

TEMAS
DE

POLÍTICAS PÚBLICAS

trabajos de investigación y de divulgación

ALBERTO PORTO

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FCE
Facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

ALBERTO PORTO
-EDITOR-

TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

FE
facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Temas de políticas públicas / Marcelo Garriga ... [et al.] ;
editado por Alberto Porto. - 1a ed. -

La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad
de Ciencias Económicas, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1778-2

I. Economía. I. Garriga, Marcelo. II. Porto, Alberto, ed.
CDD 330

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohíbese la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o registración o sistema de almacenamiento de información (electrónico, químico, mecánico, fotostático, magnetofónico u otro existente o que exista en el futuro).

diseño gráfico



Andrea V. Carri Saravi - Luis E. Galeano

Editado por:

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS | UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FCE
Facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

PRÓLOGO

Este libro reúne trabajos de investigación y de divulgación realizados en los últimos tres años en el marco del proyecto de incentivos a docentes-investigadores de las Universidades Nacionales (proyecto UNLP11E/139) y del proyecto FONCYT (PICT2016-0338).

El volumen está dividido en dos partes. En la primera se incluyen trabajos de investigación y en la segunda trabajos de divulgación publicados en diarios y en blogs de discusión de temas económicos.

El material de la primera parte comprende siete artículos sobre la relación fiscal entre la Nación y las Provincias, entre las Provincias y sus municipalidades, los distintos mecanismos por los que la política fiscal impacta en la distribución regional y personal del ingreso, y los impuestos subnacionales sobre la producción.

La segunda parte comprende nueve notas de divulgación de temas vinculados con las políticas públicas.

Alberto Porto

*Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de La Plata.
Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*

ÍNDICE**PRIMERA PARTE**

RELACIONES FISCALES NACIÓN-PROVINCIAS

- | | |
|--|-----------|
| 1. Autonomía fiscal provincial. | <u>11</u> |
| 2. Transferencias intergubernamentales, igualación fiscal y reordenamiento de las provincias Argentinas. | <u>27</u> |

RELACIONES PROVINCIA-MUNICIPALIDADES

- | | |
|---|-----------|
| 3. Cambio Institucional en el modelo de municipalidades. Teoría y aplicaciones. | <u>49</u> |
|---|-----------|

POLÍTICA FISCAL Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y PERSONAL DEL INGRESO

- | | |
|---|-----------|
| 4. Desagregando el impacto distributivo de la política fiscal. <i>Entre gobiernos subnacionales, entre personas dentro de cada gobierno subnacional y entre personas de diferentes gobiernos subnacionales.</i> | <u>61</u> |
|---|-----------|

IMPUESTOS SUBNACIONALES

- | | |
|---|------------|
| 5. Impuestos subnacionales sobre la producción. Aportes para la discusión de la reforma tributaria. | <u>79</u> |
| 6. El impuesto a los Ingresos Brutos y alternativas de reforma. | <u>91</u> |
| 7. Revisión de argumentos sobre la distorsión del impuesto a los Ingresos Brutos. | <u>109</u> |

SEGUNDA PARTE

NOTAS

- | | |
|---|------------|
| 8. Evolución de la equivalencia económica argentino-sudamericana. De los datos de Bunge (1922/23 y 1937/38) a los actuales. | <u>119</u> |
| 9. Aportes a la discusión tarifaria. | <u>129</u> |
| 10. Tamaño del sector público Argentino - 1961-2016. | <u>133</u> |
| 11. Disparidades regionales y el rol estabilizador del presupuesto nacional: El sistema tributario importa (y mucho). | <u>137</u> |
| 12. Coparticipación federal de impuestos. | <u>141</u> |
| 13. ¿Cuándo se jodió la participación de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal? | <u>145</u> |

14. Distribución secundaria de las transferencias nacionales a provincias. Equilibrio político-económico.	<i>149</i>
15. La redistribución de ingresos entre provincias.	<i>153</i>
16. Autonomía fiscal provincial.	<i>157</i>
17. Los tributos municipales en la provincia de Buenos Aires también tienen su “Ave Fenix”.	<i>161</i>

PRIMERA PARTE

**TEMAS DE
ECONOMÍA
DEL SECTOR
PÚBLICO**

RELACIONES FISCALES NACIÓN-PROVINCIAS

Autonomía Fiscal Provincial en la Argentina. ¿Federalismo o Centralismo?¹

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas)

Septiembre de 2018

Resumen

En este trabajo se estudia la evolución de la autonomía fiscal provincial en la Argentina. La autonomía fiscal tiene tres dimensiones que se refieren a los recursos propios, las transferencias del gobierno nacional y la política de gastos. En las tres dimensiones ha sido limitada por el gobierno nacional a lo largo del tiempo revelando una visión centralista de la política fiscal que se aparta de lo requerido para el funcionamiento eficiente de la descentralización. Esas medidas afectaron los incentivos de las provincias que se tradujeron en ineficiencias en la asignación de los recursos, disminución de la cantidad y calidad de los bienes y apelación al financiamiento distorsionante.

Palabras clave: federalismo, descentralización, autonomía fiscal.

JEL: H7, H77.

Abstract

This paper studies the fiscal autonomy of provinces in Argentina. Fiscal autonomy has three key dimensions related with own revenues, transfers from the national government and spending policy. They have limited by the central

-
1. Versiones de este trabajo fueron presentadas en el Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Nacional de Rosario (Junio 2018), en la Academia Nacional de Ciencias Económicas (Agosto 2018) y en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba al recibir el Premio Provincias Unidas en la celebración del 30 Aniversario del Instituto de Federalismo (Septiembre 2018). Se agradece los comentarios recibidos.

government along the time revealing a centralist vision of fiscal policy that is far from that what is required for efficient decentralization. These limitations have affected the incentives leading to inefficiencies in revenue allocation, decreasing the quantity and quality of services and the appealing to distortionary taxation.

Key word: federalism, decentralization, fiscal autonomy.



Autonomía Fiscal Provincial en la Argentina. ¿Federalismo o Centralismo?

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas).

“Dejándose a cada provincia el gasto de lo que cuesta su progreso y gobierno, tiene en su mano la garantía de una inversión oportuna y acertada. *Por la regla muy cierta en administración de que gasta siempre mal el que gasta de lejos, porque gasta en lo que no ve ni conoce sino por noticias tardías e infieles, el sistema argentino en esta parte consiste precisamente en esa descentralización discreta....*” (Alberdi, 1852, pp. 376-377).

I realized two things (Sanchez de Lozada, en Sánchez de Lozada y Faguet (2014).

- 1. Only the people who have the problems have the solutions, and*
 - 2. A idiot close to a problem is better than a genius a thousand miles ago.*
- So I went into this violent effort to decentralize power.*

Introducción

En la Argentina, como en la mayoría de los países, los gobiernos provinciales realizan gastos que se financian con recursos propios y con transferencias de los niveles superiores de gobierno. La pregunta de este trabajo es ¿Qué grados de libertad tienen las provincias para obtener sus recursos propios?, ¿Qué grados de libertad en cuanto al monto y utilización de las transferencias?, ¿Qué grados de libertad tienen para su política de gastos?, ¿Qué restricciones enfrentan en esas tres dimensiones?, y especialmente, ¿Cómo ha evolucionado la autonomía fiscal provincial a lo largo del tiempo?

En la sección 1 se plantean las condiciones para el funcionamiento eficiente de la descentralización fiscal, en las secciones 2 a 4 se introducen las transferencias intergubernamentales, la sección 5 se ocupa de indicadores de autonomía fiscal y en las secciones 6 a 9 se estudia la problemática en la Argentina. La sección 10 concluye.

1. Condiciones para el funcionamiento eficiente de la descentralización fiscal.

En teoría, para el funcionamiento eficiente de la descentralización fiscal se requiere el cumplimiento de cuatro condiciones²,

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- (c) que la responsabilidad de recaudar coincida con la responsabilidad política;
- (d) que el electorado esté bien informado de modo que pueda evaluar el desempeño del gobierno al momento de votar.

Esas condiciones operan como una restricción presupuestaria y política fuerte: los contribuyentes bien informados votan a los políticos -condición (d)), el político que gasta es el que recauda (condiciones (b) y (c)-, y los beneficios y costos se concentran en la provincia en la que el político es votado -condición (a)-. En este modelo los gobiernos subnacionales tienen una amplia autonomía fiscal ya que pueden fijar sin condicionamientos tanto su política de gastos como de recursos.

2. Justificación de las transferencias intergubernamentales.

Este “modelo puro” puede tener fallas tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad y requiere ser complementado con transferencias intergubernamentales. Esto es así ya que la autonomía puede originar diferentes “residuos fiscales” para los habitantes si existen diferencias económicas entre las regiones. Esas diferencias alentarán migraciones fiscales ineficientes, de personas y capital, entre las regiones pobres y ricas (Buchanan, 1950). Con centralización de impuestos y transferencias pueden evitarse esas migraciones “resolviendo” simultáneamente los problemas de eficiencia-equidad. Pero las transferencias rompen las condiciones a) a c) anteriores.

2. Bird (2001).

3. Las transferencias y su impacto sobre el comportamiento de los gobiernos subnacionales

Los desarrollos anteriores revelan la existencia de distintas visiones sobre el “mix” de financiamiento (recursos propios (RP) versus transferencias (TR)) de los gobiernos subnacionales y llevan a las siguientes preguntas:

- i) ¿Influye en la eficiencia en la provisión de bienes y en la recaudación tributaria? ¿Los incentivos son los mismos si se financian con RP o con TR?
- ii) ¿Es importante para la relación entre la descentralización y la equidad?
- iii) ¿Cuál es la relación entre la descentralización fiscal, la forma de financiamiento subnacional y la estabilidad macroeconómica?
- iv) ¿Cuál es la relación entre la descentralización fiscal, la forma de financiamiento y el crecimiento económico?

4. Las transferencias en las teorías del federalismo fiscal

En los modelos de primera generación del federalismo fiscal (FGT) la característica central es la consideración de gobiernos benevolentes de modo que las TR desde el gobierno central (GC) hacen bien su trabajo y no afectan el funcionamiento eficiente de la descentralización. A medida que se desarrollaba la FGT surgían modelos de segunda generación (SGT) que ponían en duda el supuesto de gobiernos benevolentes y lo reemplazaban por burócratas y/o políticos con sus propias funciones objetivo. Los burócratas maximizadores de presupuesto de Niskanen (1968) y los políticos maximizadores del “excedente para uso discrecional” de Brennan y Buchanan (1977, 1978) son ejemplos de estos desarrollos.

Por otro lado, ciertos hallazgos empíricos sugerían que los políticos de los gobiernos subnacionales no seguían los deseos de los ciudadanos al utilizar las transferencias recibidas del GC (el “flypaper-effect”³) y que los políticos del GC no diseñaban las transferencias siguiendo los determinantes sugeridos por la teoría normativa, sino que aparecían factores políticos con alto poder explicati-

3. Entre otros, Hines y Thaler, 1995.

vo⁴. Con respecto a las transferencias surgieron dos visiones: por un lado, que generan una restricción presupuestaria blanda que lleva a comportamientos perversos de los gobiernos subnacionales, y por otro lado, que son utilizadas por el gobierno central como medio de control político de los gobiernos subnacionales (GSN); adicionalmente, las transferencias no generan incentivos para incrementar las bases imponibles (vía el crecimiento económico) dado que los recursos de una mayor base corresponden al GC (Quian y Weingast, 1997; Weingast, 1995, 2009; de Figueredo y Weingast, 2005; Oates, 2005, 2008).

Una combinación de estos argumentos reforzó la importancia de la autonomía fiscal de los GSN y provocó un cambio en las políticas sugeridas para la asignación de funciones (gastos) y recursos. En palabras de Oates (2005): “How, in short, has the new literature changed the way we think about the vertical structure of government and the form and working of fiscal institutions?”. En la SGT la secuencia para organizar la estructura vertical del sector público cambia: primero se asignan los gastos o funciones y luego los impuestos con la finalidad de lograr una restricción presupuestaria fuerte (la “conexión Wickselliana”, Bird and Slack, 2014). En esta visión, el punto clave para que los GSN provean la cantidad eficiente de los bienes públicos subnacionales es que fijen su política de gastos y recauden sus propios impuestos. Las transferencias mantendrían un rol para la “igualación fiscal” pero limitada a una canasta básica de bienes en las jurisdicciones más pobres.

5. Indicadores de autonomía de los gobiernos subnacionales

En la literatura sobre federalismo fiscal es usual utilizar como indicador de autonomía de los gobiernos subnacionales (GSN) la relación entre los recursos propios (RP) y los gastos (G). Mide el grado en que un GSN puede financiar sus gastos con recursos propios. Su valor varía entre cero (dependencia total de otros niveles de gobierno para su financiamiento) y uno (independencia total o autofinanciamiento). Como expresan Blochlinger y King (2006) y Blochlinger (2015) este indicador solo capta en forma aproximada la complejidad del arreglo fiscal entre la Nación y las Provincias. La autonomía fiscal provincial se define en tres dimensiones (Figura 1) que comprenden los grados de libertad en cuanto a los

4. Entre otros, Holcombe y Zardkoohi, 1981; Porto y Sanguinetti, 2001.

recursos propios, en cuanto a la libertad para utilizar los fondos provenientes de transferencias (coparticipación y otras) y en cuanto a la libertad para fijar su política presupuestaria (de los fondos de libre disponibilidad). La Figura 1 representa las restricciones que afectan a la autonomía fiscal (restricciones sobre los RP, disminuciones y afectaciones específicas de las transferencias y mandatos nacionales de gastar)⁵.

Figura 1. Restricciones sobre las variables fiscales provinciales

INGRESOS	GASTOS
1. Recursos Propios. (El GC impone restricciones, evolución en el tiempo).	1. Con recursos de libre disponibilidad.
2. Recursos de origen nacional.	a. Mandatos nacionales.
a. disminución del monto total debido a afectaciones específicas. (evolución en el tiempo).	b. Resto.
b. afectaciones específicas de los fondos transferidos.	2. Con recursos afectados.

6. La autonomía fiscal en la argentina. Evolución.

Tal como se expresó antes, la *autonomía fiscal provincial* se define en tres dimensiones que comprenden los grados de libertad en cuanto a los recursos propios, en cuanto a la libertad para utilizar los fondos provenientes de transferencias (coparticipación y otras) y en cuanto a la libertad para fijar su política presupuestaria (de los fondos de libre disponibilidad).

7. Autonomía tributaria.

El 16 de noviembre de 2017 el Presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias (con excepción de San Luis) y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires firmaron un *Acuerdo para un Nuevo Federalismo* (¿?), que fue aprobado por el Congreso Nacional.

5. Adicionalmente se establecen restricciones sobre la posibilidad de endeudamiento.

En esta nota se analizan las implicancias del *Acuerdo* para la autonomía tributaria provincial. Para darle perspectiva histórica a la problemática se presenta un detalle de la evolución⁶ que demuestra un apartamiento creciente de los principios del federalismo fiscal y de los requerimientos para un buen sistema de gobierno descentralizado. Sintetizando, la autonomía tributaria provincial, sin prisa pero sin pausa, ha transitado desde un nivel máximo hasta 1934 (con sus problemas) hasta el mínimo que se alcanza con el *Acuerdo de 2017 y su antecedente el Pacto Fiscal de 1993*(con sus problemas).

La Tabla 1 y la Figura 2 recogen en forma sintética la evolución. De un sistema basado fundamentalmente en el autofinanciamiento hasta 1934 (con los problemas originados por los desequilibrios fiscales horizontales⁷) se ha pasado a la limitación del poder tributario provincial a ciertos impuestos⁸, luego a la limitación de sus bases imponibles, más tarde a la limitación no solo de las bases imponibles sino también de sus alícuotas, agregando actividades exentas y culminando con la propuesta de eliminación y/o reemplazo de algunos de los impuestos (lo que origina distintos tipos de problemas que se mencionan más adelante)⁹.

6. No es un detalle exhaustivo sino de algunas de las principales modificaciones.

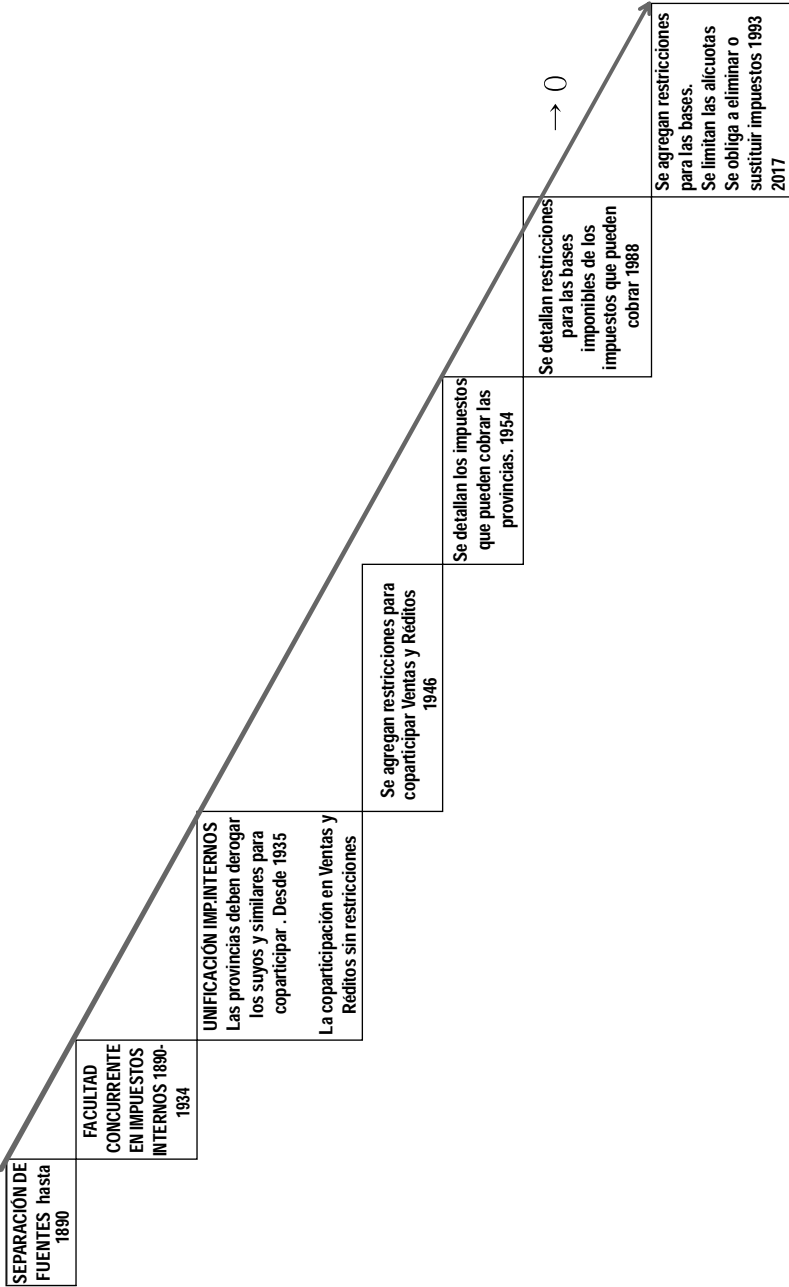
7. Ver detalles en Porto (2017).

8. El detalle de los impuestos provinciales "permitidos" es una restricción como se indica en la Tabla 1, pero sirvió como válvula de escape ya que si la Nación establecía un impuesto, automáticamente éste era coparticipable, y si bien la Nación debía distribuir su producido según el nuevo sistema, también automáticamente las provincias debían derogar los impuestos provinciales análogos. Por esta vía, en la medida que la Nación pudiera crear impuestos tradicionalmente utilizados por las provincias (como de hecho lo hizo con los Impuestos de Emergencia Inmobiliario o al Parque Automotor), iría desalojando a las provincias de este tipo de fuente tributaria y finalmente las provincias se quedarían sin ninguna fuente propia. Con esta cláusula, se garantiza a las provincias un cierto núcleo fundamental de tributos propiamente provinciales, bajo cualquier circunstancia, aún si la Nación impusiera gravámenes similares. En este último caso, la Nación debe coparticipar del producto del gravamen nacional sin necesidad de que las provincias tengan que derogar sus tributos provinciales análogos.

9. Es interesante comparar esta evolución con la de España, país unitario, que muestra autonomía tributaria creciente de las Comunidades Autónomas (CC.AA). De un régimen con los principales impuestos centralizados se pasó a compartir la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas con las CC.AA pero sin competencia normativa, luego se les otorgó capacidad normativa y se compartieron también el IVA y los impuestos internos, luego se compartieron esos impuestos con provincias y las grandes ciudades y se encuentra en discusión la ampliación del espacio fiscal de las CC.AA. (Suarez Pandiello, 2018).

EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA PROVINCIAL			
MÁXIMA AUTONOMÍA Hasta 1934	RESTRICCIONES A LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA PROVINCIAL		
	Límites para evitar la doble imposición.	Límites para fijar sus recursos impositivos propios (RP).	Límites a las bases imponibles de los RP.
Hasta 1890 separación de fuentes. 1890-1934 facultad concurrente en imp. internos.	<p>1935: Ley 12.139 de unificación de impuestos internos. Obliga a eliminar impuestos similares a cambio de coparticipar (eran facultad concurrente desde 1890).</p> <p>Leyes 12143 y 12147: impuestos a las Ventas y a los Réditos. Sin condiciones para poder coparticipar.</p> <p>1946: Ley 12956 Se agregan condicionamientos en los impuestos a las Ventas y a los Réditos.</p>	<p>1954: Ley 14.390 Limita los RP de las provincias a Actividades Lucrativas (Ingresos Brutos), Inmobiliario, Automotores, Sellos, Transmisión gratuita de bienes. Con variantes se mantiene a lo largo del tiempo.</p>	<p>1988: Ley 23.548 Por primera vez se imponen restricciones para la definición de las bases imponibles de los Ingresos Brutos y Sellos.</p>
MÍNIMA AUTONOMÍA Límites a las bases y/o alícuotas de los RP.	<p>1993: Pacto Fiscal Agrega nuevas restricciones para las bases imponibles de todos los impuestos provinciales. Por primera vez se fijan límites a las alícuotas medias (inmobiliario). Obliga la derogación de Sellos y establece un sendero para la derogación de Ingresos Brutos y su reemplazo por un impuesto al consumo final.</p> <p>2017: Consenso Fiscal Reestablece restricciones a las bases imponibles. Fija límites máximos y mínimos para las alícuotas de Inmobiliario, Sellos e Ingresos Brutos. Obliga eliminar Sellos desde 2022.</p>		

Figura 1. Disminución de la autonomía tributaria provincial
100% Autonomía



8. Autonomía en las transferencias (coparticipación federal y otras)

En las primeras leyes de coparticipación federal, de 1935 hasta 1954, las provincias tuvieron amplia autonomía para la utilización de los fondos que surgían de las distribuciones primaria y secundaria fijadas por las leyes. En este periodo debe mencionarse como un paso favorable para el federalismo argentino la obligación fijada a las provincias en la ley 12.956/47 de coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibieran de la Nación.

En 1954 la ley de Impuestos Internos (14.390/54) introduce el mecanismo de la afectación específica de parte de la masa coparticipable con destino a *inversiones y obras de interés nacional*.¹⁰

En 1973 (Ley 20.221) se amplía el destino a *inversiones, obras, servicios y fomento de actividades declaradas de interés nacional*.

En 1980 (Ley 22.293 y modificatorias) se establecen *pre-coparticipaciones para el financiamiento de la seguridad social y la vivienda*.

La ley 23.548/88 amplía la asignación para *propósitos y fines determinados*.

En las décadas de los noventa y dos mil se generalizan las afectaciones para cubrir *gastos corrientes y de capital*.

También en las transferencias nacionales (coparticipación y otras) se pasó de una clara delimitación del monto correspondiente al conjunto provincias a “recortes” cada vez de mayor magnitud dirigidos a financiar gastos decididos por el GC: la participación provincial en la coparticipación federal pasó del 56,66% fijado en la ley 23.548 (a lo que debe agregarse la parte de la Tierra del Fuego) a alrededor del 30% en 2015¹¹.

Las Provincias también vieron limitada la libertad para disponer de las transferencias totales: en 2016 el 22% de los fondos recibos tenía afectación específica.

10. El mecanismo de la afectación específica existía antes de la coparticipación federal para el desarrollo de la red caminera del país y las organizaciones de los organismos de vialidad de las provincias.

11. En noviembre de 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la retención del 15% de los fondos coparticipables con destino a la ANSES. El Gobierno Nacional y los gobernadores acordaron una devolución progresiva a partir de 2016.

9. Autonomía en cuanto a los gastos provinciales

La autonomía en esta dimensión también fue afectada a lo largo del tiempo. Una vía ha sido la transferencia de gastos sin contrapartida financiera (por ejemplo, educación primaria en los años 80 y la educación secundaria en los 90). Otra vía ha sido la Ley de financiamiento educativo que obliga a las provincias a afectar parte de sus fondos (recursos propios y transferencias de libre disponibilidad) para el sector educación^{12,13}. La Ley de financiamiento educativo introduce una nueva vía de avance sobre la autonomía provincial al disponer una afectación de los recursos correspondientes a cada provincia; hasta ese momento las afectaciones se referían a la masa coparticipable de modo que eran compartidas por la Nación y las provincias. Ley 26.075/2006:

“ARTICULO 7º - Establécese, por el plazo de CINCO (5) años, una **asignación específica de recursos coparticipables** en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos previstos en el artículo 5º de la presente ley **en los presupuestos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Será objeto de tal afectación el incremento, respecto del año 2005, de los **recursos anuales coparticipables correspondientes a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Régimen de la Ley Nº 23.548 y sus modificatorias y complementarias”.**

En 2016 esta afectación representaba en 16,5% del total de fondos de libre disponibilidad recibidos por las provincias.

10. Comentario final

Como se vio en los puntos anteriores, a lo largo del tiempo el GC limitó la autonomía fiscal provincial en las tres dimensiones (RP, TR, y G). Ha apelado a lo largo del tiempo a distintos mecanismos ya sea para financiar los gastos a su cargo

12. Esta restricción no es operativa en las provincias que destinaban a esa finalidad una suma igual o superior a la que surge de la Ley de financiamiento.

13. Se incluye en esta pérdida de autonomía las limitaciones a los gastos que resultan de las leyes de responsabilidad fiscal.

y/o con la finalidad de disminuir su déficit¹⁴. Utilizó como instrumentos transferir gastos a las provincias sin contrapartida financiera (la educación primaria en 1980 y la secundaria en 1992, entre otras), avanzar sobre fuentes tributarias provinciales (por ejemplo el impuesto a los bienes personales actual e impuestos de emergencia sobre inmuebles y automotores en años anteriores), modificar en su favor la distribución primaria de la coparticipación de impuestos (del 56,66% a alrededor del 30%). Adicionalmente limitó el poder tributario de las provincias vía las restricciones fijadas en la ley 23.548, en los pactos fiscales y ahora en el Acuerdo. Nuevas restricciones enfrentaron las provincias para su manejo presupuestario ante la aparición de mandatos nacionales (por ejemplo Las leyes de financiamiento educativo y otras afectaciones de recursos) que cercenaron la autonomía provincial del lado del gasto.

El fundamento para la centralización ha sido que se imponen restricciones a los RP debido a la movilidad de las bases imponibles y los efectos distorsivos de algunos de los impuestos provinciales, para evitar la competencia vertical entre niveles de gobierno, para control macroeconómico y para contar con fondos para transferencias redistributivas. Las transferencias le posibilitan al GC asignarlas a ciertos bienes y controlar el gasto. Pero el GC grava con algunos impuestos tan distorsivos como los provinciales (por ejemplo débitos y créditos bancarios vs Ingresos brutos) y gasta en forma ineficiente o con dudosa equidad (jubilaciones sin aportes, subsidios a la producción y consumo de bienes). Las limitaciones a la autonomía fiscal provincial tuvieron también como objetivo, en muchos momentos, crear dependencia financiera y política de los gobiernos provinciales.

Esas medidas afectaron los incentivos de las provincias que se tradujeron en ineficiencias en la asignación de los recursos por la falta de responsabilidad fiscal, la disminución de la cantidad y calidad de los bienes y el financiamiento distorsionante. Dentro de las limitadas potestades tributarias, una vía de ajuste de las provincias fue aumentar su presión tributaria utilizando los impuestos menos costosos políticamente y más rentables desde el punto de vista recaudatorio (los impuestos a los ingresos brutos y sellos). El endeudamiento fue otra vía de ajuste que transfirió los costos a toda la sociedad.

La evolución detallada revela una visión centralista de la política fiscal Argen-


14. Ver detalles en Porto (2009), especialmente los capítulos 2 y 4 a 6.

tina que se profundizó a lo largo del tiempo. El replanteo de las relaciones fiscales Nación-Provincias va mucho más allá de la limitación de la autonomía tributaria provincial. Transferir gastos y limitar la utilización del potencial tributario propio significa disminuir la cantidad y calidad de los servicios, apelar a impuestos distorsivos, depender de transferencias nacionales automáticas y discrecionales y generar incentivos fiscales perversos. Recorrer el camino inverso (que culminó un proceso iniciado en 1935) es una vía para fortalecer el federalismo argentino.



Referencias

- Bird, R.M. (2001): Setting the stage: municipal and intergovernmental finance, en M. E. Freire and R.E. Stern (eds. 2001): *The challenge of urban governance*, pp. 113-128, World Bank Institute.
- Bird, R.M. (2010): “Subnational taxation in developing countries”, *Policy Research Working Paper* 5450, The World Bank.
- Bird, R.M. and E. Slack (2014): “Local taxes and local expenditures in developing countries: strengthening the Wicksellian connection”, *Public Administration and Development*.
- Blöchlinger H. (2015): “The challenge of measuring fiscal decentralization”, en E. Ahmand and G. Brosio (eds, 2015): *Handbook for multilevel finance*, pp. 617-632, E. Elgart.
- Blöchlinger H. and D. King (2006): “Less than you thought: The fiscal autonomy of sub-central governments”, *OECD Economic Studies*, Nº 4, 2006, Nº 2, pp.155-188.
- Buchanan J. (1950): “Federalism and fiscal equity”, *American Economic Review*, 40, pp. 583-599.
- Brennan G. and J.M. Buchanan (1977): “Towards a tax constitution for Leviathan”, *Journal of Public Economics*, Vol. 8, pp. 255-273.
- Brennan G. and J.M. Buchanan (1978): “Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues”, *Journal of Public Economics*, Vol. 9, pp.301-318.
- de Figueiredo R.J. and B.M. Weingast (1997): “Self-enforcing federalism: solving the two fundamental dilemmas”, mimeo. Quian and Weingast, 1997
- Hines J.R. (Jr) and R.H. Thaler (1995): “Anomalies: The flypaper effect”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9, 4, pp.217-226.
- Holcombe R.G. and A. Zardkoohi (1981): “The determinants of federal grants”, *Southern Economic Journal*, Vol. 48, 2, pp. 393-399.
- Niskanen, W.A. (1968): “Non-market decision making: the peculiar economics of bureaucracy”, *American Economic Review*, pp. 293-305, May.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. Versión

- en español del Instituto de Administración Local, Madrid, 1977, con el título *Federalismo Fiscal*.
- Oates, W.E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, pp. 349-373, 12.
- Oates, W.E. (2008): "On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions", *National Tax Journal*, Vol. LXI, N°. 2, pp. 313-334.
- Porto A. and P. Sanguinetti (2001): "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina", *Economics & Politics*, Vol. 13, 3, pp.237-256.
- Porto, A. (2009): *Federalismo Fiscal en la Práctica*, Edulp, La Plata.
- Porto, A. (2017): "Argentina" en Muñoz, Pineda y Radics (eds): *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Qian Y. and B.M. Weingast (1997): "Federalism as a commitment to preserving market incentives", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, 4, pp. 83-92.
- Suarez Pandiello, J. (2018): "La reforma de la financiación local en España: El debate académico", *VII Jornada de Financiación Local*, Cartagena de Indias, Colombia.
- Weingast, B.R. (1995): "The economic rol of political institutions: market preserving federalism and economica growth", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, pp. 1-31
- Weingast, B.R. (2009): "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.
- 

RELACIONES FISCALES NACIÓN-PROVINCIAS

Transferencias Intergubernamentales, Igualación Fiscal y Reordenamiento de las Provincias Argentinas

Alberto Porto* ** Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas

Resumen

Se estudian los efectos de igualación de las transferencias intergubernamentales Nación-Provincias en la Argentina. La pregunta es en qué medida compensan las diferencias de capacidad fiscal propia de modo de lograr que cada provincia provea un nivel similar de servicios con un nivel similar de presión tributaria. Las transferencias no trabajan bien para ese objetivo ya que originan reordenamientos de la capacidad fiscal total que violan la equidad horizontal y disminuyen el potencial igualador de las transferencias -entre el 40% y más del 100% en ocho observaciones entre 1959 y 2010. Corregir esta anomalía debería ser parte de la próxima reforma.

Clasificación JEL: H7.

Palabras clave: transferencias, igualación, reordenamiento.

