | 5,1 | 39,8 | 1995 | 11,1 | 5,1 | 46,0 |
| 1986 | 12,5 | 5,4 | 43,6 | 1996 | 11,3 | 5,2 | 45,9 |
| 1987 | 11,3 | 5,7 | 50,5 | 1997 | 12,1 | 5,4 | 44,8 |
| 1988 | 12,0 | 5,3 | 44,2 | 1998 | 12,5 | 5,3 | 42,5 |
| 1989 | 11,5 | 5,2 | 45,2 | 1999 | 12,9 | 5,5 | 42,3 |
| 1990 | 9,4 | 4,9 | 52,0 | 2000 | 13,5 | 5,5 | 41,0 |
| 1991 | 10,6 | 6,1 | 58,1 | 2001 | 13,4 | 5,6 | 41,4 |
| 1992 | 11,3 | 6,2 | 54,9 | 2002 | 11,6 | 4,8 | 41,7 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

(*) Excluye impuestos sobre el comercio exterior, a la seguridad social y de asignación específica.

Así pues, las reformas se materializaron mediante dos vías, por un lado mediante sustracciones de un porcentaje de los impuestos coparticipables para asignaciones específicas. Por otro, mediante la firma de sucesivos acuerdos entre la Nación y las provincias que, entre otras cosas, modificaban la forma y los montos por la que se llevaba a cabo la distribución primaria y secundaria.

Pero paralelamente a la caída en la participación de las provincias sobre la masa coparticipable, se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento a los gobiernos provinciales de los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente colegios secundarios) y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), algunos hospitales y programas sociales.

CUADRO 2.12:**PRINCIPALES ACUERDOS Y PACTOS SUSCRITOS ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS DESDE 1992 HASTA LA ACTUALIDAD**

| Fecha | Acuerdo | Normativa | Disposiciones |
|---------------|--|-------------------|---|
| Ago-92 | Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales | Ley 24.130 | i) Precoparticipación del 15% para el sistema de seguridad social. ii) Fijación de una garantía de transferencias mínimas a provincias. |
| Ago-93 | Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento | Decreto 1807/93 | i) Revisión de la garantía de transferencias. ii) Modificación de las potestades tributarias provinciales, sustitución parcial del impuesto a los ingresos brutos y otros tributos distorsivos. |
| Dic-99 | Compromiso Federal | Ley 25.235 | i) Se fija un monto mensual fijo por coparticipación de \$ 1.350 millones de pesos. |
| Nov-00 | Compromiso para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal | Ley 25.400 | i) Se fija un monto mensual fijo por coparticipación de \$ 1.364 millones de pesos. ii) Los gobiernos provinciales se comprometen a congelar el gasto primario y eliminar el déficit fiscal en 2005. |
| Jul-01 | Compromiso por la Independencia Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad | Decreto 15.804/01 | i) Dos acuerdos parciales ratificatorios de compromisos anteriores. |
| Nov-01 | Segunda Addenda al Compromiso para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal | Decreto 15.804/01 | i) Se reducen un 13% las transferencias a provincias endeudadas a cambio de refinanciar sus deudas ii) Las provincias no endeudadas conservan en 100% de su techo anual. |

**CUADRO 2.12 (CONTINUACIÓN):
PRINCIPALES ACUERDOS Y PACTOS SUSCRITOS ENTRE LA
NACIÓN Y LAS PROVINCIAS DESDE 1992 HASTA LA ACTUALIDAD**

| Fecha | Acuerdo | Normativa | Disposiciones |
|---------------|---|------------------|--|
| Feb-02 | Acuerdo Nación-provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos | Ley 25.570 | i) Se dejaron sin efecto el mecanismo de transferencias fijas. ii) Se ratifica el esquema de salvataje para las provincias endeudadas. iii) Se mantienen las compensaciones para provincias menos endeudadas. iv) Se incorpora a la masa coparticipable el 30 % de los producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente. v) Las provincias aceptan reducir el déficit en un 60% en 2002 y eliminarlo en 2003. |

Fuente: elaboración propia.

Así, las transferencias de recursos hacia las provincias provienen en la actualidad de un amplio conjunto de sub-regímenes superpuestos, con diversidad de detracciones sobre ciertos tributos, fondos especiales, etc., que le han conferido al sistema una inusitada complejidad.

A su vez, la severa crisis económica que hizo eclosión en 2001 afectó drásticamente el sistema impositivo argentino. La devaluación, conjuntamente con una serie de medidas de política tributaria, llevó a una fuerte transformación de la estructura tributaria nacional, tomando una importancia mucho mayor los impuestos sobre el comercio exterior (se impusieron nuevos derechos de exportación) y otros impuestos no coparticipados como el impuesto sobre las transacciones bancarias creado en 2001. Obviamente tal situación no les fue ajena a las provincias quienes vieron reducidas drásticamente tanto la participación en la recaudación del gobierno nacional, como el monto de las transferencias.

CUADRO 2A.1:
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO
 (Gasto Público en porcentaje del PBI)

| | Consolida- do | Nación | Provincias | Descentrali zación |
|------------------|--------------------------|---------------|-------------------|-------------------------------|
| 1889-1891 | 9,92 | 8,35 | 1,6 | 15,83 |
| 1899-1901 | 17,08 | 12,55 | 4,5 | 26,52 |
| 1904-1906 | 15,77 | 11,04 | 4,7 | 29,99 |
| 1909-1911 | 16,14 | 11,20 | 4,9 | 30,61 |
| 1914-1916 | 13,02 | 8,49 | 4,5 | 34,79 |
| 1919-1921 | 8,54 | 5,53 | 3,0 | 35,25 |
| 1924-1926 | 10,71 | 6,56 | 4,2 | 38,75 |
| 1929-1931 | 14,37 | 9,37 | 5,0 | 34,79 |
| 1934-1936 | 15,30 | 10,41 | 4,9 | 31,97 |
| 1939-1941 | 15,25 | 10,42 | 4,8 | 31,67 |
| 1944-1946 | 22,95 | 17,39 | 5,6 | 24,21 |
| 1949-1951 | 25,23 | 21,81 | 3,4 | 13,56 |
| 1954-1956 | 22,28 | 17,10 | 5,2 | 23,25 |
| 1959-1961 | 20,44 | 14,78 | 5,7 | 27,69 |
| 1964-1966 | 15,62 | 10,57 | 5,0 | 32,33 |
| 1969-1971 | 14,93 | 9,98 | 4,9 | 33,15 |
| 1975-1977 | 16,56 | 10,46 | 6,1 | 36,84 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mann y Schultness (1980).

CUADRO 2A.2:
LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS
(en porcentaje del PBI)

| | Total | Nación | Provincias |
|-------------|--------------|---------------|-------------------|
| 1935 | 3,25 | 2,25 | 0,99 |
| 1946 | 3,85 | 3,1 | 0,75 |
| 1947 | 5,4 | 4,1 | 1,3 |
| 1958 | 7,1 | 4,33 | 2,77 |
| 1959 | 4,88 | 3,1 | 1,78 |
| 1966 | 6,73 | 3,62 | 3,11 |
| 1967 | 6,33 | 3,65 | 2,68 |
| 1971 | 5,03 | 2,98 | 2,05 |
| 1972 | 4,21 | 2,5 | 1,71 |
| 1973 | 4,43 | 2,06 | 2,37 |
| 1979 | 6,39 | 2,97 | 3,42 |
| 1981 | 8,35 | 4,93 | 3,38 |

Fuente: Elaboración propia en base datos de a
Núñez Miñana y Porto (1982)

CUADRO 2A.3:
COEFICIENTES LEGALES DE LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
 (porcentaje del total)

| | Total | Nación | Provincias |
|-------------|--------------|---------------|-------------------|
| 1935 | 100,00 | 70,90 | 29,10 |
| 1936 | 100,00 | 72,10 | 27,90 |
| 1937 | 100,00 | 75,00 | 25,00 |
| 1938 | 100,00 | 76,00 | 24,00 |
| 1939 | 100,00 | 76,60 | 23,40 |
| 1940 | 100,00 | 75,70 | 24,30 |
| 1941 | 100,00 | 75,40 | 24,60 |
| 1942 | 100,00 | 76,10 | 23,90 |
| 1943 | 100,00 | 77,90 | 22,10 |
| 1944 | 100,00 | 81,10 | 18,90 |
| 1945 | 100,00 | 80,90 | 19,10 |
| 1946 | 100,00 | 82,10 | 17,90 |
| 1947 | 100,00 | 79,20 | 20,80 |
| 1948 | 100,00 | 79,50 | 20,50 |
| 1949 | 100,00 | 80,20 | 19,80 |
| 1950 | 100,00 | 80,60 | 19,40 |
| 1951 | 100,00 | 79,80 | 20,20 |
| 1952 | 100,00 | 79,70 | 20,30 |
| 1953 | 100,00 | 78,10 | 21,90 |
| 1954 | 100,00 | 78,10 | 21,90 |
| 1955 | 100,00 | 75,40 | 24,60 |
| 1956 | 100,00 | 74,10 | 25,90 |
| 1957 | 100,00 | 74,50 | 25,50 |
| 1958 | 100,00 | 76,10 | 23,90 |
| 1959 | 100,00 | 68,00 | 32,00 |
| 1960 | 100,00 | 66,80 | 33,20 |
| 1961 | 100,00 | 64,90 | 35,10 |
| 1962 | 100,00 | 62,90 | 37,10 |
| 1963 | 100,00 | 61,30 | 38,70 |
| 1964 | 100,00 | 58,30 | 41,70 |
| 1965 | 100,00 | 58,40 | 41,60 |
| 1966 | 100,00 | 58,40 | 41,60 |
| 1967 | 100,00 | 61,70 | 38,30 |
| 1968 | 100,00 | 61,20 | 38,80 |
| 1969 | 100,00 | 61,20 | 38,80 |
| 1970 | 100,00 | 61,30 | 38,70 |
| 1971 | 100,00 | 61,30 | 38,70 |
| 1972 | 100,00 | 61,40 | 38,60 |
| 1973 | 100,00 | 51,50 | 48,50 |
| 1974 | 100,00 | 51,50 | 48,50 |
| 1975 | 100,00 | 47,60 | 52,40 |
| 1976 | 100,00 | 51,50 | 48,50 |

CUADRO 2A.3 (CONTINUACIÓN):
COEFICIENTES LEGALES DE LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
 (porcentaje del total)

| | Total | Nación | Provincias |
|-------------|--------------|---------------|-------------------|
| 1977 | 100,00 | 51,50 | 48,50 |
| 1978 | 100,00 | 51,50 | 48,50 |
| 1979 | 100,00 | 51,50 | 48,50 |
| 1980 | 100,00 | 56,00 | 44,00 |
| 1981 | 100,00 | 67,40 | 32,60 |
| 1982 | 100,00 | 67,40 | 32,60 |
| 1983 | 100,00 | 71,00 | 29,00 |
| 1984 | 100,00 | 68,50 | 31,50 |
| 1985 | - | - | - |
| 1986 | - | - | - |
| 1987 | - | - | - |
| 1988 | 100,00 | 43,34 | 56,66 |
| 1989 | 100,00 | 43,34 | 56,66 |
| 1990 | 100,00 | 43,34 | 56,66 |
| 1991 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1992 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1994 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1995 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1996 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1997 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1998 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 1999 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 2000 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 2001 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 2002 | 100,00 | 42,95 | 57,05 |
| 2003 | 100,00 | 42,64 | 57,36 |

