

ALBERTO PORTO

**Federalismo fiscal
en la práctica**
Aplicaciones al sector
público Argentino
y ejercicios teóricos

EduLP
Editorial
de la Universidad
de La Plata

FEDERALISMO FISCAL EN LA PRÁCTICA

**Aplicaciones al Sector Público Argentino
y Ejercicios Teóricos**

FEDERALISMO FISCAL EN LA PRÁCTICA

Aplicaciones al Sector Público Argentino y Ejercicios Teóricos

Alberto Porto



Varela, Brisa Hortencia

Geografías de la memoria : lugares, desarraigos y reconstitución identitaria en situación de genocidio . - 1a ed. - La Plata : Univ. Nacional de La Plata, 2009.
428 p. ; 21x16 cm.

ISBN 978-950-34-0519-2

1. Genocidio. I. Título
CDD 304.663

Fecha de catalogación: 09/12/2008

Diseño: Erica Anabela Medina



Editorial de la Universidad Nacional de La Plata
Calle 47 N° 380 - La Plata (1900) - Buenos Aires - Argentina
Tel/Fax: 54-221-4273992
www.edulp.unlp.ar/editorial

La EDULP integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

1° edición - 2009

ISBN: xxx-xxx-xx-xxxx-x

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2009- EDULP

Impreso en Argentina

PRÓLOGO

Federalismo fiscal en la práctica. Aplicaciones al Sector Público Argentino y Ejercicios Teóricos brinda un conjunto de elementos para el estudio de los gobiernos multinivel y de las relaciones fiscales intergubernamentales. El volumen está dividido en tres partes.

En la Primera Parte se incluyen 22 capítulos con temas, en su mayoría, aplicados a la Argentina. La mayor parte son versiones abreviadas y actualizadas de trabajos realizados en los últimos quince años –propios y en colaboración–. Algunos de los capítulos han sido preparados especialmente para este volumen.

Los capítulos no constituyen una secuencia de temas propia de un libro de texto. Algunas repeticiones se han mantenido para que cada capítulo pueda ser leído con independencia de los otros. El ordenamiento va desde los temas más generales del federalismo fiscal a los más específicos, referidos al sector municipal.

En la Segunda Parte se reproducen cinco de las ponencias sobre federalismo fiscal que el autor presentó en distintas Jornadas, Seminarios y Congresos, desde 1993.

En la Tercera Parte se incluyen diez ejercicios teóricos sobre la problemática del federalismo fiscal.

El volumen está dirigido, principalmente, a los estudiosos e investigadores del federalismo fiscal argentino. Si el trabajo lograra que de cada capítulo se escribiera una nueva versión, salvando errores y omisiones y con conclusiones más robustas, habrá cumplido su objetivo.

Alberto Porto

Universidad Nacional de La Plata y
Academia Nacional de Ciencias Económicas
aporto@speedy.com.ar

Abril 2009.

Agradezco a todos los que colaboraron en los trabajos que se incluyen como capítulos nuevos, abreviados y/o actualizados: Laura Carella (cap. 16), Luciano Di Gresia (cap. 6), Leonardo Gasparini (cap. 10, 18 y 19), Cecilia Peluffo (cap. 14, 20 y 18), Natalia Porto (cap. 21 y 22), Walter Rosales (cap. 13 y 17) y Pablo Sanguinetti (cap. 7).

La Lic. Cecilia Peluffo realizó una excelente tarea como Ayudante de Investigación.

ÍNDICE

I. APLICACIONES AL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

1. GANANCIAS Y PERDIDAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	13
2. AUTONOMIA Y SUSTENTABILIDAD FISCAL EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	18
3. CURVA DE LAFFER Y TRANSFERENCIAS DE IGUALACION	22
4. EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO	26
5. PUJAS Y TENSIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO POR LOS RECURSOS FISCALES. La Relación Nación-Provincias en la Argentina ..	48
6. JUICIO A LAS PROVINCIAS ARGENTINAS	59
7. TRANSFERENCIAS, IGUALACION FISCAL Y VARIABLES POLITICAS EN LA RELACIÓN NACION-PROVINCIAS EN LA ARGENTINA	67
8. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS Y FUNCIONES DE BIENESTAR PROVINCIALES	77
9. FEDERALISMO Y EXTERNALIDADES FISCALES VERTICALES. El caso de los impuestos (retenciones) sobre las exportaciones en la Argentina ..	84
10. IMPACTO REGIONAL DE LA ACCION FISCAL	90
11. DESCENTRALIZACION FISCAL Y REDISTRIBUCION REGIONAL ...	95
12. LA REDISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO EN EL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO	98
13. POLITICAS DE IGUALACION FISCAL EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO DE LA ARGENTINA	104

14. RELACION DESCENTRALIZACIÓN-TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO	112
15. ELEMENTOS PARA EVALUAR UNA POLITICA DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y UNA APLICACIÓN	117
16. CENTRALIZACIÓN - DESCENTRALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA	124
17. ESTRUCTURA Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR MUNICIPAL EN LA ARGENTINA	136
18. GASTO PUBLICO PER CAPITA Y TAMAÑO DEL GRUPO	155
19. DETERMINANTES DEL EMPLEO PÚBLICO, LOS SALARIOS Y EL GASTO EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. El efecto flypaper	163
20. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS RECEPTORES. El caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Reconsideración del efecto flypaper	167
21. EXTERNALIDADES FISCALES HORIZONTALES. Un caso de externalidad fiscal interjurisdiccional directa: la exportación de impuestos. El Plan Mar del Plata 2000	184
22. RESULTADOS ELECTORALES Y VARIABLES ECONOMICAS Y FISCALES	190

II. PONENCIAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL

1. FEDERALISMO FISCAL: Jornada sobre el Orden Económico Constitucional. El Federalismo Fiscal, Septiembre 1993	203
2. REFLEXIONES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS: Seminario Internacional Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Junio de 1996	215
3. PONENCIA EN LA MESA REDONDA SOBRE REFORMAS PENDIENTES: POLÍTICA FISCAL. UNA REFORMA PENDIENTE: La Coparticipación de Impuestos. XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 1997	221
4. PONENCIA PRESENTADA EN LA MESA REDONDA SOBRE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: Tercer Seminario Internacional de Federalismo Fiscal y Finanzas Federales, 1998	230

5. ANTECEDENTES Y LINEAMIENTOS PARA LA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: Seminario Internacional sobre Coparticipación de Impuestos, Noviembre de 2003	234
---	-----

III. EJERCICIOS

EJERCICIO 1: Tamaño del gasto público y financiamiento con impuestos sobre bienes	239
EJERCICIO 2: Financiamiento centralizado y descentralizado y minimización de la carga excedente	241
EJERCICIO 3: Exportación de impuestos y tamaño del gasto público I	243
EJERCICIO 4 : Exportación de impuestos y tamaño del gasto público II	244
EJERCICIO 5: Financiamiento óptimo de los gobiernos locales en un modelo con movilidad del capital	247
EJERCICIO 6: Distribución eficiente de la población entre dos regiones ...	247
EJERCICIO 7: Distribución eficiente de la población entre dos regiones cuando existe un bien público local	248
EJERCICIO 8: El comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales como dilema del prisionero	249
EJERCICIO 9: Centralización-descentralización y tipo de bienes públicos	251
EJERCICIO 10: Elección del lugar de trabajo y de residencia	252

IV. REFERENCIAS

257

I. APLICACIONES AL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

1. Ganancias y pérdidas de la descentralización fiscal

I. Introducción

La teoría normativa del federalismo fiscal estudia las ventajas y desventajas (ganancias y pérdidas) de la provisión centralizada-descentralizada de bienes. La elección se realiza comparando los niveles de utilidad de las distintas alternativas. En algunos casos la elección es directa. Por ejemplo, cuando las preferencias de todos los agentes son iguales y es más eficiente (menor costo) la provisión centralizada; o cuando los costos de las provisiones centralizada y descentralizada son iguales pero las preferencias difieren entre regiones. En el primer caso «gana» la centralización; en el segundo la descentralización. En general la elección no es tan simple y cada alternativa tiene beneficios y costos y la conveniencia resulta del saldo neto. En lo que sigue se ilustran tres casos.¹

II. Diversidad de preferencias y costos de la descentralización

El teorema de la descentralización de Oates (1977) sostiene que en ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos

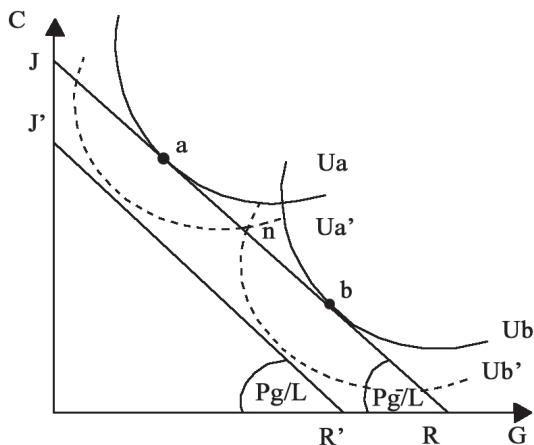
¹ Los «peligros» de la descentralización por generar restricción presupuestaria débil y comportamientos oportunistas pueden consultarse, entre otros, en Prud'homme (1995) y Rodden, Eskeland y Litvack (eds, 2003). Ver también Ejercicio 9.

externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si se proveen los niveles eficientes en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo en todas las jurisdicciones. El argumento se presenta en la figura 1. Pg/L es la tasa marginal de transformación (individual) entre el bien de consumo privado (c), cuyo precio se supone igual a la unidad, y el bien público (G), cuyo precio es Pg . Como el financiamiento se supone que se obtiene con un impuesto no distorsionante, la tasa marginal técnica de transformación es igual a la económica. Si las preferencias difieren en dos comunidades (A y B), la provisión por los gobiernos locales de las canastas \underline{a} y \underline{b} brindan un mayor nivel de bienestar que la provisión de una canasta igual en las dos jurisdicciones; por ejemplo, la canasta \underline{n} que resulta de la minimización de la pérdida del grupo (suponiendo igual tamaño de la población en A y B), origina una pérdida igual a $(Ua - Ua')$ más $(Ub - Ub')$. Si la descentralización implica costos (entre otros de toma de decisiones colectivas y de administración), en tanto sean menores que JJ' , será conveniente desde el punto de vista del bienestar. Siendo Fa el costo per cápita de la descentralización en la jurisdicción A , si

$$Ua(Y - Fa - Pg \cdot Ga / La, \quad Ga) > Ua(Y - Pg \cdot Gn / La, \quad Gn) \quad (1)$$

la descentralización permite obtener un mayor nivel de bienestar. Y es el ingreso per cápita, La la población de la comunidad A , Ga el nivel decidido por la comunidad local y Gn el nivel nacional (promedio). Lo mismo vale para la jurisdicción B .

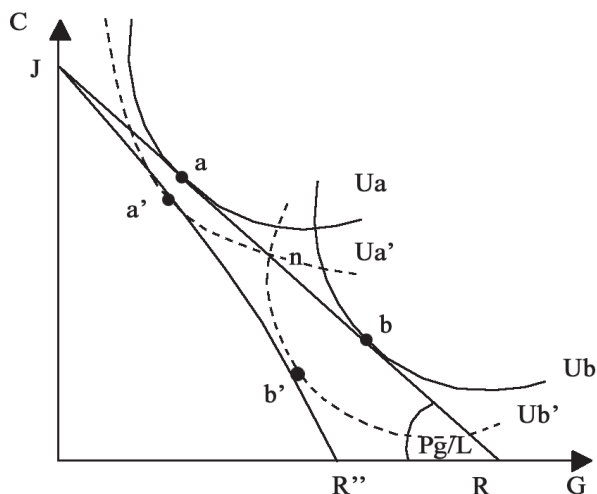
Figura 1



III. Diversidad de preferencias e imposición local distorsionante.

El planteo anterior supone que existen impuestos no distorsionantes, tanto a nivel nacional como local, con los que se financia el gasto público. Brueckner (2004) plantea el «trade-off» centralización-descentralización en los términos siguientes. La descentralización permite adaptar la oferta de bienes públicos a la demanda de los ciudadanos-consumidores de cada jurisdicción; este es el «lado bueno», que resulta del teorema de la descentralización de Oates. El «lado malo» aparece si los gobiernos locales deben establecer impuestos sobre una base imponible móvil (en Brueckner sobre el capital) a nivel local, aunque fija a nivel nacional. El caso se representa en la figura 2. Los puntos a , b y n tienen el mismo significado que en la figura 1. JR es la tasa marginal técnica de transformación; JR'' es la tasa marginal económica de transformación, o sea, teniendo en cuenta el costo directo e indirecto (carga excedente) de los impuestos. En el caso particular planteado en la figura 2 hay igualdad de pérdidas por la provisión centralizada con impuestos no distorsionantes y la provisión descentralizada con impuestos distorsionantes en las dos comunidades.²

Figura 2



² Es posible que la comunidad A, con menor intensidad de preferencias por el bien público tenga una pérdida de utilidad por la provisión centralizada y el financiamiento con un impuesto distorsionante, menor que la comunidad B, cuyas preferencias son más intensivas en el bien público.

La descentralización permite alcanzar un mayor nivel de utilidad si

$$U_a(Y - (P_g / L_a) \cdot (1 / (1 - \tau_a \eta_a))) \cdot (G_a), G_a) > U_a(Y - P_g \cdot G_n / L_a, G_n) \quad (2)$$

donde $(P_g / L_a) \cdot (1 / (1 - \tau_a \eta_a))$ es el precio-impuesto con una base imponible móvil. El segundo paréntesis es el costo marginal de los fondos públicos: τ_a es la alícuota en relación con el precio del bien gravado y η_a es la elasticidad-precio de la demanda. En la figura 2 se supuso que hay indiferencia entre provisión centralizada y descentralizada de modo que en la expresión (2) es una igualdad.³

IV. Diversidad de preferencias, recaudación centralizada y transferencias intergubernamentales

Una solución para el problema anterior sería que el gobierno nacional recaude la suma requerida y la transfiera a los gobiernos locales con criterio estrictamente devolutivo.⁴ Se sustituyen de esa forma impuestos distorsionantes por no distorsionantes. Se mantiene la provisión descentralizada para permitir las ganancias derivadas del teorema de Oates. Este «lado bueno» de la descentralización debe confrontarse con el «lado malo» que resulta de la disociación de las decisiones de gastar y recaudar a nivel de cada gobierno local. En el modelo de ilusión fiscal los gobiernos locales no eligen la canasta de bienes en base al precio-impuesto P_g/L sino en base a $(1 - \alpha)P_g / L$, donde α es una medida de ilusión fiscal.

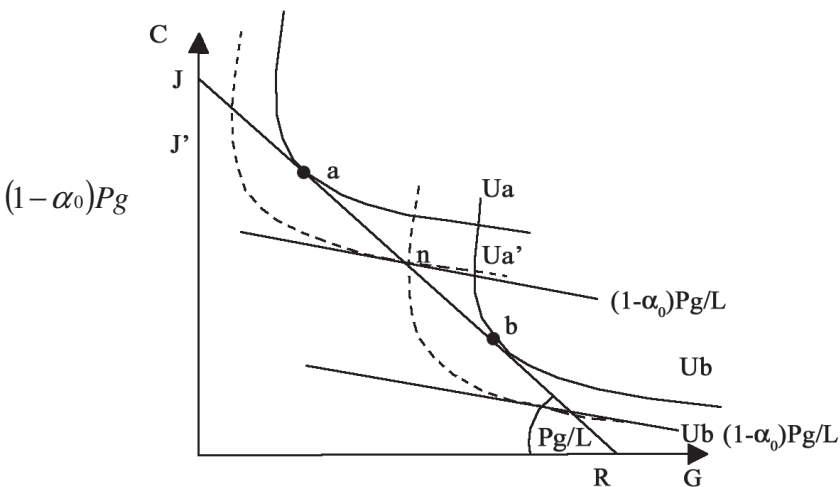
³ En una línea similar en Porto (2002, Cap. VI) se estudian las alternativas de financiamiento centralizado-descentralizado de una misma cantidad del bien público en las dos jurisdicciones. En este caso no existe «trade-off» desde el punto de vista normativo. Para el cálculo del precio-impuesto con una base imponible móvil ver Porto (2002, Cap XII).

⁴ Con este supuesto se deja de lado el «efecto transferencia regional» de la descentralización, que está presente cuando la centralización de la recaudación en el gobierno nacional y la transferencia a los gobiernos locales genera redistribuciones territoriales.

En la figura 3 se representa la situación. P_g/L es el precio-impuesto (individual) que resulta de un sistema tributario no distorsionante; es también la recta de presupuesto cuando hay recaudación centralizada y devolución a cada jurisdicción de lo recaudado. Los puntos a , b y n tienen el mismo significado que en la figura 1. Habrá algún grado de ilusión fiscal que hará elegir una canasta que deje a los ciudadanos-consumidores con pérdidas iguales a las de provisión centralizada. Ese nivel es

en la figura 3. Para mayores (menores) valores de la descentralización originará pérdidas (ganancias) de utilidad, comparada con la solución centralizada. Debe observarse que la tangencia se produce sobre la restricción presupuestaria real, dado que la ilusión solo cambia el precio percibido y de ahí, la canasta de bienes.

Figura 3



Si

$$U_a(Y - (1 - \alpha)(P_g / L_a) \cdot G_a, G_a) > U_a(Y - (P_g / L_a) \cdot G_n, G_n) \quad (3)$$

es conveniente la descentralización a pesar de la diferencia entre el precio real y el percibido debido a la ilusión fiscal.

2. Autonomía y sustentabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales.⁵

Autonomía y sustentabilidad fiscal son dos conceptos que no tienen una definición clara de modo que es útil precisar, en primer lugar, los conceptos que se utilizarán en este trabajo.

Autonomía se refiere al poder de decisión de los gobiernos subnacionales (GSN) en cuanto a gastos y financiamiento con recursos propios. La sustentabilidad se refiere a poder prestar los servicios sin interrupciones; o sea, sin caer en crisis fiscales debidas, por ejemplo, a la acumulación de deudas que lleven a la insolvencia del GSN.

La razón para la autonomía es alentar la responsabilidad local (accountability). El electorado –por la proximidad con quienes toman las decisiones– influye en las canastas de bienes que se proveen y en los impuestos para financiarlas. Los políticos y burócratas están controlados por la vía del voto en las urnas.

El voto es el instrumento de control.⁶ El modelo usual postula que la variación de la utilidad de los votantes (U) es función de la variación de las variables fiscales (X) de los GSN (gastos e impuestos). Para un votante i la función es

$$U_i = g(X)$$

V_i es la probabilidad de que el ciudadano i vote un cambio de partido político (o gobernante), que se supone es una función del tipo

$$V_i = A_i + b \cdot U_i + c \cdot P + d \cdot Y$$

donde A_i es la probabilidad de cambio por razones vinculadas con preferencias políticas de los ciudadanos (por ejemplo el deseo per se de

⁵ En base a la ponencia presentado en la 41ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2008.

⁶ Ver capítulo 22.

alternancia política), P es el tamaño del grupo (que influye en la percepción de las variables fiscales y en el valor marginal del voto individual), Y son variables económico-fiscales que no dependen del GSN y U_i es el cambio antes definido de la utilidad del ciudadano debido al cambio de las variables fiscales del GSN. Varias estimaciones, para la Argentina y otros países, encuentran evidencia de comportamiento electoral de los ciudadanos que sigue el modelo simple presentado: las variables fiscales del GSN influyen en la utilidad de los ciudadanos y ese cambio en la utilidad influye en la probabilidad de que el ciudadano vote por un cambio o no de partido político. El voto es una forma de control de los políticos y los burócratas. En general se encuentra que $c < 0$ de modo que a mayor tamaño del grupo (mayor población) menor es la probabilidad de cambio. Del mismo modo se encuentra que $d = 0$ indicando que el votante distingue entre las variables que dependen de acciones del GSN y las que le son ajenas y están determinadas por políticas nacionales.

¿Qué se requiere para que este modelo de autonomía funcione eficientemente? En la literatura se reconocen tres condiciones:

- 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.

En este modelo de autonomía hay **restricción presupuestaria y política fuertes**.

Las condiciones para el funcionamiento eficiente son muy restrictivas. En particular, desde el punto de vista financiero implican correspondencia fiscal media perfecta, o sea,

$$\frac{RP}{G} = 1$$

donde RP son los recursos propios del GSN y G el gasto.

Hay varias razones por las que esta condición no se cumple: la centralización de la recaudación y la coparticipación de lo recaudado, por razo-

nes de subaditividad de la función de costos de recaudación y de minimización de la carga excedente de los impuestos; la existencia de externalidades, tanto del lado de los gastos como de los impuestos de los GSN; el objetivo de igualación fiscal del gobierno nacional; y el manejo macroeconómico, entre otros.

Estos argumentos teóricos, que tienen aplicación en la práctica, dan lugar a correspondencia fiscal media imperfecta, o sea,

$$\frac{RP}{G} < 1$$

El valor de $\frac{RP}{G}$, comparado con la unidad, es la medida del apartamiento de la correspondencia media perfecta. Dado que el G debe financiarse con RP y transferencias del gobierno central (T), se cumple que

$$\frac{(RP + T)}{G} = 1$$

La autonomía y la condición de funcionamiento eficiente se definen ahora en forma distinta. Si T es establecida con reglas claras, no negociables, utilizando indicadores no manipulables, la variación de G en el tiempo (t) debe ir acompañada de una variación similar en RP , o sea,

$$\frac{dRP}{dt} - \frac{dG}{dt} = 0$$

Hay correspondencia fiscal marginal perfecta, que es lo que se requiere para el funcionamiento eficiente (aun cuando la correspondencia fiscal media sea imperfecta). Si el GSN decide gastar un peso más, debe recaudarlo.

Tanto en el modelo de correspondencia fiscal media (y marginal) perfecta, como en el de correspondencia fiscal media imperfecta con marginal perfecta, los GSN serán solventes en el sentido de poder prestar los servicios sin recurrir a endeudamientos que no puedan enfrentar en el futuro.

¿Cuál es el riesgo para la disciplina (sustentabilidad) fiscal, si T no cumple con las condiciones anteriores?

Si, por ejemplo, T está sujeta a negociación, el GSN de la región 1 sabe que si gasta en exceso puede recurrir al gobierno central para obtener mayor T . Como los fondos para financiar ese incremento de T se recaudan en todo el territorio, la jurisdicción 1 se beneficia. Pero lo mismo vale para otra jurisdicción 2. En este juego todos terminan en una situación peor que la que resulta de la disciplina fiscal. Es un caso del dilema del prisionero.⁷ Todos ganan si se comportan prudentemente pero el incentivo es hacia la indisciplina fiscal. Por esta razón es necesario que T cumpla con las condiciones especificadas más arriba.

También es necesario que el gobierno central no genere externalidades fiscales a los GSN. Si lo hiciera estaría afectando exógenamente el resultado fiscal de los GSN. ¿Cómo es afectada $\frac{(RP+T)}{G}$ en forma exógena a los GSN?

- $\frac{(RP+T+D)}{G}$
- a) vía aumentos en G , por ejemplo, por transferencia de servicios sin contrapartida financiera, fijación de política salarial centralizada sin contrapartida financiera, etc;
 - b) vía cambios unilaterales en T , por ejemplo para financiar gastos nacionales;
 - c) disminuyendo la base imponible de RP (por ejemplo, retenciones sobre las exportaciones, o aumentando la alícuota de los impuestos cuya base imponible es compartida con los GSN).

La vía de ajuste de los GSN, si siguen prestando los servicios, será recurrir al endeudamiento (D) con lo que la restricción presupuestaria pasa a ser

⁷ Ver ejercicio 8.

Cualquiera de estas vías rompe la restricción financiera fuerte en los GSN y hará que la situación fiscal no sea sostenible en el mediano y largo plazo. Se acumulará deuda que no podrá ser pagada. De una forma u otra los GSN entrarán en una crisis fiscal que deberá ser resuelta por el gobierno central. T (o la refinanciación de la deuda acumulada) pasará a ser una variable sujeta a negociaciones que pueden romper la correspondencia fiscal marginal requerida para la eficiencia.⁹

3. Curva de Laffer y transferencias de igualación¹⁰

I. Introducción

La alícuota y la recaudación impositiva son, respectivamente, un «mal» y un «bien». Por consiguiente, la curva de indiferencia del político tiene pendiente positiva. De esa forma, en el caso usual, la tangencia (alícuota de equilibrio político) no se producirá en el tramo con pendiente negativa de la curva de Laffer. La alícuota puede transformarse en un bien si genera un aumento de la transferencia de igualación mayor que la disminución de la recaudación propia.

II. Curva de Laffer

La curva de Laffer es una relación entre la alícuota impositiva (t) y la recaudación (R) con la forma ilustrada por la figura 1. Cuando t aumenta la recaudación aumenta al principio (tramo OA), alcanza un máximo (en A) y luego disminuye (tramo AB)¹⁰. Un gobierno cuyo único objetivo sea obtener la máxima recaudación seleccionará la alícuota tm y obtendrá la recaudación Rm . Para este tipo de gobierno, R es un bien y t es neutral. Las curvas de indiferencia son verticales como RmA .

⁸ Ver capítulos 9 y 13 para cuantificaciones para la Argentina.

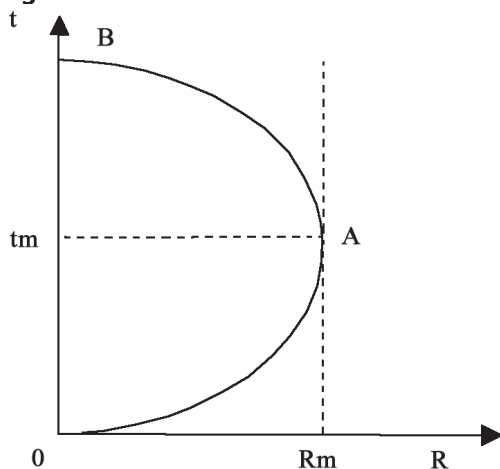
⁹ En base a Porto (2006); en éste trabajo se estudian las implicancias para el método de cálculo de las transferencias de igualación.

¹⁰ Si se trata de un impuesto al trabajo, en el tramo OA la elasticidad de la base imponible (horas trabajadas) es positiva, o negativa pero menor que la unidad en valor absoluto; en el tramo AB es negativa y mayor que la unidad en valor absoluto. En éste tramo existe un efecto desincentivo que puede estar acompañado de ocultamiento de la base imponible para escapar del impuesto.

En general t es un mal –debido al impacto sobre la opinión pública y la menor popularidad del gobierno asociada con las alícuotas de los impuestos– y R es un bien. En este caso la curva de indiferencia tiene pendiente positiva y el equilibrio político se encontrará en algún punto sobre OA . El gobierno solo elegiría un punto sobre el tramo AB si t y R fueran bienes.

Desde el punto de vista teórico es difícil pensar que un gobierno racional se ubique en el tramo AB , que es el fundamento ofrecido para justificar la política de bajar alícuotas para aumentar la recaudación. A esta observación teórica se agregan los resultados empíricos que no han encontrado evidencia de la relación que surge de la curva de Laffer.

Figura 1. Curva de Laffer



III. Transferencias de igualación de la capacidad fiscal

En los gobiernos multinivel existen las transferencias intergubernamentales (p.ej. de la Nación a las Provincias). Uno de los objetivos es la «igualación fiscal». Las transferencias de igualación se diseñan para compensar las diferencias de *capacidad* y *necesidad fiscal*. Supóngase que solo existen diferencias de capacidad fiscal y que la transferencia, positiva o negativa, para una provincia j resulta de

$$T_j - T_p = -(C_j - C_p) \quad (1)$$

de modo que si la provincia j tiene capacidad tributaria per cápita (C_j) superior al promedio de provincias (C_p) recibe una transferencia per capita negativa (T_j es menor que el promedio T_p) y viceversa. Un problema práctico es como calcular C_j y C_p . En muchos casos se utiliza $C_p = t_p \cdot B_p$, o sea, la capacidad tributaria promedio (C_p) es igual a la alícuota promedio (t_p) multiplicada por la base imponible per capita promedio (B_p). A su vez, $C_j = t_p \cdot B_j$, o sea, para la provincia j la capacidad tributaria standard resulta de multiplicar la alícuota promedio por su base imponible. La base imponible B_j es función de la alícuota t_j . Derivando (1) y suponiendo que la Jurisdicción j es lo suficientemente pequeña como para que los cambios en t_j no provoquen cambios perceptibles en t_p y C_p , se obtiene

$$\frac{dT_j}{dt_j} = -t_p \cdot \frac{dB_j}{dt_j} \quad (2)$$

que es positiva si $\frac{dB_j}{dt_j} < 0$ ¹¹. Con este diseño del sistema de transfe-

rencias, la provincia j , aumentando su alícuota, obtiene una mayor transferencia del gobierno nacional.¹²

IV. Equilibrio político en el tramo con pendiente negativa de la curva de Laffer

Con un diseño del sistema de transferencias como el del punto anterior, es posible que un gobierno que actúa racionalmente se ubique en

¹¹ Este supuesto se mantiene en lo que sigue.

¹² Para evitar estos comportamientos los indicadores de capacidad utilizados en el diseño del sistema de transferencias de igualación deben ser no manipulables por las provincias.

el tramo AB de la curva de Laffer. La función de utilidad del político viene dada por¹³

$$U = U(t, R)$$

con $U_t < 0$ y $U_R > 0$. La pendiente de una curva de indiferencia es

$$(3)$$

Con transferencias, la función de utilidad es $U = U(t, T, R)$. Si al aumentar t aumenta la transferencia -como en (2)-, la pendiente de la curva de indiferencia es

$$\frac{dt}{dR} = - \frac{U_R}{\left(U_t + \left(\frac{dU}{dT} \right) \cdot \left(\frac{dT}{dt} \right) \right)} \quad (4)$$

$\left(\frac{dT}{dt} = R + T \right)$ y puede ser negativa, resultando que t y R son bienes.

$\frac{dt}{dR} = - \frac{U_R}{U_t} > 0$ En este caso, al aumentar t , R disminuye y T aumenta. El ingreso total del gobierno aumentará si

$$\frac{dI}{dt} = B - B \cdot E_{b,t} \cdot \left(1 - \frac{t_p}{t} \right) > 0 \quad (5)$$

donde $E_{b,t}$ es la elasticidad-alcuota de la base imponible, definida positiva. La expresión (5) es positiva si $t \leq t_p$. La alícuota que maximiza el ingreso total del gobierno es

$$t = t_p \cdot \frac{E_{b,t}}{(E_{b,t} - 1)} \quad (6)$$

¹³ Para simplificar se omiten los subíndices j .

4. El funcionamiento del federalismo fiscal argentino¹⁴

I. Introducción

En este capítulo se presentan algunos de los rasgos salientes del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina. La sección II se ocupa de las distintas dimensiones del principio de correspondencia, que constituye una condición necesaria para el buen funcionamiento de la descentralización fiscal. En la sección III se plantean distintos conflictos que resultan para el cumplimiento de ese principio. La sección IV está destinada a presentar lineamientos para el rediseño del federalismo argentino y en la sección V se concluye. Se agregan cinco anexos con extensiones de los temas tratados en el texto.

II. La descentralización fiscal y el principio de correspondencia

El descontento con el funcionamiento del sector público ha llevado a formular distintas políticas de reforma. Una de las más populares, que esta en boga en casi todos los países del mundo, es la descentralización fiscal.

Las propuestas de descentralización fiscal resultan tanto de modelos de la economía normativa (el fundamento más importante es el teorema de la descentralización de Oates, 1972) como de la economía positiva (como forma de quebrar el monopolio de los gobiernos centrales y permitir la competencia interjurisdiccional para poner límites al tamaño del gasto público; Brennan y Buchanan, 1977-1978).

Si bien en los dos enfoques hay pros y contras de la descentralización, en general se acepta la visión de que los pros dominan y que es la política

¹⁴ Versión revisada del trabajo presentado en la II Jornada Hispano-Argentina Anual, Valle Hermoso, Córdoba, 2007, organizada por la Universidad Nacional de Córdoba y las Universidades de Extremadura y Oviedo, España. Se agradecen los comentarios recibidos de los participantes. Este trabajo fue publicado como Documento de Trabajo No 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

de reforma que se debería implementar. Si se agregan objetivos políticos y de organización social las ventajas de la descentralización se acentúan.

La forma óptima de gobierno: Un sistema federal» (Oates, 1972); «Nonetheless, decentralization is still a good idea» (Bird y Rodríguez, 1999); «It is interesting, moreover, that the political objectives seem, on the whole, to strengthen the case for fiscal decentralization (Oates, 1999).

...so also it is injustice and at the same time a grave evil and disturbance of the right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do» (Papa Pio XI, 1931). «En este ámbito (el del Estado) también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común (Papa Juan Pablo II, 1991).

En esta visión más amplia el tema fundamental es que forma de gobierno –centralizada o descentralizada- es más conveniente cuando el objetivo es que las políticas públicas se decidan democráticamente, respeten los derechos de los ciudadanos y sean económicamente eficientes (Inman y Rubinfeld, 1997).

Para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el «principio de correspondencia» («the matching principle», Bird, 2001).

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

- 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 del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Si se verifican estos tres requisitos existirá una restricción política y presupuestaria fuerte: los políticos son votados por los contribuyentes, el político que gasta es el que recauda y los beneficios y costos se concentran en la región en la que el político es votado.

a) Coincidencia del área del beneficio con la del financiamiento.

El primer principio, que el área del beneficio coincida con la del financiamiento, requiere que no haya externalidades del lado de los gastos ni del lado de los beneficios (efectos de «derrame de gastos» y de «exportación de impuestos»). Requiere además que no exista redistribución regional de recursos por la vía de las transferencias intergubernamentales.

En la organización federal argentina existen múltiples externalidades fiscales interjurisdiccionales (Anexo I) y la redistribución regional de recursos es cuantitativamente importante (Anexo II). Estos dos apartamientos del primer principio tienen implicancias para el funcionamiento eficiente del federalismo argentino.

b) Coincidencia de la responsabilidad de gastar con la de recaudar.

El segundo principio, que coincida la responsabilidad de gastar con la de recaudar, puede ser conflictivo con la eficiencia económica. Puede ser que se cumplan los requisitos del primer principio pero que el gasto lo decida y ejecute una unidad política, concentrándose los beneficios en su territorio (por ejemplo una municipalidad) y se financie con impuestos recaudados en su territorio, sin exportación, por otra unidad política (por ejemplo la provincia). El fundamento de esta «separación» de decisiones es que puede ser económicamente eficiente centralizar la recaudación para aprovechar la subaditividad de la función de costos de recaudación y/o para minimizar la carga excedente de los impuestos –incluyendo los costos de administración de los contribuyentes.

Los principales impuestos del sistema tributario argentino están en cabeza del Gobierno nacional por las razones citadas. Para mencionar un caso: Los impuestos Internos a los consumos son recaudados por el gobierno nacional y coparticipados, desde 1935. Antes, desde 1890, eran facultad concurrente de los gobiernos nacional y provinciales; desde 1853 hasta 1889 fueron recaudados por las provincias. En la Memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación de 1935 se expresa que: «El ejercicio de 1935 es el primero en que fue aplicada la Ley de Unificación de los impuestos internos al consumo y en el que las provincias y la Municipalidad de la Capital Federal participaron en el producido de los impuestos nacio-

nales a los réditos y a las ventas. Este año muestra, pues, a nuestro país incorporado a una evolución que se manifiesta en muchas partes, incluso en países de régimen federal, y que tiende a racionalizar la tarea de percibir las rentas de los distintos organismos del Estado, encomendándola en escala cada vez mayor a la autoridad administrativa central. Se asegura de esa forma la efectiva igualdad de cargas impositivas en todo el territorio nacional, principio que, a pesar de hallarse bajo el amparo de la Constitución, ha sido desvirtuado con frecuencia en la práctica. Se reduce el costo de percepción, pues desaparecen rodajes inútiles y se evitan litigios y conflictos de competencia». El criterio de distribución entre las provincias (distribución secundaria), luego del período de transición, era moderadamente redistributivo –distribución en función de la población– o sea, igual coparticipación per capita.

Las mismas razones determinaron la estructura de los sistemas tributarios sub-nacionales que centralizaron la recaudación de algunos impuestos en el nivel provincial. En la Provincia de Buenos Aires el impuesto a los automotores era recaudado por las municipalidades hasta 1936. En 1937 se provincializó y se estableció un mecanismo de coparticipación con criterio estrictamente devolutivo («en proporción a lo que cada uno ha contribuido a su formación»). En la exposición de motivos de la Ley 4490 se expresa que el objetivo de la centralización era corregir los problemas e injusticias del impuesto municipal «en el sentido de que cada municipalidad que tenga patentes más bajas tendría rentas en proporción a las de otras municipalidades». La denominación del impuesto revela este aspecto con claridad: «patente única para los automotores que circulan en su territorio».

Cuando las decisiones se toman en base a la regla de la mayoría -en el Congreso Nacional o en las Legislaturas provinciales- las sumas que se pretendía coparticipar sobre bases devolutivas terminan incorporadas al esquema general de redistribución. Los ejemplos de los impuestos internos nacionales (que originalmente se tendía a distribuir en función de la población) y del impuesto provincial sobre los automotores (que se distribuía en proporción a lo que cada municipalidad había aportado) son reveladores: en los dos casos se los terminó incorporando al esquema general redistributivo.

Un caso interesante, que revela la dificultad de hacer coincidir las responsabilidades de gastar y de recaudar en los niveles sub-nacionales de gobierno, se presenta en la provincia del Chubut.

Chubut fue territorio nacional hasta 1958. Las municipalidades conservaron, luego de la provincialización, el poder tributario sobre bases impositivas que la mayoría de las provincias retuvieron para sí mismas. Esa asignación de potestades tributarias a las municipalidades ha generado «guerras tributarias», especialmente en el impuesto sobre los ingresos brutos. Una de las preocupaciones en materia fiscal en Chubut, tanto a nivel provincial como municipal, es encontrar un remedio para esta situación. El tema está actualmente en estudio en el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal.

El principio puede no cumplirse también cuando un nivel superior de gobierno toma decisiones que impactan en el gasto de los niveles inferiores. No solo los mandatos de gastar, como los de las leyes nacionales de educación, sino otras como la fijación de salarios mínimos (como la reciente fijación de un salario mínimo para todos los docentes del país)

c) Coincidencia de la responsabilidad de financiamiento con la responsabilidad política.

Este principio requiere que las decisiones fiscales se tomen democráticamente y que los representantes sean elegidos por los ciudadanos de la provincia (municipalidad).

III. Conflictos para el cumplimiento del principio de correspondencia.

Los conflictos para el cumplimiento del «principio de correspondencia» deben tenerse en cuenta al diseñar y evaluar políticas de descentralización fiscal. Estos conflictos crean restricciones y deben seleccionarse los instrumentos de mínimo costo. Algunos ejemplos se enumeran a continuación.

La centralización o descentralización fiscal tiene implicancias para el *primer principio*:

a) cuanto mayor sea la descentralización menor será la posibilidad de transferir recursos entre regiones. Hay evidencia de que las transferencias regionales, en porcentaje del presupuesto total, son mayores en

el presupuesto nacional que en el provincial y en éste que en el municipal.¹⁵ Los conflictos serán tanto mayores cuanto mayores sean los problemas de distribución del ingreso entre las regiones.

La diferencia de nivel económico entre las provincias argentinas ha sido una preocupación permanente al momento de diseñar regímenes de transferencias. Esa preocupación ya estaba incorporada en la Constitución Nacional de 1853 (Anexo III). Los remedios utilizados no han tenido los resultados esperados (Anexo IV).

b) La mayor descentralización de gastos y de impuestos puede agravar los problemas de distribución regional de los recursos. Un ejercicio que lo ilustra es la evaluación de los efectos de la descentralización del gasto en educación básica en la provincia de Buenos Aires junto con el impuesto inmobiliario para financiarla. Otro ejercicio, para la misma provincia, con resultados similares, es la eliminación (o disminución) de la coparticipación provincial de impuesto y su reemplazo por la descentralización del impuesto inmobiliario¹⁶. En los dos casos se produce un empeoramiento de la distribución intermunicipal de los gastos o ingresos.

c) La mayor correspondencia fiscal regional lleva a empeorar la distribución personal del ingreso si la distribución regional y la personal, como surge de algunos estudios,¹⁷ son complementarias.

El segundo principio, si se cumple el primero, es deseable. Si no hay subaditividad de la función de costos de recaudación u otras ganancias de eficiencia, entonces, si la redistribución entre regiones no es un obje-

¹⁵ La redistribución entre provincias en el presupuesto nacional, excluidas las transferencias de seguridad social, representan el 19,5% del gasto total (1999); en la provincia de Buenos Aires, la redistribución entre municipalidades equivale al 11,2% del presupuesto; la redistribución entre Delegaciones (Barrios) en la Municipalidad de La Plata representa el 3,6% del gasto total. Ver capítulo 10.

¹⁶ La distribución del gasto en educación básica por alumno, entre municipalidades, con provisión y financiamiento centralizado a nivel provincial, presenta un índice de desigualdad de Gini de 0,26. Con provisión y financiamiento descentralizado el índice aumenta a 0,32 (Porto, 2000) y capítulo 15.

¹⁷ Porto y Cont (1998).

tivo (ya sea para mejorar la distribución personal del ingreso o para lograr la «igualación fiscal»), lo mejor es que no se separen las decisiones de gastar y de recaudar para evitar los fenómenos de «ilusión fiscal».

El cumplimiento del tercer principio es deseable para la rendición de cuentas («accountability»). Pero atar la responsabilidad política y la financiera puede ser difícil cuando existen regímenes de coparticipación.

IV. Consideraciones para el rediseño del federalismo fiscal argentino.

Una recorrida por los principales rasgos de la organización federal en la Argentina revela que hay importantes apartamientos de las condiciones requeridas para el funcionamiento adecuado de la descentralización fiscal. Hay grandes diferencias entre las áreas que reciben los beneficios y las que cargan con los costos, hay divergencias entre los responsables de gastar y de recaudar, y entre la responsabilidad del financiamiento y la responsabilidad política. Muchas de esas divergencias resultan del mal diseño y funcionamiento de los instrumentos fiscales que regulan la relación Nación-Provincias. Para el rediseño debe tenerse en cuenta que el «medio ambiente» de los gobiernos sub-nacionales de la Argentina hace que no sea posible implementar en forma estricta el *matching principle*. Esto obliga a un diseño inteligente de las políticas de descentralización fiscal, tanto de gastos como de impuestos. Las transferencias de recursos entre regiones –entre provincias y entre las municipalidades dentro de una provincia– seguirán existiendo y se requerirá perfeccionar los regímenes que las regulan, que adolecen de importantes fallas. El principio a enfatizar es el de *correspondencia fiscal marginal* más que el de correspondencia fiscal media.

El cambio en el rol de los niveles superiores de gobierno –principalmente el gobierno nacional– es una pieza importante. Deberían alejarse de la puja por la distribución de los recursos (mediante la sanción de regímenes de distribución con reglas claras, transparentes, estables y no negociables) y concentrarse en crear y transferir tecnologías para el buen funcionamiento de los servicios públicos y para el mejoramiento de los sistemas tributario y de recaudación.

Las decisiones fiscales centralizadas conspiran contra el cumplimiento del principio de correspondencia en sus tres dimensiones. Esta ha sido una práctica usual en la organización fiscal argentina que ha vaciado al federalismo de contenido sustantivo (anexo V).

El contar con mejores mecanismos de control de los políticos y burócratas es otra pieza para ayudar a sustituir –imperfectamente– el no cumplimiento del principio de correspondencia. Las herramientas de *e-government* pueden jugar un papel importante y se está lejos de su utilización. A modo de ejemplo, de 130 municipalidades del país con población entre 20000 y 100000 habitantes, solo 49 contaban con página web (38%); solo dos publicaban los datos de presupuesto, 17 la legislación municipal y tres los datos de ejecución presupuestaria (2004). En la Provincia de Buenos Aires, de las 134 municipalidades, 98 contaban con página web pero solo 14 publicaban datos de ejecución presupuestaria, 19 datos de presupuesto y 22 el calendario impositivo (2005).

El *voto en las urnas para proyectos fiscales* es una pieza que se debería incorporar. El antecedente del Plan Mar del Plata 2000, más allá de sus resultados, es de un gran valor para ilustrar la participación de la ciudadanía en temas fiscales. Los ejemplos de los Estados Unidos y Suiza son imitables, comenzando con proyectos bien definidos, de gasto y su financiamiento.