Intergovernmental Transfers, Equalization and Re-Ranking

Abstract

This paper studies the effects of fiscal equalization of transfers from the national government to the provinces in Argentina. The question is to what extent these

* E-mail: porto.alb@gmail.com

** Se agradecen los comentarios de W. Cont, L. Gasparini y G. Porto a una versión preliminar y los de J. Streb y demás participantes en la XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Río Negro, 2017. Los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

transfers compensate for differences in provinces' own revenues so that they can provide similar levels of services at similar levels of taxation. Transfers do not work well here because they give rise to new order (re-ranking) in provinces' fiscal capacities - a situation that results in the violation of the principle of horizontal equity and a drop in the equalization potential of such transfers -between 40% and over 100% in observations from 1959 to 2010. Correcting this anomaly should be one aim of the upcoming reform.

JEL Classification: H7.

Key words: transfers, equalization, re-ranking.

Agosto 2017.

En este trabajo se estudian los efectos de igualación de las transferencias intergubernamentales Nación-Provincias en la Argentina. La pregunta es en qué medida compensan las diferencias de capacidad fiscal propia¹. La distribución secundaria puede originar reordenamientos de las provincias que violen la equidad horizontal y disminuyan el potencial igualador. Se presenta la situación para ocho años, uno para cada década, comenzando en 1959 y finalizando con 2010. El trabajo documenta fuertes reordenamientos y deja enseñanzas sobre un tema omitido en las discusiones, que es relevante a la hora de encarar rediseños del régimen. En las secciones 1 y 2 se presenta brevemente un marco conceptual con aplicaciones a la Argentina, en las secciones 3 a 6 se detallan las principales cuantificaciones, la sección 7 se dedica a la discusión y en la sección 8 se concluye. Se agregan dos anexos, uno cuantitativo y el otro con un modelo simple que ilustra aspectos centrales del trabajo.

1. Rol de las transferencias en un sistema federal

El federalismo fiscal estudia las cuestiones que plantea la organización vertical del sector público. Hay razones teóricas para esa estructura del sector público, que existe en casi todos los países del mundo independientemente de que su organización política sea unitaria o federal. Dos de las cuestiones centrales que estudia

-
1. Las transferencias también tiene como objetivo compensar diferencias de costos de los servicios públicos entre las jurisdicciones. Ver Anexo II.

la teoría del federalismo fiscal son la asignación de potestades tributarias y de responsabilidades de gasto a cada nivel de gobierno. Para el logro de la asignación eficiente los determinantes por el lado de los impuestos son, la subaditividad de la función de costos de recaudación y la diferencia de carga excedente entre los impuestos nacionales y subnacionales²; por el lado de los gastos, el determinante es la jerarquía territorial de los bienes públicos. De esas asignaciones resultan, en general, mayores (menores) recursos que gastos en el (los) gobierno(s) nacional (subnacionales). Aparece así el *desequilibrio vertical* en el sector público multinivel: aun cuando a nivel agregado los ingresos y los gastos sean iguales, los gobiernos subnacionales tendrán faltantes de fondos (“déficit”) y el gobierno nacional sobrantes (“superávit”). Como expresan Bird y Vaillancourt (2000, pp.28-29) hay cuatro alternativas para cerrar la brecha; (i) aumentar los impuestos de los gobiernos subnacionales; (ii) bajar sus gastos; (iii) transferir gastos al gobierno nacional; y (iv) transferir recursos desde el gobierno nacional. Este último es el camino sugerido por la mayoría de la literatura de primera generación del federalismo fiscal y el que se corresponde con la práctica de casi todos los países. De esa forma, en la organización federal del gobierno, utilizando transferencias intergubernamentales, hay un grado adicional de libertad: las funciones (gastos) y los impuestos se distribuyen según lo requerido para la eficiencia económica, sin necesidad de tener que balancear los ingresos y gastos de cada nivel.³

En general, los gobiernos subnacionales tienen jurisdicción no sólo sobre grupos de personas con preferencias distintas (a partir de esas diferencias surgen las ventajas de la organización descentralizada) sino también sobre territorios con distintas bases imponibles y distintos costos de provisión de los servicios públicos. Existen regiones ricas y pobres, con costos de provisión relativamente altos y bajos. Estos dos hechos (desequilibrios territoriales y costos diferenciales) pueden originar migraciones ineficientes (inducidas fiscalmente) si es que no se corrigen (vía transferencias intergubernamentales) de modo de igualar los residuos fis-

2. Se utilizan en forma indistinta las expresiones gobiernos subnacionales, gobiernos provinciales y gobiernos locales.
3. Es la visión de las teorías de primera generación del federalismo fiscal (a partir de Musgrave (1959) y Oates (1972). En las teorías de segunda generación (Oates (2005, 2008), Weingast (2009)) se modifica la secuencia en busca de mayor responsabilidad fiscal: primero se asignan los gastos y luego los recursos para financiarlos (Bird, 2010). En estas teorías también las transferencias intergubernamentales compensan diferencias de capacidad y necesidad de gasto.

cales originados en los gobiernos subnacionales a lo largo de la federación. Además de este argumento de eficiencia económica para la igualación de residuos fiscales, existen las cláusulas constitucionales y/o legales que establecen el principio de igualdad de oportunidades o igualdad de provisión de ciertos bienes públicos subnacionales. Por estas dos razones, las transferencias intergubernamentales tienen también la finalidad de compensar *desequilibrios fiscales horizontales* (entre gobiernos subnacionales), además de la mencionada más arriba de compensar el *desequilibrio vertical* (entre niveles de gobierno).⁴

En este trabajo se estudian los efectos igualadores de la capacidad fiscal total de las provincias argentinas, o sea, en qué medida las transferencias compensan las diferencias de recursos propios⁵. La distribución de las transferencias puede originar reordenamientos (re-ranking) de las provincias que disminuyen el potencial igualador. Se presenta la situación para ocho años, uno para cada década, comenzando en 1959 y finalizando con 2010. El trabajo deja enseñanzas sobre un tema omitido en las discusiones, que puede ser relevante a la hora de encarar rediseños del régimen.

2. Las transferencias intergubernamentales como mecanismo de igualación fiscal en la Argentina⁶

Una de las instituciones fiscales más importantes de la Argentina es el régimen de transferencias intergubernamentales. Las transferencias intergubernamentales están contempladas en la Constitución Nacional de 1853. El Art. 67° inc. 8 incluye entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gas-

-
4. Una tercera justificación para la existencia de transferencias intergubernamentales basadas en consideraciones de eficiencia económica es la existencia de derrames territoriales (*spillovers*). Un bien provisto por un gobierno local puede beneficiar no sólo a sus habitantes sino también a las jurisdicciones vecinas. Aquel gobierno debe ser compensado por esas externalidades, ya que de otro modo producirá una cantidad inferior a la óptima.
 5. Un punto a tener en cuenta es que corregir a partir de los RP recaudados por cada provincia puede ser objetable en tanto puede reflejar no sólo diferencias en las bases imponibles sino también en el esfuerzo recaudatorio (por ej. diferencias de alícuotas y en las actividades de combate a la evasión).
 6. Para detalles sobre la evolución de los regímenes de transferencias ver, entre otros, Porto (2004).

tos ordinarios”. Es interesante y útil, para dar perspectiva histórica y política a las transferencias intergubernamentales en la Argentina, detenerse en la fundamentación de ese inciso. Según el constitucionalista González Calderón (1958) esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana (que fue utilizada como referencia) ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las provincias. Fue el instrumento que previeron para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las catorce provincias -como base para la organización del país- y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inc. 8 del artículo 67”. Siguiendo esta interpretación, el origen de las transferencias es la “igualación fiscal.” En 1934, al modernizarse el sistema tributario nacional (introducción de los impuestos a los ingresos, a las ventas y unificación de los impuestos internos) se legislaron simultáneamente los primeros regímenes de coparticipación. La ley 20.221/73, fue el instrumento legal más perfecto, en el que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de distribuidores indirectos de capacidad fiscal y necesidad de gasto. Consagra como uno de los objetivos el “reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”. Y agrega al fundamentar los distribuidores que “la distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (...) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos.” La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la “igualación” y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la constitución nacional de 1994. “La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de buenos aires y entre estas (...) 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 (art.75 inciso 2)⁷. Esta cláusula va más allá de la igualación fiscal, tal como sucede en Alemania, en cuya Constitución se esta-
nota 7 en la página siguiente.

ble el mandato, para todos los niveles de gobierno, de “establishment of equal living conditions in the federal territory” (Art. 72).

3. Capacidad fiscal provincial propia (RP), transferencias nacionales (RON) y capacidad fiscal provincial total (RT)

Los gobiernos provinciales tienen dos fuentes principales de financiamiento: los recursos propios (RP⁸) y los recursos de origen nacional (RON). El principal componente de RON es la coparticipación federal de impuestos (RCN), a la que se agregan distintos mecanismos de menor importancia cuantitativa. La suma de RP y RON constituyen los recursos totales (RT). En la Tabla I se incluye un resumen de estadísticos básicos para el conjunto de provincias para 1959, 1970, 1980, 1990, 2001 y 2010; la información detallada por provincia se incluye en el Anexo I.

La relación entre el valor per cápita más alto y el más bajo (Max/Min) y el coeficiente de variación (cv) son indicadores de desigualdad para cada una de las variables. Como Santa Cruz (SC) y Tierra del Fuego (TdF) muestran valores extremos, los cálculos se presentan para todas las jurisdicciones y para el subconjunto que las excluye.

Considerando todas las observaciones, para los RP disminuyen las diferencias interprovinciales (Max/Min y cv) entre 1959/70 y 1980 y aumentan posteriormente. Para los RON y los RT existen fluctuaciones en los distintos años.

Las mayores diferencias corresponden a 2010. La relación Max/Min para los RP es 14,31 (13,67 si se excluyen SC y TdF); el cv es igual a 0,95 (0,91). Para los RON la relación Max/Min es 6,75 y el cv 0,49 (4,40 y 0,38 si se excluyen las dos provincias con valores extremos). La relación Max/Min es 5,3 para los RT y el cv 0,52 (3,28 y 0,35 sin SC y TdF). Los RON contribuyen a compensar las diferencias de capacidad fiscal: el cv de los RP es 0,95 y el de los RT 0,52 (ó 0,91 y 0,38 para el subconjunto).

-
7. Las disposiciones constitucionales y legales citadas se refieren a transferencias de recursos *entre provincias*. Estas transferencias entre regiones han sido criticadas en base a la idea de que el objetivo de la redistribución deben ser las personas y no las regiones.
 8. En la cuantificación de RP se incluyen sólo los recursos tributarios. Debido a problemas de información sólo en el 2010 se incluyen las regalías entre los recursos propios. En algunos años los recursos provenientes de explotación de empresas fueron importantes.

Tabla I. Recursos propios (RP), recursos de origen nacional (RON) y recursos totales (RT). Estadísticos descriptivos.

	1999			1970			1980			1990			2001			2010		
	RP	RON	RT	RP	RON	RT	RP	RON	RT	RP	RON	RT	RP	RON	RT	RP	RON	RT
Max	72,90	212,30	277,50	187,40	1134,00	1179,40	360,90	2062,10	2351,70	291,80	1024,80	1200,00	456,40	2436,20	2892,60	2488,21	5531,43	7576,97
Min	10,10	55,10	107,90	19,80	126,00	245,50	79,60	188,70	465,80	31,10	136,30	288,40	44,50	268,60	529,20	173,82	819,18	1428,42
Max/Min	7,22	3,85	2,57	9,46	9,00	4,80	4,53	10,93	5,05	9,38	7,52	4,16	10,26	9,07	5,47	14,31	6,75	5,30
Media	32,34	125,76	158,10	87,28	385,50	472,78	190,22	719,58	909,80	104,86	538,32	643,18	187,73	875,73	1063,46	740,74	2395,28	3136,02
Sd	20,31	42,11	43,41	45,89	225,96	219,26	79,03	404,03	421,53	63,83	250,69	259,67	101,34	480,82	515,78	700,98	1179,74	1637,35
Cv	0,63	0,33	0,27	0,53	0,59	0,46	0,42	0,56	0,46	0,61	0,47	0,40	0,54	0,55	0,49	0,95	0,49	0,52
Sin Santa Cruz y Tierra del Fuego																		
Max	72,90	187,20	226,50	187,40	588,10	732,40	308,90	1139,50	1233,90	235,90	1024,80	1072,10	371,70	1651,30	1729,70	2375,65	3600,61	4684,31
Min	10,10	55,10	107,90	19,80	126,00	245,50	79,60	188,70	465,80	31,10	136,30	288,40	44,50	268,60	529,20	173,82	819,18	1428,42
Max/Min	7,22	3,40	2,10	9,46	4,67	2,98	3,88	6,04	2,65	7,59	7,52	3,72	8,35	6,15	3,27	13,67	4,40	3,28
Media	30,78	121,64	152,42	88,07	329,13	417,20	177,36	626,49	803,84	94,95	497,97	592,92	172,73	762,68	935,40	596,81	2117,68	2714,50
Sd	19,45	38,53	35,54	46,81	130,54	125,21	69,41	257,74	234,87	51,75	223,23	211,47	86,50	304,87	283,59	542,81	795,90	944,91
Cv	0,63	0,32	0,23	0,53	0,40	0,30	0,39	0,41	0,29	0,55	0,45	0,36	0,50	0,40	0,30	0,91	0,38	0,35

4. Coeficientes de Gini antes y después de la política de igualación fiscal y el efecto reordenamiento (re-ranking)

Una medida más precisa del efecto igualador la da el coeficiente de Gini, cal-

culado ponderando con la población de cada provincia⁹. Se compara la distribución de los recursos propios (antes de las transferencias, G_{Ia}) con los recursos totales (incluyendo las transferencias, G_{Id}), en base al *ordenamiento correcto* de las dos distribuciones (de menor a mayor valor). Los resultados se muestran en las dos primeras filas de la Tabla II. En dos observaciones, correspondientes a 1980 y 1990, el coeficiente de Gini de los RT es mayor que el de los RP de modo que las transferencias aumentan la desigualdad comparada con la capacidad fiscal inicial de las provincias.¹⁰ En 1959, 1970 y 2010 disminuyen la desigualdad pero en forma decreciente a medida que pasa el tiempo. En 2001 la disminución es de sólo 0,001.

Tabla II. Coeficientes de Gini antes y después de las transferencias

	Gini					
	1959	1970	1980	1990	2001	2010
Recursos Propios (G_{Ia})	0,235	0,191	0,132	0,161	0,161	0,218
Recursos Totales (G_{Id})	0,089	0,107	0,147	0,186	0,160	0,192
RS = G_{Ia} - G_{Id}	0,146	0,084	-0,015	-0,026	0,001	0,026
Recursos totales con orden inicial (C_{da})	-0,006	-0,035	-0,058	-0,1370	-0,076	-0,009
G_{Ia} = Gini inicial	RS = Reynolds-Smolensky					
G_{Id} = Gini final	C_{da} = curva de concentración de los recursos totales con el orden inicial					

En la Tabla III se documenta que en la Argentina existe un fuerte reordenamiento (re-ranking) que hace que provincias que estaban entre las de menores RP per cápita pasen después de las transferencias a exhibir los valores más altos de RT. A modo de ejemplo: en 1959 Buenos Aires era la provincia con mayores recursos per cápita, pero debido a las transferencias se ubicaba en el orden 14 en cuanto

9. El coeficiente de Gini mide la desigualdad de la distribución de una variable. Es un número entre cero (perfecta igualdad) y uno (máxima desigualdad). Se calcula como la diferencia entre el área por debajo de la diagonal del cuadrado (en el que se miden los porcentajes acumulados de personas o jurisdicciones en el eje horizontal y el porcentaje acumulado de la variable en el eje vertical) y la curva de Lorenz, dividida por el área debajo de la diagonal. La curva de Lorenz mide el porcentaje acumulado de las personas (o jurisdicciones) y el correspondiente porcentaje acumulado de la variable, ordenados de menor a mayor.
10. El indicador de Reynolds-Smolensky (1977), en adelante RS^* , mide el cambio de la desigualdad entre la situación antes (G_{I_a}) y después (G_{I_d}) de las transferencias con los ordenamientos correctos. En este trabajo se lo define positivo si disminuye la desigualdad, o sea si $G_{I_a} > G_{I_d}$.

a RT perdiendo 13 posiciones. A la inversa Catamarca era la con menores RP y ganaba 18 posiciones considerando los RT. Observando todos los años la cantidad de provincias que pierden posiciones entre RP y RT es importante (entre 9 y 12).

El reordenamiento es importante ya que es usual en trabajos que estudian el efecto igualador de las políticas fiscales (impuestos y/o gastos) comparar la distribución inicial de los RP (GIA) con la distribución de los RT manteniendo el *ordenamiento inicial* (Cda, tercera fila de la Tabla II). Si hay reordenamiento de las jurisdicciones, la curva resultante (Cda) es una pseudo-Lorenz y el cálculo sobreestima el efecto de igualación (Ver Tabla IV).

Tabla III. Reordenamiento de las provincias. No cumplimiento del principio de ordinalidad

Provincias	1959		1970		1980		1990		2001		2010	
	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales	Orden en Recursos Provinciales	Cambio de posición en Recursos Totales
Buenos Aires	1	-13	2	-18	5	-18	3	-20	5	-18	8	-15
Catamarca	22	18	22	14	23	18	23	19	17	13	12	6
Chaco	14	-6	16	-6	17	6	17	5	21	7	18	7
Chubut	19	8	9	2	10	4	11	0	12	1	4	-1
Córdoba	8	-14	7	-16	7	-15	5	-16	7	-14	9	-9
Corrientes	13	1	15	2	18	3	18	2	19	3	19	-3
Entre Ríos	7	-12	6	-10	11	-6	7	-8	11	-2	13	-1
Formosa	20	7	19	8	20	11	21	14	23	16	23	15
Jujuy	6	3	13	3	16	3	14	1	20	8	20	8
La Pampa	4	2	1	-2	2	-1	2	-4	4	-1	5	1
La Rioja	21	14	23	19	21	17	20	17	22	19	21	14
Mendoza	2	-7	4	-11	6	-14	12	-10	10	-12	7	-10
Misiones	15	-2	18	-1	19	0	16	-3	16	-1	17	-2
Neuquén	18	10	10	5	8	0	10	1	2	-6	2	-1
Río Negro	12	2	5	-1	9	-1	8	0	9	0	6	-4
S. del Estero	17	-1	21	7	22	8	22	8	18	3	22	9
Salta	16	1	17	0	13	-3	15	-2	15	-3	16	-5
San Juan	9	4	14	2	15	3	19	9	14	4	15	0
San Luis	10	4	11	2	14	7	6	1	3	-3	11	2
Santa Cruz	3	2	8	6	3	2	9	7	8	6	1	0
Santa Fe	5	-11	3	-15	4	-14	4	-16	6	-14	10	-10
T. del Fuego		0	20	19	1	-1	1	0	1	0	3	1
Tucumán	11	-10	12	-9	12	-9	13	-5	13	-6	14	-2

Tabla IV. Efecto del reordenamiento sobre la desigualdad

AÑOS	1959	1970	1980	1990	2001	2010
Disminución de la Desigualdad						
RS* = GI_a - GI_d	0,146	0,084	-0,015	-0,026	0,001	0,026
Sin considerar el reordenamiento						
GI_a - Cda	0,241	0,227	0,190	0,298	0,237	0,227
Efactor del reordenamiento						
GI_d - Cda	0,095	0,142	0,205	0,323	0,236	0,202

RS*= Índice de Reynolds-Smolensky con el ordenamiento correcto (de menor a mayor)

GI_a = coeficiente de Gini (inicial)

GI_d = coeficiente de Gini (final)

Cda = curva de concentración de recursos totales con orden inicial

5. El reordenamiento disminuye el potencial igualador de las transferencias

En el caso Argentino existe un fuerte reordenamiento (re-ranking) que disminuye el potencial igualador de las transferencias¹¹. La descomposición del coeficiente de Reynolds-Smolensky (1977, en adelante RS*, definido positivo cuando disminuye la desigualdad), que mide el cambio de la desigualdad entre la situación antes (GI_a) y después (GI_d) de las transferencias con los ordenamiento correctos, se puede expresar tomando los valores de 2010 (Tabla II), en la forma siguiente,

$$RS^* = (GI_a - Cda) - (GI_d - Cda) = (0.218 + 0,009) - (0.192 - 0.009) = 0.026$$

El primer paréntesis mide el efecto igualador sin considerar el reordenamiento, o sea, mantiene el ordenamiento inicial con ingresos distintos (inicial y final). El segundo paréntesis mide el efecto del reordenamiento, o sea, el ingreso es el mismo (final) pero los ordenamientos son distintos; mide la pérdida de poder igualador.

11. El impacto del reordenamiento (re-ranking) sobre el efecto igualador de las transferencias es notablemente alto en la Argentina en la situación real, en la que alcanza al 20,1% en 2010; en otros años llegó a más del 25%. En la literatura internacional (Hierro Recio et. al. 2010a y 2010b) se encuentran valores altos en España (9,8%) y Alemania (5,9%). En Suiza es de solo el 3% y en Australia y Canadá del uno por ciento.

lador de las transferencias¹².

En 2010, las transferencias disminuyen la desigualdad en 0.227 pero el re-ranking la aumenta en 0.201, siendo el efecto neto igual a 0.026. En dos observaciones, correspondientes a 1980 y 1990, las transferencias aumentan la desigualdad entre las jurisdicciones (el indicador de RS^{*} es negativo, o sea, GI_d > GI_a).

Cálculos similares para todos los años revelan que el efecto del re-ranking ha sido importante en todas las observaciones: disminuyó el potencial igualador de las transferencias en 39,4% en 1959, 62,6% en 1970, 107,9% en 1980, 108,3% en 1990, 99,6% en 2001 y 88,5% en 2010. Estas pérdidas son contrarias a la equidad del sistema de transferencias y deberían corregirse al rediseñarse el régimen¹³.

En algunos países en los que el reordenamiento debido a las transferencias era de gran importancia cuantitativa, aunque menor al argentino, el punto fue llevado a la instancia judicial. Es el caso de Alemania¹⁴. El Tribunal Constitucional (TC) dictaminó que las transferencias “no deben llegar al extremo de eliminar las diferencias ni deben invertir el orden inicial de mayor a menor capacidad financiera de los Länder”. El TC “no prescribe la igualdad entre los Länder, sino que las transferencias produzcan una aproximación de sus respectivas capacidades financieras, por lo que las diferencias entre los 16 Länder deben reducirse, pero no eliminarse o invertir el orden entre ellas”.

La ordinalidad puede tener otra referencia como en el caso de Cataluña cuyo Estatuto establecía como restricción que esa jurisdicción no perdiera posición en la clasificación de las Comunidades Autónomas en cuanto a renta per cápita debido a los aportes para el financiamiento del fondo de solidaridad regional. Una aplicación a la Argentina muestra que también con esa referencia (PBGpc) las transferencias no cumplen con el principio de ordinalidad. En el Anexo III, al ingreso ex ante (de mercado) se le restan los impuestos recaudados en cada provincia para financiar las transferencias (origen) y se le suman las transferencias recibidos (destino). El resultado es el ingreso post transferencias netas –estas

12. El primer paréntesis suele considerarse el indicador de Reynolds-Smolensky (RS) ya que en su trabajo no se menciona la posibilidad de reordenamiento. La expresión para el efecto redistributivo puede expresarse entonces como $RS^* - RS - R$ donde R es el re-ranking dado por el segundo paréntesis. Para detalles y demostraciones ver Cont y Porto (2018).

13. Ver nota de pie 7.

14. Martínez Egaña, 2013. Ver nota de pie 6.

transferencias son un impuesto/subsidio sobre el ingreso pre-transferencias. En la mitad de las jurisdicciones hay cambios en el orden.

6. Bienestar, igualación fiscal y reordenamiento

El reordenamiento tiene impacto en el efecto de las transferencias sobre la igualación fiscal y el bienestar. Para ilustrar en punto se utiliza la función de bienestar social definida por Sen (1976) del tipo

$W = IP \cdot (1 - \text{Gini})$ donde IP es el ingreso promedio y Gini es el coeficiente de desigualdad.

El bienestar (W) aumenta con los aumentos de IP y las disminuciones del Gini ¹⁵.

El cambio en W con IP constante puede escribirse en la forma siguiente

$$\Delta W = IP \cdot (-\Delta \text{Gini}) = IP \cdot (RS) = IP \cdot (GI_a - GI_d) = IP \cdot ((GI_a - Cda) - (GI_d - Cda))$$

Dependiendo de los juicios de valor, las ponderaciones dadas a los dos paréntesis en la parte final de la expresión puede ser distinta¹⁶. Si el reordenamiento ($GI_d - Cda$) tiene una ponderación mayor que ($GI_a - Cda$) puede ocurrir que el RS en realidad aumente la desigualdad, aunque $GI_a > GI_d$. A modo ejemplificativo: en el caso del año 2010, si el primer paréntesis tiene una ponderación de 1 y el del reordenamiento 1,3, el coeficiente de desigualdad no se modificaría y aumentaría si es mayor a ese valor. En 1980, 1990 y 2001, el reordenamiento provoca aumentos de la desigualdad que compensan o más que compensan el efecto del primer paréntesis.

¿Porqué ha sido débil o nula la reacción de los políticos y la sociedad, especialmente en las provincias perdedoras con el reordenamiento? Es una pregunta intrigante y se pueden avanzar preliminarmente dos hipótesis: i) porque las transferencias se consideran un “maná” debido a que todas reciben sumas positivas (ya que considera sólo el destino y no el origen de los recursos para financiarlas); ii) por-

15. Debe tenerse en cuenta que sólo se considera el destino y no el origen de las transferencias. Las transferencias no son un *maná* sino que lo que se distribuye se recauda en las jurisdicciones provinciales.

16. Duclos, Jalbert and Aarar (2003).

que el aumento de las transferencias a lo largo del tiempo (ΔIP) compensó el efecto reordenamiento¹⁷ (Ver Anexo I).

7. Discusión

En las secciones anteriores se ha considerado un rasgo no deseable de las transferencias el originar reordenamientos de las provincias, ya que viola el principio de equidad horizontal. Este principio surgió del estudio de las características deseables de un impuesto o sistema tributario: “*If two individuals would be equally well off (have the same utility level) in the absence of taxation, they should also be equally well off if there is a tax. More generally, the introduction of a tax should not alter the ordering of individuals by utility level*” (Feldstein, 1976, p.83)

Un principio similar se aplica para las transferencias entre personas o, en el caso de este trabajo, entre jurisdicciones: “*...quasi-concavity implies that social welfare will be increased by any transfer of x from a richer to a poorer person, provided only that the transfer is not sufficiently large to reverse their relative positions. This is the "principle of transfers"*” (Deaton, 1996, p.135).

El reordenamiento viola la equidad horizontal definida como “igual trato a los iguales” (igual trato fiscal a los económicamente iguales) ya que al transferirse ingresos de un rico a un pobre en algún momento los ingresos se igualarán y los dos estarán en la misma situación; si continúa la transferencia deja de tratarse igual a los iguales. No puede asegurarse entonces que las transferencias mejoren el bienestar. El problema es cómo definir cuando dos personas o jurisdicciones son económicamente iguales. En un caso se toma el ingreso como la variable relevante -en términos de la teoría del federalismo fiscal, las diferencias son de “capacidad fiscal”. La teoría reconoce que las transferencias también deben dar un trato diferencial a las jurisdicciones con mayores costos de provisión de ciertos bienes públicos -en este caso, “económicamente iguales” significa “iguales” una vez compensados los diferenciales de costos-. (Ver Anexo II).

En la literatura sobre diseño y evaluación de políticas impositivas se distingue entre equidad vertical (EV) y equidad horizontal (EH)¹⁸. La EV se refiere a la disminución de las diferencias entre individuos distintos lo que implica trato desigual

17. Es lo que resulta con la función de bienestar de Sen.

18. Atkinson (1980) fue uno de los trabajos pioneros en la temática.

a los desiguales. La EH se refiere a trato igual a los iguales. En la literatura se considera que EH es un principio más robusto que EV ya que tratar distinto a los iguales es discriminatorio y origina, o puede originar, conflictos entre las personas y las jurisdicciones. Para la EV hay juicios éticos o valoraciones que la justifican, desde la posición extrema de las funciones de bienestar a la Rawls a juicios más moderados sobre la aversión a la desigualdad. En las funciones a la Bentham no hay lugar para EV ni para EH: cualquier distribución que no implique pérdidas de eficiencia es indiferente.

Como los fundamentos éticos de EV y EH son distintos la literatura admite que se ponderen en forma distinta, y como EH es más robusta que EV, la aversión a la primera puede ser mayor y, por consiguiente, también la ponderación. La EV puede cambiar según principios normativos, pero no la EH.

8. Conclusiones

En este trabajo se estudian los efectos igualadores de las transferencias intergubernamentales en la Argentina. Los gobiernos provinciales tienen dos fuentes principales de financiamiento: los recursos propios (RP) y los recursos de origen nacional (RON). La suma de RP y RON constituyen los recursos totales (RT). La pregunta del trabajo es en qué medida los RON compensan las diferencias interprovinciales de RP que ha sido un motivo de preocupación permanente en la Argentina desde la Constitución Nacional de 1853. Se utiliza información para 8 años, uno correspondiente a cada década, desde 1959.

En dos observaciones el coeficiente de Gini de los RT es mayor que el de los RP de modo que las transferencias aumentan la desigualdad de la capacidad fiscal inicial de las provincias (1980, 1990). En 2001 la desigualdad prácticamente se mantiene. En 1959, 1970 y 2010 las transferencias tienen un efecto igualador decreciente (0,146; 0,084 y 0,026, respectivamente).

Existe un fuerte reordenamiento que hace que provincias que estaban entre las de menores RP pasen después de las transferencias a exhibir los valores más altos de RT. En todas las observaciones el reordenamiento ha sido importante, disminuyendo el potencial igualador de las transferencias en 39,4% en 1959, 62,6% en 1970, 107,9% en 1980, 108,3% en 1990, 99,6% en 2001 y 12% en 2010.

El reordenamiento viola la equidad horizontal y debilita la equidad vertical. Debería corregirse al rediseñarse el régimen.

ANEXO II

Supóngase un país con dos regiones con igual población y desequilibrio territorial expresado en diferencias de ingreso per cápita. La función de utilidad de todos los consumidores es igual y depende del consumo de un bien privado (c) y del consumo per cápita del bien público (g). Para simplificar y analizar solamente el efecto transferencia interregional de recursos se supone que la función de utilidad es lineal

$$U = U(c, g) = c + g \quad (1)$$

y que los precios están normalizados a uno. El presupuesto en cada región j , en términos per cápita, es

$$g_j = t_j \cdot y_j \quad (2)$$

y_j ($j = R, P$), son los ingresos per cápita en las jurisdicciones rica y pobre, t_j las alícuotas sobre el ingreso y g_j el gasto público.

En un sistema descentralizado (federal), sin corrección de las disparidades fiscales (en este caso, diferentes capacidades tributarias dadas por el ingreso per cápita de cada región), los niveles de utilidad, utilizando las funciones indirectas (V_j) en cada región, serán iguales a los ingresos per cápita

$$V_R = (1 - t_R) \cdot y_R + t_R \cdot y_R = y_R \quad (3)$$

$$V_P = (1 - t_P) \cdot y_P + t_P \cdot y_P = y_P \quad (4)$$

Resultando $V_R > V_P$ debido al diferencial de ingresos.

Si el gobierno central recauda un impuesto sobre el ingreso con alícuota uniforme en todo el país (t_p) y lo destina a compensar la debilidad de base tributaria de la región pobre, será

$$V_R = (1 - t_R - t_p) \cdot y_R + t_p \cdot y_R = y_R (1 - t_p) \quad (5)$$

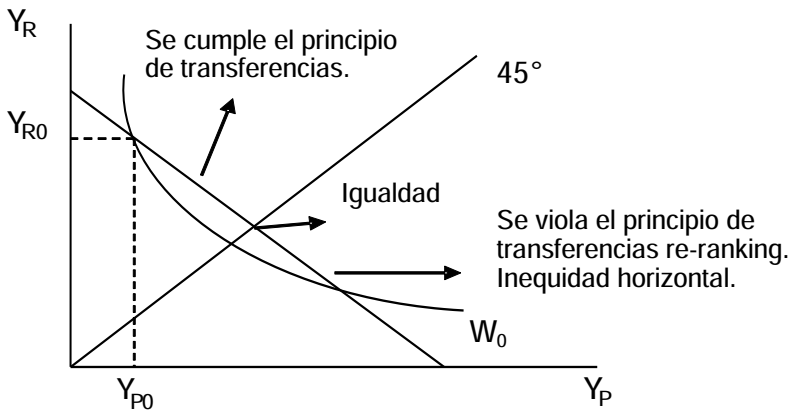
$$V_P = (1 - t_P - t_p) \cdot y_P + t_p \cdot y_P + t_p \cdot (y_P + y_R) = y_P + t_p \cdot y_R \quad (6)$$

Si $y_R (1 - t_p) > y_P + t_p \cdot y_R$ la transferencia no altera el orden inicial en cuanto a ingresos. Si se verifica la igualdad, la transferencia compensa exactamente las diferencias iniciales de ingresos. Si la desigualdad se invierte, se produce el reordenamiento y la jurisdicción inicialmente pobre pasa a ser la rica.