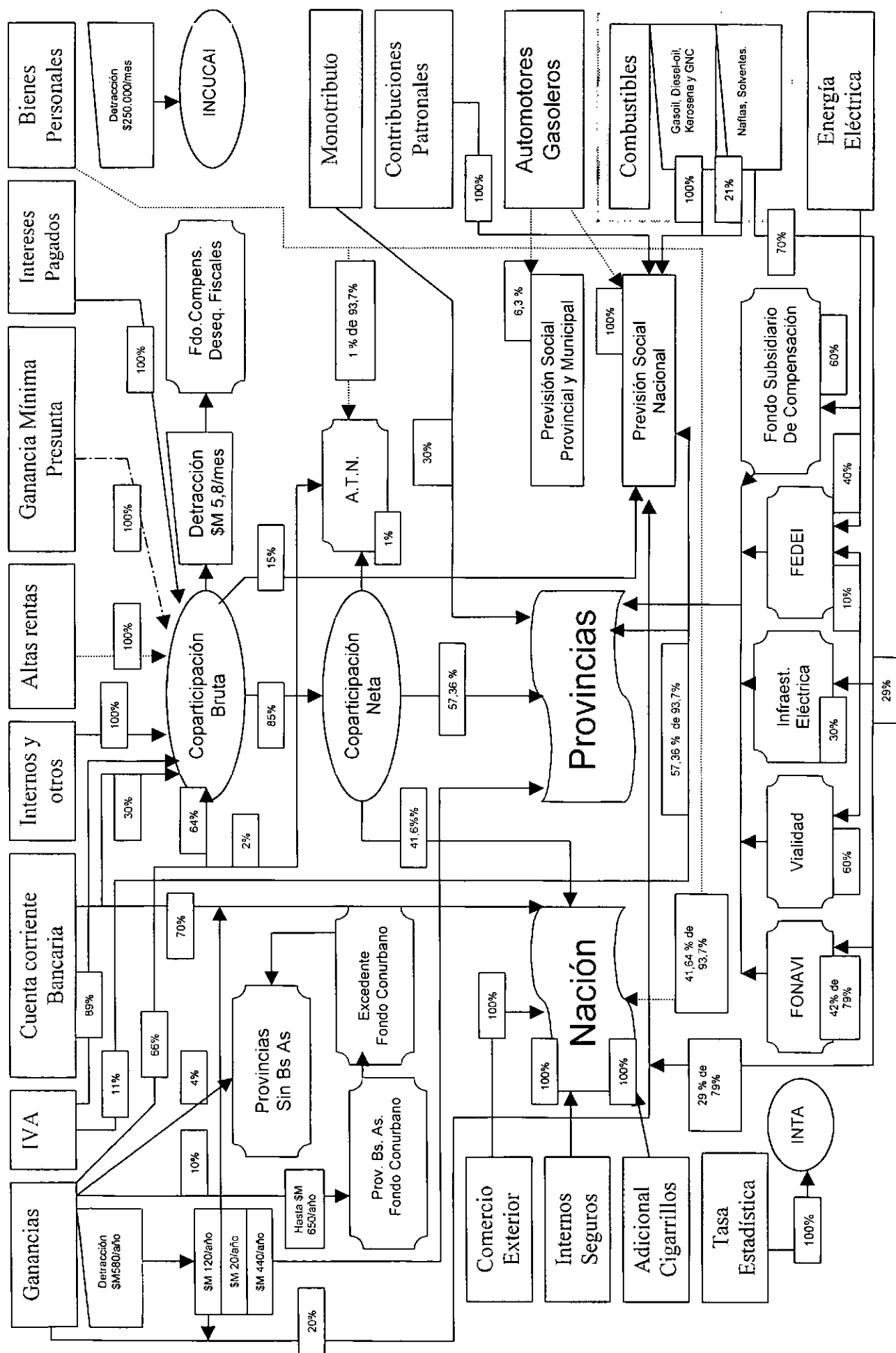
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía (1989) y Boletín Oficial.

CUADRO 2A.4:
TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDAD ARGENTINO
(en % del PBI)

| | Gasto | Ingresos | | Gasto | Ingresos |
|-------------|--------------|-----------------|-------------|--------------|-----------------|
| 1913 | 10,7 | 9,9 | 1949 | 17,2 | 11,4 |
| 1914 | 10,6 | 6,8 | 1950 | 15,6 | 10,9 |
| 1915 | 9,3 | 5,8 | 1951 | 16,5 | 11,7 |
| 1916 | 7,7 | 5,2 | 1952 | 14,7 | 11,0 |
| 1917 | 7,8 | 5,0 | 1953 | 13,4 | 9,6 |
| 1918 | 6,3 | 4,8 | 1954 | 14,3 | 10,1 |
| 1919 | 5,7 | 5,3 | 1955 | 13,0 | 8,2 |
| 1920 | 7,3 | 7,6 | 1956 | 13,6 | 8,5 |
| 1921 | 8,7 | 7,3 | 1957 | 11,4 | 7,7 |
| 1922 | 9,2 | 6,8 | 1958 | 17,6 | 8,8 |
| 1923 | 8,4 | 7,2 | 1959 | 16,9 | 10,9 |
| 1924 | 8,6 | 7,7 | 1960 | 14,3 | 11,8 |
| 1925 | 8,5 | 7,9 | 1961 | 16,1 | 14,3 |
| 1926 | 8,9 | 7,6 | 1962 | 14,7 | 11,0 |
| 1927 | 12,2 | 7,9 | 1963 | 13,8 | 10,2 |
| 1928 | 9,7 | 7,8 | 1964 | 15,8 | 10,8 |
| 1929 | 10,3 | 7,8 | 1965 | 13,0 | 10,8 |
| 1930 | 12,4 | 7,5 | 1966 | 15,1 | 11,0 |
| 1931 | 13,2 | 10,0 | 1967 | 15,8 | 13,3 |
| 1932 | 13,1 | 11,4 | 1968 | 13,8 | 11,2 |
| 1933 | 12,2 | 10,4 | 1969 | 13,1 | 11,2 |
| 1934 | 12,0 | 9,8 | 1970 | 12,5 | 11,0 |
| 1935 | 12,8 | 11,1 | 1971 | 13,0 | 9,8 |
| 1936 | 11,7 | 9,7 | 1972 | 14,0 | 10,6 |
| 1937 | 11,7 | 9,5 | 1973 | 15,5 | 8,6 |
| 1938 | 12,8 | 9,9 | 1974 | 18,3 | 10,9 |
| 1939 | 14,0 | 9,7 | 1975 | 21,2 | 8,0 |
| 1940 | 12,1 | 8,9 | 1976 | 22,3 | 11,9 |
| 1941 | 11,6 | 7,7 | 1977 | 17,8 | 13,2 |
| 1942 | 11,3 | 7,4 | 1978 | 19,3 | 14,9 |
| 1943 | 12,4 | 7,2 | 1979 | 13,1 | 11,0 |
| 1944 | 14,8 | 8,6 | 1980 | 14,1 | 11,7 |
| 1945 | 15,0 | 8,1 | 1981 | 15,8 | 10,9 |
| 1946 | 13,4 | 7,8 | 1982 | 14,2 | 10,8 |
| 1947 | 14,0 | 11,6 | 1983 | 12,0 | 7,3 |
| 1948 | 19,8 | 15,6 | 1984 | 18,3 | 10,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Domenech (1986).

FIGURA 2.1: EL "LABERINTO" DE LA COPARTICIPACIÓN



2.3 LOS CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

2.3 Los cambios recientes en el sistema tributario argentino

La presente sección persigue como objetivo central estudiar el efecto de los cambios económicos de los últimos años en el sistema tributario argentino. En particular, se intenta analizar las modificaciones realizadas en la estructura impositiva nacional y sus implicancias sobre las provincias, derivadas de la fuerte crisis por la que atravesó la economía argentina en los últimos años y que tuvo su mayor expresión a fines de 2001.

En tal período, y al igual que en la mayor parte de la historia reciente argentina, la relación Nación-provincias estuvo inmersa en una puja distributiva por los recursos fiscales. Producto de las reformas impositivas llevadas a cabo por el Estado Nacional tendientes a auxiliar a las deterioradas arcas del tesoro, el tamaño relativo de recursos coparticipables respecto del total recaudado por la Nación se vio alterado en desmedro de las provincias. Este hecho, quedó manifestado por la incorporación de nuevos tributos de carácter no coparticipable por parte de la Nación. Este es el tema que se abordará en detalle en la presente sección.

La sección comienza con el desarrollo de un sencillo modelo de competencia tributaria entre dos niveles de gobierno, donde los cambios impositivos de una jurisdicción impactan negativamente en la otra a través de una merma en la recaudación. Como complemento, la parte conceptual continúa con un modelo en el que destaca la pérdida de eficiencia como consecuencia de la incertidumbre en las transferencias a recibir por un gobierno local de parte de uno nacional (subsección 2.3.1).

Ahora, para analizar correctamente el desempeño del sistema tributario durante la crisis y la necesidad de modificaciones en el mismo, es preciso estudiar además, el comportamiento del sistema en las distintas fases del ciclo económico. De esta manera, se puede obtener una visión más acabada de su normal funcionamiento, para detectar las anomalías producto de la recesión iniciada en 1998. Este tema será abordado en la subsección 2.3.2 de esta sección.

Posteriormente, en la subsección 2.3.3, se llevará a cabo la descripción de la crisis económica argentina de fines de los '90 y principios de los 2000, como marco conceptual para estudiar las modificaciones del sistema tributario.

Finalmente, se analiza la mutación del sistema impositivo durante la crisis, haciendo alusión a la relación entre los recursos coparticipables y los recursos totales nacionales (subsección 2.3.4).

2.3.1 *Marco conceptual*

i) Interdependencia y competencia tributaria

La literatura del federalismo fiscal ha hecho referencia en vastas ocasiones al término competencia tributaria para analizar el fenómeno de dos jurisdicciones del mismo nivel que pugnan por atraer inversiones a su territorio. Este hecho trae aparejado la existencia de “*guerras tributarias*” es decir, cuando cada gobierno disminuye los impuestos en su región con el fin de que los inversores se radiquen en su jurisdicción, generando la posibilidad de un desfinanciamiento del sector público.

En este apartado se desarrolla un modelo ad hoc de competencia impositiva entre dos niveles de gobierno⁴¹: un estado local y otro nacional. La coordinación financiera entre los mismos, se lleva a cabo bajo el esquema de concurrencia de fuentes. Ambos estados utilizarán como base imponible el ingreso. El gobierno nacional y el subnacional fijarán las alícuotas t_P y t_N , respectivamente.

A su vez, se supone por razones de simplicidad que el ingreso o el PBI provincial es el mismo que el del nivel superior de gobierno. Esto es: $Y = Y_N = Y_P$. Se parte de la condición de equilibrio donde la demanda agregada de bienes es igual al nivel de producción:

$$Y = DA = C + I + G + XN \quad (1.1)$$

Donde: DA , representa la demanda agregada, C el consumo, I la inversión, G el gasto público y XN las exportaciones netas.

El consumo es función del consumo autónomo y de la propensión marginal a consumir por el ingreso disponible.