V. Conclusiones

La Argentina exhibe pocos avances y muchos retrocesos (entre otros, concentración de los recursos fiscales en el gobierno nacional, determinación centralizada de la política de gasto de los gobiernos provinciales –por ejemplo la ley nacional de educación– y fijación centralizada de salarios –por ejemplo salario mínimo de los docentes). Hacia fines de los noventa y con más fuerza luego de la crisis de fines de 2001 se establecieron regulaciones y controles a través de leyes dictadas por el Congreso Nacional. La idea detrás de estos controles es que, dado que no se cumplen las condiciones que regulan automáticamente el funcionamiento de la descentralización, se debe recurrir a controles formales como los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley No 25.917/04). El paso siguiente fue encontrar caminos para no cumplir con sus

disposiciones a través de la modificación con otras leyes nacionales (por ejemplo: «En los casos en que la ejecución de la presente norma por parte de las jurisdicciones afecte el cumplimiento del artículo 10 de la Ley No 25.917, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal considerará especialmente (¿?) las erogaciones realizadas en materia de educación...», art. 20, Ley 26.075/05). El otro camino fue recurrir a la «contabilidad creativa», facilitada por el hecho de coincidir el regulador y el regulado en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (que estará integrado «por los Ministros de Economía y/o Hacienda, o cargo similar, del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...», art. 30 de la Ley 25.917/04).

En este capítulo se sugiere un cambio de enfoque, partiendo de la aceptación del punto de partida, con desequilibrios económicos y sociales regionales y disposiciones constitucionales y legales que consagran principios de igualdad fiscal. Las políticas deberían enfatizar la correspondencia fiscal marginal, la eliminación de las políticas que generen externalidades fiscales interjurisdiccionales no compensadas, y la mejora en los mecanismos de información y control ciudadano.

ANEXO I

Las externalidades fiscales interjurisdiccionales

Las externalidades fiscales son importantes porque pueden originar decisiones no óptimas si, como consecuencia de ellas, los gobiernos tienen percepciones sesgadas respecto del costo marginal de sus recaudaciones y/o del beneficio marginal de sus gastos. Surgen cuando las decisiones de impuestos y gastos de un gobierno afectan el bienestar de los habitantes de otras jurisdicciones (Dahlby (1996)):

I) **directamente**, afectando las funciones de utilidad de no-residentes, ya sea alterando los precios de los bienes privados para productores y/o consumidores, o la cantidad de bienes públicos provistos;

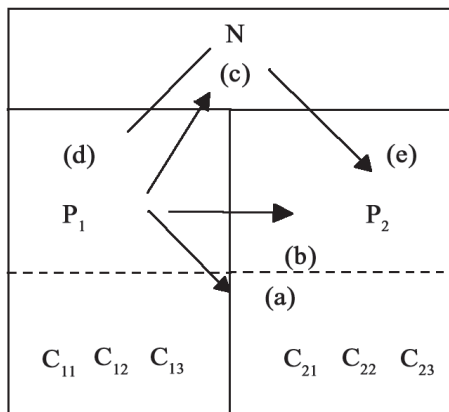
II) **indirectamente**, alterando la restricción presupuestaria (impuestos y/o gastos) de otros gobiernos.

Las externalidades fiscales interjurisdiccionales (EFI) directas son siempre **horizontales**; es decir, entre gobiernos de un mismo nivel. Las EFI indirectas, en cambio, pueden ser **horizontales** o **verticales** (en este caso, a su vez, pueden ser de arriba hacia abajo- del gobierno Nacional a las provincias –o de abajo hacia arriba– de los gobiernos provinciales al nacional).

Las EFI originan decisiones fiscales no óptimas. Las **horizontales**, si las provincias no tienen en cuenta, en sus decisiones fiscales, los efectos sobre la utilidad de los habitantes de otras provincias y/o sobre la restricción presupuestaria de las otras jurisdicciones. Las **verticales** si el Gobierno Nacional no tiene en cuenta el impacto de sus decisiones sobre la restricción presupuestaria de las provincias o las provincias no tienen en cuenta el impacto de sus decisiones sobre la restricción presupuestaria nacional.

En la figura 1 se presenta un resumen de las EFI. También se exhiben algunos de los ejemplos más usuales de cada tipo de externalidad.

Figura 1. Externalidades Fiscales Interjurisdiccionales



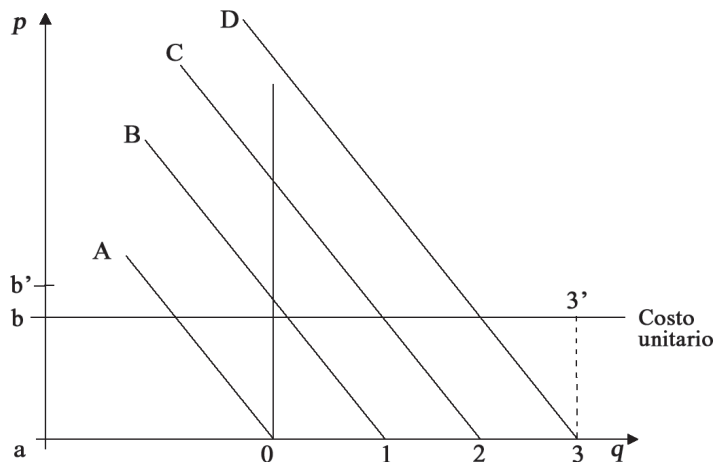
N = gobierno nacional; P = gobiernos provinciales; C = ciudadanos

a) EFI directa: (horizontal)	Las decisiones fiscales de P_1 afectan las funciones de utilidad de los residentes en otras jurisdicciones. Ejemplos: *Exportación de Impuestos. *Derrame de beneficios de los gastos.
b) EFI indirecta: (horizontal)	Las decisiones fiscales de P_1 afectan las restricciones presupuestarias de otras jurisdicciones. Ejemplos: *Competencia tributaria. * Competencia por la vía del gasto público. * Interdependencia de gastos públicos.
c) EFI indirecta (vertical)	Las decisiones fiscales de P_1 afectan la restricción presupuestaria del Gobierno Nacional. Ejemplo: *Base tributaria compartida. *Gasto superior al financiable (restricción presupuestaria blanda)
d) e) EFI indirecta (vertical)	Las decisiones fiscales del gobierno nacional afectan la restricción presupuestaria de los gobiernos locales. Ejemplos: *Mandatos de gastar. *Bases tributarias compartidas. *Financiamientos de gastos nacionales con recursos provinciales.

Algunos ejemplos para la Argentina son interesantes.

I. El Gobierno nacional congela la oferta de un determinado bien. El crecimiento de la demanda queda a cargo de las provincias.

Gráfico 1



En un determinado momento la oferta del gobierno nacional es $a0$ cuando la demanda es A . El gobierno nacional congela su oferta en $a0$ y deja en manos de los gobiernos locales la atención del crecimiento de la demanda (de A a B , a C , a D , etc.). Cuando la cantidad demandada es $a3$, 03 la proveen las provincias. Ejemplo de esta dinámica son la educación primaria y la secundaria. Esta atención de la demanda incremental de servicios llevó a modificar la distribución primaria de los impuestos coparticipables a favor de las provincias de modo de compensarles el crecimiento del gasto.

II. Transferencia de Servicios sin contrapartida financiera.

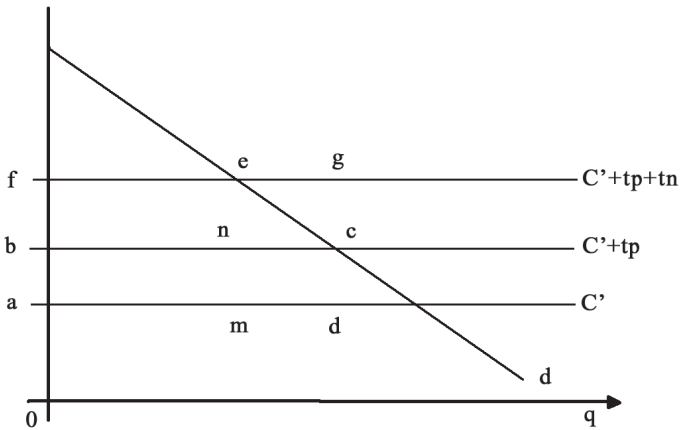
En el caso anterior la cantidad $a0$ quedó a cargo del gobierno nacional. En determinado momento (fines de los setenta la educación primaria; 1992 la educación secundaria) el gobierno nacional le transfirió la atención de esa demanda a las provincias, sin contrapartida financiera¹⁸. Este tipo de transferencia crea una externalidad fiscal vertical.

¹⁸ Ejemplos de los episodios de I y II son la Educación primaria (en 1950 la Nación cubría el 47% de la provisión pública, en la década de los noventa no presta ese servicio) y la Educación media (en 1950 la Nación cubría el 85% de la provisión pública, en la década de los noventa no presta más el servicio).

III. Avance sobre fuentes tributarias provinciales (varios impuestos de emergencia sobre inmuebles, sobre automotores, sobre bienes personales).

Este avance también genera una externalidad fiscal vertical. En el Gráfico 2 se ilustra para el caso de un impuesto sobre un bien, suponiendo que no hay evasión fiscal.

Gráfico 2



La recaudación provincial es inicialmente $abcd$, con la alícuota tp ; C' es el costo marginal. Si el gobierno nacional establece un impuesto con alícuota tn , la recaudación nacional es $bfen$ y las provincias pierden una parte ya que su recaudación disminuye en $mncd$.

IV. Limitación de las alícuotas provinciales y municipales.

La Nación pretende que las provincias disminuyan tp para ganar recaudación propia. P.ej. en algunos momentos la Nación fijó límites para los impuestos provinciales y municipales sobre inmuebles, pero aumentó su alícuota del impuesto sobre bienes personales, una de cuyas bases imponibles son los inmuebles (caso de los Pactos Fiscales). También estableció el impuesto a las Transacciones Financieras que, bajo ciertos supuestos, es equivalente en sus efectos al impuesto sobre los ingresos brutos.

V. Cambios en la mezcla de impuestos coparticipables vs no coparticipables y avances sobre la distribución primaria correspondiente a las Provincias.

Si bien a habido muchos episodios de este tipo, el más claro es el del financiamiento del Sistema de Seguridad Social Nacional. Al no poder pagar su gasto (porque aumentó los gastos previsionales o disminuyó los ingresos del sistema) le transfiere el financiamiento a los gobiernos provinciales alterando la mezcla «coparticipables-no coparticipables» y/o modificando la distribución primaria a su favor.

VI. Mandato Nacional de gastar.

La Nación «manda» que las provincias gasten, pero sin proveer los recursos. Es el caso de la Ley Federal de Educación (Nro 24.195/93), que se repite en la Ley Nacional de Educación 26.075/05. En el gráfico 1, la provisión de educación gratuita implica un presupuesto educativo de ab^3 . La nación «manda» que se provea un servicio de más calidad cuyo costo unitario es mayor (ab'), sin aportar (efectivamente) los fondos necesarios.

VII. Restricción Presupuestaria Blanda.

La externalidad fiscal interjurisdiccional que ha recibido más atención en los últimos tiempos es la que se deriva de la existencia de restricciones presupuestarias blandas en los gobiernos sub-nacionales (ver, entre otros, Rodden, Eskeland y Litvack (eds), 2003). En ésta situación la descentralización puede originar más pérdidas que beneficios. La restricción presupuestaria blanda existe cuando el gobierno sub-nacional puede manipular el acceso a fondos del nivel superior de gobierno; la provincia o municipalidad no está entonces sujeta a un presupuesto fijo. En este caso, al transferir el financiamiento de sus gastos a otras jurisdicciones por la vía de los regímenes de transferencias, tiene incentivos para fijar un nivel de gasto superior al óptimo. Si se cumplen los tres requisitos «del principio de correspondencia», se elimina la posibilidad de este tipo de externalidad.

ANEXO II

Redistribución regional de recursos en el régimen de coparticipación federal de impuestos

Jurisdicción	Situación 2003	Población Censo 2001	Coficiente per cápita (promedio nacional=100) 2003
Buenos Aires	23.8	38.1	62
Catamarca	2.3	0.9	252
Córdoba	8.8	8.5	104
Corrientes	3.3	2.6	128
Chaco	4.2	2.7	155
Chubut	1.7	1.1	148
Entre Ríos	4.3	3.2	133
Formosa	3.0	1.3	226
Jujuy	2.7	1.7	163
La Pampa	2.1	0.8	253
La Rioja	2.5	0.8	317
Mendoza	3.7	4.4	85
Misiones	3.4	2.7	127
Neuquén	1.7	1.3	131
Río Negro	2.2	1.5	147
Salta	3.4	3.0	115
San Juan	2.9	1.7	166
San Luis	2.2	1.0	217
Santa Cruz	1.9	0.5	354
Santa Fe	9.0	8.3	109
Sgo. del Estero	3.9	2.2	175
Tucumán	4.2	3.7	115
Tierra del Fuego	1.3	0.3	449
Ciudad de Bs. As.	1.4	7.6	18

ANEXO III

La preocupación por la redistribución regional en los regímenes de transferencias intergubernamentales en la argentina

Disposiciones constitucionales y legales

Hasta 1935 no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales Nación-Provincias. Debe mencionarse, como primer antecedente legal, el régimen de coparticipación vial, que se inició en 1932 y tenía la finalidad de estimular el gasto provincial en vialidad. Con anterioridad a 1932 el único mecanismo de transferencias había sido el previsto en el art. 67° inc. 8 de la Constitución Nacional de 1853, que incluía 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» —actualmente denominados «Aportes del Tesoro Nacional» (ATN)—. Estos aportes eran, en general, de poca importancia cuantitativa. De esa forma, al tener como fuente fundamental de financiamiento los recursos propios, cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria lo que se traducía —dadas las grandes disparidades de nivel económico— en una gran desigualdad en la disponibilidad de bienes públicos provinciales. Es interesante y útil, para dar perspectiva histórica y política a las transferencias intergubernamentales en la Argentina, detenerse en la fundamentación del art. 67° inc. 8. 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 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. «No pudo escapar a la perspicaz penetración de los convencionales de Santa Fe el concepto de que la *capacidad económica* de las Provincias es el más sólido cimiento y a la vez el baluarte de su

autonomía política, ni tampoco pudieron ignorar la precaria situación de muchas de aquellas que, desde ese punto de vista, incapacitábalas en parte para gozar de los beneficios y privilegios derivados de dicha autonomía [...] Los constituyentes, pues, tuvieron que aceptar las autonomías provinciales tal cual eran, y dado como ineludible este punto de partida, su deber fue arbitrar los medios adecuados para obviar las dificultades que rodeaban sus patrióticos propósitos. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inc. 8 del artículo 67» (González Calderón, 1958: 408). Siguiendo esta interpretación, el origen de los ATN es la «igualación fiscal».

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación a partir del 1935, la corrección de dichas disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos explícitos de la política económica. La ponderación dada a ese objetivo ha sido creciente en el tiempo.

Según la Memoria de la Secretaría de Hacienda de la Nación de 1935, la centralización tributaria y la coparticipación tendieron al logro (entre otros objetivos) de «una distribución igualitaria beneficiando a los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes». La redistribución era moderada ya que el único ponderador con esa característica era la población.

En una segunda etapa –a partir de 1947– se acentúa el objetivo redistributivo. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional de la Ley 12.956 (1946) se expresa que «el 2% se distribuirá inversamente proporcional a la población [...] Este nuevo factor de distribución tiene por miras favorecer a las Provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas [...] se hace necesario implantar un nuevo índice que actúe en forma inversa a los anteriores y que [...] favorezca en forma acentuada a los Estados con menores recursos».

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Ley 14.788 (1958) se expresa que «el régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos pueda llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas Provincias en pro-

vecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas Provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello [...] a juicio del Poder Ejecutivo Nacional el sistema propuesto no resulta suficientemente justo y equitativo [...] razón por la cual en el proyecto que se eleva ha sido reemplazado». El reemplazo es del 17% del total por partes iguales y el 3% inverso a la población, propuesto por las Provincias, al 25% del total por partes iguales. El resto, en los dos casos, se distribuía en porcentajes iguales por población, recursos propios y gastos realizados por cada Provincia.

Un nuevo avance se da con la Ley 20.221 (1973),¹⁹ en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorrateadores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se 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».

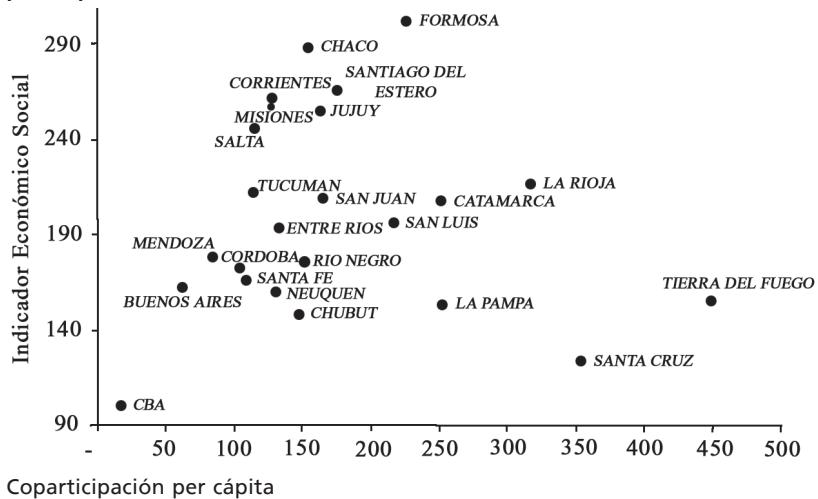
La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la «igualación fiscal» y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994. «La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad

¹⁹ La Ley fue sancionada por el gobierno de facto el 21-3-1973. Es interesante notar que ya se habían realizado las elecciones generales de ese año lo que constituye un indicador de la existencia de negociaciones y acuerdos, sobre este tema, entre el gobierno entrante y el saliente. Instalado el Congreso Nacional se presentaron varios proyectos, tendientes fundamentalmente a modificar la distribución secundaria, que no prosperaron.

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» (Art. 75° inc. 2).²⁰

ANEXO IV

Relación entre la situación económico-social y la coparticipación per capita²¹



²⁰ Estas disposiciones constitucionales y legales 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. Una primera cuestión, puramente empírica, es qué relación existe entre la redistribución personal y regional; para la Argentina los datos de Porto y Cont (1998) sugieren complementariedad. Una segunda cuestión es que, en general, no es suficiente con mejorar los ingresos de las personas más pobres, sino que se requiere una acción más amplia de modo que también tengan acceso a los bienes, complementarios de los ingresos personales, que son provistos por los gobiernos sub-nacionales. Una tercera cuestión, es que resulta difícil lograr los objetivos de eficiencia económica, participación política y libertad en un contexto de fuertes disparidades regionales.

²¹ Ver en Porto (dir., 2004), Cap. II. El indicador sintético tiene un componente económico (calculado empleando las variables exportaciones per cápita, consumo de energía eléctrica per cápita, tasa de actividad y tasa de empleo) y un componente social (en base a las variables mortalidad infantil, tasa de analfabetismo, tasa

ANEXO V

Las decisiones fiscales centralizadas

Las decisiones fiscales centralizadas generan externalidades fiscales Interjurisdiccionales verticales –de la Nación hacia las Provincias–. Esas externalidades son indirectas ya que afectan la restricción presupuestaria de las Provincias –y se trasladan luego a las municipalidades. El objetivo de este Anexo es presentar algunos episodios que ponen de relieve que este fenómeno, con plena vigencia en la actualidad, tiene una larga tradición con efectos perversos sobre el funcionamiento del sector fiscal.

PERIODO	MEDIDAS ADOPTADAS	CONSECUENCIAS
1971/72	Equiparación de la política salarial de los empleados públicos provinciales y municipales con los nacionales.	Provocó desequilibrios en las finanzas provinciales. Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que representaron entre el 10 y 15% de la coparticipación provincial (CP) en 1967/69 pasaron al 50% en 1972.

nete de escolarización secundaria, hacinamiento del hogar, tipo de vivienda, condiciones sanitarias, coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, tasa de incidencia de la pobreza y calidad educativa). Los datos básicos son del Censo de Población y Viviendas de 2001, de las ondas de octubre de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y de reparticiones oficiales. Para las variables que no fueron obtenidas de fuente censal se utilizó el promedio 1999-2001. El dato de coparticipación per cápita corresponde al año 2003. En general, las Provincias con mejor indicador económico exhiben también un mejor indicador social. Los valores del indicador se definen con base 100 para la Ciudad de Buenos Aires (CBA); los mayores valores del índice corresponden a peores condiciones económico-sociales.

1975	Eliminación del Impuesto Provincial a las Actividades Lucrativas al introducirse el Impuesto al Valor Agregado Decisiones salariales centralizadas.	La eliminación tuvo vigencia por un año dado el grave desequilibrio financiero originado. Se reemplazó en 1976 con el actual Impuesto sobre los Ingresos Brutos.Los ATN representaron el 260% de la CP en 1975.
1980	<p>El Gobierno Nacional eliminó las contribuciones patronales para seguridad social y vivienda, además de otros impuestos menores. La pérdida la compensó modificando el régimen de coparticipación federal introduciendo la novedad de las pre-coparticipaciones -o sea, ciertos gastos nacionales se financiaban antes de la distribución primaria.</p> <p>Transferencias de servicios (especialmente educación primaria) sin contrapartida financiera</p>	<p>Los desequilibrios financieros provinciales originados por la política nacional tuvieron que ser financiados con ATN, que pasaron del 8% de la CP en 1979/80 al 230% en 1983.</p> <p>Se generó una gran inestabilidad legislativa que culminó con la reversión de varias de las políticas.</p> <p>Desarticuló totalmente el régimen que caducó el 31-12-1984, al cumplir medio siglo de existencia.</p>
1988	Ley 23.548: Se limitan los ATN al 1% de la recaudación de impuestos coparticipables para evitar los excesos de las experiencias anteriores. La intención fue que ese límite fuera una pieza para establecer una restricción presupuestaria fuerte.	Los ATN no pueden superar el 1,8% de la CP.

	Se reconoce en la nueva distribución primaria el impacto de los servicios transferidos sin contrapartida financiera.	Se suma 8,16% a la distribución primaria de la anterior ley 20221/73 que la había fijado en 48,5%, resultando el 56,66% fijado en la Ley. Según los cálculos el 8.16% compensaba la transferencia de servicios de los ochenta.
Los 90	Se repiten las medidas de los años 80.	Al estar limitados los ATN por la Ley 23548 y al haber fácil acceso a fuentes de financiamiento, los desequilibrios provinciales originados en gran medida en las políticas nacionales, se cubren con endeudamiento.
Actual	Mantenimiento de la situación de los noventa.	El ajuste de las finanzas provinciales se realizó por las siguientes vías: a) caída en la remuneración de los empleados públicos; b) reestructuración de la deuda pública provincial; c) recuperación de la recaudación propia y de la coparticipación.
	Reimplantación de impuestos nacionales no coparticipables.	
	Fijación central de ciertos gastos nacionales (p.ej. Ley de Educación).	
	Fijación central de la política salarial (salario mínimo de los docentes).	

5. Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales. La Relación Nación-Provincias en la Argentina

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera se ilustran, con ecuaciones contables del sector público argentino, los principales conflictos entre el gobierno nacional y las provincias. En la segunda parte se presenta un modelo simple de conflictos de intereses y decisiones fiscales. Finalmente, en la tercera parte, se cuantifica la distribución de los recursos nacionales totales entre la Nación y el conjunto de Provincias, que ejemplifica los conflictos planteados en las secciones anteriores.

1. Conflictos entre el gobierno nacional y las provincias

1. Ecuaciones contables básicas del Sector Público argentino

En esta sección se presenta un esquema simple de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina.

Las ecuaciones contables básicas del sector público argentino (Nación y provincias) son las siguientes

gasto público total

$$GN = \gamma \cdot G = \text{gasto público nacional}$$

gasto público provincial

$$0 < \gamma < 1$$

La recaudación bruta nacional (RN) se compone de recaudación de impuestos coparticipables (RNC) y no coparticipables ($RNNC$), o sea

$$RNC = \beta \cdot RN$$

$$0 < \beta < 1$$

El presupuesto nacional viene dado por

donde DN es la deuda pública neta del gobierno nacional (variación) y γ es la participación de la Nación en los recursos coparticipables. El presupuesto provincial es

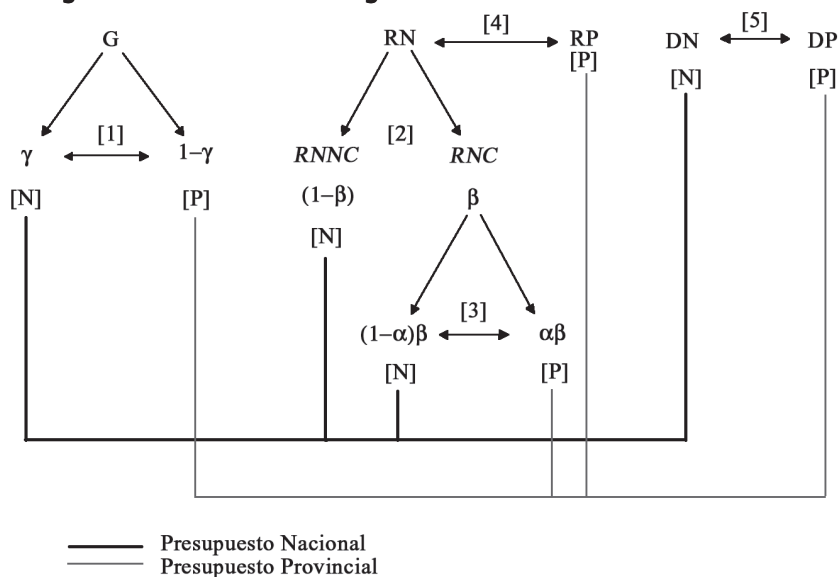
$$GP = (1 - \gamma) \cdot G = \alpha \cdot \beta \cdot RN + RP + DP$$

donde RP son los recursos provinciales propios y DP es la deuda pública neta de las provincias (variación).

Estas ecuaciones revelan varios conflictos de intereses en la relación Nación-provincias. Por ejemplo, la Nación preferirá un sistema tributario con β tendiendo a 0. A su vez, para cualquier valor de β , preferirá un arreglo en el que α tiende a 0. Si las bases tributarias son compartidas, la Nación tratará de aumentar su alícuota e inducir a los gobiernos provinciales a que bajen la suya. Si el stock de crédito disponible para el Sector Público es fijo, con $DN + DP = D$, el gobierno nacional preferirá que la deuda pública neta provincial tienda a 0. Además, en momentos de escasez de recursos la Nación tratará de disminuir γ , y lo opuesto es válido para los gobiernos provinciales. Los cinco frentes de tensión se presentan en la Figura 1.

Las tensiones que surgen de las relaciones [1] a [5] son cambiantes en el tiempo y pueden pasar por períodos en los que se mantienen sin provocar conflictos abiertos y por otros, en cambio, en los que se producen fuertes turbulencias.

Figura 1. Esquema simplificado de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina

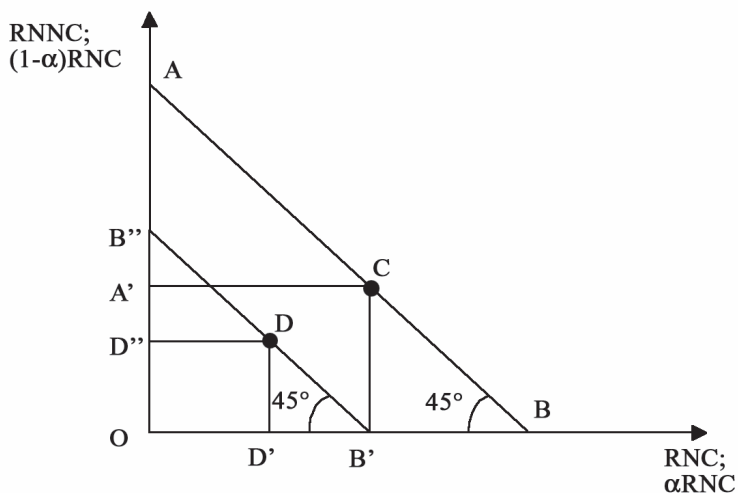


2. Los conflictos en la Coparticipación Federal de Impuestos. Masa coparticipable y distribución primaria

Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción nacional, la línea de conflictos puede visualizarse como la recta AB en la figura 2.²²

²² Para simplificar se supone que la relación marginal de transformación entre los recursos coparticipables y no coparticipables es igual a menos uno. Si la base imponible de los coparticipables es función (negativa) de la recaudación de los no coparticipables, la relación es menor que la unidad (en valor absoluto).

Figura 2



donde $OA = OB$ es la recaudación nacional total, mientras que cada punto sobre AB implica una diferente definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto lo más próximo posible a A ; las provincias, en cambio, en el punto más próximo a B . Supóngase a modo de ejemplo que el conflicto se resuelve de algún modo, resultando el punto C con OA' ($=B'B$) como recursos no participables ($RNNC$) y OB' ($=A'A$) como recursos coparticipables (RNC).

Para la segunda variable de decisión la línea de conflictos es, de ese modo, $B''B'$, que representa el monto de recursos coparticipables. El interés de la Nación es ubicarse tan próximo a B'' como sea posible; el de las provincias, en cambio, es aproximarse a B' tanto como sea posible.

Supóngase que el conflicto se resuelve políticamente seleccionando el punto D . Así, del total recaudado por recursos coparticipables, la cantidad OD' corresponde al conjunto de provincias y OD'' ($=D'D=D'B'$) al gobierno nacional. Del total recaudado por todo concepto por el gobierno nacional (OB), OD' le corresponde a las provincias ($=\alpha RNC$, siendo el coeficiente o porcentaje de distribución primaria correspondiente a las provincias) y $D'B$ queda para el gobierno nacional (del total nacional

$D'B$, $B'B$ son recursos no coparticipables y $D'B'$ es la participación en impuestos coparticipables $(1 - \gamma)RNC$.²³

II. Modelo Simple de conflictos de intereses y decisiones fiscales²⁴

1. Introducción

Las relaciones presentadas en la sección anterior son de tipo contable indicando como un total de recursos se divide entre los dos niveles de gobierno. P.ej. en los puntos C y D al gobierno nacional le corresponde $D'B$ y a los gobiernos provinciales OD' . En esta sección se desarrolla un modelo simple de determinación de la distribución. La distribución se plantea como un problema de división entre dos agentes (individuos, niveles de gobierno) de dos tipos de gasto.

En una comunidad hay dos tipos de agentes, N y P . La función de utilidad del agente i viene dada por

$$U(c_i, g_k) = c_i + \gamma_i^k \cdot g_k \quad i = N, P \quad (1)$$

con

Hay dos tipos de gasto público,

$$g_k = (g_1, g_2) \quad (2)$$

²³ El tercer tema importante a resolver en el Régimen de Coparticipación de Impuestos es el de la distribución de la parte provincial (que surge de la definición de la masa coparticipable y de la distribución primaria de la figura 2) entre las 23 jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires (distribución secundaria). Ahora el conflicto es entre las jurisdicciones locales. El problema consiste en la división de la suma fija OD' ($= \gamma RNC$) de la figura 2 entre todas las jurisdicciones. La redistribución es un juego de suma cero ya que, como OD' está fijo, una mayor participación para una provincia implica necesariamente una menor participación para otra(s).

²⁴ Basado en Bolton y Roland (1996).

En el caso de igual composición (p.ej. sólo desean g_1), pero distinta intensidad, se tendrá

$$\gamma_N^2 = \gamma_P^2 = 0 \quad \text{para todo } i, j \quad (3)$$

$$\gamma_N^1 = \gamma_{min} \quad (4)$$

$$\gamma_P^1 = \gamma_{max} \quad (5)$$

Las expresiones (3) a (5) indican que ninguno de los dos agentes demanda el bien público g_2 (expresión (3)) y que las preferencias de N son menos intensivas en el bien público g_1 (exp. (4) y (5)).

El caso que se estudia en esta sección es el de igual intensidad de las preferencias pero diferente composición, que se representa del modo siguiente,

$$g_1 + g_2 = \left[\begin{array}{l} \gamma_N^1 \left(\frac{\gamma}{t} \right) \\ t - \left(\frac{\gamma}{2} \right) \end{array} \right] \cdot 2 \cdot y \quad ; \quad \gamma_N^2 = 0 \quad (6)$$

$$\gamma_P^1 = 0 \quad ; \quad \gamma_P^2 = \gamma \quad (7)$$

El agente N demanda el bien público g_1 y el agente P el g_2 . El parámetro de intensidad de las preferencias por el bien público (γ) es igual para los dos agentes.

El tamaño del gasto público es

$$(8)$$

donde $\left[\left(\frac{t^2}{2} \right) \cdot y \right]$ es la carga excedente de la recaudación; y es el ingreso per capita, que se supone igual para los dos agentes; el ingreso total es 2 veces y .

El gasto público ($g_1 + g_2$) se iguala con la suma del costo directo e indirecto de la recaudación. La carga excedente (costo indirecto) viene dada por $-\frac{1}{2} \cdot t^2 \cdot y$.

2. Decisiones separadas para cada agente

Si N (que demanda sólo g_1) y P (que demanda sólo g_2) estuvieran separados en dos comunidades, las funciones de utilidad indirecta en cada comunidad vendrían dadas por

$$U_N(t, y) = (1-t) \cdot y + \gamma_N^1 \left[t - \left(\frac{t^2}{2} \right) \right] \cdot y \quad (9)$$

$$U_P(t, y) = (1-t) \cdot y + \gamma_P^2 \left[t - \left(\frac{t^2}{2} \right) \right] \cdot y \quad (10)$$

y si la intensidad de las preferencias es igual resulta $\gamma_N^1 = \gamma_P^2 = \gamma$. Maximizando con respecto a t en cada comunidad se obtiene,

$$t = 1 - \frac{1}{\gamma} \quad (11)$$

La alícuota que maximiza la utilidad es la misma para los dos agentes ya que las funciones de utilidad son iguales (excepto en cuanto al tipo de gasto público) y también son iguales los ingresos. Esa alícuota es igual a la que elegiría un gobierno central benevolente para maximizar una función de bienestar social en la que los dos agentes estuvieran perfectamente identificados y tuvieran la misma ponderación ($W = U_N + U_P$).

3. Un agente explota fiscalmente al otro. Redistribución sin pérdida de eficiencia

Supóngase ahora que los agentes N y P viven en la misma comunidad. Las circunstancias e intereses difieren y cada uno de ellos observa cómo las decisiones fiscales afectan el gasto público que los beneficia y los impuestos que deben pagar. La composición del gasto público dependerá del balance de las fuerzas políticas que representan a esos dos agentes en un momento dado. Ese balance estará influenciado por un conjunto de factores tales como la forma de elección del gobierno (democrática- autoritaria), la situación general del país (situación macroeconómica-etapa del ciclo), la distribución del poder político en las instituciones del gobierno, etc.

Si el poder político está distribuido de modo tal que la decisión sobre la composición del gasto está en manos de N , el gasto público será sólo g_P . Si el gobierno sólo provee g_P , pero evalúa la pérdida de ingreso de P por tener que pagar impuestos, la función a maximizar es,

$W = U_N + (1-t)y$, con $g_1 = \left(t - \frac{t^2}{2}\right)2y$. La alícuota resultante es

$$t = 1 - \frac{1}{\gamma} \quad (11')$$

que es igual a (11). Como sólo se provee g_1 , pero todos pagan impuestos, la cantidad del bien público que consume N aumenta. Las utilidades son

$$U_N^* = (1-t) \cdot y + \gamma_N \left[t - \left(\frac{t^2}{2} \right) \right] \cdot 2 \cdot y \quad (12)$$

$$U_p^* = (1-t) \cdot y \quad (13)$$

P tiene una pérdida de utilidad (13 versus 10) en tanto que N tiene una ganancia de utilidad (12 versus 9). Como $\gamma_N = \frac{1}{2}$, la transferencia de ingresos vía el control del aparato fiscal no origina pérdidas de eficiencia.

En este modelo hay un conflicto de intereses. El agente que consigue el dominio del aparato fiscal (por ejemplo N) se apropia de todo el beneficio del gasto público, en tanto que el costo se reparte entre toda la comunidad.

4. Un agente explota fiscalmente al otro con costos en términos de bienestar

El modelo de la sección anterior se desarrolló suponiendo que N tenía en cuenta la pérdida de P por tener que pagar el impuesto pese a no ser beneficiario del gasto. Si esa pérdida no es tenida en cuenta, el agente N que capturó el sistema fiscal maximiza la utilidad (1) con la restricción de presupuesto público,

$$(8')$$

N desea ahora una alícuota mayor ya que el costo se reparte entre todos, el beneficio está concentrado en N y la pérdida de utilidad de P (por pagar impuestos) tiene ponderación cero. La alícuota resultante es

$$t = 1 - \frac{1}{2 \cdot \gamma_N} \quad (11')$$

En este caso no sólo hay redistribución vía el aparato fiscal, sino también costo en términos de bienestar ya que la utilidad que gana N es menor que la pérdida de P .

III. Aplicación a la Argentina. Distribución de los recursos recaudados por el gobierno nacional entre la Nación y las Provincias (mezcla y distribución primaria)

En la Tabla 1 y en la figura 3 se presenta, para 1959-2007, la relación porcentual entre el total de recursos provinciales de origen nacional y la recaudación nacional total. Se consideran todos los mecanismos de transferencias y no sólo el régimen de coparticipación de impuestos. Esto debido a que en los últimos años aumentó la importancia relativa de los mecanismos de distribución distintos a la coparticipación federal y, simultáneamente, se le dio libre disponibilidad a fondos que antes tenían afectación específica.

Tabla 1. Recursos de origen nacional (RON) del conjunto de Provincias en relación con la recaudación nacional total (RN). En porcentajes.

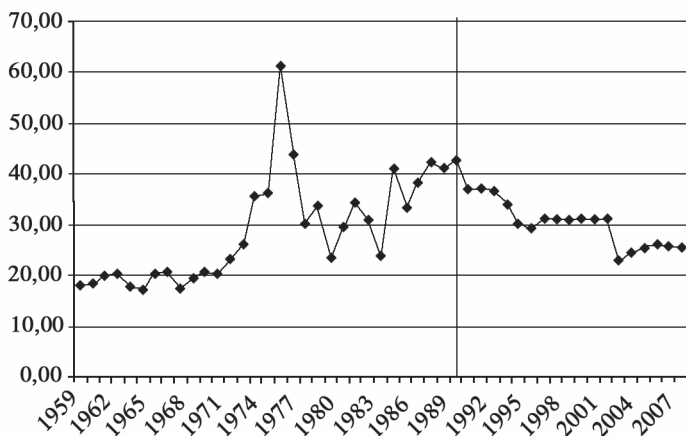
Años	RON/RN	Años	RON/RN
1959	18,01	1984	41,06
1960	18,35	1985	33,40
1961	20,10	1986	38,27
1962	20,31	1987	42,36
1963	17,88	1988	41,15
1964	17,15	1989	42,52
1965	20,34	1990	36,75
1966	20,63	1991	37,15
1967	17,46	1992	36,63
1968	19,36	1993	34,07
1969	20,54	1994	30,33
1970	20,25	1995	29,34
1971	23,15	1996	31,33
1972	25,98	1997	31,05
1973	35,57	1998	30,91
1974	36,31	1999	31,22
1975	61,01	2000	31,00
1976	43,96	2001	31,28
1977	30,33	2002	22,88
1978	33,58	2003	24,51
1979	23,55	2004	25,59
1980	29,72	2005	26,15
1981	34,28	2006	25,88
1982	30,94	2007	25,31
1983	24,00		

Período 1959-1989	
Media	29,08
Desvío estándar	10,69
Coef. de variación	0,37

Período 1989-2007	
Media	30,73
Desvío estándar	5,09
Coef. de variación	0,17

Fuente: elaborado en base a datos de la AFIP y de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Figura 3. Recursos de Origen nacional del conjunto de Provincias en relación con la recaudación nacional total (En porcentajes).



Fuente: elaborado en base a los datos de la Tabla 1.

Se distinguen claramente dos períodos. El primero entre 1959 y 1989 en el que la participación provincial es creciente²⁵ (la tasa acumulativa anual, entre puntas, es del 2.9%), aunque con grandes fluctuaciones. El segundo período, 1989-2007, exhibe tendencia decreciente a una tasa

²⁵ Debido a que las provincias se hicieron cargo de la provisión de la mayoría de los bienes públicos y cuasi-públicos locales, por el congelamiento de la oferta nacional y por la transferencia de servicios, con poderes tributarios limitados sobre los que fueron y son frecuentes los avances nacionales. Debe agregarse también el crecimiento a largo plazo del precio relativo de los bienes públicos y cuasi-públicos locales, dado que la mayoría padece la «enfermedad de los costos» de Baumol (1997); ver también Bradford, Malt y Oates (1969).

acumulativa anual, entre puntas, del 2,84%. En este segundo período la inestabilidad de la «mezcla» de recursos nacionales coparticipables y no coparticipables, y de la «distribución primaria» fue aprovechada por la Nación para volcar los recursos fiscales en su favor.²⁶

6. Juicio a las provincias argentinas

¿»Perversidad (irresponsabilidad) fiscal de las provincias o resultado exógeno (debido a políticas nacionales)? Fallo de la mayoría y argumentos para la apelación.»²⁷

I. El fallo de la mayoría»²⁸

«Argentina provides a good illustration ofthe «fiscal perversity» of subnational governments»

R. Prud' home (1995)

«...the adjustment by national government has not been accompanied by a similar process at the provincial level. In countries such as Argentina.....»

M.P.Jones, P. Sanguinetti y M. Tomassi (2000)

«The recent move towards decentralization.....and the difficulties that central governments have had in dealing with fiscal irresponsibility on part of regional governments in countries such as Argentina.....»

T.J. Goodspeed (2002)

«The recent financial crises in Argentina and....., largely precipitated by excessive local government borrowing, are prominent recent examples of how a fiscally irresponsible local sector can impose significant costs on a national economy»

²⁶ Un indicador es que la distribución primara de la recaudación coparticipable que fue fijada en alrededor del 57% para las Provincias por la Ley 23548/88 disminuyó a alrededor del 40% a fines de los noventa.

²⁷ Este capítulo reproduce los desarrollos presentados en Porto y Di Gresia (2007).

²⁸ La lista, tanto de autores nacionales como internacionales, y de Organismos Internacionales, es larga. En todos los casos el fallo para las Provincias es similar: culpable.

«Paradoxically perhaps, to ensure efficient local government finance, we must first establish institutions to ensure a strong central government»
R. P. Inman (2003)

II. Argumentos para la apelación.

1. Argumentos a nivel agregado.

Esta *apelación* se basa en el análisis de la evolución fiscal de las provincias argentinas en el mediano plazo (1983-2006) para determinar qué porcentaje del resultado negativo contabilizado está determinado exógenamente por políticas nacionales y cuanto se debe al propio comportamiento del sector. La situación fiscal de las provincias argentinas se ha visto afectada por un conjunto de políticas definidas desde el gobierno nacional. Algunas de ellas son:²⁹

- Transferencia de servicios hacia las provincias, sin contrapartida de financiamiento.
- Transferencias de cajas previsionales desde las provincias hacia la nación.
- Modificaciones del esquema de coparticipación inicialmente establecido por la Ley 23.548.
- Aumento de la importancia de las transferencias de recursos hacia las provincias por la vía del presupuesto nacional.³⁰

Estas políticas impactan sobre el resultado fiscal provincial de diferentes maneras. Algunas mejoran el resultado financiero de las provincias, p.ej., la transferencia de cajas previsionales deficitarias a la nación y las transferencias presupuestarias desde la nación. Otras empeoran fiscalmente a las provincias como, por ejemplo, la transferencia de servicios y las modificaciones al esquema de coparticipación.

Resulta de interés cuantificar el efecto neto para fundamentar la apelación. Se trata de determinar en qué medida el resultado contable (déficit) se debe a factores exógenos a las decisiones de las provincias. En la tabla 1 se presenta una cuantificación preliminar,

²⁹ Hay una dimensión muy importante no cuantificada en este capítulo que se refiere a los efectos de la política tributaria nacional sobre los recursos tributarios provinciales (transferencias y recursos propios, ver capítulo 9). En el período hubo varias políticas nacionales que significaron avances sobre fuentes tributarias provinciales (bases imponibles y alícuotas).

³⁰ Estas transferencias, decididas y financiadas por el gobierno nacional son, en realidad, un gasto nacional.