Si la función de bienestar es cuasi-cóncava, las transferencias a partir del

punto inicial aumentan el nivel de bienestar y logran una mayor igualdad. El mismo resultado se obtiene hasta que se igualan los ingresos netos, situación en la que se logra el máximo de bienestar. A partir de ese punto, si la transferencia continúa aumentando, el bienestar disminuye y hay reordenamiento. El reordenamiento viola los principios de equidad horizontal (los iguales son tratados en forma distinta) y de equidad vertical (que el rico transfiera al pobre). En la Figura I se representa la situación. La situación inicial se muestra con los subíndices 0 y las transferencias son de R a P. Hasta la línea de 45° se cumple el principio de las transferencias.

Figura I. Principio de Transferencias



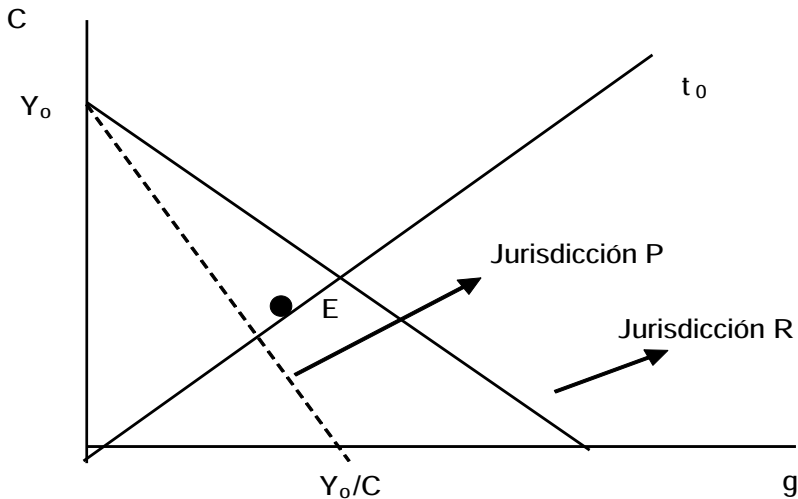
La situación es similar si existen diferencias de costos. Supóngase dos jurisdicciones con el mismo ingreso en términos del bien de consumo privado (y_0). Con la misma alícuota sobre el ingreso (y_0), será

$$V_R = y_0 \cdot (1 - t_0) + t_0 \cdot y_0 = y_0$$

$$V_P = y_0 (1 - t_0 (1 - 1/C))$$

Siendo ahora V_R la jurisdicción con costos bajos y V_P con costos más altos, dados por $C > 1$. Pese a que los ingresos son iguales, resulta $V_R > V_P$ (Figura II) si el consumo de *ges* positivo.

Figura II. Diferencias de costos entre las jurisdicciones



Si se establece una transferencia no condicionada de R a P para compensar el diferencial de costos, financiada con un impuesto sobre el ingreso en R con alícuota t_f , se logra la igualdad de utilidades cuando $t_f = (t_0/2) \cdot (1 - 1/C)$ (punto E en la figura). Si t_f es menor se mantiene el orden inicial de utilidades y si es mayor se invierte y hay reordenamiento ($V_P > V_R$) violándose el principio de igualdad horizontal.

ANEXO III

Reordenamiento del PBG per cápita debido a las transferencias (origen y destino), año 2004.


provincias	cambio de orden	diferencia PBG per cápita	t=alícuota; transf. neta/ingreso ex ante (%) (1)
	(+ ganan posición)	(+ ganan)	
Salta	-2	481	9
Santiago del Estero	1	1.101	24
Tucumán	-3	461	8
Corrientes	-1	732	13
Chaco	1	1.011	19
Formosa	4	1.615	33
San Juan	sc	912	15
Jujuy	sc	1.077	18
Entre Ríos	1	721	9
La Rioja	-1	2.009	29
Misiones	sc	660	8
Córdoba	-1	215	2
Catamarca	1	1.835	21
Río Negro	sc	606	6
Buenos Aires	-1	305	-3
Mendoza	1	112	1
Santa Fe	sc	193	2
San Luis	sc	1.157	9
La Pampa	sc	1.177	9
Chubut	sc	232	1
Neuquén	sc	423	2
Santa Cruz	sc	2.454	10
Ciudad de Bs As (CABA)	sc	1.260	-4
Tierra del Fuego	sc	2.234	8

(1) $Y_{posttransf} = Y_{ea} + (T_d - T_o)$; $T_d = \text{transf. destino}$; $T_o = \text{transf. origen}$
 $t = (T_d - T_o) / Y_{ea} > = < 0$

Fuente: En base a datos de Cont y Porto (2014).

Referencias

- Atkinson, A.B. (1980): “Horizontal equity and the distribution of the tax burden” in H. Aaron and M. Boskin (eds): *The economics of taxation*, The Brookings Institution. Washington.
- Auerbach, A.J. and K.A. Hassett (1999): “A new measure of horizontal equity”, *NBER WP 7035*.
- Bird, R.M. and F. Vaillancourt (2000): “Fiscal decentralization in developing countries: an overview” in Bird and Vaillancourt (2000): *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press.
- Bird, R.M. (2010): “Subnational taxation in developing countries”, *Policy Research Working Paper 5450*, The World Bank.
- Cont, W. and A. Porto (2014): “Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 54, 4, pp.563-578.
- Cont, W. and A. Porto (2018): “Disentangling the distributive impact of fiscal policy”, *Anales de la LIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, www.aaep.org.ar
- Deaton, A. (1996): *The analysis of household surveys: A microeconomic approach to development policy*, Johns Hopkins University Press.
- Duclos, J.Y., V. Jalbert and A. Araar (2003): “Classical horizontal inequality and reranking: an integrated approach”, in Amiel, Y. and J. Bishop (eds): *Fiscal Policy, Inequality and Welfare (Research on Economic Inequality, Volume 10)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 65-100.
- Feldstein, M. (1976): “On the theory of tax reform”, *Journal of Public Economics*, 6, pp.77-104.
- González Calderón, J.A. 1958. *Curso de derecho constitucional*, Ed. Kraft. Segunda Edición. Buenos Aires.
- Hierro Recio, L.A., P. Atienza Montero y R. Gómez-Alvarez Díaz. (2010a): “Estimando la reordenación en el Federalismo Fiscal Español. Un análisis comparado del sistema de financiación autonómica”, *XIII Encuentro de Economía Aplicada*, España.

- Hierro Recio, L.A., P. Atienza Montero y R. Gómez-Alvarez Díaz. (2010b): “Reordenamiento y financiación autonómica”, *Revista Estudios de Economía Regional*, Nº 1, pp.61-76.
- Martinez Egaña, D. (2013): “La solidaridad interterritorial en Alemania”, *Documento 10*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Musgrave, R.A. (1959), *The theory of public finance: A study in public economy*, McGraw-Hill. New York.
- King, M.A. (1980): “An index of inequality: with applications to horizontal and social mobility”, *NBER WPNº 468*.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. USA. Versión en español del Instituto de Estudios de Administración Pública, Madrid, 1977.
- Oates, W.E. (2005): “Toward a second-generation theory of fiscal federalism”, *International Tax and Public Finance*, vol. 12.
- Oates, W. E. (2008): “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”. *National Tax Journal*, vol. LXI, Nº. 2.
- Porto, A. (director, 2004): *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la UNLP, Edulp, La Plata.
- Reynolds, M. and E. Smolensky (1977). *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The U.S., 1950, 1961, 1970*. New York: Academic Press.
- Sen, A. (1973): *On economic inequality*, Oxford University Press.
- Weingast, B.R. (2009): “Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65.
- 

RELACIONES PROVINCIA-MUNICIPALIDADES

Cambio institucional en el modelo de Municipales. Teoría y aplicaciones

Alberto Porto

Marzo 2019

1. Introducción

En la Argentina, por mucho tiempo y debido a problemas macroeconómicos, los estudios sobre economía del sector público, generalmente, se centraron y se centran actualmente en el gobierno nacional con olvido o atención secundaria de los gobiernos subnacionales que son los que proveen la mayoría de los bienes públicos y cuasi-públicos (seguridad interior, justicia ordinaria, educación, salud, servicios urbanos, etc). Pero, como expresa R. Bird (2012, p.2),

“Seen from a great height —a ‘bird’s-eye view’, if you will— how local governments are financed may appear to be a rather small and unimportant issue, one that is easily lost from sight amidst the swirling clouds of international financial crises and the headline claiming activities of national politicians and governments. Viewed from street level, however, down where people actually live, few aspects of the public sector have a more direct and tangible effect on the daily lives of citizens than the level and quality of local public services—and both the level and quality of such services are, arguably, dependent to a considerable extent upon how they are financed”.

La importancia institucional creciente del sector municipal fue reconocida en la Constitución Nacional de 1994 que establece que las Constituciones Provinciales deben garantizar la autonomía municipal. Esta norma no aparecía en la Constitución Nacional de 1853, que sólo establecía que las provincias debían garantizar un régimen municipal. A pesar de dicho mandato, muy poco se ha hecho hasta hoy y muchas de las disposiciones adoptadas han ido en el sentido contrario al del mandato constitucional.

En este trabajo se presentan modelos teóricos de finanzas municipales (Sección II) y se lo utiliza para caracterizar al sector municipal de la provincia de Buenos Aires y documentar el cambio institucional a lo largo del siglo anterior (Sección III).

2. Modelo de finanzas municipales¹

2.1. Financiamiento con recursos propios

En este modelo, las jurisdicciones proveen tres bienes públicos, dos consumidos por las familias (bienes G y X) y uno demandado por las empresas (GE). Los gobiernos locales compiten por un stock de capital móvil disminuyendo impuestos y proveyendo a las firmas inputs públicos tales como caminos, protección policial y contra incendios. En retorno por un stock de capital mayor, los residentes reciben salarios más altos. Una comunidad debe, sin embargo, ponderar los beneficios de salarios más altos contra los ingresos tributarios perdidos, el costo de los inputs públicos y el tamaño del gasto público dirigido a las familias.

Se supone una sociedad que consiste de n jurisdicciones. Las firmas en cada jurisdicción producen un bien privado (Q), que es vendido en el mercado nacional o internacional. Su producción requiere capital privado (K), trabajo (L) y el insumo provisto públicamente (GE). Se supone que la función de producción para los bienes privados exhibe rendimientos constantes a escala. Si k y ge son las relaciones capital–trabajo e insumos públicos–trabajo, la función de producción para una jurisdicción particular se puede expresar como

$$Q = F(K, L, GE) = L \cdot f(k, ge) \quad (1)$$

La sociedad dispone de un stock de capital, que es perfectamente móvil entre las jurisdicciones. Se supone que el trabajo es inmóvil y de ese modo fijo en cada comunidad. El input público GE se supone que se adquiere en el mercado nacional o internacional a un precio fijo de P_{ge} unidades de Q a cambio de una unidad de GE .

1. En base a Oates and Schwab (1988) que se extiende incorporando la provisión de un bien indivisible y alternativas para su financiamiento.

El mercado de trabajo en cada comunidad es perfectamente competitivo; por lo tanto, el salario (w) en cada comunidad se iguala con el valor del producto marginal del trabajo. Si el bien Q es el numerario y se utilizan subíndices para las derivadas parciales, entonces

$$w = f - k * f_k - g_e * f_{ge} \quad (2)$$

Los trabajadores también reciben un ingreso no salarial exógeno (y)

El input público es distribuido entre las firmas en proporción al stock de capital de cada firma; así, la relación ge/k será la misma para todas las firmas en la comunidad. Los beneficios para una firma de ocupar una unidad adicional de capital serán la suma de, primero, el producto marginal de capital $f_k y$, segundo, el output adicional del incremento en el input públicamente provisto $(ge/k) f_{ge}$; así, las firmas continuarán ocupando capital hasta que $f_k + (ge/k) f_{ge}$ iguale al retorno del capital, bruto de impuestos locales. El capital será distribuido de modo de maximizar sus ingresos, implicando que el retorno del capital neto de impuestos locales será igualado en todas las comunidades.

Como el capital es perfectamente móvil, dada la alícuota impositiva t y la tasa neta de retorno disponible en otras comunidades, r , el stock de capital en una comunidad se ajustará de modo tal que

$$f_k + \left(\frac{ge}{k}\right) f_{ge} - t = r \quad (3)$$

Es posible que la comunidad elija subsidiar el capital a través de una tasa impositiva negativa.

La comunidad elige un segundo bien público local G , que brinda utilidad a los consumidores; G es comprado a un costo, en términos de Q , de P_g por unidad.

Una agencia especial del gobierno provee un bien público X que se compra en el mercado nacional o internacional a un precio de P_x por unidad que se financia con un impuesto sobre el valor total de la propiedad inmueble (VT) con una alícuota s . Las personas solo se diferencian por su propiedad inmobiliaria (V_i , siendo $\Sigma V_i = VT$).

La restricción de presupuesto público del sector proveedor de servicios a las familias y empresas requiere que el costo de proveer los bienes públicos iguale a la suma de la recaudación de los impuestos sobre el capital y de los impuestos sobre los consumidores. Se supone que la comunidad puede fijar un impuesto per cápita igual a h . La restricción presupuestaria del sector público requiere que

$$h \cdot L + k \cdot t \cdot L = P_g \cdot G + P_{ge} \cdot GE \quad (4)$$

La agencia gubernamental que provee el bien X debe cumplir con la restricción

$$P_x \cdot X = s \cdot VT = s \cdot \sum V_j \quad (5)$$

Se supone que el único objetivo del gobierno local es maximizar el bienestar de sus ciudadanos sujeto a las restricciones de recursos relevantes. Sea c el consumo per cápita del bien producido privadamente (cuyo precio se supone igual a la unidad) y sea $U(c, G, X)$ la función de utilidad del consumidor representativo. El problema del gobierno local es maximizar $U(c, G, X)$ sujeto a la restricción presupuestaria privada

$$y + w = c + h + s \cdot V_j \quad (6)$$

la restricción del mercado de trabajo dada por (2), la restricción de la tasa de retorno dada por (3), la restricción del presupuesto público dada por (4) y la restricción de la agencia proveedora del bien X dada por (5).

El Lagrangeano es

$$\begin{aligned} \mathcal{L} = & u(c, G, X) + \lambda_1 [y + f - kf_k - ge \cdot f_{ge} - c - h - s \cdot V_j] \\ & + \lambda_2 [hL + tkL - P_g \cdot G - P_{ge} \cdot GE] + \lambda_3 [f_k + \left(\frac{ge}{k}\right) f_{ge} - t - r] \\ & + \lambda_4 [P_x \cdot X - s \cdot VT] \end{aligned}$$

siendo las condiciones de primer orden

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial c} = u_c - \lambda_1 = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial G} = u_G - \lambda_2 P_g = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial X} = u_x - \lambda_4 P_x = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial k} = \lambda_1 [-kf_{kk} - ge.f_{ge.k}] + \lambda_2 tL + \lambda_3 \left[f_{kk} + \frac{ge}{k} \cdot f_{ge.k} - \frac{ge.f_{ge}}{k^2} \right] = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial ge} = \lambda_1 [-kf_{kge} - ge.f_{gege}] - \lambda_2 P_{ge}L + \lambda_3 \left[f_{k.ge} + \frac{ge}{k} \cdot f_{gege} - f_{ge}/k \right] = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial t} = \lambda_2 kL - \lambda_3 = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial h} = -\lambda_1 + \lambda_2 L = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial s} = -\lambda_1 \cdot V_i + \lambda_4 VT = 0$$

Reemplazando y reordenando se obtiene

$$L \cdot \frac{U_g}{U_c} = P_g \quad (8)$$

$$f_{ge} = P_{ge} \quad (9)$$

$$t = \frac{ge}{k} \cdot f_{ge} \quad (10)$$

$$\Sigma \frac{U_x}{U_c} = PX \cdot \Sigma \frac{V_i}{VT} = PX \quad (11)$$

La ecuación (8) es la condición samuelsoniana que establece que los gobiernos locales deberían ofrecer bienes públicos locales a los consumidores de modo tal que la suma de las tasas marginales de sustitución entre bienes públicos y privados sea igual al precio. La ecuación (9) establece que el gobierno debería continuar proveyendo bienes públicos a las firmas hasta el punto en el que el producto

marginal del input público iguale a su precio. La ecuación (10) establece que el impuesto sobre el capital debería ser igual al beneficio que los propietarios del capital obtienen de los bienes públicos locales. Juntas, las ecuaciones (9) y (10) implican, primero que kt es igual a $P_{ge} \cdot ge$ (los impuestos sobre las firmas igualan el costo de proveer bienes públicos a las firmas); y segundo, junto con la restricción de presupuesto público, implican que los impuestos sobre los individuos deben igualar el costo de los bienes públicos que consumen. La ecuación (11) es la condición samuelsoniana de igualdad de la suma de las tasas marginales de sustitución entre X y c y el precio relativo del bien. Como los consumidores difieren en riqueza inmobiliaria cada uno pagará la fracción V_i/VT de P_x . Todos consumen la misma cantidad del bien, pero pagan precios distintos según el valor relativo de su propiedad.

En tanto que para los bienes G y GE cada usuario paga un precio igual al beneficio recibido (en términos de utilidad del bien o de productividad del insumo), en el caso del bien X existen subsidios entre las familias ya que todos consumen la misma cantidad y pagan precios distintos al costo unitario que se supone igual a P_x/L . De esa forma aquellos con $V_i/VT > P_x/L$ pagan más que el costo y subsidian a los consumidores para los que el signo de la relación anterior se invierte.

En las figuras 1 a 3 se representa la situación para los tres bienes.

Figura 1. Bien G

La suma de las tasas marginales de sustitución es igual al precio. Cada consumidor paga h del costo total.

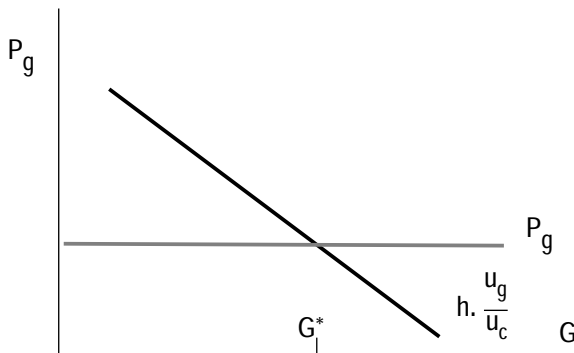


Figura 2. Bien GE

El bien GE se provee hasta el punto en el que la productividad marginal iguala al precio.

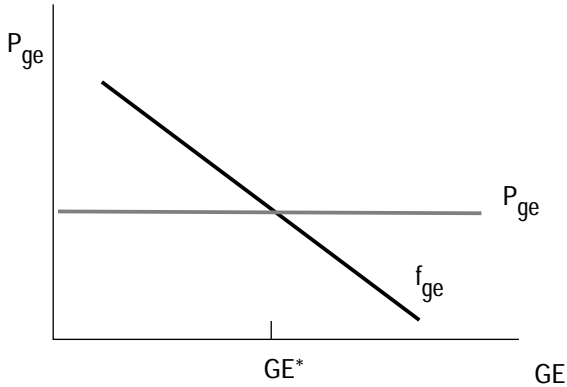
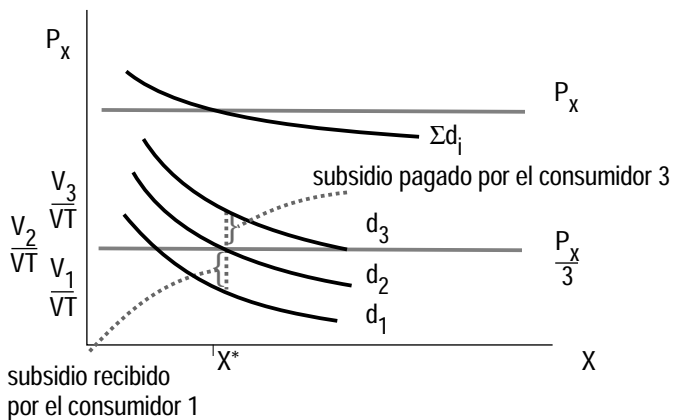


Figura 3. Bien X

El bien X se provee hasta el punto en el que la suma vertical de las curvas de demanda (igual a la suma de las tasas marginales de sustitución) es igual al precio. Cada consumidor paga una fracción del precio dado por el valor relativo de su propiedad y subsidia (es subsidiado) por la diferencia entre el valor y el costo medio del bien.



2.2. Financiamiento con recursos propios y transferencias del gobierno provincial

En un modelo alternativo se supone que el gasto $P_X X$ en el bien indivisible es financiado en su totalidad con una transferencia per cápita (d) del gobierno provincial. En el Lagrangeano, la transferencia d se suma en la restricción presupuestaria del consumidor en tanto que la restricción de la agencia proveedora de X es

$$P_X X = d.L$$

de modo que la derivada del Lagrangeano con respecto a d es

$$\lambda_1 = \lambda_4.L$$

y las condiciones marginales de eficiencia no se modifican. La transferencia del gobierno provincial financia el nivel eficiente del gasto X .

2.3. Financiamiento con recursos propios y una transferencia con efecto distorsionante

Una alternativa es que el gasto en X se financie en parte con el impuesto a la propiedad y en parte con una transferencia de suma fija (E) del gobierno provincial a la agencia proveedora de X . Si la agencia toma a E como una disminución de costos, confundiendo entre el precio medio y el precio marginal², la restricción presupuestaria pasa a ser

$$P_X' X = P_X X - E = s (VT)$$

La Agencia toma decisiones “como si” el precio fuera P_X' que es menor que P_X debido al subsidio; o sea, fija el nivel de provisión considerando como costo solo la parte financiada con el impuesto. Resulta entonces,

$$\delta L / \delta s = -\lambda_1 \bar{V}_i + \lambda_4 (VT) = 0$$

y la expresión (11) se transforma en

$$\Sigma U_X' / U_C = (P_X' X - E) \cdot \Sigma (V_i / VT) < P_X \quad (11')$$

y se rompe la condición de eficiencia en el consumo del bien X . La

2. Oates (1979), Hines y Thaler (1995).

transferencia d per cápita de la sección II.2 solo tiene efectos ingreso en tanto que la transferencia E tiene efectos ingreso y sustitución dado que altera el precio relativo del bien.

3. Finanzas municipales en la provincia de Buenos Aires

3.1. Caracterización del modelo municipal de la provincia de Buenos Aires y su evolución en el siglo XX³

Los modelos de la Sección II son útiles para caracterizar al sector municipal de la provincia de Buenos Aires y documentar el cambio institucional a lo largo del siglo anterior⁴. En una primera etapa, que cubre algo más de las tres cuartas partes iniciales del siglo XX, el sector se corresponde con el “business economic model” en el que las municipalidades proveen mayoritariamente bienes divisibles (los bienes G y E). La Ley Orgánica de Municipalidades de 1958 establecía que “Corresponde al Concejo disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación”. Estos bienes se financiaban con precios y tasas⁵, complementadas con transferencias provinciales (coparticipación) que en sus orígenes fueron participaciones en la recaudación de distintos impuestos. Hasta 1971 se coparticipaban tres impuestos con distinta distribución primaria (porcentaje correspondiente al conjunto de municipalidades) y secundaria (porcentajes correspondientes a cada municipalidad). Los impuestos coparticipados

-
3. El título de esta sección podría ser, parafraseando a Bird (2012), ¿Hay tendencias en las finanzas municipales de la provincia de Buenos Aires? La pregunta importante que plantea Bird (2012) es si existen tendencias en las finanzas municipales en distintos países, aunque sean diferentes entre ellos y la respuesta es que sí. Esto se debe a que estas tendencias resultan del cambiante balance de ideas, intereses, procesos políticos e instituciones a lo largo del tiempo.
 4. En esta sección se estudia el caso de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires aunque muchos de los resultados se aplican en otros casos del país y del exterior.
 5. El precio depende del consumo efectivo de un bien y guarda relación con su costo; las tasas están asociadas al consumo de un bien pero la relación uso efectivo-pago no es tan directa como con el precio.

eran: Automotores y Licencias de conducir (con criterio devolutivo) e Inmobiliario Básico y Actividades Lucrativas para cuya distribución se contemplaban criterios redistributivos entre municipalidades⁶.

En 1978 se produce una modificación institucional de importancia que cambia el modelo del sector ya que las municipalidades, además de la prestación de servicios urbanos y rurales según sus características, están comprometidas en nuevas funciones como salud, educación, seguridad. Se trata de bienes indivisibles para los que no existe la posibilidad de financiamiento total a través del sistema de precios y tasas. La LOM de 1978 amplía el abanico de prestaciones a una variedad de actividades económicas y sociales⁷: “Corresponde al Concejo, establecer: 1. - Hospitales, maternidades, salas de primeros auxilios, servicios de ambulancias médicas; 2. - Bibliotecas públicas; 3. - Instituciones destinadas a la educación física; 4. - Tabladas, mataderos y abastos; 5. - Cementerios públicos, y autorizar el establecimiento de cementerios privados, siempre que éstos sean admitidos expresamente por las respectivas normas de zonificación y por los planes de regulación urbana, conforme con lo que determine la reglamentación general que al efecto se dicte; 6. - Los cuarteles del partido, y delegaciones municipales; 7. - Las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización; 8. - Toda otra institución de bien público vinculada con los intereses sociales del municipio, y a la educación popular”⁸. En tér-

-
6. A partir de 1972 se introdujeron modificaciones de gran importancia. Se unificaron los tres regímenes en uno y se definió la masa coparticipable como el total de recursos corrientes de la Administración Central. La distribución secundaria tuvo varias deficiencias (leyes de 1972, 1975 y 1976) que recién se corrigieron con la Ley 9478/80 al comenzar la segunda etapa. Ver Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1980).
 7. Casos similares se presentan en otras provincias. A modo de ejemplo, en Santa Fe en 1968 la LOM creó el Fondo de Asistencia Educativo, asignándole un porcentaje de los recursos municipales. En Córdoba la Constitución Provincial y la LOM el dan un amplio campo en la provisión de bienes indivisibles; en una nota en La Nación del 2-12-2018 el Secretario de Hacienda de la municipalidad de Córdoba expresó que “Los municipios dejaron de ser prestadores de servicios básicos y son actores económicos con cada vez más competencias, pero la suba de la demanda no fue acompañada por más recursos. La distribución a ese nivel no está en la agenda más urgente”.
 8. A nivel de todo el país la participación de las municipalidades en el gasto total de los tres niveles de gobierno, sin considerar seguridad social ni empresas públicas, fue del 10% para el promedio 1960 a 2011, creciendo del 8% en 1961/1970 a 12% en 2003/2011 (Porto y di Gresia, 2012).

minos del modelo de la Sección II, además de los bienes G y E, se proveen también bienes del tipo X. Se trata de un “Modelo de Agencia” en el que el gobierno provincial descentraliza funciones y gastos hacia las municipalidades. Este cambio de modelo del lado del gasto requiere un cambio en la forma de financiamiento: impuestos municipales o mayores transferencias provinciales.

Hacia el fin del siglo, la Constitución de 1994 avanza hacia un modelo distinto, el de “**Autonomía Local**”, en el que los gobiernos municipales tienen libertad para fijar sus gastos y recursos siempre que no interfieran con las acciones de los gobiernos centrales; la provincia de Buenos Aires no ha dado este paso⁹.


4. Comentario final

Se presentó un modelo simple de gobiernos locales. En el modelo hay dos bienes públicos, uno consumido por las familias (G) y otro por las empresas (GE), que son similares a bienes privados en el sentido de que el precio que pagan los usuarios refleja el beneficio en términos de utilidad individual o productividad como insumo de las empresas. Estos bienes corresponden al “local business model” de gobiernos locales (Oates and Schwab, 1988; Bird, 2012). Hay un tercer bien público (X), indivisible, que se financia con un impuesto sobre la propiedad inmueble; para este tercer bien se supone que la cantidad provista es la eficiente-samuelsoniana y que cada contribuyente paga según la fracción de la propiedad inmueble de la que es propietario. En otra alternativa el bien X se financia total o parcialmente con una transferencia per cápita del gobierno provincial que puede o no modificar la provisión eficiente según la regla de fijación de precios que se adopte. Se realiza una aplicación para el sector municipal de la provincia de Buenos Aires.



9. Para la caracterización de los modelos de finanzas municipales se sigue a Bird (2012).

Referencias

- Bird, R.M.(2012): “Are there trends in Local Finance? A comparative look at data and normative models of local government finance”, *International Center for Public Policy*, WP 12-05, Georgia State University.
- Hines J.R (Jr) and R.H.Thaler (1995): “Anomalies: The flypaper effect”, *Journal of Economic Perspectives*, N° 4, pp. 217-226.
- Oates, W.E. (1979): “Lump-sum grants have price effects”, in P. Mieszkowski and W. Oakland (eds, 1979): *Fiscal federalism and grants in aid*, Urban Institute, pp. 23-30.
- Oates, W.E. and R.M. Schwab (1988): “Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distorting inducing”, *Journal of Public Economics*, Vol. 35, pp. 333-354.
- Porto A. (2009): “Externalidades fiscales horizontales. El Plan Mar del Plata 2000”, en A. Porto *Federalismo Fiscal en la Práctica*, Cap. 21, pp.184-189, Edulp, La Plata.
- Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*, Edulp, La Plata
- Porto, A. y L. Di Gresia (2012): “Anatomía del sector público Argentino en el último medio siglo”, en A. Porto (ed): *Temas de Economía de los Gobiernos Municipales*, Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Wildasin, B.R. (1987): “The demand for public goods in the presence of tax exporting”, *National Tax Journal*, pp. 501-601.
- 

POLÍTICA FISCAL Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y PERSONAL DEL INGRESO

Desagregando el impacto distributivo de la política fiscal.

Entre gobiernos subnacionales, entre personas dentro de cada gobierno subnacional y entre personas de diferentes gobiernos subnacionales.

Walter Cont (Universidad Nacional de La Plata y FIEL)

y

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata y ANCE)¹

Resumen

La política fiscal impacta en la distribución personal y regional del ingreso. En una organización fiscal descentralizada influyen los ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales. El objetivo de este trabajo es estudiar el efecto redistributivo, y los efectos progresividad-regresividad, de las variables fiscales (beneficio de los gastos e incidencia de los impuestos) distinguiendo tres efectos: a) impacto sobre la distribución personal **dentro** de cada gobierno subnacional (si disminuye o aumenta la igualdad); b) el impacto sobre la distribución entre los distintos gobiernos subnacionales (si disminuye o aumenta la igualdad **entre** las regiones); y c) el impacto, positivo o negativo, debido a **superposición** de ingresos de personas de distintas regiones. Se desarrolla una metodología que permite medir los tres efectos y se cuantifican para la Argentina en el año 2010. Los resultados pueden ser de utilidad para el diseño de la política fiscal en un país federal cuando los objetivos son la eficiencia y la equidad. En el caso argentino (que puede extenderse a otros países federales) puede incluir el rebalanceo de los gastos entre niveles de gobierno, así como el rediseño del sistema impositivo y la eliminación de los *tradeoffs* observados entre los distintos efectos.

Palabras clave. Distribución del ingreso, política fiscal, mediciones.

JEL: D63, H22, H23.

1. walter@fiel.or.ar; porto.alb@gmail.com El trabajo se realiza en el marco del Proyecto PICT 2016-0338 del FONCYT.

Abstract

Fiscal policy affects income distribution. In a federal setting, fiscal policy is executed through expenditures and taxes by different levels of government. This paper studies the redistributive effect, and progressive/regressive effects, through three channels –within provinces, between provinces and among overlapping units from different provinces– and explores whether there are tensions among them. A methodology is presented to measure the three effects. The effects are quantified for Argentina in 2010. The results are relevant for the design of fiscal policy in federal countries that pursue both efficiency and equity goals. In the case of Argentina (and this certainly can be extended to other federal countries), this may include rebalancing expenditures among different kinds or levels of governments, as well as the re-designing the tax system and eliminating tradeoffs observed among the three channels.

Key words: income distribution, fiscal policy, measurement.

JEL Codes: D63, H22, H23.

1. Introducción

En la Argentina la preocupación por los desequilibrios regionales y el rol de la política fiscal para enfrentarlos es de antigua data. Ya en el Art. 67º inc. 8 de la Constitución Nacional de 1853, se incluyó entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las Provincias. Fue el instrumento que previeron los constituyentes para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las catorce Provincias -como base para la organización del país- y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías (González Calderón, 1958). La preocupación se mantuvo y creció en importancia a lo largo del tiempo incorporándose en las leyes de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) desde 1935 hasta la actualidad. A lo largo del tiempo ha habido varios cambios, pero dos de ellos introducidos por la Constitución Nacional de 1994, merecen mención especial:

- a) El Art. 75 inc. 2) al disponer que “La distribución entre la Nación, las Pro-

vincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, [...] 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”, extiende el objetivo de la CFI más allá de la “igualación fiscal” que había tenido desde sus orígenes, para incorporar la distribución personal del ingreso;

- b) El Art. 75 inc. 8) establece que corresponde al Congreso “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas...”. Este artículo extiende a toda la política fiscal del gobierno nacional el objetivo de redistribución consagrado para la coparticipación.

Estos cambios pueden interpretarse como respuesta a dos preocupaciones. Por un lado, que una política de transferencias regionales puede tener como consecuencia un empeoramiento de la distribución personal del ingreso si los pobres de la jurisdicción rica subsidian por esa vía a los ricos de la jurisdicción pobre. Por otro lado, que la CFI es solo un instrumento y que la evaluación del impacto distributivo de la política fiscal debe realizarse considerando el conjunto (no sólo el destino de la CFI sino también el origen territorial de los fondos, no sólo la CFI sino también todos los gastos nacionales y su financiamiento).