⁴¹ El análisis podría hacerse para un Estado Nacional y un conjunto de provincias obteniendo los mismos resultados.

$$C = C_0 + c.(1 - \tau_n - \tau_p).Y \quad (1.2)$$

La inversión se supone constante, puesto que no reviste mayor relevancia en términos de los objetivos de la presentación.

$$I = \bar{I} \quad (1.3)$$

El gasto público esta formado por las erogaciones que realizan los dos niveles de gobierno.

$$G = \overline{G_N} + \overline{G_P} \quad (1.4)$$

Al igual que la inversión y el gasto, a las exportaciones netas se las supone constantes.

$$XN = \overline{X} - \overline{M} \quad (1.5)$$

Introduciendo las ecuaciones (1.2), (1.3), (1.4) y (1.5) en la (1.1) se arriba a la siguiente expresión:

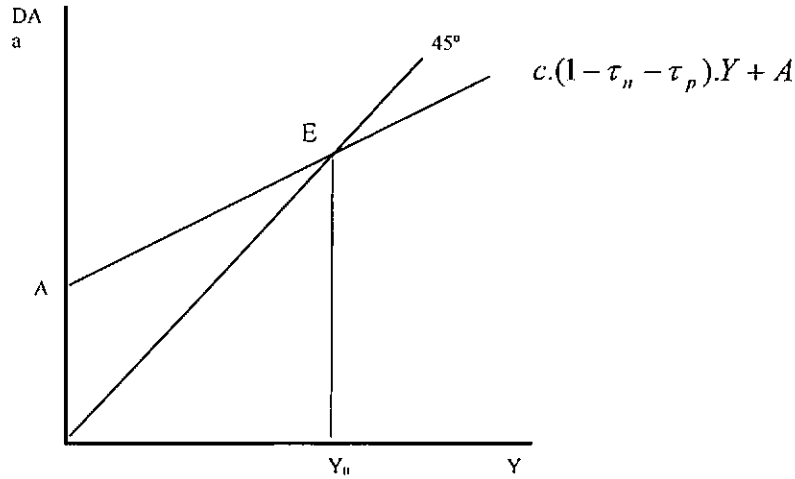
$$Y = C_0 + c.(1 - \tau_n - \tau_p).Y + \bar{I} + \overline{G_N} + \overline{G_P} + \overline{X} - \overline{M} \quad (1.6)$$

La ecuación (1.7) representa el multiplicador keynesiano. Como puede observarse el aumento de alguna alícuota impositiva trae aparejado una disminución más que proporcional en el ingreso.

$$Y = \frac{1}{1 - c.(1 - \tau_n - \tau_p)} (C_0 + \bar{I} + \overline{G_N} + \overline{G_P} + \overline{X} - \overline{M}) \quad (1.7)$$

La Figura 2.2 muestra el ingreso de equilibrio de la economía.

FIGURA 2.2



donde $A = C_o + \bar{I} + \bar{G}_N + \bar{G}_P + \bar{XN}$

El ingreso de equilibrio será aquel donde la demanda agregada se iguale al nivel de producción, el mismo está denotado por el punto E . En cualquier nivel de producción más alto la demanda agregada es inferior al nivel de producción, por lo que se genera una acumulación de existencias por parte de las empresas. El equilibrio es alcanzado disminuyendo la producción hasta Y_0 . Asimismo, en cualquier nivel de producción inferior a dicho punto, la demanda agregada es superior a la producción con lo que las empresas deciden aumentar esta última. Las empresas sólo producen la cantidad que se demanda en el punto Y_0 , donde el nivel de producción no tiende a variar.

La recaudación del Gobierno Nacional esta definida la siguiente ecuación:

$$Rec_N = \tau_n.Y(C_o, c, \tau_n, \tau_p, \bar{I}, \bar{G}_N, \bar{G}_P, \bar{XN}) \quad (1.8)$$

Por su parte la recaudación provincial queda definida por:

$$Rec_P = \tau_p.Y(C_o, c, \tau_n, \tau_p, \bar{I}, \bar{G}_N, \bar{G}_P, \bar{XN}) \quad (1.9)$$

A continuación se analizan los efectos de cambios en la alícuota impositiva nacional sobre la economía, en particular la externalidad que recibe el nivel inferior de gobierno por dichas modificaciones.

La expresión (1.10) muestra el impacto que tiene sobre la recaudación nacional el incremento de la alícuota impositiva.

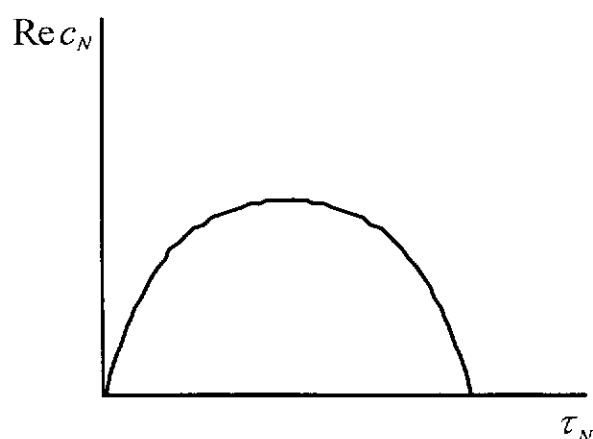
$$\frac{\partial Rec_N}{\partial \tau_N} = Y(.) - \frac{\tau_N \cdot c \cdot A}{[1 - c \cdot (1 - \tau_N - \tau_P)]^2} > 0 \quad (1.10)$$

El resultado anterior es derivado luego de suponer:

$$Y(.) > \frac{\tau_N \cdot c \cdot A}{[1 - c \cdot (1 - \tau_N - \tau_P)]^2}$$

Lo cual, implica que el gobierno Nacional consigue elevar la recaudación al aumentar su alícuota. El efecto podría ser ambiguo dado que, por un lado, al incrementarse τ_N recibe un monto mayor por cada por unidad de ingreso. Por otro, al aumentar los tributos se desalienta la actividad, disminuyendo el ingreso.

FIGURA 2.3



Una vez introducido el supuesto es posible afirmar que el gobierno Nacional se encuentra en el tramo de pendiente positiva de la *curva de Laffer*, de modo que logra el objetivo de aumentar la recaudación, al elevar t_N . Puede pensarse que si fuera de otro modo, el cambio de política no se hubiese llevado a cabo.

Por su parte el gobierno subnacional, sufre una disminución en la recaudación de los tributos provinciales, producto del incremento de la alícuota nacional.

La expresión (1.11) refleja este resultado

$$\frac{\partial Rec_{P_i}}{\partial \tau_N} = -\frac{\tau_p \cdot c \cdot A}{[1 - c \cdot (1 - \tau_N - \tau_p)]^2} < 0 \quad (1.11)$$

Como se mencionara, el aumento de los impuestos nacionales origina una disminución de la actividad. De este modo, la provincia debe gravar sobre una base menor. El gobierno subnacional recibe una externalidad negativa, al ver erosionados sus ingresos producto del cambio de política nacional. La Figura 2.4 ilustra este resultado.

El panel superior muestra la determinación del ingreso de equilibrio en ambos escenarios: antes y después del cambio de la alícuota impositiva.

La economía se encuentra inicialmente en equilibrio en el punto E_0 . Luego del aumento de la alícuota nacional la demanda agregada se contrae (disminuye la pendiente de la curva DA). Al nivel de ingreso Y_0 se produce un exceso de oferta de bienes, por lo tanto las empresas tendrán incentivos a disminuir su producción. El nuevo equilibrio se sitúa en el punto E_1 , con un nivel de renta más bajo.

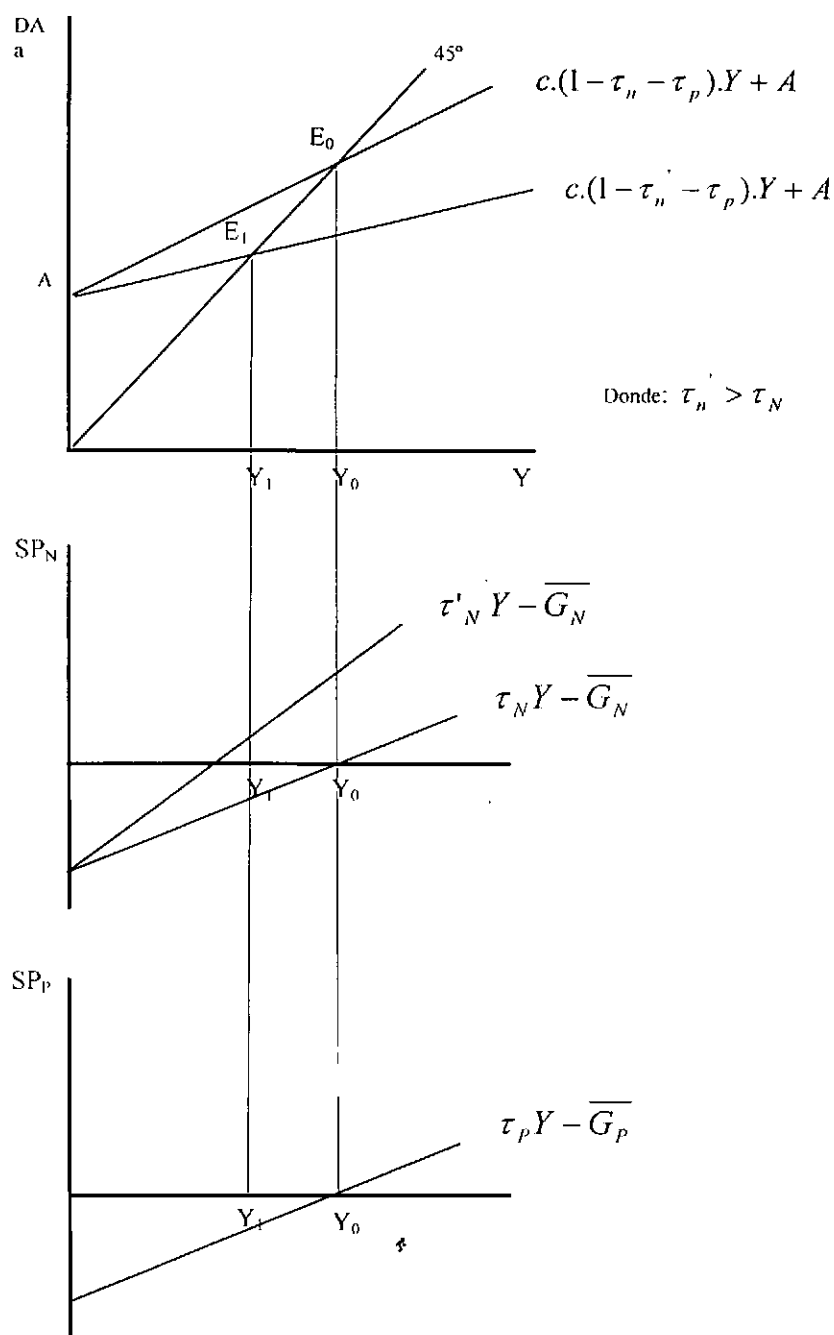
Definiendo al superávit fiscal como la diferencia entre ingresos y gastos del sector público se tiene:

$$SP_N = \tau_N Y - \overline{G_N} \quad (1.12)$$

$$SP_p = \tau_p Y - \overline{G_p} \quad (1.13)$$

Los paneles intermedio e inferior de la Figura 2.4 muestran el superávit nacional y provincial, respectivamente. Partiendo de una situación donde ambas economías se encuentran con un equilibrio de ingresos y gastos en el período 0, por el aumento de los impuestos nacionales ambos superávits tendrán resultados disímiles. La Nación consigue tener un superávit fiscal al nuevo nivel de ingreso Y_1 . Por su parte el gobierno local, presentará un déficit en sus balances a dicho nivel de ingreso.

FIGURA 2.4



Todo el análisis se hizo en un marco donde las dos jurisdicciones gravaban el ingreso para financiar sus erogaciones. Sin embargo, el resultado hubiese sido análogo si alguna de ellas hubiese utilizado otra base como por ejemplo el consumo. Esto es, la modificación de una alícuota a un tributo nacional que grava una determinada base, termina impactando sobre otra base impositiva del gobierno subnacional. Podríamos suponer el caso en que el Estado Nacional obtuviera sus recursos a través de retenciones a la exportación y la jurisdicción local lo hiciera a

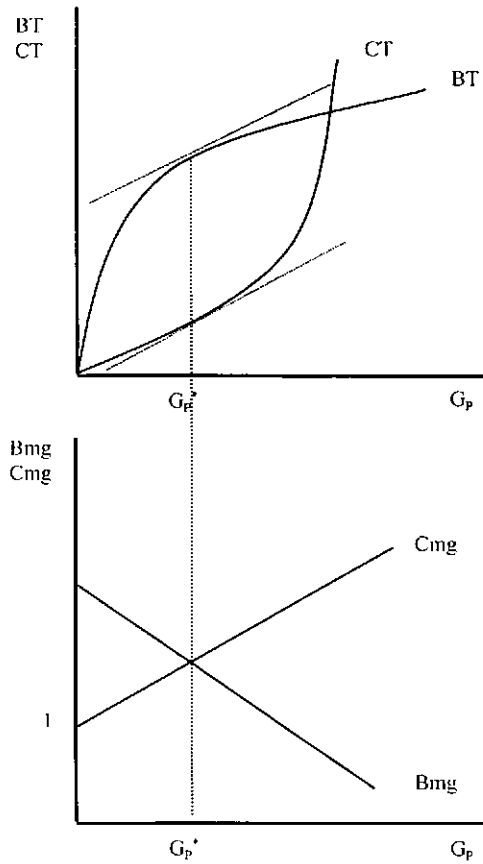
través de un gravamen sobre el ingreso. En este caso la externalidad sobre la provincia se mantendría invariante. El impuesto a las exportaciones desalienta la actividad y la provincia sufre una contracción en su recaudación. Los últimos paneles de la Figura 2.4 no se verían modificados. El cambio quedaría reflejado en el primer panel a través de una disminución de la ordenada al origen de la curva DA , con la posterior reducción del ingreso de equilibrio.

ii) Consecuencias de la incertidumbre sobre las transferencias de recursos de origen nacional

En este apartado se desarrolla un sencillo modelo de provisión óptima de gasto público provincial. Para ello se supone la existencia de un gobierno central o nacional y otro local o subnacional. El objetivo de los gobiernos es maximizar el prepuesto.