Tabla I. Impacto de políticas nacionales sobre el superávit financiero provincial (% del PIB de cada año)

Año	Ingresos	Gastos	Resultado financiero	Políticas nacional que afectaron la situación fiscal provincial					Resultado financiero sin impacto de políticas nacionales
				Transferencias de gasto		Modificaciones de la coparticipación	Transferencias desde Presupuesto Nacional	Impacto fiscal sin políticas nacionales	
				Servicios	Cajas previsionales				
	[1]	[2]	[3]-[1]-[2]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]-[4]+[5]+[6]+[7]	[9]-[3]+[8]
1983	7.12%	6.90%	0.23%				-2.48%	-2.5%	-2.26%
1984	6.80%	7.73%	-0.93%				-1.77%	-1.8%	-2.70%
1985	7.69%	8.14%	-0.45%				-0.24%	-0.2%	-0.69%
1986	8.75%	9.24%	-0.50%				-0.42%	-0.4%	-0.92%
1987	8.48%	9.60%	-1.12%				-0.59%	-0.6%	-1.71%
1988	7.34%	8.73%	-1.38%				-0.10%	-0.1%	-1.49%
1989	7.40%	8.44%	-1.04%			0.21%	-0.14%	0.1%	-0.97%
1990	6.92%	8.47%	-1.55%			0.50%	-0.11%	0.4%	-1.15%
1991	8.15%	8.98%	-0.83%			0.55%	-0.13%	0.4%	-0.41%
1992	9.62%	9.88%	-0.26%	0.69%		0.77%	-0.22%	1.2%	0.97%
1993	10.78%	11.53%	-0.74%	0.74%		0.86%	-0.26%	1.3%	0.60%
1994	10.63%	11.48%	-0.85%	0.74%		1.04%	-0.31%	1.5%	0.62%
1995	10.35%	11.60%	-1.26%	0.74%		1.19%	-0.37%	1.6%	0.30%
1996	10.69%	11.12%	-0.44%	0.70%		1.20%	-0.43%	1.5%	1.04%
1997	11.14%	11.18%	-0.04%	0.73%	-0.38%	1.31%	-0.38%	1.3%	1.24%
1998	11.08%	11.73%	-0.65%	0.75%	-0.42%	1.49%	-0.39%	1.4%	0.78%
1999	11.38%	12.84%	-1.45%	0.87%	-0.40%	1.52%	-0.40%	1.6%	0.14%
2000	11.45%	12.62%	-1.17%	0.90%	-0.42%	1.92%	-0.51%	1.9%	0.72%
2001	11.18%	13.56%	-2.37%	0.96%	-0.36%	1.83%	-0.43%	2.0%	-0.36%
2002	10.36%	10.88%	-0.52%	0.79%	-0.21%	1.73%	-0.67%	1.6%	1.12%
2003	11.35%	10.91%	0.43%	0.71%	-0.29%	2.46%	-0.62%	2.3%	2.71%
2004	12.86%	11.78%	1.08%	0.75%	-0.24%	2.92%	-0.82%	2.6%	3.70%
2005	13.42%	13.09%	0.33%	0.83%	-0.23%	2.86%	-0.89%	2.6%	2.90%
2006	13.35%	13.55%	0.13%	0.92%	-0.17%	2.88%	-0.83%	2.8%	2.94%

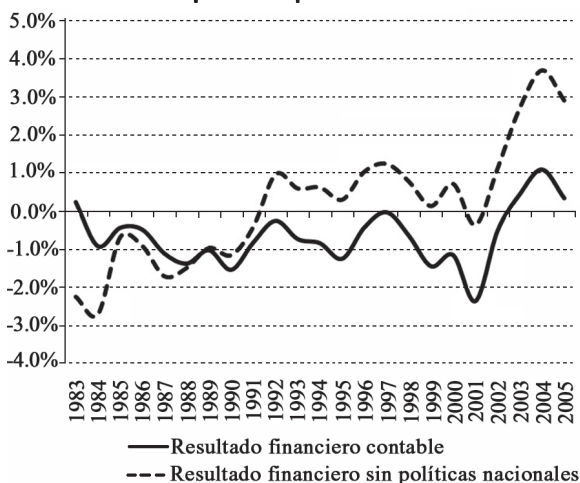
Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda.



Las columnas [1], [2] y [3] presentan la situación fiscal en las provincias en el período 1983-2006, según los datos oficiales. En la columna [4] se cuantifica el impacto de las transferencias de servicios (educativos y otros). El signo positivo representa un efecto negativo sobre el resultado financiero. La columna [5] cuantifica el efecto positivo sobre las finanzas provinciales de la transferencia de cajas previsionales deficitarias durante los 90. La columna [6] presenta el efecto negativo sobre las finanzas provinciales de las modificaciones al régimen de coparticipación, principalmente por detracciones (preparticipaciones) para el sistema de seguridad social. La columna [7] cuantifica el impacto positivo sobre las finanzas provinciales de las transferencias que se realizan desde el presupuesto nacional.³¹ El impacto agregado de las políticas nacionales se presenta en la columna [8]. La última columna muestra el resultado financiero deducido el efecto de las políticas nacionales.

En la figura 1 se representa el sendero temporal del resultado financiero con y sin el efecto de las políticas nacionales mencionadas. El panorama es bien distinto en los dos casos. Los resultados sin ajustar por políticas nacionales son negativos (déficit provinciales) entre 1984 y 2002; a partir de 2003 son positivos con un máximo en 2004. Si se descuentan los efectos de las políticas nacionales –de las que las provincias son meros agentes «receptores»– el resultado es distinto en signo, tendencia y magnitud. Desde 1992 se registra superávit provincial, con fuerte aumento a partir de 2003.

Figura 1. Evolución del resultado financiero en términos del PIB sin el efecto de políticas públicas nacionales



³¹ Ver nota de pie 36.

La respuesta a la pregunta inicial de que porcentaje del resultado financiero del conjunto de provincias se debe a políticas nacionales puede resumirse del modo siguiente. En el período 1983-2006 (tabla 2) el conjunto de provincias muestra un déficit contable acumulado equivalente al 12,3% del PIB del 2006;³² si se corrige por el efecto de políticas nacionales, el resultado se transforma en un superávit acumulado equivalente al 9,1% del PIB de 2006. El componente exógeno del resultado financiero de las provincias es equivalente al 21,4% del PIB del 2006.

Tabla 2. Impacto de las políticas nacionales sobre el resultado financiero provincial agregado período 1983-2006 (en porcentaje del PIB de 2006)

Resultado financiero contable acumulado	-12,3
Impacto de políticas nacionales (componente exógeno)	-21,4
Resultado financiero sin impacto de políticas nacionales	9,1

2. Argumentos a nivel de provincias

El mismo cálculo presentado en la tabla 1 se efectúa para cada provincia. La tabla 3 presenta el resultado financiero que surge de los datos oficiales y el impacto fiscal de las políticas nacionales para el período 1983-2006. Este impacto es negativo en todas las provincias, con una única excepción (La Rioja).

³² Se calcularon los resultados financieros (1983-2006) en pesos del año 2006 utilizando el índice de precios combinado (precios al consumidor y precios mayoristas, con igual ponderación).

Tabla 3. Impacto de políticas nacionales sobre el superávit financiero de cada provincia en 1983-2006 (en millones de pesos de 2006)

Provincia	Resultado financiero [1]	Efecto políticas nacionales [2]	Resultado financiero sin políticas nacionales [3]
Buenos Aires	-30 114	-33 518	3 404
Catamarca	-1 422	-3 035	1 613
Chaco	-3 429	-9 160	5 731
Chubút	-1 846	-1 049	-797
Ciudad de Buenos Aires	-1 135	-4 336	3 202
Córdoba	-7 322	-16 872	9 550
Corrientes	-2 002	-5 499	3 497
Entre Ríos	-2 700	-8 304	5 604
Formosa	-3 720	-6 256	2 536
Jujuy	-3 440	-2 113	-1 328
La Pampa	-284	-2 174	1 890
La Rioja	-1 715	4 369	-6 085
Mendoza	-1 553	-5 239	3 686
Misiones	-2 198	-3 397	1 199
Neuquén	-2 079	-2 007	-72
Río Negro	-3 904	-2 565	-1 339
Salta	-2 409	-4 557	2 148
San Juan	-2 124	-3 447	1 323
San Luis	1 347	-2 707	4 054
Santa Cruz	-970	-435	- 535
Santa Fe	-4 465	-15 704	11 239
Santiago del Estero	756	-4 645	5 401
Tierra del Fuego	-531	-1 994	1 462
Tucumán	-3 282	-5 276	1 994
Total	-80 542	-139 919	59 376
PBI 2006	654 413		
% PIB 2006	-12.3%	-21.4%	9.1%

Nota: Los valores de las columnas [1] y [2] representan la sumatoria de la situación de cada año, para cada provincia, en pesos de 2006.

3. El argumento de la deuda provincial. Relación entre el impacto de las políticas nacionales y el stock de deuda provincial.

Un punto de interés para esta apelación, es la relación entre el stock de deuda provincial³³ y el impacto de las políticas nacionales. En la tabla 4 se presentan los cálculos en pesos del año 2006 para el conjunto de provincias. Como puede observarse en la tabla 4 el stock de deuda al 31/12/2006 es menor que el impacto negativo de las políticas nacionales.

Tabla 4. Resultado financiero con y sin impacto de las políticas nacionales y stock de deuda al 31/12/2006 (en millones de pesos de 2006)

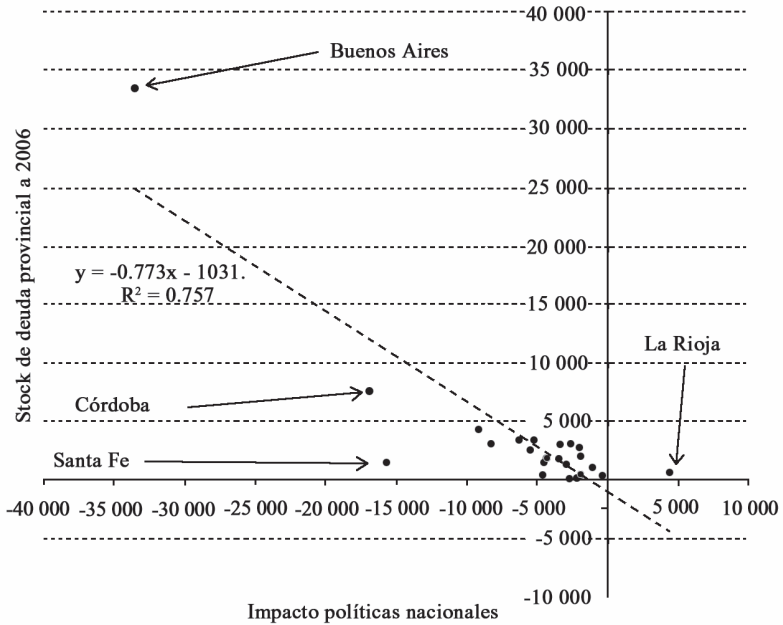
Resultados financieros provinciales acumulados (1983-2006)	-80 452
Resultados financieros provinciales acumulados sin impacto de políticas nacionales (1983-2006)	59 376
Impacto políticas nacionales	-139 919
Stock de deuda provincial al 31/12/2006	83 478

En la figura 2 puede apreciarse una clara relación entre el impacto de las políticas nacionales y el stock de deuda. La relación entre ambas variables es tal que por cada peso de impacto negativo de las políticas nacionales, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.¹ En el gráfico se observa que las provincias de Córdoba y Santa Fe han logrado compensar en parte el impacto negativo de las políticas nacionales y se ubican por debajo de la línea de regresión. En la provincia de Buenos Aires, el impacto negativo de las políticas nacionales (33.518 millones de pesos de 2006), resulta prácticamente igual al stock de deuda al 31/12/2006 de 33.374 millones de pesos. Por otro lado, el caso atípico de la provincia de La Rioja refleja un impacto positivo de las políticas nacionales.

³³ Stock de deuda al 31/12/2006, según Ministerio de Economía y Producción.

³⁴ El resto puede haber sido compensado por mayor presión tributaria provincial y/o deterioro en la prestación de los servicios.

Figura 2. Impacto políticas nacionales vs deuda pública provincial (millones de pesos de 2006)



III. Petitorio de apelación

Los argumentos presentados demuestran una de las dimensiones en las que el federalismo fiscal argentino fracasa. Es la relación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales³⁵ en la que ha estado ausente uno de los principios básicos que deben cumplirse para que funcione el federalismo fiscal, el de «lealtad institucional».³⁶ En términos simples este principio

³⁵ No es la única dimensión en la que fracasa, pero es la que constituye el objetivo de este trabajo.

³⁶ Esta expresión, que resultó de la interacción con J. Suarez Pandiello en las II Jornadas Hispano Argentinas de Economía Pública, (Valle Hermoso, Córdoba, 2007) y que es utilizada en España, resulta más comprensible para el público general que la de «externalidad».

establece que ningún nivel de gobierno tome decisiones que afecten a otro nivel, sin compensación. En términos más técnicos el principio establece que las «externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales»³⁷ (de la Nación a las provincias, en nuestro caso) se paguen.³⁸

La no compensación del impacto de las políticas nacionales sobre las finanzas provinciales se estima, para el período 1983-2006, en 139 mil millones de pesos de 2006. Sin esas políticas nacionales el resultado financiero provincial hubiera sido positivo en 59 mil millones de pesos, versus el resultado contable negativo de 80 mil millones.

Más de la totalidad del stock agregado de la deuda provincial se debe a la no compensación de la externalidad fiscal interjurisdiccional vertical de la Nación a las Provincias. La estimación de la relación entre las variables indica que por cada peso de externalidad, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.

IV. Esperando una nueva sentencia

¿El resultado fiscal de las provincias es endógeno (culpables) o exógeno (inocentes)?

7. Transferencias, igualación fiscal y variables políticas en la relación Nación-Provincia en la Argentina³⁹

Transfers thus constitute the heart of subnational Finance (Bird and Vaillancourt, 2000, pg.30)

³⁷ Dahlby (1996).

³⁸ Este principio es muy relevante en la Argentina y ha ocupado un papel tan importante que en el Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 se incluyó la disposición de que «No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la Ley del Congreso y la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso». La disposición es una salvaguarda incompleta ya que no contempla la compensación por la fijación centralizada de ciertas variables (por ejemplo salarios), avances sobre fuentes tributarias, etc. Pero es interesante como reconocimiento constitucional. Un antecedente legal de salvaguarda frente a las políticas nacionales con impacto sobre las finanzas provinciales es el art. 7 de la Ley 23548; para detalles ver A. Porto (1990).

³⁹ Este trabajo se basa en los desarrollos de Porto y Sanguinetti (2001) y Porto (2005).

I. Introducción

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 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 subnacionales;⁴⁰ 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 desbalance vertical en el sector público: aún cuando a nivel agregado los ingresos y los gastos sean iguales, los gobiernos subnacionales tendrán faltantes de fondos («déficit») y el gobierno nacional sobrantes («superavit»).

Como expresan Bird y Vaillancourt (2000) 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 y el que se corresponde con la práctica de casi todos los países.

El diseño del sistema de transferencias destinado a cerrar la brecha en los gobiernos subnacionales puede adoptar distintas formas. Pueden transferirse sumas fijas, porcentajes de la recaudación de impuestos o conjunto de impuestos, porcentajes del gasto realizado y/o de los recursos propios por los gobiernos subnacionales, o combinaciones de estos mecanismos. En la Argentina, en la actualidad, se siguen tres pasos: en primer lugar, se determina la masa coparticipable, o sea, los impuestos que se coparticipan; en segundo lugar, se establecen las pre-coparticipaciones, o sea, la parte de los impuestos que forman la masa coparticipables pero que,

⁴⁰ Se utilizan en forma indistinta las expresiones gobiernos subnacionales, gobiernos provinciales y gobiernos locales.

por distintas razones, corresponden con exclusividad al gobierno nacional, y en tercer lugar, a la masa neta de pre-coparticipaciones se le aplica el coeficiente de distribución primaria, o sea, que porcentaje se destina a la Nación y cual al conjunto de Provincias.

Una vez determinado el monto total correspondiente a las Provincias, aparece el problema de cómo distribuirlo entre los gobiernos subnacionales, lo que en la Argentina se denomina «distribución secundaria».

Si los gobiernos subnacionales fueran exactamente iguales, la distribución secundaria debería seguir el criterio devolutivo. En este caso la recaudación se centralizaría para minimizar costos de recaudación y la carga excedente de los impuestos y se devolvería a cada región según lo recaudado. Si los gobiernos subnacionales son distintos —en particular si existen desequilibrios territoriales— la distribución secundaria se determina a partir de la función de bienestar del gobierno nacional. Las Constituciones y las leyes de los distintos países establecen, en general, cláusulas de «igualación fiscal», que contemplan las disparidades de necesidad y capacidad fiscal.⁴¹ En este capítulo se estudian los determinantes de la distribución secundaria de las transferencias con modelos simples (secciones II y III) y la forma de utilización de esas transferencias por los gobiernos receptores (sección IV); en la sección V se concluye.

II. Modelo simple de determinantes económicos de la distribución secundaria

Un modelo simple utilizado para captar los determinantes de la distribución secundaria en la Argentina se presenta a continuación (Porto y Sanguinetti, 2001).

Se supone un país con I provincias habitadas por N_i individuos idénticos en cuanto a ingresos (Y_i) y preferencias por un bien público local (G_i) y un bien privado (X_i) cuyo precio se supone igual a uno,

⁴¹ En la Argentina la «igualación fiscal» está contemplada en la Constitución Nacional de 1853, en las leyes de coparticipación desde 1935 en adelante y en la Constitución Nacional de 1994. Ver Porto (2005) y Capítulo 4, Anexo V.

$$U_i = U(X_i, G_i) \quad (1)$$

El bien público tiene un costo unitario constante igual a P_{gi} . El bien público se financia con un impuesto per capita, siendo la alícuota

$t_i = \frac{P_{gi} G_i}{N_i}$. El gobierno nacional tiene un presupuesto fijo igual a C que

asigna a las provincias como transferencia (C_1, C_2, C_3, \dots). Para financiar esa suma cobra un impuesto per cápita igual a $c = C/N$. La restricción presupuestaria del individuo representativo de la provincia i es

$$Y_i + c_i - c = X_i + \frac{P_{gi}}{N_i} G_i \quad (2)$$

donde $c_i - c$ es la redistribución entre provincias ($c_i = C_i/N_i$); si es mayor (menor) que cero la región recibe más (menos) que lo que aporta. Dados Y_i, P_{gi}, c, c_i, N_i , los individuos eligen el par óptimo (X_i^*, G_i^*). Reemplazando la solución óptima en (1) se obtiene la función indirecta de utilidad,

$$V\left(\frac{P_{gi}}{N_i}, Y_i + c_i - c\right) \quad (3)$$

con $V_1 < 0$ y $V_2 > 0$ ⁴². Se supone que el gobierno nacional distribuye las transferencias de modo de maximizar la función de bienestar social

$$\sum_{i=1}^I \theta_i V\left(\frac{P_{gi}}{N_i}, Y_i + c_i - c\right) \quad (4)$$

⁴² V_m es la derivada con respecto al argumento m .

donde θ_i ($i=1, \dots, I$) son las ponderaciones de cada provincia, que se supone dependen de la participación relativa en la población total del país ($\theta_i = N_i/N$). La condición de primer orden para la transferencia a la provincia i relativa al promedio ($c_i^* - c$) viene dada por,

$$V_2\left(\frac{P_{gi}}{N_i}, Y_i + c_i^* - c\right)\left(1 - \frac{N_i}{N}\right) = \sum_{j \neq i}^I \frac{N_j}{N} V_2\left(\frac{P_{gj}}{N_j}, Y_j + c_j^* - c\right) \quad i=1, \dots, I \quad (5)$$

Aplicando el teorema de la función implícita, se obtienen los siguientes resultados de estática comparativa,⁴³

$$\frac{dC_i}{dY_i} \leq 0 \quad (6)$$

$$\frac{dC_i}{dP_{gi}} \geq 0 \quad (7)$$

Las transferencias son, en general, mayores para las jurisdicciones más pobres y para aquellas que tienen costos de provisión (aproximados por la densidad de población) de G más altos. Los resultados econométricos (mínimos cuadrados ordinarios, Tabla 1, primera columna) son consistentes con la predicción del modelo normativo. El R^2 es igual a 0,30.

III. Modelo de determinantes de la distribución secundaria con variables políticas

El modelo anterior no tiene en cuenta la influencia de las variables políticas, en particular, el hecho de que las decisiones sobre la distribución de las transferencias se toman en el Congreso Nacional, cuyos miem-

⁴³ Para más detalles y la demostración analítica ver Porto y Sanguinetti (2001).

bros son elegidos en las provincias. Esto sugiere que la representación política en el Congreso puede ser una variable explicativa importante. Para captar este efecto se supone que las ponderaciones en la función de bienestar social están dadas por $\theta_i = R_i/R$, donde R_i es el número de legisladores de la provincia i . La condición de primer orden es ahora,

$$r_i V_2 \left(\frac{P_{gi}}{N_i}, Y_i + c^*_i - c \right) \left(1 - \frac{N_i}{N} \right) = \sum_{j \neq i}^I r_j \frac{N_j}{N} V_2 \left(\frac{P_{gj}}{N_j}, Y_j + c^*_j - c \right)$$

$i=1, \dots, I \quad (8)$

donde $r_i = R_i/N_i : R/N$ es la representación per cápita de la provincia i en el Congreso Nacional, relativa al promedio. Si r_i aumenta, dadas las otras variables, la transferencia recibida por i , relativa al promedio, aumenta.⁴⁴ Este resultado es confirmado por las regresiones de la tabla 1, explicativas de la variación de la coparticipación per cápita entre Provincias. Incorporar las variables políticas incrementa significativamente el poder explicativo (el R^2 pasa a 0,845). Los coeficientes estimados sugieren que un uno por ciento de aumento en la representación política de una Provincia en la Cámara de Diputados (relativa al promedio de Provincias) implicaría un aumento de la coparticipación per cápita relativa del 0,64%. La influencia de la Cámara de Senadores es significativamente menor (0,078% más de coparticipación per cápita relativa por cada uno por ciento de mayor representación relativa). El ingreso per cápita y la densidad tienen los signos esperados de acuerdo con el principio de igualación fiscal.

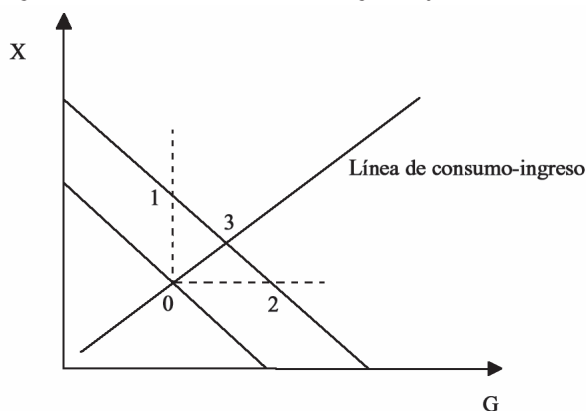
IV. Respuesta de los gobiernos receptores de las transferencias

Una segunda pregunta en economía de los gobiernos subnacionales es como responde el gasto público cuando cambian el ingreso de la comunidad y las transferencias del nivel superior de gobierno. En términos

⁴⁴ Ver demostración en Porto y Sanguinetti (2001).

de la figura 1 la pregunta es, si siendo la línea de consumo-ingreso 03 , la línea de consumo-transferencia es 01 , o 02 , o algún punto entre 01 y 02 . Si es 03 se verifica el «teorema de la equivalencia» de Bradford-Oates (1971) que demostraron que en teoría era esperable la misma respuesta ante cambios en el ingreso y en las transferencias, para varias reglas alternativas de decisión colectiva. Si la línea de consumo-transferencias va por debajo de la de consumo-ingreso (o sea, entre 02 y algo menos de 03) se verifica la presencia del «flypaper effect». En este caso, el incremento en las transferencias es pro-Leviatán, en tanto que si se ubica entre 01 y algo más de 03 el incremento será «anti-Leviatán»⁴⁵.

Figura 1. Líneas de consumo-ingreso y consumo-transferencias



Una abundante literatura empírica documenta respuestas distintas del gasto público subnacional ante cambios en el ingreso y las transferencias. La línea de consumo-transferencias va por debajo, en muchos casos muy por debajo, de la línea de consumo-ingreso. Como expresan Hines y Thaler (1995), la cuestión principal en esta literatura no es si el flypaper está presente o no, sino si es grande o enorme.

⁴⁵ En algunos estudios se ha encontrado que la línea de consumo-transferencias va por debajo de 02 , o sea, un «super-flypaper».

Para estudiar el caso argentino se han seleccionado los cortes transversales de 1960, 1970, 1980 y 1990, con todas las variables expresadas en relación a la media del conjunto de provincias. En la columna (1) de la tabla 2 el coeficiente de la coparticipación per cápita relativa es mayor (casi el doble) al del producto bruto geográfico per cápita («flypaper effect»). De la columna (3) resulta que el coeficiente de la recaudación propia per cápita relativa es mayor para el producto per cápita⁴⁶, resultado consistente con el anterior, dada la estructura de financiamiento de las provincias.

Si en las estimaciones de gastos y recursos propios provinciales las transferencias se reemplazan por sus determinantes políticos –representaciones relativas en el Congreso Nacional– se obtienen los resultados de las columnas (2) y (4) de la tabla 2. Cuanto mayor la representación política relativa en Diputados, mayor el gasto per cápita relativo: un aumento del 10% en la cantidad de diputados per cápita, relativa al promedio de Provincias, incrementa el gasto per cápita relativo en 5,4%. En cambio, la mayor representación política no influye en la recaudación propia. La representación relativa en Senadores no es una variable significativa.

De los desarrollos anteriores se puede concluir entonces que la obtención de transferencias nacionales por la vía del poder político, induce su uso político: concretamente, aumentar el gasto público, sin modificar la recaudación propia. Un resultado que surge de los coeficientes estimados es que un político que tenga como objetivo maximizar el gasto público estará más interesado en la cantidad de diputados per cápita que en el producto per cápita –o sea, más en el juego político que en las políticas de desarrollo–. Un 10% más de diputados per cápita permite incrementar el gasto en 5,4%, en tanto que un incremento del 10% en el producto per cápita incrementa el gasto per cápita en 3,7%.

V. Conclusión

El trabajo es una descripción del funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina. Se enfatiza la importancia

⁴⁶ Hay varias explicaciones teóricas para el «flypaper effect». Ver, entre otros, Hines y Thaler (1995) y Bailey y Connolly (1998).

de la distribución territorial del poder político en el Congreso Nacional como determinante de la distribución secundaria de las transferencias y del uso de esas transferencias por los gobiernos provinciales.⁴⁷

Tabla 1. Transferencias y variables económicas y políticas.

Variable	R1	R2
Constante	207,9* -16,4	102,9* -10,1
Ingreso per cápita	0,106 -0,16	-0,499* -0 0844
Densidad	-0,347* -0,056	-0,0756** -0,0324
Senadores per cápita		0,0780* -0,0276
Diputados per cápita		0,64315* -0,0851
R ²	0,3	0,845
Número de observaciones (años 1960, 1970, 1980 y 1991)	88	88

Método: Mínimos cuadrados ordinarios. Los errores estándar entre paréntesis.

*significativo al 1%.

**significativo al 5%.

Nota: utilizando modelos alternativos, con efectos fijos y aleatorios, los resultados no se modifican. Ver Porto y Sanguinetti (2001).

⁴⁷ La introducción de variables políticas puede también ayudar a explicar porqué es tan difícil modificar la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, pese al mandato de la Constitución Nacional de 1994. Ver Gasparini y Porto (1994).

Tabla 2. Determinantes del gasto público y la recaudación propia provincial

Variables explicativas	Variable dependiente			
	Gasto per cápita		Recaudación propia	
	(1)	(2)	(3)	(4)
PBG	0,462* (0,095)	0,366* (0,089)	1,232* (0,195)	1,09* (0,187)
Densidad	-0,177 (0,458)	-0,302 (0,415)	-0,329 (0,917)	0,527 (0,872)
Coparticipación per cápita	0,906* (0,092)		0,224 (0,184)	
Diputados per cápita		0,536* (0,105)		0,191 (0,221)
Senadores per Cápita		0,0649 (0,034)		0,0798 (0,072)
Constante	-41,477** (18,473)	9,178 (13,297)	-47,337 (37,005)	-62,685** (27,939)
R ² ajustado	0,72	0,77	0,38	0,44
Número de observaciones (1960, 1970, 1980 y 1990)	88	88	88	88

Método: Mínimos cuadrados ordinarios. Los errores estándar entre paréntesis.
*significativo al 1%; **significativo al 5%.

En la regresión (1), el coeficiente de la coparticipación per cápita no es significativamente distinto de uno según el valor del estadístico t (t = 1,021).

Nota: Todas las variables se calcularon en relación al promedio provincial. Utilizando modelos alternativos, con efectos fijos y aleatorios, los resultados no se modifican.

8. Distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos y funciones de bienestar provinciales*

La pregunta de este capítulo es: ¿Cuál sería la distribución entre provincias de la coparticipación federal de impuestos (RCFI) si se aplicaran los criterios – prorratores y ponderaciones– que cada provincia utiliza dentro de su propio territorio? El punto de partida para realizar este ejercicio lo brinda la existencia en cada provincia de un régimen de coparticipación impositiva provincial a sus municipalidades (RCPI). El conjunto de municipalidades del país financia con recursos propios el 45% del total de erogaciones; aproximadamente el 50% es financiado con recursos provenientes de jurisdicción provincial, siendo la coparticipación impositiva provincial el mecanismo más importante cuantitativamente. Al instrumentar ese régimen, cada provincia «revela» sus juicios de valor sobre la forma de distribuir-redistribuir territorialmente los recursos fiscales.

Por ejemplo, si una provincia aplicara un criterio estrictamente devolutivo, «revelaría», o que es indiferente en cuanto a las variaciones de «capacidad fiscal» y «necesidad fiscal» entre sus municipalidades, o que considera que el instrumento «coparticipación» no es adecuado para corregir esas diferencias. Si, por otro lado, aplicara un criterio de «igualdad fiscal» (significando que le brinda a cada municipalidad la posibilidad de obtener el mismo nivel de gasto municipal per cápita con igual presión tributaria municipal) «revelaría» un peso significativo del criterio redistributivo. En el primer caso la distribución secundaria de la coparticipación provincial debería efectuarse en relación directa a lo recaudado en cada municipalidad; como generalmente esa información no está disponible se utiliza como variable sustituta el Producto Bruto Interno de la municipalidad o alguna estimación de la «Capacidad Tributaria». En el segundo caso la distribución secundaria debería efectuarse no en forma

* Versión resumida de Porto (1993b). En ese trabajo –previo al otorgamiento de jerarquía constitucional a la coparticipación federal de impuestos (en 1994)– se alertaba sobre las dificultades para la sanción de una nueva Ley. El trabajo se complementó en Gasparini y Porto (1994). Lamentablemente se cumplió la predicción de esos trabajos.

directa sino en alguna forma que contemple la inversa del PBI o de la capacidad tributaria de cada municipalidad; uno de los objetivos del régimen sería «compensar» la debilidad de la base tributaria de las municipalidades más pobres de la provincia. O, si la diferencia entre jurisdicciones surge por diferencias en el costo de provisión del mismo servicio, podrían compensarse esas diferencias para lograr la «igualdad fiscal»; p.ej.: «compensar» los mayores costos que origina una mayor dispersión geográfica de la población, asignando una parte de la coparticipación en función directa a la superficie de cada municipalidad, o en función inversa a la densidad de población, etcétera.

Los ejemplos son lo suficientemente claros como para concluir que los prorrateadores y las ponderaciones que cada provincia adopta para su RCPI «revelan» sus propios juicios de valor (o la forma de su función de bienestar) sobre redistribución territorial de recursos fiscales.

En la tabla 1 se calculan los porcentajes de distribución secundaria del RCFI utilizando los ponderadores y ponderaciones de cada provincia. Esa distribución podría denominarse «Distribución secundaria del RCFI según la función de bienestar de la provincia «X»». Se agrega, para facilitar la comparación, la distribución resultante con la Ley vigente (RCFI Ley N°23.548; columna 1). En la última columna, se calcula la distribución según la función de bienestar promedio del conjunto de provincias. El factor de ponderación utilizado es la importancia relativa del RCPI de cada provincia, en 1988 (anteúltima columna).

Como ejercicio para evaluar la distribución secundaria en el RCFI, se supone que las provincias se enfrentan a la elección entre el proyecto cierto y un proyecto incierto. El proyecto incierto sería, por ejemplo, introducir en una urna 100 bolillas (el número de bolillas con el nombre de una provincia es el de la anteúltima columna de la tabla 1); 31 (con exactitud 30,9) con el nombre de Buenos Aires, 2 (2,4) con el nombre de Catamarca, etc. Se extrae una bolilla y se aplica a todas las jurisdicciones el porcentaje que le correspondería según el nombre de la bolilla extraída. Por ejemplo, si la bolilla extraída tiene el nombre de Catamarca se aplican los porcentajes de distribución secundaria de la tercera columna de la tabla 1: 28.91% para Buenos Aires, 2.55% para Catamarca, etc. El análisis está basado en la teoría de la elección del consumidor bajo condiciones de incertidumbre (Friedman y Savage, 1963). Las ponderaciones utilizadas para el cálculo de los porcentajes esperados podrían ser

sustituidas por otras; por ejemplo, la que resultaría de la población de cada provincia, que se justificaría debido a que las leyes de los RCPI reflejarían las preferencias de los ciudadanos de cada provincia.

Para evaluar los resultados se compara, para cada provincia, el porcentaje establecido por la Ley 23.548 (col. 1 de la tabla 1) - que se supone constituye el proyecto cierto - con el porcentaje esperado según la función de bienestar promedio, que resulta de aplicar el juicio de valor (porcentaje) de cada provincia, ponderado por la importancia relativa del RCPI de cada provincia (dos últimas columnas de la Tabla 1) – que se supone constituyen el proyecto incierto–. De acuerdo con los resultados obtenidos las provincias pueden clasificarse en los siguientes tres grupos (tablas 1 y 2).

i) «Provincias perdedoras», o sea, aquellas para las que el porcentaje esperado es mayor que el porcentaje de la Ley 23.548. En este grupo se encuentran Buenos Aires (el porcentaje esperado es 56% superior), Chubut (24%), Neuquén (22%) y Mendoza (12%).

ii) «Provincias en situación de equilibrio», o sea, aquellas para las que el porcentaje esperado es similar al de la ley 23.548. Se ubican en este grupo aquellas provincias en las que la relación porcentaje esperado/ porcentaje vigente varía entre más 0,9 y menos 1,1. es el caso de Córdoba (la relación es igual a 0,98), La Pampa (1,00), Río Negro (0,96), Santa Cruz (1,09) y Santa Fe (1,02).

iii) «Provincias Ganadoras», o sea, aquellas para las que el porcentaje esperado es menor que el de la Ley 23.548. En este grupo se encuentran Catamarca (el porcentaje esperado es 40% inferior al vigente), Corrientes (23%), Chaco (42%), Entre Ríos (24%), Formosa (48%), Jujuy (24%), La Rioja (26%), Misiones (17%), Salta (14%), San Juan (36%), San Luis (26%), Santiago del Estero (35%) y Tucumán.

En el grupo (i) deben destacarse los casos de Buenos Aires y Mendoza, que obtendrían un mayor porcentaje de coparticipación aplicando el juicio de valor de cualquier provincia. Buenos Aires y Mendoza elegirían siempre el proyecto incierto, aún con aversión infinita al riesgo. En el extremo opuesto se encuentran Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa,

Misiones, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán, que perderían con cualquier resultado del proyecto incierto –ya que obtendrían un menor porcentaje de coparticipación aplicando el juicio de valor de cualquier provincia– aún siendo amantes infinitos del riesgo, preferirían el proyecto cierto.

Excepto en esos casos extremos, la elección de cada una de las otras provincias del grupo (i), que no pierden en todos los casos (Chubut ganaría en tres y Neuquén en dos), elegirían el proyecto incierto dado que, aún con (alta) aversión al riesgo - función de utilidad del ingreso cóncava -, la utilidad esperada del proyecto incierto resultaría mayor que la utilidad del proyecto cierto. Las restantes provincias del grupo (iii) que no siempre ganan (Jujuy perdería en un caso, La Rioja en tres, Salta en uno y San Luis en cuatro), no elegirían el proyecto incierto ya que, aún siendo (muy) amantes del riesgo – función de utilidad del ingreso convexa–, la utilidad esperada del proyecto incierto sería menor que la utilidad del proyecto cierto.

Para las provincias del grupo (ii) la elección o no del proyecto incierto depende crucialmente de la forma de su función de utilidad del ingreso. Como el porcentaje esperado es similar al de la Ley 23.548 no elegirían el proyecto incierto las provincias con aversión al riesgo o neutrales y lo elegirían aquellas amantes del riesgo.

Los resultados obtenidos pueden utilizarse para apreciar las dificultades de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, que sustituya al de la Ley 23.548. Las provincias del grupo (iii) –incluyendo Tierra del Fuego– cuentan con el 58% de los Senadores y el 35% de los Diputados en el Congreso Nacional; si se agregan las del grupo (ii) los porcentajes aumentan, respectivamente, al 79% y 55%. Los resultados son útiles también para explicar porqué –a diferencia de lo que ocurrió con todas las leyes de coparticipación vigentes desde 1935 y es usual en todos los países del mundo que utilizan este instrumento fiscal– los porcentajes de participación correspondientes a cada provincia, en la Ley 23.548, no surgen de un procedimiento explícito y fundamentado de cálculo; la Ley fija directamente el porcentaje de cada provincia sin encontrarse fundamentación ni en la propia Ley ni en el trámite parlamentario.⁴⁸

⁴⁸ Ver capítulo 13 para una estimación de la intensidad (mayor) de la redistribución entre provincias, comparada con la redistribución entre municipalidades.

Tabla 1. Cálculo de la distribución secundaria en el R.C.F.I. en base a los criterios utilizados por cada provincia en el R.C.P.I.

PROVINCIA	REFERENCIA Ley 23.548	BS. AS.	CATAMARCA	CÓRDOBA	CORRIENTES	CHACO	CHUBUT	ENTRE RÍOS	FORMOSA	JUJUY	LA PAMPA	LA RIOJA
Buenos Aires	22,00	37,08	29,91	28,92	41,87	30,59	35,09	25,89	29,51	41,46	39,43	38,46
Catamarca	2,76	1,39	2,00	2,55	1,05	2,51	1,63	2,90	1,92	0,84	0,85	1,62
Córdoba	8,95	8,88	8,49	7,33	9,24	7,60	8,44	7,92	8,51	10,25	10,79	8,65
Corrientes	3,72	3,12	2,95	3,14	2,66	2,86	3,04	3,11	2,85	2,24	2,26	2,62
Chaco	5,00	3,39	2,03	3,18	2,72	2,85	3,09	3,19	2,95	2,07	1,94	2,65
Chubut	1,58	1,71	2,32	2,52	1,22	2,48	1,79	2,57	2,23	1,30	1,81	1,67
Entre Ríos	4,89	3,67	4,00	3,61	3,45	3,49	3,69	4,06	3,98	3,74	3,71	3,37
Formosa	3,65	1,82	2,10	2,55	1,80	2,36	1,95	2,52	2,17	1,00	0,86	1,69
Jujuy	2,84	1,79	2,59	2,70	1,03	2,51	2,31	2,92	2,64	1,71	1,71	1,98
La Pampa	1,88	1,31	2,53	2,55	1,03	2,69	1,61	2,58	2,25	1,59	1,65	1,70
La Rioja	4,18	1,11	1,90	2,61	0,94	2,65	1,51	2,27	1,88	0,70	0,67	1,65
Mendoza	4,18	4,66	4,76	4,39	4,71	4,27	4,73	4,72	4,75	4,85	5,26	4,46
Misiones	3,31	3,03	2,86	3,14	2,66	2,83	3,03	2,94	2,66	2,11	1,79	2,60
Neuquén	1,74	1,46	2,78	2,56	1,40	2,57	1,96	3,01	2,75	1,96	2,03	1,81
Río Negro	2,53	2,92	2,73	2,69	1,78	2,55	2,29	3,02	2,76	1,91	1,91	1,99
Salta	3,84	4,42	4,12	3,30	2,93	3,08	3,26	3,73	3,60	2,78	2,55	2,88
San Juan	3,39	2,04	2,44	2,72	1,84	2,48	2,34	2,81	2,51	1,50	1,49	1,99
San Luis	2,29	1,16	2,29	2,54	1,07	2,57	1,65	2,40	2,03	1,25	1,26	1,66
Santa Cruz	1,58	1,93	1,90	2,84	0,80	3,09	1,34	2,45	2,09	0,69	0,92	1,84
Santa Fe	8,90	8,35	9,00	7,38	9,31	7,70	8,50	8,87	9,63	10,97	12,07	8,79
Santiago del Estero	4,14	3,45	2,58	2,95	2,30	2,63	2,74	2,72	2,40	1,71	1,54	2,31
Tucumán	4,76	3,68	3,72	3,84	3,83	3,57	4,01	4,01	3,92	3,37	3,49	3,62
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100



Tabla 1 (continuación). Cálculo de la distribución secundaria en el R.C.F.I. en base a los criterios utilizados para cada provincia en el R.C.P.I. Distribuciones según la Ley 23.548. Según cada provincia y Según el Promedio del conjunto de provincias (en porcentajes)

PROVINCIA	MENDOZA	MISIONES	NEUQUÉN	RÍO NEGRO	SALTA	JUAN SAN LUIS	SANTA CRUZ	SANTA FE	STGO. DEL ESTERO	% COP MUN	PROMEDIO PROVINCIAS
Buenos Aires	34,06	32,89	34,94	31,09	32,61	64,05	37,15	31,20	42,60	30,90	34,34
Catamarca	1,76	1,47	1,41	1,74	1,45	1,57	1,61	1,89	0,72	2,40	1,64
Córdoba	8,93	9,78	9,69	9,72	8,83	9,36	8,50	8,58	10,46	8,10	8,76
Corrientes	2,34	2,89	2,49	2,52	2,58	2,58	2,79	2,92	2,16	1,20	2,86
Chaco	2,45	2,62	2,18	2,21	3,14	2,64	2,87	2,82	1,97	3,30	2,92
Chubut	1,98	2,58	1,91	2,27	1,71	2,08	1,84	2,20	1,20	2,20	1,96
Entre Ríos	3,62	3,65	3,99	4,14	3,78	3,62	3,40	3,95	3,72	3,70	3,73
Formosa	1,81	1,50	1,44	1,69	2,06	1,64	1,82	2,02	0,88	1,74	1,88
Jujuy	2,23	2,19	2,15	2,40	2,48	1,92	2,00	2,51	1,62	2,25	2,15
La Pampa	2,18	1,75	2,38	2,88	1,24	2,35	1,63	2,37	1,52	1,75	1,88
La Rioja	1,88	1,29	1,29	1,64	1,52	1,46	1,49	1,78	0,57	3,11	1,55
Mendoza	4,49	5,45	4,84	4,83	4,74	4,46	4,57	4,76	4,86	5,27	4,67
Misiones	2,10	2,27	2,27	2,33	2,23	2,29	2,69	2,84	2,02	1,42	2,74
Neuquén	2,50	2,11	2,66	3,10	2,26	2,58	1,93	2,63	1,90	2,66	2,13
Río Negro	2,38	2,22	2,41	2,72	2,50	2,65	2,12	2,63	1,83	3,10	2,42
Salta	3,21	2,75	3,00	3,11	3,96	3,44	3,23	3,29	2,72	4,32	3,29
San Juan	2,06	2,15	1,86	2,05	2,45	1,84	2,17	2,38	1,39	1,97	2,18
San Luis	1,87	1,60	1,92	2,33	1,17	1,88	1,59	2,15	1,16	0,82	1,70
Santa Cruz	2,50	1,61	1,38	1,79	2,04	1,56	1,40	1,76	0,58	3,66	1,73
Santa Fe	10,27	10,96	10,58	10,44	10,92	10,04	8,56	9,05	11,22	13,32	9,05
Santiago del Estero	1,85	2,21	1,92	2,01	1,99	2,55	2,66	2,55	1,60	2,81	2,70
Tucumán	3,53	4,07	3,33	3,29	4,32	3,44	3,74	3,74	3,31	0,00	3,70

Tabla 2. Distribución Secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos según la Función de Bienestar promedio del conjunto de provincias. Comparación con la Distribución Secundaria de referencia (Ley 23.548)

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA			
PROVINCIA	Ley 23.548 (1)	Función de Bienestar PROM. CONJUNTO (2)	RELACIÓN (2)/(1)
Buenos Aires	22,00	34,34	1,56
Catamarca	2,76	1,64	0,59
Córdoba	8,95	8,76	0,98
Corrientes	3,72	2,86	0,77
Chaco	5,00	2,92	0,58
Chubut	1,58	1,96	1,24
Entre Ríos	4,89	3,73	0,76
Formosa	3,65	1,88	0,52
Jujuy	2,84	2,15	0,76
La Pampa	1,88	1,88	1,00
La Rioja	2,08	1,55	0,75
Mendoza	4,18	4,67	1,12
Misiones	3,31	2,74	0,83
Neuquén	1,74	2,13	1,22
Río Negro	2,53	2,42	0,96
Salta	3,84	3,29	0,86
San Juan	3,39	2,18	0,64
San Luis	2,29	1,70	0,74
Santa Cruz	1,58	1,73	1,09
Santa Fe	8,90	9,05	1,02
Santiago del Estero	4,14	2,70	0,65
Tucumán	4,76	3,70	0,78

9. Federalismo y externalidades fiscales verticales.

El caso de los impuestos (retenciones) sobre las exportaciones en la Argentina

Las externalidades fiscales interjurisdiccionales indirectas afectan la restricción presupuestaria (impuestos y/o gastos) de otros gobiernos. Las verticales (horizontales) lo hacen entre gobiernos de(l) distinto (mismo) nivel.⁴⁹

1. Los impuestos (retenciones) sobre las exportaciones

Supóngase un sistema tributario que grava en forma proporcional el producto bruto interno (y)⁵⁰. El precio interno del bien compuesto (y) es P que se supone viene dado por el precio en el exterior (Pe) y el tipo de cambio (π); inicialmente se supone $P = 1$. El producto (y) se destina a consumo interno (c) y exportaciones (x). Los impuestos internos son coparticipables entre la Nación, que recibe la fracción $(1 - \alpha)$, y las Provincias que reciben (α) . La alícuota es t_c . La recaudación total a distribuir es igual a $t_c \cdot y$. La recaudación propia de las provincias es $t_p \cdot y$, siendo t_p la alícuota de los tributos provinciales.