En este trabajo se estudia el efecto redistributivo de la política fiscal en la Argentina con desagregaciones que resultan de utilidad para evaluar la situación y diseñar alternativas. El trabajo está organizado en la forma siguiente: en la sección 2 se desarrolla el marco conceptual de la investigación, en la sección 3 se presentan cuantificaciones para el año 2010 y en la sección 4 se concluye. Los principales resultados consisten en identificar y cuantificar los componentes de la política fiscal consolidada que impactan en la distribución del ingreso: el tamaño consolidado del gobierno, la distribución de gastos e ingresos entre la Nación y las Provincias, el sistema tributario de los dos niveles de gobierno y el tipo de gastos.

2. Marco conceptual²

Sean $X=\{x_i\}$ e $Y=\{y_i\}$ dos distribuciones de ingreso para una población de N

2. Para más detalles y extensiones ver Cont y Porto (2018).

individuos. Las ponderaciones individuales p_i (tal que $\sum_i p_i = 1$) posibilitan una interpretación flexible: pueden ser individuos con ponderación $p_i=1/N$, o quintiles-provincia, o provincias de un país. El cambio en la distribución del ingreso debido a la política fiscal viene dado por

$$y_i = x_i + g_i - t_i$$

donde x_i es el ingreso ex ante (antes de la política fiscal), g_i es el beneficio de los gastos, t_i es la incidencia de los impuestos y y_i es el ingreso ex post (después de la política fiscal) del individuo i .

El coeficiente de Gini de desigualdad del ingreso ex ante es $G_x = C_{xx}$, donde C_{xx} es la curva de concentración de ingresos con los individuos ordenados de menor a mayor ingreso inicial; el coeficiente de Gini ex post con el orden correcto de los individuos (de menor a mayor ingreso ex post) es $G_y = C_{yy}$; C_{yx} es la curva de concentración del ingreso final con el orden inicial.³

El efecto redistributivo de la política fiscal (RE) se define como la diferencia entre los coeficientes de Gini ex ante y ex post,⁴

$$RE = G_x - G_y \quad (1)$$

que es positivo si se reduce la desigualdad (Kakwani, 1984, 1986, and Reynolds and Smolensky, 1977).

El efecto redistributivo (1) se descompone en

$$RE = (G_x - C(y/x)) + (C(y/x) - G_y) = RS - R^{AP} = V^K - R^{AP} \quad (2)$$

donde el primer término es el efecto de Reynolds-Smolensky –definido positivo– y el segundo término R^{AP} es el “efecto reranking” (Atkinson, 1980, Plotnick, 1981; ver también Lambert, 1985, 1988).⁵ Kakwani (1984, 1986) demuestra que el efecto redistributivo es el efecto “vertical” ($RE = V^K$) de la política fiscal si las unidades individuales conservan el orden inicial (ingreso ex ante). Si no existe

3. El primer subíndice indica el ingreso (inicial o final) y el segundo el ordenamiento de los individuos.
4. Musgrave and Thin (1948) propone como medida $RE^{MT} = (1-G_y)/(1-G_x)$ y Kakwani (1984): $R^K = (G_x - G_y)/G_x$. Otros autores exploran medidas del efecto redistributivo utilizando funciones de bienestar social (Aronson, Johnson and Lambert, 1994; Duclos, Jalbert and Araar, 2003).
5. Reynolds and Smolensky (1977) no consideran el reranking de modo que el efecto RS está dado por $G_x - C_{yx}$ (ver Urban, 2009).

reordenamiento de las unidades después de la política fiscal es $C_{y/x} = G_y$ y $RE = RS$. Utilizando los índices de progresividad de los impuestos y gastos de Kakwani, específicamente, $K_t = G_x - C_{t/x}$ and $K_g = C_{g/x} - G_x$

$$RS = \tau \cdot K_t + \gamma \cdot K_g \quad (3)$$

donde t y g son los tamaños de los impuestos y gastos medidos como porcentajes del ingreso ex ante y $\tau = t/(1-t+g)$ and $\gamma = g/(1-t+g)$ son los tamaños ajustados por el superávit/déficit de las cuentas fiscales (Kakwani, 1977, 1984; Lambert, 1985, 1988; Jenkins, 1988). En el caso de presupuesto balanceado es ($t=g$) y

$$RS = t \cdot (K_t + K_g)$$

Si no existe *reranking* el efecto redistributivo puede descomponerse en efectos tamaño y progresividad de la política fiscal. Esta descomposición ha sido ampliamente estudiada, entre otros, por Reynolds and Smolensky (1977) y Jenkins (1988) a nivel internacional y por Ahumada et al. (1996) and Cont and Porto (2014), entre otros para la Argentina, y por Cont and Porto (2016a, 2016b) con la base de datos de este trabajo.

Si existe *reranking*, Kakwani (1984, 1986) demuestra que el efecto vertical V^K sobreestima RE y lo mismo sucede con la descomposición de RS . La diferencia entre RE and V^K en la ecuación (2) es conocida como “efecto *reranking*” (Atkinson, 1980; Plotnick, 1981) y se debe al reordenamiento de las unidades de ingreso como consecuencia de la política fiscal.

Atkinson (1980) considera que el *reranking* es la diferencia entre dos medidas de redistribución (RE and V). Debe notarse que, dado RE , si hay más (menos) *reranking*, entonces hay más (menos) efecto vertical y viceversa.

Si existen S provincias (grupos) de tamaño N_s , con diferentes ingresos medios, integradas por individuos con ingresos ex ante no necesariamente iguales y con posible superposición con el ingreso de individuos que pertenecen a otra provincia, el coeficiente de Gini puede descomponerse como en Bhattacharya and Mahalanobis (1967), Pyatt (1976), Silber (1989), Lambert and Aronson (1993), o Dagum (1997 a,b):

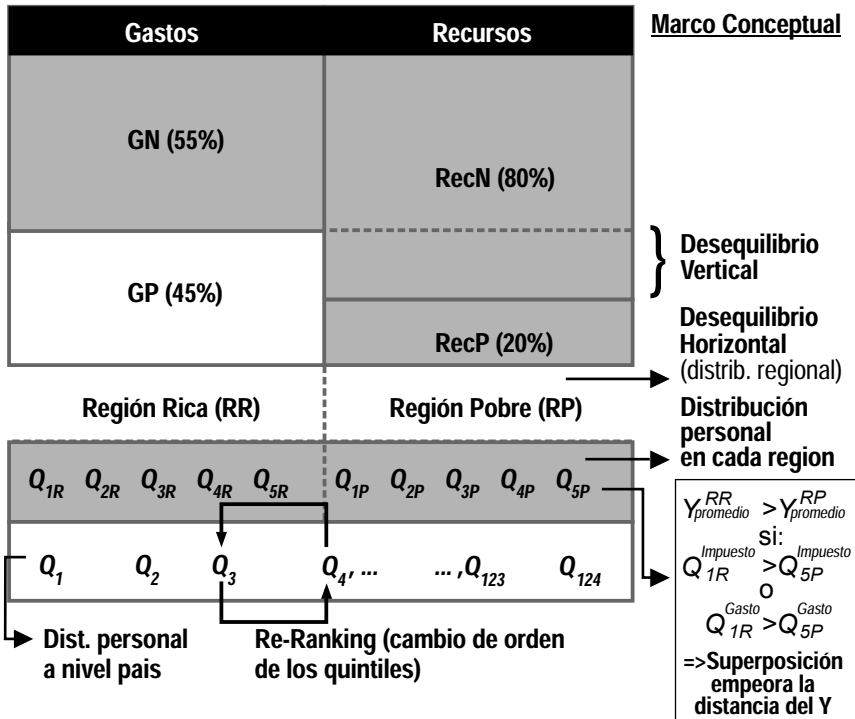
$$G_x = G_x^W + G_x^A = G_x^W + G_x^T + G_x^B$$

de modo que dada una distribución (por ejemplo, la del ingreso ex ante) $X = \{x_j\}$, el coeficiente de desigualdad de Gini puede descomponerse aditivamente en: desi-

gualdad dentro de cada provincia (G_x^W) y desigualdad entre provincias (G_x^A), que a su vez puede descomponerse en desigualdad debida a la posibilidad de que al menos el ingreso de una unidad de la provincia de ingreso medio bajo sea mayor que el ingreso de al menos una unidad que pertenece a una provincia de ingreso medio mayor (este efecto es conocido como “superposición”: G_x^T) y desigualdad debida a diferencias en el ingreso medio entre las provincias (G_x^B). Esta descomposición fue explorada en la Argentina por Diéguez and Petrecolla (1978) y Porto and Cont (1998).

En la Figura 1 se representa en forma simple la estructura del sector público argentino (Nación y Provincias) y la problemática que se estudia en este trabajo, en especial, la descomposición del coeficiente de Gini (ver la Tabla 1 para las cuantificaciones).

Figura 1: Estructura simple del sector público Nación – Provincias en la Argentina



En el sector fiscal argentino existe asimetría entre la distribución de gastos y recursos entre los dos niveles de gobierno: la Nación participa con el 55% de los gastos y recauda el 80% de los recursos. Esto crea un “desequilibrio vertical” en el nivel provincial que se cubre con transferencias intergubernamentales (coparticipación de impuestos y otras). Como también existe un “desequilibrio horizontal” dado por la existencia de regiones “ricas” y “pobres” las transferencias tienen también un objetivo de “igualación fiscal”. Como se expresó en la Introducción, la medición del impacto de la política fiscal sobre la distribución personal y regional del ingreso debe comprender la incidencia de todos los impuestos y el beneficio de todos los gastos. El conjunto de las variables fiscales tiene impacto sobre la distribución personal dentro de cada una de las regiones (anteúltima fila de la figura y término V^W de la Tabla) y en la distribución personal a nivel de todo el país (última fila de la figura y términos V y R). También impacta en la distribución a través de regiones (V^A) que se descompone, por un lado, en diferencia de ingresos medios (V^B), o sea, entre en ingreso medio en RR y el ingreso medio en PP; por otro lado, en el efecto superposición (V^T), cuando una de las posibles diferencias entre el ingreso de una unidad de población y el de una unidad de otra población tiene signo contrario al de los ingresos medios.⁶ En la última fila se identifica el efecto *reranking* (R) que resulta cuando como consecuencia de la política fiscal cambia el orden de los quintiles, lo que disminuye el efecto redistributivo (RE) de la política fiscal.

3. Cuantificaciones⁷

3.1. Política fiscal consolidada (Nación-Provincias)

En la Tabla 1 se presentan las cuantificaciones para la Argentina, correspondientes a 2010, del Gini inicial (antes de la política fiscal, G_X); la curva de concentración del ingreso final con el orden inicial del ingreso de los quintiles (ingreso después de la política fiscal con el orden inicial, $C_{Y/X}$); el Gini final (después de la

-
6. En la Figura 1 se ejemplifica con el efecto de la política fiscal: el ingreso promedio es mayor en la región R; si el quintil 5 de la pobre recibe más beneficio del gasto (o paga menos impuestos) que el quintil 1 de la rica, la distribución personal del ingreso empeora debido al efecto superposición (y mejora en el caso contrario).
 7. La base de datos utilizada puede consultarse en www.depeco.econo.unlp.edu.ar (Anexos de publicaciones en revistas, Cont-Porto-2017-Geografía-Desigualdad)

política fiscal con el ordenamiento correcto o final de los quintiles, G_y); y el efecto redistributivo ($RE = V - R$). En todos los casos con las desagregaciones comentadas más arriba.

Tabla 1. Impacto distributivo de la política fiscal consolidada (nación y provincias)

Distribución personal del ingreso							
G_X	0,512	$C_{Y X}$	0,410		G_Y	0,414	
G^W_X	0,072	$C^W_{Y X}$	0,054		G^W_Y	0,054	
G^A_X	0,440	$C^A_{Y X}$	0,356		G^A_Y	0,360	
G^T_X	0,173	$C^T_{Y X}$	0,124		G^T_Y	0,125	
G^B_X	0,267	$C^B_{Y X}$	0,231		G^B_Y	0,235	
					RE	0,098	
		V	0,102		R	0,004	
		V^W	0,018	17%	R^W	0,000	0%
		V^A	0,085	83%	R^A	0,004	100%
		V^T	0,049	48%			
		V^B	0,036	35%			

Como consecuencia de la política fiscal el coeficiente de desigualdad de Gini disminuye de 0,512 a 0,414, de modo que el efecto redistributivo es 0,098. La desigualdad inicial (G_x) se explica en un 86% por diferencias a través de las provincias (G^A_x) y 14% por diferencias de ingresos al interior de cada provincia (G^W_x). A su vez, la desigualdad a través de las provincias se explica en un 61% por diferencias de ingresos medios de las provincias (G^B_x) y 39% por superposición de ingreso de quintiles que corresponden a distintas provincias (G^T_x). Una estructura similar tiene la desigualdad final.

El efecto redistributivo ($RE = 0,098$) es el resultado del efecto vertical ($V = 0,102$) y el reranking ($R = 0,004$). La desagregación del efecto vertical es similar a la desagregación de los Ginis. El reranking se debe en su totalidad a diferencias a través de las provincias $R^A = 0,004 (= 100\%)$.

3.2. Impacto de la política fiscal de los niveles de gobierno nacional y provincial

En los estudios teóricos del federalismo fiscal uno de los temas es la asignación de las distintas funciones del Estado a los diferentes niveles de gobierno. En el caso de la función de distribución la propuesta de Musgrave-Oates fue que debía asignarse al gobierno central debido, entre otras razones, a la posibilidad de que existiera incompatibilidad entre las políticas de los distintos niveles. La incompatibilidad se presentaría si por ejemplo el gobierno nacional distribuyera a favor del grupo A y el gobierno provincial a favor del grupo B lo que originaría una cadena de redistribuciones que se anularían. Con la finalidad de indagar este punto en el caso argentino en las Tablas 2 y 3 se desagrega el impacto distributivo de la política fiscal consolidada en el correspondiente al presupuesto nacional (gastos nacionales y los impuestos que financian esos gastos) y a los presupuestos provinciales (gastos provinciales financiados con recursos propios de las provincias y los impuestos recaudados por la nación que se distribuyen entre las provincias con la coparticipación de impuestos y otras transferencias).

De las cuantificaciones se obtienen resultados de importancia. En primer lugar, no existe incompatibilidad de las políticas de los dos niveles de gobierno: tanto el presupuesto nacional como los provinciales mejoran la distribución personal del ingreso (disminuyen el Gini en 0,022 y 0,075, respectivamente); en segundo lugar, el mayor impacto corresponde a los presupuestos provinciales que explican el 77% de la disminución de la desigualdad.⁸ La desagregación del Gini final es relativamente similar en los dos niveles. La desagregación del efecto vertical es también similar: igual o algo mayor al 80% a través de provincias (V^A), con una diferencia importante en el efecto superposición que es porcentualmente mayor en el presupuesto nacional (66% vs 43%), en tanto que el efecto nivel (diferencia de ingresos medios) es porcentualmente menor en el nacional (14% vs 41%).⁹

-
8. En las Tablas 2 y 3 los gastos nacionales se financian con los impuestos recaudados por ese nivel de gobierno, neto de transferencias a provincias; los gastos provinciales se financian con los impuestos propios y los de origen nacional (coparticipación y otros aportes). En la Tabla 4 los impuestos de cada nivel son los efectivamente recaudados, o sea que en el nivel nacional son brutos de transferencias a provincias; en este caso el efecto vertical (0,102) se divide en 0,016 correspondiente a la Nación y 0,086 a las provincias.
 9. En Porto y Cont (1998) se desagregó el coeficiente de Gini (*continúa en la página 71*)

Tabla 2. Impacto distributivo del presupuesto nacional y su financiamiento

Distribución personal del ingreso							
G_X	0.512	$C_{Y X}$	0.489		G_Y	0.490	
G^W_X	0.072	$C^W_{Y X}$	0.067		G^W_Y	0.067	
G^A_X	0.440	$C^A_{Y X}$	0.422		G^A_Y	0.423	
G^T_X	0.173	$C^T_{Y X}$	0.158		G^T_Y	0.159	
G^B_X	0.267	$C^B_{Y X}$	0.264		G^B_Y	0.264	
					RE	0.022	
		V	0.023		R	0.001	
		V^W	0.005	20%	R^W	0.000	0%
		V^A	0.018	80%	R^A	0.001	100%
		V^T_X	0.015	66%			
		V^B_X	0.003	14%			

Tabla 3. Impacto distributivo de los presupuestos provinciales y su financiamiento

Distribución personal del ingreso							
G_X	0.512	$C_{Y X}$	0.434		G_Y	0.436	
G^W_X	0.072	$C^W_{Y X}$	0.059		G^W_Y	0.059	
G^A_X	0.440	$C^A_{Y X}$	0.375		G^A_Y	0.377	
G^T_X	0.173	$C^T_{Y X}$	0.140		G^T_Y	0.140	
G^B_X	0.267	$C^B_{Y X}$	0.235		G^B_Y	0.237	
					RE	0.075	
		V	0.078		R	0.002	
		V^W	0.013	16%	R^W	0.000	0%
		V^A	0.065	84%	R^A	0.002	100%
		V^T_X	0.033	43%			
		V^B_X	0.032	41%			

3.3. Impacto de los gastos e ingresos sobre el coeficiente de Reynolds-Smolensky

En esta sección se calcula el impacto de cada variable fiscal (gastos e impuestos) sobre el efecto vertical (RS) y su desagregación en W (dentro de cada provincia), T (superposición), y B (diferencia de ingresos medios). Se realizan dos ejercicios: por un lado, se consideran el tamaño y la progresividad de los gastos y los impuestos nacionales y provinciales y, por otro lado, el tamaño y la progresividad de los gastos en dinero y en especie, y el financiamiento correspondiente.

Tabla 4. Impacto de las variables fiscales, gastos e impuestos, sobre el efecto vertical (RS) y su desagregación

Descomposición RS Nación-Provincias					Descomposición RS transferencias monetarias y en especie				
	Total	W	T	B		Total	W	T	B
τ_N	0.303				$\tau_{\times C}$	0.104			
K_{tN}	-0.122	-0.006	0.041	-0.156	$K_{t \times C}$	-0.062	0.012	0.136	-0.209
τ_P	0.084				$\tau_{\times E}$	0.283			
K_{tP}	-0.115	-0.016	-0.053	-0.046	$K_{t \times E}$	-0.142	-0.016	-0.022	-0.104
γ_N	0.212				γ_C	0.122			
K_{gN}	0.250	0.030	0.024	0.196	K_{gC}	0.326	0.042	0.060	0.224
γ_P	0.176				γ_E	0.265			
K_{gP}	0.543	0.081	0.206	0.256	K_{gE}	0.409	0.058	0.127	0.223
V (RS)	0.102	0.018	0.049	0.036	V (RS)	0.102	0.018	0.049	0.036

Notas: t_N (t_P) son tasas medias impositivas –como porcentaje del PBI– de impuestos recaudados a nivel Nacional (Provincial). g_N (g_P) son gastos promedio –como porcentaje del PBI– realizados por el nivel Nacional (Provincial). Entonces $\tau_N = t_N / (1 - t_N - t_P + g_N + g_P)$, $\tau_P = t_P / (1 - t_N - t_P + g_N + g_P)$, $\gamma_N = g_N / (1 - t_N - t_P + g_N + g_P)$ and $\gamma_P = g_P / (1 - t_N - t_P + g_N + g_P)$. Ver detalles en la ecuación (3). Las mismas definiciones aplican a la descomposición entre transferencias en efectivo (C) y gastos en especie (E), con los correspondientes impuestos ($\times C$ y $\times E$). Los resultados de redistribución personal del ingreso reportados en esta Tabla son consistentes con los de Cont and Porto (2016a).

9. (continuación de la página 69) para los presupuestos provinciales de 1991. Como no se consideró la Capital Federal la desagregación de los componentes del Gini y del efecto vertical mostraban menor importancia relativa de la diferencia de ingresos medios y mayor de los otros dos componentes. Por ejemplo, en el Gini final la diferencia dentro de cada provincia representaba el 19,7% (vs 13,5% en la Tabla 3), el efecto superposición 47,9% (vs 32%) y el efecto ingresos medios el 32,4% (vs 54%).

El efecto vertical ($V = RS$) se debe en un 17,6% a mejora dentro de cada provincia (W), 35% debido a mayor igualdad del ingreso medio de las provincias (B) y 48% a superposición (T) indicando que al menos una unidad pobre de alguna provincia rica recibe un beneficio neto de la acción fiscal mayor que alguna unidad rica de alguna provincia pobre.

En la descomposición nación-provincias se destacan los siguientes resultados: a) los impuestos nacionales tienen un efecto regresivo fuerte ($-0,122$) adjudicable a diferencia del impuesto medio entre provincias ($-0,156$) parcialmente compensado el efecto superposición progresivo ($0,041$); b) los impuestos provinciales tienen una regresividad total similar ($-0,115$) debida a los tres componentes; c) el impacto de la regresividad de los impuestos nacionales es mayor dado su mayor importancia cuantitativa ($t_N = 0,303$ vs $t_p = 0,084$); d) el gasto nacional es progresivo debido en su mayor parte a diferencias entre provincias ($0,196$ vs $0,250$); e) el efecto progresivo del gasto provincial se reparte de forma balanceada entre diferencias de gasto medio entre provincias ($0,256$) y superposición ($0,206$).

En la descomposición del RS según gastos en dinero y en especie y su financiamiento los principales resultados son: a) en los dos tipos de gastos el mayor efecto es de “nivel” o diferencia de gasto medio entre las provincias ($0,224$ de $0,326$ y $0,223$ de $0,409$); b) en los gastos en especie hay un efecto de mejoramiento por efecto superposición ($0,127$); c) los impuestos que financian los gastos en dinero (t_C) tienen una alta regresividad entre provincias ($-0,209$) compensada por el efecto superposición ($0,136$); d) los impuestos que financian los gastos en especie (t_E) son regresivos en el total y en cada uno de los componentes ($K_{tE} = -0,142$).

De la comparación de la descomposición del RS en las columnas Total (distribución personal) y B (distribución regional) resulta que los gastos son menos progresivos y los impuestos nacionales más regresivos en B, en tanto que los impuestos provinciales son menos regresivos. Los impuestos que financian transferencias en dinero son más regresivos a nivel regional y lo contrario sucede con los que financian gastos en especie. Estas diferencias son razonables ya que en la distribución personal son 120 quintiles de ingresos y en la columna B son 24 ingresos medios provinciales.

4. Conclusiones

Este trabajo estudia el efecto redistributivo de la política fiscal. Se presenta un marco conceptual para el análisis en el caso de existencia de varias regiones (provincias) con distinto nivel económico y una organización federal en la que dos niveles de gobierno (nación y provincias) realizan gastos y recaudan impuestos.

Se desagrega el coeficiente de desigualdad de Gini en tres componentes: a) desigualdad dentro de cada región; b) desigualdad a través de las regiones, que se descompone en b.1) desigualdad de ingresos medios de las regiones y b.2) superposición de ingresos de unidades que pertenecen a distintas regiones. El efecto redistributivo se descompone en efecto vertical (Reynolds-Smolensky) y *reranking* de los quintiles. El efecto vertical se desagrega en tamaño y progresividad de los gastos e impuestos de los dos niveles de gobierno.

Los resultados son útiles para el diseño de la política fiscal en un país federal como la Argentina cuando el gobierno tiene como objetivos la eficiencia y la equidad.

La política fiscal consolidada (Nación-Provincias) mejora la distribución del ingreso, tanto la personal (disminuye el Gini en 0,098) como la regional (0,032). Hay *reranking* en las dos dimensiones (4% y 10% del efecto redistributivo, respectivamente), que disminuye la equidad vertical.

No existe incompatibilidad de las políticas de los dos niveles de gobierno: tanto el presupuesto nacional como los provinciales mejoran la distribución personal del ingreso. El mayor impacto corresponde a los presupuestos provinciales que explican el 77% de la disminución de la desigualdad.

El gasto provincial es más progresivo que el nacional. Los impuestos de los dos niveles de gobierno son regresivos, de modo que toda la mejora en la distribución se origina en los gastos.

Existen situaciones en las que una misma variable fiscal tiene distintos efectos al desagregarse sus componentes. Por ejemplo, los impuestos nacionales (K_{IN}) y los impuestos que financian los gastos en dinero (K_{IC}).

El trabajo se centra en la desigualdad de ingresos monetarios y deja para la agenda de investigación la cuestión, no menos importante, del impacto sobre los resultados (ingreso real dado por la cantidad de bienes y servicios que efectivamente están disponibles a nivel de quintiles de ingreso ex ante).

Los resultados sugieren varios campos potenciales de mejora:

a) Uno es el rebalanceo de la distribución de los gastos de la Nación a las Provincias; en la composición del gasto provincial predominan los bienes (el 86% del total en 2010) vs el gasto nacional en el que predominan las transferencias en dinero (el 70% del total en 2010) que tienen menor progresividad ($K_{gE} = 0,409$ vs $K_{gC} = 0,326$). Adicionalmente, las transferencias en dinero pueden generar dependencia de los receptores, no solo financiera sino también política, lo que alentaría el clientelismo. Por otro lado, no es la forma más eficiente de redistribución ya que X pesos de transferencias en dinero son gastadas en consumo corriente, mientras que los mismos X pesos gastados en especies (escuelas, infraestructura de transporte, hospitales, justicia, agua, infraestructura urbana, seguridad, etc.) brindan utilidad a un conjunto de personas por un largo período (corrigiendo por posibles ineficiencias en los gastos en especie). Por supuesto, puede haber excepciones (como los años que siguieron a la crisis de 2002) en los que un instrumento temporario como las transferencias en dinero puede estar justificado; u otras más generales, como gastos en especie que no llegan al beneficiario final.

b) Otro espacio para mejora es el rediseño del sistema tributario. A modo de ejemplo, si el sistema tributario fuera proporcional ($K_{IN} = K_{IP} = 0$) el impacto distributivo aumentaría en 0,05 (aproximadamente 9% del cambio del Gini);

c) El cambio del sistema tributario (de regresivo a proporcional) con impacto distributivo constante permitiría, alternativamente, disminuir el tamaño del gasto público que tuvo un gran aumento entre 2002-2004 y 2010 (del 27% del PBG al 40%). Esta política permitiría ganar eficiencia (al disminuir los impuestos) sin pérdida de equidad en la medida en que la progresividad del gasto aumente de modo de compensar su reducción.

d) Otra vía es aumentar la correspondencia fiscal (relación entre recursos propios y gastos) en el nivel provincial (las provincias gastan el 45% del consolidado y recaudan el 22%) lo que alentaría un uso más eficiente de los recursos públicos. Las teorías de segunda generación del federalismo fiscal estudian la relación entre el crecimiento económico y el modelo de federalismo que posibilita el buen funcionamiento de los mercados enfatizando la importancia de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. El punto clave en esta visión es que para que los gobiernos subnacionales provean la cantidad eficiente de los bienes públicos subnacionales es necesario que recauden sus propios impuestos (la “conexión Wick-

selliana”). La restricción en este caso es que esa ganancia de eficiencia puede tener un costo en términos de equidad de modo que debe contemplarse que no empeore la distribución del ingreso.



Referencias

- Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L., Porto, A. and Sanguinetti, P. (1996). "Impacto distributivo del presupuesto público. Aspectos Metodológicos", Serie Política Fiscal 77, CEPAL.
- Atkinson, A.B. (1980). Horizontal equity and the distribution of the tax burden. In H.J. Aaron and M.J. Boskins (eds.) *The Economics of Taxation*. Washington D.C.: Brookings.
- Aronson, J., Johnson, P. and Lambert, P. (1994). "Redistributive effect and unequal income tax treatment", *Economic Journal*, 104(423): 262-270.
- Aronson, J. and Lambert, P. (1994). "Decomposing the Gini coefficient to reveal vertical, horizontal and reranking effects of income taxation", *National Tax Journal*, 47(2): 273-294.
- Bhattacharya, N. and Mahalanobis, B. (1967). "Regional disparities in household consumption in India", *Journal of the American Statistical Association*, 62(317): 143-161.
- Cont, W. and Porto, A. (2014). "Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 54, 563-578.
- Cont, W., and Porto, A. (2016a). "Fiscal policy and income distribution. Argentina 1995 - 2010", *Review of Economics & Finance*, 6(2): 75-92.
- Cont, W. and Porto, A. (2016b). "Geografía de la desigualdad en la distribución personal del ingreso y en el impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010", LI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán.
- Cont, W. and Porto, A. (2017), "Geografía de la distribución del ingreso y del impacto distributivo de la política fiscal. Argentina 1995-2010. Cuantificación de variables por jurisdicciones. Datos y metodología". El gasto provincial es más progresivo que el nacional. Los impuestos de los dos niveles de gobierno son regresivos, de modo que toda la mejora en la distribución se origina en los gastos.
- Cont W. y A. Porto (2018): "Disentangling the distributive impact of fiscal policy", *VII Jornada Iberoamericana de Financiación Local*, Cartagena de Indias, Colombia.

- Dagum, C. (1997): "A new decomposition of the Gini Income Inequality Ratio", *Empirical Economics*, 22: pp. 515-531.
- Dieguez, H. y Petrecolla A. (1979): "Distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires", *Serie Economía*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Duclos J., Jalbert, V. and Araar, A. (2003). "Classical horizontal inequality and reranking: an integrating approach", in Amiel, Y. and Bishop J. (eds.), *Fiscal Policy, Inequality and Welfare (Research on Economic Inequality, Volume 10)*, Emerald Group Publishing Limited, 65-100.
- Gonzalez Calderón, J.A. (1958): *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Kraft, Segunda edición, Buenos Aires.
- Jenkins, S. (1988). "Reranking and the analysis of income redistribution", *Scottish Journal of Political Economy*, 35(1): 65-76.
- Kakwani, N. (1977). "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, vol. 87, pp. 71-80.
- Kakwani, N. (1984). "On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity". *Advances in Econometrics*, vol. 3, pp. 149-168.
- Kakwani, N. (1986). *Analyzing Redistribution Policies*. Cambridge: University Press.
- Kim, K. and Lambert, P. (2009). "Redistributive effect of U.S. taxes and public transfers, 1994-2004", *Public Finance Review*, 37: 3-26.
- Lambert, P. (1985). "On the redistributive effect of taxes and benefits", *Scottish Journal of Political Economy*, 32(1): 39-54.
- Lambert, P. (1988). "Net fiscal incidence progressivity: some approaches to measurement" in Eichhorn, W. (ed.), *Measurement in Economics: Theory and Applications of Economic Indices*, pp. 519-532. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Lambert, P., and Aronson, R. (1993). "Inequality Decomposition Analysis and the Gini Coefficient Revisited", *The Economic Journal*, 103: 1221-1227.
- Musgrave, R. and Thin, T. (1948). "Income tax progression, 1929-48", *Journal of Political Economy*, 56(6): 498-514.
- Plotnick, R. (1981). "A measure of horizontal inequity", *Review of Economics and Statistics*, 63: 283-288.
- Porto, A. y Cont W. (1998): "Presupuestos provinciales, transferencias intergu-

- bernamentales y equidad”, *Desarrollo Económico*, 38, Special Issue, pp. 267-291.
- Pyatt, G. (1976). “The interpretation and disaggregation of Gini coefficients”, *The Economic Journal*, 86: 243-255.
- Reynolds, M. and Smolensky E. (1977): *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income*, American Press, New York.
- Silber, J. (1989). “Factor components, population subgroups and the computation of the Gini index of inequality”, *Review of Economics and Statistics*, 71: 107-15.
- Urban, I. (2009a). “Indices of redistributive effect and reranking: Reinterpretation”, ECINEQ WP 2009 – 147.
- Urban, I. (2009b). “Kakwani decomposition of redistributive effect: Origins, critics and upgrades”, ECINEQ WP 2009 – 148.



IMPUESTOS SUBNACIONALES

Impuestos subnacionales sobre la producción. Aportes para la discusión de la reforma tributaria¹

Alberto Porto (UNLP y ANCE)

Versión agosto 2017.

1. Introducción

Desde tiempos remotos, una y otra vez, se ha reconocido que una Nación puede caer en la decadencia por una doble vía. En primer lugar, cuando la presión tributaria excede la capacidad tributaria del país² y/o cuando el sistema tributario genera fuertes distorsiones en la asignación de los recursos³; en segundo lugar, cuando la carga tributaria se distribuye en forma inadecuada aunque no exceda la capacidad tributaria⁴. En esta línea Feldstein (1977) concluye que hay muchos temas fascinantes en finanzas públicas, tanto teóricos como empíricos, pero ninguno tan importante como medir los efectos de los cambios en las alícuotas de los impuestos y en el costo de la recaudación.