En un primer momento se supone que el gobierno subnacional financia sus erogaciones con recursos propios. Asimismo, se admite la factibilidad de valorar el beneficio social resultante de cada nivel de gasto público local. A medida que este último aumenta, sea por el incremento en la provisión de bienes ya prestados o por la incorporación de nuevos bienes, el beneficio social aumentará, pero menos que proporcionalmente como muestra el panel superior de la Figura 2.5.

FIGURA 2.5



Por su parte, realizando el mismo supuesto que con el beneficio, en cuanto a la posibilidad de medición, el costo social total será creciente a mayores niveles de gasto público. Esto último es equivalente a decir que el costo marginal tendrá pendiente positiva (panel inferior de la Figura 2.5).

El tamaño óptimo del gasto público provincial estará dado en el nivel donde se maximice la diferencia entre el beneficio total y el costo total o, lo que es lo mismo, donde el beneficio marginal sea igual al costo marginal.

Por lo tanto, la condición de optimalidad en la provisión del bien público provincial estará dada por la condición:

$$Bmg(G^*) = Cmg(T) \quad (1.14)$$

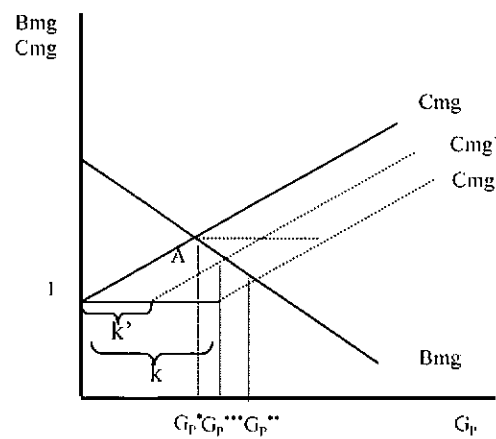
Donde T representa los recursos propios provenientes de la recaudación provincial.

Se incorpora ahora la posibilidad de que la provincia pueda financiar sus erogaciones a través de una transferencia no condicionada de un monto k por parte del gobierno Nacional. En este caso la condición de eficiencia estará dada por:

$$Bmg(G^*) = Cmg'(T + k) \tag{1.15}$$

La Figura 2.6 ilustra este caso.

FIGURA 2.6



El Punto A representa la condición de eficiencia del caso anterior, donde el gobierno local se autofinanciaba. Si la transferencia fuera aleatoria, el gobierno subnacional realizaría los cálculos en base a la información disponible al momento de la sanción de presupuesto. Para simplificar, al igual que en Porto (2003c), suponemos que la provincia realiza las estimaciones como si sólo pudiese financiarse con fondos propios. Si luego de sancionado el presupuesto provincial, la transferencia es realizada, el gobierno local tendrá los incentivos de gastar toda la transferencia siempre que el beneficio marginal del gasto sea positivo. En este caso se ubicará en el punto D, mientras que la condición de óptimo con la transferencia k está dada por el punto C donde el gasto es G_p^{**} . En este caso, se produce una ineficiencia, puesto que el gobierno provincial está proveyendo un nivel de gasto superior al óptimo.

¿Qué sucedería si el gobierno subnacional estimase recibir la transferencia k y luego de ejecutado el presupuesto recibiera un monto menor? En este caso se supone que el gobierno provincial ha recibido una transferencia de k' . En esta situación, el nivel óptimo estará dado en el punto B con nivel de gasto G_P^{**} . Sin embargo, el gasto fue fijado anteriormente por presupuesto (ex-ante) a un nivel dado por el punto C. Si el gasto es inflexible a la baja y el gobierno provincial consigue algún mecanismo de financiamiento adicional, como por ejemplo la posibilidad de endeudamiento, y se provee un gasto dado por el punto C, se estaría incurriendo en una pérdida de eficiencia⁴². En este caso, se estaría proveyendo un nivel de gasto superior al óptimo. Puesto, que el costo marginal de las unidades a financiar a partir del nivel óptimo dado por B (generado por la transferencia k') sería mayor a su beneficio marginal.

De esta manera es posible concluir que la incertidumbre en las transferencias Nación-provincias genera comportamientos no óptimos por parte de las últimas.

2.3.2 Ciclos PBI-recaudación

La finalidad de este apartado es comprender las características predominantes del sistema tributario argentino en lo referente a la relación existente entre ciclo económico y recaudación impositiva. Este análisis es un requisito indispensable para comprender los cambios que se dieron en el régimen impositivo como consecuencia de la grave crisis económica de los últimos tiempos.

Para ello, en primer lugar se presenta una sucinta revisión de la literatura empírica que utiliza la tendencia y el ciclo del PBI como marco de referencia para analizar la correlación con la recaudación.

Luego, se intentará medir la incidencia que los factores macroeconómicos tienen sobre la recaudación de los distintos tipos de recursos tributarios, para determinar así el efecto diferencial que las crisis económicas suelen tener sobre los

⁴² Se supone que el costo marginal de financiarse con endeudamiento es igual al de financiarse con recursos tributarios.

recursos nacionales, coparticipables y no coparticipables, y sobre los ingresos provinciales.

i) La recaudación y el ciclo en Argentina

Carrera, Pérez y Saller (1998) realizaron un estudio para el caso argentino para el período 1985-1997. Las variables utilizadas además del PBI, fueron la recaudación total (DGI + comercio exterior), la recaudación de la DGI, IVA, Ganancias y Combustibles más Impuestos Internos.

El estudio muestra que la recaudación total tiene una correlación contemporánea positiva con el PBI de 0,42 para el período analizado. Durante los años en que rigió la convertibilidad el coeficiente se elevó a 0,65, aumentando la prociclicidad.

Por su parte la recaudación de la DGI, presenta un comportamiento similar, con una fuerte correlación contemporánea para todo el período y un adelantamiento de dos trimestres durante los '90.

El impuesto al valor agregado, el tributo de mayor peso en la recaudación (cercano al 40% del total recaudado durante el período de estudio), posee una fuerte correlación con el PBI (0,77) y es adelantada en un trimestre. Sin bien mantiene una correlación positiva de magnitud, la asociación con el producto se hace menos significativa a finales de los '90 (0, 55).

Al igual que el IVA, ganancias es fuertemente procíclico y, como es de esperar, rezagado (tres trimestres). Crecimientos por encima de la tendencia del PBI se correlacionan con subas por encima de la tendencia en ganancias nueve meses después. Durante el período en que rigió la convertibilidad el tributo se tornó menos procíclico y el rezago fue menor.

Con respecto a la recaudación de aduanas la variable es contracíclica y contemporánea para el período 1985-1997 (0,39). La contraciclicidad de la recaudación de los impuestos al comercio exterior está explicada por el hecho de que las exportaciones presentan un comportamiento contracíclico. Mientras la recaudación por aranceles a la importación se mueve en el mismo sentido que el

producto, los derechos a la exportación se mueven en sentido opuesto con un coeficiente de 0,60.

Por su parte, durante el período 1991-1997 los autores encuentran una menor volatilidad relativa de las variables recaudatorias respecto al PBI. Esta disminución de la elasticidad ingreso significa que ante variaciones en el producto, la recaudación varía más que proporcionalmente, pero menos que en los períodos de alta inestabilidad nominal.

Dada la prociclicidad de IVA y Ganancias, los dos impuestos de mayor peso en la recaudación nacional, que poseen la característica de ser coparticipables, se podría pensar que el ciclo de la coparticipación impositiva se mueve en el mismo sentido al del PBI nacional. A este resultado arriba Garegnani (1999), en un estudio para el período 1970-1995. De los 26 años de cuales cuenta con información, 18 presentan coincidencia de signos de ambos ciclos, de lo que surge que la coparticipación total es procíclica respecto del PBI nacional.

Asimismo, el trabajo encuentra que si bien la relación entre el ciclo del PBI provincial y el nacional difiere entre provincias (como podría esperarse en un país muy heterogéneo), salvo Corrientes, Neuquén y Tierra del Fuego; todas las provincias presentan una correlación positiva entre el ciclo de su PBI y el Nacional. Por lo tanto, si las provincias poseen un sistema tributario procíclico respecto a su PBI, como sugiere Rezk (1997), todos sus recursos tendrían esa característica.

Por su parte, la evidencia empírica para el caso argentino indica que el gasto público es una variable acíclica (Kydland y Zarazaga, 1997), mostrando un patrón de crecimiento sostenido en los '90. De este modo, se puede concluir, que si en períodos de auge no se produce un ahorro fiscal o se crean fondos de estabilización, dada la prociclicidad del sistema tributario, el déficit público puede volverse un problema de consideración. A esta misma dificultad deberían enfrentarse las provincias dado que se financian mediante transferencias provenientes del régimen de coparticipación, que se caracterizan por ser procíclicas, y de sus propios recursos que se presume deberían tener un patrón similar.

ii) Incidencia de los shocks económicos sobre la recaudación

A continuación se estudia cuán dependientes son los ingresos fiscales a los shocks macroeconómicos. Concretamente se analiza en qué medida una alteración en las variables macroeconómicas influye sobre la recaudación de impuestos tanto nacionales como provinciales.

Para llevar a cabo el análisis se utilizaron datos de recaudación impositiva por impuesto de los tributos cuantitativamente más importantes para el período comprendido entre el primer trimestre 1989 y el segundo trimestre de 2003. En el caso de los recursos provinciales, por razones de disponibilidad de los datos, se utilizaron datos de recaudación de la Provincia de Buenos Aires para el mismo período que el caso anterior. En todos los casos se utilizó información oficial.

Así, los tributos nacionales considerados fueron el IVA (L_IVA), el impuesto a las ganancias (L_GAN), el impuesto sobre los bienes personales (L_BSPER), los impuestos al comercio exterior (L_CEXT), y los Impuestos internos (L_INTERNOS). Los tributos provinciales tenidos en cuenta fueron el impuesto automotor (L_AUTO), el impuesto inmobiliario urbano y rural (L_CASA), el impuesto sobre los ingresos brutos (L_INGRE) y el impuesto a los sellos (L_SELLOS).

Primero se llevó a cabo un análisis no condicionado de las series de recaudación antes mencionadas. Como puede verse en el Cuadro 2.13, en principio las prescripciones de la teoría no serían consistentes con los primeros resultados encontrados. Esto es así porque los impuestos más variables no son justamente los que la teoría recomienda recaudar centralizadamente, es decir, básicamente IVA, internos y combustibles. No obstante, esto se debe a que otros factores, como por ejemplo reformas impositivas, implementación de regímenes de facilidades de pago, etc., estarían distorsionando la información, con lo cual su variabilidad no respondería exclusivamente a variaciones en el nivel de actividad.