Los impuestos sobre el comercio exterior no son coparticipables por cláusulas constitucionales⁵¹. Si el gobierno nacional decide gravar las exportaciones con un impuesto, el precio interno –recibido por los productores y pagado por los consumidores– pasa a $P' = (1 - t_x)$ siendo t_x la alícuota.

La recaudación del gobierno nacional (RN) después de las retenciones sobre las exportaciones es

⁴⁹ Para la tipificación de las externalidades fiscales interjurisdiccionales ver capítulo 4, anexo I.

⁵⁰ Se puede pensar como un impuesto que grava en forma proporcional el ingreso de todos los factores (impuesto a las ganancias).

⁵¹ La Constitución Nacional establece que sólo la Nación puede gravar el comercio exterior. La recaudación podría ser coparticipable o entrar en el cálculo de la parte provincial (como en el art. 7 de la ley 23548).

$$RN = (1 - \alpha) \cdot t_c \cdot P' \cdot y + t_x \cdot x = (1 - \alpha) \cdot t_c \cdot (1 - t_x) \cdot y + t_x \cdot x$$

La recaudación total de las provincias (transferencias del gobierno nacional más recursos propios) viene dada por

$$RP = \alpha \cdot t_c \cdot (1 - t_x) \cdot y + t_p \cdot (1 - t_x) \cdot y$$

La recaudación total del sector público es

$$RN + RP = (1 - t_x) \cdot (c + x) \cdot (t_c + t_p) + t_x \cdot x$$

Se definen las elasticidades de oferta (ϵ) y demanda (η) internas, que se supone son positivas.

$$\epsilon = \frac{dy}{dP'} \cdot \frac{P'}{y}; \eta = -\frac{dC}{dP'} \cdot \frac{P'}{C}$$

Los resultados de la variación (aumento) de la alícuota de los impuestos sobre las exportaciones son

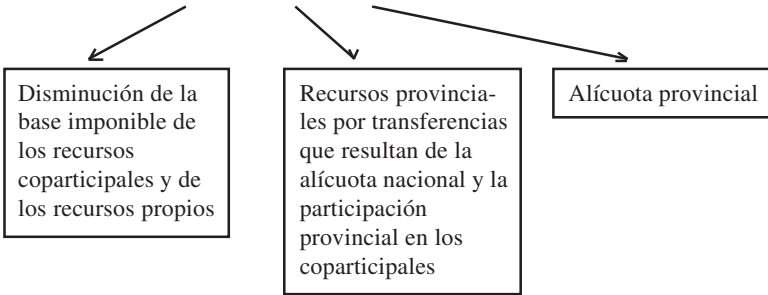
$$dRN = \left[- (1 - \alpha) \cdot t_c \cdot y \cdot (1 + \epsilon) + (y - c) - \frac{t_x}{1 - t_x} \cdot (\epsilon \cdot y + \eta \cdot c) \right] dt_x$$

Pérdida de recursos coparticipables por disminución de la base imponible.

Aumento de los recursos con el nivel de exportaciones iniciales.

Disminución de los recursos debido a la disminución de las exportaciones (por disminución de la producción y aumento del consumo interno).

$$dRp = [-y \cdot (1 + \varepsilon) \cdot (t_c \cdot \alpha + t_p)] dt_x$$



$$d(RN + RP) = \left[-y \cdot (1 + \varepsilon) \cdot [t_c + t_p] + (y - c) - \frac{t_x}{1 - t_x} \cdot (\varepsilon \cdot y + \eta \cdot c) \right] dt_x$$

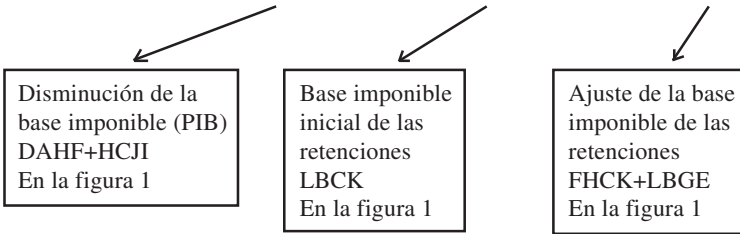
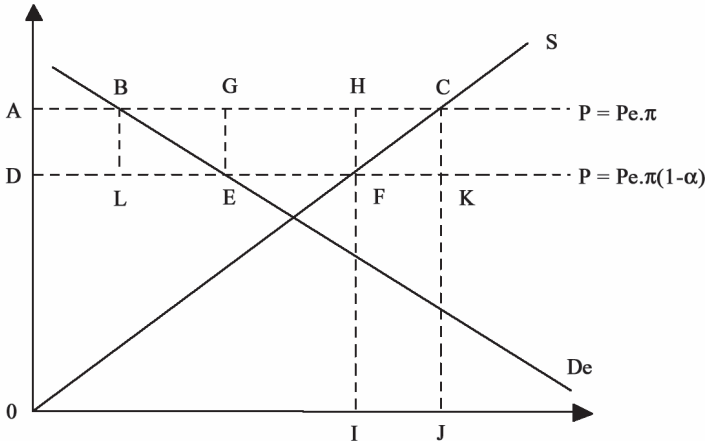


Figura 1. Esquema conceptual del efecto de los derechos de exportación



S es la curva de oferta, *De* es la demanda, *OA* el precio -resultante del precio internacional y el tipo de cambio-, *AB* el consumo interno, y *BC* las exportaciones. *OACJ* es la base imponible sobre la que se recaudan impuestos nacionales coparticipables con alícuota t_c –que se distribuyen entre el gobierno nacional $(1 - \alpha)$ y el conjunto de los gobiernos provinciales (α) – e impuestos provinciales con alícuota t_p .

El establecimiento de una retención a la exportación disminuye el precio interno a $P' = Pe \cdot \pi (1 - t_x)$. La base imponible de los impuestos nacionales coparticipables y de los impuestos provinciales disminuye a *ODFI*. La recaudación por retenciones es *EGHF*.

II. Cuantificación

El impacto sobre la recaudación tributaria de la eliminación o reducción de las retenciones a las exportaciones de la cadena agroindustrial (CAI) se realiza utilizando la presión impositiva del año 2006.⁵² Se distinguen los siguientes efectos:

- **Efecto directo**, es la pérdida de recaudación del gobierno por la eliminación de las retenciones a las exportaciones de la CAI (área *EGHF*).
- **Efecto indirecto 1**, es la recaudación que se obtiene sobre los ingresos adicionales del sector privado por la eliminación de las retenciones. Este efecto puede desagregarse en el producido por los mayores ingresos de las exportaciones que genera la eliminación de las retenciones (**efecto indirecto 1.a**; *EGHF* por las alícuotas nacional y provincial) y el producido por la eliminación del subsidio al consumo final interno de los bienes exportables (**efecto indirecto 1.b**; *DAGE* por las alícuotas nacional y provincial).
- **Efecto indirecto 2**, es la recaudación generada por el incremento de ingresos privados debida a la expansión de producción.

⁵² Esta cuantificación ha sido tomada de Nogués y Porto (coordinadores, 2007).

Esta mayor producción, generará un mayor nivel de recaudación (el límite inferior es el área *FHC* multiplicado por las alícuotas nacional y provincial).

Para el año 2006 los datos básicos son:

Tabla 1. Efecto tributario consolidado de la eliminación de las retenciones

Efectos	Observación	Monto consolidado	Nación	Provincias
Efecto directo	Sobre derechos de exportación	-8.167	-8.167	
Efecto indirecto 1.a		3.557	1.795	1.762
Efecto indirecto 1.b	Sobre subsidio al consumo final interno multiplicado por presión impositiva promedio	1.803	1.057	746
Efecto indirecto 2	Considerando alternativa mínima	628	368	260
Efecto tributario consolidado (millones de pesos)		-2.179	-4.947	2.768

Si se eliminan las retenciones la pérdida fiscal, luego de completados todos los efectos, sería de 2.2 mil millones de pesos. El resultado que debe resaltarse es que la eliminación de las retenciones no implica que el gobierno pierda el monto que recauda actualmente. La pérdida se recupera, parcialmente, vía el funcionamiento del sistema tributario general. Las cuantificaciones realizadas muestran que, con una hipótesis razonable, completados todos los ajustes, se recupera alrededor del 73% del total. En términos del «impacto federal» se observa que la Nación pierde casi 5 mil millones, mientras que las provincias reciben un beneficio fiscal de 2,8 mil millones.⁵³

⁵³ El cálculo del recupero de ingresos fiscales se realizó a nivel de impuestos para el efecto indirecto 1.a. El supuesto más importante en esa estimación es el recupero (retención en la Aduana en concepto de impuesto a las ganancias) del 35% del total. Un cálculo alternativo, más conservador, resulta de aplicar a las bases imponibles la presión tributaria de 2006. El recupero sería en este caso del orden del 60%.

III. Comentario final

En este trabajo se muestra que uno de los principios necesarios para que el federalismo fiscal funcione adecuadamente no se cumple en la Argentina. Ese principio establece que los niveles de gobierno que toman decisiones fiscales sean responsables por sus consecuencias. Esto implica, en la relación nación-provincias, que en el caso de existir externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales, se compensen.

La historia del federalismo fiscal argentino reciente muestra al gobierno nacional y a los provinciales «perversamente relacionados». Una de las dimensiones es el cambio que las políticas nacionales provocan en la «mezcla» entre recursos coparticipables y no coparticipables. Los cambios en la mezcla no son una novedad y en la literatura se ha reconocido su importancia en cuanto a que la sustitución de impuestos coparticipables por no coparticipables altera las sumas recibidas por las provincias –para un mismo nivel de recaudación nacional total– y crea incentivos para que el gobierno nacional concentre el esfuerzo recaudatorio en los no coparticipables. En este capítulo se pone el acento en un efecto adicional ligado, principalmente, con las retenciones sobre las exportaciones: estas retenciones disminuyen la base imponible de los impuestos coparticipables y de los impuestos provinciales propios y, de esa forma, tienen impacto negativo sobre los recursos totales provinciales. El principio de «lealtad institucional» requiere que esos impactos negativos sean compensados por la Nación.

Como se vio más arriba, los efectos cuantitativos sobre el tamaño de las bases imponibles internas no son menores. Se estima que, una vez completados todos los ajustes, se recuperaría alrededor del 73% de los recursos fiscales perdidos por la eliminación de las retenciones. En tanto que la Nación perdería alrededor del 60% de lo que recaudaba por retenciones, las Provincias ganarían el 34% de esa suma. La pérdida del sector público consolidado sería del 27% de lo que se recauda por retenciones. Esta pérdida o «lado malo» debería compararse con el «lado bueno» de un mejor arreglo fiscal entre la Nación y las Provincias.

10. Impacto regional de la acción fiscal

La acción fiscal del gobierno nacional (gobierno provincial) no es neutral territorialmente. Como consecuencia de los gastos y recursos públicos, algunas provincias (municipalidades) tienen saldo positivo, o sea, «ganan» con el presupuesto nacional (provincial) y otras saldo negativo, o sea, «pierden». En este capítulo se presenta conceptualmente el flujo territorial de gastos e ingresos (aproximación de los beneficios y los costos, respectivamente) del presupuesto nacional (sección I) y una estimación del impacto regional (a nivel de municipalidades) del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires (sección II).

I. Impuestos, gastos y redistribución regional. Nación-Provincias

Del total recaudado por la Nación en una provincia una parte se destina a financiar el presupuesto nacional, con un patrón propio de incidencia territorial. En este caso el problema es comparar los beneficios del gasto nacional en una provincia con el costo que soporta la región. Los beneficios se aproximan por los gastos divisibles realizados en la provincia, más la parte correspondiente de los gastos indivisibles. Los costos, por la recaudación que incide sobre la región. Otra parte se destina a los gobiernos provinciales y esta vez es necesario comparar lo que se recauda (en realidad, la incidencia) en la provincia con el monto devuelto vía los distintos mecanismos de distribución. El marco conceptual es el siguiente:

RECAUDACION DE IMPUESTOS (Incidencia)

- (1) Del gobierno nacional para financiar su presupuesto.
- (3) Del gobierno nacional para transferir a las provincias.
- (5) Del gobierno provincial.

BENEFICIOS DEL GASTO PÚBLICO

- (2) Gasto del gobierno nacional en la provincia.
- (7) Gasto del gobierno provincial en la provincia.
- (4) = (6) RECURSOS RECAUDADOS por el gobierno nacional, transferidos a la provincia de acuerdo al régimen de coparticipación de impuestos vigente.

El saldo neto o residuo fiscal del accionar del gobierno nacional, vía su presupuesto (S_j), surge de (2) menos (1).

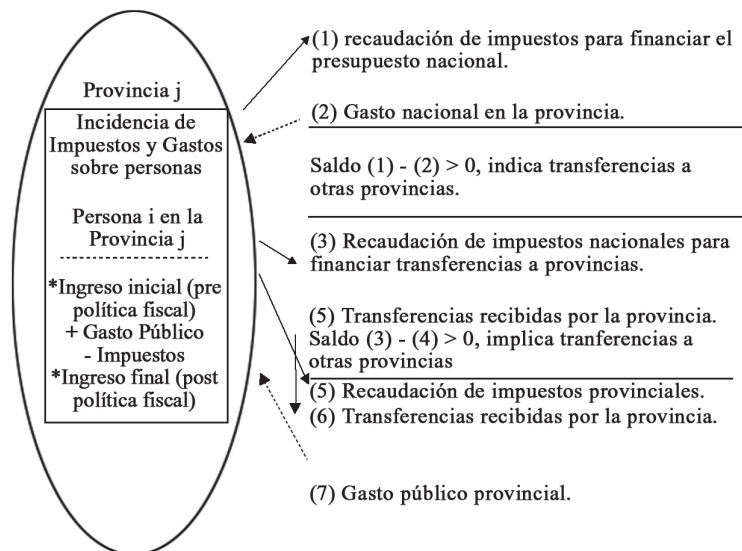
$$S_j = G_j - RN_j$$

donde G_j es el beneficio del gasto nacional en la provincia j y RN_j es la incidencia de los impuestos nacionales en esa provincia.

Si es positivo la provincia se beneficia con el presupuesto nacional, si es negativo se perjudica y si es cero el efecto neto es neutral. El saldo neto de la actuación del gobierno nacional, vía los regímenes de recaudación centralizada de impuestos y coparticipación del producto surge de (3) menos (4); si es positivo, implica transferencias de la provincia a otras provincias y viceversa si es negativo. Si la diferencia es nula implica un sistema de transferencias en base al criterio devolutivo estricto.

En la Figura 3 se presenta –para una provincia j – un esquema de los flujos de recaudación de impuestos, transferencias intergubernamentales y gastos públicos que impactan en la distribución regional y personal del ingreso.

Figura 1. Incidencia Territorial y Personal



II. El «residuo fiscal provincial» por Municipalidades

Como el gasto provincial y los impuestos para financiarlos se recaudan en las Municipalidades es interesante, en el análisis de la economía de los gobiernos locales, estudiar el impacto neto o «residuo fiscal» provincial por Municipalidades. El estudio es similar al de la sección anterior y se realiza a partir de la siguiente definición

$$S_i = GP_i - RP_i - RN_i$$

donde S_i es el saldo fiscal neto en la Municipalidad i , GP_i son los gastos provinciales ejecutados en la Municipalidad i más las transferencias en dinero recibidas por la Municipalidad, RP_i es la recaudación de impuestos provinciales en i , y RN_i son los impuestos recaudados en i por el gobierno nacional transferidos luego a la Provincia de acuerdo con el régimen de coparticipación federal de impuestos vigente.⁵⁴

La investigación de los factores que afectan la distribución de los gastos e impuestos provinciales entre las Municipalidades se realiza estimando las siguientes ecuaciones⁵⁵

$$VF_i = a + b \cdot Y_i + c \cdot X_i + d \cdot P_i + e_i$$

donde VF indica la variable fiscal bajo estudio (gastos, impuestos o saldo neto), Y es el ingreso (producto) de la Municipalidad, X es un vector de «características» y P alguna variable de tipo político. Los valores estimados de b , c , d , permiten obtener conclusiones sobre el impacto del presupuesto provincial sobre los gobiernos locales. Por ejemplo, si la Provincia sigue una política estrictamente devolutiva (gastar en la Municipalidad lo que en ella recauda) el coeficiente b debería ser positivo para gastos e impuestos (si la elasticidad ingreso de los gastos públicos es

⁵⁴ Nótese que al incluir los impuestos recaudados por la Nación que luego son transferidos a la Provincia no sólo se analiza el impacto sobre las Municipalidades de la política fiscal provincial, sino también de la política tributaria nacional.

⁵⁵ Ver Gasparini y Porto (1998).

positiva) e igual a cero para el residuo fiscal. Si la política provincial tuviera un enfoque redistributivo y de equidad específica, el coeficiente b debería ser cero en la regresión de gasto, positivo en la de impuestos y negativo en el saldo neto. Si las características diferenciales de producción de los bienes fuera tenida en cuenta, debería reflejarse en un coeficiente c distinto de cero. Un mismo nivel de gasto puede resultar en un mismo nivel de insumos y de output directo (el « D » output de Bradford, Malt y Oates, 1969), pero en un nivel distinto de output demandado por los ciudadanos (« C » output). Por ejemplo, un mismo nivel de gasto y « D » output en un servicio puede tener distintos resultados (« C » output) en dos Municipalidades si las «características» o el «medio ambiente» difieren (por ejemplo, pobreza, necesidades básicas insatisfechas, desempleo, etc.). Finalmente, el argumento político implicaría un valor del coeficiente d distinto de cero. Los resultados de las estimaciones econométricas se presentan en la tabla siguiente,

Tabla 1. Gastos, impuestos y residuo fiscal provincial, por Municipalidades. 1994

Variables	lngppc	lnrtpc	Lnsaldo
Lnpbipc	0,113*	0,411*	0,299*
	-0,03	-0,028	-0,038
Lnpob	-1,199*	-1,055*	-0,143*
	-0,01	-0,009	-0,01
Lnnbipc	0,045	0,062*	0,108*
	-0,04	-0,03	-0,05
Pj	0,028	0,027	0,055
	-0,03	(0,02)	-0,04
N° observaciones	127	127	127
R² Ajustado	0,69	0,9	0,52

En la tabla se omite el valor de la constante y de los coeficientes de las variables de control de las Municipalidades con características particulares (capital de la Provincia, Municipalidades turísticas de reciente creación y dos distritos altamente industrializados). Entre paréntesis los errores estándar. lngppc: logaritmo del gasto provincial per cápita; lnrtpc: logaritmo de los recursos provinciales totales per cápita; lnsaldo: logaritmo del cociente entre el gasto y los recursos; lnnpbipc= logaritmo del PBI por habitante; lnnpob= logaritmo de la población; lnnpbipc= logaritmo del porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas, pj= dummy gobierno municipal del Partido Justicialista. (*) Significativo al 5%. Fuente: Gasparini y Porto. 1998.

En la ecuación del gasto, el coeficiente del logaritmo del PBI por habitante es positivo y significativo. Controlando por el resto de las variables de la regresión, el gasto provincial per cápita aumenta 0,11% por cada 1% de aumento del PBI municipal. Las diferencias de ingreso entre Municipalidades no se reflejan estrictamente en diferencias de gasto municipal, lo que da indicios de redistribución en la política provincial de gastos. Sin embargo, el objetivo de equidad específica tampoco se cumple plenamente ya que el gasto es ligeramente mayor en las Municipalidades más ricas. La consideración del PBI como «medio ambiente», reduciendo el gasto necesario para lograr un mismo «C» output, tampoco aparece en los datos (o queda escondido detrás de los demás efectos). El coeficiente de la población es significativo. Las Municipalidades más pobladas tienden a recibir menores gastos per cápita, lo que avalaría la idea de economías de escala y de una estructura de representación política desbalanceada a favor de las Municipalidades menos pobladas.⁵⁶ El coeficiente de la variable porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas es el esperado, aunque su grado de significatividad es bajo. Finalmente, la variable P_j no es significativa, por lo que en principio no hay evidencia de un comportamiento partidario de las autoridades provinciales.

Los recursos totales de la Provincia en términos per cápita crecen con el PBI per cápita local, aunque menos que proporcionalmente, y caen con la población y con el grado de pobreza.

Como para muchas Municipalidades el residuo fiscal es negativo, por lo que no puede computarse el logaritmo, se calculó el saldo neto como el cociente entre el gasto y la recaudación total. Un valor mayor (menor) que la unidad indica residuo fiscal neto positivo (negativo). El PBI per cápita está asociado positivamente tanto con los gastos como con los impuestos. Sin embargo la asociación es menor para los gastos, lo que implica saldo neto decreciente con el PBI y, de esa forma, que la política provincial resulta regionalmente progresiva. Sin embargo, el efecto redistributivo es menor que el que resultaría de una política uniforme de

⁵⁶ Tal como ocurre con las transferencias a las Municipalidades, la representación política de las secciones electorales está relacionada con la distribución territorial del gasto provincial. Para 1992 los resultados sugieren que cuanto menor es la representación política de la sección electoral en la Legislatura Provincial, menor es el gasto provincial per cápita en las Municipalidades que la integran (Porto, 1994).

gasto y de una estructura tributaria proporcional. Esta evaluación se refuerza si se considera que un menor nivel de PBI requiere un mayor gasto para conseguir un mismo nivel de «C» output. Las Municipalidades con mayor población reciben un residuo fiscal neto menor; este efecto proviene esencialmente del lado del gasto, sugiriendo algún grado de economías de escala y el desbalance de la representación política. Las Municipalidades con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas reciben un residuo fiscal neto mayor. Este efecto proviene de una recaudación menor en las Municipalidades más pobres y, posiblemente, de un gasto ligeramente mayor. La variable política (si la Municipalidad es gobernada por el mismo partido político que la Provin

Resumiendo, la política fiscal del gobierno provincial afecta la distribución regional del ingreso. El residuo fiscal no se distribuye igualitariamente, indicando que la política provincial no se diseña en base al criterio devolutivo. La distribución del saldo fiscal neto es el resultado de una estructura de gastos ligeramente creciente con el PBI municipal y de una estructura impositiva ligeramente regresiva. Las Municipalidades más ricas reciben un saldo neto menor en términos per cápita. En otros estudios se ha señalado el efecto igualador que las políticas fiscales provinciales y nacionales tienen sobre la distribución personal del ingreso. El resultado de esta sección indica que en el caso estudiado, ese efecto se complementa con un efecto igualador de la política fiscal provincial sobre la distribución del ingreso entre Municipalidades. El efecto igualador es menor que el que resultaría de una política de gasto uniforme entre Municipalidades y una estructura impositiva proporcional al ingreso. Esta evaluación se refuerza si se considera que un menor nivel de PBI requiere un mayor nivel de gasto público para obtener un mismo nivel de «C» output. Las variables representativas del medio ambiente son significativas; las Municipalidades con mayores niveles de pobreza y aquellas con menor cantidad de habitantes reciben un saldo fiscal neto mayor. La variable política utilizada no es significativa.

11. Descentralización fiscal y redistribución regional

En el capítulo anterior se presentó un esquema para calcular las transferencias entre regiones debidas al accionar del sector público nacional.

En la segunda parte se estimó el residuo fiscal por municipalidades de la provincia de Buenos Aires.

La redistribución regional -de regiones ricas a pobres- aparece como fundamento tanto de las transferencias de la Nación a las Provincias, como de las Provincias hacia sus Municipalidades. Algo similar ocurre a nivel de municipalidades ya que existen, en este nivel de gobierno, barrios ricos y pobres.

Una pregunta de interés es la siguiente: ¿en que nivel de gobierno es mayor, en términos relativos, la redistribución regional? Para responder la pregunta es necesario encontrar una medida de la intensidad de la redistribución regional. Con esa finalidad se utilizará la cantidad total transferida (por ejemplo de las jurisdicciones que aportan a las que reciben) en relación con el gasto total. El porcentaje es (tablas 1 a 3) del 19,5% en el presupuesto nacional, del 11,2% en el presupuesto provincial (Buenos Aires) y del 3,56% en el presupuesto de una municipalidad (La Plata).

Tabla 1. Gobierno Nacional 1999. Residuo Fiscal por Provincia

Provincias	Residuo Fiscal
Avanzadas	-8.096
Baja Densidad	1.456
Intermedias	2.037
Rezagadas	4.604
Total	0

* Se consideran las Transferencias (incluyendo coparticipación de impuestos) y gastos del gobierno nacional a los grupos de provincias. El monto total de la redistribución (8096 millones) es equivalente al 17% del total (47751 millones). Considerando las jurisdicciones individualmente la redistribución alcanza al 19.5% del total.

Fuente: Convenio 2001

Tabla 2. Provincia de Buenos Aires 1994. Residuo fiscal por Municipalidades

Municipalidades	Residuo Fiscal
I. Área Metropolitana	-126.8
<i>Partidos del GBA-Nivel Alto</i>	-187.3
Partidos del GBA-Nivel Intermedio	-296.0
Partidos del GBA-Nivel Bajo	318.7
Periferia	37.8
II. Grandes Centros del Interior	33.6
III. Centros Medios del Interior	5.3
IV. Partidos Rurales	79.1
Total	-8.8

* El monto total de la redistribución entre los grupos de municipales (483.3 millones) es equivalente al 6.3% del total (7666.1 millones). La distribución es significativamente mayor (858.4 millones) si se consideran los municipios individualmente (11.2% del gasto total).

Fuente: Cuaderno de Economía n°15 (1998).

Tabla 3. Municipalidad de La Plata 2000. Residuo por Provincia

Delegaciones	Cantidad	Residuo Fiscal
Con residuo Fiscal Positivo	6	5,029
Con residuo Fiscal Negativo	11	-5029
Total	17	0.0

* La redistribución a nivel de delegaciones (5029 miles de \$ de 2000) es equivalente al 3.56% del total gastado (141388 miles).

Fuente: D. Pérez (2003).

El corolario de lo anterior es que si se avanza en la descentralización, la redistribución entre regiones será menor y se pueden originar problemas de equidad en cuanto a la cantidad y calidad de los bienes públicos y cuasi-públicos provistos en las distintas provincias, municipalidades y/o barrios.

12. La redistribución personal del ingreso en el nivel subnacional de gobierno

I. Introducción

Uno de los temas principales de la teoría del federalismo fiscal es la asignación de funciones a los diferentes niveles de gobierno. La conclusión aceptada generalmente, desde Musgrave (1959) y Oates (1972), es que el rol de los gobiernos subnacionales se encuentra en la «rama de servicios», que le asigna la provisión de bienes cuyo consumo se limita a sus territorios, dejando en manos del gobierno central los bienes consumidos por toda la población o con fuertes derrames hacia otras jurisdicciones. Las ramas de «estabilización» y de «distribución» se reservan para el gobierno central. La razón, en el primer caso, es que el gobierno central tiene el control de las variables monetarias y cambiarias y, además, que las economías sub-nacionales son muy abiertas de modo que existirán fuertes filtraciones ante cualquier intento de política fiscal expansiva. En cuanto a la rama de distribución la idea es que la movilidad de los agentes entre unidades de gobierno sub-nacionales (provincias-municipalidades) impone fuertes limitaciones a cualquier intento de redistribución. Una provincia-municipalidad que realice una amplia política de redistribución atraerá pobres de otras jurisdicciones y expulsará a los ricos hacia otras; de esa forma, la política crea las condiciones para su ulterior desaparición.

Para estudiar el tema se plantea, en la primera parte de este capítulo, un modelo simple de política redistributiva a nivel sub-nacional, sin y con migraciones. En la segunda parte de este capítulo se presentan comentarios sobre la medición y la distribución de los gastos redistributivos entre niveles de gobierno en la Argentina.

II. La redistribución (dentro de una región) como bien público local. Redistribución óptima. Factores limitantes

Supóngase que dentro de una región (provincia, municipio) existen dos grupos no-móviles de individuos: los no pobres o ricos (R), todos con el mismo nivel de ingreso (Y_R) antes de impuestos y subsidios; y los pobres (P), todos con el mismo nivel de ingresos (Y_P) antes de impuestos y subsidios. Los ricos pagan un impuesto sobre el ingreso que financia una transferencia de T pesos a cada pobre. Se supone que $R > P$. La función de utilidad de los R es cuasi-cóncava y depende positivamente de los ingresos netos de los pobres de su jurisdicción (\bar{Y}_p) y su propio ingreso neto (\bar{Y}_R). La utilidad de los P es una función cóncava que depende positivamente sólo de su ingreso disponible. Las restricciones presupuestarias de ricos y pobres son

$$\bar{Y}_R = Y_R - \frac{T \cdot P}{R}$$

$$\bar{Y}_p = Y_P + T$$

Las funciones de utilidad son

$$U_R = U_R(\bar{Y}_R, \bar{Y}_p)$$

$$U_P = U_P(\bar{Y}_p)$$

En un modelo de votante mediano, como $R > P$, los ricos eligen la transferencia (o impuesto) que maximiza su utilidad.

$$\frac{dU_R}{dT} = U_{R, \bar{Y}_R} \cdot \left(-\frac{P}{R} \right) + U_{R, \bar{Y}_p} = 0$$

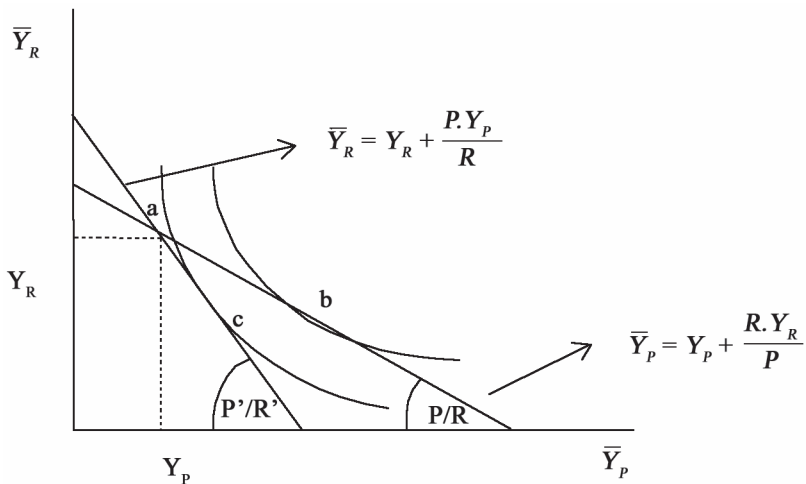
$$U_{R, \bar{Y}_j} = \frac{\partial U_R}{\partial \bar{Y}_j} \quad j = R, P.$$

o sea,

$$-\frac{d\bar{Y}_R}{d\bar{Y}_P} = \frac{U_{R, \bar{Y}_P}}{U_{R, \bar{Y}_R}} = \frac{P}{R}$$

que implica que la redistribución se lleva hasta el punto en el que la tasa marginal de sustitución para los ricos, entre ingresos disponibles de pobres y ricos, es igual al precio relativo de la redistribución (dado por la cantidad de pobres en relación a la de no pobres). La conclusión importante es que cuanto mayor sea la cantidad relativa de pobres dentro de una región, menor será la redistribución, simplemente porque el precio es más elevado (Brown y Oates, 1987).

Figura 1. La redistribución como bien público local



a: situación inicial, con ingresos pre - impuestos y subsidios (Y_R, Y_P).

b: maximización de la utilidad con $\frac{P}{R}$.

c: maximización de la utilidad con $\frac{P'}{R'} > \frac{P}{R}$. Hay menos redistribución

porque es más cara.

Si en el modelo se agrega la posibilidad de que pobres y ricos migren como respuesta al nivel de la transferencia, se tendrá que

$$P = f(T) , \quad , \quad \eta_{P,T} = \frac{dP}{dT} \cdot \frac{T}{P} > 0$$

$$R = g(T) , \quad , \quad \eta_{R,T} = -\frac{dR}{dT} \cdot \frac{T}{R} > 0$$

$\mathcal{E}^* \approx 0$

o sea, la cantidad de pobres y ricos en la región depende de la política redistributiva de la región. De la maximización de la utilidad resulta la siguiente condición de primer orden

$$-\frac{d\bar{Y}_R}{d\bar{Y}_P} = \frac{U_{R,\bar{Y}_P}}{U_{R,\bar{Y}_R}} = \frac{P}{R} (1 + \eta_{P,T} + \eta_{R,T})$$

y el precio de la redistribución depende de la cantidad relativa de

pobres $\left(\frac{P}{R}\right)$ y de las elasticidades de las funciones de migración. Cuan-

to mayores las elasticidades mayor el precio relativo y menor la cantidad de redistribución.

III. El sector público y la función de redistribución en el mundo real

En el mundo real la forma que asume la actividad redistributiva del gobierno y sus determinantes constituye un fenómeno complejo. El gobierno recauda impuestos y realiza gastos que inciden en forma diferencial sobre las personas ubicadas en distintos grupos (quintiles, deciles) de ingresos. Cuando se pasa del esquema anterior de impuestos y subsidios per cápita, en dinero, a impuestos generales (sobre bienes, ingresos, patrimonio, etc.) y gasto público en especies (justicia, seguridad, educación, etc.), la tarea de determinar los residuos fiscales netos (o beneficios netos) por persona o grupos de personas, es compleja. La metodología a seguir consiste en calcular (para personas o grupos) un ingreso pre-política fiscal, sumar el beneficio –en términos monetarios– del gasto público y restar la incidencia de los impuestos; el resultado es el ingreso post-política fiscal.

Varios estudios disponibles documentan ese impacto. Entre los primeros trabajos se encuentra el de Gasparini y Porto(1995) que estudian el impacto del presupuesto consolidado de la Provincia de Buenos Aires y sus Municipalidades (tabla 1). Concluyen que el índice de desigualdad de Gini disminuye de 0,297 pre-política fiscal a 0,277 ó 0,270 (según la hipótesis de incidencia de los impuestos) en 1993; resultados similares se obtienen para 1980, 1991 y 1992, por lo que los resultados son robustos ante cambios en el año del cálculo. En el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1999) se calcula el impacto distributivo del gasto público en Sectores Sociales, para el consolidado de los tres niveles de gobierno (Tabla 2). El índice de desigualdad de Gini disminuye de 0,329 pre-política fiscal a 0,271 (con el supuesto de impuestos proporcionales, sin computar ineficiencias) ó 0,279 (con impuestos regresivos, sin ineficiencias). Así como la regresividad del sistema impositivo reduce el impacto distributivo del gasto social, también lo hace la ineficiencia del gasto y su apropiación –vía el dominio del aparato fiscal– por los grupos de mayores ingresos. Porto y Cont (1998) utilizando los datos de presupuestos y recursos de todas las provincias argentinas encuentran, en todos los casos, impacto positivo sobre la distribución personal del ingreso. Un hallazgo importante de este estudio es la existencia de complementariedad entre las redistribuciones regional y personal del ingreso (tabla 3). El signo del efecto superposición revela que en

el agregado no se cumple que los pobres de las jurisdicciones ricas subsidien a los ricos de las jurisdicciones pobres.

Tabla 1. Índice de Desigualdad en la Distribución del Ingreso. Consolidado Provincia de Buenos Aires - Municipalidades. Años 1981, 1991, 1992 y 1993

Coefficiente de Gini	1990	1991	1992	1993
Pre-Política Fiscal	0.292	0.294	0.287	0.297
Post-Política Fiscal (Imp. Proporcionales)	0.269	0.273	0.267	0.270
Post-Política Fiscal (Imp. Regresivos)	0.276	0.279	0.272	0.277

Fuente: Gasparini y Porto (1995)

Tabla 2. Ingreso Disponible antes y después de la Intervención del Estatal. Quintiles de Ingreso - Argentina 1998 Gasto en Sectores Sociales. Consolidado de los Tres Niveles de Gobierno.

Quintil	Ingreso Disponible Inicial	Ingreso Disponible Post Política Fiscal (%)	
		Impuesto Proporcional	Impuesto Regresivos
1	7.10	10.46	10.18
2	11.80	12.95	12.71
3	15.81	15.90	15.65
4	22.31	21.42	21.56
5	42.97	39.27	39.89
Total	100	100	100
Coef. de Gini	0.329	0.271	0.279

Fuente: MEyOSP (1999)

**Tabla 3. Descomposición del Índice de Gini
Gobiernos Provinciales - Año 1991
Aporte de los Efectos Individuales y la Desigualdad**

	Pre-Política Fiscal	Post -política Fiscal	Cambio en la Desigualdad %
Efecto desigualdades internas (distribución personal)	0,085	0,075	0,075
Efecto diferencia de ingresos medios (distribución regional)	0,133	0,125	0,125
Efecto superposición	0,207	0,183	0,183
Total	0,425	0,383	0,383

Fuente: Porto y cont (1998)

Nota: Efecto desigualdades internas: desigualdad en la distribución personal dentro de cada provincia; Efecto diferencias de ingresos medios: desigualdad de los ingresos medios entre las provincias; Efecto superposición: desigualdad debida a la posibilidad de que algún grupo, en provincias de ingresos bajos, tenga ingreso mayor que algún grupo, en provincias de altos ingresos.

13. Políticas de igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la argentina⁵⁷

I. Introducción

En un sistema federal existen varios niveles de gobierno que realizan gastos y recaudan impuestos. Dos de las preguntas más importantes del federalismo fiscal se refieren, justamente, a la asignación de funciones (gastos) y de fuentes tributarias. Si de esa asignación no resultan equilibrados los presupuestos de todos los niveles de gobierno –aunque a nivel global no exista déficit ni superávit– se debe diseñar un sistema de transferencias que compense el «desequilibrio vertical». En general, los gobiernos de nivel superior (Nación-Provincias) tendrán excedente de recursos (más fuentes

⁵⁷ En base a Porto y Rosales (2008).

tributarias que funciones) y los gobiernos de nivel inferior (provincias-municipalidades) faltante (más funciones que fuentes tributarias).

Si las provincias (municipalidades) tuvieran todas, la misma capacidad y necesidad fiscal el problema del diseño de las transferencias se limitaría a determinar el monto total a transferir, ya que la asignación a cada provincia (municipalidad) se haría sobre una base igual per cápita. En la realidad, tanto las provincias como las municipalidades exhiben grandes heterogeneidades en capacidad y necesidad fiscal, lo que agrega otro objetivo para las transferencias: la compensación de los «desequilibrios horizontales» implementando políticas de igualación fiscal. El objetivo de esta nota es estudiar los mecanismos de igualación existentes en los regímenes de transferencias nacionales a provincias y de transferencias provinciales a municipios en la Argentina.

II. El objetivo de igualación fiscal en la Argentina

El objetivo de igualación fiscal y la utilización de las transferencias intergubernamentales para lograrlo han estado presentes en el sector público argentino desde el momento de la organización nacional. El art. 67° inc. 8 de la Constitución Nacional de 1853, 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». Es interesante detenerse en la fundamentación. Según el constitucionalista González Calderón (1958) esta norma 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 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. «No pudo escapar a la perspicaz penetración de los convencionales de Santa Fe el concepto de que la *capacidad económica* de las Provincias es el más sólido cimiento y a la vez el baluarte de su autonomía política, ni tampoco pudieron ignorar la precaria situación de muchas aquellas que, desde ese punto de vista, incapacitábalas en parte para gozar de los beneficios y privilegios derivados de dicha autonomía (...). Los constitu-

yentes, pues, tuvieron que aceptar las autonomías provinciales tal cual eran, y dado como ineludible este punto de partida, su deber fue arbitrar los medios adecuados para obviar las dificultades que rodeaban sus patrióticos propósitos. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inc. 8 del artículo 67» (González Calderón, 1958: 408). Siguiendo esta interpretación, el fundamento es la «igualación fiscal.»

Una disposición similar a la del art. 67, inc. 8 se encuentra en la primera Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sancionada al año siguiente al de la Constitución (Ley No 35/1854), que declara «renta municipal» a una fracción de ciertos impuestos recaudados en su jurisdicción y se establece que en caso de no alcanzar las rentas municipales para cubrir los gastos que demande el servicio del partido, el Tesoro General del Estado proveerá las cantidades que falten para cubrir el presupuesto de cada distrito.

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación Federal de Impuestos a partir del 1935, la corrección de las disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos explícitos de la política económica. La ponderación dada a ese objetivo ha sido creciente en el tiempo. La culminación de este proceso, consagrando como objetivo explícito de política la «igualación fiscal» 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 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» (art. 75° inc. 2).⁵⁸

Estas disposiciones constitucionales y legales 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. Una primera cuestión, puramente empírica, es la referida a la relación entre la redistribución personal y regional; para la Argentina los datos de Porto y Cont (1998) sugieren complementariedad. Una segunda cuestión es que, en general, no es suficiente con mejorar

⁵⁸ Para la evolución de la filosofía de los regímenes de coparticipación, ver Porto (2005).

los ingresos de las personas más pobres, sino que se requiere una acción más amplia de modo que también tengan acceso a los bienes, complementarios de los ingresos personales, que son provistos por los gobiernos sub-nacionales. Una tercera cuestión, es que resulta difícil lograr los objetivos de eficiencia económica, participación política y respeto de los derechos de las personas (que corresponde a la perspectiva más amplia del federalismo, ver Inman y Rubinfeld, 1997a, 1997b), en un contexto de fuertes disparidades regionales. En interesante notar que en el proyecto (no aprobado) de la Constitución de la Unión Europea (2004) la política regional de cohesión tenía un lugar central, fundamentada en que en su territorio existen enormes disparidades, no sólo entre los Estados miembros, sino también, y sobre todo, entre sus 250 regiones. «...dependiendo del lugar donde vivan, los europeos no tendrán los mismos medios, ni las mismas oportunidades de superar con éxito los retos que plantea la globalización. Esto es lo que desea corregir la política de cohesión europea» (Comunidades Europeas, 2004). A nivel teórico, las transferencias nacionales a las provincias (o de las provincias a sus municipalidades), se encuentran fundamentadas en Tresch (2002).

Una disposición de interés es la de la Ley 12.956/47 (que regulaba la coparticipación de los impuestos a los Réditos, Ventas, Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios) que estableció, por primera vez, la obligación de las provincias de coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción, al menos el 10% de la participación que recibieran de la Nación. Una interpretación que podría darse a esta norma es que el gobierno nacional pretendía fortalecer a las municipalidades y extender el objetivo de igualación fiscal a ese nivel de gobierno.

III. El test empírico para las políticas de igualación en la relación Nación-Provincias y Provincia-Municipalidades

En la sección siguiente se indagará empíricamente el grado de igualación fiscal en las Provincias, en el conjunto de provincias con sus municipalidades y a nivel de provincias individuales, en los casos en los que se cuenta con información. El test empírico consiste en comparar la elasticidad ingreso de los gastos públicos de las provincias (municipalidades) con

la de sus recursos propios. Si los bienes provistos por los gobiernos subnacionales son normales o superiores, la elasticidad ingreso del gasto público será positiva. Si no hay transferencias intergubernamentales ni endeudamiento, también será positiva e igual la elasticidad ingreso de los recursos propios. Cuando el gobierno de nivel superior diseña un sistema de transferencias redistributivo reciben más las provincias (municipalidades) con menor ingreso. En este caso el gasto público se financia con recursos propios y con transferencias. La comparación de elasticidades ingreso provee un test para las políticas de igualación: si la elasticidad del gasto es menor que la de los recursos es un indicador de existencia de un *mecanismo de igualación fiscal*. O sea, al pasar a provincias (municipalidades) con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que los recursos propios, ya que reciben menos transferencias que las de menor ingreso per cápita. La diferencia entre las elasticidades-ingreso de los gastos y los recursos indicaría la *intensidad de la política de igualación*.

IV. Estimaciones econométricas

Se estimaron las siguientes expresiones

$$LGpc = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot LPob + \alpha_2 \cdot LPBGpc + u$$

$$LRPpc = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot LPob + \alpha_2 \cdot LPBGpc + u$$

donde Gpc es el gasto per cápita, Pob es la población, $PBGpc$ es el producto bruto geográfico per cápita y $RPpc$ son los recursos propios per cápita.