1. Agradezco los comentarios de M. Garriga. Los errores son de mi responsabilidad.
2. "...la multiplicación progresiva de impuestos, puede llegar a ser positivamente un acto de confiscación ilegal, cuando supera de modo manifiesto la capacidad contributiva. Y en el orden práctico una estrangulación progresiva de la economía nacional" (Bunge, 1940, reproducción 1984, p. 420).
3. Dos puntos sobre el tema de las distorsiones. Según Mikesell (2007), Adam Smith en la Riqueza de las Naciones sugería que la prosperidad mayor en Inglaterra, comparada con España en el siglo XVIII, se debía a la Alcabala, nombre con el que se designaba lo que puede considerarse el antecedente de Ingresos Brutos. Por otro lado, Feldstein (1977) presenta cálculos de las distorsiones que provocan los impuestos en los Estados Unidos cuando se computan los costos indirectos o de eficiencia (tales como cambiar la combinación de insumos en la producción o de bienes en el consumo, dejar de utilizar o reducir la utilización de los bienes gravados, reducción de la cantidad de horas de trabajo, cambios en las decisiones de ahorro e inversión, etc).
4. El gran alzamiento de los campesinos ingleses contra los impuestos de capitación en 1377 terminaron con el asesinato del Arzobispo de Canterbury que, entre otros, había propiciado la medida. Más recientemente (1989-1990), fue introducido en el Reino Unido (poll tax) provocando una rebelión que precipitó la renuncia de la Primer Ministro M. Thatcher.

El tema está en la agenda de las políticas públicas en la Argentina. El crecimiento de la presión tributaria (del 19,4% del PIB en 2003 al 35,3 en 2016) y las distorsiones del sistema tributario han creado la conciencia de la necesidad de cambiar la situación actual. El gobierno ha prometido realizar amplias consultas y elaborar un proyecto de reforma tributaria para que sea estudiado en el Congreso Nacional.

Uno de los “villanos” es el impuesto provincial sobre los Ingresos Brutos (IIB). Junto con Débitos y Créditos Bancarios (impuesto nacional) concentra las mayores críticas. La importancia del IIB en la recaudación consolidada es del orden del 10%, la participación en el financiamiento del conjunto de provincias es de algo más del 20% y en el total de recursos propios provinciales del 75%.

El objetivo de este trabajo es aportar a la discusión del tema de la imposición de los gobiernos subnacionales *sobre la producción* que en muchos casos se realiza en forma parcial, con desarrollos en los que el gobierno cobra impuestos sin explicitar el destino de la recaudación (o sea, sin considerar el *para que se recauda*). El destino de los impuestos es un determinante de la forma eficiente de diseñarlos. Los gobiernos subnacionales (provincias y municipalidades) proveen un conjunto de bienes públicos y cuasi-públicos. Algunos son consumidos con exclusividad por las familias, otros por las empresas; la mayoría son consumidos tanto por los consumidores como por los productores. La pregunta de este trabajo es como deberían financiarse esos bienes.

El tema es relevante para el estudio de las ventajas y desventajas de distintos impuestos subnacionales (IVA, ventas finales). El trabajo demuestra que no siempre es eficiente gravar sólo el consumo final (dado que los impuestos a la producción se fundamentan en la productividad marginal de los insumos públicos⁵) y que estos impuestos no tienen la propiedad de neutralidad que se les suele adjudicar (entre otras razones porque los insumos intermedios y los bienes de capital tienen incorporados impuestos a las ventas y/o otros impuestos específicos⁶; en los dos casos por la existencia de exenciones, alícuotas diferenciales, etc).

-
5. Otro fundamento está dado por las externalidades que genera la producción de bienes tales como contaminación ambiental.
 6. Por ejemplo, impuestos a las ventas e internos sobre bienes intermedios como energía, combustibles, seguros, etc. Ver nota 11.

2. El impuesto a los ingresos brutos

Con la denominación de Impuesto sobre las Actividades Lucrativas, aparece por primera vez en la provincia de Buenos Aires en 1948 (legislado en el Código Fiscal introducido ese año). El fundamento fue, por un lado, la simplificación y modernización del sistema tributario reemplazando las patentes y licencias fijas para el ejercicio de ciertas actividades económicas y, por otro lado, introducir una base imponible variable -que se utilizaba sólo en uno de los tributos que se sustituyeron⁷.

El IIB está sujeto a críticas, siendo las más importantes:

1. No se corresponde con ninguno de los dos principios básicos de la imposición: no refleja ni la capacidad de pago de los contribuyentes ni el beneficio que reciben de la actividad gubernamental (Mikesell, 2007).
2. Piramidación. El impuesto no es neutral, ya que aparta el precio relativo de los bienes de sus costos económicos relativos. El tamaño de la distorsión depende, por un lado, de la diferencia de estructura de valor agregado por etapas de los bienes, y, por otro lado, de la alícuota. Estos efectos están también presentes si existen distintas etapas en la producción de los bienes, en cuyo caso se agrega como determinante del tamaño de la distorsión la diferencia del número de etapas.
3. Tiene un sesgo anti-exportador ya que no se descuentan los impuestos en el momento de realizar la venta al exterior, perjudicando la posición competitiva del país.
4. Es pro-importaciones ya que, a diferencia de los bienes domésticos, no pagan el impuesto.
5. Tiene un sesgo anti-inversión por la misma razón que la mencionada para las exportaciones.

En este trabajo se estudia el tema con un modelo simple en la tradición de los utilizados al analizar la estructura tributaria eficiente de los gobiernos subnacionales⁸.

-
7. El impuesto de Industria y Comercio; en los otros eran montos fijos. Para los antecedentes y avatares del impuesto ver Nuñez Miñana y Porto (1981) y Porto, Garriga y Rosales (2014).
 8. Cabe aclarar que el trabajo no justifica el IIB con su estructura actual con una maraña de disposiciones legales, administrativas y de alícuotas. El Código Fiscal de 1948 destinaba 13 artículos a definir el IIB (Ley 5.246). En el Código Fiscal con modificaciones hasta 2011 (Ley 26.552) se destinaron 46 artículos. Las alícuotas para 2017 se definen en 24 artículos en la Ley impositiva.

3. Modelo de imposición sobre la producción a nivel subnacional⁹

1. Se supone un país que consiste de n jurisdicciones. Las firmas en cada jurisdicción producen un bien privado (Q), que es vendido en el mercado nacional o internacional. La producción requiere capital privado (K), trabajo (L) y el insumo provisto públicamente (GE). Se supone que la función de producción para los bienes privados exhibe rendimientos constantes a escala. Si k y ge son las relaciones capital-trabajo, e insumos públicos – trabajo, la función de producción para una jurisdicción particular -se omiten los subíndices de las jurisdicciones para simplificar la notación- se puede expresar como

$$\begin{aligned} Q &= F(K, L, GE) \\ &= L \cdot f(k, ge) \end{aligned} \quad (1)$$

La sociedad dispone de un stock de capital, que es perfectamente móvil entre las jurisdicciones. Se supone que el trabajo es inmóvil. El input público GE es adquirido por el gobierno subnacional en el mercado nacional o internacional a un precio fijo de P_{ge} unidades de Q a cambio de una unidad de GE .

El mercado de trabajo en cada comunidad es perfectamente competitivo; por lo tanto, el salario (w) en cada comunidad se iguala con el valor del producto marginal del trabajo. Si el bien Q es el numerario y se utilizan subíndices para las derivadas parciales, entonces

$$w = f - k \cdot f_k - ge \cdot f_{ge} \quad (2)$$

Los trabajadores también reciben un ingreso no salarial exógeno (y).

El input público es distribuido entre las firmas en proporción al stock de capital de cada firma; así, la relación ge/k será la misma para todas las firmas en la comunidad. Los beneficios para una firma de ocupar una unidad adicional de capital serán la suma de, primero, el producto marginal de capital f_k y, segundo, el output adicional del incremento en el input públicamente provisto $(ge/k)f_{ge}$; así, las firmas continuarán ocupando capital hasta que $f_k + (ge/k)f_{ge}$ iguale al retorno del capital, bruto de impuestos locales. El capital será distribuido de modo de maxi-

9. En base a Oates and Schwab (1988) y Porto (2002).

mizar sus ingresos, implicando que el retorno del capital neto de impuestos locales será igual en todas las comunidades.

Como el capital es perfectamente móvil, dada la alícuota impositiva t y la tasa neta de retorno disponible en otras comunidades, r , el stock de capital en una comunidad se ajustará de modo tal que

$$f_k + \left(\frac{ge}{k} \right) f_{ge} - t = r \quad (3)$$

La comunidad también elige un segundo bien público local G , que brinda utilidad a los consumidores; G es comprado a un costo, en términos de Q , de P_g por unidad.

La restricción de presupuesto público requiere que el costo de proveer los bienes públicos iguale a la suma de la recaudación de los impuestos sobre el capital y de los impuestos sobre los consumidores. Se supone que la comunidad puede fijar un impuesto per cápita igual a h . La restricción presupuestaria del sector público requiere que

$$h \cdot L + k \cdot t \cdot L = P_g \cdot G + P_{ge} \cdot GE \quad (4)$$

El objetivo del gobierno subnacional es maximizar el bienestar de sus ciudadanos sujeto a las restricciones. Sea c el consumo per cápita del bien producido privadamente y sea $U(c, G)$ la función de utilidad del consumidor representativo. El problema del gobierno local es maximizar $U(c, G)$ sujeto a la restricción presupuestaria privada

$$y + w = c + h, \quad (5)$$

la restricción del mercado de trabajo dada por (2), la restricción de la tasa de retorno dada por (3) y la restricción del presupuesto público dada por (4).

El Lagrangeano es

$$\begin{aligned} \mathcal{L} = & u(c, G) + \lambda_1 [y + f - kf_k - ge \cdot f_{ge} - c - h] \\ & + \lambda_2 [hL + tL - P_g \cdot G - P_{ge} \cdot GE] + \lambda_3 [f_k + \left(\frac{ge}{k} \right) f_{ge} - t - r] \end{aligned}$$

Hallando las condiciones de primer orden y resolviendo se obtienen,

$$L. \frac{U_g}{U_c} = P_g \quad (6)$$

$$f_{ge} = P_{ge} \quad (7)$$

$$t = \left(\frac{g^e}{k} \right) f_{ge} \quad (8)$$

La ecuación (6) es la condición samuelsoniana que establece que los gobiernos locales deberían ofrecer bienes públicos a los consumidores de modo tal que la suma de las tasas marginales de sustitución entre bienes públicos y privados sea igual al precio. La ecuación (7) establece que el gobierno debería continuar proveyendo bienes públicos a las firmas hasta el punto en el que el producto marginal del input público iguale a su precio. De la ecuación (8) resulta que el impuesto sobre el capital debería ser igual al beneficio que los propietarios del capital obtienen de los bienes públicos subnacionales. Juntas, las ecuaciones (7) y (8) implican, primero que kt es igual a $P_{ge} \cdot g^e$ (los impuestos sobre las firmas igualan el costo de proveer bienes públicos a las firmas); y segundo, junto con la restricción de presupuesto público, implican que los impuestos sobre los individuos deben igualar el costo de los bienes públicos que ellos consumen. Por lo tanto, todos los impuestos se convierten en impuestos en base al principio del beneficio.

2. Tres resultados son de interés para la imposición eficiente al sector productivo de una jurisdicción:

- a) Es eficiente gravar las actividades en *origen*:
- b) El impuesto sobre la producción de las empresas debe estar “bien diseñado”, que en el caso del modelo implica hacerlo en base al *principio del beneficio*;
- c) El principio básico de finanzas públicas no es que no deberían gravarse los factores móviles (en este caso, el capital); el principio es que deberían gravarse según el principio del beneficio¹⁰.

3. No cobrar el impuesto a los productores (empresas) es ineficiente ($t = 0$). Si GE

10. Un ejemplo simple sobre la racionalidad del impuesto sobre el bien provisto por el gobierno es el siguiente: supóngase que se trata del bien “camino” que en una (*continúa en la página 85*)

es un insumo para la producción y no se le puede cobrar a las empresas, o sea, se provee a precio cero, con cargo a los consumidores, la utilización se llevará hasta que $f_{ge}=0$ y no se utilizará la combinación de insumos de mínimo costo. De la restricción presupuestaria del gobierno resulta que

$$h.L = P_{ge}.GE + P_g.G$$

y los consumidores cargan con el costo aumentando h . En este modelo, como el impuesto a los consumidores es per cápita no genera ineficiencias.

Concluyendo: se distorsiona la combinación de insumos y el costo se traslada (en este modelo simple) a los consumidores en forma lump-sum.

4. En el modelo de la sección **1** no hay transacciones de bienes entre las jurisdicciones. Supóngase ahora que hay $n - 1$ localidades que producen un bien intermedio (con trabajo y un insumo público) que se utiliza en la etapa siguiente (la región 1 produce un bien que luego pasa a 2 que agrega valor y luego pasa a la región 3, etc). Para la producción del bien intermedio se utilizan insumos públicos (y trabajo) en cada etapa y, por consiguiente, se debe cargar un impuesto equivalente a su productividad marginal. La región n recibe el bien con el agregado en cada etapa y produce un bien final. El bien final se vende a los consumidores de su región y se le carga un impuesto igual al beneficio de los insumos públicos agregados¹¹. En cada una de las etapas la producción se lleva a cabo con la combinación eficiente de insumos y consumidores y productores pagan según el beneficio recibido (como

10. (continuación de la página 84) alternativa es provisto por el estado a precio cero; ese fue el caso en la Argentina hasta las privatizaciones de los años noventa; al privatizarse se pasó a cargar un precio que refleja (o debería reflejar) el costo por la utilización del bien, situación que se mantiene en muchos casos luego de la re-estatización. El cobro del "peaje" es la forma eficiente de recuperar los costos, pero si no fuera posible establecerlo por alguna razón de tipo político u otra, se debería recuperar vía impuestos. No hacerlo llevará a la sobreutilización ineficiente.

11. Una crítica de gravar en cada jurisdicción es el efecto piramidación. Este efecto no se presenta en cuando la jurisdicción 1 fija un impuesto que es igual al beneficio de la seguridad (u otros bienes) provistos en esa jurisdicción y luego se hace lo mismo en el resto de las jurisdicciones que brindan seguridad. No existe la piramidación como se la presenta usualmente. Sólo se paga por el beneficio recibido. Obsérvese que tampoco hay incentivos para la integración vertical o en una sola región.

en el modelo simple inicial). Para simplificar se ha supuesto que la producción se realiza en forma instantánea en todas las etapas^{12, 13, 14}.

5. Si se cobrara un impuesto a las ventas minoristas en la etapa final, para recuperar el costo incurrido en esa etapa, resultaría lo siguiente:

- a) En cada etapa habría una combinación no eficiente de factores ya que en las etapas anteriores no se cobra el impuesto por la utilización del insumo público;
- b) Los consumidores pagarían, en cada etapa, el costo del insumo público provisto a las empresas;
- c) Si el bien final se consume en la jurisdicción n los consumidores pagarán un precio más bajo (ya que el costo de los insumos de las etapas anteriores los cargaron los consumidores de las $n-1$ localidades). Hay transferencia de ingresos entre los consumidores de las distintas regiones debido al mal diseño del sistema tributario.
- d) Tanto en el IVA nacional, como en el subnacional cuando interviene un organismo compensador central, surgen los problemas detectados en la coparticipación de impuestos a lo largo de los tiempos (desvío de fondos, discrecionalidad en la distribución, determinantes políticos, etc).
- e) Los impuestos a las ventas finales y el IVA no son neutrales debido a que los insumos intermedios y los bienes de capital tienen incorporados impuestos a las ventas y/o otros impuestos específicos¹⁵ y porque existen

12. La existencia de bienes con distinta estructura del valor agregado en cada etapa y/o con distinto número de etapas genera el problema de piramidación en el IIB -impuesto que se aparta del principio del beneficio. Es una distorsión que genera pérdidas de eficiencia. Una cuestión interesante es la cuantificación de esa pérdida para compararla con la que resultaría de evitar la piramidación y obtener los ingresos fiscales con otros impuestos.

13. En el caso de etapas que se desarrollan en distintos periodos el argumento de la piramidación se debilita ya que el impuesto que se acumula en la etapa 2, sobre el pagado en la etapa 1, puede representar una aproximación al valor capitalizado de los insumos públicos incorporados en ésta etapa.

14. Se suele presentar como una ventaja del impuesto a las ventas finales el evitar la piramidación. Estudios empíricos han mostrado la no neutralidad de los impuestos a las ventas finales debido a que incluyen los impuestos a las ventas de los insumos intermedios y bienes de capital utilizados en la producción y distribución de los bienes. (Kuo, McGirr and Poddar, 1988).

exenciones, alícuotas diferenciales y diferentes tasa de evasión entre los sectores.

6. La teoría impositiva tiene una sólida justificación para permitir a los gobiernos subnacionales gravar la producción. El impuesto debe ser bien diseñado y responder al principio del beneficio. La idea es aproximarse a la “conexión Wickselliana” (Bird and Slack, 2014) entre los gastos y los recursos, especialmente en los gobiernos subnacionales. El modelo presentado es una simplificación (el impuesto recae sobre la utilización de capital) pero puede extenderse a la utilización de todos los factores productivos (trabajo y capital)^{16,17}.

7. Como es bien conocido, los impuestos *no* inciden sobre las empresas. Los impuestos los pagan las personas ya sea como oferentes de insumo, consumidores de bienes o propietarios. El impuesto que pagan las empresas en el modelo 1 pasa luego a los consumidores, incluido en el precio de los bienes¹⁸.

4. Conclusión. Pensando en la estructura del “nuevo impuesto”

Para el “nuevo impuesto”, que reemplace al actual IIB, es necesario recordar tres resultados del modelo: a) es eficiente gravar las actividades en *origen*; b) el impuesto sobre la producción de las empresas debe estar “bien diseñado”, que en el caso del modelo implica hacerlo en base al *principio del beneficio*; y c) el principio básico de finanzas públicas no es que no deberían gravarse los factores móviles (en este caso, el capital); el principio es que deberían gravarse según el principio del beneficio.

Pasando del modelo simple a la posible estructura del nuevo impuesto, la idea es explorar la propuesta de Bird (2014: *A Better Local Business Tax: The BVT*). El BVT, un tipo de impuesto al valor agregado, grava los ingresos totales deduciendo

15. Ver nota de pie 11.

16. Existe otro argumento para cobrar impuestos a los productores que se vincula con los costos de administración: así como el pago de los aportes previsionales (entre otros) que benefician a los trabajadores, quedan en cabeza de los productores, lo mismo vale para beneficio que las personas obtienen de los gastos de los gobiernos subnacionales.

17. Ver la propuesta del Better Local Business Tax (BVT) de Bird (2014) que se trata en un trabajo en curso.

18. Los consumidores enfrentarán el verdadero costo económico de los bienes.

todas las compras de bienes de otras empresas; es un impuesto a los ingresos netos (remuneraciones del trabajo y del capital, permitiendo la deducción de la depreciación¹⁹). El BVT cumple con las tres propiedades resultantes del modelo. Grava los ingresos por ventas tanto dentro de la jurisdicción como fuera, y no grava las importaciones. La recomendación es que la alícuota sea baja. La base imponible se define como:

Ingresos Brutos *menos* compras a otras empresas *menos* depreciación de los bienes de capital = remuneraciones del trabajo *más* remuneración neta del capital²⁰.

Se gravarían los bienes sin distinguir el destino (ventas domésticas y exportaciones), no se gravarían las importaciones y no se deducirían las inversiones, ya que se trata de impuestos que se basan en el principio del beneficio. Como están gravadas las inversiones, en los períodos siguientes se deduce la depreciación²¹. La liquidación y administración es relativamente simple ya que no se requiere mecanismo de compensación de débitos y créditos ni ajustes en frontera. Como el impuesto crece en forma automática con el crecimiento económico le provee a los gobiernos subnacionales un recurso adecuado para financiar el crecimiento de los bienes a su cargo²². Tiene además la ventaja que surge de las teorías de segunda generación del federalismo fiscal: las autoridades locales diseñarán sus políticas de ingresos (propios) de modo de ampliar su base tributaria (el producto bruto de la jurisdicción) como forma de obtener más recursos.

Bird concluye que *“a local BVT is economically preferable to other forms of local business tax, administratively feasible, and arguably politically desirable...”*



19. En una alternativa se permiten deducir los gastos de capital y, para evitar la doble deducción, no se deduce la depreciación.

20. Para un ejercicio sobre el nuevo impuesto ver el Capítulo 6 de este volumen.

21. Una alternativa es permitir la deducción de las inversiones en cuyo caso no se deduce la depreciación para evitar doble cómputo.

22. Esta es una ventaja con relación al impuesto sobre la propiedad inmueble cuya base imponible no se actualiza automáticamente.

Referencias

- Bird, R.M. (2010): “Subnational taxation in developing countries”, *Policy Research Working Paper 5450*, The World Bank.
- Bird, R.M. (2014): “A better local business tax: The BVT”, *IMFG Papers on Municipal finance and governance*, N° 18, University of Toronto.
- Bird, R.M. and E. Slack (2014): “Local taxes and local expenditures in developing countries: strengthening the Wicksellian connection”, *Public Administration and Development*
- Bunge, A. E. *Una Nueva Argentina*, Ed. Hyspamerica, Madrid, 1984. Reedición de la publicación de 1940, Ed. Kraft, Buenos Aires.
- Ebel, R.D, L. Luna and M.N. Murray (2016): “State general business taxation one more time: CIT, GRT, or VAT”, *National Tax Journal*, Vol. 69, N° 4.
- M. Feldstein (1977): “How big should government be? *National Tax Journal*, Vol. 3.
- Fox, W.F, L. Luna and M.N. Murray (2007): “Emerging State business tax policy: More of the same, of fundamental change”, *Taxanalysts, State Tax Notes*.
- Kuo, Ch.,T. McGirr and S.N. Poddar (1988): “Measuring the non-neutralities of sales and excise taxes in Canada”, en *Canadian Tax Journal*, May-June.
- Mikesell, J.L. (2007): “Gross receipts taxes in State government finances: A review of their history and performance”, *Background Paper N° 53*, Tax Foundation.
- State and Local Tax Services, Nevada (2015): Nevada enacts Commerce Tax effective July, 1, 2015.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1981): “Política Tributaria Provincial: El caso del Impuesto a los Ingresos Brutos”. Serie Cuadernos N° 33. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Oakland W.H. and W.A. Testa (1996): “State-local business taxation and the benefit principle”, *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, pp.2-19.
- Oates, W.E. and R.M. Schwab (1988): “Economic competition among jurisdic-

tions: efficiency enhancing or distortion inducing”, *Journal of Public Economics*, Vol. 35.

Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*, Edulp, La Plata, Cap. XIII.

Porto, A, M, M. Garriga y W. Rosales (2014): “Impuesto a los Ingresos Brutos: “Ave Fénix” de la estructura tributaria subnacional”, *Estudios Económicos*, Vol, 31, Nº 62, Universidad Nacional del Sur.



IMPUESTOS SUBNACIONALES

El impuesto a los ingresos brutos y alternativas de reforma

Alberto Porto / Marcelo Garriga / Walter Rosales

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

1. Introducción

Argentina exhibe una estructura fiscal vertical que se caracteriza por una importante descentralización de funciones y gastos y una alta centralización tributaria. Esta asimetría ha sido y es fuente de constantes pujas y tensiones entre el gobierno nacional y las provincias y entre las provincias.

El gobierno nacional ha apelado a lo largo del tiempo a distintos mecanismos con la finalidad de disminuir su déficit trasladando a las provincias gastos sin contrapartida financiera, avanzando sobre fuentes tributarias provinciales, modificando en su favor la distribución primaria de la coparticipación de impuestos, modificando la mezcla de recursos coparticipables y no coparticipables y limitando el poder tributario de las provincias vía restricciones en las bases y/o alícuotas. Una vía de ajuste de las provincias fue aumentar su presión tributaria utilizando el impuesto menos costoso políticamente y más rentable desde el punto de vista recaudatorio (el impuesto a los ingresos brutos, IIB).

El IIB, con la denominación de Impuesto sobre las Actividades Lucrativas (AL), fue establecido por primera vez en la provincia de Buenos Aires en 1948 (legislado en el Código Fiscal introducido ese año). El fundamento fue, por un lado, la simplificación y modernización del sistema tributario reemplazando las patentes y licencias para el ejercicio de ciertas actividades económicas y, por otro lado, introducir una base imponible móvil -que se aplicaba sólo en uno de los tributos que se sustituyeron.¹

1. El impuesto de Industria y Comercio; en los otros eran montos fijos. Para los antecedentes y avatares del impuesto ver Nuñez Miñana y Porto (1981) y Porto, Garriga y Rosales (2014).

Este trabajo tiene como finalidad contribuir al análisis de alternativas para el IIB -que representa alrededor del 10% de los recursos consolidados, el 20% del financiamiento del conjunto de provincias y el 75% del total de recursos propios provinciales- y que, muy merecidamente, se encuentra en el banquillo de los acusados como parte de lo peor de la estructura tributaria. El aporte, si llega a serlo, resulta de pensar el tema “outside the box”, aprovechando desarrollos teóricos y experiencias internacionales recientes.

2. Análisis económico del impuesto a los ingresos brutos en base a su diseño puro

El impuesto a las AL de 1948 fue idea de Dino Jarach. Se lo podría denominar IIB “puro” ya que la legislación era simple y la alícuota baja, con declaración y pago anual. Con el tiempo se pasó a un IIB “impuro” con maraña de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se analiza en la sección siguiente.

La literatura coincide en enfatizar las siguientes críticas al IIB puro:

- ✓ No es neutral en cuanto a la asignación de recursos. La no neutralidad y el tamaño de la distorsión resultan, por un lado, de la diferencia de estructura de valor agregado por etapas de los bienes y/o del número de etapas y, por otro lado, de la alícuota. Alienta la integración vertical por motivos fiscales.
- ✓ El impuesto afecta la competitividad ya que desalienta la inversión y las exportaciones y alienta las importaciones.
- ✓ El impuesto, en los casos de no neutralidad, no es equitativo horizontalmente.
Contribuyentes con los mismos ingresos (igual capacidad de pago), *ceteris paribus*, serán tratados en forma diferencial.
- ✓ El impuesto puede violar la equidad en la medida en que recaiga sobre los bienes consumidos en mayor proporción por los grupos de personas de menores ingresos.
- ✓ Bird (2010) señala que el IIB es un impuesto que los gobiernos subnacionales terminan aplicando en la práctica dada su gran capacidad recaudatoria y su escasa visibilidad (en la línea de la argumentación de Puviani,

1903). Un aspecto favorable del impuesto es que respeta la autonomía fiscal provincial.

Como se expresó antes, la magnitud de la distorsión depende de la alícuota. Al establecerse el impuesto (1948) la alícuota general era baja, del 0,4%, de modo que la pérdida de eficiencia o costo indirecto también lo era.

3. Análisis del impuesto a los ingresos brutos en base a su diseño “impuro”

El IIB ha sufrido en los últimos años modificaciones legales, reglamentarias y administrativas que lo han alejado del modelo puro. Entre las principales deben mencionarse:

- ✓ Regímenes de retenciones y percepciones que introducen costos adicionales a los contribuyentes que en muchos casos implican un aumento en la alícuota efectiva por generar saldos a favor;
- ✓ Regímenes de exenciones y promoción industrial, que discriminan actividades y/o regiones productivas;
- ✓ Múltiples alícuotas aplicadas sobre una misma actividad;
- ✓ Alícuotas diferentes a bienes provenientes de otras jurisdicciones;
- ✓ Aumento de la alícuota general.

A modo de ejemplo:

- En el año 2015 el 80% de la recaudación del IIB provino de los agentes de recaudación². En un principio estos regímenes permitieron capturar un conjunto de actividades que actuaban por canales informales y que no pagaban el impuesto a los ingresos brutos. Con el tiempo, a medida que su importancia relativa aumentaba (pasó de casi el 30% del monto total recaudado en 2000 al 80% en 2015) los incentivos a operar por fuera del sistema legal se incrementaron. Los "beneficios" de evadir y eludir el impuesto aumentaron sensiblemente.

-
2. Los mecanismos de recaudación a través de agentes consisten en retenciones sobre las compras efectuadas o percepciones sobre las ventas realizadas. Los agentes de recaudación son contribuyentes que superan determinado umbral de ingresos. Asimismo, se definen como agentes de recaudación del impuesto a los ingresos brutos a las entidades financieras, entre otros.

En línea con ese concepto, los regímenes de retenciones y percepciones han aumentado artificialmente la carga del impuesto al generarse importantes saldos fiscales a favor de los contribuyentes. La facilidad y automatización de estas formas de recaudación propician cierta laxitud en una de las principales funciones de la administración tributaria, que es la de fiscalización. En la práctica, la preocupación más relevante del organismo es la elaboración de padrones de contribuyentes sujetos a los regímenes de retención y percepción en función de objetivos coyunturales (ver Tabla 6 del Anexo).

- Aun sin los aspectos administrativos mencionados el hecho de que la alícuota general sea alrededor de 10 veces superior a la del IIB puro (AL de 1948) ha aumentado el costo de eficiencia notablemente -recordar que en los modelos simples de estimación de la carga excedente la alícuota daña la eficiencia al cuadrado.
- La multiplicidad de alícuotas incrementa aún más la no neutralidad del impuesto y aumenta los incentivos a evadir y eludir el impuesto.

La recaudación del impuesto se ha incrementado sensiblemente producto de sucesivas reformas tributarias que han aumentado la presión fiscal sobre el comercio, los servicios y el sector financiero (ver Tabla 7 del Anexo).³

4. Análisis del impuesto a las ventas finales

En los análisis más simplificados se supone que impuesto a las ventas finales (IVF) a tasa uniforme es neutral desde el punto de vista económico, o sea, que no

-
3. La evolución del IIB lleva a recordar a Bunge: "Como la historia se repite, hubiéramos podido redactar este capítulo en términos doctrinarios generales. Pero hemos considerado que habría resultado más sugerente hacerlo manteniendo el carácter ACTUAL ...con el fin de hacer más claro el concepto sobre el peligro del inveterado sistema de más impuestos para cubrir déficit, más gastos para evitar los superávits de los años de prosperidad, nuevos déficits ante las nuevas crisis y ...nuevamente nuevos impuestos para cubrirlos; y así sucesivamente, con peligro de la estrangulación de la economía nacional y de una reacción social". (Alejandro Bunge, *La nueva Argentina*, Ed. Kraft, Buenos Aires, 1940, Cap. XVIII; Las cursivas en mayúsculas y los puntos suspensivos que le siguen no son del original); y recordar que la alícuota general del IIB pasó del 0,4% en el momento de su creación a alrededor del 4% en la actualidad.

alteraría el costo económico relativo de los bienes. El argumento no es válido ya que omite considerar que el precio de los bienes finales tiene incorporado impuestos sobre los bienes intermedios y bienes de capital usados para su producción.

La no neutralidad surge también de las exenciones, alícuotas diferenciales, diferentes tasas de evasión entre los sectores productivos. Además puede ocurrir que se gravan indebidamente ventas de insumos intermedios como si fueran un bien final (puede resultar difícil identificar si un bien tiene un destino final o es un bien intermedio).

El IVF también dificulta la administración tributaria al que tener que controlar a los contribuyentes en la etapa final, situación que se agrava en el caso de los pequeños contribuyentes.

Por otra parte, la imposición a los bienes donde finalmente se consumen puede discriminar contra las provincias donde estos se producen ya que no recuperan el costo de los bienes ofrecidos a las empresas.

La conclusión es que el impuesto a las IVF no es neutral y comparte esa propiedad con el IIB. Lo que puede ocurrir es que la distorsión sea menor pero es un punto a analizar empíricamente. El impuesto a las IVF comparte el resto de las críticas del IIB.

5. Análisis del IVA subnacional

El IVA provincial aparece como una alternativa para solucionar los problemas asociados a un impuesto en cascada como IIB. Sin embargo, también surgen inconvenientes vinculados a su implementación. Si el comercio interprovincial está gravado, se deberían reembolsar los créditos fiscales entre jurisdicciones. La provincia consumidora debería compensar a las empresas por todo el crédito pagado en otras jurisdicciones. Esto dispara un mecanismo de compensaciones (clearing) que en periodos de estrechez fiscal pueden ser de dudoso cumplimiento y difícil control.

Si el comercio interprovincial no estuviera gravado, el “fraude fiscal del carrusel” (carousel fraud) que ha afectado a la Comunidad Europea sería la preocupación relevante (compraventa de facturas falsas para justificar créditos fiscales).

Si se lo legisla como una alícuota provincial sobre el IVA nacional surgirán, más temprano que tarde, los problemas del reparto de la recaudación similares a

los de la coparticipación de impuestos.

Desde el punto de vista de la política económica, el reemplazo del IIB por un IVA subnacional, traería aparejado además los inconvenientes derivados de redistribuciones de ingresos fiscales entre provincias (ganadoras vs perdedoras) lo que obligaría a algún mecanismo de compensación con los problemas ya indicados.

Los problemas mencionados se agravan si cada provincia establece alícuotas distintas del gravamen.

Si es un IVA tipo consumo, no están gravadas las exportaciones y están gravadas las importaciones; se lo considera un aspecto favorable ya que mejora la posición competitiva. Por otro lado, es objetable que no recupere el costo de los insumos públicos ofrecidos a los productores que los incentivarán a sobreutilizarlos.

El IVA provincial puede ser no neutral por la misma razón que el IVF (exenciones, alícuotas diferenciales, evasión diferencial por actividades, etc.).

Los efectos sobre la equidad son similares a los del IIB y IVF.

En principio puede señalarse que el IVA respetaría la autonomía provincial en el caso que la recaudación la realice este nivel de gobierno. Los resultados son muy diferentes si el IVA lo recauda el gobierno nacional con una sobretasa para las provincias.