CUADRO 2.13:
VARIABILIDAD DE LAS SERIES DE RECAUDACIÓN PROVINCIAL Y NACIONAL

| | Media | Desvío Típico | Coef. de variación |
|------------|-------|------------------|-----------------------|
| L_BSPER | 4,24 | 1,43 | 0,34 |
| L_CEXT | 6,46 | 0,50 | 0,08 |
| L_COMBUST | 6,58 | 0,31 | 0,05 |
| L_GAN | 7,41 | 0,58 | 0,08 |
| L_INTERNOS | 6,09 | 0,17 | 0,03 |
| L_IVA2 | 8,40 | 0,18 | 0,02 |
| L_AUTO | 10,93 | 1,57 | 0,14 |
| L_CASA | 11,37 | 1,48 | 0,13 |
| L_INGRE | 12,41 | 1,67 | 0,13 |
| L_SELLOS | 10,85 | 1,63 | 0,15 |

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, para llevar a cabo un análisis más pormenorizado, se decidió utilizar modelos bivariados de vectores autorregresivos (VAR) compuestos por dos variables estacionarias, a saber, la recaudación de un determinado impuesto y el producto nominal.⁴³

Este tipo de modelos lo que hace básicamente es descomponer una serie de tiempo como la suma de distintos tipos de shocks. En nuestro caso se intentará explicar la recaudación de los distintos tipos de tributos, los cuales serán sometidos a dos tipos de shocks.

Por un lado, los shocks a los cuales definiremos como "directos", asociados a variaciones en la serie de recaudación, y que responderían a cambios en la legislación tributaria o en los métodos de liquidación de los tributos, como así también a la implementación de regímenes de facilidades de pago o a mejoras temporales en la administración impositiva que conduzcan a disminuir la evasión tributaria y la mora. Por otro lado, los shocks "macroeconómicos" están asociados a

⁴³ Para corroborar la estacionariedad de las series se llevo a cabo un test de raíces unitarias de Dickey-Fuller. Como resultado en todas las series se rechazó la hipótesis nula de presencia de raíces unitarias al 1% de significatividad.

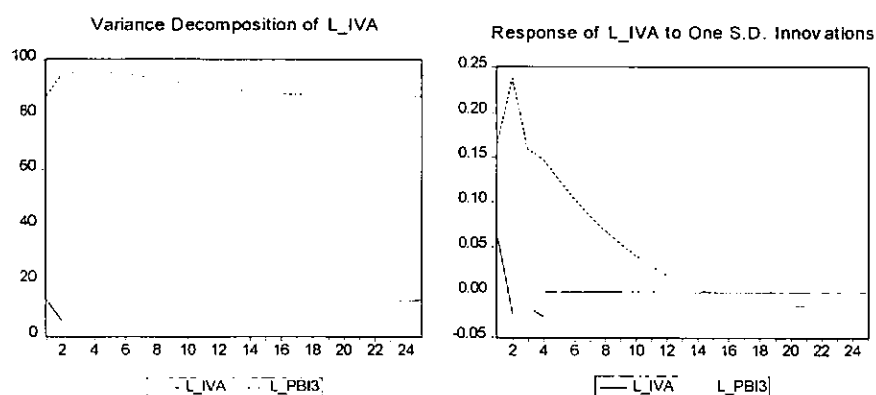
cambios en el producto nominal, y por tanto se relacionan con cambios en el nivel de actividad o en el nivel de precios.

De los resultados se desprende que, como era de esperar, en los tributos cuya base imponible está fuertemente asociada a variables macroeconómicas, tales como el producto o el consumo, su recaudación responde más fuertemente a shocks en el PBI. Este es el caso del impuesto al valor agregado y otros al consumo (internos específicos y combustibles), a las importaciones, a las ganancias y a los ingresos brutos.

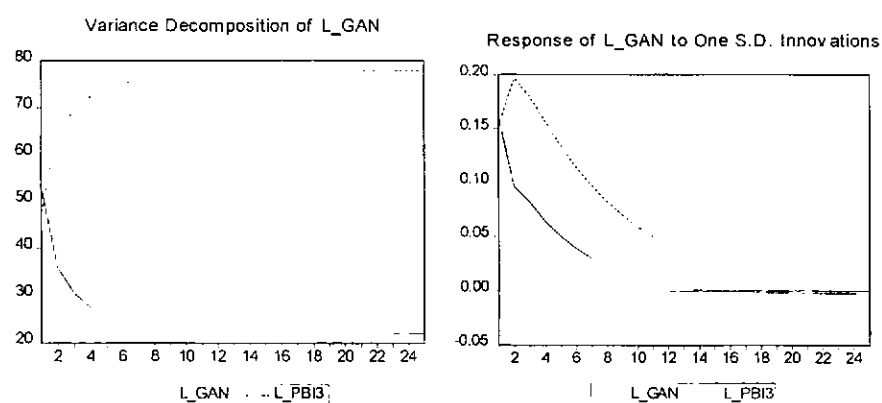
Contrariamente, en los casos en que la base imponible del tributo está más relacionada a valuaciones fiscales o a otras cuestiones, los shocks tienen un pequeño y corto efecto sobre la recaudación, lo cual estaría explicado por, por ejemplo, la mayor predisposición a pagar en épocas de bonanza económica. Este es el caso de los impuestos sobre la propiedad, es decir, inmobiliario, automotor y bienes personales, el impuesto sobre los actos jurídicos (sellos) y los derechos de exportación.

En el caso del **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, el tributo cuantitativamente más importante, los shocks macro tienen un gran impacto sobre la recaudación del mismo. De hecho, de la descomposición de varianza se desprende que a lo largo de esos años aproximadamente un 89% de la variación en la recaudación de tal impuesto está explicada por el producto nominal, es decir, por el desenvolvimiento de la economía real y por la inflación, siendo el resto explicado por otras cuestiones tales como una disminución en la mora o en la evasión, o por una modificación legislativa. Así, un shock en el producto, el cual puede ser tanto real (aumento del producto a precios constantes) como nominal (aumento del índice de precios implícitos del PBI) en el primer año tiene un muy fuerte impacto positivo sobre la recaudación de tal impuesto, aunque disminuye paulatinamente en los períodos siguientes hasta desaparecer. Asimismo, un shock directo en la recaudación tiene un efecto inicial positivo un tanto más modesto, haciéndose negativo antes de que concluya el mismo año, y continua siéndolo tras aproximadamente cuatro años. Esto último no es un dato menor ya que sería una importante evidencia en contra de las modificaciones impositivas de corto plazo, si bien estas tienen un efecto de corto plazo positivo, al desaparecer el shock las

mismas generan mermas en la recaudación que perduran por varios años que más que compensan las ganancias de recursos iniciales.

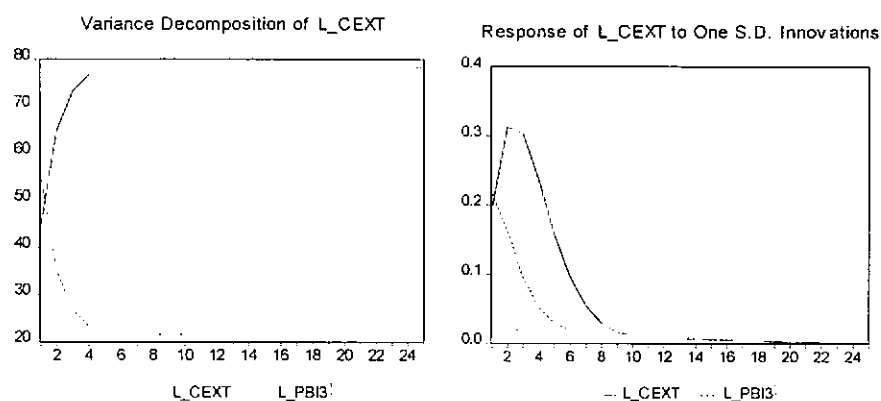


Si bien en el **Impuesto a las Ganancias** los aspectos macro tienen una fuerte influencia sobre la recaudación del mismo, estos son mucho menores que los que presenta el impuesto al valor agregado. De hecho, el análisis VAR muestra que en el primer trimestre el porcentaje de la varianza explicado por una variación del producto ronda el 48% siendo el resto explicado por los "efectos directos". Este porcentaje aumenta a lo largo del tiempo llegando a representar alrededor del 78%. Esto se debe a que las ganancias de las empresas están íntimamente relacionadas con la evolución de la economía, sin embargo, dado que las ganancias de un año se suelen liquidar recién al año siguiente, el aumento en la recaudación se hace esperar un poco. Este resultado es consistente con el análisis de respuesta a un impulso en el producto, según éste, un shock inicial de cualquier tipo hace subir significativamente la recaudación.

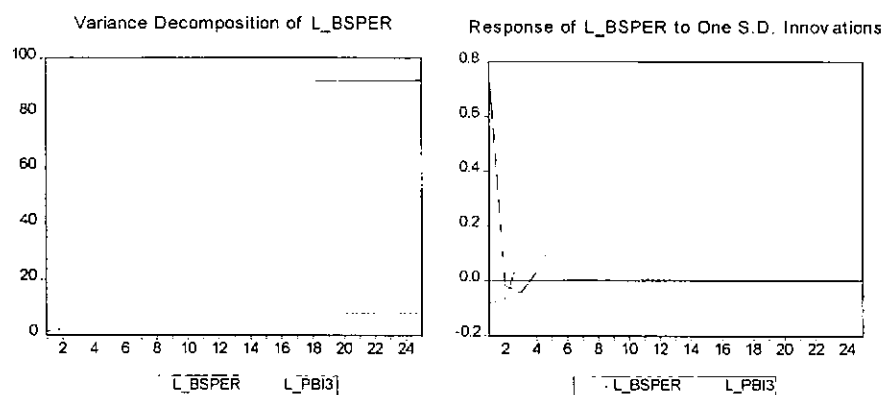


En el caso de los **Impuestos al Comercio Exterior** su relación con el producto es mucho más tenue, explicando este apenas el 20% de la variabilidad de

la recaudación. Esto se debe a que los derechos sobre las exportaciones prácticamente no tienen relación con el mismo (8%) aunque en el caso del impuesto a las importaciones sí existe una fuerte relación (60%). El análisis de impulso respuesta muestra que la recaudación de estos impuestos es sin embargo muy influenciada por los shocks. En el caso del impuesto a las exportaciones, las variaciones más importantes responden a los shocks “directos”, mostrando la fuerte reacción que se produce en el mismo ante cambios impositivos.

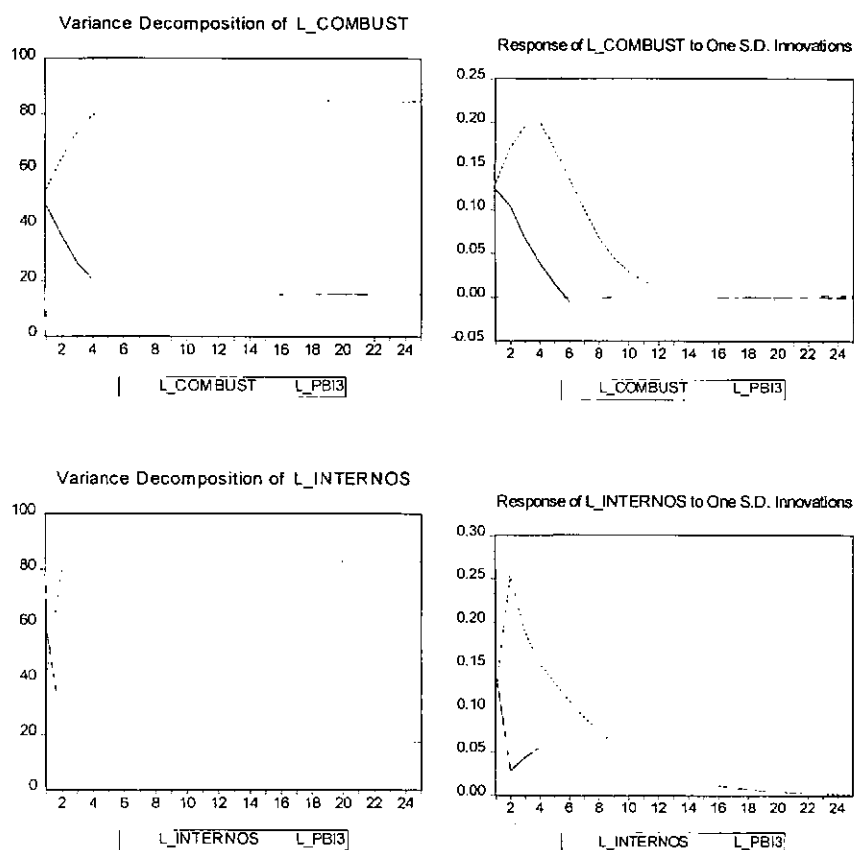


El **Impuesto sobre los Bienes Personales** es un tributo que prácticamente no se relaciona con el nivel de actividad, de hecho, sólo el 7% de la variabilidad del mismo encuentra su origen en variaciones del producto. El análisis de impulso respuesta es consistente con este resultado ya que el efecto de los shocks desaparece casi inmediatamente.