Las estimaciones se realizaron para las provincias y para las provincias más municipalidades (sin duplicaciones, o sea, neto de transferencias), como test para las políticas de igualación fiscal nacionales. Por otro lado, se estimaron las funciones para el conjunto de municipalidades de provincias, como un test de las políticas de igualación provinciales, a nivel del conjunto de provincias. En estas estimaciones se utilizaron modelos econométricos de datos de panel para los años 1993-2000 (efectos fijos). Las estimaciones son consistentes (por construcción) aunque no eficientes, cuestión no significativa en este caso debido a un número im-

portante de observaciones. El modelo incluye variables dummy por cada una de las provincias, para captar la heterogeneidad no observable en cada uno de estos grupos.

Las estimaciones se realizaron también con la información desagregada por municipalidades, para cortes transversales por provincias, para aquellas para las que se contó con información.

En la tabla 1 se presentan las estimaciones de las elasticidades-ingreso de los gastos (Eg,y) y de los recursos propios (Erp,y) para indagar la existencia o no de políticas de igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno. En general, se observa que los coeficientes estimados (elasticidades) tienen el signo esperado y son significativamente distintos de cero. Para las provincias Erp,y es mayor que Eg,y (0,99 versus 0,27 con una diferencia de 0,73) indicando la presencia de igualación en la política fiscal nacional. La misma política, pero con menor intensidad, está presente a nivel del conjunto de municipalidades considerando todas las provincias (la elasticidad de los recursos propios es 0,23 y la de los gastos 0,13, con una diferencia de 0,09)⁵⁹. Considerando todo el sector público subnacional (agregado de cada provincia con sus municipalidades) es resultado es intermedio entre los valores anteriores.

A su vez, a nivel de provincias se detectan distintas políticas. En Buenos Aires, Mendoza y Córdoba existen en operación mecanismos de igualación fiscal de distinta intensidad: las diferencias entre Erp,y y Eg,y son de 0,18, 0,15 y 0,13, respectivamente. Entre estas provincias hay importantes diferencias en los valores de las elasticidades, especialmente entre Buenos Aires versus Mendoza y Córdoba. En La Pampa y Chubut no hay evidencia de políticas de igualación fiscal.

⁵⁹ Ver en el capítulo 8 la utilización de los criterios provinciales de coparticipación a sus municipalidades, para la evaluación de la distribución secundaria de la coparticipación establecida por la Ley 23548/88. La diferente intensidad de la redistribución entre provincias (política nacional) y entre municipalidades dentro de cada provincia (política provincial) puede explicarse, al menos parcialmente, por los distintos tipos de bienes que proveen esos niveles de gobierno.

Tabla 1. Elasticidades ingreso

Regresión	Eg,y	Erp,y
	(1)	(2)
provincias	0.27	0.99
provincias+municipios	0.33	0.78
municipios por provincias	0.13	0.23
Municipios de Buenos Aires	0.76	0.94
Municipios de Mendoza	0.13	0.27
Municipios de Córdoba	0.11	0.24
Municipios de La Pampa (*)	-0.03	-0.03
Municipios de Chubut	-0.20	-0.35

(*) No significativamente distinto de cero.

Las diferencias estimadas en cuanto a las políticas de igualación de las distintas provincias pueden ser el resultado, entre otros factores, del diseño de los regímenes de coparticipación. La tabla 2 da cuenta de los diferentes criterios seguidos por cada provincia en la distribución secundaria de las transferencias a municipios.

En Buenos Aires, Mendoza y Córdoba existe cierto predominio de prorrateadores de tipo redistributivo (por ejemplo: población, inverso de la capacidad tributaria, partes iguales, brecha de desarrollo). En cambio, en la provincia de La Pampa los prorrateadores de mayor peso relativo corresponden a aquellos de tipo devolutivo (en función de la recaudación propia y la participación en la recaudación de tributos provinciales). Esta estructura es consistente con estimaciones de elasticidades no significativamente distintas de cero, lo que sugiere efectos igualadores de las transferencias prácticamente nulos. De igual manera, los criterios devolutivos predominan en la provincia de Chubut distribuyendo los fondos de transferencias en función del origen de los recursos (ganaderos y petrolíferos).

**Tabla 2: Esquemas de coparticipación a municipios.
Distribución secundaria**

Provincia / Prorrateadores	Buenos Aires	Córdoba (Municipios)	Córdoba (Comunas)	Mendoza	La Pampa	Chubut (Coparticipación de IIBB de actividad ganadera)	Chubut (regalías)
Población	36%	79%	50%	65%	20%		46%
Inversa de capacidad tributaria per cápita	13%						
Superficie	9%						
Partes iguales		21%	50%	25%	5%	46%	14%
Recursos propios					40%		
Participación en recaudación provincial (inmobiliario y automotores)					35%		
Establecimientos de salud	37%						
Servicios Transferidos	5%						
Brecha de desarrollo regional				10%			
Existencia de ganado ovino y bovino						54%	
Para Comodoro Rivadavia							40%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de coparticipación a municipios de cada provincia.

V. Conclusiones

La conclusión de este trabajo es que la Nación (considerando solo las provincias, y las provincias y sus municipalidades en el agregado) tiene políticas de igualación fiscal. Las provincias en el agregado también tienen políticas de igualación hacia sus municipalidades, aunque la intensidad es menor. Este es un resultado interesante para el diseño de políticas de centralización-descentralización fiscal ya que estaría indicando que a mayor descentralización, menor igualación fiscal.¹

No todas las provincias tienen las mismas políticas de igualación. De las cinco provincias para las que se realizaron las estimaciones, en tres existen en operación mecanismos de igualación con distinta intensidad (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba), en tanto que en dos (La Pampa y Chubut) hay ausencia de tal política. Este resultado no debería extrañar en vista de la heterogeneidad del sector subnacional argentino y de la libertad de las provincias para organizar «su» régimen municipal.

En los casos estudiados no se han detectado incompatibilidades en las políticas nacional y provinciales de igualación fiscal. Las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Córdoba fortalecen la política nacional de igualación, en tanto que en La Pampa y Chubut la política provincial hacia los municipios resultaría neutral desde el punto de vista distributivo.

14. Relación descentralización-tamaño del sector público

I. Introducción

Según el teorema de la descentralización fiscal (Oates, 1977), para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos

⁶⁰ Existen otras evidencias sobre este efecto. La redistribución entre provincias, vía el accionar fiscal nacional, fue equivalente al 19,5% del gasto nacional (excluidos los pagos de previsión social) en 1999; en la Provincia de Buenos Aires, la redistribución entre municipalidades fue equivalente al 11,2% del gasto total en 1994; en la Municipalidad de La Plata la redistribución entre Delegaciones (Barrios) fue del 3,6% del gasto total en 2000. Ver capítulo 11 y Porto (2003).

cos de la población total, y cuyos costos de provisión son los mismos tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos locales, siempre será más eficiente, o al menos tan eficiente, la provisión por los gobiernos locales, comparada con la provisión uniforme por el gobierno nacional. A esa formulación inicial se han agregado tanto otros determinantes⁶¹ (por ejemplo: costos marginales de los fondos públicos diferenciales para los dos niveles de gobierno, y el papel de la ilusión fiscal cuando existen transferencias intergubernamentales), como otros objetivos⁶² (por ejemplo: además de la eficiencia económica, la participación política). Algunos de los beneficios y costos de eficiencia no tienen expresión presupuestaria (como podría ser el costo de eficiencia de las recaudaciones).

Una línea de investigación se ha centrado en la relación entre la descentralización fiscal y el tamaño (contable o presupuestario) del gobierno. La pregunta es si un gobierno descentralizado implica un tamaño mayor o menor que uno centralizado.

En el teorema de la descentralización hay dos determinantes de la relación presupuestaria descentralización-tamaño: el tipo de bien público (puro o congestionable) y la elasticidad precio de la demanda. Si el bien público es puro y la descentralización aumenta el precio (debido a que no se aprovechan las economías de escala), lo que ocurra con el gasto total dependerá de la elasticidad precio. Si la demanda es elástica (inelástica) el tamaño relativo (gasto total en relación con el producto bruto interno –PBG– que se supone constante) disminuirá (aumentará). Si el bien público es congestionable de modo que al descentralizarse el precio baja (elasticidad costo-congestión mayor que la unidad), el tamaño aumentará (disminuirá) si la demanda es elástica (inelástica).⁶³

Otro enfoque se centra en los componentes del gasto. En un modelo fiscal descentralizado los presupuestos de redistribución serán menores

⁶¹ Ver capítulo 1.

⁶² Inman y Rubinfeld (1977b), Porto (2002, cap. XVI).

⁶³ Litvack y Oates (1970), Oates (1988), Porto (2002, cap. 1 y 2).

(debido a las migraciones de bienes y factores). La relación descentralización-tamaño resultará negativa.

En la visión de Brennan y Buchanan (1977 y 1978) un gobierno centralizado actuará como monopolio y elegirá la alícuota de los impuestos que maximice el tamaño de la recaudación. Al descentralizarse, los gobiernos locales competirán para atraer bases imponibles a sus jurisdicciones; el resultado será un sector gobierno de menor tamaño que el centralizado.

En los modelos de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), con transformación de los beneficios y costos económicos en políticos y financiamiento de los gobiernos locales con transferencias intergubernamentales, la descentralización fiscal conduce a un tamaño del sector público mayor que la centralización.

Los cuatro argumentos (tipo de bienes públicos y elasticidad de la demanda; composición del gasto; competencia interjurisdiccional; y transformación de beneficios y costos económicos en políticos en presencia de transferencia intergubernamentales) conducen a distintos resultados. El problema debe estudiarse empíricamente y el resultado dependerá del balance de fuerzas en cada caso. En lo que sigue se estudia la relación entre descentralización y tamaño para los gobiernos subnacionales de la Argentina. El estudio se realiza utilizando datos de panel para 1993-2000.

II. Definición de variables y estadísticos descriptivos

(a) Variables:

- Gasto total provincia + municipios:
Gasto total municipio + gasto total provincia – Transferencias de capital (municipio) – Transferencias corrientes (municipio) – Ingresos tributarios de origen Nacional y Provincial (municipio).
- Ingresos corrientes de origen provincial:
Tributarios de origen provincial + no tributarios + venta de bienes y servicios + rentas de la propiedad
- Ingresos de capital de origen provincial

Recursos propios de capital (venta de activos fijos) + disminución de la inversión financiera

- Ingresos corrientes de origen municipal
 - Tributarios de origen municipal + no tributarios + venta de bienes y servicios + rentas de la propiedad
- Ingresos de capital de origen municipal
 - Recursos propios de capital (venta de activos fijos) + disminución de la inversión financiera (venta de acciones + venta de participaciones de capital + recupero de préstamos).

(b) Indicadores:

- Tamaño del Sector Público (tam)
 - $[(\text{Gasto total provincia} + \text{municipios}) / \text{PBG}] * 100$
- Descentralización (des)
 - $[\text{Gasto total municipal} / (\text{Gasto total provincia} + \text{municipios})] * 100$
- Correspondencia fiscal provincial
 - Ingresos totales de origen provincial / gastos totales provincia
- Correspondencia fiscal municipal
 - Ingresos totales de origen municipal / gastos totales municipio
- Correspondencia fiscal total
 - $(\text{Ingresos totales de origen provincial} + \text{Ingresos totales de origen municipal}) / (\text{Gasto total provincia} + \text{municipios})$

(c) Estadísticas descriptivas (promedio 1993-2000)

Tabla 1

Variable	Obs	Media	Desvío Estándar	Min	Max
tam	184	15,2	5,7	8,4	43,7
des	184	22,5	6,9	7,9	32,9
corresp_pcial	184	37,1	16,1	4,9	71,2
corresp_mun	184	51,1	14,5	4,6	79,8
corresp_total	184	44,0	17,3	6,2	71,9

El tamaño promedio del sector público subnacional, en términos del PBG, es del 15,2%; la participación municipal (des) es del 22,5%. La correspondencia fiscal municipal (51,1%) es mayor que la provincial (37,1%). Para todos los indicadores hay gran variabilidad interprovincial.

III. Estimaciones

Tabla 2

Variables a explicar	Modelo	Variables explicativas					R2
		Constante	Pbg pc	des	corresp_tot	corresp_pcial	
Tam	1	37.5**	-0.0020**				0.23
	2	44.9**	-0.0017**	-0.5406**			0.35
	3	25.7**			-0.1355**		0.09
	4	35.9**		-0.6150**	-0.1143**		0.24
	5	35.3**		-0.6290**		-0.1008**	0.24
Des	6	17.1**				0.0248	0.01

*significativo al 5%, **significativo al 1%.

En la tabla se presentan los resultados de las estimaciones para datos en panel, con efectos fijos por provincia. Las principales conclusiones que surgen de las estimaciones son:

- El PBG per cápita tiene relación negativa con el tamaño del sector público subnacional.
- El tamaño del sector público subnacional es menor cuanto mayor es el grado de descentralización.
- El tamaño del sector público es menor cuanto mayor es la correspondencia fiscal (provincial y total) –es decir, cuando menor es la separación entre las decisiones de gastar y recaudar–.
- Una pregunta relevante vinculada con los desarrollos anteriores es si el grado de descentralización puede considerarse exógeno o si, por el contrario, puede ser explicado por el grado de correspondencia fiscal a nivel de cada provincia. El signo esperado para la

relación es positivo: si el Gobierno Provincial recibe una gran parte de su financiamiento del nivel nacional (sin costos políticos) tendría incentivos para gastar directamente (con los beneficios políticos consiguientes); en cambio, si una parte del financiamiento debe recaudarla con costos políticos, tendría incentivos para descentralizar los servicios a las municipalidades. Las estimaciones tienen el signo esperado, pero no resultan significativas al 5%.⁶⁴

IV. Comentario

Este capítulo actualiza las estimaciones presentadas en Porto (1993a). Los resultados de las estimaciones son similares a los obtenidos en ese estudio para cortes transversales de los años 1970, 1980 y 1985, con excepción de la relación descentralización-correspondencia fiscal. La utilización de técnicas de panel permite mejorar la calidad de las estimaciones, controlando por factores que varían entre unidades individuales pero no varían en el tiempo, y capturar la heterogeneidad no observable.

15. Elementos para evaluar una política de descentralización fiscal y una aplicación⁶⁵

Este capítulo se ocupa de problemas de equidad vinculados con la provisión centralizada o descentralizada de un bien público. El problema surge porque una región rica podrá, con la misma presión tributaria, brindar más y mejores servicios que otra más pobre; o los mismos servicios se proveerán con menor presión tributaria. Esto puede ser considerado injusto o inequitativo por el político central; hay antecedentes que provienen de las constituciones nacional⁶⁶ y provin-

⁶⁴ En un trabajo anterior (Porto, 1993a) la relación tenía el signo esperado y era estadísticamente significativa.

⁶⁵ Para una versión detallada ver Porto (2000).

⁶⁶ El art. 75 inc. 2 establece que la distribución de la recaudación de impuestos coparticipables 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».

ciales⁶⁷ y también fallos judiciales (especialmente en USA)⁶⁸ que revelan que las disparidades fiscales son motivo de preocupación por parte de los políticos y de la gente. En este trabajo se analiza el tema con referencia a la descentralización de servicios de las Provincias a sus Municipalidades. El análisis se realiza para el gasto en educación general básica (EGB) en la Provincia de Buenos Aires. El servicio es provisto en la actualidad centralmente y financiado con fondos provinciales (propios y de coparticipación). La política a evaluar es una propuesta de descentralizar la provisión del EGB y simultáneamente un impuesto (inmobiliario) para financiarlo (de base fija, para evitar migraciones).⁶⁹ Se presenta un modelo estático simple con el que se analizan dos de los efectos que resultarían de la descentralización (redistribución territorial y eficiencia). Luego se realiza un análisis empírico para cuantificar y evaluar distintas alternativas de política. En primer lugar se cuantifican ganadores y perdedores. En segundo lugar se comparan tres políticas: (i) la actual, con

⁶⁷ En la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994 la «igualdad de trato» y la garantía de «igualdad de oportunidades» se consagra en la Sección Primera (Declaraciones, Derechos y Garantías). Con referencia a bienes específicos. el art. 15 garantiza el acceso irrestricto a la justicia; el art. 36 inc. 8 garantiza a todos los habitantes el acceso a la Salud y en el art. 198 se establece que «Toda persona tiene derecho a la educación....La educación es responsabilidad indelegable de la Provincia, la cual.....proveerá los servicios.....asegurando el libre acceso, permanencia y egreso a la educación en igualdad de oportunidades y posibilidades».

⁶⁸ En USA la preocupación por el impacto (negativo) de las disparidades fiscales sobre la base de la igualdad de oportunidades en cuanto a educación pública surgió a partir de un fallo de la Corte Suprema de California en 1971 (Stern, 1973; Feldstein, 1975). La igualdad de trato fue interpretada significando igual gasto por alumno («Serrano criteria»).

⁶⁹ La reforma que se evalúa no ha sido formulada en concreto, pero a nivel de lineamientos básicos está presente en varios documentos que guían la acción de los gobiernos. Por ejemplo. en la propuesta de reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1990 -que fue desaprobada en la votación por si o por no- se avanzaba significativamente en permitir y alentar la descentralización. Ese avance hacia la descentralización no se repitió en la Constitución finalmente reformada en 1994. En la Plataforma Electoral del Partido Justicialista para las elecciones de 1999 se planteaba la Promoción del Federalismo Educativo (Sección 3.6) y la profundización del proceso de descentralización de funciones en general (Sección 7.3). La Guía de Políticas de la Alianza no explicitaba políticas de descentralización pero imponía restricciones a las políticas actuales o futuras; por ejemplo en el área educativa se buscaba una mayor equidad social y regional y una calidad crecientemente uniforme (p.55).

provisión y financiamiento centralizado; (ii) descentralización del gasto y del impuesto y que cada municipio gaste lo que recaude en su jurisdicción, aplicando la alícuota que cobraba la provincia; (iii) descentralización pero ahora manteniendo el gasto que realizaba la provincia en cada jurisdicción, ajustando la alícuota municipal para equilibrar el presupuesto. La evaluación de políticas se realiza comparando la desigualdad de gastos (políticas (i) y (ii)) y de alícuotas (políticas (i) y (iii)). Se concluye que, como era esperable a priori, con la descentralización fiscal hay ganadores y perdedores; que la descentralización fiscal aumenta la desigualdad territorial del gasto por alumno en EGB o de la alícuota del impuesto necesaria para financiar el gasto fijado centralmente. En general, los resultados desde el punto de vista igualdad-bienestar favorecen la provisión centralizada.⁷⁰ Del trabajo surgen tres consideraciones que pueden ser útiles para el diseño de políticas públicas. En primer lugar, que existen costos por la mayor desigualdad intermunicipal del EGB debido a la descentralización, que deberían compensarse con ganancias por mayor eficiencia. En segundo lugar, que aún con ganancias de eficiencia será necesario diseñar un mecanismo para hacer frente a las disparidades fiscales intermunicipales. Finalmente, que las ganancias y pérdidas financieras de la descentralización –que operan en el corto plazo– son de tal magnitud que alertan sobre la necesidad de diseñar una transición que no deteriore las prestaciones –ya que las ganancias de eficiencia se obtienen en plazos más largos–.

I. Modelo simple

Considérense k municipalidades del mismo tamaño que proveen el bien público *egb*. La función de utilidad del individuo representativo de

⁷⁰ Para una conclusión similar en el caso de Francia ver Prud'homme y Navarre (1992); para USA ver, entre otros, Stern (1973), Feldstein (1975), Inman (1978) y Anderson (1994). Para una conclusión similar con un análisis dinámico ver Fernandez y Rogerson (1998). Para un modelo teórico en el que resulta más redistribución en un modelo centralizado que con la alternativa descentralizada, ver Brown y Oates (1987).

cada municipalidad, que depende del consumo del bien público y de un bien privado (c), viene dada por

$$U(c_k, egb_k) = c_k + \gamma_k EGB_k \quad (1)$$

donde γ_k representa la eficiencia del gasto en EGB –transforma gasto en cantidades del bien–.

Como solo se analizan las cuestiones vinculadas con las transferencias intermunicipales de recursos y con la eficiencia intermunicipal en la provisión de EGB se supone, para simplificar, que (1) es lineal. En cada municipalidad el EGB se financia con un impuesto proporcional (alícuota t_k) sobre el ingreso per capita ($y_k = PBI_k$) que no origina costos de eficiencia; el presupuesto municipal (per capita) es igual a

$$t_k \cdot y_k = EGB_k = \frac{egb_k}{\gamma_k} \quad (2)$$

Reemplazando (2) en (1) se obtiene la función de utilidad indirecta

$$V^*(t_k, \gamma_k, y_k) = (1 - t_k) \cdot y_k + \gamma_k \cdot t_k \cdot y_k \quad (3)$$

Se supone que la alícuota t_k es fijada a través de algún mecanismo político. El único efecto de la composición del gasto sobre la utilidad del individuo resulta de la eficiencia en la provisión del bien público. Si $\gamma_k = 1$, entonces $V^* = y_k$; en cambio, si $\gamma_k < 1$, cuanto mayor el EGB_k menor el nivel de utilidad.

Si la decisión de provisión de EGB se toma centralizadamente, aplicando una alícuota uniforme (t_u) en todas las municipalidades, el nivel de utilidad en el municipio k será

$$V^*(t_u, \gamma_u, y_k, y_u) = (1 - t_u) \cdot y_k + \gamma_u \cdot (t_u \cdot y_u) \quad (4)$$

donde y_u es el ingreso promedio del conjunto de municipalidades y γ_u la eficiencia del gasto en EGB con provisión centralizada.

Para comparar los efectos sobre la utilidad se supone que a partir de una situación inicial de provisión y financiamiento centralizada (Política I) se descentraliza el *EGB* a los municipios, con ciertas restricciones impuestas por el Gobierno Central (Provincial). En un primer escenario se supondrá que la Provincia establece una alícuota uniforme en todo el territorio (t_u) y exige perfecta correspondencia fiscal (Política II). De esa forma el gasto en *EGB* en cada municipalidad será igual a la recaudación que resulte de la base imponible municipal y de la alícuota centralizada. Reemplazando t_u en (2) y en (3) resulta la siguiente función de utilidad indirecta

$$V^*(t_u, \gamma_k, y_k) = (1 - t_u) \cdot y_k + \gamma_k \cdot t_u \cdot y_k \quad (5)$$

En un segundo escenario (Política III) el arreglo fiscal es proveer en cada municipalidad el *EGB* al nivel centralizado (t_u, y_u) pero con la eficiencia de cada municipalidad (γ_k) y perfecta correspondencia fiscal -de modo que en cada municipalidad la alícuota se ajusta al nivel t_{ku} que permita obtener el equilibrio presupuestario ($EGB_k = t_{ku} \cdot y_k = t_u \cdot y_u$). El nivel de utilidad en k será

$$V^*(t_{ku}, t_u, \gamma_k, y_u, y_k) = (1 - t_{ku}) \cdot y_k + \gamma_k (t_u \cdot y_u) \quad (6)$$

La ganancia o pérdida en la municipalidad k , debida al cambio de la política I a la II es

$$\Delta V^* = (5) - (4) = t_u (y_k - \gamma_u \cdot y_u) \quad (7)$$

donde, para simplificar, se supuso $g_k = 1$. Si V^* es positiva (negativa) la municipalidad gana (pierde) con la descentralización.

A partir de (7) se pueden analizar dos efectos de la descentralización del gasto en *EGB* sobre la utilidad de la municipalidad k . Supóngase $\gamma_u = 1$, de modo que no existe ninguna ganancia o pérdida de eficiencia por la provisión centralizada. En este caso (7) se transforma en

$$\Delta V^* = t_u (y_k - y_u) \quad (8)$$

que representa el efecto transferencia regional de la descentralización. Si $y_u < y_k$ la municipalidad gana con la descentralización y pierde si $y_u > y_k$.

Si $y_u = y_k$ y $\gamma_u < 1$, o sea, si la provisión central es más ineficiente, el municipio k tendrá una ganancia por la descentralización igual a $t_u \cdot y_u (1 - \gamma_u)$, que será tanto mayor cuanto mayor la ineficiencia y el tamaño del *EGB*.

Si el cambio es de la política I a la III, la ganancia o pérdida de la municipalidad k viene dada por

$$\Delta V^* = (6) - (4) = (t_u - t_{ku})y_k + t_u \cdot y_u (1 - \gamma_u) \quad (9)$$

También en este caso la descentralización tiene dos efectos sobre la utilidad. Si $\gamma_u = 1$ (como antes se supone $\gamma_k = 1$) el único efecto es el originado por la variación en la alícuota de la municipalidad para financiar el nivel de gasto centralizado. Si la alícuota descentralizada es mayor (menor) que la centralizada, la municipalidad pierde (gana) utilidad.

Si $t_u = t_{ku}$ y $\gamma_u < 1$, el municipio gana por mayor eficiencia de la provisión descentralizada.

El modelo simple sugiere varias cuantificaciones y estimaciones para evaluar las alternativas de política.⁷¹ Estas políticas, que implican cambios cuantitativos importantes por el lado del gasto en *EGB* y/o de las alícuotas en cada municipalidad, hacen necesario explicitar reglas de evaluación que posibiliten el ordenamiento de las alternativas de reforma. El ordenamiento dependerá de las preferencias de los tomadores de decisiones.

II. Aplicación

La aplicación que sigue corresponde a la evaluación de la política de descentralizar el gasto en educación general básica y el impuesto inmobiliario, de la provincia a las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Los datos corresponden al año 1992.

⁷¹ En las cuantificaciones se supone que el *EGB* se financia con un impuesto inmobiliario. Es equivalente a la expresión (2) si hay una relación fija entre el ingreso per capita y la riqueza inmobiliaria per capita.

1. Ganadores y perdedores

La expresión (8), representa el efecto transferencia regional de la centralización-descentralización. El monto total de las transferencias (total aportado igual a total recibido) fue de 150 millones de pesos anuales, equivalente al 16% del gasto total en EGB. La transferencia positiva se concentra en los partidos del Gran Buenos Aires (GBA) de Nivel Bajo (aproximadamente 61%) y en los partidos periféricos del GBA (7,5%; solo una municipalidad es aportante neta por un monto no significativo). Los aportantes netos, como grupo, son los partidos del GBA de Nivel Alto (20%), los partidos de la Costa (13%), los Grandes Centros del Interior (18%), los Centros Medianos del Interior (8%) y los partidos Rurales. En los partidos del GBA de Nivel Intermedio se verifican situaciones de aportantes netos y receptores netos por cifras de significación que en el agregado se cancelan. Es interesante notar que algunas municipalidades rurales de gran extensión territorial y población muy dispersa son receptores netos por montos totales significativos. Esos cálculos sugieren dos características de la distribución intermunicipal del gasto provincial en EGB: la existencia de un criterio redistributivo (por ejemplo: de partidos del GBA de Nivel Alto a los de Nivel Bajo) y la preocupación («concern», Behrman y Craig (1987)) por la situación diferencial de algunas municipalidades (p.e: aquellas con población dispersa). Los resultados incorporados en la fila I de la Tabla 1 indican un efecto «igualador» de la centralización: la elasticidad del gasto en EGB con respecto a la recaudación del impuesto inmobiliario es menor que la unidad.

El resultado financiero (relación entre la recaudación del impuesto inmobiliario y el gasto en EGB centralizado) exhibe relación positiva con el PBI de cada municipalidad (a mayor PBI, mayor aporte neto) y negativa con el porcentaje de personas con NBI (reciben aporte neto las municipalidades con mayor porcentaje de NBI) (tabla 1, fila II).

La política centralizada, tanto del gasto en educación como del financiamiento, da como resultado una distribución del gasto por alumno entre municipalidades, con un índice de desigualdad relativamente bajo (Gini = 0,262). La descentralización del gasto, financiado con la recaudación que obtenga cada municipalidad, aplicando a su base imponible la alícuota centralizada, origina una mayor desigualdad (Gini = 0,325). Si la política fuera mantener el gasto actual y ajustar las alícuotas municipales

se mantendría el Gini del gasto de la política centralizada (0,262) pero aumentarían las diferencias en la distribución de las alícuotas. Para las alícuotas implícitas en el impuesto inmobiliario centralizado el Gini es 0,217. La financiación descentralizada lo llevaría a 0,252. Las alícuotas centralizadas tienen menor dispersión que las necesarias para financiar descentralizadamente el nivel del gasto centralizado. Si el gobierno prefiere una baja dispersión de alícuotas entre los municipios, elegirá la política centralizada.

Tabla 1. Estimaciones Econométricas

Variable explicativa	Constante	Alumnos	Impuesto inmobiliario	PBI	% de población con NBI	R ²	Número de observaciones
I. Gasto en EGB	3.000 (16,92)		0.525 (19,29)			0.816	129
II. Resultado financiero municipal impuesto inmobiliario gasto EGB	-1.088 (-1,40)	-0.0283 (-1,01)		0.145 (2,39)	-1.517 (-2,20)	0.145	129

(1) Las variables en logaritmos. Entre paréntesis los valores del test «t».

16. Centralización-descentralización del financiamiento de la universidad pública⁷²

I. Introducción

En la Argentina, como en casi todos los países del mundo, el financiamiento de la *Universidad Pública* está a cargo del gobierno nacional. Este tipo de financiamiento da lugar a dos preguntas:

1. En primer lugar, por qué la educación universitaria se financia con impuestos cuando no reúne todas las características de bien público, por ejemplo es un bien en el que puede aplicarse el principio de exclusión.⁷³

⁷² Se agradece la colaboración de la Lic. Laura Carella.

⁷³ Ver, entre otros, Ennis y Porto (2000), García Peñaloza y Wälde (2000), Di Gresia y Porto (2006) y la bibliografía citada en esos trabajos.

2. En segundo lugar, y suponiendo que hay fundamentos para el financiamiento público, si debe quedar a cargo del presupuesto nacional, del provincial, del municipal o de aportes de todos los niveles de gobierno.

El hecho observado en la mayoría de los países en los que existe financiamiento público, es que está a cargo del gobierno nacional. Una de las excepciones es Estados Unidos, país en el que los Estados participan activamente en el financiamiento. Uno de los fundamentos es que por esa vía los Estados importan capital humano, proveyendo altos niveles de gasto en universidades y oportunidades amplias de inscripción e incorporación. Esperan luego convencer a los graduados para que continúen residiendo en los Estados que le brindaron la educación universitaria (Clotfelter et. al., 1991).

En este trabajo se presentan, en las secciones II a VII, modelos simples para estudiar las alternativas centralización-descentralización del presupuesto universitario.⁷⁴ La sección VIII se destina a las conclusiones.

$f_h > 0; f_{hh} < 0$ **II. Modelo descentralizado simple. Sin Migraciones. Provisión óptima**

Supóngase una comunidad con varias regiones. En la región A se produce un bien y utilizando dos factores (m factor no móvil; h trabajo con educación universitaria, que se supone factor móvil).

La función de producción es

$$y = f(h, m)$$

con

El costo de una unidad de h en términos de y es c . No hay migraciones de modo que h sólo puede obtenerse a través de la educación.

⁷⁴ Ver también Justman y Thisse (2000).

La política educativa del gobierno consiste en fijar la cantidad óptima de h . Se supone que el presupuesto universitario se financia con impuestos de suma cero, no distorsionantes.

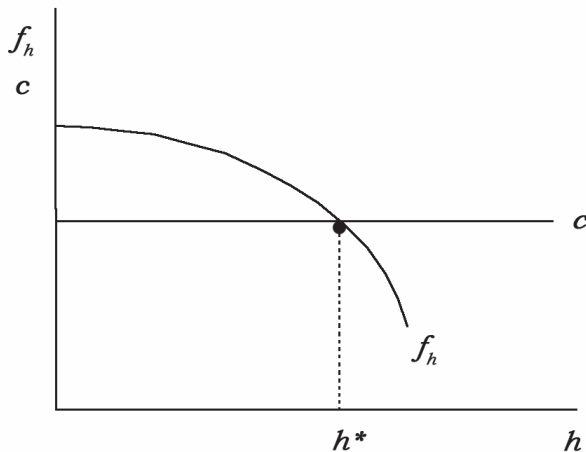
El objetivo de política es maximizar la producción neta local, de modo que el óptimo resulta de resolver el problema

$$\text{Max}_h B = f(h, m) - ch$$

$$\frac{\partial B}{\partial h} = f_h - c = 0$$

$$\frac{\partial^2 B}{\partial h^2} = f_{hh} < 0$$

Figura 1. Política educativa óptima. La educación como bien de inversión



El óptimo requiere el cumplimiento de la condición estándar de igualar el costo del factor h (dado por c) con su productividad marginal (f_h) que es decreciente.

En este caso, el gasto en educación se decide y realiza en A , el beneficio lo reciben en su totalidad los residentes en A ; y el gasto se financia con impuestos lump-sum que se recaudan en A .⁷⁵

III. Modelo descentralizado. Sin migraciones. Existen beneficios indirectos por el atributo «ciudad universitaria»

Se supone ahora que la educación universitaria, además de la producción de capital humano (h) que se utiliza para producir y , genera beneficios vinculados con el medio ambiente de la región, dados por el hecho de que una mayor educación va asociada a ciertas características de los individuos que afectan su comportamiento como ciudadanos (a modo de ejemplo, en ciudades con habitantes más educados hay un mayor desarrollo de actividades culturales, mayor facilidad de educar a los hijos y actualizar los conocimientos y la ciudad es más atractiva para las inversiones). Este beneficio se capta con la variable $E(h)$, expresada en términos de y , que se denominará «ciudad universitaria». Se supone $E'(h) > 0$ y $E''(h) \leq 0$.⁷⁶

El objetivo de la comunidad local es maximizar la función de bienestar

$$W = f(h, m) + E(h) - ch$$

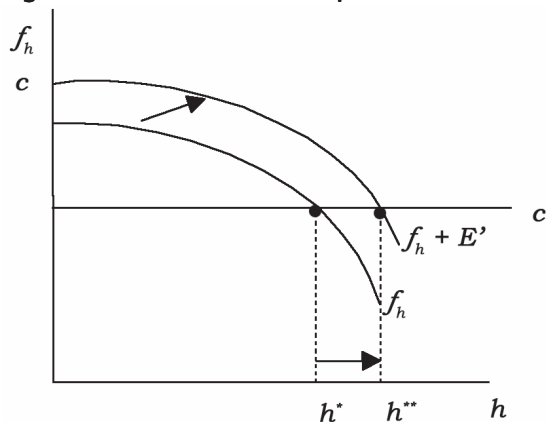
$$\frac{\partial W}{\partial h} = f_h + E' - c = 0$$

⁷⁵ Estas son las tres dimensiones del «principio de correspondencia», cuyo cumplimiento se considera requisito para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente. Ver Bird (2001) y capítulos 2 y 4.

⁷⁶ Mc Mahon (2002) separa los efectos directos e indirectos de la educación (todos los niveles). Sus simulaciones sugieren que el 40% del impacto de la educación sobre el crecimiento económico resulta de efectos indirectos.

$$\frac{\partial^2 W}{\partial h^2} = f_{hh} + E'' < 0$$

Figura 2. Política educativa óptima con efectos indirectos.



La cantidad eficiente es h^{**} . Esta cantidad es mayor que la que resulta si se mira el beneficio marginal considerando al capital humano sólo como insumo para la producción de y , dado por h^* .

La solución es similar al caso anterior (beneficio marginal igual a costo marginal) pero la educación universitaria tiene dos efectos: por un lado, es insumo para producir y , pero además brinda un beneficio indirecto. Como en el modelo anterior, todos los beneficios y el costo se internalizan en A .

IV. Modelo descentralizado con migraciones

En los modelos anteriores se planteó la solución al problema de encontrar el nivel de gasto educativo óptimo para una comunidad local, cuando los beneficios (directos e indirectos) y el costo se concentran en esa región. Se supone ahora que hay migraciones, es decir que alguien que se educó en A tiene la posibilidad de ir a trabajar a B , ciudad que no

ofrece el servicio de educación universitaria.⁷⁷ De esa forma, la comunidad A que financia el gasto en educación puede no apropiarse de la totalidad de los beneficios de ese gasto, puesto que los estudiantes pueden radicarse en B una vez graduados.

Si sólo hay efectos directos, el modelo es

$$y_A = f(h_A, m_A) \quad \text{Función de producción en la comunidad } A$$

Gasto educativo en A (s_A son las personas que se educan en la comunidad A)

$$s_A \geq h_A \quad \text{La cantidad de trabajadores en } A (h_A) \text{ puede ser menor que la cantidad de personas que se educaron en } A ()$$

La política educativa óptima del gobierno local es

$$c \cdot s_A \quad \underset{s_A}{\text{Max}} B = f(h_A, m_A) - c \cdot s_A$$

La variable de decisión es s_A , que es la cantidad de estudiantes universitarios. h_A , la cantidad de graduados que trabajan en A , no puede ser controlada por el gobierno.

$$\frac{\partial B}{\partial s_A} = f_h \cdot \frac{dh_A}{ds_A} - c = 0$$

$$\frac{\partial^2 B}{\partial s_A^2} < 0$$

⁷⁷ Si B ofrece el servicio puede haber migraciones en las dos direcciones y eventualmente compensarse. Puede haber distintas carreras, o calidades, los costos pueden ser distintos y los métodos de financiamiento también distintos.

En este modelo pueden presentarse los casos siguientes,

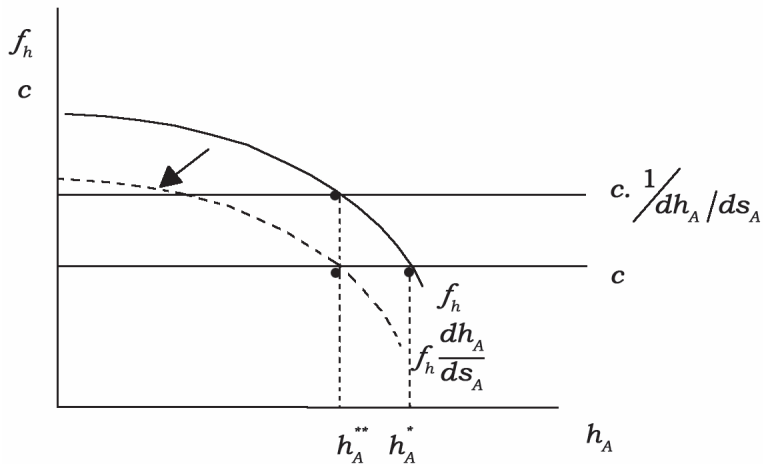
1. Si nadie migra, es $\frac{dh_A}{ds_A} = 1$ (dado que $h_A = s_A$). Es el caso del

Modelo II, con la solución dada por h_A^* .

2. Si todos migran, $\frac{dh_A}{ds_A} = 0$ (porque $h_A = 0$) y el gasto educativo óptimo es cero para la comunidad local, dado que educar a los individuos no le genera ningún beneficio.

3. Si algunos individuos migran y otros permanecen en A, $0 < \frac{dh_A}{ds_A} < 1$. El nivel de gasto educativo de la comunidad viene dado por h_A^{**} . En este caso, hay «brain-drain», o sea un flujo unidireccional de gente calificada. Un lado gana –el que recibe los migrantes–, el otro lado pierde –el que educa a los migrantes.

Figura 3. Política educativa de la comunidad local con migraciones.



El impacto de las migraciones de A hacia B sobre el nivel de gasto en educación universitaria en A , puede verse de dos maneras: como una disminución del producto marginal de la educación (de f_h a $f_h \cdot \frac{dh_A}{ds_A}$) o

como un aumento del costo (de c a $c \cdot \frac{1}{dh_A/ds_A}$). Con migraciones, el

gasto educativo () es menor que el óptimo, porque la comunidad local no computa, al proveer educación, el beneficio que le genera a la comunidad B ⁷⁸. El efecto depende de la elasticidad de la función de migración. Esta «falla» de la descentralización se puede corregir con un subsidio de B a A , o bien con la provisión centralizada.

V. Provisión centralizada

Se supone ahora que la educación universitaria es provista en las dos comunidades por el gobierno nacional. La política educativa óptima resulta de

$$h_A^{**} + h_B = m_A + s_B$$

$$\text{Max}_{\{s_A, s_B, h_A, h_B\}} B = f_A(h_A, m_A) + f_B(h_B, m_B)$$

s.a.

donde es la cantidad de estudiantes que estudian en i y h_i es la cantidad que trabajan en i . El costo de la educación es el mismo en

⁷⁸ Es el caso típico de externalidad de equilibrio parcial. El mercado lleva a un nivel sub-óptimo de la actividad generadora de la externalidad positiva.

las dos regiones. Se supone que las dos regiones tienen la misma cantidad del factor no móvil ($m_A = m_B$) y que las funciones de producción son iguales.

$$L = f_A(h_A, m_A) + f_B(h_B, m_B) - c \cdot s_A - c \cdot s_B + \lambda [h_A + h_B - s_A - s_B]$$

$$(1) L_{h_A} = f_{h_A} + \lambda = 0$$

$$(2) L_{h_B} = f_{h_B} + \lambda = 0$$

$$(3) L_{s_A} = -c - \lambda = 0$$

$$(4) L_{s_B} = -c - \lambda = 0$$

$$(5) L_{\lambda} = h_A + h_B - s_A - s_B = 0$$

De las condiciones de primer orden resulta que $\lambda = -c$;

como $m_A = m_B$, resulta $h_A = h_B$. Como no hay economías de escala ni externalidades, la oferta es indiferente que se realice en A o en B o en ambas jurisdicciones. Como las dos regiones son iguales, el financiamiento queda a cargo de las dos, por partes iguales.

En cada jurisdicción, se iguala el valor marginal del producto con el costo marginal de la educación (condiciones (1) y (2)). El resultado es similar al modelo del punto II. Como no hay economías de escala, ni externalidades, ni costos administrativos de la descentralización y el financiamiento es nacional, es indiferente que la provisión sea centralizada o descentralizada.

VI. Provisión centralizada. El gobierno central mira el beneficio directo de la educación universitaria (como factor productivo), pero no el impacto sobre el medio ambiente local⁷⁹

Al decidir el nivel de gasto en educación, la solución del gobierno nacional es la del modelo V, o sea, $f_{hA} = c = f_{hB}$. Pero el gobierno local observa, además del efecto directo de la educación sobre el nivel de producción del bien y , los beneficios adicionales sobre la ciudad del modelo III, ya que su función de bienestar es

$$W = f(h_i, m_i) + E(h_i) - c.s_i$$

Al gobierno local le conviene complementar el financiamiento dado que a nivel nacional no se están internalizando la totalidad de los beneficios de una mayor educación. La provisión de h produce capital humano y mejora del medio ambiente local. Esta mejora le interesa a la comunidad local (p.ej. A) pero no es tenida en cuenta por la autoridad central, por lo que el nivel del gasto nacional (que resulta de $f_{hA} = c$) es menor que el óptimo local (que resulta de $f_{hA} + E' = c$ para la comunidad A). La comunidad local debería pagar E' .

VII. Modelo de un país con dos regiones. Migraciones igualadoras de utilidades

Se supone que las funciones de producción y la cantidad del factor no móvil son iguales en las dos regiones. La función de utilidad de los individuos depende del consumo del bien (la restricción presupuestaria del

⁷⁹ Como en el modelo II.

consumidor es $w_i = y_i$, siendo y_i el bien privado cuyo precio se supone igual a 1). La utilidad es también función de la característica «ciudad universitaria», que depende del *número de estudiantes*, con independencia de si trabajarán luego en A o en B . Si sólo hay universidad en A , las funciones de utilidad son

$$U_A = U_A(y_A) + n_A \cdot s_A \qquad U_B = U_B(y_B)$$

La política universitaria de A resulta de maximizar U_A , siendo la condición de primer orden

$$\frac{\partial U_A}{\partial y_A} \cdot f_{hA} \cdot \frac{\partial h_A}{\partial s_A} + n_A - c_A = 0$$

que, como en el modelo IV, depende de $\frac{\partial h_A}{\partial s_A}$. El valor de $\frac{\partial h_A}{\partial s_A}$ resulta de la condición de equilibrio para la migración entre regiones dada por la igualdad de utilidades,

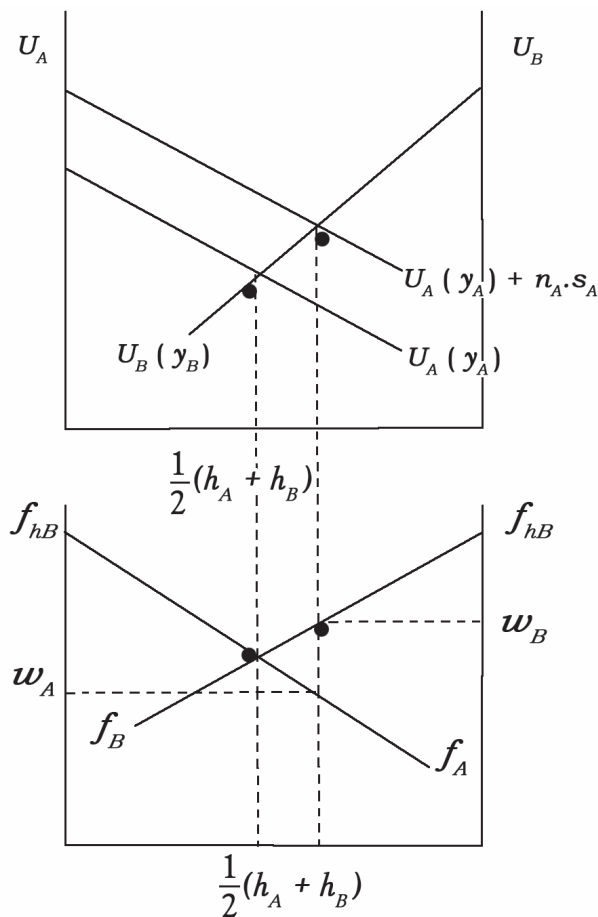
$$U_A = U_B$$

Como $n_A \cdot s_A > 0$, es necesario que $y_A < y_B$, resultando $h_A > h_B$.