6. El nuevo Impuesto a las Ventas Netas (IVN)

El BVT (Business Value Tax propuesto por Bird, 2014, que se denominará **Impuesto a las Ventas Netas, IVN**) grava los factores de producción empleados por la firma, calculado sobre la base de los registros contables, a una alícuota impositiva uniforme. Es decir, es el resultado de gravar las ventas menos las compras realizadas a otras empresas, que es una definición de valor agregado.

Este IVN tiene la ventaja de crecer con la actividad económica y ser una fuente de recaudación simple de administrar.

El impuesto se ha implementado, con variantes, en Hungría, Francia, Japón, Italia, y en los estados de Texas, Hampshire y Michigan en USA. (Bird, 2014).

A diferencia del IVA provincial que en general se propone (y del IVA nacional) es un impuesto que se cobra en origen. El fundamento económico es claro (ver Porto, 2017): si el gobierno provincial le provee bienes a las empresas es necesario

que las empresas se hagan cargo del costo (principio del beneficio). Un ejemplo simple es el siguiente: supóngase una jurisdicción A que provee insumos a las empresas de su jurisdicción pero no les cobra impuestos en origen, quedando el financiamiento del presupuesto a cargo de sus consumidores; el bien se vende en su totalidad en la jurisdicción B que aplica un IVF o un IVA consumo con el que puede financiar parcialmente los bienes destinados a las familias. Las empresas de A no utilizarán la combinación eficiente de insumos dado que el insumo público no lo pagan. Los consumidores de A subsidian a los de B.

El IVN (BVT) tiene diferencias con un IVA subnacional (Bird, 2014):

- 1- Está calculado sobre una base contable a diferencia del sistema de débitos y créditos del IVA;
- 2- Grava la actividad económica y no las ventas finales;
- 3- Es un impuesto a los ingresos netos de compras de insumos intermedios, más que al consumo final;
- 4- Se aplica a todas las actividades económicas, sin exenciones. En realidad, como recupera el costo de bienes provistos por el gobierno debería tener una aplicación general, tanto a actividades lucrativas como no lucrativas, incluidas las de los gobiernos para que los cálculos de costos sean los económicamente relevantes;
- 5- IVN (BVT) un gravamen en origen versus un IVA diseñado en general como destino;
- 6- Tiene algún grado de no neutralidad pero menor que IIB e IVF.

7. Análisis comparativo de los impuestos

Los impuestos considerados se presentan en la Tabla 1:

Tabla 1. Análisis comparativo de impuestos

Impuesto	Características
Ingresos Brutos	Grava todas las ventas brutas en todas las etapas. Las transacciones interjurisdiccionales se encuentran administradas por el Convenio Multilateral. Recae sobre la producción y el consumo.
Ventas finales	Grava las ventas realizadas solo en la etapa final.
IVA Provincial (destino)	Grava el valor agregado en destino. Recae sobre el consumo. Se recauda por un sistema de débitos y créditos.
IVN	Grava las ventas brutas menos las compras realizadas a otras empresas. Se recauda en una función de la información contable de la empresa.

Las principales características se resumen en la Tabla 2:

Tabla 2. Principales características de los impuestos considerados

Características	IVA	IVN	IIB	Ventas Finales
Impacto en la eficiencia asignativa (cambio en precios relativos de los bienes).	Bajo. Puede ser alto con alícuotas diferentes y exenciones.	Bajo. Puede ser alto con alícuotas diferentes y exenciones.	Alto. Discrimina entre estructuras productivas diferentes.	Bajo. Puede ser alto si arrastra otros impuestos en la estructura de costos.
Impacto en la competitividad	No grava las exportaciones.	Grava las exportaciones. Como grava en origen, puede desalentar la radicación de firmas.	Grava las exportaciones. Como grava en origen, puede desalentar la radicación de firmas.	No grava las exportaciones.
Administración tributaria	Más costoso que IIB e IVN.	Costo similar a IIB, y menos costoso que IVA.	Relativamente bajo. Menos costoso que ventas finales.	Muy costosa.
Costo de cumplimiento	Mediano impacto. El sistema de créditos y débitos puede aumentar los costos de cumplimiento (pueden acumularse los créditos fiscales).	Bajo impacto.	Bajo impacto. Pero se complica con los regímenes de retenciones y percepciones.	Bajo impacto.

Tabla 2. Principales características de los impuestos considerados

continuación

Características	IVA	IVN	IIIB	Ventas Finales
Equidad (1)	Incierto.	Incierto.	Incierto.	Incierto.
Transparencia	Ocultos.	Ocultos.	Ocultos.	Relativamente más visible.
Autonomía provincial	Depende de la instrumentación del impuesto.	Alta.	Alta.	Alta.
Evasión	La diferenciación de alícuotas y los regímenes especiales y promocionales aumentan la evasión.	La diferenciación de alícuotas y los regímenes especiales y promocionales aumentan la evasión.	La diferenciación de alícuotas y los regímenes especiales y promocionales aumentan la evasión.	Alta, debido a la atomización del sector de ventas finales.

(1) En general la bibliografía indica que los impuestos al consumo son regresivos cuando el indicador de bienestar es el ingreso corriente y adquieren mayor proporcionalidad cuando el indicador de bienestar es el ingreso permanente aproximado por el consumo corriente (Gasparini, 1998., Fernandez Felices, Guardarucci y Puig, 2014).

8. De la teoría a la práctica

Para analizar los efectos de las distintas formas de imposición sobre la estructura de producción y recaudación se supone una empresa con un horizonte temporal de 3 años y una inversión inicial al principio del período con una vida útil también de 3 años. El productor compra insumos, contrata asalariados, utiliza capital y le queda un beneficio, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Ejercicio sobre una estructura productiva

	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Acumulado
Valor de la producción		161,9	161,9	161,9	
insumos		50,0	50,0	50,0	
salarios		80,0	80,0	80,0	
amortización		11,9	11,9	11,9	
beneficios		20,0	20,0	20,0	
valor agregado		100,0	100,0	100,0	300,0
Inversión	36,0	0,0	0,0	0,0	

Suponiendo una alícuota del 1 %, en la Tabla 4 se simulan los efectos sobre la recaudación de los impuestos señalados. El detalle para cada impuesto se expone en la Tabla 9 del Anexo.

Tabla 4. Resultados en términos de recaudación de impuestos alternativos

Recaudación	Año 1	Año 2	Año 3	Acumulado
IVA	0.8	1.1	1.1	3.0
IVN	1.0	1.0	1.0	3.0
IVN sin deducir amortización	1.1	1.1	1.1	3.4
IIBB	1.6	1.6	1.6	4.9

NOTA: en el caso del IVA, se supone que los créditos fiscales de la inversión pueden deducirse en el primer año.

Como puede observarse el IIB es el impuesto que permite obtener mayor recaudación con todos los problemas ya señalados (la comparación se realiza sin tener en cuenta posibles diferenciales de evasión entre los impuestos). La recaudación esperada del IVN es similar al IVA (o ventas finales) y algo superior si no se permite deducir la amortización de las inversiones (en la Tabla 9 del Anexo se presenta los efectos de la imposición en la cadena de producción).

El ejercicio de reemplazar IIB por IVN tendría implicancias prácticas relevantes. Para observarlas se parte de la estructura impositiva del IIB en la provincia de Buenos Aires para un año dado (2014).

Luego, se estima la recaudación por sectores si se implementara un impuesto sobre el IVN.

Como puede observarse en la Tabla 5, la sustitución del IIB por un IVN (similar a una imposición sobre el valor agregado) aumentaría la participación en el impuesto de los sectores primarios, la industria y los servicios; reduciéndose la carga fiscal sobre el comercio y la intermediación financiera.⁴

4. Este resultado se desprende de aplicar una alícuota sobre el valor agregado de cada sector productivo tal que recaude lo mismo que IIB. Esta alícuota estaría en el orden del 7%.

La estructura relativa por sectores del IVN estimada a 2014 se diferencia sensiblemente de la observada para IIB en el mismo año. Sin embargo, tiende a aproximarse a la estructura que presentaba IIB en 1978, cuando el diseño alicuotario era menos complejo (ver Tabla 8 del Anexo).

**Tabla 5. Ejercicio de sustitución de IIB por IVN.
Aplicación a la estructura tributaria de la provincia de Buenos Aires
(2014)**

Sector	Participación de IIB por sectores	Participación de IVN por sectores
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2%	5%
Pesca y servicios conexos	0%	0%
Explotación de minas y canteras	0%	0%
Industria manufacturera	19%	32%
Construcción	5%	6%
Comercio al por mayor y menor	43%	15%
Servicios	22%	38%
Intermediación financiera	8%	3%
Total	100%	100%

9. Conclusiones

En este trabajo se evalúan alternativas de imposición subnacional que superen las ineficiencias del IIB. Los dos candidatos a reemplazarlo que han merecido la mayor atención son el impuesto a las ventas finales (IVF) y el IVA provincial. Se los presentan como alternativas que superan la no neutralidad económica del IIB.

Se ha demostrado en este trabajo que IVF e IVA, al gravar según el principio de destino, pueden originar que las provincias que proveen insumos públicos a las empresas no recuperen sus costos.

Esto generaría incentivos para que las empresas no utilicen la combinación eficiente de insumos ya que los seleccionarían como si el precio fuera cero; por otro

lado, originaría una redistribución de ingresos entre consumidores de las distintas provincias sin ningún fundamento de equidad.

El IVF no es neutral desde el punto de vista económico, propiedad que suele adjudicársele. El argumento no es válido ya que omite considerar que el precio de los bienes finales tiene incorporado impuestos sobre los bienes intermedios, salarios y bienes de capital usados para su producción. Lo mismo ocurre con el IVA aunque en menor magnitud.

Se sugiere como alternativa superadora el impuesto a las ventas netas (IVN) propuesto por Bird (2014, con el nombre de Business Value Tax, BVT). La base imponible se define como:

Ingresos Brutos menos compras a otras empresas menos depreciación de los bienes de capital = remuneraciones del trabajo más remuneración neta del capital.

Se basa en el principio de origen de modo de recuperar el costo de los insumos públicos provistos; de esa forma constituye una señal para que las empresas utilicen la cantidad eficiente. El IVN debe establecerse sobre una base amplia comprendiendo las exportaciones y, según el diseño, la inversión. No grava las importaciones pues no tiene incorporados los insumos públicos. Tiene un elemento de no neutralidad que, como en el caso del IVA, es inferior al de IVF e IIB.

El IVN comparte con el IIB la relativa facilidad de administración para el contribuyente y la oficina recaudadora. El IVF es de mayor dificultad de fiscalización. El IVA se ubica en un nivel intermedio.

Una de las propiedades de un “buen” impuesto es la facilidad y simplicidad de modo de minimizar los costos de administración y alentar el pago voluntario de los contribuyentes. Estos costos son de dos tipos: los costos directos de las agencias de recaudación y los costos indirectos de los contribuyentes, que comprenden el tiempo y dinero gastado en recopilar información y completar la documentación y los pagos por el asesoramiento impositivo.

La alícuota debería ser uniforme y baja. Si las necesidades de recaudación requieren una alícuota mayor que la que recupera el costo de los insumos provistos (que debe ser calculado cuidadosamente) debería explicitarse en la Ley de creación un sendero anual de decrecimiento.

Cálculos preliminares sugieren que en la actualidad, incluyendo los saldos a favor de los contribuyentes debido al mecanismo administrativo de retenciones, la

relación entre impuesto y beneficio de las empresas es de 3 a 1.

El nuevo impuesto debería ser completamente general, incluyendo las entidades con y sin fines de lucro y también las personas. Este es un punto a analizar pues originaría fuertes resistencias políticas. La idea es aproximarse a la “conexión Wickselliana” (Bird and Slack, 2014) entre los 10 gastos y los recursos, especialmente en los gobiernos subnacionales. La “conexión” facilitará el control ciudadano sobre la cantidad, costo y calidad de los bienes provistos y tendrá efecto positivo sobre la “moral tributaria” entendida como disposición a pagar.

De considerarse valiosa la propuesta del IVN el paso siguiente es someterla a discusión de expertos en teoría impositiva y administración tributaria tanto del lado de los contribuyentes como de las oficinas recaudadoras.



Referencias

- Bird, R.M. (2010): “Subnational taxation in developing countries”, Policy Research Working Paper 5450, The World Bank.
- Bird, R.M. (2014): “A better local business tax: The BVT”, IMFG Papers on Municipal finance and governance, N° 18, University of Toronto.
- Bird, R.M. and E. Slack (2014): “Local taxes and local expenditures in developing countries: strengthening the Wicksellian connection”, Public Administration and Development.
- Bunge, A. E. Una Nueva Argentina, Ed. Hyspamerica, Madrid, 1984. Reedición de la publicación de 1940, Ed. Kraft, Buenos Aires.
- Ebel, R.D, L. Luna and M.N. Murray (2016): “State general business taxation one more time: CIT, GRT, or VAT”, National Tax Journal, Vol. 69, N° 4.
- Fox, W.F, L. Luna and M.N. Murray (2007): “Emerging State business tax policy: More of the same, of fundamental change”, Taxanalysts, State Tax Notes.
- Kuo, Ch.,T. McGirr and S.N. Poddar (1988): “Measuring the non-neutralities of sales and excise taxes in Canada”, en Canadian Tax Journal, May-June.
- M. Feldstein (1977): “How big should government be? National Tax Journal, Vol. 3.
- Mikesell, J.L. (2007): “Gross receipts taxes in State government finances: A review of their history and performance”, Background Paper N° 53, Tax Foundation.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1981): “Política Tributaria Provincial: El caso del Impuesto a los Ingresos Brutos”. Serie Cuadernos N° 33. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Oakland W.H. and W.A. Testa (1996): “State-local business taxation and the benefit principle”, Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago, pp.2-19.
- Oates, W.E. and R.M. Schwab (1988): “Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing”, Journal of Public Economics, Vol. 35.
- Pogue, T (2007): “The gross receipts tax: a new approach to business taxation?”, National Tax Journal, Vol. LX, N° 4, pp.799-819.

Porto, A, M, M. Garriga y W. Rosales (2014): “Impuesto a los Ingresos Brutos: “Ave Fénix” de la estructura tributaria subnacional”, Estudios Económicos, Vol, 31, N° 62, Universidad Nacional del Sur.

Porto, A. (2002): Microeconomía y Federalismo Fiscal, Edulp, La Plata, Cap. XIII.

Porto, A. (2017): “Impuestos sobre la producción. Aportes para la discusión de la reforma tributaria”, capítulo 5 de este volumen.

State and Local Tax Services, Nevada (2015): Nevada enacts Commerce Tax effective July, 1, 2015.12.

Testa, W,H and Mattoon (2007): "Is There a Role for Gross Receipts Taxation?". National Tax Journal. Volumen VL, N° 4.13.



10. Anexo

**Tabla 6. Recaudación total de Ingresos Brutos (millones de \$ corrientes) y participación de los agentes de recaudación en el impuesto (%).
Provincia de Buenos Aires**

Año	Recaudación total	Agentes de recaudación sobre el total
1999	2,099.4	28.0
2000	2,036.2	40.5
2001	1,787.3	38.8
2002	2,090.3	45.0
2003	3,112.3	46.8
2004	4,139.0	53.1
2005	5,120.6	56.4
2006	6,497.5	59.4
2007	8,506.3	63.3
2008	12,553.8	70.1
2009	15,420.2	81.5
2010	19,673.3	83.2
2011	33,441.7	81.2
2012	33,441.7	79.1
2013	49,677.2	79.5
2014	67,132.3	79.4
2015	87,517.1	80.4

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Tabla 7. Evolución de la estructura del IIB entre 1978 y 2014

Categoría	Base imponible			Alicuotas implícitas			Recaudación		
	1978	2014	Var%	1978	2014	Var%	1978	2014	Var%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura.	19.4	6.0	-68.8	1.6	1.2	-22.4	14.5	2.4	-83.3
Pesca.	0.3	0.1	-66.6	2.2	0.7	-67.0	0.3	0.0	-92.4
Explotación de minas y canteras.	4.3	0.5	-88.9	2.2	2.5	15.8	4.5	0.4	-91.1
Industria manufacturera.	44.8	31.9	-28.9	2.2	1.8	-16.3	46.2	19.0	-58.9
Construcción.	2.0	3.8	93.3	2.2	3.9	78.6	2.0	4.9	138.7
Comercio (mayorista y minorista).	16.6	34.0	104.7	2.2	3.9	80.4	17.0	43.4	155.3
Servicios (*)	11.0	20.1	82.4	2.4	3.3	38.1	12.5	21.7	74.2
Intermediación financiera	1.6	3.6	127.0	4.0	7.0	75.7	2.9	8.1	175.8
Promedio	100	100		2.1	3.1		100	100	

(*) incluye servicios varios no financieros, tales como hotelería, restaurantes, transporte, comunicaciones, inmobiliarios, alquileres, entre otros.

Fuente: elaboración propia en base a Núñez Miñana y Porto (1981) e información del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Tabla 8. Comparación de estructuras impositivas IIB vs IVN (1978-2014). Participación porcentual

Sector	1978 (IIB)	2014 (IIB)	2014 (IVN)
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	14.5	2.0	4.9
Pesca	0.3	0.0	0.1
Explotación de minas y canteras	4.5	0.4	0.1
Industria manufacturera	46.2	19.2	32.0
Construcción	2.0	5.1	6.3
Comercio (mayorista y minorista)	17.0	42.8	15.3
Servicios	12.5	22.1	38.4
Intermediación financiera	2.9	8.4	2.9
Promedio	100	100	100

Tabla 9. Simulación de las distintas alternativas de imposición en la cadena de producción y la recaudación

IVA					
alicuota	1%				
	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Acumulado
Valor de la producción		161,9	161,9	161,9	
insumos		50,0	50,0	50,0	
salarios		80,0	80,0	80,0	
amortización		11,9	11,9	11,9	
beneficios		20,0	20,0	20,0	
valor agregado		100,0	100,0	100,0	300,0
Inversión	36,0	0,0	0,0	0,0	
débitos	0,0	1,6	1,6	1,6	
créditos	0,4	0,5	0,5	0,5	
IVA a pagar del ej.	-0,4	1,1	1,1	1,1	3,0
IVA a pagar total	-0,4	0,8	1,1	1,1	3,0
Precio final con IVA		163,5	161,9	161,9	
IVA total					3,0
IVN (impuesto a las ventas netas)					
Base imponible:		100,0	100,0	100,0	
Ventas		161,9	161,9	161,9	
- Insumos		50,0	50,0	50,0	
- amortización		11,9	11,9	11,9	
Impuesto determinado		1,0	1,0	1,0	3,0
IVN sin deducir inversiones					
Base imponible:		111,9	111,9	111,9	
Ventas		161,9	161,9	161,9	
- Insumos		50,0	50,0	50,0	
- amortización					
Impuesto determinado		1,1	1,1	1,1	3,4
Ingresos brutos					
Base imponible:		161,9	161,9	161,9	
Ventas		161,9	161,9	161,9	
Impuesto determinado		1,6	1,6	1,6	4,9

IMPUESTOS SUBNACIONALES

Revisión de argumentos sobre la distorsión del impuesto a los Ingresos Brutos

Alberto Porto (UNLP y ANCE).

Julio 2018

Como la historia se repite, esta nota pudo haber sido escrita en distintos momentos del tiempo en el último medio siglo, con la misma actualidad. De hecho, en sustancia, reitera parcialmente lo escrito en 1984¹, cuando se asistió al segundo intento de transformación/eliminación del impuesto sobre los ingresos brutos (IIB). El primero fue la eliminación en 1975 (se reestableció en 1976), el tercero en 1993 y el cuarto actualmente con el Consenso Fiscal de 2017.

Las principales críticas al IIB se deben a la superioridad desde el punto de vista económico de otros impuestos sobre la producción y el consumo como el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto a las ventas finales (IVF). En este trabajo se presentan y evalúan los principales argumentos.

Comparando dos bienes cuyos procesos productivos tienen diferente importancia en cuanto al valor agregado en cada una de las etapas de la producción (p.ej. bienes con valor agregado fundamentalmente en etapas tempranas vs bienes con valor agregado fundamentalmente en etapas tardías), se puede demostrar, bajo la hipótesis de traslación total hacia adelante del impuesto pagado en cada etapa, que el IIB provoca un cambio de precios relativos finales de los bienes, aumentando aquellos que agregan valor en las etapas tempranas; en las mismas condiciones el IVA mantiene sin cambios los precios relativos finales de los bienes. En consecuencia, el IIB es inferior al IVA ya que introduce una distorsión de precios relati-

-
1. "Análisis del Sistema Tributario de la provincia de Buenos Aires", H. Nuñez Miñana y A. Porto (1984) del que sólo conservo el resumen final ya que los estudios detallados fueron presa de la inundación en La Plata de 2013. En ese trabajo se consideran distintos aspectos del IIB no incorporados en esta nota (piramidación, impuesto sobre impuesto, efectos sobre la inversión y las exportaciones, etc).

vos generando un costo de eficiencia o “carga excedente”². Este argumento es utilizado para proponer la sustitución del IIB por el IVA o el IVF.

El argumento debe ser analizado cuidadosamente cuando se pasa de comparaciones teóricas a propuestas concretas de política fiscal.

(i) Un primer aspecto a considerar es que el argumento es válido bajo condiciones restrictivas: competencia perfecta en todos los mercados de bienes y factores, libre movilidad de factores, ausencia de externalidades, etc. En el mundo real, la comparación debe realizarse en contextos en los que existen distorsiones ocasionadas por restricciones de distinto tipo que impiden llegar al óptimo social. Por lo tanto el caso debe evaluarse en situaciones de “second best”. Si el “primer mejor” (“first best”) no es alcanzable debido a ciertas restricciones, no hay garantía de que una medida aislada (en este caso la sustitución del IIB por el IVA o IVF) permita acercarse, en lugar de alejarse, de ese primer mejor. El problema así planteado no tiene una solución general y dependerá, en cada caso concreto, de las distorsiones preexistentes³;

(ii) En segundo lugar es importante la especificación completa de las alternativas: en el mundo real el IVA no es completamente general abarcando a todas las actividades, sea por razones legales o de evasión diferencial entre sectores, que originan cambios en los precios relativos finales. Por lo tanto el argumento abstracto debe ser calificado para el caso concreto: el paso del IIB al IVA podría mejorar ciertos precios relativos pero simultáneamente empeorar otros de modo que se trata de una situación de “second best” en la que no se puede formular un resultado general⁴;

2. La distorsión existe si el precio relativo se aparta de los costos relativos. Si el impuesto aumenta el costo de todos los bienes en la misma proporción no existe distorsión. Si los impuestos aumentan los costos de los bienes en forma diferente debido a la distinta utilización de insumos públicos, tampoco existe distorsión.
3. La teoría el second best enseña que no hay forma de juzgar a priori una situación en la que algunas de las condiciones de Pareto no se cumplen. Una situación en la que se cumplen más condiciones, pero no todas, no es necesariamente superior a otra en la que no se cumplen algunas o ninguna.
4. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda de la Nación la pérdida de recaudación del IVA debida a tratamientos diferenciales (alícuotas, exenciones, etc) alcanzó en 2017 al 1,35 del PIB y al 18,1% de la recaudación. El IIB no está exento de esta fuente de ineficiencia ya que en 2017 (presupuesto) la pérdida de recaudación por tratamientos diferenciales fue equivalente al 10,5% de la recaudación.

(iii) Un tercer aspecto a considerar se refiere a la importancia relativa de las distorsiones. La distorsión en los impuestos a la producción y al consumo surge del apartamiento de los precios relativos finales de los bienes con respecto a los costos relativos. Como ejemplo supóngase dos bienes y que cada bien tiene tres etapas productivas, siendo el valor agregado en cada etapa igual a VA_{ij} en el que $i = 1, 2$, son bienes y $j = 1, 2, 3$ son las etapas productivas. En cada etapa se aplica un impuesto sobre el precio final igual a t , siendo en consecuencia $k = 1/(1 - t)$ la alícuota resultante sobre el valor agregado⁵. En el caso del IIB se gravan en forma acumulativa todas las etapas de modo que el precio final resultante es

$$P_1 = k^3 \cdot VA_{11} + k^2 \cdot VA_{12} + k \cdot VA_{13} \quad (1)$$

$$P_2 = k^3 \cdot VA_{21} + k^2 \cdot VA_{22} + k \cdot VA_{23} \quad (2)$$

En el IVA la relación viene dada por

$$P_1/P_2 = k \cdot VA_1/VA_2 \quad (3)$$

En el IVA si la alícuota k se aplica por igual a los dos bienes no existe distorsión ya que el precio relativo es igual al costo relativo.

En el IIB si k es igual entre bienes y en todas las etapas⁶, no hay distorsión solo en el caso en que el valor agregado en cada etapa sea el mismo para los dos bienes. Si difieren, la distorsión depende del grado de diferenciación en la incorporación de valor agregado en cada etapa y del nivel de la alícuota^{7,8};

-
5. Siendo P el precio de un bien y t la alícuota sobre el precio resulta $P = VA + P \cdot t$ de modo que puede reescribirse $P = (1 / (1 - t)) \cdot VA$; $P = k \cdot VA$
 6. La alícuota uniforme para todas las etapas y todos los bienes es un requisito para que no exista distorsión, excepto cuando la diferencia de alícuotas se origina en diferente utilización de insumos públicos.
 7. En un caso más general la distorsión en el IIB resultará mayor cuanto mayor sea la diferencia en el número de etapas, más asimétrica la estructura del valor agregado y mayor la alícuota.
 8. Tanto en el IVA como en el IVF si en cada etapa se pagan impuestos por distintos conceptos (sobre energía, combustibles, transporte, etc) se originará una diferencia entre el precio relativo y el costo relativo de los bienes similar al del caso del IIB, en las mismas condiciones. Por ejemplo, para un bien cuyo precio es P , que tiene tres etapas productivas en las que se agrega VA_j ($j = 1, 2, 3$), si en cada etapa se pagan impuestos internos u otros con alícuota r y el consumo final se grava con la alícuota k se tendrá que $P = (r \cdot SVA_j)k$ y el efecto de acumulación de impuestos existe como en el caso del IIB.

iv) Un ejemplo numérico permite fijar órdenes de magnitud de la tasa de distorsión definida como $d = (P_1/P_2)/(VA_1/VA_2)$, o sea, como la relación entre el precio relativo y el costo relativo de los bienes. Se suponen dos bienes, cada uno con tres etapas: el bien 1 agrega el 60% del valor agregado en la primera etapa, el 25% en la segunda y el 15% en la tercera, mientras que el bien 2 lo hace 15%, 25% y 60%, respectivamente. Existe de ese modo una diferencia sustancial en la estructura relativa del valor agregado en cada etapa para cada bien. Con la alícuota general del 3,5% del IIB de la provincia de Buenos Aires, la consecuencia del impuesto es generar una distorsión del 3,1%, es decir, el precio relativo se aparta 3,1% del costo relativo de los bienes⁹. La conclusión es que la distorsión es numéricamente pequeña.

El IVA, en su aplicación en el mundo real, también produce distorsiones en la asignación de recursos:

1. En el IVA existen tasas diferenciales del 21% y el 10,5% que implican una distorsión igual al 9,5%;
2. Algunos bienes están exentos de modo que la alícuota es cero y la distorsión es en ese caso igual al 21%;
3. La discrepancia en el grado de evasión genera también distorsiones en el impuesto.

En la comparación del orden de magnitud de las distorsiones del IIB y el IVA, en los ejemplos comentados, debe tenerse en cuenta la diferencia de alícuotas que es relativamente baja en el IIB (3,5%) versus el 21% en el IVA.

Los desarrollos anteriores se refieren únicamente a la distorsión precio relativo/costo relativo del IIB y del IVA. Existen otros aspectos a considerar al plantear la sustitución/eliminación del IIB. Por ejemplo, el impacto sobre la autonomía tributaria provincial. Otra cuestión es si la multiplicación de la alícuota general por 8,75 entre 1948 y 2017 (al pasar del 0,4% al 3,5%) fue acompañada por un aumento similar en la cantidad y calidad de los bienes públicos provinciales (educación, salud, seguridad, justicia, etc). Finalmente el trabajo no justifica el IIB con

9. Al momento de implantarse el impuesto en la provincia de Buenos Aires con el nombre de Actividades Lucrativas la alícuota general era del 0,4% y la distorsión resultante con el ejemplo del texto era de 0,039%; en 1981 la alícuota del IIB era del 2,2% y la distorsión del 2%.

su estructura actual sino que sugiere reconsiderar las deficiencias con un enfoque más general que el usual en la propuesta de una alternativa que se considera puede representar una mejora marginal.¹⁰



10. Ver Documentos de Trabajo N° 112 y 113 del Departamento de Economía, FCE, UNLP.

ANEXO

En este Anexo se comparan la recaudación y el precio de los bienes resultantes con los impuestos a los ingresos brutos, valor agregado, ventas finales y ventas netas.

1. Impuesto a los ingresos brutos provincial

La recaudación en cada provincia (etapa) viene dada por

$$R_1^{IB} = Y_1 \cdot r$$

$$R_2^{IB} = \{Y_1(1+r) + Y_2\} \cdot r$$

$$R_3^{IB} = \{Y_1 \cdot (1+r)^2 + Y_2(1+r) + Y_3\} \cdot r$$

donde R_i es la recaudación en la etapa i ; r es la alícuota sobre el ingreso bruto Y_i en cada etapa.

Principales características: Se grava según el principio de origen (de esa forma cada jurisdicción recupera el costo de los servicios públicos provistos si se aplica el principio del beneficio), respeta la autonomía provincial, es un impuesto multi-fásico acumulativo.

La recaudación total es

$$REC_{TOT}^{IB} = \{(Y_1 + Y_2 + Y_3) + (Y_1 + Y_2) \cdot (1+r) + Y_1 \cdot (1+r)^2\} \cdot r$$

que muestra con claridad que a mayor número de etapas y mayor alícuota mayor es la recaudación; y que el efecto acumulativo es mayor para los bienes que incorporan mayores insumos y valor agregado en las primeras etapas. Como se verá este efecto no aparece en el impuesto a las ventas finales (IVF) ni en el impuesto al valor agregado (IVA). Grava las exportaciones, las inversiones y las importaciones.

Precio final del bien es

$$P = k^3 \cdot Y_1 + k^2 \cdot Y_2 + k \cdot Y_3;$$

donde $k = 1/(1-r)$, siendo r es la alícuota del impuesto aplicable sobre el precio de venta. Como ocurre con la recaudación total, el precio resulta mayor para los bienes con más número de etapas, con la alícuota más alta y con mayor incorporación de insumo intermedios y valor agregado en las etapas tempranas.

1. IMPUESTOS NACIONAL AL VALOR AGREGADO (VA)

Las expresiones para el IVA nacional son

$$R^{IVANAC} = S VA_i r$$

En este impuesto se aplica el principio de destino. La recaudación total se reparte entre las Jurisdicciones según la Ley de coparticipación con criterios que reflejan variables económicas y políticas que pueden significar que las provincias reciban más o menos que el costo de los servicios provistos en su jurisdicción. Limita la autonomía provincial. En el IVA consumo como el argentino no grava las exportaciones ni la inversión y grava las importaciones.

$$\text{Precio total} = SII_i + (S VA_i)(1 + r)$$

II_i Y VA_i son los insumos intermedios y el valor agregado en cada etapa. Los insumos intermedios (II) no están sujetos a impuesto, pero forman parte del precio final. No hay efecto de acumulación de impuestos.

2. IMPUESTO A LAS VENTAS FINALES

$$R^{IVF} = S (VA_i + II_i) r; II_i = \text{pueden ser todos o algunos insumos intermedios}$$

Grava según el principio de destino de modo que la provincia que brindó servicios en origen no recupera los costos. Concentra la recaudación en la provincia de destino de los bienes provocando redistribuciones de ingresos interprovinciales que pueden no estar justificadas (por no permitir recuperar el costo de los bienes ofrecidos en origen y porque el consumo puede estar concentrado en las regiones más ricas).

$$\text{Precio final del bien} = S (VA_i + II_i) (1 + r)$$

A diferencia del IVA grava insumos intermedios que pueden tener incorporados impuestos con lo que se acumularán (ya que los insumos están gravados con impuestos varios, p.ej. a los combustibles y la energía, al transporte y otros).

3. IMPUESTO A LAS VENTAS NETAS

Las expresiones para la recaudación son

$$R_i^{IVN} = (Y_i - II_i) r = VA_i r$$

$$R_2^{IVN} = (Y_2 - Y_1 - II_2) \cdot r = VA_2 \cdot r$$

$$R_3^{IVN} = (Y_3 - Y_2 - II_3) \cdot r = VA_3 \cdot r$$

$$R_{TOTAL}^{IVN} = R^{IVF} = S(VA_i) \cdot r$$

El impuesto se aplica según el principio de origen. En este caso simple es igual al IVA, pero cambiando de destino a origen. No importa donde se consume el bien. Grava las exportaciones y la inversión y no grava las importaciones; el fundamento es que se grava para recuperar el costo de los servicios provistos (principio del beneficio). No acumula impuestos sobre los bienes intermedios como en el caso del IVF. Respeta la autonomía provincial.

$$\text{Precio final del bien} = SIII_i + (SVA_i)(1 + r).$$



SEGUNDA PARTE



NOTAS



Nota sobre la enigmática evolución de la equivalencia económica argentino-sudamericana.