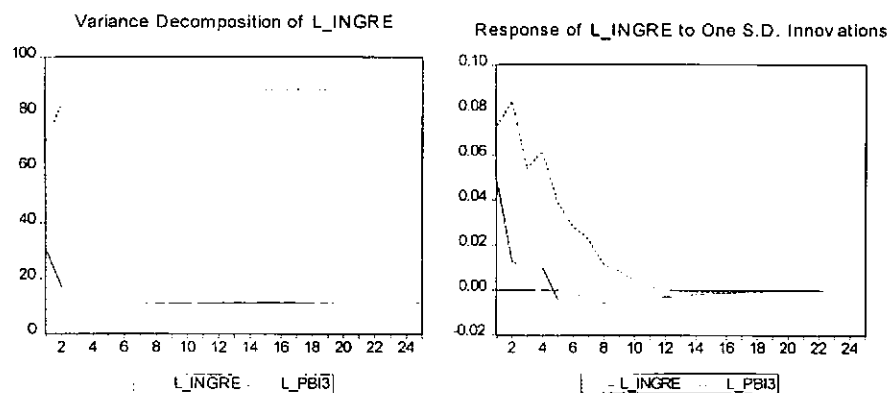


Por su parte los **Impuestos Internos** y los **Impuestos sobre los Combustibles** también están fuertemente relacionados con el nivel de actividad, aunque obviamente menos que el IVA. El análisis VAR muestra que la variabilidad

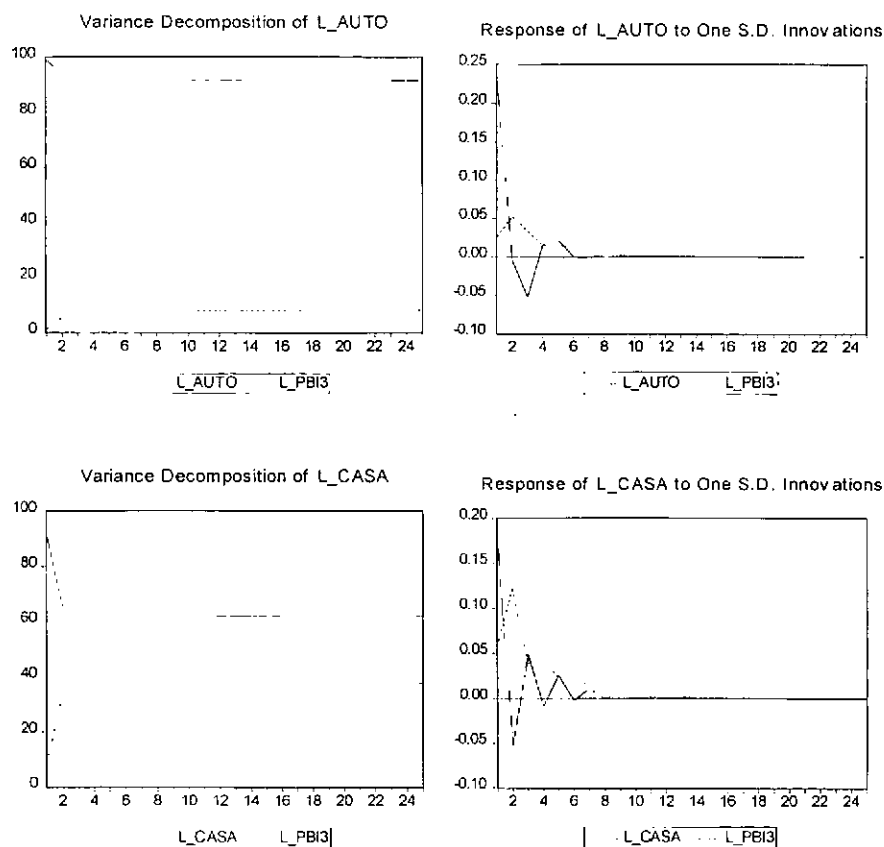
de la varianza de estos impuestos explicada por variaciones en el producto es del 82% y 83% respectivamente.

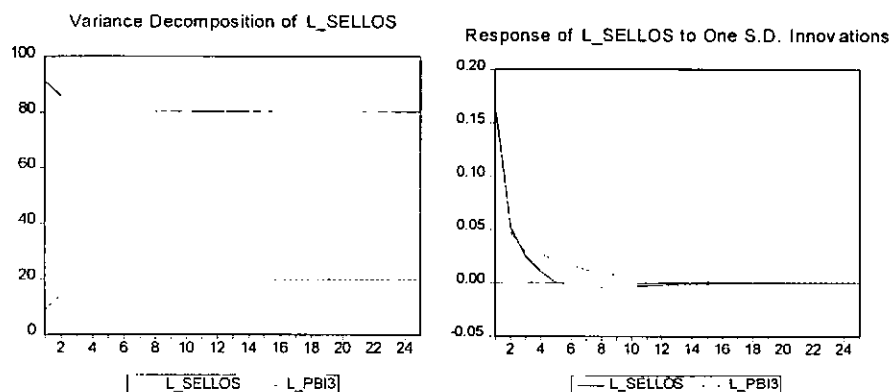


El **Impuesto a los Ingresos Brutos** es el tributo provincial que más relacionado está con el nivel de actividad, y por tanto, el que más varía ante shocks macroeconómicos, ya sean estos positivos o negativos. El análisis de variación de la varianza muestra que aproximadamente 88% está explicado por la variación del producto, es decir, es el segundo impuesto más relacionado con esta variable después del IVA. Esto es confirmado por el análisis de respuesta impulso donde los resultados son similares a los del IVA aunque menos persistentes en el tiempo.



El resto de los impuestos provinciales, esto es, el **Impuesto Inmobiliario**, el **Impuesto Automotor** y el **Impuesto a los Sellos**, como era de esperar no están muy relacionados con las variaciones en el PBI. En relación con los shocks, estos son muy sensibles a shocks "directos", no obstante, su efecto desaparece rápidamente.





El Cuadro 2.14 resume los resultados antes descriptos para todos los tributos provinciales y nacionales.

**CUADRO 2.14:
EXPLICACIÓN DE LAS CAUSAS DE LA VARIACIÓN EN LA
RECAUDACIÓN**

| | Otros | PBI |
|---------------------|--------------|--------------|
| Nacionales | 19,5% | 80,0% |
| IVA | 11,5% | 88,5% |
| Ganancias | 23,4% | 76,6% |
| Comercio Exterior | 77,3% | 22,7% |
| Exportaciones | 92,1% | 7,9% |
| Importaciones | 38,9% | 61,1% |
| Bienes Personales | 92,5% | 7,49% |
| Internos | 17,9% | 82,0% |
| Combustibles | 16,5% | 83,0% |
| Provinciales | 23,0% | 77,0% |
| Ingresos Brutos | 11,9% | 88,1% |
| Inmobiliario | 75,3% | 24,7% |
| Automotor | 92,1% | 7,9% |
| Sellos | 80,8% | 19,2% |

Fuente: Elaboración propia

En general, se llega al resultado de que los impuestos nacionales están más influenciados por shocks en las variables macroeconómicas que los impuestos provinciales. El análisis VAR muestra que mientras que la variabilidad de los impuestos nacionales en su conjunto está explicada en un 80% por variaciones del producto nominal, la de los tributos provinciales es un poco menor, aunque muy alta, alcanzando el 77%. Esto último se debe principalmente a la fuerte influencia del impuesto sobre los ingresos brutos en el total de la recaudación provincial.

Asimismo, el análisis de impulso respuesta muestra que el aumento en la recaudación ante un shock en el producto es significativamente mayor en el caso de la Nación a la vez que el efecto es mucho más duradero.

Así, como era de esperar, de los resultados obtenidos se deduce que tanto los recursos de origen nacional como provincial son altamente dependientes del comportamiento de la economía en general, y por tanto, muy volátiles a los shocks en el producto. Sin embargo, en el caso de las provincias la volatilidad de sus ingresos viene dada por dos vías. Por un lado, cuando fluctúan sus ingresos a causa de la variación de los impuestos que ellas recaudan, y por otro, cuando lo hacen por que varían los tributos nacionales, ya que gran parte de los mismos son coparticipados. Así pues, no es posible concluir que los recursos provinciales sean relativamente más estables que los nacionales.

2.3.3 Descripción de la crisis económica como marco conceptual para estudiar la modificación del sistema impositivo.

Para comprender los cambios acaecidos en el sistema tributario argentino, como así también las motivaciones que impulsaron dichas modificaciones, es necesario hacer una descripción de la vida económica argentina de los últimos tiempos. De esta manera, se puede tener una noción más acabada de la situación económica del país, en particular de los avatares en los que estuvo envuelto el sector público.

El análisis será llevado a cabo considerando las décadas del '60 '70 y '80, para luego desarrollar en mayor detalle el estudio sobre la década del '90. Difícil sería entender correctamente lo acontecido en los últimos años, sin hacer un estudio, aunque breve, de las décadas anteriores.

El período 1963-1975 estuvo signado en la Argentina por un considerable crecimiento económico. La estrategia desarrollista dio resultados en resolver una de las falencias del proceso de sustitución de importaciones hasta ese momento: la oferta de exportaciones, desalentada por la política comercial y cambiaria, sólo alcanzaba para pagar insumos críticos para que la industria siguiera funcionando. De este modo, las industrias se veían limitadas en el corto plazo por la escasez de

insumos y en el largo, por la limitación de las inversiones (Gerchunoff y Llach, 2003). El antídoto a este cuello de botella resultó en incrementar las exportaciones agropecuarias por un lado y por otro, fomentar las inversiones extranjeras para que complementaran con producción local aquellos insumos básicos para la producción manufacturera.

En este período se avecinaba una complicación que seguiría en la agenda económica hasta el nuevo milenio: el problema fiscal. El capitalismo de posguerra estuvo signado por las crecientes demandas de igualdad que impulsaron el desarrollo del "estado de bienestar". Argentina no fue la excepción en esta nueva concepción sobre los roles que debería tener el Estado. Este proceso tendría para el país importantes costos fiscales. Precisamente, Gerchunoff y Llach destacan dos hechos importantes. Por un lado, el esquema de salarios altos en relación a la riqueza argentina encareció los costos del empleador más demandante de trabajo por unidad de producto: el Estado Nacional. Por otro, corregir la asimetría sectorial entre industria y agricultura resultó cada vez más costoso. El sector público fomentó de manera directa actividades dedicadas a respaldar el proceso de sustitución de importaciones. A la conocida protección aduanera se le sumaron por ejemplo: sistemas de devolución de impuestos a las exportaciones industriales, esquemas de compra nacional, crédito oficial a tasas subsidiadas a las industrias manufactureras. Víctimas de este proceso las arcas del tesoro nacional se deterioraron aún más. A mediados de los '70, dicho inconveniente estaba acompañado de una severa crisis monetaria. El proceso terminó en el denominado Rodrigazo con niveles muy elevados de inflación.