Para igualar la utilidad en las dos regiones, dado que los habitantes en A disfrutan de los beneficios del atributo de ciudad universitaria, se requiere un mayor salario compensador en B , por lo que habrá menos trabajadores en esta región. Como en el modelo de la sección IV la cantidad

provista por la región A es menor que la óptima para $0 < \frac{\partial h_A}{\partial s_A} < 1$.

Figura 4. El salario en A menor que en B compensa el bien «ciudad universitaria»



VIII. Conclusiones

La literatura sobre federalismo fiscal estudia las condiciones para que la descentralización de las actividades del gobierno funcione en forma adecuada. Esas condiciones se resumen en el «principio de correspondencia» que requiere que el área que recibe el beneficio del gasto cargue con los costos, que la responsabilidad de gastar coincida con la de financiar y que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Por las características del bien educación universitaria, algunas de esas condiciones no se cumplen. Para citar una, quizá la más importante, la movilidad de los graduados universitarios separa la región que paga la educación de la que recibe el beneficio de la actividad de los graduados. En esa situación puede haber comportamientos oportunistas de algunas regiones para aprovechar los servicios ofrecidos por otras. Además, como las regiones que proveen el servicio no pueden internalizar todos los beneficios, el resultado será un nivel sub-óptimo de provisión de la educación universitaria.

La centralización del financiamiento público es eficiente cuando existe movilidad de los graduados. Pero hay razones para complementar el financiamiento nacional con aportes provinciales y municipales. Esto es así pues el gobierno nacional no computa entre los beneficios de la educación universitaria los vinculados con el «medio ambiente» de las provincias/ciudades en las que están radicadas las Instituciones. Estos beneficios de «ciudad universitaria» resultan porque en las ciudades con habitantes más educados hay mayor desarrollo de actividades culturales, mayor facilidad para actualizar los conocimientos y educar a los hijos, las ciudades son más atractivas para las inversiones, etcétera.

Existen otras cuestiones, tanto o más importantes, a tener en cuenta al estudiar las ventajas-desventajas de la centralización-descentralización de las universidades públicas, que escapan al objetivo de este trabajo. Entre otras pueden mencionarse la mayor o menor probabilidad de interferencias políticas y la mayor o menor estabilidad del financiamiento.

17. Estructura y financiamiento del sector municipal en la argentina⁸⁰

I. Introducción

Este capítulo se ocupa de la estructura y el financiamiento de las municipalidades argentinas. Las municipalidades se caracterizan según el

⁸⁰ Para detalles y extensiones ver Porto (2007). Se agradece la colaboración del Mg. Walter Rosales.

tamaño y la dinámica de la población, y el grado de urbanización. Estas variables son importantes para el estudio de los temas fiscales ya que determinan la demanda de gasto municipal, su crecimiento y el tipo de funciones de las municipalidades. Se presentan luego los principales indicadores sobre tamaño, correspondencia fiscal y descentralización en el sector sub-nacional de gobierno. Finalmente se describe la estructura del financiamiento municipal y algunos de los temas de estudio para futuras investigaciones.

Algunas de las características, que son comunes en el financiamiento de los gobiernos municipales en casi todos los países del mundo, son:

(a) **Heterogeneidad.** Hay municipalidades grandes y chicas (superficie, población, etc), urbanas y rurales, pobres y ricas, etc.

(b) **Insuficiencia de fondos propios.** Para llevar a cabo sus funciones dependen de transferencias de los niveles superiores de gobierno y del endeudamiento.

(c) **Capacidad tributaria limitada.** Sea por razones constitucionales y legales que regulan el poder tributario; y/o por el condicionante que impone la migración de las bases imponibles móviles; y/o por el efecto de las altas alícuotas impositivas sobre los incentivos a invertir en bases imponibles fijas; y/o por la mayor resistencia de la población a los impuestos municipales por su mayor visibilidad. También son importantes el bajo aprovechamiento de la capacidad tributaria disponible, ya sea por mal diseño de los tributos y precios al usuario y/o por problemas de administración tributaria.

(d) Se agrega adicionalmente, en el caso argentino, **Demanda creciente de servicios.** Ya sea por la elasticidad-ingreso y la elasticidad-población altas de los servicios que han prestado tradicionalmente; por el costo creciente de esos servicios; y/o por los nuevos servicios que les demandan, vinculados con las situaciones de empeoramiento de la distribución del ingreso y el crecimiento de la pobreza.

II. Las municipalidades. Número, población y urbanización

En la Argentina existen 2.196 municipalidades. Las variables más importantes para caracterizar el sector son el número de municipalidades, la población y el grado de urbanización. La población es una medida de tamaño del municipio y junto con el grado de urbanización determinan la demanda de gasto municipal total y el tipo de funciones de las municipalidades.

La cantidad y el tamaño medio de los municipios son muy heterogéneos entre Provincias. En la tabla 1 se advierten provincias con gran cantidad de municipios pequeños como es el caso de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, y provincias con pocos municipios relativamente grandes como Mendoza, que cuenta con 18 municipios con un promedio de población de 87.588 habitantes, y Buenos Aires que cuenta con 134 municipios con un promedio de población de 103.124. En la tabla 1 se aprecia también el alto grado de urbanización de la Argentina; en promedio, el 89% de la población vive en localidades de más de 2.000 habitantes.⁸¹ La heterogeneidad al interior de cada provincia es también muy grande (tabla 2).

La distribución de los municipios según tamaño de población se detalla en la tabla 2. Puede advertirse la gran concentración de municipalidades en tamaños de población inferiores a 20.000 habitantes, representando el 88.5% del total. Entre 20 y 50 mil habitantes hay 139 municipalidades; entre 50 y 500 mil hay 103 municipalidades y con más de 500 mil habitantes hay 9 municipalidades (6 en la Provincia de Buenos Aires, una en Córdoba, Santa Fe y Tucumán).

III. Dinámica de la población

El indicador población es una variable objetiva que representa el tamaño y la importancia relativa del municipio. Es útil también contar con la dinámica de esa población ya que se espera que las municipalidades que más crecen sean las que enfrentan el mayor crecimiento de la demanda de servicios municipales. En la tabla 3 se calcula la tasa de variación de la población entre los censos de 2001 y 1991.

⁸¹ Que son las que en los Censos Nacionales de Población se caracterizan como poblaciones urbanas.

Tabla 1: Población de Municipios por Provincias

PROVINCIA	Nro. de Municipios	Media	Mediana	Mínimo	Máximo	% de Poblac. Urbana
Buenos Aires	134	103,124	29,369	1,743	1,256,724	96.4
Mendoza	18	87,758	48,357	9,560	251,339	79.3
Tierra del Fuego	3	33,164	45,430	1,382	52,681	97.1
San Juan	19	32,633	19,092	4,038	112,778	86.0
Salta	59	18,289	7,001	148	464,678	83.4
La Rioja	18	16,110	5,664	1,717	146,411	83.1
Chaco	68	14,477	5,271	461	275,962	79.7
Corrientes	65	14,272	3,973	230	321,902	79.4
Misiones	75	12,874	5,447	413	255,052	70.4
Tucumán	112	11,908	3,132	360	527,607	79.5
Jujuy	59	9,585	1,723	53	233,336	85.0
Neuquén	57	9,297	1,312	103	203,190	88.6
Catamarca	36	9,294	3,235	467	141,260	74.0
Chubut	45	8,971	1,079	123	137,061	89.5
Santa Fe	363	8,266	1,675	85	909,397	89.2
Santiago del Estero	71	8,038	1,617	176	230,614	66.1
Río Negro	75	7,528	900	31	93,101	84.4
Formosa	55	7,308	1,657	42	198,074	77.7
Santa Cruz	27	7,122	2,047	22	79,144	96.1
Córdoba	428	6,719	874	10	1,272,334	88.7
San Luis	64	5,356	527	61	153,322	87.1
Entre Ríos	266	4,658	544	19	237,968	82.5
La Pampa	79	3,789	930	118	94,758	81.3
Total	2,196	15,195	1,946	10	1,272,334	88.6

(*) En función de la metodología utilizada por INDEC, se considera la población total menos la población rural dispersa y la que habita en localidades menores a 2.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Tabla 2: Distribución de la Población de las Municipalidades

PROVINCIA	Cantidad de Municipios por rango de población										Total
	<= 1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001-100000	100001-200000	200001-500000	> 500001	
Buenos Aires		1	3	12	33	36	16	9	18	6	134
Catamarca	5	9	9	5	6	1	1	1			36
Chaco	5	9	20	14	8	9	2	1	1		68
Chubut	22	8	6	4		2	2	1			45
Corrientes	5	12	21	11	5	9	2	1	1		65
Córdoba	224	60	64	44	21	10	3	1	1	1	428
Entre Ríos	183	29	22	12	9	7	2	1	1		266
Formosa	25	5	15	4	4	1	1	1			55
Jujuy	24	8	12	6	4	3	1	1	1		59
La Pampa	41	13	15	7	1	1	2				79
La Rioja		1	8	4	3	1	1	1	1		18
Mendoza											18
Misiones	4	11	18	17	13	9	2				75
Neuquén	35	9	9	3	4	5	1				57
Río Negro	40	5	10	9	5	3	3				75
Salta	1	6	18	15	10	6	2	1	1		59
San Juan			2	5	3	5	2	2			19
San Luis	44	5	7	5	1	1	1	1			64
Santa Cruz	13		6	4	2	1	1				27
Santa Fe	129	75	82	33	26	11	5		1	1	363
Santiago del Estero	22	19	15	7	3	3	1		1		71
Tierra del Fuego		1		1	1	1	1				3
Tucumán	15	21	38	20	6	9	2			1	112
	837	298	400	242	168	139	50	25	28	9	2,196

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Tabla 3: Dinámica de la Población Municipal por grupos de Municipios. 1991-2001, en %

PROVINCIA	Grupos de Municipios por Población										Total Provincia
	< = 1000	e/ 1000 y 2000	e/ 2000 y 5000	e/ 5000 y 10000	e/ 10000 y 20000	e/ 20000 y 50000	e/ 50000 y 100000	e/ 100000 y 200000	e/ 200000 y 500000	> 500000	
Tierra del Fuego		105.7	23.1	19.1	23.4	54.0	38.1				45.5
La Rioja		20.1	34.1	34.0	83.6	33.6	38.1				31.3
San Luis	37.3	53.1	-3.6	20.7	28.0	37.4	25.6				28.1
Catamarca	9.6	20.4	13.3	26.1	25.2	22.7	25.6		25.8		26.3
Salta	-37.6	25.9	0.3	8.5	20.2	0.0	11.1				24.6
Santa Cruz	0.1		8.8	11.2	25.8	28.5	22.3		25.0		23.4
Misiones	2.6	4.0	14.8	14.2	21.7	17.0		26.4			22.2
Formosa	16.4	23.1	40.8	59.3	41.4	20.1			20.2		21.9
Neuquén	22.5	44.3	42.4	36.0	44.4	19.8	32.4		21.4		21.7
Santiago del Estero	34.0	33.1	-17.6	-3.6	50.8	9.6	12.7		27.9		20.0
Jujuy	-37.4	-21.1	40.3	14.8	16.5	19.6	37.3	5.2			19.4
San Juan		5.8	20.6	16.9	10.0	17.7	15.6		20.0		17.7
Chaco	43.3	3.9	13.8	20.3	24.8	27.5	25.3			11.5	17.1
Tucumán	13.3	11.0	12.4	18.8	17.0	14.7	10.7		21.4		17.0
Corrientes	4.4	14.3	26.0	32.7		24.0	18.5	9.0			16.8
Chubut	20.9	2.2	4.8	16.2	13.5		24.5				15.7
La Pampa	-5.0	211.3	73.6	35.3	41.2	33.4	19.5		14.9		14.8
Entre Ríos	332.7			19.4	11.1	15.7	11.8		13.3		13.4
Mendoza		-2.0	0.9	3.7	7.1	9.6	10.5			3.1	11.6
Córdoba	-27.4	20.6	3.2	-10.0	0.6	13.2	12.5		2.8		10.7
Buenos Aires		32.0	21.3	2.0	7.3	10.9	12.1		7.7		9.1
Río Negro	13.6	1.6	7.3	12.8	11.9	12.9	21.2		5.8		9.1
Santa Fe	-4.8									0.1	7.1
TOTAL	7.0	298	400	13.0	14.6	17.4	17.1	14.2	7.7	6.0	11.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IFAM e INDEC.



Puede advertirse que no todos los municipios presentan una tasa de crecimiento homogénea. Los grupos de municipios que más crecieron en términos relativos son los de tamaño intermedio (los comprendidos entre 20.000 y 100.000 habitantes). Los grupos de municipios de menos de 5.000 habitantes presentan tasas de crecimiento relativamente bajas, algo similar sucede también para los municipios grandes pertenecientes al grupo de más de 500.000 habitantes.

IV. Indicadores de tamaño, correspondencia Fiscal y Descentralización Fiscal

En el sector público municipal existe una gran diversidad en varias dimensiones. En los estudios de finanzas públicas comparadas se utilizan indicadores que miden: 1) tamaño; 2) correspondencia fiscal y 3) descentralización.

1. Tamaño del sector público municipal

Para el sector público municipal de las provincias argentinas se han seleccionado los siguientes indicadores:

1. gasto total municipal per cápita;
2. gasto total municipal en términos del Producto Bruto Geográfico (PBG);
3. empleo público por cada 1.000 habitantes.

La cuantificación de estos indicadores se presenta en la tabla 4. La simple inspección de los datos revela notables diferencias en los tamaños municipales por provincias: por ejemplo, el gasto municipal por habitante es de \$ 281 para el promedio de todas las provincias argentinas, para fluctuar entre mínimos de \$ 111 en Corrientes y Misiones, y máximos de \$ 482 en La Rioja y \$ 1.028 en Tierra del Fuego. En términos del producto bruto geográfico, el gasto público municipal representa el 3,6% en promedio, pero se observa una dispersión significativa, siendo el mínimo en San Luís con el 1,2% y el máximo Tierra del Fuego con el 6,2%. Si se considera la cantidad de empleados públicos por cada mil habitantes, frente a un promedio nacional de 10.4, los valores mínimos son los de

Misiones y San Luis (6.4 y 7.8 respectivamente) y los máximos los de La Rioja (47.6), Catamarca (29.9) y Santa Cruz (29.4).

Tabla 4. Sector Público Municipal. Provincias Argentinas. Indicadores de Tamaño

Provincia	Gasto Total Municipal / Población (\$/habitantes)	Gasto Total Municipal / PBG En %	Empleo Público / Población (*) (c/1000 hab.)
San Luis	171.0	1.2	7.8
Corrientes	111.1	2.1	8.9
Neuquén	425.3	2.3	16.3
Chubut	332.7	2.3	10.5
Misiones	110.5	2.5	6.4
Santa Cruz	473.6	2.8	29.5
Salta	139.4	2.9	8.5
Río Negro	251.0	3.0	9.7
Santa Fe	267.8	3.0	9.7
Tucumán	192.8	3.1	14.0
San Juan	168.5	3.2	9.6
Entre Ríos	247.2	3.4	12.7
Buenos Aires	238.1	3.5	9.0
Formosa	138.1	3.5	12.8
Mendoza	165.2	3.6	10.1
Jujuy	210.3	4.3	13.6
Córdoba	314.4	4.5	8.5
La Pampa	385.7	4.6	13.2
Santiago del Estero	156.1	4.8	11.9
Catamarca	292.6	4.8	29.9
Chaco	157.5	5.1	11.5
La Rioja	482.2	6.1	47.6
Tierra del Fuego	1028.8	6.2	20.6
Total	280.9	3.6	10.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación fiscal con las Provincias.

Nota: valores calculados en base al promedio del período 1993-2000. En este período el tipo de cambio fue 1 peso=1 dolar estadounidense.

(*) Corresponde al período 1993-1997, calculado en base a datos del Informe Económico Regional. Min. de Economía.

Los ordenamientos para las provincias que surgen de cada uno de los indicadores no son significativamente distintos entre sí (según el coeficiente de correlación de rangos de Spearman).

2. Correspondencia fiscal municipal

Se utilizan los siguientes indicadores:

1. Recursos propios municipales/ Gasto corriente municipal.
2. Recursos propios municipales/ Gasto total municipal.

Estos indicadores se muestran en la Tabla 5. Los recursos propios municipales como porcentaje del gasto total municipal, para el promedio de las provincias, representan 51% (significativamente mayor que el de las provincias). El indicador tiene un valor máximo de 72% para la provincia de Chubut, siguiendo en significación Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. El valor mínimo es de 6% en La Rioja. Resultados similares se observan con el otro indicador de correspondencia fiscal municipal. El ordenamiento de ambos índices es similar (según el coeficiente de correlación de rangos de Spearman).

3. Descentralización Provincial

Se utilizan como indicadores de descentralización el porcentaje de gasto o ingresos que realizan o recaudan las municipalidades dentro del total correspondiente al sector público subnacional (provincias y municipalidades). Se cuantifican las variables evitando duplicaciones de modo que, por ejemplo la coparticipación de la provincia a las municipalidades se elimina del gasto provincial (ya que es efectivamente gastada por la municipalidad). Similarmente se cuantifican solo las recaudaciones brutas (sin descontar lo coparticipado) al cuantificar los recursos. Se han calculado los siguientes indicadores que se presentan en la tabla 6.

1. Gasto corriente municipal/ Gasto corriente municipal y provincial.
2. Gasto total municipal/ Gasto total municipal y provincial.
3. Recursos municipales/ Recursos municipales y provinciales.

Tabla 5: Indicadores de Correspondencia Fiscal Municipal

Provincia	Recursos de Jurisdicción Municipal / Gastos Corrientes Municipales En %	Recursos de Jurisdicción Municipal / Gastos Totales Municipales En %
San Luis	92.6	72.3
Corrientes	73.8	57.9
Neuquén	69.2	60.7
Chubut	66.6	54.5
Misiones	64.5	53.4
Santa Cruz	63.8	53.7
Salta	59.3	49.2
Río Negro	56.1	40.8
Santa Fe	55.2	45.1
Tucumán	54.6	46.1
San Juan	53.3	43.4
Entre Ríos	50.3	42.5
Buenos Aires	45.3	35.6
Formosa	38.9	34.3
Mendoza	37.7	30.9
Jujuy	37.5	31.5
Córdoba	36.4	34.3
La Pampa	23.1	18.8
Santiago del Estero	21.8	18.9
Catamarca	21.3	17.9
Chaco	19.5	17.1
La Rioja	8.2	6.0
Tierra del Fuego	7.0	6.5
Total	60.0	51.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Nota: valores calculados en base al promedio del período 1993-2000.

Tabla 6: Descentralización Municipal. Provincias Argentinas

Jurisdicción	Gasto Corriente Municipal / Gasto Corriente Mun. y Prov. (En %)	Gasto Total Municipal / Gasto Total Municipal y Provincial (En %)	Recursos Municipales / Recursos Municipales y Provinciales (En %)
Buenos Aires	26.1	29.1	26.1
Córdoba	25.1	31.1	27.9
Santa Fe	23.3	28.5	24.8
Tucumán	20.0	23.4	19.4
Tierra del Fuego	19.5	22.9	20.2
La Pampa	18.7	20.2	18.5
Entre Ríos	18.7	21.8	19.3
La Rioja	18.7	22.8	17.2
Chubut	17.9	18.5	20.5
Neuquén	16.3	17.1	16.9
Chaco	15.1	15.7	14.8
Jujuy	14.8	18.1	14.8
Catamarca	14.7	18.3	15.5
Mendoza	14.5	17.0	14.4
Río Negro	14.2	15.8	16.7
Santiago del Estero	13.3	16.3	13.7
Salta	13.3	15.0	13.6
Santa Cruz	12.9	15.2	13.5
San Luis	11.9	12.3	9.6
San Juan	11.2	13.2	12.7
Misiones	11.1	12.4	12.0
Corrientes	10.7	13.4	10.8
Formosa	8.7	9.0	8.4
Promedio	20.4	23.4	21.0

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

Nota: Valores calculados en base a promedios 1993-1999.

Nuevamente, hay grandes diferencias en la estructura de los gastos públicos subnacionales. El coeficiente promedio de descentralización del gasto total es del 23% (o sea, las municipalidades en el agregado realizan poco menos de un cuarto del gasto total de las provincias y sus municipalidades, sin duplicaciones). La máxima descentralización corresponde a Córdoba (31%), a Buenos Aires (29%) y a Santa Fe (28%); y las mínimas a Formosa (9%), y a Misiones (12%). Por el lado de la descentralización de los recursos, los valores máximos se observan en Córdoba (28%) y Buenos Aires (26%), y los mínimos en Formosa (8%), San Luis (10%) y Corrientes (11%). En este caso también se encuentra que los ordenamientos que surgen de los tres indicadores son similares según el coeficiente de correlación de Spearman.

V. Financiamiento de las Municipalidades

1. Planteo Estilizado de la estructura del financiamiento municipal y temas de estudio

Sean:

RT: recursos totales de la municipalidad.

R: recaudación efectiva de los recursos propios.

D: recaudación devengada de los recursos propios.

V: valuación fiscal de la base imponible.

B: valor de mercado de la base imponible.

CP: transferencia de recursos a la municipalidad (régimen de transferencias).

CE: recaudación efectiva (provincial) en la municipalidad de recursos para ser transferidos a las municipalidades.

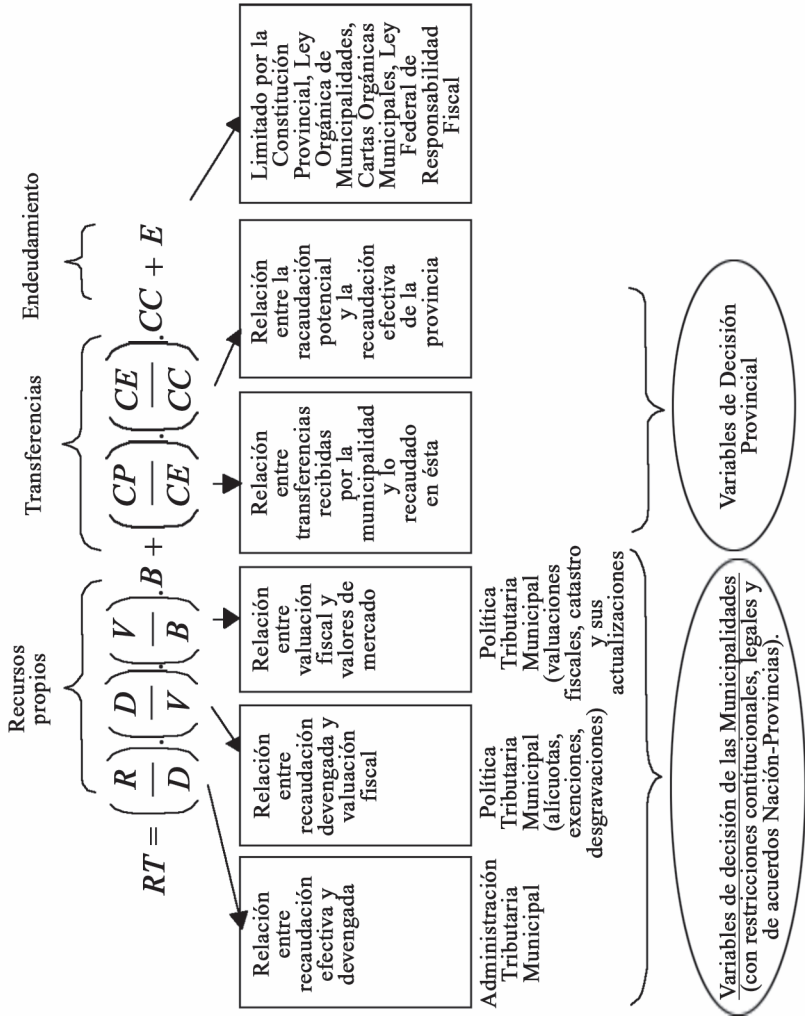
CC: recaudación potencial (provincial) en la municipalidad, de recursos para ser transferidos a las municipalidades.

E: endeudamiento.

Los recursos totales (*RT*) pueden expresarse con una simple ecuación a partir de la cual se detectan los principales problemas de política y administración de la estructura municipal de financiamiento (gráfico I),

$$RT = \left(\frac{R}{D}\right) \cdot \left(\frac{D}{V}\right) \cdot \left(\frac{V}{B}\right) \cdot B + \left(\frac{CP}{CE}\right) \cdot \left(\frac{CE}{CC}\right) \cdot CC + E$$

Gráfico 1. Estructura de Financiamiento Municipal



Este esquema simple es útil para inventariar los temas de estudio sobre el financiamiento municipal.

Cuanto menor la relación (R/D) entre la recaudación efectiva (R) y la devengada (D) mayores son los problemas de administración tributaria. Las relaciones D/V (recaudación devengada (D) sobre valuación fiscal (V)) y V/B (valuación fiscal (V) sobre valor de mercado (B)) son útiles para evaluar y diseñar modificaciones en la política de definiciones y valuaciones de las bases imponibles, las alícuotas, exenciones, desgravaciones, etc. La relación (D/V) es un resultado de la estructura de las alícuotas, exenciones y desgravaciones. La revisión y la comparación con los costos de los servicios y con las alícuotas de otras municipalidades constituyen un elemento de importancia para evaluar y diseñar políticas tributarias municipales en un tema (alícuotas, exenciones, desgravaciones) que es de su competencia.

La relación CP/CE (transferencias recibidas (CP) sobre recaudación en la municipalidad de esos impuestos transferidos (CE)) es un indicador de la redistribución de recursos entre las municipalidades, vía los regímenes de transferencias. En el agregado la relación es igual a la unidad, con valores menores que la unidad para los «perdedores» y mayores que la unidad para los «ganadores». Este indicador es útil para evaluar el impacto de las transferencias sobre los incentivos municipales. Por ejemplo, es probable que una municipalidad muy favorecida haga un esfuerzo tributario inferior al promedio, descuidando más el diseño de su política tributaria y de precios y su administración tributaria.

La relación CE/CC es útil para medir el grado de eficiencia recaudatoria del organismo central. Es probable que los organismos provinciales se concentren en los grandes contribuyentes y descuiden a los pequeños. En ese caso podría ser aconsejable una política de descentralización de la recaudación de esos contribuyentes con un sistema de incentivos para los incrementos de recaudación de forma que resultarían beneficiados los dos niveles de gobierno.

Los tres componentes del financiamiento están interrelacionados. Aun un régimen de transferencias que siga los lineamientos de la teoría (reglas claras, no negociable, no manipulable) puede tener, si es muy redistributivo, efectos de desincentivo al esfuerzo propio de las jurisdicciones ganadoras. Por otro lado, un régimen de transferencias sin reglas claras, negociable, manipulable, puede llevar a la irresponsabilidad fiscal

municipal, sobregastando y esperando el salvataje provincial. Severas limitaciones para los recursos propios puede llevar al endeudamiento para financiar gastos corrientes esperando, como en el caso anterior, que el gobierno provincial otorgue los salvatajes cuando la deuda no pueda ser pagada. Las limitaciones para los recursos propios más eficientes para las municipalidades pueden llevarlas a establecer tributos fuertemente distorsivos.

2. Estructura y composición de los recursos propios municipales

Existen distintos tipos de recursos propios de las municipalidades.

Los **impuestos**, que no están relacionados con el uso de un servicio en particular. El destino de la recaudación es Rentas Generales.

Las **tasas o precio-impuesto**, que están asociadas al consumo de un bien específico, pero la relación uso-pago financiero no es tan directa como en el caso de una tarifa o precio al usuario. Un ejemplo es el pago por la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (sector urbano) que solo indirectamente refleja el uso de esos servicios.

La **tarifa o precio al usuario**, que tienen como característica que el pago depende del consumo efectivo del bien y que el monto pagado tiene relación o refleja el costo del servicio. Un ejemplo es el pago por obtener las licencias para conducir automóviles.

Las Leyes Orgánicas de los Municipios, en general, enumeran taxativamente las tasas, derechos, contribuciones, retribuciones por servicios y rentas. Dos características a notar son las siguientes: en primer lugar, que varias de las tasas municipales constituyen en realidad verdaderos impuestos; en segundo lugar, que el largo listado de tasas y precios al usuario contrasta con la concentración de la recaudación en unos pocos tributos. La tabla 7 ilustra cuantitativamente la estructura tributaria de las municipalidades.⁸²

⁸² En la clasificación utilizada por el Gobierno Nacional, Tributarios se refiere a impuestos, en tanto que los No Tributarios comprenden las Tasas y los precios al usuario. Como se expresó antes, muchas de las Tasas incluidas en los No Tributarios son verdaderos impuestos.

Tabla 7: Composición de los Recursos Municipales

Concepto			Promedio Total Prov. (1993-2000)	
			% Parcial	% Total
Recursos Propios Municipales	Tributarios	Ingresos Brutos	8.0	0.2
		Inmobiliario	18.5	0.5
		Automotor	73.5	2.1
		Total	100	2.9
	No Tributarios (Tasas con cargo al usuario) (*)	Alumbrado, limpieza y conservación	35.4	15.9
		Conservación y Mejoramiento de la Red Vial	22.7	10.2
		Seguridad e Higiene	10.3	4.6
		Marcas y Señales	6.2	2.8
		Servicios Sanitarios	5.9	2.7
		Servicios Asistenciales	4.2	1.9
		Contribución por Mejoras	2.9	1.3
		Derechos de Oficina	2.3	1.0
		Derechos de Cementerio	1.7	0.8
		Inspección Veterinaria	1.2	0.5
		Derechos de Construcción	1.1	0.5
Otros	6.1	2.7		
Total	100	45.0		
Otros	Venta de Bienes y Servicios	57.5	1.4	
	Rentas de la Propiedad Recursos	5.1	0.1	
	Propios de Capital	37.5	0.9	
	Total	100	2.4	
Recursos de Origen Nacional y Provincial	Corrientes	98.7	45.6	
	de Capital	1.3	0.6	
	Total	100	46.2	
Endeudamiento Neto (**)				3.6
Total				100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Nota: valores calculados en base al promedio del período 1993-2000.

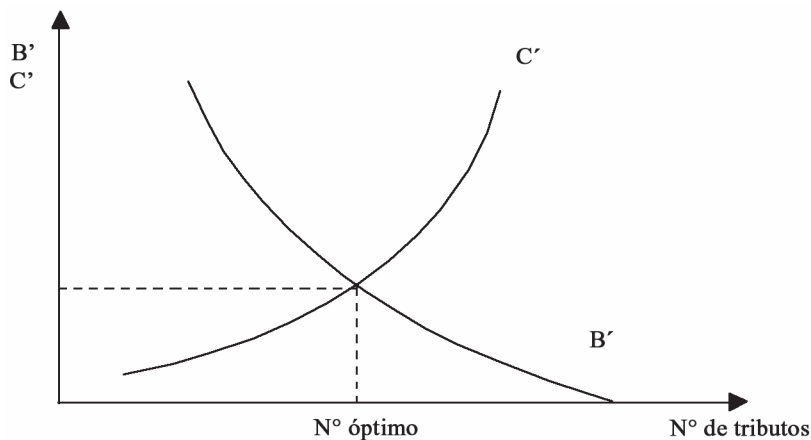
(*) La apertura de los No Tributarios corresponde al promedio 1995-1999 de la ejecución presupuestaria de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires. Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales del Min. de Gobierno de la Prov. de Bs. As.

(*) Definido como Endeudamiento público e incremento de otros pasivos menos Amortización de la deuda y disminución de otros pasivos.

3. Número Óptimo de Tributos Municipales

Un límite para la cantidad de tributos viene dado por los costos de administración. Hay dos fuerzas operando en sentido opuesto: (i) cuanto mayor el número de tributos, mayor será la recaudación bruta y mayor la correspondencia fiscal; el beneficio marginal (B') –expresado en unidades monetarias– de este sistema de tarificación será positivo y decreciente, llegando a cero cuando a cada servicio se le carga su precio: (ii) cuanto mayor el número de tributos más complejo es el régimen y mayores los costos de administración –entendidos como costos de legislación, información, costeo, contabilidad, etcétera–. Se puede suponer que el costo marginal de administración (C') será creciente en función del número de tributos. Las fuerzas (i) y (ii) determinan una cantidad óptima de tributos, que en general es inferior a la que resulta de tarificar cada servicio por separado (gráfico II). Este es un principio generalmente aplicado en economía impositiva. Por ejemplo de la Regla de Ramsey surgirían tantas alícuotas como bienes, para minimizar la carga excedente. El límite –más allá de los problemas informativos– viene dado por los costos de la administración tributaria.

Gráfico II. Número Óptimo de Tributos Municipales



De las consideraciones anteriores resulta que la correspondencia fiscal municipal se aproximará a través de un sistema tributario que se diseñe de modo que un impuesto o tributo financie un conjunto de servicios. Acá aparecen varios desafíos para un diseño que sea eficiente y tenga poder recaudatorio. En primer lugar el conjunto de bienes a financiar con la misma tasa deberían ser complementarios. Supóngase el caso de la Tasa por Servicios Urbanos. Esta Tasa se cobra por los servicios de alumbrado común y especial, recolección de residuos domiciliarios, barrido, riego y conservación y ornato de calles, plazas y paseos. Estos servicios parecen cumplir con la condición de complementariedad en el consumo: no solo se demanda iluminación, sino también limpieza, barrido, espacios verdes. Cuanto más complementarios los bienes mayor la posibilidad de agruparlos en una canasta que dependa el precio (costo) del precio agregado de todos los bienes que la componen.⁸³ El problema siguiente es seleccionar una base imponible que esté relacionada con el consumo del conjunto de bienes; en el ejemplo anterior, los servicios urbanos. El candidato es alguna variable relacionada con la propiedad urbana que tiene además la ventaja de ser no móvil.

4. La administración tributaria

La relación R/D en el gráfico I depende de la calidad de la administración tributaria. En forma simple se puede definir la calidad de la administración tributaria en función de la información tributaria y los servicios brindados al contribuyente. En la tabla 8 se definen los conceptos y el resultado de un relevamiento para 251 municipalidades de la Argentina. Para ese conjunto de municipalidades existe asociación directa entre el indicador «recursos propios sobre gastos totales» y la «calidad de la administración tributaria».

⁸³ Por ejemplo si dos bienes son complementos perfectos, la demanda por uno de los bienes depende del ingreso y de la suma ponderada de todos los precios; o sea, $x_1 = m / (p_1 \cdot (a/b) + p_2)$ donde m es el ingreso, p_i los precios de los bienes y a/b la proporción fija en que se consumen los bienes.

Tabla 8. Relevamiento de Páginas Web de Municipalidades Seleccionadas-Julio de 2007

Conceptos Relevados		Municipios que cumplen el concepto	% del total relevado	Munic. mayores a 200 mil hab. que cumplen	% del total relevado	Munic. menores a 200 mil hab. que cumplen	% del total relevado
Información Tributaria	Calendario Tributario	90	35.9	19	67.9	71	31.8
	Código / Ordenanza Tributaria	67	26.7	15	53.6	52	23.3
	Guía de Trámites	82	32.7	21	75.0	31	27.4
Servicios al Contribuyente	Informes Online (*)	44	17.5	15	53.6	29	13.0
	Realización de Trámites Online (**)	9	3.6	4	14.3	5	2.2
	Pago Electrónico	20	8.0	11	39.3	9	4.0
	Call Center	10	4.0	4	14.3	6	2.7
	Seguimiento de Expedientes Online	8	3.2	2	7.1	6	2.7
Total de Municipios Relevados		251	100	28	100	223	100

(*) Comprendo impresión de boletas de pago, informes de deuda, constancias, reimpresión de servicios, estado de deudas (tributarias y por multas), etc.

(**) Comprendo la realización de trámites diversos: cambios de domicilio, presentación de DDJJ, reclamos varios, consultas de obras con permiso, etc.

Fuente: Elaboración propia en base a información de las respectivas páginas web de las municipalidades.

VI. Comentario

En este Capítulo se tipificaron las municipalidades argentinas según el tamaño de la población y su dinámica. El sector público municipal se caracterizó en base a indicadores de tamaño, correspondencia fiscal y descentralización. Se describió la estructura del financiamiento municipal (recursos propios, transferencias y endeudamiento), distinguiendo entre variables de decisión de las municipalidades, y aquellas que caen en la esfera provincial. La presentación realizada de la estructura del financiamiento municipal sugiere varios temas de estudio para futuras investigaciones.

18. Gasto público per capita y tamaño del grupo⁸⁴

I. Introducción

En este capítulo se estudia la relación entre el gasto público municipal por habitante y el tamaño de la población. El caso de estudio es el sector público municipal de la provincia de Buenos Aires y la visión es de largo plazo comprendiendo la evolución a lo largo del siglo xx.

En teoría no existe una respuesta única para la relación entre las dos variables. Si existe un único bien público municipal «puro» y su provisión no origina costos fijos, al pasar a municipalidades con mayor población el costo unitario disminuye (y, por consiguiente, también lo hará el precio-impuesto) y lo que ocurra con el gasto per cápita depende de la elasticidad precio de la demanda: aumentará (disminuirá-permanecerá constante) si la elasticidad es mayor (menor-igual) que la unidad. Si la provisión del bien genera un costo fijo al efecto precio anterior se agrega el efecto ingreso de la difusión del costo fijo entre un mayor número de habitantes. Si el bien es congestionable una mayor población puede originar tanto aumento como disminución del precio-impuesto (dependien-

⁸⁴ En base a Porto y Gasparini (1998) y actualización. Colaboró como ayudante de investigación la Lic. Cecilia Peluffo.

do de la elasticidad población del costo de congestión). Si la congestión es alta de modo que el precio-impuesto aumenta con la población, el gasto per cápita aumentará (disminuirá-permanecerá constante) si la demanda es inelástica (elástica-elasticidad unitaria). Si existen varios bienes municipales, aquellas de mayor tamaño proveerán más bienes que las municipalidades más pequeñas y, en ese caso, el gasto per cápita aumentará con el tamaño de la población debido al denominado el «efecto zoológico» (Oates, 1988). Por supuesto, además de la población existen otras variables que determinan el nivel del gasto, entre otras, el ingreso y las transferencias recibidas de los niveles superiores de gobierno.

II. Evolución del gasto municipal y de la población en la Provincia de Buenos Aires en el siglo XX

La tabla I resume la evolución del gasto municipal total, la población y el gasto per cápita, para el conjunto de municipalidades de la provincia de Buenos Aires.

Tabla I. Gasto Municipal total, Población y Gasto Municipal per cápita. Provincia de Buenos Aires. 1914-2000. Valores constantes (\$ de 2000)

Años	Gastos Municipales	Tasa de crecimiento anual entre períodos	Habitantes	Tasa de crecimiento anual entre Períodos	Gasto municipal total por habitante	Tasa de crecimiento anual entre Períodos
1914	112.237		2.061.165		54,66	
1929	205.413	4,11%	3.057.082	2,66%	67,15	1,38%
1940	278.719	2,81%	3.636.599	1,59%	76,66	1,21%
1947	262.876	-0,83%	4.257.373	2,28%	61,77	-3,04%
1960	412.033	3,52%	6.764.604	3,63%	60,96	-0,10%
1970	1.189.790	11,19%	8.774.519	2,64%	135,56	8,33%
1980	2.150.606	6,10%	10.865.408	2,16%	197,56	3,85%
1991	2.426.376	1,10%	12.617.554	1,37%	192,40	-0,26%
2000	3.663.413	4,68%	13.827.203	0,92%	264,94	3,62%

Fuente: Porto y Gasparini (1998) para 1964-1991. Para el año 2000 los datos de Gasto corresponden a la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires. Se consideraron los datos de población del censo 2001.

Deflactor: índice de precios combinado entre IPC y precios mayoristas (con ponderaciones iguales)

La primera observación que surge de la tabla I es el notable crecimiento del gasto público municipal total. Entre 1914 y 2000 el gasto se multiplicó por más de 30 en valores constantes. La población creció a tasas altas en los primeros años del siglo, coincidiendo con la inmigración de extranjeros. Las tasas de crecimiento fueron moderadas durante la década del 30, pero subieron fuertemente en las dos décadas siguientes debido, ahora, a la inmigración interna. La décadas siguientes muestran tasas decrecientes. El gasto per cápita aumentó notablemente en el largo plazo. En el año 2000 era casi cinco veces mayor que en 1914.

La Provincia de Buenos Aires está dividida en municipios de tamaños y características muy diferentes, que pueden originar comportamientos fiscales distintos. Por esta razón, es importante hacer un análisis de los municipios por grupos. Los partidos fueron clasificados en las siguientes regiones:⁸⁵ Gran Buenos Aires (GBA) (dividido a su vez según el nivel socioeconómico en GBA-Alto, GBA-Intermedio, GBA-Bajo y GBA-Periferia), Centros urbanos del interior (clasificados en Grandes centros del Interior, Centros medianos del interior y Municipios urbanos de la Costa) y Municipios rurales (divididos en Moderadamente rurales, Predominantemente rurales y Exclusivamente rurales).

La tabla II resume la dinámica del gasto por habitante de los municipios por regiones

Hasta 1947 el Gran Buenos Aires (GBA) y los centros urbanos del interior (CUI) tenían un gasto per cápita muy superior al de las municipalidades rurales. En 1947 esa diferencia era del orden del 40%. En 1960 se había emparejado la situación, que a nivel de grupos puede caracterizarse, por esos tiempos, como de igualdad del gasto per cápita. Desde 1970 se produce una reversión con los municipios rurales exhibiendo mayor gasto per cápita que el resto de los grupos. La diferencia entre el gasto per cápita de los partidos rurales y los del GBA fue del 65% en 1970 y creció al 136% en 1980, disminuyendo luego levemente en 1991 y 2000. Debe notarse que al interior de cada grupo hay grandes diferencias. Por ejemplo, las municipalidades de nivel económico-social alto

⁸⁵ Más que regiones en un sentido físico se usó la clasificación socioeconómica propuesta por Nuñez Miñana y Porto (1974).

Tabla II. Gasto por habitante de los partidos de la Provincia de Buenos Aires por regiones. 1914-2000. Valores constantes (\$ de 2000)

Regiones	1914	1929	1940	1947	1960	1970	1980	1991	2000
Gran Buenos Aires	52,1	83,8	77,2	68,0	59,2	114,7	145,9	151,3	209,5
Gran Bs. As. - Nivel alto	83,3	158,8	120,2	99,0	93,0	181,1	207,9	243,9	450,9
Gran Bs. As. - Nivel intermedio	52,5	83,0	67,2	65,7	65,7	125,0	167,5	172,6	236,9
Gran Bs. As. - Nivel bajo	44,2	75,6	99,8	56,3	36,0	83,5	112,5	120,6	163,1
Gran Bs. As. - Periferia	37,8	34,0	47,1	43,9	39,8	102,8	130,5	134,4	192,5
Centros urbanos del interior	71,9	74,9	88,0	65,3	65,0	161,1	273,2	240,4	336,3
Grandes centros urbanos del interior	127,2	98,7	103,6	74,6	68,4	160,0	278,9	215,4	317,6
Centros medianos del interior	45,7	64,5	79,1	58,6	62,0	162,4	252,6	242,4	312,5
Municipios urbanos							657,5	745,2	904,3
Rurales	40,3	51,3	64,7	48,1	60,4	189,4	344,4	346,1	472,7
Moderadamente rurales	41,9	46,6	69,0	48,5	58,4	172,8	315,0	281,3	385,6
Predominantemente rurales	41,0	57,3	65,7	50,5	62,1	194,4	360,5	396,3	497,1
Exclusivamente rurales	37,8	51,6	30,2	45,7	61,2	203,6	363,9	379,1	562,1
Total	54,7	67,2	76,7	61,8	61,0	135,6	197,9	192,3	247,5

Fuente: Porto y Gasparini (1998) para 1914-1991. Para el año 2000 los datos de Gasto corresponden a la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires. Para el cálculo del Gasto per cápita del año 2000 se consideraron los datos de población del censo 2001. Deflactor: índice de precios combinado entre IPC y precios mayoristas (con ponderaciones iguales)

del GBA (San Isidro y Vicente López) tienen un gasto per cápita similar al de los partidos rurales y notablemente mayor (178%) que los de nivel socio-económico bajo del GBA. Esto revela la importancia de otros determinantes del gasto municipal, como el ingreso per cápita y las transferencias provinciales.