De los datos de Bunge (1922/23 y 1937/38) a los actuales¹

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas.)²

1. Indicador promedio de capacidad económica. Porcentaje de cada país en el total de América del Sur

Alejandro Bunge (1940) expresa en su libro *Una Nueva Argentina* (pág. 311 y siguientes), refiriéndose a conferencias dictadas en Universidades de los Estados Unidos en 1922:

“Una de ellas, pronunciada en ...versaba sobre la “Equivalencia económica argentino-sudamericana” y en ella nos referíamos a los hechos que ponían de manifiesto lo siguiente: que la capacidad económica de la Argentina equivalía a la de las demás naciones de la América del Sur sumadas. El asombro de los con-

1. Esta nota, sin pretensión de originalidad, agrega datos a la documentada pérdida de posición relativa de la Argentina a lo largo del tiempo. Es, en gran medida, producto de la casualidad. Cuando escribí el libro *Federalismo Fiscal. El Caso Argentino* (Instituto T. Di Tella, Ed. Tesis, 1990) consulté varios números de la *Revista de Economía Argentina* y el libro *La Nueva Argentina* de Alejandro Bunge. Quedé impresionado por lo erudito del contenido y por la cantidad y calidad de las estadísticas que luego utilicé para mi libro. La inundación de La Plata del 2 de abril de 2013 se llevó mi biblioteca y los materiales mencionados. En enero de 2016, caminando por Punta Mogotes (Mar del Plata) entré en una pequeña librería y encontré en oferta la reimpresión en tapa dura de *La Nueva Argentina* (1984) que obtuve por menos de 5 dólares. Volví a leerlo y quedé sorprendido por la “Equivalencia económica Argentina-Sudamericana” (págs. 311-324) que me planteó la inquietud de estudiar su evolución, que es el tema de esta nota.
2. Agradezco los comentarios de J.J. Llach y G.G. Porto y la excelente tarea de asistente de investigación de la Lic. Ivana Benzaquen.

currentes...nos mostró que se suponía, no solo que otro país de la América del Sur superaba a la Argentina, sino que la posición de ésta no difería mucho de las otras naciones sudamericanas.” (pág. 311).

La información elaborada por Bunge para 1922/23y 1937/38 se vuelca en la Tabla 1, columnas 1 y 2. La Argentina superaba los otros nueve países **sumados** en 1922/23; esa situación se mantuvo hasta 1927. “Desde entonces, la Argentina está perdiendo terreno con relación al conjunto de los demás países de la América del Sur” (pág. 312). En el promedio de los ocho índices tomados por Bunge para 1922/23 le correspondía a la Argentina el 51,8% del total versus el 48,2% de la suma de los otros nueve países; Brasil representaba el 26,3%. En 1937/38 la participación de la Argentina había disminuido al 45,3% (54,7% el resto); Brasil había aumentado al 30,3%.

La columna 3 de la Tabla 1 corresponde a 2013³ y es una clara evidencia del retroceso relativo de la Argentina: la participación en el índice compuesto disminuyó al 11,4%. Uruguay es el otro país que disminuye su participación relativa. Entre los años extremos se destacan los crecimientos en las participaciones de Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Chile aumenta su participación levemente.

Tabla 1. Equivalencia económica. Porcentajes de participación. Indicador compuesto. Promedio

Países	% sobre total América del Sur		
	1922 ??	1937 ??	2013 ??
Argentina	51.8	45.3	11.4
Otros nueve países	48.2	54.7	88.6
Brasil	26.3	30.3	45.1
Colombia	1.5	3.7	9.5
Chile	8.3	7.2	8.7
Bolivia	1.2	1.2	2.3
Ecuador	0.8	0.6	3.8
Paraguay	0.4	0.5	2.2
Perú	3.4	3.2	5.8
Venezuela	1.5	4.4	8.4
Uruguay	4.8	3.6	2.8

3. Circa 2013. Algunos de los indicadores corresponden a años entre 2009 y 2015.

(1) Valores de las exportaciones (USD), valores de las importaciones (USD), longitud de vías ferroviarias, transporte ferroviario de pasajeros, transporte ferroviario de cargas, automotres en circulación, n° de aparatos telefónicos, movimiento de correspondencia.

Fuente: Bunge (1940).

(2): IDEM que (1), más el consumo de petróleo (tn).

Fuente: Bunge (1940).

(3): Exportaciones (USD), importaciones (USD), transporte aéreo de pasajeros, n° de teléfonos fijos, n° de teléfonos móviles, usuarios de internet (% del total de la población), consumo de energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de WDI (World Development Indicators - World Bank). Circa 2013 (los indicadores parciales abarcan el período 2009-2015)

2. Indicador promedio per cápita. Índices: América del Sur = 100

Los datos utilizados por Bunge indican la participación absoluta de cada país en el indicador promedio. Una visión más clara se obtiene teniendo en cuenta los distintos tamaños de la población (Tabla 2) y el indicador per cápita resultante (Tabla 3 y Figura 1).

Tabla 2. Tamaños de la población.

Países	% sobre total América del Sur		
	1922	1938	2009
Argentina	15.04	16.21	10.48
Otros nueve países	84.96	83.79	89.52
Brasil	45.81	46.65	50.04
Colombia	10.50	10.28	11.66
Chile(1)	6.13	5.76	4.32
Bolivia	3.51	3.11	2.51
Ecuador	2.92	2.78	3.77
Paraguay	1.17	1.25	1.57
Perú	7.77	7.37	7.45
Venezuela	4.86	4.28	7.34
Uruguay	2.30	2.31	0.86

Fuente: Maddison-Project.

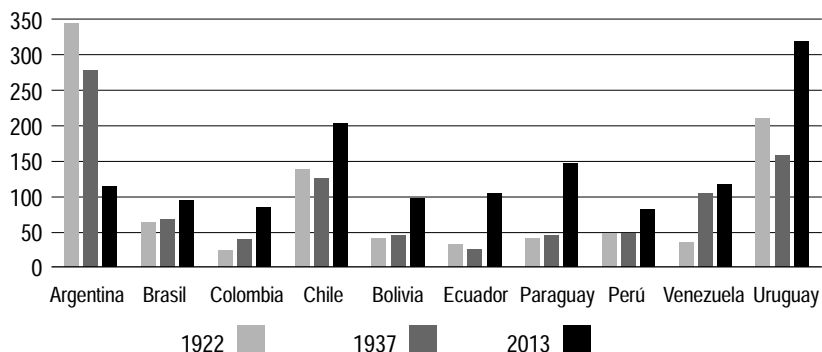
Tabla 3. Índices promedio América del Sur = 100

Países	Indicador compuesto per capita		
	1922	1937	2013
Argentina	344	279	109
Otros nueve países	57	65	99
Brasil	57	65	90
Colombia	14	36	82
Chile	135	125	201
Bolivia	34	39	93
Ecuador	27	22	100
Paraguay	34	40	143
Perú	44	43	78
Venezuela	31	103	114
Uruguay	209	156	320

Fuente: El indicador compuesto para 1922 y 1937 es el de Bunge; los datos de población para esos años son del Maddison-Project; los datos de 2013 son del World Bank.

La Argentina pasó de un valor per cápita superior en 244% al promedio del conjunto de países, al 9% superior. Es el único caso de disminución. El resto pasó de 43% inferior al promedio a sólo 1% inferior. Todos los países mejoraron su situación relativa, notando que con el indicador per cápita el caso de Uruguay se revierte con respecto al de la tabla 1.

Figura 1. Evolución del indicador compuesto per cápita



3. Producto Interno Bruto per cápita (PIB - Índices América del Sur = 100)

La disponibilidad de datos del Producto Interno Bruto (PIB) de los países permite contar con cálculos complementarios de los de Bunge. En la Tabla 4 se muestran los porcentajes de participación de cada país en el PIB de América del Sur para cada uno de los años seleccionados. Las participaciones son diferentes en magnitud a las del indicador compuesto de la Tabla 1 pero la evolución es similar.

Tabla 4. Participación de cada país en el PIB.⁴

PBI Países	% sobre el total de América del Sur		
	1922	1938	2010
Argentina	35,2	30,9	14,3
Otros nueve países	64,8	69,1	85,7
Brasil	29,8	27,9	45,8
Colombia	7,9	8,9	11,0
Chile	9,6	8,5	8,0
Bolivia	1,2	2,5	1,0
Ecuador	0,8	1,4	2,5
Paraguay	0,4	1,1	0,7
Perú	6,7	6,6	5,7
Venezuela	3,9	8,3	9,6
Uruguay	4,6	4,0	1,3
Total	100	100	100

Fuente: Maddison-Project.

La Tabla 5 y la Figura 2 confirman la pérdida de posición relativa de la Argentina en términos del producto interno bruto per cápita. En 1922 todos los países se encontraban con valores menores a los de la Argentina siendo los más próximos Uruguay (15% inferior) y Chile (33% inferior); en Brasil el valor era 72% inferior. En 2010 todos los países para los que se cuenta con información mejoraron su PIBpc relativo al de la Argentina; por ejemplo Brasil pasó de 72% inferior a 33% inferior, Colombia de 68% a 31%, y similarmente Ecuador y Perú; en Chile y Uruguay es superior en 35% y 12%.

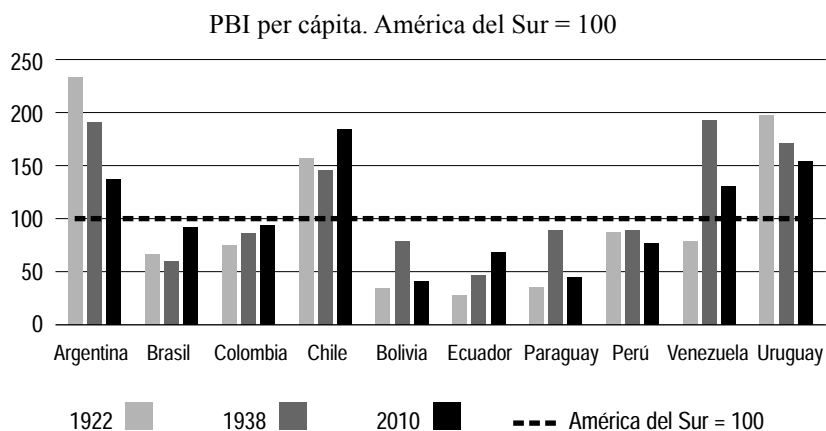
4. Para Bolivia y Paraguay no se dispone los datos del PIB en 1922. Se supuso que la participación porcentual era similar a la participación en el indicador compuesto de capacidad económica, expuesta en la Tabla 1.

Tabla 5. Producto Interno Bruto per cápita. América del Sur = 100⁵

Países	1922	1938	2010
Argentina	234	191	137
Otros nueve países	76	82	96
Brasil	65	60	92
Colombia	75	86	94
Chile	156	148	185
Bolivia	34	79	41
Ecuador	27	49	67
Paraguay	34	89	44
Perú	87	90	77
Venezuela	80	194	131
Uruguay	198	172	153
Total	100	100	100

Fuente: Maddison-Project.

Figura 2. Producto Interno Bruto per cápita.



Fuente: Maddison-Project.

5. Los PBI per cápita de 1938 para Bolivia y Paraguay están aproximado por los de 1945 y 1939, respectivamente. El PBI per cápita de Paraguay 2010 está aproximado por el de 2008.

4. Las expectativas y la realidad

La realidad muestra un claro contraste con las expectativas que había generado la economía argentina. Por ejemplo:

“Tierras son esas de donde salieron, a la voz de San Martín, unos puñados de hombres, a cruzar los Andes, postrar a ejército cuantioso y redimir a Chile; y los cruzaron, lo postraron y lo redimieron en veinticuatro días.

“Campanas haga iguales en la industria Buenos Aires, dignas de aquellas maravillosas y centáuricas que dieron apariencias de dioses a los hombres!

“Todo lo alcanzará Buenos Aires, que a tiempo supo exponerse a morir, por ser dueña de sí, y ahora sabe vivir cuerdamente, rica en ardientes corazonas y en mentes fértiles”. *Cita tomada de Díaz Alejandro y corresponde a José Martí, artículo en La América, Nueva York, 1883.*

“Todo crece, todo se desenvuelve y todo nos augura un porvenir de prosperidad grandioso”, *del Mensaje del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Dr. Dardo Rocha, a la Legislatura del 1º de Mayo de 1884.*

Frente a esas expectativas:

“La evolución de la economía argentina en el periodo que va desde las últimas décadas del siglo XIX hasta finales del XX ha sido desconcertante”, Cortés Conde (2005, Introducción).

“La “Argentina que no fue” es la que nunca pudo llevar al éxito un programa reformista moderno”, Llach, 1985, p.10.

“Ahora nos proponemos la compleja tarea de desentrañar las causas de nuestro síndrome de las desmesuras...”, Llach y Lagos (2014, pág. 288), y analizan los “factores que fueron llevando a los excesos y desmesuras...que se convirtieron en los factores principales del atraso” (pág. 269).

“Decadencia de la Argentina entre dos centenarios. Interpretación de las causas estructurales y políticas”, Nogués (2011).

5. La Pregunta

Los datos presentados dejan planteada la pregunta:

¿Qué factores pueden explicar la enorme pérdida de posición relativa de la Argentina?

- a) ¿Podrá ser explicado por la teoría de la convergencia?
- b) ¿Será el resultado de baja calidad de las políticas económicas? En este caso ¿Cómo pueden elegirse políticas de mala calidad a lo largo de más de un siglo?
- c) ¿Será el sendero elegido por la sociedad argentina? En este caso ¿Cómo puede ser que la sociedad elija un sendero de deterioro a lo largo de más de un siglo?
- d) ¿Será que gobiernos Leviatánicos se han apartado de los deseos de los ciudadanos? En este caso ¿Cómo puede aceptarlo la sociedad Argentina?

Cualquiera sea la respuesta aparece otra pregunta:

¿Se continuará perdiendo posiciones relativas? ¿Cómo modificar el rumbo?

El lector puede bucear respuestas, entre otros, en los excelentes trabajos de Bunge (1940), Cortés Conde (2005), Di Tella y Zymelman (1967), Gerchunoff y Llach (2003), Llach (1985), Llach y Lagos, 2014, Nogués, 2011.



6. Referencias

- Bunge A. (1940): *La Nueva Argentina*, reproducción de Editorial Hispanoamericana, Madrid, 1984.
- Cortés Conde R. (2005): *La Economía Política de la Argentina en el Siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires.
- Di Tella G. y M. Zymelman (1967): *Las etapas del desarrollo económico Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Gerchunoff P. y L. Llach (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires.
- Llach J. J. (Selección e Introducción, 1985): *La Argentina que no fue*, Ed. IDES, Buenos Aires.
- Llach J. J. y M. Lagos (2014): *El país de las desmesuras*, El Ateneo, Buenos Aires.
- Nogués J. J. (2011): *Agro e Industria. Del centenario al bicentenario*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.

7. Fuente de los datos

Bunge, op. Cit.

Maddison Project (<http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>)

World Development Indicators - World Bank.



Un aporte a la discusión tarifaria¹

Alberto Porto. Universidad Nacional de La Plata y ANCE.

Colectivo Económico. 13/09/2016.

1. La avenida del impacto sobre la equidad

Los esfuerzos por medir el impacto de los precios y tarifas públicas (principalmente gas natural y energía eléctrica) sobre la distribución del ingreso (quintiles o deciles) se ha concentrado en cuantificar el porcentaje del subsidio que recibe cada grupo. Sin embargo, como Musgrave (1964) reconoció hace más de medio siglo, "... any meaningful theory or policy of public finance must ultimately combine the issues posed by the two sides of the budget". El financiamiento de los subsidios es un aspecto tan importante como su distribución. Los subsidios no son un *mana* de modo que su financiamiento debe ser agregado al análisis. Como expresa Musgrave "This, indeed, is the cardinal principle of the economist's view of public finance".

La mayoría de las estimaciones de la distribución del subsidio por quintiles de ingreso llegan a conclusiones relativamente similares como se muestra seguidamente, utilizando datos de ASAP-IAE (2015),

	DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO (%)				
	quintil 1	quintil 2	quintil 3	quintil 4	quintil 5
Energía eléctrica	17,4	19,0	19,9	20,7	22,9
Gas natural	7,5	13,7	20,9	23,9	34,1

1. Le agradezco a Fernando Navajas sus comentarios y un interesante intercambio sobre este tema y otros relacionados. Los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

Esta información lleva a dos conclusiones. La primera, la más popularizada, es que los subsidios se concentran en los grupos de mayores ingresos -verdadero lo que se considera no deseable desde el punto de vista de la equidad distributiva –conclusión que no puede obtenerse a partir de esos datos².

Una segunda conclusión, no explicitada, es que tratándose de un *maná* o “regalo”, el bienestar de todos los quintiles aumenta con el subsidio.

El punto más importante, sin embargo, es que los subsidios, no son un *maná*, como todo “regalo”, alguien los paga por la vía de los impuestos. En la tabla siguiente se muestra la distribución del ingreso y de la carga impositiva, tomados de Cont y Porto (2014).

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LOS IMPUESTOS (%)

	quintil 1	quintil 2	quintil 3	quintil 4	quintil 5
INGRESOS	3,1	7,1	12,0	21,7	56,1
IMPUESTOS					
Nacionales	6,5	8,8	12,7	18,8	53,2

El subsidio neto (diferencia entre la distribución del subsidio y la distribución de los impuestos que los financian) es positivo para los cuatro primeros y negativo sólo para el quintil de ingresos más altos.

Los indicadores de progresividad de Kakwani revelan que los impuestos son levemente regresivos y los subsidios progresivos, en particular el de la energía eléctrica³.

Para calcular el impacto sobre la equidad se supone que la distribución del subsidio total (gas más energía eléctrica, fuente Hancevic, Cont y Navajas, 2016) es igual a 11,9; 17,2; 21,1; 24,0 y 25,7 desde el quintil 1 al 5, respectivamente. Suponiendo que el subsidio se cubre con impuestos, el impacto sobre la distribución del ingreso resulta del coeficiente de Reynolds-Smolensky (RS), que se define como la diferencia entre las curvas de concentración de los impuestos que financian los subsidios (Ct) y los subsidios (Cg),

2. P.ej. la justificación del reajuste tarifario por parte del Ministro de Energía de la Nación se basó, en parte, en la distribución del subsidio.
3. El índice de progresividad de Kakwani para la energía eléctrica es igual a 0,422. Como referencia, téngase en cuenta que el de los gastos nacionales es de alrededor de 0,352 y el de los gastos provinciales 0,473 (Cont y Porto, 2014). El coeficiente de progresividad para el gas natural es igual a 0,23.

$$RS = -(C_t - C_g) = -0,414 + 0,14 = -0,4$$

El valor negativo significa que el impacto sobre la distribución del ingreso es positivo.

1. La avenida de la eficiencia

Lo expuesto no implica justificar ni los subsidios ni su distribución bruta o neta. El punto verdaderamente importante, que debe enfatizarse, es el impacto de los subsidios y su financiamiento sobre la eficiencia económica, a corto y a largo plazo.

A corto plazo, como el precio relativo de los bienes subsidiados disminuye con el subsidio, se alienta el consumo con costos de eficiencia; todos consumen más que si el subsidio se entregara en dinero. Por otro lado, el financiamiento con impuestos también distorsiona la asignación de los recursos pues no existen los impuestos lump-sum (sin costos de eficiencia).

A largo plazo, debido al impacto de los subsidios sobre los incentivos a invertir, se deteriora la calidad y disminuye la inversión. Estos efectos no son privados de los servicios públicos analizados. En otros sectores p. ej. el ganadero, los efectos son similares: el subsidio al consumo mejora la distribución del ingreso a corto plazo, aumenta el consumo y disminuye la producción a corto y largo plazo.

2. Limitaciones

El ejercicio presentado tiene varias limitaciones, más allá de la confiabilidad de las cuantificaciones⁴. Sólo trata el mercado de cantidades pero no el de participación, de gran importancia en el caso del gas natural. Se trata de la situación en un año, cuando lo relevante es analizar el impacto a lo largo del ciclo tarifario⁵. La única pretensión es alertar sobre la consecuencia de concentrarse en la distribución de un subsidio (o un gasto público) sin considerar como se financia.



-
4. Se utilizaron otras fuentes y los resultados cualitativos no se modifican.
 5. Sobre el tratamiento del problema a lo largo del ciclo ver Hancevic, Cont y Navajas (2016).

Referencias

Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) e Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi” (IAE): *Los subsidios energéticos en la Argentina*, Buenos Aires, 2015.

Cont, W. y A. Porto (2014): “Personal and regional distribution through public finance in a federal setting”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 54, 563-578.

Hancevic, P., W. Cont, F. Navajas (2016): “Energy populism and household welfare”, *Energy Economics*, 56, 464-474.

Musgrave, R. (1964), “Estimating the distribution of the tax burden”, in Clark, C. and G. Stuvell (eds), *Income redistribution and the statistical foundations of economic policy, income and wealth*, Bowes and Bowes, Cambridge.



Tamaño del sector público argentino 1961-2016

Por **Alberto Porto** (UNLP) y **Luciano Di Gresia** (UNLP)

Cronista 26/12/2017.

Esta nota trata tres cuestiones vinculadas con el sector público: la forma de medirlo, la importancia del tamaño y la medición para 1961-2016.

1. Forma de medición

La forma más usual de medir el tamaño del sector público es en porcentaje del producto o ingreso de una jurisdicción (países, regiones, provincias). Esa medida es de fácil cálculo y permite la comparación entre jurisdicciones en un momento del tiempo y/o para una misma jurisdicción en distintos momentos.

Dos consideraciones importantes sobre esta medida son:

- i. Existen varios conceptos de producto e ingreso que dan lugar a tamaños muy distintos (producto nacional o interno; a precios de mercado o a costo de factores; en cada uno de esos casos, bruto o neto; ingreso disponible, etc.). En esta nota se utilizará como denominador el producto interno bruto (PIB).
- ii. También para el numerador existen alternativas. Si se utiliza el gasto público total se están considerando rubros que no forman parte del PIB. Por ejemplo, la compra de bienes que produce el sector privado (son gasto público, pero PIB privado) o los pagos de transferencias (p.ej. las jubilaciones y pensiones y los planes sociales que son parte del ingreso disponible, pero no del PIB del país). En esta nota se utilizarán cuatro medidas para el numerador: (a) gasto público total; (b) gasto público para la producción de bienes y servicios (p.ej. justicia, defensa, seguridad, salud, educación, infraestructura); (c) gasto público para el pago de transferencias (p.ej. jubilaciones y pensiones, planes sociales, subsidios para la produc-

ción y/o el consumo de ciertos bienes como energía y transporte); y (d) gasto público en personal, que es una aproximación al valor agregado (PIB) del gobierno.

2. ¿Porqué es importante el tamaño?

Hay, al menos, cuatro aspectos a considerar:

- i. Es importante porque el gasto debe financiarse con impuestos que distorsionan la asignación de recursos. No existen, o sólo proveen muy escasa recaudación los impuestos no distorsionantes. A mayor recaudación, mayor es el costo de eficiencia de los impuestos (que debe agregarse al costo directo que es el pago que realizan los contribuyentes a la agencia recaudadora);
- ii. Es importante si hay diferencia en la eficiencia productiva entre el sector público y el privado (o sea, si el mismo bien lo provee el sector privado a un precio más bajo), aun cuando existieran impuestos no distorsionantes para financiarlo. Si los impuestos son distorsionantes se suman los efectos i) y ii);
- iii. Es importante si el gobierno, aun con impuestos no distorsionantes y con la misma eficiencia productiva que el sector privado, ofrece una canasta o “mix” de bienes que no refleja la preferencia de los consumidores (con la observación del punto iv) siguiente).
- iv. Es importante debido a que el gobierno provee bienes y recauda impuestos en forma compulsiva y de esa forma afecta la libertad de las personas. En algunos casos la pérdida de libertad para algunas personas significa ganancias de libertad para otras y existe un *trade off* que debe tenerse en cuenta al evaluar el tamaño en esta dimensión.

Debe notarse que si bien la participación del sector público en el valor agregado (o la aproximación que se utiliza en esta nota) es muy inferior a la relación gasto/PIB, los cuatro motivos de preocupación por el tamaño se vinculan con esta segunda medida.

3. Mediciones para 1961-2016

En la figura anexa se presenta la evolución de los cuatro indicadores de tamaño del sector público enumerados anteriormente. El gasto público total corresponde al gasto primario, sin intereses, incluyendo Sector Público Nacional,

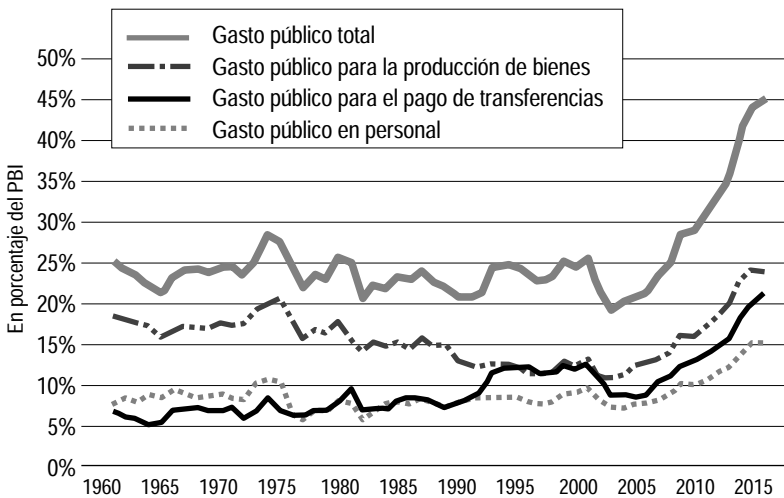
provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades.

Entre 1961 y 2005 la participación del gasto en producción de bienes públicos disminuye y la de los gastos en personal se mantiene constante, siendo creciente la de las transferencias.

Entre 2006 y 2016 el gasto total *más que se duplica* en términos del PIB (crecimiento del 110,8%). Las transferencias crecieron 145,3%, los gastos en personal 93,6% y los gastos para producción de bienes 87,4% (porcentajes calculados en términos del PIB).

Un desafío hacia el futuro es como redimensionar y reestructurar el sector. El tamaño y la descentralización son dos temas de la agenda. Hay margen para economizar gastos y mejorar la productividad. Hay margen para las políticas de equidad que cambien la mirada desde la distribución monetaria de los gastos y los impuestos, hacia la distribución de los resultados (distribución real del ingreso), que debería ser el objetivo. No aceptar el desafío tiene costos económicos y sociales como los que ha padecido la economía argentina: baja productividad, baja tasa de crecimiento, inflación y pobreza, entre otras plagas.

Evolución de indicadores alternativos de tamaño del sector público



Fuente: elaborado en base a datos de "Sector Público Argentino no financiero. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961-2004", Oficina Nacional de Presupuesto (2004) y actualización en base a datos de la Secretaría de Hacienda 2005-2016.

DATOS COMPLEMENTARIOS

¿En qué se gasta? Ramas de servicios y distribución. (Musgrave, 1959)

Desagregación de gastos	Gasto primario en porcentaje del PBI					
	1961	1970	1980	1990	2000	2016
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	18,4%	17,6%	17,7%	13,0%	12,3%	23,8%
Transferencias (en %, rama de distribución)	6,7%	6,8%	7,9%	7,9%	11,9%	21,1%
CONSOLIDADO	25,14%	24,4%	25,6%	20,9%	24,2%	44,9%
Intereses de la deuda	0,9%	0,8%	2,8%	1,7%	4,1%	3,0%

Desagregación de gastos	Estructura de gasto primario					
	1961	1970	1980	1990	2000	2016
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	73,3%	72,1%	69,1%	62,2%	50,9%	52,9%
Transferencias (en %, rama de distribución)	26,7%	27,9%	30,9%	37,8%	49,1%	47,1%
CONSOLIDADO	100%	100%	100%	100%	100%	100%

¿Quién hace qué? Análisis del año 2016

Año 2016	Gasto primario en porcentaje del PBI			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	7,0%	13,6%	3,1%	23,8%
Transferencias (en %, rama de distribución)	19,3%	1,5%	0,3%	21,1%
CONSOLIDADO	26,3%	15,1%	3,4%	44,9%

Año 2016	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	26,6%	90,0%	91,0%	52,9%
Transferencias (en %, rama de distribución)	73,4%	10,0%	9,0%	47,1%
CONSOLIDADO	100%	100%	100%	100%

Año 2016	Estructura del gasto primario por cada rama			
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	29,5%	57,3%	13,2%	100%
Transferencias (en %, rama de distribución)	91,4%	7,1%	1,5%	100%
CONSOLIDADO	58,7%	33,7%	7,7%	100%

Disparidades regionales y el rol estabilizador del Presupuesto Nacional: el Sistema Tributario Importa (y mucho)

Walter Cont, Pedro Juarros y Alberto Porto

Argentina es un país con grandes disparidades de estructuras productivas y socioeconómicas a nivel provincial. El Presupuesto Nacional debería ser una herramienta clave para reducirlas, redistribuyendo ingresos entre las provincias, mecanismo que opera en el largo plazo, y estabilizando o compensando shocks adversos, mecanismo que opera en el corto plazo.

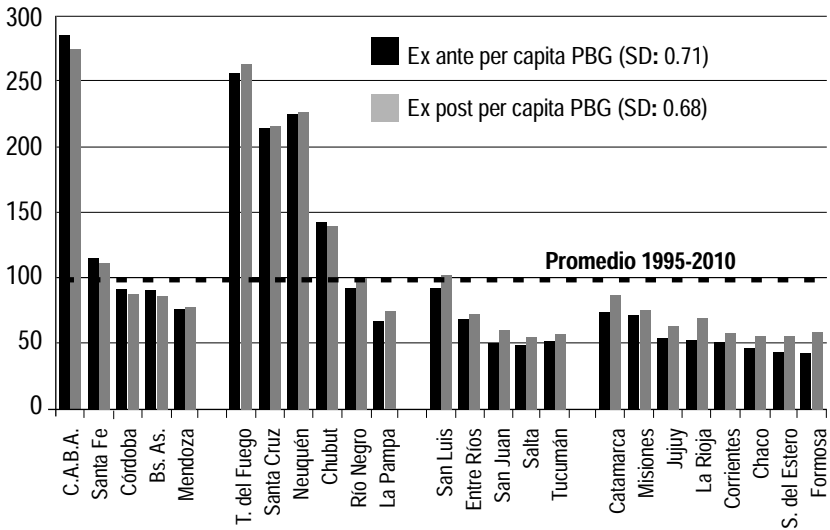
En esta nota se analiza el rol de la política fiscal como instrumento de redistribución y estabilización del producto bruto geográfico per cápita (PBG) entre las provincias en el periodo 1995-2010. A diferencia de trabajos que tienen un enfoque parcial se analiza el resultado conjunto de la ejecución de gastos, transferencias e impuestos del gobierno nacional.

Los gastos se asignan entre provincias según el enfoque de beneficio y los impuestos se asignan con criterios de incidencia a nivel regional (en cada caso se calcula el origen y destino de los fondos y el impacto sobre el beneficio para las personas).

La política fiscal tiene como resultado provincias perdedoras y ganadoras, dado que el gobierno nacional puede estar cobrando más impuestos de los que transfiere vía gastos o transferencias hacia cada jurisdicción, o viceversa.

La medida de la redistribución está dada por la diferencia en el PBG per cápita de cada provincia, antes y después de la política fiscal. Por otro lado, se estima el rol estabilizador del presupuesto sobre los ciclos provinciales y su capacidad para suavizar los shocks locales.

Figura I: Efecto Redistribución del Presupuesto Nacional. PBG per cápita promedio 1995-2010 en \$ del 2010. Promedio nacional =100



La Figura I muestra para cada una de las provincias el PBG per cápita promedio antes y después de la política 1/3fiscal (en pesos constantes del 2010). Se observa que CABA, Buenos Aires, Córdoba, Chubut y Santa Fe son aportantes netas mientras que el resto de las provincias son beneficiarias netas. Buenos Aires y Córdoba son perdedoras netas y tienen un PBG per cápita inferior a la media nacional mientras que Tierra del Fuego, Neuquén y Santa Cruz son beneficiarias netas y tienen un PBG per cápita superior al promedio nacional. La dirección del efecto redistributivo no es clara.

En un reciente trabajo, Cont, Juarros y Porto (2017), muestran que el Gobierno Nacional redujo en un 5% las disparidades del producto per cápita de largo plazo entre provincias. En cuanto a la descomposición de este efecto por instrumentos se observa que a pesar de que las transferencias materializadas a través del Régimen de Coparticipación tienen rango constitucional como herramienta para reducir las asimetrías regionales, es el gasto público quien llevó a cargo la mayor parte de la redistribución. En un análisis de simulación, explicado en detalle en el trabajo citado, se muestra que el sistema tributario incrementa las diferencias de ingresos entre provincias en un 10%. Si el sistema impositivo hubiese sido neutral (propor-

cional al PBG per cápita provincial), el efecto redistributivo hubiese sido del 15%. La Figura II resume estos resultados.

**Figura II: Resumen de los efectos Redistribución y Estabilización.
Descomposición de Gastos + Transferencias y Sistema Tributario**

	Redistribución	Estabilización
Presupuesto Total	5%	10%
Gasto + Transferencias (Impuestos como % del PBG)	15%	20%
– Gasto	11%	14%
– Transferencias	4%	6%
Impuestos (gastos + transferencias como % del PBG)	-10%	-10%

Nota: No se consideran Transferencias No Automáticas.