El contexto internacional, luego de la crisis del petróleo, estuvo enmarcado por los constantes cuestionamientos a la economía keynesiana de posguerra. En Argentina, el gobierno militar iniciado 1976 se caracterizó en lo económico por la apertura (se llevó a cabo a través de la eliminación de los impuestos a las exportaciones y la reducción gradual de los aranceles a las importaciones) y el endeudamiento externo. Entre el inicio y la finalización del régimen en 1983 la deuda externa trepó de U\$S 7. 800 millones a U\$S 45.000 millones (Calcagno y Calcagno, 1999).

Durante ese período la economía podía acomodarse a la nueva situación de apertura por la disponibilidad de financiamiento privado desde el exterior. Por su parte, la apreciación cambiaria permitía suavizar el efecto regresivo de la apertura. El encarecimiento en dólares de los salarios trajo aparejado consecuencias nocivas para la estructura productiva del país.

Las reformas introducidas por el régimen de facto no sólo no consiguieron el crecimiento económico, sino que dejó una pesada herencia en términos de deuda a los gobiernos democráticos que lo sucedieron.

La Argentina de los '80 dio marcha atrás en la apertura indiscriminada iniciada a fines de la década anterior. Se reinstalaron nuevamente retenciones a las exportaciones, se cercenó el financiamiento externo y primó en el período un tipo de cambio muy depreciado. El gobierno radical atravesó períodos de elevada inflación que acentuaron la desigualdad de ingresos, al tiempo que erosionaron el valor de los impuestos. El elevado déficit fiscal se tradujo en un uso desmedido del impuesto inflacionario como instrumento de financiamiento público (Bulacio y Ferullo, 2001). La década del '80, caracterizada por un crecimiento nulo, culminó con un proceso hiperinflacionario que terminó por sentenciar a una salida anticipada a la administración Alfonsín.

A inicios de los '90 con el gobierno de Carlos Menen se produce un fuerte proceso de reformas. Se buscaba terminar con los altos niveles inflacionarios, solucionar desequilibrios nominales y la falta de inserción internacional (tanto real como financiera).

El proceso estuvo liderado por la convertibilidad de la moneda doméstica y el dólar a un tipo de cambio fijo 1 a 1. De acuerdo con el plan este esquema debía asegurar la estabilidad interna de precios y el equilibrio externo. A través de la recuperación de la confianza este mecanismo serviría para evitar la fuga de capitales, a la vez de equilibrar la balanza de pagos aún cuando la balanza comercial quedara deficitaria. En el caso de que las importaciones fuesen superiores a las exportaciones, las divisas ingresadas por estas últimas serían insuficientes para pagar las primeras. En este caso, los importadores deberían comprar divisas al Banco Central entregándole pesos. Este proceso generaría una disminución de la liquidez con el posterior aumento de las tasas de interés, alentando la entrada de

fondos externos que serviría para financiar el desequilibrio comercial (Diamand y Nochteff, 1999). Por su parte, el tipo de cambio fijo haría imposible que la inflación fuese superior a la internacional. En el caso de que los productores nacionales de importables y exportables aumentasen sus precios por encima de sus competidores del exterior, no podrían competir con las exportaciones ni exportar. Por otro lado, el proceso de privatizaciones, permitió inducir el ingreso de capitales y mejorar sustancialmente el déficit fiscal.

Otro punto fuerte del plan estaba situado en el aumento de la competitividad externa producto de la apertura comercial y la desregulación de los mercados. Se entendía que el proteccionismo y la excesiva intervención estatal eran las causas primordiales de la falta de competitividad y que una vez terminados con estos, debería aumentar aceleradamente.

De este modo, la confianza generada por la estabilidad cambiaria de convertibilidad, las tasas de interés mayores a las internacionales y las altas tasas de retorno asociadas a las privatizaciones de las empresas públicas, permitirían el ingreso de capitales de tipo especulativos en un comienzo para luego estar orientados a la inversión productiva en etapas posteriores. Una vez que la inversión pudiese elevar los niveles de productividad manteniendo el tipo de cambio nominal, el déficit inicial en la cuenta corriente debería disminuir paulatinamente. De este modo, no se necesitaría del ingreso de nuevos capitales para mantener equilibrada la balanza de pagos.

El plan fue exitoso en erradicar la inflación. Después de dos años de altas tasas, la inflación convergió a la internacional. Por su parte, el programa de privatizaciones contribuyó de manera decisiva al superávit fiscal. Las tasas de interés domésticas superiores a las internacionales, la confianza en la moneda local y un contexto internacional muy favorable, fueron causales determinantes para el fuerte ingreso de capitales. El crédito actuó como motor del aumento de la demanda interna, la que permitió incrementar la recaudación. La ampliación de la base tributaria estuvo acompañada por un mayor esfuerzo en la lucha contra la evasión. Los nuevos recursos posibilitaron la expansión del gasto público.

Sin embargo, luego de los mencionados logros iniciales, se comenzaron a vislumbrar distintos desequilibrios. El atraso cambiario, producto del aumento de los

precios de los bienes no transables que elevó a su vez los costos de los transables y de un tipo de cambio nominal extremadamente bajo, hizo muy difícil a la producción local competir con las importaciones y tener un adecuado perfil exportador. Adicionalmente, las altas tasas de interés atentaron contra las posibilidades de obtener créditos por parte del sector productivo. Este proceso nocivo para la industria, en especial para los productores de bienes diferenciados generó un deterioro de capital físico y humano, y por la expansión de la demanda interna a un profundo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Se intentó buscar una mejora en la competitividad de la industria mediante una reducción impositiva, pero lejos de aumentar la inversión, la misma sólo consiguió un deterioro en el déficit fiscal. A este hecho debe sumarse el creciente gasto público durante los '90 y los importantes costos fiscales que tuvo la reforma del sistema previsional.

La debilidad intrínseca del modelo estuvo acompañado por numerosos shocks adversos en la segunda mitad de la década: la "crisis del tequila" de fines de 1994, la crisis asiática de 1997, la devaluación y la cesación de pagos rusa en agosto de 1998 y la devaluación de Brasil, el principal socio comercial argentino, en 1999 (Calvo, 2002). Con ellos los mercados emergentes vieron cesar los flujos positivos de capitales a sus economías. La Argentina no fue la excepción y un importante bastión para el sostenimiento del modelo desapareció.

La recesión económica iniciada en Junio de 1998, trajo importantes consecuencias en materia social, por el elevado desempleo, y fiscales, debido a la disminución de la recaudación.

El elevado déficit fiscal, una dinámica de la deuda pública incontrolable, alcanzando U\$S 145.000 millones (53% del PBI) (Carrera, 2002), llevaron en diciembre de 2001 a declarar la cesación de pagos de la deuda pública, con la posterior suspensión de la convertibilidad en un clima de gran convulsión social.

2.3.4 Modificaciones en la relación entre recursos coparticipables - no coparticipables producto de los cambios económicos recientes.

La tirante puja entre la Nación y las provincias en torno a los recursos tributarios está determinada por la magnitud de dos parámetros. Uno de ellos es el que establece la participación que recibe cada una de las partes dentro del monto de recursos coparticipables, es decir, la distribución primaria. El restante, determina el monto de los recursos coparticipables en relación a los recursos nacionales totales. Puesto que la relación Nación-provincias en la distribución primaria ya fue analizada en secciones anteriores, en la presente se estudia lo referido a la composición del financiamiento nacional a través de recursos coparticipables-no coparticipables en el período reciente y sus efectos sobre las provincias.

El gobierno nacional puede financiar sus erogaciones mediante tributos legislados, emisión monetaria y endeudamiento. Una fracción α de sus recursos estará compuesta por los impuestos coparticipables, los que deberá compartir con las provincias ateniéndose a las normas que determinan la distribución primaria. El parámetro estará sujeto a varios instrumentos de política económica que tienen objetivos extra-fiscales, aunque poseen consecuencias fiscales (Porto, 2003c). De este modo, el gobierno tendrá incentivos a inducir cambios en α , procurando un valor lo más bajo posible para obtener una mayor porción de recursos.

A lo largo de la historia el parámetro α estuvo sujeto a grandes fluctuaciones, siempre determinadas por el Estado Nacional. Por tal motivo, el Congreso de la Nación incorporó una cláusula en la Ley de Coparticipación N° 23.548 sancionada en 1988 estableciendo que “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”. El objetivo de la norma era limitar la discrecionalidad de la que gozaba el gobierno nacional. Sin embargo, su eficacia es relativa, puesto que sólo atañe a los recursos provenientes de los tributos legislados.

A continuación se hace referencia a las medidas de política llevadas a cabo por el gobierno nacional ante la crisis de los últimos tiempos, las cuales alteraron la composición de recursos nacionales coparticipables y no coparticipables.

Como se describió previamente, los últimos años de la convertibilidad estuvieron caracterizados por una prolongada recesión económica, una alta relación deuda-exportaciones y un sector público con un elevado déficit fiscal. Las autoridades económicas de turno creían en la necesidad de reducir el déficit fiscal para lograr el sostenimiento del modelo. De esta manera, disminuiría el riesgo país y con él las tasas de interés. Este era el mecanismo virtuoso para la obtención de créditos asequibles y por consiguiente, aumentar la inversión y el consumo.

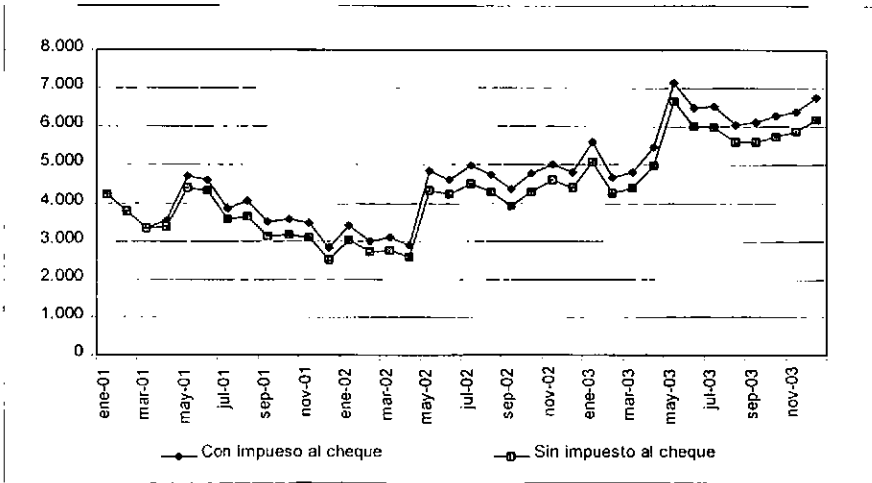
El desequilibrio fiscal puede ser superado reduciendo el gasto, aumentando la recaudación o recurriendo al endeudamiento. Dada la prociclicidad del sistema tributario, en un contexto recesivo como en el que se situaba la Argentina a partir de junio de 1998, era imposible generar aumentos de la recaudación a través de la expansión del producto. El flujo de capitales externos se había detenido, cortando toda posibilidad de endeudamiento (salvo con los organismos de crédito internacionales que aún siguieron aportando fondos). Por su parte, reducir el gasto público era costoso debido al atraso del país en materia de salud, educación, seguridad social e infraestructura.

Así, el gobierno de la Alianza, desde un primer momento, fijó como objetivo de política económica modificar las expectativas de los agentes a partir de medidas que apuntaban a reducir el déficit fiscal (GIE, 2003). Los mecanismos eran subas de impuestos y disminución de gastos. Los resultados no fueron los esperados y sólo se consiguió profundizar la recesión. Las provincias recibieron una externalidad negativa, dado que como se analizó en la subsección 2.3.2, los recursos coparticipables presentan un patrón procíclico, con lo cual vieron mermar sus ingresos.