Dos factores que pueden explicar, al menos parcialmente, esta evolución son: 1) en primer lugar, que la población del Gran Buenos Aires creció más rápido que el nivel económico, con la consiguiente disminución de la capacidad tributaria per cápita relativa del Gran Buenos Aires; 2) en segundo lugar, la absorción de tributos por el Gobierno Provincial y la coparticipación a los Municipios con criterios redistributivos en contra del Gran Buenos Aires, proceso que culmina con la reforma del sistema de coparticipación en el año 1972 (tabla III).

La tabla III muestra la evolución de las transferencias per cápita en el período 1970-2000, para los distintos grupos de municipalidades.

Las transferencias recibidas de niveles superiores de gobierno (típicamente la Provincia) constituyen una fuente importante de financiamiento para los gobiernos locales. Las transferencias por habitante crecieron en todas las regiones entre 1970 y 1980 y cayeron entre 1980 y 1991; entre 1991 y 2000 las transferencias aumentaron fuertemente. Los partidos rurales son los que claramente se vieron más favorecidos por este tipo de transferencias. En 1970 las transferencias per cápita a los partidos rurales eran más del doble que las de los partidos del GBA. En el año 2000 las transferencias per cápita a los partidos rurales representaron más del triple de las del GBA.

III. Estimaciones de la relación gasto per cápita-población

En el punto anterior se presentaron algunos rasgos de la evolución a largo plazo del gasto municipal, por grupos de municipalidades. Para aprovechar toda la información y obtener conclusiones adicionales, se realizaron estimaciones econométricas que se presentan en la tabla IV.

Tabla III. Ingresos provenientes de otras jurisdicciones por habitante. Provincia de Buenos Aires. 1970-2000. Valores constantes (\$ de 2000)

Regiones	1970	1980	1991	2000
Gran Buenos Aires	24,0	47,7	39,8	72,7
Gran Bs. As. - Nivel alto	59,9	70,4	54,4	96,2
Gran Bs. As. - Nivel intermedio	23,7	53,7	35,2	68,2
Gran Bs. As. - Nivel bajo	14,1	37,0	40,6	72,2
Gran Bs. As. - Periferia	28,8	48,2	47,6	81,1
Centros urbanos del interior	38,6	90,6	54,1	108,3
Grandes centros urbanos del interior	41,8	79,8	39,9	79,2
Centros medianos del interior	35,5	102,6	68,2	132,0
Municipios urbanos	72,4	82,2		211,2
Rurales	63,5	152,1	121,2	250,9
Moderadamente rurales	49,0	122,2	89,9	191,3
Predominantemente rurales	71,3	161,2	138,9	266,8
Exclusivamente rurales	72,5	179,3	143,4	312,8
Total	32,7	69,6	51,5	99,0

Fuente: Porto y Gasparini (1998) para 1970-1991. Para el año 2000 los datos de Ingresos corresponden a la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires. En el cálculo de los Ingresos provenientes de otras jurisdicciones per cápita del año 2000 se consideraron los datos de población del censo 2001. Deflactor: índice de precios combinado entre IPC y precios mayoristas (con ponderaciones iguales).

Tabla IV. Regresiones en niveles: gasto municipal per cápita-población Municipios de la Provincia de Buenos Aires 1914-2000

In GPC	C	InPOB	R2 ajustado	# obs
In GPC 1914	-3,675 (-9,139)	0,135 (2,567)	0,5	106
In GPC 1929	-3,713 (-10,018)	0,217 (4,149)	0,129	110
In GPC 1940	-3,316 (-8,28)	0,150 (2,855)	0,125	110
In GPC 1947	-3,550 (-16,349)	0,139 (5,067)	0,182	112
In GPC 1960	-2,948 (-7,917)	-0,028 (-0,824)	-0,002	118
In GPC 1970	-1,286 (-12,57)	-0,195 (-6,635)	0,283	121
In GPC 1980	6,479	-0,298 (-11,905)	0,531	125
In GPC 1991	-0,359 (-3,819)	-0,278 (-13,144)	0,581	125
In GPC 2000	9,096 (40,79)	-0,296 (-14,19)	0,601	134

Fuente: Porto y Gasparini (1998) para 1964-1991. Para el año 2000 los datos de Gasto corresponden a la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires. Se utilizaron datos de población del censo 2001.

El valor del estadístico t se presenta entre paréntesis.

Ln GPC: logaritmo natural del gasto público municipal per cápita

C: constante

Ln POB: logaritmo natural de la población

En las estimaciones de la tabla IV el coeficiente de la población va cayendo con el tiempo, pasando de valores positivos en la primera mitad del siglo, a negativos en la segunda mitad. La constante, a su vez, aumenta su valor a lo largo del tiempo. El R^2 de las regresiones iniciales es bajo, aumentando considerablemente en los últimos años. La variable población es importante a la hora de explicar el comportamiento de los gastos públicos municipales per cápita. Sin embargo, la naturaleza de la relación entre ambas variables ha cambiado con el tiempo. Durante las pri-

meras décadas de este siglo se observa una relación positiva entre población y gasto por habitante, mientras que en las últimas décadas la relación que sugieren los datos es negativa. Porto y Gasparini (1995) adelantan la siguiente conjetura para dar cuenta de este comportamiento. En las primeras décadas de este siglo, los municipios menos poblados no contaban con bases tributarias suficientes para financiar los costos fijos necesarios para proveer ciertos servicios. La existencia de suficiente dispersión en la población de los partidos y un número considerable de servicios con «costos de entrada» diferentes, podría haber generado la relación positiva población-gasto per cápita observada. El mayor gasto por habitante de los municipios más poblados era el reflejo de la provisión de un mayor número de servicios públicos. Hacia mediados de siglo, los municipios más chicos fueron compensando esta deficiencia en el número de servicios, ya sea por aumento de la población, de su ingreso, de las transferencias del nivel superior de gobierno (prácticamente inexistentes a comienzos de siglo), o por mejoras tecnológicas que redujeron los costos fijos. De esta manera pudieron incorporar un número mayor de servicios públicos y equipararse con los municipios más poblados, por lo que el argumento del número de servicios habría dejado de tener relevancia. Así, a partir de la segunda mitad del siglo, la relación gasto por habitante-población cambió de signo, tornándose negativa. La explicación de esta relación puede basarse también en los costos fijos o en los argumentos más tradicionales de bienes públicos y tamaño de grupo. La población es una variable explicativa mucho más importante en las regresiones de los últimos años analizados, según resulta de observar valores del R^2 cada vez mayores.⁸⁶

⁸⁶ Ahumada, Espino y Porto (1995) estiman un modelo pooled en niveles y logaritmos, y encuentran que la variable población es estadísticamente significativa. Sin embargo, al comparar los residuos del modelo irrestricto con los residuos de los modelos con restricciones, observan que no existe evidencia estadística que les permita rechazar la hipótesis nula que postula que no existe diferencia en las intersecciones y en las elasticidades para cada momento del tiempo. Es decir, estimar el modelo pooled sería una alternativa inadecuada. Finalmente, verifican si la diferencia encontrada se debe a cambios temporales de ambos parámetros o sólo a los cambios en la intersección de la regresión, y concluyen rechazando la hipótesis nula que sostiene que la diferencia se debe sólo a la variación en las intersecciones en el tiempo, por lo cual la estimación relevante es la de corte transversal.

IV. Conclusiones

A lo largo del siglo XX el gasto público de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires tuvo un notable crecimiento. Entre 1914 y 2000 el gasto del conjunto de municipalidades se multiplicó por 32,7; el gasto por habitante se multiplicó por 4,8.

Hasta 1947 el Gran Buenos Aires (GBA) y los centros urbanos del interior (CUI) tenían un gasto per cápita muy superior al de las municipalidades rurales. En 1960 la situación se había emparejado y podía caracterizarse como de igualdad del gasto per cápita. Desde 1970 se produce una reversión con los municipios rurales exhibiendo mayor gasto per cápita que el resto. En esta reversión han jugado un papel importante otros determinantes del gasto, especialmente, las transferencias provinciales.

Al interior de cada grupo hay grandes diferencias, lo que indica la necesidad de realizar un análisis utilizando toda la información. De las estimaciones econométricas resulta que hasta 1947 la relación gasto per cápita-población era positiva; hacia 1960 el coeficiente de la población no era significativamente distinto de cero; en las observaciones siguientes se revierte el signo de la relación que pasa a ser negativo.

19. Determinantes del empleo público, los salarios y el gasto en las municipalidades de la provincia de buenos aires. El efecto flypaper⁸⁷

El estudio de los determinantes y de la variación del gasto público ha sido preocupación de los economistas a lo largo de los tiempos. Entre otras, las preguntas que se han estudiado, teórica y empíricamente, son:

⁸⁷ Fuente: L. Gasparini y A. Porto (1997): «Salarios, empleo y gasto público en el sector municipal de la provincia de Buenos Aires», *Federalismo y Gobiernos Locales*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. En este trabajo se desarrolla el modelo teórico y se presentan en forma detallada las estimaciones. El «efecto flypaper» se refiere al mayor incremento del gasto público ante un aumento en el ingreso, comparado con el que resulta de un incremento de la misma magnitud en las transferencias. Para más detalles sobre el efecto flypaper ver el capítulo 20.

¿Qué es lo que determina el nivel y la composición de los gastos?, ¿por qué hay diferencias en los gastos per cápita entre países y entre los gobiernos sub-nacionales dentro de un país?, ¿cómo puede explicarse el crecimiento del gasto público?, ¿qué papel juegan las fuerzas del lado de la demanda, las del lado de la oferta y las variables políticas e institucionales? Los estudios empíricos se han realizado para un país a lo largo del tiempo, para cortes transversales entre países y entre unidades políticas subnacionales (provincias, municipalidades) dentro de un país.

En este capítulo se presentan los resultados de un trabajo realizado para las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, para el año 1991. El trabajo se ocupa del análisis teórico y empírico del gasto público total per cápita y de dos de sus componentes, el empleo en relación con la población y los salarios pagados por la municipalidad. Se relacionan esas variables con la población, el producto per cápita (como aproximación al ingreso municipal), las transferencias recibidas del gobierno provincial, los gastos provinciales en la municipalidad, la densidad de población y otras variables de control.

En la tabla I se presenta un resumen de las estimaciones

La primera fila de la tabla muestra los resultados de la ecuación (en logaritmos) del salario municipal. El PBI per cápita ($PBIp$) y las transferencias provinciales por habitante ($IOJp$) afectan positivamente el salario. El coeficiente de las transferencias es alrededor del doble del coeficiente del PBI, sugiriendo la existencia del efecto flypaper. Los empleados municipales se benefician más de un peso transferido por la provincia que de un aumento en los recursos locales (a partir del PBI per cápita) de la misma magnitud. Las municipalidades con más población (L) pagan salarios más altos.

El PBI per cápita y las transferencias provinciales también afectan positivamente al empleo municipal. El valor del coeficiente de las transferencias es alrededor del doble de correspondiente al PBI, sugiriendo nuevamente la existencia del efecto flypaper. El valor de los coeficientes de la ecuación de empleo es alrededor del doble de los de la ecuación de salarios, sugiriendo que las autoridades municipales (políticos y burócratas) están más interesadas en expandir el empleo que los salarios.

Tabla I. Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. 1992
Ecuaciones de Salarios, Empleo y Gasto Público

		Variables explicativas					R ²	
		Gasto Provincial per cápita en la municipalidad						
		PBlp	IOJp	L	Total	Salud	Caminos	
Variables dependientes	Salario Municipal	0,075 (1,84)	0,140 (3,10)	0,090 (4,49)				
	Empleo Municipal (cada 100 habitantes)	0,140 (3,45)	0,280 (2,70)	-0,230 (-4,81)				
	Gasto Municipal (per cápita)	0,235 (5,35)	0,300 (3,80)	-0,120 (-3,15)				
	Gasto Municipal per cápita				0			
						-0,48 (-5,01)	0,65	
							-0,33 (-2,55)	0,75

Entre paréntesis los estadísticos «t».

El gasto público per cápita, que incluye los gastos laborales y en otros insumos, también es una función creciente del PBI per cápita y de las transferencias per cápita. La diferencia entre ambos coeficientes, si bien menor que en las ecuaciones de salarios y empleo, es significativa. La diferencia sugiere la existencia del efecto flypaper también en esta ecuación. Ante un aumento del PBI per cápita del 1%, el gasto laboral aumenta en alrededor del 0,24% (0,07 los salarios y 0,14% el empleo), que es igual al aumento del gasto total. Esto implica que los insumos no laborales crecen en esa misma proporción. Ante un aumento de las transferencias en un 1% los gastos laborales crecen 0,46% (0,14% los salarios y 0,28% el empleo), significativamente mayor que el crecimiento del gasto total (0,298%). Ante un aumento en las transferencias no solo hay un efecto flypaper sino que también se altera la combinación de insumos utilizados en el sector público (mayores gastos laborales relativos al resto de los insumos, comparados con la combinación de insumos utilizados cuando aumenta el PBI). El gasto per cápita está relacionado negativamente con la población (sugiriendo economías de escala y/o demanda inelástica de los bienes municipales).

Otro resultado interesante de este capítulo es la relación entre el gasto municipal y el gasto provincial en la municipalidad (parte inferior de la Tabla): a nivel agregado los bienes provinciales y municipales serían independientes. A nivel del gasto en funciones particulares (salud-caminos) serían sustitutos: una municipalidad con mayor gasto provincial en salud o caminos, gasta menos de sus fondos propios en esas funciones. Pero esa sustitución no disminuye el gasto municipal total, sino que el gobierno municipal lo reasigna a otras funciones (esta sería otra forma del «flypaper effect»).

Los hallazgos, que deben tomarse con precaución por la calidad de la información y el modelo econométrico simple utilizado, brindan un conjunto de resultados que pueden ser útiles *per se* y para futuras investigaciones.

20. Transferencias intergubernamentales y respuesta de los gobiernos receptores. El caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Reconsideración del efecto flypaper⁸⁸

I. Introducción

En la literatura del federalismo fiscal, la teoría y los estudios empíricos sobre transferencias intergubernamentales ocupan un lugar central. Al decir de Bird y Vaillacourt (2000, p. 30), «Transfers... constitute the heart of subnational finance». Oates (1999), por su parte, sostiene que «Intergovernmental grants constitute a distinctive and important policy instrument in fiscal federalism» (p. 1126) y que «..much remains to be done in this issue» (p. 1130). El objetivo de este capítulo es contribuir con el estudio de un caso referido al sector público argentino –la relación entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipalidades–.

Se estudia la respuesta de los gobiernos municipales a las transferencias de fondos desde la provincia, vía los regímenes de coparticipación. El nacimiento de estos regímenes se remonta a la del régimen tributario provincial aunque con el tiempo se fue modificando el tamaño y el diseño. En la sección II se presentan dos modelos simples. En el primero, los fondos recibidos por las municipalidades se consideran un «manna» en tanto que en el segundo se incluye el origen de los fondos distribuidos –o sea, se considera cuanto recibe y cuanto aporta cada municipalidad del monto coparticipado–. En la sección III se estiman los dos modelos utilizando información de 1993, último año para el que se cuenta con datos confiables, a nivel de municipalidades, del producto bruto geográfico (sustituto del ingreso municipal) y de la recaudación de los impuestos provinciales y nacionales que forman la masa coparticipable. La respuesta estimada es distinta en los dos modelos; en particular, el «flypaper effect» que está presente en el primero de los modelos, que no considera el origen

⁸⁸ Se agradece el trabajo de la Lic. Cecilia Peluffo como asistente de investigación.

intermunicipal de los fondos, desaparece al considerar el origen y la aplicación (lo aportado y lo recibido). En la sección IV se concluye. Se agrega un Anexo Estadístico con el detalle de las variables utilizadas y las fuentes.

II. Gobiernos municipales y transferencias intergubernamentales

Las transferencias existen para cerrar la brecha que resulta de la asignación asimétrica de las responsabilidades de gastar y de recaudar entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. En general, con equilibrio financiero en el sector público agregado, considerando como objetivo la eficiencia económica, el(los) gobierno(s) central (subnacional) tendrá(n) sobrante (faltante) de recursos al contar con mayor (menor) responsabilidad de recaudar que de gastar. Las transferencias cierran la brecha transfiriendo fondos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales⁸⁹.

En la teoría normativa aparecen las cuestiones de cómo diseñar el sistema de transferencias y de cual es la respuesta esperada de los gobiernos receptores. La literatura empírica estudia el funcionamiento de las transferencias en la práctica de los países. En este trabajo se estudia solamente la segunda de las cuestiones, referida a un caso del sector público argentino.⁹⁰

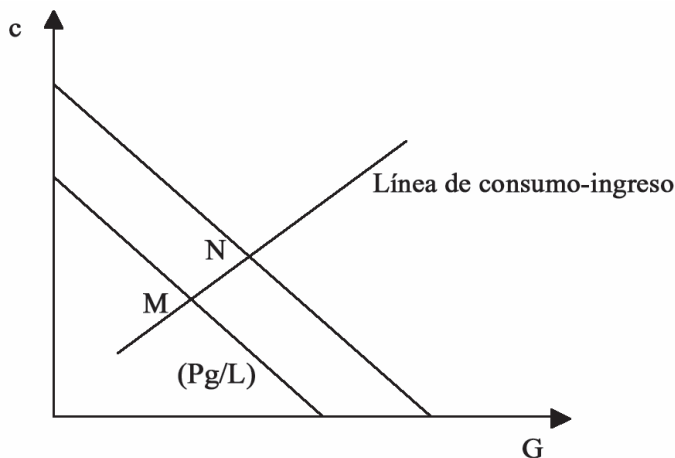
Los estudios disponibles han encontrado un resultado intrigante. Según el modelo de economía normativa del federalismo fiscal, la respuesta de los gobiernos receptores en cuanto a como asignar las transferencias –aumentar el gasto público y/o el gasto privado, vía disminución en la presión tributaria propia– debería ser la misma ya sea que aumente el ingreso de la comunidad o las transferencias. Este resultado surge del «teorema de la equivalencia» de Bradford y Oates (1971). Pero la literatura empírica ha encontrado, una y otra vez, que el aumento del gasto público es mayor, y en muchos casos mucho mayor, cuando aumentan las

⁸⁹ Las consideraciones valen para la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y para la relación entre el gobierno provincial y los municipales.

⁹⁰ Sobre la primera cuestión, aplicado a la relación nación-provincias en la Argentina, ver Porto y Sanguinetti (2001) y capítulo 7.

transferencias. La diferencia en los estudios es si este fenómeno, denominado «flypaper effect» es grande o es enorme (Hines y Thaler, 1995). En la figura 1 se presenta el problema. En el eje vertical se mide la cantidad del bien privado (c) consumido por el individuo representativo y en el eje horizontal la cantidad total del bien público subnacional (G). Se supone que el precio del bien público es constante e igual a Pg y que el precio de c es igual a la unidad. Con una regla tributaria de igual impuesto per capita, el precio-impuesto que enfrenta el individuo representativo es Pg/L , siendo L la población. El punto de equilibrio es M . Si se supone que los dos bienes son normales (elasticidades ingreso positivas), al aumentar el ingreso se pasa a un punto como N , a lo largo de la línea de consumo-ingreso MN . El «teorema de la equivalencia» demuestra que bajo varias reglas de decisión colectiva, también se pasa de M a N ⁹¹ si las transferencias aumentan en el mismo importe que el ingreso. Lo que los estudios empíricos han encontrado es que la línea consumo-transferencias va por debajo de MN (Bailey y Connolly, 1998) revelando la existencia del «flypaper effect».

Figura 1



⁹¹ Obsérvese que la respuesta esperable es que la presión tributaria en N sea menor que en M . Esto significa que una parte de la transferencia se destina a disminuir los impuestos que recauda el gobierno receptor y, de esa forma, a aumentar el gasto en el bien privado.

1. Modelo sin considerar el origen intermunicipal de los fondos

El modelo más simple se plantea con I regiones (provincias, municipalidades). En cada región i viven L_i individuos iguales. Las preferencias del individuo representativo en i , se expresan con la función de utilidad

$$U_i = U_i(c_i, G_i) \quad (1)$$

que cumple con las condiciones usuales de utilidades marginales positivas y cuasi-concavidad. c_i es el consumo de un bien privado y G_i la cantidad total del bien público subnacional. El precio de c_i es igual a uno y el de G_i es constante e igual a Pg_i . El individuo dispone de un ingreso exógeno (Y_i) que gasta en la compra del bien privado y en el pago de impuestos al gobierno subnacional (h_i).

$$Y_i = c_i + h_i \quad (2)$$

La restricción presupuestaria del gobierno local es igual a la recaudación propia más las transferencias que recibe del gobierno central, ya que no existe posibilidad de endeudamiento. Se supone que el gobierno central distribuye una transferencia de d pesos por habitante, igual para todas las regiones, con independencia de los diferenciales de capacidad y necesidad fiscal. De esa forma la restricción viene dada por

$$Pg_i G_i = (h_i + d) \cdot L_i \quad (3)$$

La regla tributaria es la de igual impuesto per cápita, o sea

$$h_i = \left(\frac{Pg_i G_i}{L_i} \right) - d \quad (4)$$

Reemplazando en (2) se obtiene

$$Y_i + d = c_i + \left(\frac{Pg_i G_i}{L_i} \right) \quad (5)$$

y resulta que Y_i y d son sustitutos perfectos, o sea, existe equivalencia entre ingreso y transferencias en la restricción presupuestaria. A partir de la condición de primer orden para la maximización de (1) sujeto a (5) se obtiene el gasto óptimo

$$G_i^* = G_i \cdot (Y_i, Pg_i, L_i, d) \quad (6)$$

2. Modelo con origen y aplicación intermunicipal de los fondos

El modelo simple deja una pregunta importante sin plantear ¿de donde salen los fondos del gobierno central para financiar la transferencia per capita d ? La recaudación per capita en cada jurisdicción es d_i , que puede ser distinta de d , cumpliéndose que $d \cdot L = \sum d_i \cdot L_i$. La restricción presupuestaria y la elección del gobierno subnacional puede no ser la misma, y en general no lo será, cuando d_i sea mayor-igual-menor que d . Si se considera lo recaudado en cada jurisdicción, la restricción presupuestaria individual pasa a ser

$$Y_i + d - d_i = c_i + \left(\frac{Pg_i G_i}{L_i} \right) \quad (6)$$

de modo que el gasto público subnacional óptimo es

$$G_i^* = G_i \cdot (Y_i, Pg_i, L_i, d_i, d) \quad (7)$$

El punto principal de lo expuesto es que la variable d_i (fuente de los fondos transferidos) es usualmente omitida en los modelos teóricos y en

los empíricos. Esta es una falla ya que el dinero que el gobierno central distribuye como transferencias, se recauda en las distintas jurisdicciones.⁹²

III. Resultados para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires

Se trabaja con datos fiscales y no fiscales de 127 municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Se utiliza el año 1993 por ser el último para el que se cuenta con datos confiables del producto bruto geográfico (que se toma como aproximación de Y)⁹³ y estimaciones de la recaudación de impuestos provinciales y nacionales coparticipables,⁹⁴ por municipalidad.

III.1. En primer lugar se presentan los resultados del modelo usual en el que el gasto público total per cápita es función del ingreso per cápita (Y) y de las transferencias per cápita de los niveles superiores de gobierno (d). Se incluyen como variables de control la población (Pob) y la densidad de población (Den) para captar la gran diversidad de las municipalidades. Todas las variables expresadas en logaritmos.

$$\log G = constante + a \cdot \log Y + b \cdot \log d + c \cdot \log Pob + e \cdot \log Den \quad (8)$$

Las estimaciones se realizaron por mínimos cuadrados ordinarios con los errores standard con la corrección de Huber por heteroscedasticidad.

⁹² Fisher (1982) fue de los primeros en plantear, en teoría, la necesidad de contemplar las transferencias y los fondos para financiarlas. Brennan y Pincus (1996) también plantean la necesidad de contemplar lo que reciben y lo que aportan las jurisdicciones. «...grants are not manna from heaven and do not represent increases in community income». En ese trabajo teórico suponen que d y d son exactamente iguales en cada jurisdicción. En Holsley (1993) el tema se estudia con un enfoque de equilibrio general.

⁹³ El producto bruto geográfico es la única variable disponible como aproximación del ingreso. En muchos casos puede haber discrepancias significativas por lo que los datos y las estimaciones deben tomarse con cautela. Fuente: Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires (1993). Ver anexo estadístico.

⁹⁴ Ver anexo estadístico.

Los resultados son coincidentes con los que usualmente se encuentran en la literatura. La respuesta del gasto es positiva ante aumentos en el ingreso y las transferencias y el coeficiente de las transferencias es mayor, sugiriendo la presencia del flypaper effect. Entre las variables de control, la población tiene signo negativo, lo que captaría la existencia de economías de escala (pero el coeficiente no es significativo), y la densidad de población tiene signo positivo, lo que reflejaría la existencia de congestión en la provisión de bienes municipales^{95 96}. El R² es igual a 0,82.

```
. regress Log_G Log_Y Log_d Log_Pob Log_Den, robust
```

Linear regression	Number of obs = 127
	F (4, 122) = 193.42
	Prob > F = 0.0000
	R-squared = 0.8227
	Root MSE = .21665

Log_G	Coef.	Robust Std. Err.	t	P > t	[95% Conf. Interval]	
Log_Y	.589391	.1166602	5.05	0.000	.3584505	.8203315
Log_d	.6466153	.0734449	8.80	0.000	.5012238	.7920067
Log_Pob	-.0694471	.0557939	-1.24	0.216	-.1798967	.0410026
Log_Den	.0540375	.0230328	2.35	0.021	.0084418	.0996332
_cons	-1.997244	1.014046	-1.97	0.051	-4.004649	.0101613

III.2. En la estimación anterior se omite la variable d_i . Una forma de incorporarla es considerar, por un lado, el total de recursos para coparticipar a municipalidades recaudado en la municipalidad (d_i) y, por otro lado, el subsidio neto recibido (si $d_i < d$) o entregado (si $d_i > d$). Como se estima una función logarítmica y ($d_i - d$) toma valores negativos en varias municipalidades, ésta variable se reemplaza por el cociente d/d_i ; si es mayor (menor) que uno indica que la municipalidad recibe un subsidio positivo (negativo); si es igual a la unidad recibe exactamente lo que se recaudó en su jurisdicción.

⁹⁵ A priori se esperaban signos negativos para las dos variables, por economías de escala y por mayores costos debido a dispersión de la población.

⁹⁶ En una estimación alternativa se utilizó el número de localidades en la municipalidad como indicador del costo de proveer los servicios, en reemplazo de la variable densidad. El signo negativo y significativo es consistente con el hallado para densidad (a mayor concentración de la población en pocas localidades, mayor es el gasto). Se utilizó también el partido político del Intendente (igual o no al del Gobernador) pero el coeficiente de la dummy resultó no significativo.

$$\log G = \text{constante} + a \cdot \log Y + b \cdot \log d_i + c \cdot \log\left(\frac{d}{d_i}\right) + e \cdot \log \text{Pob} + f \cdot \log \text{Den} \quad (9)$$

Los resultados son los siguientes,

. regress Log_G Log_Y Log_di Log_d/di Log_Pob, Log_Den robust

Linear regression	Number of obs = 127
	F (5, 121) = 144.46
	Prob > F = 0.0000
	R-squared = 0.8241
	Root MSE = .21667

Log_G	Coef.	Robust Std. Err.	t	P > t	[95% Conf. Interval]	
Log_Y	.6580787	.1597287	4.12	0.000	.3418537	.9743037
Log_di	.5622767	.1602809	3.51	0.001	.2449583	.8795951
Log_d/di	.6587348	.0687973	9.58	0.000	.5225324	.7949371
Log_Pob	-.0686174	.0542701	-1.26	0.209	-.1760593	.0388245
Log_Den	.0485911	.0215181	2.26	0.026	.0059904	.0911918
_cons	-2.197247	.9635731	-2.28	0.024	-4.104894	-.2896001

Los signos son los esperados. En esta estimación el flypaper effect ha desaparecido. Derivando (9) con respecto a d , con todo lo demás constante, resulta

de modo que la elasticidad gasto- transferencias recibidas es $c = 0,659$, igual a la elasticidad gasto-ingreso.

Derivando (9) con respecto a d_i , con todo lo demás constante, es

$$\left(\frac{1}{G}\right) \cdot \left(\frac{dG}{dd_i}\right) = \left(\frac{b}{d_i}\right) - \left(\frac{c}{d_i}\right)$$

y la elasticidad gasto-recaudación para financiar transferencias, con transferencias recibidas constante, es negativa y menor en valor absoluto

$$(b - c) = -0,096$$

Estos resultados significan que si una municipalidad recibe una transferencia neta (un «manna») la respuesta es igual a la del crecimiento del ingreso (de hecho, el ingreso municipal aumenta). Si la recaudación en la municipalidad aumenta, sin recibir transferencias adicionales, el gasto disminuye, pero el valor absoluto es menor. Estos resultados sugieren una respuesta asimétrica de G ante cambios en el ingreso neto municipal debidos a subsidios positivos o negativos, vía los regímenes de transferencias y su financiamiento.⁹⁷

IV. Conclusiones.

En este capítulo se estudia la respuesta de los gobiernos municipales a las transferencias de fondos desde la Provincia de Buenos Aires, vía los regímenes de coparticipación. La respuesta estimada es distinta según que se considere o no el origen intermunicipal de los fondos. Si no se considera el origen de los fondos la respuesta del gasto es positiva ante aumentos en el ingreso y las transferencias y el coeficiente de las transferencias es mayor, sugiriendo la presencia del flypaper effect. Este efecto desaparece al considerar tanto el origen como la aplicación de los fondos provinciales para coparticipar a las municipalidades. En este modelo hay asimetría en la respuesta del gasto público según que el subsidio sea positivo o negativo para la municipalidad.

⁹⁷ En los estudios empíricos se han encontrado respuestas asimétricas ante aumentos y disminuciones de las transferencias brutas, es decir, sin considerar el origen de los recursos. Ver Gramlich (1987), Stine (1994) y Gamkhar y Oates (1996).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro I

Municipios	Gasto Municipal per cápita. En \$			Recursos de Jurisdicción Municipal per cápita. En \$ (4)	Recursos totales transferidos por la Pcia. per cápita. En \$ (5)
	Gastos corrientes (1)	Gastos de capital (2)	Gasto total (3)		
Adolfo Alsina	384,03	26,55	410,58	164,97	225,65
Adolfo González					
Chaves	439,00	107,12	546,11	164,18	305,48
Alberti	293,36	80,03	377,14	119,20	222,10
Almirante Brown	85,50	11,38	96,89	53,63	39,52
Avellaneda	217,38	59,14	276,52	166,23	61,15
Ayacucho	504,18	76,57	580,96	258,20	309,98
Azul	216,81	75,50	309,30	122,27	161,02
Bahía Blanca	193,05	37,72	239,68	140,93	69,95
Balcarce	238,57	34,27	294,10	114,39	140,49
Baradero	268,49	93,73	394,78	128,33	248,79
Bartolomé Mitre	246,22	102,50	361,19	121,09	239,71
Benito Juárez	432,07	60,32	492,70	259,79	224,23
Berazategui	138,67	36,82	175,51	81,72	77,12
Berisso	162,20	46,91	215,42	79,50	119,21
Bolívar	319,10	93,78	438,18	129,64	220,62
Bragado	252,79	26,03	278,85	84,58	174,64
Brandsen	239,00	66,20	329,47	103,74	211,55
Campana	275,46	19,42	306,79	195,64	89,25
Cañuelas	258,82	33,64	317,80	134,24	130,61
Capitán Sarmiento	266,64	148,93	415,57	113,59	280,10
Carlos Casares	452,04	132,34	584,49	135,19	378,62
Carlos Tejedor	337,10	93,00	430,10	130,83	271,73
Carmen de Areco	208,88	30,36	243,96	129,70	125,53
Castelli	390,07	86,20	476,26	158,77	196,85
Chacabuco	285,18	46,23	357,03	117,10	162,70
Chascomús	364,42	34,25	446,16	129,00	244,43
Chivilcoy	242,52	55,48	313,66	87,50	165,51
Colón	312,42	43,65	371,56	145,33	167,44
Coronel Borrego	387,72	69,44	460,67	175,67	240,08
Coronel Pringles	324,30	35,11	359,44	131,14	215,42
Coronel Rosales	114,07	7,76	121,83	54,60	61,70

Recaudación en la Municipalidad de las transferencias totales a municipalidades per cápita. En \$ (6)	P.B.G per cápita. En \$ (7)	Población 1991 (8)	Superficie 1991. En Km2 (9)	Densidad de población (10)	Localidades censales en el municipio (11)	Partido político en la Municipalidad 1=igual al del gobierno, 0=distinto al del gobierno (12)
140,18	8820,01	18.077	5.875	3,08	11	0
153,07	6587,79	12.747	3.780	3,37	5	0
147,01	6695,49	10.627	1.130	9,40	8	0
49,70	3679,17	450.698	122	3.694,25	2	1
125,22	9680,45	344.991	55	6.272,56	1	1
136,14	5431,23	19.634	6.785	2,89	5	1
111,84	6324,74	62.271	6.615	9,41	6	0
116,72	7360,11	272.191	2.300	118,34	4	0
118,46	5447,63	41.194	4.120	10,00	7	1
110,47	6721,11	28.500	1.514	18,82	5	1
137,30	6610,75	24.593	1.183	20,79	4	1
150,27	7684,89	20.350	5.285	3,85	6	1
62,45	4744,01	244.929	188	1.302,81	2	1
57,99	3428,43	74.761	135	553,79	2	1
115,96	5919,12	32.757	5.027	6,52	9	1
103,91	4821,82	40.442	2.230	18,14	10	0
107,60	5101,98	18.424	1.130	16,30	10	1
160,66	12926,26	71.464	982	72,77	5	0
90,33	4822,15	30.900	1.200	25,75	9	0
121,85	6694,01	11.392	617	18,46	3	1
132,02	6376,61	20.126	2.446	8,23	11	1
141,13	7044,34	12.229	3.933	3,11	6	0
118,48	7069,10	12.581	1.080	11,65	4	1
115,91	6039,69	7.025	2.100	3,35	3	0
117,63	6780,84	43.650	2.290	19,06	6	1
118,51	6151,70	35.174	4.225	8,33	4	0
108,89	5969,45	57.479	2.075	27,70	8	1
112,86	6303,08	21.192	1.022	20,74	5	0
163,91	7472,58	17.741	5.818	3,05	9	1
131,29	6226,12	22.905	5.245	4,37	6	1
60,67	3356,66	59.543	1.312	45,38	6	1

Municipios	Gasto Municipal per cápita. En \$			Recursos de Jurisdicción Municipal per cápita. En \$ (4)	Recursos totales transferidos por la Pcia. per cápita. En \$ (5)
	Gastos corrientes (1)	Gastos de capital (2)	Gasto total (3)		
Coronel Suárez	307,66	38,08	358,23	128,45	202,63
Daireaux	462,58	119,39	588,04	209,12	266,73
Dolores	238,28	20,77	259,66	101,66	141,88
Ensenada	316,38	43,63	381,61	124,14	154,65
Escobar	123,43	18,55	142,02	76,40	55,89
Esteban Echeverría	150,20	7,75	178,51	65,90	82,94
Exaltación de la Cruz	291,03	39,11	330,18	162,45	176,42
Florencio Varela	152,52	32,90	196,48	73,92	90,48
Florentino Ameghino	344,59	244,94	589,53	149,55	260,78
General Alvarado	381,67	73,45	497,53	232,09	142,39
General Alvear	520,83	103,63	624,46	208,84	380,66
General Arenales	209,58	42,92	263,06	116,95	79,27
General Belgrano	360,52	217,00	598,60	164,32	360,36
General Guido	577,46	137,64	715,10	264,09	437,86
General Lamadrid	537,85	189,63	750,08	197,45	377,82
General Las Heras	288,18	39,93	362,28	98,33	189,43
General Lavalle	701,45	88,53	789,98	349,92	422,65
General Madariaga	261,48	35,92	317,11	113,00	178,02
General Paz	510,66	144,83	701,56	109,38	510,58
General Pinto	416,93	118,54	547,12	149,90	358,56
General Pueyrredón	267,64	72,67	340,52	207,55	75,31
General Rodríguez	189,04	23,81	217,82	133,56	64,65
General San Martín	201,38	17,82	229,96	157,99	55,89
General Sarmiento	148,01	19,80	178,61	62,25	66,93
General Viamonte	297,84	113,94	411,77	106,32	249,76
General Villegas	361,34	66,94	428,32	163,44	231,39
Guaminí	529,05	91,23	620,29	199,83	254,66
Hipólito Irigoyen	276,36	93,84	372,94	187,99	190,87
Junín	196,40	58,56	259,67	162,81	92,17
La Costa	897,63	153,00	1.152,54	668,86	224,75
La Matanza	140,45	8,23	148,92	92,25	51,67
La Plata	210,58	66,23	277,57	177,12	64,05
Lanas	178,96	32,06	211,21	131,42	57,06
Laprida	514,06	103,91	617,98	250,62	311,80
Las Flores	238,96	112,34	358,98	128,68	158,76
Leandro N. Alem	185,07	20,60	205,69	114,29	93,07

Recaudación en la Municipalidad de las transferencias totales a municipalidades per cápita. En \$ (6)	P.B.G per cápita. En \$ (7)	Población 1991 (8)	Superficie 1991. En Km2 (9)	Densidad de población (10)	Localidades censales en el municipio (11)	Partido político en la Municipalidad 1=igual al del gobierno, 0=distinto al del gobierno (12)
114,34	7779,74	35.710	5.985	5,97	11	1
135,12	8051,46	14.694	3.820	3,85	7	0
89,19	4331,95	24.306	1.980	12,28	3	1
336,26	16561,67	48.237	101	477,59	2	1
58,28	5211,27	128.421	277	463,61	3	1
51,02	4967,64	275.793	377	731,55	2	1
89,56	8030,79	17.072	662	25,79	7	0
54,24	4034,48	254.997	206	1.237,85	3	1
151,77	7123,05	7.516	1.825	4,12	4	
118,01	6485,02	30.385	1.677	18,12	5	1
130,94	5985,66	8.241	3.432	2,40	2	1
151,59	6742,54	15.102	1.522	9,92	8	1
107,91	5326,00	13.941	1.870	7,46	3	1
168,02	6489,84	2.857	2.340	1,22	3	0
166,27	6308,77	10.641	4.800	2,22	6	1
83,03	5370,01	10.987	760	14,46	7	1
192,74	7024,30	3.046	2.649	1,15	4	0
109,64	5881,43	16.923	2.964	5,71	2	0
96,05	5094,29	9.338	1.240	7,53	5	1
145,54	7027,00	11.610	2.545	4,56	6	0
94,64	7100,23	532.845	1.460	364,96	13	0
115,72	7119,27	48.383	360	134,40	4	1
109,33	9142,30	406.809	56	7.264,45	1	1
52,69	3936,67	652.969	196	3.331,47		1
118,03	5111,52	17.744	2.150	8,25	6	0
173,57	8340,05	27.494	7.265	3,78	13	0
154,20	9572,54	12.284	4.840	2,54	6	1
133,36	6401,36	9.038	1.663	5,43	3	1
100,48	6257,85	84.295	2.260	37,30	9	0
94,69	9492,43	38.603	226	170,81	5	1
63,29	4868,04	1.121.298	323	3.471,51	2	1
94,08	6561,27	541.905	926	585,21	6	1
79,79	5056,19	468.561	45	10.412,47	1	1
140,92	6110,03	9.322	3.440	2,71	4	0
95,79	5668,13	21.980	3.350	6,56	5	0
117,38	4961,21	16.553	1.600	10,35	7	0

Municipios	Gasto Municipal per cápita. En \$			Recursos de Jurisdicción Municipal per cápita. En \$ (4)	Recursos totales transferidos por la Pcia. per cápita. En \$ (5)
	Gastos corrientes (1)	Gastos de capital (2)	Gasto total (3)		
Lincoln	290,93	55,94	346,88	105,79	211,46
Lobería	386,93	61,75	465,11	195,58	230,48
Lobos	202,37	26,60	235,98	107,91	98,67
Lomas de Zamora	155,11	18,79	174,34	100,69	45,37
Luján	200,08	35,72	239,36	109,67	90,69
Magdalena	358,23	43,60	414,94	177,83	193,34
Maipú	450,12	58,61	508,83	209,23	252,53
Mar Chiquita	572,02	80,48	652,51	369,68	249,21
Marcos Paz	181,22	11,03	203,31	94,67	89,14
Mercedes	182,07	25,58	211,99	93,20	91,64
Merlo	124,98	15,57	147,61	66,58	36,20
Monte	196,60	19,54	222,11	91,75	108,05
Monte Hermoso	1.021,76	77,05	1.155,53	720,22	280,20
Moreno	148,44	15,09	169,43	84,45	61,33
Morón	177,95	16,64	194,71	114,22	54,62
Navarro	322,20	122,58	453,61	116,17	219,46
Necochea	372,29	28,63	401,00	199,99	151,41
Nueve de Julio	162,69	82,49	245,18	87,57	116,83
Olavaria	297,34	67,15	380,65	183,84	139,59
Patagones	356,78	146,25	524,80	81,18	304,60
Pehuajó	257,61	36,79	301,99	98,24	181,82
Pellegrini	474,38	213,86	688,24	187,55	332,53
Pergamino	181,30	55,62	237,13	143,49	77,84
Pila	835,83	477,82	1.340,31	385,85	660,84
Pilar	151,58	7,68	159,34	78,16	66,28
Pinamar	973,77	171,00	1.222,15	913,77	100,92
Puán	392,12	438,55	853,53	164,55	291,43
Quilmas	174,05	19,29	205,71	114,79	51,99
Ramallo	316,40	78,58	394,99	176,83	177,94
Rauch	423,27	82,42	505,84	226,46	263,28
Rivadavia	442,86	116,78	560,36	214,61	361,25
Rojas	381,66	99,66	499,89	159,45	204,79
Roque Pérez	294,39	69,72	364,13	90,77	234,58
Saavedra	486,80	339,12	826,00	279,10	340,34
Saladillo	230,66	35,93	269,42	132,18	136,94
Salliqueló	491,34	264,50	755,84	187,78	496,03
Salto	239,82	70,70	310,71	133,16	165,83

Recaudación en la Municipalidad de las transferencias totales a municipalidades per cápita. En \$ (6)	P.B.G per cápita. En \$ (7)	Población 1991 (8)	Superficie 1991. En Km2 (9)	Densidad de población (10)	Localidades censales en el municipio (11)	Partido político en la Municipalidad 1=igual al del gobierno, 0=distinto al del gobierno (12)
129,67	6351,95	40.592	5.772	7,03	11	0
177,68	7302,81	17.647	4.755	3,71	7	0
97,91	5568,42	30.788	1.740	17,69	6	1
67,63	4704,43	574.330	89	6.453,15	1	1
77,17	5510,55	80.645	800	100,81	10	0
108,34	4959,27	22.409	3.490	6,42	7	0
113,49	5673,23	10.042	2.640	3,80	4	1
118,01	5708,16	14.884	3.116	4,78	8	0
56,00	4239,66	29.104	470	61,92	3	1
83,66	5599,66	55.613	1.050	52,96	4	1
60,74	5472,31	390.858	170	2.299,16	2	1
95,71	5727,45	15.479	1.890	8,19	4	0
120,38	10376,84	3.605	230	15,67	3	1
51,00	4111,03	287.715	180	1.598,42	2	0
72,72	5198,06	643.553	131	4.912,62	1	1
98,22	5814,66	13.764	1.630	8,44	5	1
110,64	6273,78	84.581	4.455	18,99	7	1
122,63	5505,14	44.021	4.230	10,41	13	1
116,47	7618,22	98.014	7.715	12,70	14	0
93,41	5010,91	27.469	13.600	2,02	8	1
110,97	5876,67	38.151	4.560	8,37	10	1
139,23	11465,47	5.797	1.853	3,13	4	1
115,47	6314,55	94.592	2.950	32,07	15	1
232,53	6797,05	2.969	3.493	0,85	3	0
65,80	5939,90	130.187	352	369,85	5	1
110,52	11854,40	10.316	63	163,75	2	0
133,38	5953,63	17.617	6.385	2,76	12	1
69,50	5127,72	511.234	125	4.089,87	1	1
305,29	6095,24	26.868	1.040	25,83	7	1
126,27	4828,88	13.909	4.300	3,23	2	0
168,96	9531,25	14.996	3.940	3,81	9	1
164,16	8223,70	22.690	2.050	11,07	9	0
112,02	7017,69	9.639	1.600	6,02	3	0
114,14	7558,77	19.407	3.500	5,54	8	1
99,84	6365,64	26.200	2.736	9,58	7	0
118,61	6734,06	8.445	797	10,60	3	1
141,54	6003,62	27.878	1.630	17,10	7	1

Municipios	Gasto Municipal per cápita. En \$			Recursos de Jurisdicción Municipal per cápita. En \$ (4)	Recursos totales transferidos por la Pcia. per cápita. En \$ (5)
	Gastos corrientes (1)	Gastos de capital (2)	Gasto total (3)		
San Andrés de Giles	290,24	31,38	321,63	138,30	180,96
San Antonio de Areco	254,17	56,46	326,15	155,70	161,38
San Cayetano	355,20	68,13	423,33	156,34	279,32
San Fernando	208,85	20,53	229,39	146,32	79,79
San Isidro	282,24	38,38	321,58	235,71	84,73
San Nicolás	133,69	51,25	200,60	105,42	65,14
San Pedro	244,81	40,38	285,22	94,19	178,43
San Vicente	162,48	57,28	219,78	57,31	147,50
Suipacha	349,65	125,85	491,40	97,78	318,33
Tandil	237,94	53,44	303,67	134,44	122,89
Tapalqué	449,80	103,84	556,85	146,23	354,78
Tigre	157,50	51,52	236,04	136,58	49,55
Tordillo	617,95	259,84	877,79	361,18	492,20
Tornquist	464,11	16,13	480,26	212,60	273,12
Trenque Lauquen	353,59	140,71	494,51	223,58	279,09
Tres Arroyos	313,99	49,81	383,29	153,59	160,91
Tres de Febrero	173,30	5,49	190,87	121,06	50,02
Tres Lomas	395,63	121,89	520,88	143,69	319,30
Veinticinco de Mayo	216,71	58,52	290,96	97,10	161,39
Vicente López	273,57	64,49	338,53	195,63	86,05
Villa Gesell	776,20	89,99	867,24	631,87	146,75
Villarino	265,15	59,18	333,59	96,55	187,93
Zárate	163,29	22,78	203,88	116,60	66,99
TOTALES	201,01	36,76	244,13	126,28	85,47

Referencias:

- Columnas 1-5: Año:1993. Fuente: Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales. Dirección Provincial de Gestión Municipal
- Columna 6: en base a los datos de «Impacto regional –a nivel de municipalidades- del presupuesto provincial», no publicado, s/f, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Recaudación en la Municipalidad de las transferencias totales a municipalidades per cápita. En \$ (6)	P.B.G per cápita. En \$ (7)	Población 1991 (8)	Superficie 1991. En Km2 (9)	Densidad de población (10)	Localidades censales en el municipio (11)	Partido político en la Municipalidad 1=igual al del gobierno, 0=distinto al del gobierno (12)
98,33	5515,02	18.302	1.135	16,13	8	0
116,99	6340,30	18.848	852	22,12	4	0
167,59	7131,98	8.687	3.004	2,89	4	1
83,46	6711,03	144.763	924	156,67	2	1
94,00	7896,89	299.023	48	6.229,65	1	0
70,68	5628,70	132.918	680	195,47	7	1
97,29	6949,67	48.851	1.322	36,95	7	1
49,23	3554,38	74.866	740	101,17	3	1
103,16	6032,47	8.038	950	8,46	3	1
105,10	6422,05	101.228	4.935	20,51	6	0
129,51	5086,90	8.111	4.172	1,94	4	0
75,55	7008,38	257.922	360	716,45	2	0
266,73	6868,95	1.444	1.330	1,09	3	0
160,83	8319,50	10.742	4.183	2,57	8	1
118,54	7416,27	35.289	5.500	6,42	6	0
128,95	6477,76	56.679	5.861	9,67	12	1
87,45	6915,73	349.376	46	7.595,13	1	1
119,74	6580,55	7.596	1.270	5,98	3	
117,29	5283,47	34.252	4.795	7,14	11	1
125,61	9811,59	289.505	39	7.423,21	1	0
86,40	10278,14	16.012	285	56,18	3	1
104,65	5255,20	24.427	11.400	2,14	9	1
78,10	6330,94	91.600	1.202	76,21	6	0
85,47	5991,67	12.594.974	307.571	40,95	701	

- Columna 7: Año:1993. Fuente: Dirección Provincial de Estadística Provincia de Buenos Aires.