El hecho de que el efecto redistributivo sea de escasa magnitud se debe a que el mecanismo de redistribución se concentra en provincias aportantes netas que tienen un PBG per cápita inferior al promedio nacional, que perdieron el status de provincias ricas hace mucho tiempo (Buenos Aires, básicamente), mientras que son beneficiarias netas provincias de alto PBG per cápita y de baja densidad.

En cuanto al rol estabilizador, la ejecución del presupuesto nacional suavizó los shocks provinciales en un 10%. El análisis de descomposición arroja resultados similares: el sistema tributario no contribuyó a reducir la variabilidad del PBG per cápita provincial.

Los resultados comentados revelan que existe especialización de los instrumentos de política fiscal: el gasto es tanto redistributivo como estabilizador, las transferencias son aproximadamente neutrales y el sistema impositivo amplifica las disparidades regionales y las fluctuaciones locales.

En la comparación internacional, los efectos son de magnitud reducida. Para países desarrollados (EEUU, Canadá, UK, España, Francia, Italia y Alemania) la evidencia arroja efectos redistribución y estabilización del orden de entre 20-40%. Un aspecto a considerar en la comparación es que en la mayoría de los países comentados, gastos con alto componente redistributivo como salud y educación están a cargo de los gobiernos nacionales.

Por último y a modo de conclusión, el rol del sistema tributario argentino es una de las principales razones para explicar la diferencia en la magnitud de ambos efectos. De esta forma, la evidencia presentada apoya la necesidad 2/3 de una reforma impositiva si se quiere avanzar en reducir las disparidades y fluctuaciones regionales. Dado que actualmente el gobierno nacional está evaluando una reforma tributaria, consideramos necesario tener en cuenta el impacto redistributivo regional vigente. La reforma debería tener en consideración la posibilidad de dotar al presupuesto nacional como una herramienta para avanzar hacia la equidad territorial.

Cont, W., Porto, A., Juarros, P. (2017), “Regional income distribution and risk sharing: Lessons from Argentina”, *Journal of Applied Economics*. Vol. XX, N° 2, pp, 241-269.



Coparticipación Federal de Impuestos

Por **Alberto Porto**

Cronista. 11/03/2016.

La coparticipación de impuestos es un instrumento fiscal por el que la recaudación de determinados impuestos se centraliza en cabeza del gobierno nacional y la recaudación se reparte entre la Nación y las provincias. Desde sus inicios en 1935 el régimen se fue simplificando y fue mejorado su diseño, proceso que culminó con la ley 20.221/73 con disposiciones claras, fundamento teórico y metodología explícita. Los cambios posteriores, desde 1980 -corregidos parcialmente con la ley 23.548- han generado, sin prisa y sin pausa, la caótica situación actual en la que todo es oscuro y confuso.

En la coparticipación hay tres grandes problemas a resolver: a) la definición de la *masa coparticipable*, o sea, la recaudación total a distribuir; b) la *distribución primaria*, o sea, que porcentaje le corresponde a la Nación y cual al conjunto de provincias; c) la *distribución secundaria*, o sea, como se reparte la parte provincial entre las provincias. Por tratarse de distribución de recursos es lógico que existan pujas y tensiones en la negociación pero desde los años noventa se ha convertido en un “laberinto” difícil de descifrar, aún para los especialistas. Un solo ejemplo lo ilustrará: En la ley 23.548 la recaudación total de ganancias se distribuía –como el resto de los impuestos- en un 56,66% para las provincias y el complemento (43,34%) para la Nación. Como consecuencia de las modificaciones la situación actual es la siguiente: de la recaudación total se detrae una suma fija anual de 420 millones de pesos para algunas provincias, luego 20% con destino a la ANSES y de lo que queda otro 15% para la ANSES; la suma restante después de estas detracciones se distribuye según la ley 23.548 y sus modificatorias. Algo similar ocurre con otros impuestos. ¿Puede el especialista más sofisticado saber, cuando paga 1 peso de impuesto a las ganancias, en que bienes públicos se trans-

forma? El habitante común no tiene siquiera una vaga idea del costo-beneficio de los impuestos que paga.

La *distribución secundaria*, en boga en estos momentos, es también difícil de entender y fuente de confusión. Por varios años hubo importantes cambios en el porcentaje que correspondía a cada provincia, situación que tendió a estabilizarse desde la Ley 23.548. El gran problema en esta distribución es la provincia de Buenos Aires. Al crearse el Fondo del Conurbano se otorgó a la Provincia el 10% de la recaudación de Ganancias de modo de compensar las pérdidas que había sufrido a lo largo del tiempo; en 2000 se congeló la parte de Buenos Aires en 650 millones de pesos y el resto se distribuyó entre las otras provincias. Con el gran crecimiento de Ganancias (por la inflación, no actualización de los mínimos y de las escalas, y la falta de ajuste por inflación) el porcentaje de Buenos Aires no solo quedó menor que el que tenía antes del Fondo sino que sigue perdiendo año a año. Suele ocurrir con los “parches”: la situación actual es inversa al objetivo buscado. En el total correspondiente al conjunto de provincias, Buenos Aires participa hoy con el 18,5% del total, cuando su porcentaje fue del 34% en 1971, 28,25% en la ley 20.221 y 22% en la ley 23.548. Esta pérdida fue sumisamente aceptada por los gobiernos de la Provincia y ha afectado la provisión de los servicios básicos prestados a la población –a lo que se suman las ineficiencias de las distintas gestiones. Están ahora apareciendo vientos de cambio para corregir esta vieja situación.

La cuestión de la distribución secundaria ha pasado a ser uno de los puntos centrales de la actual discusión. Hoy existen *tres* distribuciones primarias: a) la de la ley 23.548 y modificatorias; b) la que resulta del Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la que surge una distribución primaria distinta para las provincias con fallo favorable y otra para el resto de las provincias, y c) la que resulta de la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que participa *no* en la parte del conjunto de provincias sino en la parte Nacional. Considerando a), b) y c), ninguna provincia pierde por el Fallo y por el incremento del porcentaje de la CABA. Los importes que resultan para las provincias que se sienten perdedoras son exactamente los mismos que les correspondían sin el fallo y sin la modificación para la CABA. Pero la discusión se ha centrado en el “fetichismo del porcentaje”, que no conduce a ninguna solución. Las provincias “sin fallo” deben asumir la responsabilidad por la pérdida transitoria de fondos (ya que en algún momento todas recibirán los beneficios del fallo) ya que no defendieron sus derechos y han perjudicado de esa forma a sus habitantes. Lo que no van a recuperar –y será otra

responsabilidad a asumir- es la pérdida de los años anteriores. Lo anterior *no* incluye la distribución del Fondo Solidario de la soja dado que no forma parte de la coparticipación federal.

Los problemas de la coparticipación son de una gran complejidad técnica y de difícil solución financiera y política, pero como se ha llegado al “*pessimo pessimorum*” la discusión inteligente y fundamentada no debería postergarse. La forma es encararla con una “reforma marginal”. El punto de partida debe ser la situación actual y los cambios deben ser graduales. Lo que sí es necesario tener en claro en el punto de partida es hacia a dónde dirigir las reformas. Hay un antecedente de reforma marginal que puede ser ejemplificativo: al unificarse los impuestos provinciales a los consumos y la producción y el impuesto nacional, resultaban ganadores y perdedores por sumas importantes. La ley 12.139 enfrentó la situación con una transición a lo largo de veinte años; y se cumplió.

La política está en deuda. Es el momento de comenzar a saldarla. También para el régimen general aparecen vientos de cambio.



¿Cuándo se jodió la participación de la provincias de Buenos Aires en la coparticipación federal?

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata).

Blog de Economía del Sector Público. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. FCE-UNLP. 27/06/2017.

La coparticipación federal de impuestos, como ocurre una y otra vez a lo largo del tiempo, está hoy en el centro del debate. Uno de los temas de actualidad es la evolución de la participación de la provincia de Buenos Aires en el total de fondos destinados al conjunto de provincias, que ha sido puesto sobre la mesa en vista de la delicada situación financiera de la provincia.

La participación de Buenos Aires fue algo más del 30% hasta la ley 20.221/73 que, al unificar los distintos regímenes vigentes hasta 1972, la estableció en el 28,25%. Este porcentaje resultaba de un método claro, explicitado en la propia ley. La reforma tributaria de 1980 (principalmente, la pre-coparticipación para financiar sin límites los pagos de jubilaciones y pensiones) produjo una caída notable de la *suma total* correspondiente a las provincias que surgía de la ley 20.221/73, sin modificar la distribución entre las provincias¹. Como en economía no existen los milagros, lo que se quitó a las provincias por el mecanismo anterior se tuvo que compensar con Aportes del Tesoro Nacional (ATN). El impacto sobre las finanzas provinciales de esa medida fue tal que los ATN llegaron a representar, para el conjunto de provincias, más del doble del monto total que les correspondía por coparticipación². La sustitución parcial de la coparticipación por los ATN tuvo

1. Inicialmente la cobertura de los gastos de seguridad social se limitaba al sistema nacional. Para paliar en parte los perjuicios ocasionados a las provincias se agregaron los gastos similares realizados por estas jurisdicciones.
2. No existían límites para los ATN. Para limitar el margen de discrecionalidad en la ley 23.548 se los limitó al 1% del total de recursos coparticipables.

efectos notables sobre la distribución entre las provincias ya que, en tanto la distribución de la coparticipación estaba fijada por ley, la de los ATN fue discrecional y perjudicó a la provincia de Buenos Aires, que recibió el 26,8% en concepto de coparticipación federal en 1983 y 1984 (establecido por ley) y sólo el 15,5% y 12,4%, respectivamente de ATN. El porcentaje total sumando coparticipación y ATN rondó el 18%³. Una conclusión es que el deterioro de la participación de Buenos Aires fue anterior al gobierno democrático que asumió en diciembre de 1983.

Como el 31 de diciembre de 1984 vencía la vigencia de la ley 20.221, a lo largo del año se realizaron varias reuniones para la elaboración de propuestas. Una de ellas fue impulsada por los gobernadores del Partido Justicialista que se reunieron el 14 de enero en San Miguel de Tucumán que fijaba para Buenos Aires el 17,5% de participación. Entre abril y junio de 1984 culminaron estudios que venían realizando los gobernadores de todas las provincias para presentar una propuesta de distribución. No hubo unanimidad; el grupo mayoritario (17 provincias) elaboró el denominado Dictamen I que otorgaba a la provincia de Buenos Aires el 22,42%; en el otro grupo, integrado por representantes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza (Dictamen II) la provincia de Buenos Aires tenía una asignación del 28,69%.

Ante la falta de acuerdo, el 13 de marzo de 1986, se firmó el “Convenio Financiero Transitorio de distribución de recursos federales a las Provincias”, que tuvo vigencia hasta 1987. El Convenio fue entre el gobierno nacional y la totalidad de los gobernadores⁴. La mayoría de ellos pertenecía a partidos distintos al radical. El Convenio de 1986 fue firmado por la provincia de Buenos Aires con reservas: “La provincia de Buenos Aires formula expresa reserva con respecto al prorrateador fijado (del 17,5%) en virtud de resultar significativamente inferior al que le correspondía por la ley 20.221/73 (28,25 por ciento) y al que surge del proyecto de Ley de coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (23,9 por ciento). El convenio lo suscribió “en virtud de la transitoriedad... y lo prescripto en el

-
3. En la coparticipación se incluye el aporte para seguridad social de las Provincias mencionado en la nota 1.
 4. En el texto del Convenio se expresa que “se reúnen, el Sr. Presidente de la Nación Argentina... y los señores gobernadores..., para acordar el siguiente sistema financiero transitorio de distribución de recursos federales a las Provincias, hasta tanto el Congreso de la Nación sancione una ley de coparticipación federal de impuestos...”

artículo noveno del presente”. Este artículo establecía que el Acuerdo “no sienta precedente para el análisis posterior de un régimen de distribución secundaria de fondos coparticipables”.

En el camino, el Gobierno Nacional dio pasos concretos para remediar, total o parcialmente, la situación. El 2 de abril de 1986 envió un proyecto de Ley de coparticipación al Congreso por el que se otorgaba a la provincia de Buenos Aires el 23,9%. En varios documentos elaborados en la Secretaría de Hacienda de la Nación, para servir de base para el diseño y evaluación de la política fiscal nacional, se contemplaba la situación de la provincia de Buenos Aires reconociendo que “La sanción de un régimen de coparticipación federal de impuestos es una pieza clave no solo para la normalización financiera entre los niveles de gobierno nacional y provinciales, *sino también para salvar en parte las desigualdades que la caótica situación descrita generó*” (en el Mensaje de la Ley de Presupuesto de 1987). El proyecto no fue tratado.

En enero de 1988 se sancionó la ley 23.548 que reconoció a Buenos Aires el 22,8% de participación. Desde entonces, salvo modificaciones parciales en las que recuperó algún punto por el que pagaría muy caro con posterioridad (Fondo del Conurbano), la tendencia ha sido decreciente llegando a un porcentaje similar al de 1983.

La provincia de Buenos Aires es una clara perdedora en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos desde hace mucho tiempo, hecho del que no caben dudas y que el autor de esta nota documentó en estudios realizados con el Dr. Nuñez Miñana y en su libro *Federalismo Fiscal. El caso argentino* (Ed. del Instituto T. Di Tella, Buenos Aires, 1990). La década anterior mostró al gobierno provincial alejado del problema ya que no se planteó defender los intereses de la población de Buenos Aires. En estos momentos la Provincia ha fijado una clara posición para recuperar participación, y corregir un mal de vieja data que deteriora la provisión de los servicios a su cargo.

Junio 2017

Distribución secundaria de las transferencias nacionales a provincias.

Equilibrio político-económico

Por **Alberto Porto** - UNLP y ANCE.

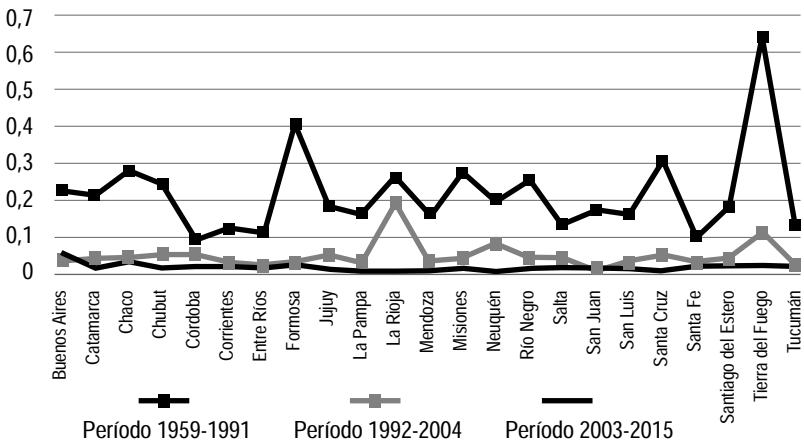
Blog de Economía del Sector Público. MFPPyM. FCE-UNLP. 30/11/2016.

En el régimen argentino de transferencias hay dos tipos de conflictos relacionados con las transferencias. Por un lado, el reparto del total de los recursos entre la Nación y el conjunto de gobiernos provinciales (distribución primaria) y, por otro lado, la distribución de la parte provincial entre las provincias (distribución secundaria). Esta nota estudia la evolución de la distribución entre las provincias argentinas a lo largo de más de medio siglo. La evolución, inicialmente sujeta a turbulencias que modificaron significativamente la participación de cada provincia, finaliza en los últimos años con una gran estabilidad. Esta estabilidad esconde fallas, algunas reconocidas y otras omitidas en los análisis, que representan un equilibrio político-económico difícil de modificar.

La distribución secundaria siguió la evolución que se muestra en la Figura que revela una gran variabilidad en 1959-1991. Por ejemplo, el coeficiente de variación de la participación relativa de Buenos Aires fue del 22%, en Santiago del Estero del 18%; en Río Negro del 25% y similarmente en las otras provincias. Entre 1959 y 1991 hubo importantes redistribuciones entre provincias. En el segundo período, 1992-2004 hay una notable estabilidad de las participaciones relativas. La estabilidad es mayor aun en 2003-2015 en el que sólo aumenta en la provincia de Buenos Aires, cuyo coeficiente de variación pasa del 3% en 1992-2004 al 5% en 2003-2015; en todas las demás provincias la variación disminuye con excepción de San Juan (aumenta del 1% al 2%) y Tucumán (sin cambios). La Figura permite observar claramente este fenómeno de paso de la inestabilidad a la

estabilidad. La distribución secundaria adolece de distintas fallas pero a lo largo del tiempo ha logrado estabilizarse revelando que se trata de un *equilibrio político-económico difícil de modificar*. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (Buenos Aires), que es la que sigue mostrando la mayor variabilidad debido a que resigna año a año recursos fiscales (vía el fondo del conurbano en los últimos años) en favor del resto de las provincias. Las fallas de la distribución secundaria son varias; entre las más importantes están la falta de conexión con la capacidad y necesidad fiscal de las provincias, y provocar reordenamientos (re-ranking) de las provincias. El reordenamiento hace que provincias que estaban entre las de menores recursos propios per cápita pasen después de las transferencias a exhibir los valores más altos de recursos totales. El reordenamiento disminuye el potencial igualador de las transferencias y viola la equidad vertical.

Figura. Coeficiente de variación de la participación relativa de cada provincia en la distribución secundaria.



¿Será posible modificar esta situación y diseñar un nuevo régimen de transferencias como manda la Constitución Nacional de 1994? Dejo la respuesta a Vaillancourt y Bird (1995) y Dixit (2002):

“Economists may be frustrated when those in power seem not to listen to their good and well-founded advice. Politicians succeed, however, by listening to those who matter with respect to keeping them in power, a group unlikely to include

many academic economists. Even in established federal democracies, the level and structure of transfers can often be best understood as the outcome of prolonged political negotiation between contending (and in some sense equally 'sovereign') governments..." (Vaillancourt y Bird, p.19);

"To succeed, any change must operate through the political process and change the politico-economic equilibrium. Opportunities to do so arise infrequently, usually only if the current condition is generally perceived to be one of crisis. Also, our conceptual understanding an interpretation of empirical observations is incomplete and controversial; therefore any recommendations must be tentative and cautious" (Dixit, 2002, p. 727).

Referencias

Vaillancourt F. and R.M.Bird (2005): "Expenditure-based equalization transfers", *International Tax Program*, University of Toronto, ITP Paper 512.

Dixit, A (2002): "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, N° 4, pp.696-727.



La redistribución de ingresos entre las provincias

Por **Alberto Porto** (UNLP-ANCE) y **Walter Cont** (FIEL-UNLP)

Clarín 3/09/2017. Blog de Economía del Sector Público. MFPPyM. FCE-UNLP. 5/09/201

El Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales han manifestado la intención de **replantear el tema de la distribución de los recursos fiscales entre los dos niveles de gobierno y entre las provincias**. La idea es pasar del enfoque parcial que considera sólo la coparticipación federal de impuestos a un enfoque más global que incluya, además, la distribución de los subsidios a la energía y el transporte y los aportes denominados discrecionales.

En un enfoque global deben considerarse, por un lado, todas las transferencias y todos los gastos nacionales y, por otro lado, todos los impuestos que los financian. Esta visión no solo es la correcta, sino que es la que corresponde según la Constitución de 1994, que en el artículo 75 inciso 8 establece, entre las atribuciones del Congreso Nacional: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

El tercer párrafo del inciso 2 del citado artículo de la Constitución Nacional, referido a la distribución de la coparticipación federal de impuestos, establece que “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”.

El Maestro de las finanzas públicas (Musgrave, 1964) reconoció hace más de medio siglo que **cualquier teoría o política fiscal debe combinar las cuestiones que surgen de los dos lados del presupuesto** (ingresos y gastos).

El financiamiento es un aspecto tan importante como su distribución. Según Musgrave, éste es el principio cardinal del punto de vista de los economistas sobre las finanzas públicas. No se puede afirmar que una provincia esté beneficiada o perjudicada con la distribución de la coparticipación, los subsidios y el resto de los gastos nacionales hasta que no se sepa cuánto aporta en impuestos para su financiamiento.

Esfuerzos

Este enfoque demanda esfuerzos para la cuantificación y hace más compleja y rica la discusión. Los autores de esta nota han cuantificado el efecto neto (gastos menos ingresos), para el promedio 1995-2010. En la Tabla se calcula la “ganancia” o “pérdida” financiera (promedio anual) que resulta para cada provincia: La Ciudad de Buenos Aire encabeza la lista de aportantes (perdedores) con un equivalente al 4,3% de su Producto Bruto Geográfico (PBG), seguida por Buenos Aires (3,7%) y Mendoza (0,13%). La lista de receptoras (el resto, con excepción de Santa Fe que tiene una situación equilibrada) está encabezada por Formosa (equivalente al 32,9% de su PBG), La Rioja (32,6%) y Santiago del Estero (20,8%).

Redistribución territorial por la vía del presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales (*)

Provincias	t = alícuota; transf. neta/ingreso ex ante (%) (**)
Ciudad de Bs. As. (CABA)	-4.3
Buenos Aires	-3.7
Mendoza	-0.13

continúa

(*) Enfoque global. Promedios 1995-2010. Impuesto (-) o subsidio (+) en términos del PBG de cada provincia.

(**) $t = (T_d - T_o) / Yea > = < 0$; T_d = transferencia-destino (recibido) T_o = transferencia origen (aportado); Yea : PBG antes de la acción fiscal nacional.

Redistribución territorial por la vía del presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales (continuación de pág anterior)

Provincias	t = alícuota; transf. neta/ingreso ex ante (%) (**)
Santa Fe	-0.03
Córdoba	0.6
Chubut	1.3
Neuquén	2.3
Río Negro	5.4
Tucumán	7.1
Misiones	7.4
Entre Ríos	7.8
San Luis	8.0
Tierra del Fuego	8.2
Salta	9.1
Santa Cruz	9.8
Corrientes	11.0
La Pampa	11.0
San Juan	14.7
Catamarca	16.0
Jujuy	16.8
Chaco	18.6
Santiago del Estero	20.8
La Rioja	32.7
Formosa	32.9

Una reforma integral requiere la coordinación de voluntades de todos los niveles de gobierno. La historia en la Argentina es un antecedente que pone en claro la dificultad de llevar adelante una propuesta global. Pero dadas las voluntades de avanzar en esta dirección, se anticipa un largo período de investigación, debates y propuestas, del cual no queda claro si esta vez se llegará a un buen final, o solamente será otro intento fallido o ineficiente de reforma en la ejecución de las transferencias intergubernamentales.

Autonomía fiscal provincial¹

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas).

La Voz del Interior. Córdoba. 26/09/2018.

La autonomía fiscal tiene tres dimensiones que comprenden los grados de libertad en cuanto a los recursos propios, a la libertad para utilizar los fondos provenientes de transferencias (coparticipación y otras) y a la libertad para fijar su política presupuestaria (de los fondos de libre disponibilidad). En las tres dimensiones ha sido limitada por el gobierno central a lo largo del tiempo revelando una visión centralista de la política fiscal que se aparta de lo requerido para el funcionamiento eficiente de la descentralización. Esas medidas afectaron los incentivos de las provincias y se tradujeron en ineficiencias en la asignación de los recursos, disminución de la cantidad y calidad de los bienes provistos y la apelación al financiamiento distorsionante.

En lo relativo a los recursos propios, de un sistema basado fundamentalmente en el autofinanciamiento hasta 1934 (con los problemas originados por los desequilibrios fiscales horizontales) se ha pasado a la limitación del poder tributario provincial a ciertos impuestos, luego a la limitación de sus bases imponibles, más tarde a la limitación no solo de las bases imponibles sino también de las alícuotas, agregando luego actividades exentas y culminando con la propuesta de eliminación y/o reemplazo de algunos de los impuestos.

En lo relativo a los recursos de jurisdicción nacional, en las primeras leyes de

-
1. Esta nota es un resumen de la ponencia presentada en el 30° Aniversario del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba el 20-9-2018.

coparticipación federal, de 1935 hasta 1954, las provincias tuvieron amplia autonomía para la utilización de los fondos que surgían de las distribuciones primaria y secundaria fijadas por las leyes. En este periodo debe mencionarse como un paso favorable para el federalismo argentino la obligación fijada a las provincias en la ley 12.956/47 de coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibieran de la Nación. En 1954 la ley de Impuestos Internos (14.390/54) introduce el mecanismo de la afectación específica de parte de la masa coparticipable con destino a *inversiones y obras de interés nacional*. El mecanismo de la afectación específica existía antes de la coparticipación federal para el desarrollo de la red caminera del país y las organizaciones de los organismos de vialidad de las provincias. En 1973 (Ley 20.221) se amplía el destino a *inversiones, obras, servicios y fomento de actividades declaradas de interés nacional*. En 1980 (Ley 22.293 y modificatorias) se establecen *pre-coparticipaciones para el financiamiento de la seguridad social y la vivienda*. La ley 23.548/88 amplía la asignación para *propósitos y fines determinados*. En las décadas de los noventa y dos mil se generalizan las afectaciones para cubrir *gastos corrientes y de capital*. También se pasó de una clara delimitación del monto correspondiente al conjunto provincias a “recortes” cada vez de mayor magnitud dirigidos a financiar gastos decididos por el Gobierno Central: la participación provincial en la coparticipación federal pasó del 56,66% fijado en la ley 23.548 (a lo que debe agregarse la parte de la Tierra del Fuego) a alrededor del 30% en 2015. Las Provincias también vieron limitada la libertad para disponer de las transferencias totales: en 2016 el 22% de los fondos recibidos tenía afectación específica.

La autonomía en cuanto a las decisiones de gasto también fue afectada a lo largo del tiempo. Una vía ha sido la transferencia de gastos sin contrapartida financiera (por ejemplo, educación primaria en los años 80 y la educación secundaria en los 90). Otra vía ha sido la ley de financiamiento educativo que obliga a las provincias a afectar parte de sus fondos (recursos propios y transferencias de libre disponibilidad) para el sector educación. La ley introdujo una nueva vía de avance sobre la autonomía provincial al disponer una afectación de los recursos correspondientes a cada provincia; hasta ese momento las afectaciones se referían a la masa coparticipable de modo que eran compartidas por la Nación y las provincias.

Esas medidas afectaron los incentivos de las provincias que se tradujeron en ineficiencias en la asignación de los recursos por la falta de responsabilidad fiscal,

la disminución de la cantidad y calidad de los bienes y el financiamiento distorsionante. Dentro de las limitadas potestades tributarias, una vía de ajuste de las provincias fue aumentar la presión tributaria utilizando los impuestos distorsionantes, menos costosos políticamente y más rentables desde el punto de vista recaudatorio (los impuestos a los ingresos brutos y sellos). El endeudamiento fue otra vía de ajuste que transfirió los costos a toda la sociedad.

La evolución detallada revela una visión centralista de la política fiscal Argentina que se profundizó a lo largo del tiempo. El replanteo de las relaciones fiscales Nación-Provincias requiere recorrer el camino inverso al iniciado en 1935 y profundizado a lo largo del tiempo, como una vía para fortalecer el federalismo argentino.



Los tributos municipales en la provincia de Buenos Aires también tienen su “Ave Fénix”

Alberto Porto (UNLP y ANCE).

Blog de Economía del Sector Público. MFPyM. FCE-UNLP. 14/03/2019.

En un trabajo anterior se caracterizó al Impuesto a los Ingresos Brutos como el “Ave Fénix” de la estructura tributaria provincial por haber resistido a lo largo de casi medio siglo distintos intentos de eliminación, sustitución y transformación. También la estructura tributaria de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires (y de muchas otras) tiene su “Ave Fénix”: la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH).

En 1977 la TISH representaba el 8,6% de la recaudación total de los cuatro tributos más importantes en ese momento (los otros eran Alumbrado, Barrido y Limpieza el 70,6%, Conservación de la Red Vial el 11,1% y Control de Marcas y Señales 9,7%). En ese año, como parte de una política de reordenamiento de la distribución de fuentes tributarias entre la Nación, la Provincia y las Municipalidades (que comprendía la creación del impuesto al Valor Agregado Nacional y la eliminación de los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos), la provincia de Buenos Aires dictó la ley 8.709 (18/1/1977) por la que se estableció que las municipalidades... “no podrán establecer o mantener ningún tipo de gravamen a determinarse sobre ingresos brutos o netos, compras, gastos e inversiones del comercio y de la industria. Se excluyen de la presente disposición la tasa de habilitación de comercios e industrias, que podrá continuar con las alícuotas y condiciones vigentes; la tasa por derechos de construcción de inmuebles o delineación hasta el uno y medio por ciento del valor de las obras a ejecutarse y la tasa por derechos de espectáculos públicos”. Para evitar problemas financieros en las municipalidades se estableció un mecanismo compensador que previó una coparticipación especial “...de una suma equivalente a lo que efectivamente recaudara cada Municipalidad en concepto de Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene en el año 1976...”. Para

hacer frente a esa coparticipación especial se afectaron recursos de la Administración Central (AC) provincial. Como consecuencia de esta norma, la coparticipación total a las municipalidades (régimen general -con distribuidores devolutivos, proporcionales y redistributivos- más la coparticipación especial -con distribuidores devolutivos) que fue del 6% de los recursos de la AC en 1976 pasó al 11,4% (la legal) y al 9,2% (la efectiva ya que se establecieron topes en la ley de presupuesto).

La ley 9.478/80 estableció un único sistema de coparticipación fijando la participación municipal en el 9,25% de los recursos de la AC. Se mantuvo sin modificaciones la restricción fijada en la Ley 8.709 (no gravar sobre ingresos brutos o netos...).

La ley 10.559/87 que reemplazó a la 9.478/80, agregó los **servicios** entre las actividades no gravadas y eliminó totalmente las restricciones en cuanto a las Tasas comprendidas y las alícuotas máximas ya que dispuso en el Artículo 13 que “Los Municipios de la provincia no podrán establecer ningún tipo de gravamen a determinarse sobre los ingresos Brutos o Netos, gastos o inversiones de la industria, el comercio y los **servicios**. Se excluyen de la presente disposición la Tasa por derecho de construcción de inmuebles o delineación, la Tasa por derecho a los espectáculos públicos, la Tasa por habilitación de comercio e industria, **la Tasa por inspección de Seguridad e Higiene¹ y la Tasa por extracción de mineras...**” (las negritas no son del original). En conclusión: se mantuvo una restricción legal que no restringe nada; se convirtió a la restricción en no operativa. Por otro lado, la participación municipal en los ingresos de la AC se fijó en el 14,14% que fue aumentada hasta llegar al 16,14% en la actualidad.

En el Consenso Fiscal firmado en noviembre de 2017 (aprobado por ley 27.429/17) establece una disposición tendiente a limitar las alícuotas de los tributos municipales: “p) Promover la adecuación de las tasas municipales aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera tal que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo de este último, **de acuerdo con lo pre-**

1. En la actualidad la TISH goza de “buena salud”: es equivalente al 41,4% de la recaudación de los cuatro tributos mencionados en el texto (ABL 50,7%, Conservación Red Vial 6,9% y Marcas y Señales 1%).

visto en la Constitución Nacional” (las negritas no son del original). Debe aclararse que esta **previsión no existe en la Constitución**.

Esta nota no es defensa de la TISH (como no lo fue en el caso del “Ave Fénix” provincial). Es más bien un alerta en la búsqueda de reemplazar el “entusiasmo (o la urgencia) reformista” por la “reflexión de estado”².



Referencias

Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1980): *Coparticipación Impositiva a Municipalidades*, Serie Estudios Fiscales N° 10, La Plata.

Núñez Miñana, H. y A. Porto (1981): “Política Tributaria Provincial: El caso del Impuesto a los Ingresos Brutos”. Serie Cuadernos N° 33. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A, M, M. Garriga y W. Rosales (2014): “Impuesto a los Ingresos Brutos: “Ave Fénix” de la estructura tributaria subnacional”, *Estudios Económicos*, Vol, 31, N° 62, Universidad Nacional del Sur.



2. Esta “sustitución” viene de lejos y se ha mantenido en el tiempo: “... El entusiasmo tomó el lugar de la reflexión de Estado, más o menos como sucede hasta hoy en día en Buenos Aires”, (Alberdi: El Sistema Económico y Rentístico, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1988, pags 308 y stes).

ALBERTO PORTO

TEMAS
DE

POLÍTICAS PÚBLICAS

trabajos de investigación y de divulgación

Este libro reúne trabajos de investigación y de divulgación sobre políticas públicas, realizados en los últimos tres años en el marco de los proyectos de incentivos a docentes-investigadores de las Universidades Nacionales y de investigaciones del FONCYT.

El volumen está dividido en dos partes. La primera comprende siete artículos sobre la relación fiscal entre la Nación y las Provincias, entre las Provincias y sus municipalidades, los distintos mecanismos por los que la política fiscal impacta en la distribución regional y personal del ingreso, y los impuestos subnacionales sobre la producción.

La segunda parte incluye nueve notas de divulgación sobre estos temas.

El libro habrá cumplido su objetivo si ayuda a la comprensión de los fenómenos económicos tratados y a mejorar el diseño y la evaluación de las políticas públicas.

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

FCU
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