Luego de continuos fracasos el gobierno de entonces creó el impuesto a los créditos y débitos bancarios, el cual permitió prolongar durante un tiempo al agonizante modelo. Este tributo se ubicó cuarto en su importancia recaudatoria, detrás de IVA, ganancias y los aportes patronales. El impuesto "al cheque", como se lo conoció, era un impuesto altamente distorsivo, que se caracterizó por ser no coparticipable. Las provincias no sólo no podían obtener beneficios de la recaudación del mismo, sino que se vieron perjudicadas por la disminución de la actividad que generó. El gráfico 2.1 muestra la evolución de la recaudación nacional

con y sin el impuesto a los créditos y débitos. El tributo comenzó a regir en abril de 2001⁴⁴.

GRÁFICO 2.1:
RECURSOS TRIBUTARIOS RECAUDADOS POR EL GOBIERNO
NACIONAL
(en millones de \$)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

La salida de la convertibilidad, puso a disposición del gobierno nacional una nueva fuente de recursos: la emisión monetaria. Una vez terminado el régimen que imponía una absoluta rigidez monetaria, el gobierno realizó una considerable emisión en 2002. Sin embargo, la misma estuvo bien controlada de manera de no trasladar a los precios la mayor liquidez. Una parte menor de esa inyección de circulante estuvo destinada a la financiación de las erogaciones del gobierno nacional. En este sentido, según datos del Banco Central de la República Argentina, en 2002 dicho organismo asistió al gobierno nacional con un total de u\$s 2.219 millones. En este caso, las provincias tampoco tuvieron un beneficio, puesto que sólo el nivel superior de gobierno tiene la potestad de emitir moneda y no participa de ese recurso a los niveles inferiores. Aunque, es necesario destacar que la mayor

⁴⁴ A partir de febrero de 2002, por el acuerdo Nación-provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de impuestos (Ley 25.570), se incorpora a la masa coparticipable el 30% de lo producido del impuesto.

emisión generó importante crecimiento del producto nominal, con lo que las provincias vieron ampliadas sus bases impositivas.

Por otra parte, la devaluación permitió corregir rápidamente el desequilibrio en los precios relativos, dando lugar a un modelo económico con una lógica muy distinta a su antecesor. El escenario se redefinió a favor de las actividades transables (exportadoras y sustitutivas de importaciones) y de los procesos intensivos en trabajo. Los productores de bienes transables⁴⁵ se vieron ampliamente beneficiados al obtener una mejora del tipo de cambio del 200% (con una relación \$/U\$S de 3). Aprovechando este *boom* exportador liderado por el alto tipo de cambio real, el Estado Nacional instrumentó un impuesto a las exportaciones. Las retenciones se consolidaron como una fuente de recursos muy importante para el gobierno de transición de Eduardo Duhalde, constituyéndose el tercer tributo en importancia en cuanto a su recaudación por encima del impuesto a los aportes patronales. Las retenciones conformaron el 12,97 % de la recaudación nacional total durante el año 2003. El Gráfico 2.2 exhibe el patrón que siguió la recaudación nacional con y sin el impuesto a las exportaciones. El mismo, no pertenece al grupo de tributos incorporados en la masa coparticipable. De este modo, las provincias se vieron perjudicadas al disminuir la actividad económica por un impuesto del cual no pudieron obtener beneficio alguno. Los cuadros 2.15 y 2.16 muestran que la reducción de los recursos Tributarios-DGI y los correspondientes a la seguridad social, fueron compensados con los recursos del Comercio Exterior.

⁴⁵ Todo hace pensar un cambio estructural donde las exportaciones dejarían de ser contracíclicas, como lo fueron en la década anterior (se exportaba el saldo de la producción no consumida).

CUADRO 2.15:
RECURSOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL
(en millones de \$)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| DGI (Excl. Sist. Seg. Social) | 36.965 | 36.199 | 38.096 | 35.709 | 35.965 | 51.302 |
| Sistema de Seg. Social | 10.268 | 9.141 | 8.998 | 8.044 | 8.183 | 9.668 |
| Comercio Exterior | 2.804 | 2.303 | 2.008 | 1.651 | 6.328 | 11.305 |
| TOTAL | 50.037 | 47.643 | 49.102 | 45.403 | 50.476 | 72.275 |

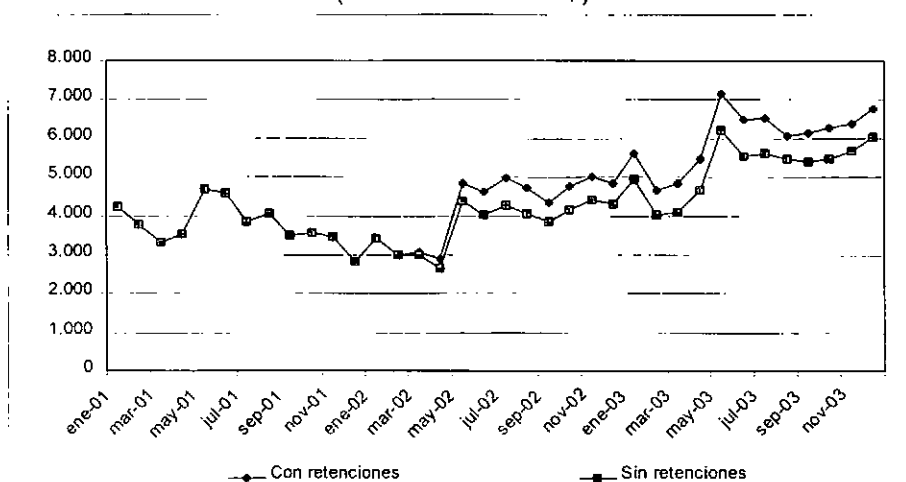
Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio Economía.

CUADRO 2.16:
RECURSOS TRIBUTARIOS DE ORIGEN NACIONAL
(participación % sobre el total)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| DGI (Excl. Sist. Seg. Social) | 73,9% | 76,0% | 77,6% | 78,6% | 71,3% | 71,0% |
| Sistema de Seg. Social | 20,5% | 19,2% | 18,3% | 17,7% | 16,2% | 13,4% |
| Comercio Exterior | 5,6% | 4,8% | 4,1% | 3,6% | 12,5% | 15,6% |
| TOTAL | 73,9% | 76,0% | 77,6% | 78,6% | 71,3% | 71,0% |

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Ministerio Economía.

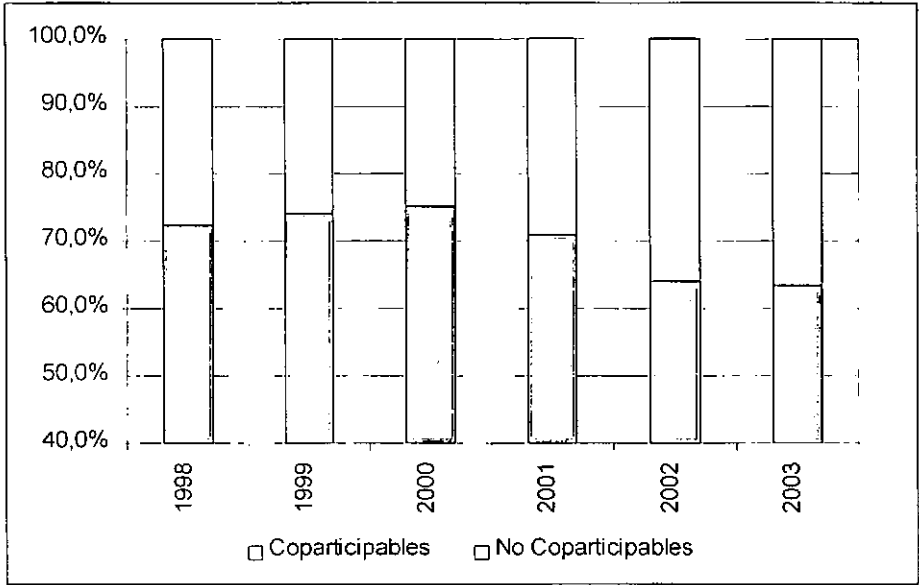
GRÁFICO 2.2:
RECURSOS TRIBUTARIOS RECAUDADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL
(en millones de \$)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

De este modo, los impuestos coparticipables disminuyeron en relación a los recursos nacionales provenientes de tributos legislados como se exhibe en el Gráfico 2.3. Un ejemplo de ello, fue la recaudación del IVA y ganancias, impuestos coparticipables de mayor peso en la recaudación nacional. Si se suma la recaudación de los dos tributos, las mismas representaban el 80% de los recursos provenientes del sistema impositivo en 1998. En 2002 esa suma arrojaba sólo el 63,8%. El Gráfico 2.3 ilustra la caída de la de los impuestos coparticipables sobre el total de ingresos tributarios nacionales durante la crisis de los últimos años.

GRÁFICO 2.3:
PARTICIPACIÓN IMPUESTOS COPARTICIPABLES SOBRE
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Como puede apreciarse el régimen de coparticipación federal de impuestos en las condiciones imperantes contiene una gran incertidumbre en cuanto a los fondos a recibir por los gobiernos subnacionales. A la falta de previsibilidad a causa de las fluctuaciones del ciclo económico, deben agregarse los cambios en la legislación que determina la distribución primaria (que proporción de los recursos coparticipables queda para cada nivel de gobierno) y las modificaciones llevadas a cabo por la Nación en lo referido a la relación recursos coparticipables-no

coparticipables. La incertidumbre en las transferencias no permite a los gobiernos provinciales hacer un correcto análisis para la provisión de bienes, introduciendo una fuente de ineficiencia. Del mismo modo, acorta el horizonte de decisión, lo cual perjudica actividades de largo plazo, como es el caso de la inversión.

2.6 ANEXO ESTADÍSTICO

2.7 BIBLIOGRAFÍA

2.7 Bibliografía

- Alberdi J. (1921)
- Albi E. (1978)
- Albi E., Contreras C., Gonzáles Páramo J. y Zubiri I. (1996)
- Artana D. y López Murphy R. (1994)
- Atkinson A. y Stiglitz J. (1988)
- Ávila J. (2002)
- Botana N. (1980)
- Bulacio J. y Ferullo H. (1996)
- Bulacio J. y Ferullo H. (2001)
- Bulit Goñi E. (1995)
- Bullit Goñi E. (1996)
- Cafferata Nores J. y Porto N. (1998)
- Calcagno A. y Calcagno E. (1999)
- Calvo G. (2002)
- Carrera J. (2002)
- Carrera J., Perez P. y Saller G. (1998)
- Cetrángolo O. y Jiménez J. (1997)
- Cetrángolo O. y Jiménez J. (1998)
- Cetrángolo O y Jiménez J. (1996)
- Ciarlo A. y San Martín M. (2002)
- Cortés Conde R. (1997)

- Diamand M. y Nochteff H. (1999)
- Domenech R. (1986)
- FIEL (1990)
- FIEL (1991)
- FIEL (1993)
- CIEDLA (1999)
- García Vizcaíno C. (1995)
- Garegnani M. (1999)
- Gerchunoff P. y Llach L. (2003)
- Gibson E. (2003)
- Gibson E. y Falleti T. (2003)
- GIE (2003)
- Gómez A. (1995)
- González J. (1897)
- IEFE (1995)
- Jha R. (1998)
- Kydland F. and Zarazaga C. (1997)
- Laffont J. (1988)
- Llach J. (2001)
- Musgrave R. (1996)
- Musgrave R. (1959)
- Musgrave R. (1983)
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1994)

- Núñez Miñana H. y Porto A. (1982)
- Oates W. (1972)
- Piffano H. (1994)
- Piffano H., Sanguinetti G. y Zentner J. (1998)
- Porto A. (2003a)
- Porto A. (2003c)
- Porto A. y otros (1996)
- Rezk E. (1997)
- Riker W (1975)
- Rock D (1985)
- Saiegh S. y Tommasi M. (1999)
- Saiegh S y Tommasi M (1997)
- Saiegh S. y Tommasi M. (1998)
- Sarghini J., Aramburu P. y Gallo A. (2001)
- Spahn P. (1997)
- Stiglitz J. (2000)
- Tejeiro M. (1996)