- Columnas 8-10: Año:1991. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

- Columna 11: Año 2001. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Se incluye la población rural dispersa como localidad censal.

- Columna 12: Año 1991. Elección a Intendente Municipal.

Nota metodológica:

La recaudación en la Municipalidad de las transferencias totales a municipalidades per cápita se estima calculando la participación de cada municipio en el total de los recursos provinciales (1992) y de los recursos nacionales sujetos a coparticipación. Los datos surgen de la metodología aplicada en «Impacto regional –a nivel de municipalidades– del presupuesto provincial». El porcentaje correspondiente a cada municipio se aplica al total de los recursos transferidos por la provincia a los municipios en 1993 (columna 5).

21. Externalidades fiscales horizontales. Un caso de externalidad fiscal interjurisdiccional directa: la exportación de impuestos. El Plan Mar del Plata 2000

Las externalidades fiscales pueden originar decisiones no óptimas si, como consecuencia de ellas, los gobiernos tienen percepciones erróneas del costo marginal de los fondos públicos y/o del beneficio de los gastos. Las externalidades fiscales interjurisdiccionales directas afectan las funciones de utilidad de los no residentes⁹⁸.

El Plan Mar del Plata 2000. Consulta Popular del 12/5/1996⁹⁹

I. Paquete fiscal sometido a Consulta popular

La Consulta, por sí o por no, fue para la realización de 25 obras, a ejecutar en cuatro años, con una inversión total de 65 millones de pesos. El financiamiento que se solicitaba era un adicional a la tasa sobre

⁹⁸ Para la tipificación de las externalidades fiscales interjurisdiccionales ver Capítulo 4, Anexo I.

⁹⁹ En base a A. Porto y N. Porto (2002) «Democracia directa y exportación de impuestos», Seminario 5/2002 del Instituto y la Universidad Torcuato Di Tella.

inmuebles de \$ 3 o \$ 4 por mes, por inmueble, por un período de ocho años. El adicional mensual dependía del monto bimestral pagado en concepto de tasa municipal por alumbrado, barrido y limpieza (TALCV).

II. Regla de decisión colectiva

La regla aparece en el Art. 1º del Decreto 556/96 del Intendente Municipal. «Convocase a los HABITANTES RESIDENTES en el Partido de General Pueyrredón para que, en ejercicio del derecho a la participación política activa, expresen voluntariamente su opinión en torno a la realización del Plan de Obras «Mar del Plata 2000» y su financiamiento, incluido en el Anexo I del presente». En el Reglamento Electoral se aclara que se convoca a consulta a los habitantes del Partido (...) que acrediten tener domicilio en esta jurisdicción constando el mismo en la documentación habilitante. Se concluye entonces que solo votan los residentes.

III. Posibilidad de exportación de impuestos

En la medida en que el impuesto recae sobre una base imponible fija, cuyos propietarios pueden o no ser residentes en la localidad, aparece la posibilidad de exportar el impuesto. En el Plan «Mar del Plata 2000», del total de inmuebles sujetos al impuesto, el 61.4 % corresponde a residentes, que aportan el 64.4 % de la recaudación bimensual por la TALCV y el 60.8 % de la recaudación por el adicional. El porcentaje exportado es del orden del 40.

IV. Función de bienestar del gobierno

De los Considerandos del Decreto del Intendente Municipal puede concluirse que la función de bienestar computa los beneficios del bien público samuelsoniano y, adicionalmente, del beneficio por la compra de insumos.¹⁰⁰ En la difusión de la Consulta aparece explícitamente: «Ade-

¹⁰⁰ Es la transformación de los beneficios económicos de un proyecto en beneficios políticos (Weingast, Shepsle y Johnson, 1981).

más del beneficio que se obtendrá de las obras públicas en sí mismas, un importante volumen de dinero será volcado en el circuito financiero de la Ciudad (en plena época de recesión general e inactividad turística en particular), gracias a una extraordinaria generación de mano de obra».

V. Impacto sobre el tamaño del gasto público

1. Modelos

Los contribuyentes se clasifican en residentes, no residentes y total, para poder ejemplificar diferentes modelos. Se supone que la función de utilidad es cuasi-lineal del tipo

$$U_i = c_i + a_i \cdot \ln G \quad (1)$$

donde c es un bien privado y G el bien público. Se supone que $a_i = 1$. El gasto se financia con un impuesto (adicional) sobre los inmuebles de modo que la restricción presupuestaria de la municipalidad es

$$Pg \cdot G = r \cdot VT$$

donde $Pg = 1$, VT es la valuación fiscal total de los inmuebles y r la alícuota. Los consumidores gastan su ingreso exógeno (Y_i) en la compra del bien privado c , cuyo precio se supone igual a uno y en el pago de impuestos a la municipalidad (h_i). El impuesto que paga la persona i es igual a la valuación fiscal de su inmueble (V_i) por la alícuota r .

De la maximización de la utilidad del votante mediano, resulta el siguiente nivel del gasto per cápita,

$$(2)$$

La solución samuelsoniana es

$$\frac{G}{N} = 1 \quad (3)$$

que resulta de maximizar

$$W = \sum_{i=1}^N w_i \cdot U_i(c_i, G) = \sum_{i=1}^N w_i \cdot U_i\left(y_i - \left(\frac{V_i}{VT}\right) \cdot Pg \cdot G, G\right) \quad (4)$$

$$w_i = \frac{dW}{dU_i} \quad (= 1, \text{ para simplificar})$$

Si se maximiza la utilidad del votante mediano residente, la solución es

$$\frac{G}{N} = \frac{1}{\left(\frac{V^{\text{medianoresidente}}}{V^{\text{mediototal}}}\right)} \quad (5)$$

Finalmente si la función de bienestar del gobierno considera sólo los beneficios y costos para los residentes, resulta¹⁰¹

¹⁰¹ Si la utilidad de G para los residentes es mayor que para los no residentes, resulta que $aR > aNR$. Si los valores están normalizados, de modo que para el promedio ponderado por el número de residentes y no residentes resulta $a = 1$, la expresión (19) se transforma en

$$\frac{G}{N} = \frac{1}{\left(\frac{V^{\text{medioresidente}}}{V^{\text{mediototal}} \cdot a_R}\right)} \quad (5')$$

$$\frac{G}{N} = \frac{1}{\left(\frac{V^{\text{mediorecidente}}}{V^{\text{mediototal}}} \right)} \quad (6)$$

que surge de la maximización de

$$W = \sum_{i=1}^R w_i \cdot U_i(c_i, G) \quad (7)$$

manteniendo el supuesto de igual ponderación de todas las personas ($w_i = 1$).

2. Resultados numéricos

El ordenamiento del gasto público per cápita que resulta de las distintas reglas de decisión colectiva y distintas estructuras tributarias es el siguiente,

Tamaño del gasto per cápita con reglas de decisión colectiva y estructuras tributarias alternativas		
Regla de decisión colectiva	Gasto per cápita con impuesto proporcional	Gasto per cápita con la estructura de alícuotas adicionales
Mediano residente	1,7144	1,1450
Mediano total	1,6145	1,1450
Beneficios y costos para Residentes*	0,9580 a 1,2821	1,0088 a 1,3417
Beneficios y costos para Residentes y no residentes (Samuelson)	1	1

*El valor inferior corresponde a $aR=aNR=1$ (expresión (19)); el valor superior $aR>aNR$ ($aR=1,5$; $aNR=0,25$; suponiendo que la utilidad depende del periodo de ocupación de la vivienda. si los NR ocupan dos meses, los R la ocupan todo el año, resulta $aR/aNR=6$). Elaborado en base a datos de número de inmuebles, propietarios residentes y no residentes, valuaciones fiscales e impuesto adicional (plan Mar del Plata 2000). Fuente: Municipalidad de General Pueyrredón. Ver datalles en Porto y Porto (2002).

Con un impuesto proporcional el tamaño del gasto que resulta para el votante mediano residente (total) es 71 % (61%) superior al eficiente. La aplicación de la estructura regresiva de alícuotas incrementa el precio para el votante mediano residente (total) y el tamaño del gasto supera al eficiente en 15%. Para un gobernante que computa sólo beneficios y costos para los residentes, el gasto puede ser superior al eficiente en hasta un 28/34 %, cuando se supone que la utilidad depende del período por el que se ocupan las viviendas.

VI. *Comentario*

La exportación de impuestos es un proceso por medio del cual una localidad (por ejemplo, una municipalidad) traslada la carga de los impuestos a los no residentes. El efecto sobre las variables fiscales municipales (gastos e impuestos) depende del impacto sobre los costos relativos de gravar los bienes exportables versus los no exportables¹⁰² y del cómputo de los beneficios. Estos impactos dependen, a su vez, de la regla de decisión colectiva que se utilice. En este trabajo se considera sólo un bien gravable, los inmuebles, que pueden ser propiedad de los residentes o de los no residentes. El impuesto pagado por los no residentes se exporta. Se presentan varios modelos de decisión fiscal y se analiza la posibilidad de que la exportación de la carga tributaria influya en el nivel de gasto público. En el modelo del intendente benevolente, que conduce al resultado de Samuelson, y en el del votante mediano total, que puede o no coincidir con el resultado Samuelsoniano, la exportación de impuestos no afecta el nivel del gasto público. La exportación influye en determinar el nivel de gasto en los modelos en los que el intendente «mira» sólo los beneficios y costos dentro de su comunidad. La exportación también puede cambiar la identidad del votante mediano y de ese modo afectar a las variables fiscales. El resultado depende adicionalmente de la estructura de las alícuotas del impuesto adicional.

¹⁰² Para un modelo con bienes exportables y no exportables ver los Ejercicios 3 y 4.

22. Resultados electorales y variables económicas y fiscales¹⁰³

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la relación entre resultados electorales y variables económicas y fiscales. Se estudian las elecciones a gobernador de las provincias argentinas desde el retorno de la democracia en 1983 y se comparan los resultados con los obtenidos para las elecciones municipales en la provincia de Buenos Aires en el mismo período. La muestra está constituida por los resultados electorales de 1983, 1987, 1991 y 1995.

En este tipo de estudios el primer problema que se presenta es la definición de la variable dependiente. En la literatura se han utilizado dos alternativas: (i) el porcentaje de votos que obtiene en la elección del año t el Gobernador o el partido político del Gobernador que se encuentra en el poder por haber ganado la elección en el año $t-4$; (ii) la probabilidad de cambio del Gobernador o partido gobernante en la elección del año t .

Las variables independientes reflejan condiciones económicas y fiscales, además de ciertas variables de control. Por ejemplo, se supone que cuanto mejor es el desempeño fiscal mayor será el porcentaje de votos o menor la probabilidad de cambio del partido político y/o del Gobernador en el poder.

II. Modelo de decisión del voto

En el análisis de la relación entre las condiciones económicas y fiscales por un lado, y los resultados electorales por el otro, se distinguen dos tipos de modelos. El modelo desarrollado por Peltzman (1987, 1990, 1992 y 1998) relaciona el porcentaje de votos del partido político en el gobierno (Z) con el desempeño económico-fiscal (P) mientras ejerció el poder. Se supone que el votante representativo tiene una probabilidad normal de

¹⁰³ Basado en A.Porto y N. Porto (2000a, 2000b).

votar por el partido que está en el gobierno (K) y que se desvía de esa probabilidad según su estimación del impacto de las políticas del partido en el gobierno sobre su utilidad (U). Para la totalidad de los votantes se supone una relación lineal entre el porcentaje de votos y el impacto del desempeño del gobierno sobre la utilidad,

$$Z_t = K + m \cdot U_t \quad (1)$$

Se supone que P se transforma en U según la función

$$U_t = (1-w) \cdot P_t + w \cdot U_{t-4} \quad 0 < w < 1 \quad (2)$$

que recoge la idea de que los votantes recuerdan su evaluación del desempeño en la elección previa (U_{t-4}) y le otorgan alguna ponderación (w) al calcular U_t . Si $w = 0$, el votante calcula el impacto sobre la utilidad usando sólo información sobre el desempeño fiscal y económico desde la última elección. Cuanto mayor w , mayor la ponderación de la evaluación del desempeño del partido político realizada en la elección anterior. Reemplazando (2) en (1) se obtiene

$$Z_t = (1-w) \cdot K + m \cdot (1-w) \cdot P_t + w \cdot Z_{t-4} \quad (3)$$

donde m y w son constantes y K puede variar tanto en el tiempo como entre Provincias. Si K solo varía entre Provincias, estaría representando el porcentaje normal de votos de largo plazo del partido en el gobierno en cada Provincia. Si fuera constante entre Provincias y a lo largo del tiempo se estaría suponiendo que ese porcentaje normal es igual en todas las Provincias, en todas las elecciones.

En otros trabajos (Besley y Case, 1995; Porto y Porto, 2000) la variable dependiente es la probabilidad de cambio del Gobernador o del partido político en el poder (V). Esta probabilidad depende, como en el modelo anterior, del cambio en la utilidad de los votantes (U) derivada de las actividades del Gobierno Provincial (P),

$$V = A + b \cdot U \quad (4)$$

donde A es una constante que refleja la probabilidad normal de cambio, explicada por otras variables, y b es una constante. El desempeño del gobierno se transforma en cambio en la utilidad de los votantes según la función

(5)

En (2) y (5) el desempeño del gobierno se mide con variables tales como el cambio en el producto bruto interno, en la tasa de inflación, en el desempleo, en los gastos de capital (inversión) del gobierno, en la presión tributaria, etc. Al estimar las funciones (1) y (4) se agregan distintas variables de control.

III. Estimaciones

Esta sección presenta las estimaciones de los modelos de porcentaje de votos y de probabilidad de cambio para las Provincias argentinas.

1. Estimación del modelo de porcentaje de votos

La variable dependiente es el porcentaje de votos obtenido en la elección del año t por el partido político en el poder en $t-4$. Las estimaciones se realizaron con datos de panel para las cuatro elecciones.

La tabla 1 presenta la estimación del modelo pooled (que supone homogeneidad intertemporal e interprovincial de los parámetros). Los gastos de capital van en la dirección esperada y son significativos (modelo 2): cuanto mayor es el incremento de los gastos de capital, mayor es el porcentaje de votos. La coparticipación tiene signo distinto al esperado pero es significativa sólo al 10 %. El desempleo no es significativo, lo que indicaría que los votantes se dan cuenta que se trata de una variable que depende principalmente de políticas nacionales. Tanto el coeficiente de la variable dummy como el del porcentaje de votos del período anterior son positivos y significativos. La dummy (1 si el Gobernador es del mismo partido que el del Presidente y 0 en caso contrario) incrementa el número de votos si el Gobernador es del mismo partido político que el Presidente. La estimación del modelo mejora cuando se incluye esta va-

riable. El porcentaje de votos que se obtiene en la elección del año t es mayor cuanto mayor es el porcentaje de votos que obtuvo el partido político en la elección del año $t-4$. Siguiendo a Peltzman, este resultado indicaría que los votantes recuerdan y premian en t el desempeño del gobierno que ya habían premiado en la elección de $t-4$. La constante es distinta de cero de modo que hay un porcentaje normal de votos para el partido del Gobernador. Los modelos son significativos en conjunto.¹⁰⁴

2. Estimación de la probabilidad de cambio

Se utiliza el método de regresión logit para el análisis del modelo de probabilidad de cambio. La variable dependiente es una variable binaria que toma valor 1 si el partido político en el poder cambia después de una elección y 0 en caso contrario.

La tabla 2 presenta los resultados para el modelo pooled (homogeneidad intertemporal e interprovincial de todos los parámetros). Entre las variables fiscales, gastos de capital tiene el signo esperado y es significativa (modelos 3 y 4); en cambio, el gasto total y la coparticipación son no significativas.¹⁰⁵ El desempleo no influye. La variable dummy es negativa y significativa indicando que si el Gobernador es del partido político del Presidente, la probabilidad de cambio es menor. La estimación mejora al incluir la dummy. Los modelos son significativos en conjunto.

Los resultados de las dos estimaciones son compatibles. Cuanto mayor es el incremento de los gastos de capital, mayor es el porcentaje de votos y menor la probabilidad de cambio del Gobernador. La otra variable fiscal (variación de la coparticipación) no es significativa en ninguno de los dos modelos. La variación del desempleo no es significativa en ninguna de las estimaciones sugiriendo que los votantes distinguen qué nivel de gobierno es el responsable de las cuestiones macroeconómicas. La variable dummy es significativa en los dos modelos: si el Gobernador es del

¹⁰⁴ Se presentan los resultados del modelo pooled dado que no se cuenta con suficientes datos para las estimaciones de corte transversal.

¹⁰⁵ Se incluye el gasto total para permitir la comparación con los resultados obtenidos para las elecciones municipales en Porto y Porto (2000).

mismo partido que el Presidente, el porcentaje de votos es mayor y la probabilidad de cambio del Gobernador es menor.

IV. Análisis comparativo

Esta sección realiza un análisis comparativo entre los resultados obtenidos para las Provincias argentinas y los que resultan para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

Similitudes y contrastes entre Municipalidades y Provincias

Las estimaciones del modelo de probabilidad de cambio para las Municipalidades se presentan en la Tabla 3 para el panel de datos de 1983, 1987, 1991 y 1995. La probabilidad de cambio es menor cuanto mayor es el aumento de los gastos de capital. Es mayor si el Intendente es del mismo partido político que el Gobernador. La coparticipación no es significativa. Además, la probabilidad de cambio es menor cuanto menor es el crecimiento de los gastos totales y menor la población de la Municipalidad. También en este caso el modelo que incluye la variable dummy mejora significativamente la estimación. Al igual que para las elecciones provinciales, los tests revelan que es conveniente considerar las estimaciones de corte transversal; como existen suficientes datos en la muestra se incluyen los resultados para la elección de 1995 que es el único caso en el que el modelo en conjunto resultó significativo. Las únicas variables individualmente significativas son ahora la variación de los gastos de capital y la población. El resto de las variables fiscales municipales (variación del gasto total y de la coparticipación), la variable que representa las condiciones económicas generales y la dummy son no significativas (tabla 4).

La estimación del modelo pooled de porcentaje de votos para las Municipalidades se presenta en la tabla 5. El porcentaje de votos es mayor cuanto mayor es el incremento de los gastos de capital y mayor el porcentaje de votos que obtiene el partido político en el poder en la elección anterior (influido por la variación de los gastos de capital del período anterior). No son significativas la coparticipación y la dummy. El resultado de la dummy es particularmente interesante: sugiere que

ser del mismo partido político que el Gobernador no es importante en las elecciones municipales.

Algunas similitudes de los resultados de las estimaciones provinciales y municipales son interesantes. Con respecto a las variables fiscales, una similitud es que los votantes premian con votos el crecimiento de los gastos de capital. Estos gastos están directamente ligados al nivel de vida de los ciudadanos ya que se refieren a escuelas, hospitales, justicia, policía, pavimentación, alumbrado público, etc. Las otras dos variables fiscales (crecimiento del gasto total y de la coparticipación) no resultaron, en general, significativas.

Otra similitud importante entre las estimaciones realizadas a nivel municipal y provincial surge al considerar las variables que dependen de políticas nacionales (desempleo en el caso de las Provincias, crecimiento del PBI o proxies –energía, automotores, etc.– en el caso de las Municipalidades). Los resultados sugieren que los votantes distinguen qué nivel de gobierno es responsable de qué políticas. En particular distinguen que este tipo de variables –que reflejan condiciones económicas generales– están fuera de control de los Gobernadores y/o de los Intendentes.

Un contraste intrigante es el de la variable dummy. Sugiere que para los votantes, que el Gobernador sea del mismo partido que el Presidente es importante, pero que el partido del Gobernador no es tan importante para la elección municipal. En las elecciones provinciales, en el modelo de porcentaje de votos la dummy es positiva –si coinciden el partido político del Gobernador y el del Presidente, el porcentaje de votos es mayor– y en los modelos de probabilidad de cambio, la dummy es negativa –si coinciden el partido político del Gobernador y el del Presidente, la probabilidad de cambio es menor. En las elecciones municipales la dummy no es significativa o va en sentido opuesto: en el modelo pooled para la probabilidad de cambio, ser del mismo partido político que el Gobernador incrementa la probabilidad; en la elección de 1995 la dummy no es significativa; en el modelo pooled de porcentaje de votos la dummy es no significativa.¹⁰⁶

¹⁰⁶ En los modelos de elecciones municipales, la variable dummy es significativa en algunas especificaciones de corte transversal y en el modelo pooled de la probabilidad de cambio.

Esta diferencia –es importante para los votantes que el Gobernador sea del partido del Presidente pero no es importante que los Intendentes Municipales sean del partido del Gobernador– podría explicarse porque las Provincias dependen más del Gobierno Nacional que las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires del Gobierno Provincial. Mientras que los recursos de origen nacional constituyen el 60% del total de recursos provinciales; los de origen provincial representan el 35% del total de recursos municipales. Los ciudadanos dependen más del empleo público provincial (35 empleados cada mil habitantes para el agregado) que del empleo de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (9 empleados cada mil habitantes). Además, aún no dependiendo su ingreso del sector público provincial, el ciudadano depende del «medio ambiente» provincial que es a su vez función del financiamiento de la Provincia (provisión de educación, salud, justicia, seguridad, etc.). Por el tipo de bienes que proveen, las Municipalidades no son tan importantes para el «medio ambiente» de la gente.¹⁰⁷

A este marco de mayor impacto sobre la gente del financiamiento provincial, se agrega la cuestión del diferente poder político entre Provincias-Nación vs. Municipalidades-Provincia. Por ejemplo, son diferentes los sistemas de representación política de las regiones (Provincias-Municipalidades) en las Legislaturas (Nacional y Provincial, respectivamente). Las Provincias tienen más poder político en el Congreso Nacional (ambas cámaras) que las Municipalidades en la Legislatura Provincial. En el Congreso Nacional las Provincias tienen representación igualitaria en el Senado y «cuasi-proporcional» en Diputados (ma-

¹⁰⁷ La función de utilidad de una persona que vive en una Provincia es

$$U = U(x, E); \quad x = \text{bienes}; E = \text{medio ambiente.}$$

$$w \cdot L = p \cdot x \quad \text{restricción presupuestaria}$$

Si es empleado público, w y L dependerán de la Provincia; si no es empleado público, el funcionamiento del sector público provincial es importante para la variable E . En el nivel municipal, tanto w y L como E son, globalmente, menos importantes.

yor representación relativa de las Provincias menos pobladas). En la Provincia de Buenos Aires hay un sistema bicameral pero las Municipalidades no están representadas en forma directa sino a través de las ocho secciones electorales en las que está dividida la Provincia.¹⁰⁸ En un contexto de «federalismo coercitivo» el votante prefiere, *ceteris paribus*, que sus representantes pertenezcan al partido del Presidente.¹⁰⁹ El Gobernador tiene contacto directo con los representantes de su Provincia en el Congreso Nacional. Además, es el «negociador» de la Provincia en cuestiones fiscales aunque luego una Ley del Congreso debe ratificar lo pactado con otras Provincias y con el Gobierno Nacional. En una Municipalidad, el Intendente no necesariamente tiene los representantes de su Municipalidad en la Legislatura Provincial. La importancia de los Gobernadores versus el Congreso Nacional en materia fiscal resulta clara desde la década de los ochenta cuando la discusión y estudio en el Congreso fue reemplazada por Pactos, Acuerdos, Compromisos, etc. que se firman entre los Poderes Ejecutivos (Provinciales y Nacional). A los Diputados y Senadores les queda convalidar legalmente lo pactado, acordado o comprometido.

¹⁰⁸ La representación política de las Provincias en el Congreso Nacional es de tipo directa, o sea,

Representación política provincial = $\frac{\text{Representación provincial}}{\text{Total}}$

En cambio en las Municipalidades es de tipo indirecta, o sea,

Representación política municipal = $\frac{\text{Representación municipal}}{\text{Sección electoral}} \cdot \frac{\text{Sección electoral}}{\text{Total}}$

¹⁰⁹ El porcentaje de Provincias en las que coincide el partido político del Gobernador con el partido político que obtuvo la mayoría de representantes en la Cámara de Diputados Nacional, en las cuatro elecciones consideradas, supera en todos los casos el 69 %. En 1983, el porcentaje es del 86.36 %; en 1987 y 1991, se eleva a 95.45 % y 91.30 % respectivamente; y en 1995, se reduce a 69.57 %. En promedio para los cuatro períodos el porcentaje es de 85.67 %.

Tabla 1

Elecciones provinciales		
Porcentaje de votos. Modelo pooled		
	Modelo 1	Modelo 2
Gastos de capital	0.057 (1.47)***	0.075 (2.14)*
Coparticipación	-0.014 (-1.50)***	-0.143 (-1.78)**
Desempleo	0.022 (0.51)	0.043 (1.13)
Porcentaje de votos	0.816 (4.71)*	0.763 (4.95)*
Variable dummy		9.804 (4.16)*
Constante	8.234 (0.96)	4.110 (0.54)
Significatividad conjunta	6.89	10.46
R²	0.31	0.47
R² ajustado	0.27	0.42
Número de observaciones	66	66

La variable dummy toma valor 1 si el partido político de los Gobernadores coincide con el partido político del Presidente y 0 en caso contrario.

Los valores entre paréntesis presentan el valor del estadístico t (* significativo al 5%; ** significativo al 10%; *** significativo al 20%).

El test de significatividad conjunta corresponde al estadístico F. El valor crítico al 5% para el modelo 1 es 2.53 y para el modelo 2 es 2.37.

Tabla 2

Elecciones provinciales				
Probabilidad de cambio. Modelo pooled				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Gastos de capital	-0.002 (-0.83)	-0.003 (-0.99)	-0.004 (-1.91)*	-0.004 (-2.06)*
Gastos totales	-0.004 (-0.80)	-0.003 (-0.68)		
Coparticipación	0.001 (0.34)	0.001 (0.31)	0.000 (0.11)	0.000 (0.14)
Población	0.000 (0.41)	0.000 (0.78)		
Variable dummy		-0.238 (-2.24)*		-0.228 (-2.18)*
Desempleo			0.000 (0.38)	0.000 (0.14)
Constante	-0.244 (-3.34)	-0.106 (-1.24)	-0.265 (-3.52)*	-0.112 (-1.21)
Significatividad conjunta	5.44	10.70	4.80	9.73
Log likelihood	-33.83	-31.20	-34.15	-31.69
Bondad del ajuste	78.79	80.30	75.75	80.30
Número de observaciones	66	66	66	66

La variable dummy toma valor 1 si el partido político de los Gobernadores coincide con el partido político del Presidente y 0 en caso contrario.

Los valores entre paréntesis presentan el valor del estadístico z (* significativo al 5%; ** significativo al 10%; *** significativo al 20%).

El test de significatividad conjunta corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5% para los modelos 1 y 4 es 9.49; para el modelo 2 es 11.07; y para el modelo 3 es 7.81.

Tabla 3

Elecciones municipales		
Probabilidad de cambio. Modelo pooled		
	Modelo 1	Modelo 2
Gastos de capital	-1.03 (-2.90)*	-1.11 (-3.10)*
Gastos totales	2.30 (1.82)**	2.51 (1.98)*
Coparticipación provincial	-0.98 (-1.23)	-3.88 (-1.12)
Población	-0.39 (-2.32)*	-0.49 (-2.86)*
Dummy		0.17 (3.66)*
Constante	-0.10 (-3.23)*	-0.20 (-4.65)*
Significatividad conjunta	20.57	34.72
Log likelihood	-218.36	-211.29
Bondad del ajuste	69.60	70.40
Número de observaciones	375	375

La variable dummy es igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy)

Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (* significativo al 5%; ** significativo al 10%; *** significativo al 20%).

El test de significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5% para el modelo 1 es 9.49 y para el modelo 2 es 11.07.

Tabla 4

Elecciones municipales			
Probabilidad de cambio. Estimación de corte transversal (elección 1995)			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Gastos de capital	-1.13 (-2.14)*	-1.07 (-2.01)*	-1.10 (-2.05)*
Gastos totales	2.72 (0.92)	2.21 (0.73)	2.13 (0.70)
Coparticipación provincial	-1.22 (-0.59)	-1.17 (-0.57)	-1.05 (-0.51)
Población	-0.92 (-2.24)*	-0.88 (-2.14)*	-0.81 (-1.94)**
Consumo de energía			-2.24 (-0.85)
Dummy		-0.07 (-0.90)	-0.07 (-0.91)
Constante	-0.03 (-0.38)	0.02 (0.20)	0.06 (0.55)
Significatividad conjunta	15.56	16.37	17.12
Log likelihood	-69.80	-69.40	-69.03
Bondad del ajuste	0.70	0.68	0.70
Número de observaciones	125	125	125

La variable dummy es igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy)

Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (* significativo al 5%; ** significativo al 10%; *** significativo al 20%).

El test de significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5% para el modelo 1 es 9.49 y para el modelo 2 es 11.07 y para el modelo 3 es 12.59.

Tabla 5

Elecciones municipales		
Porcentaje de votos. Modelo pooled		
	Modelo 1	Modelo 2
Gastos de capital	0.006 (2.58)*	0.005 (2.53)*
Coparticipación	0.022 (1.41)**	0.021 (1.33)**
Porcentaje de votos	0.324 (4.50)*	0.310 (4.26)*
Variable dummy		-1.332 (-1.22)
Constante	30.32 (8.67)*	31.809 (8.59)*
Significatividad conjunta	10.36	8.15
R²	0.08	0.08
R² ajustado	0.07	0.07
Número de observaciones	357	357

La variable dummy toma valor 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los valores entre paréntesis presentan el valor del estadístico t (* significativo al 5%; ** significativo al 10%; *** significativo al 20%).

El test de significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico F. El valor crítico al 5% para el modelo 1 es 2.60 y para el modelo 2 es 2.37.

II. PONENCIAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL¹¹⁰

1. FEDERALISMO FISCAL: Jornada sobre el Orden Económico Constitucional. El Federalismo Fiscal, Septiembre 1993

FEDERALISMO FISCAL

"La mano suave e invisible de la descentralización fiscal de gastos e ingresos es preferible a la mano pesada y visible del gobierno federal" (adaptado de J. Shannon: "Federalism's Invisible Regulator - Interjurisdictional Competition", Washington, 1988).

ALBERTO PORTO

Profesor Titular y Director del Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
Profesor Titular de los Posgrados en Economía y Políticas Públicas, Instituto Di Tella.

¹¹⁰ Selección de las presentadas en Jornadas, Seminarios y Reuniones Científicas.

En casi todos los países del mundo el sector público está organizado con varios niveles de gobierno que realizan gastos y recaudan impuestos: la problemática de esta descentralización -que es independiente de la organización político-institucional de los países- es estudiada, en los aspectos económicos, por el "federalismo fiscal" (o "economía de los gobiernos locales", como se lo denomina en los países unitarios). El fenómeno del "federalismo fiscal", es así, diferente del "federalismo político" (o federalismo propiamente dicho, que se ocupa de la organización político-institucional de un país). Si bien se trata de dos fenómenos distintos, sus interrelaciones son claras; las instituciones políticas condicionan tanto el "estado" del federalismo en un determinado momento, como su "evolución" en el tiempo. Pero muchas de las lecciones del federalismo fiscal en los países políticamente federales son útiles para los países políticamente unitarios y viceversa. Esto se debe a que la problemática objeto de estudios es la misma y se concentra en cuatro preguntas: (i) ¿Cuál es la división de poderes entre los distintos niveles de gobierno?; (ii) ¿Cuán importantes cuantitativamente son los gobiernos locales (provincias y municipalidades en nuestro caso)?; (iii) ¿Cómo se financian los gobiernos locales?; (iv) ¿Cuánto control debe tener el Gobierno Central sobre las actividades de los gobiernos locales (por ej.: para cumplir objetivos

nacionales, no entorpecer las políticas macroeconómicas, etc.).

La Argentina es un país política y fiscalmente federal. Según las cláusulas constitucionales existen los siguientes niveles de gobierno: (i) El gobierno nacional o federal; (ii) Los veintitrés gobiernos provinciales (catorce al momento de sanción de la Constitución Nacional); (iii) Los 1.110 gobiernos municipales de provincias; y (iv) El distrito federal (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) **(Cuadro N° 1).**

El fenómeno casi universal del federalismo fiscal tiene un fundamento económico claro (además del político): los bienes públicos -aquéllos para los que es necesaria la provisión centralizada debido al "fracaso del mercado"- tienen distinta jerarquía territorial; algunos (defensa nacional, relaciones exteriores) benefician por igual a toda la población del país; otros (servicios urbanos, atención básica de la salud) concentran sus beneficios en un ámbito territorial menor. Para los "bienes públicos locales" (versus los "nacionales") es clara la ventaja informativa de los gobiernos provinciales y municipales, que pueden adaptar mejor la oferta de esos bienes públicos a la demanda local -que puede variar entre las distintas comunidades-. Si la provisión la hiciera el gobierno central, debido a la falta de información sobre las demandas (preferencias) locales, la cantidad sería la misma en todas las regiones.



¿Cuál ha sido la división de funciones en la Argentina? Los datos básicos sobre relaciones intergubernamentales (o relaciones verticales, entre diferentes niveles de gobierno) se muestran en el (Cuadro N° 2).

Antes de los regímenes de coparticipación de impuestos (p. ej. en 1916) el Gobierno Nacional (G.N.) realizaba el 63,3 % del gasto público total y los gobiernos locales el 36,7 % restante (25 % los gobiernos provinciales (G.P.) y 11,7 % los municipales (G.M.). Como no existían regímenes de coparticipación de impuestos, esos porcentajes son también indicadores (aproximados) de descentralización por el lado de los recursos fiscales. En la actualidad (1991) el G.N. realiza el 55,6 % del gasto, los G.P. el 35 % y los G.M. el 8,7 %. Si se excluyen los pagos de previsión social -muy bajos en 1916- y se centra la atención en el resto de los gastos, la descentralización ha sido significativamente mayor: 48,9 % del gasto es realizado por el G.N., 39,5 % por los G.P. y 11,5 % por los G.M. La recaudación tributaria, en cambio, tuvo una tendencia opuesta ya que en 1991 alrededor del 82 % de la recaudación total bruta corresponde al G.N., el 14 % a los G.P. y el 4,1 % a los G.M. Si se excluyen los ingresos de previsión social los porcentajes son, respectivamente, 76,7 %, 18,1 % y 5,2 %. Los datos revelan una de las características salientes del federalismo fiscal en la Argentina: creciente descentralización de funciones (gastos) con una

importante centralización tributaria. La consecuencia de estas evoluciones divergentes es la creciente importancia de las transferencias intergubernamentales: de prácticamente inexistentes en 1916 pasaron a financiar cerca del 60 % del gasto de los G.P. y más del 50 % del gasto de los G. M. (Cuadro N° 3).

Las relaciones interjurisdiccionales (o relaciones horizontales, entre gobiernos de un mismo nivel) se describen sintéticamente (Provincias) en el Cuadro N° 4, en el que se presenta información para tres momentos en el mismo tiempo: 1916, 1960 y 1986.

Los datos presentados pueden ser de utilidad para caracterizar al federalismo argentino a lo largo del tiempo. Hasta los regímenes de coparticipación reunió algunas características de "federalismo competitivo", competencia que se daba tanto vertical como horizontalmente. El sector público era relativamente pequeño (12,2 % del P.B.I. en 1913-15; 8,9 % en 1916-20; 10,4 en 1921-25; 13,2 en 1926-30, comprende el G. N., los G.P., la M. C. B. A. y seguridad social) y se verificaban resultados que predice la literatura económica sobre descentralización fiscal en un contexto de desequilibrios territoriales, sin mecanismos de transferencia de fondos entre niveles de gobierno. En primer lugar, como cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el G.N. era mucho más importante que los G.P. (ya que disponía de las fuentes de



financiamiento más importantes); en segundo lugar, como cada provincia debía financiar sus gastos con sus recursos propios, había grandes diferencias en cuanto a las alternativas abiertas a los residentes de las distintas jurisdicciones para el consumo de bienes públicos provinciales. Del (Cuadro N° 4) surge claro que antes de los regímenes de coparticipación (1916) las oportunidades territoriales en cuanto a provisión de bienes públicos eran bien diferentes, según el nivel económico de cada jurisdicción; por ejemplo, las Jurisdicciones Avanzadas tenían un gasto per cápita que era más del doble del de las Jurisdicciones Rezagadas. Esa vinculación entre nivel del gasto provincial y tamaño de la base tributaria propia desaparece luego de introducirse los regímenes de coparticipación federal de impuestos (desde el 1-1-1935).

La crisis mundial de los años 30 y luego la segunda guerra mundial generaron un nuevo consenso sobre el papel del Estado en la vida económica. Hacia los años cincuenta esta posición se vio fortalecida con el sustento académico que le brindaba la teoría del "fracaso del mercado", que legitimaba la intervención gubernamental masiva por razones de eficiencia, equidad, crecimiento y estabilidad. El tamaño del gobierno creció y sus funciones se multiplicaron; el desarrollo económico y la modernización de las instituciones fiscales en la posguerra posibilitaron que los gobiernos contaran con abundantes fondos para financiar sus

actividades. Este fue un hecho casi universal en los países occidentales (1). El federalismo fiscal argentino, en ese contexto, comienza a transitar un camino distinto al del período anterior: la introducción de los regímenes de coparticipación federal de impuestos puede considerarse que inaugura la etapa del "federalismo cooperativo". La "cooperación" implicó mayor participación de las provincias en los gastos del gobierno general (**Cuadro N° 2**), creciente participación en la masa de recursos coparticipables (**Cuadro N° 3**) y diseño de sistemas de transferencias de fondos con criterios de redistribución territorial, que permitieran la igualdad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales. Este nuevo funcionamiento del federalismo cambió significativamente la situación interprovincial en la Argentina; en el (**Cuadro N° 4**) puede observarse que, hacia 1960, los gastos per cápita se habían emparejado entre las Provincias Avanzadas, las Intermedias y las Rezagadas.

Por los años setenta, y con más fuerza en la década de los ochenta, se desarrolla una literatura que enfatiza las ineficiencias e inequidades que pueden originarse en la toma de decisiones colectivas y que contrapone el "fracaso del gobierno" al "fracaso del mercado". Esa corriente intelectual se desarrolla en un contexto de escasez de recursos que permitiera continuar, no ya con la expansión sino con el mero financiamiento de las actividades que

habían asumido los gobiernos. La Argentina asistió en este período a una intensificación del uso de los instrumentos del período anterior. Lo que en otros países comenzaba a plantearse como “fracaso del gobierno” versus “fracaso del mercado”, en la Argentina parece haberse visualizado como más intervención gubernamental para enfrentar un “fracaso del mercado” que era más intenso que el que antes se había percibido. El sector público siguió creciendo; la redistribución territorial fue llevada a situaciones límites donde no sólo se intensificó la realizada por vías explícitas (regímenes de coparticipación y otros), sino que se apeló a nuevos regímenes (como los de promoción regionales, carentes de racionalidad económica, etc.). Las relaciones fiscales nación-provincias se movieron de esa forma hacia otro modelo de federalismo, que en sus grandes rasgos aún sigue vigente: el federalismo coercitivo. ¿Qué otra cosa es, sino la Ley 23.548, que no tuvo discusión parlamentaria, salvo en el Senado y destacable por su bajo nivel?; ¿Qué otra cosa son las continuas reformas tributarias nacionales que modifican las reglas del juego entre la Nación y las Provincias?; ¿Qué otra cosa son los “Acuerdos”, “Pactos”, etc. que se firman entre los Poderes Ejecutivos, dejando sólo al Congreso Nacional y a las Legislaturas Provinciales la posibilidad de ratificarlos?

¿Cómo modificar hacia el futuro el funcionamiento del federalismo fiscal en la

Argentina? En lo que sigue se exponen sólo algunos lineamientos generales. En primer lugar, la reforma de la Constitución Nacional no parece que sea condición ni necesaria ni suficiente. Los tres modelos descriptos brevemente indican que el marco constitucional ha permitido transitar por el federalismo competitivo, por el cooperativo y por el coercitivo, que son bien distintos uno del otro. Se propone el retorno hacia alguna forma de "federalismo competitivo", con resguardos para que no se reproduzcan las desigualdades de 1916, pero que constituya un freno a los excesos de los años 80 y 90. El camino es la descentralización de funciones y de gastos (en gran parte ya realizada entre la Nación y las Provincias; por realizar, pero con mucho cuidado, entre las Provincias y las Municipalidades, en la forma y en los tiempos que cada provincia considere más conveniente), pero acompañada por descentralización tributaria (o sea, transitar el camino inverso al que se ha seguido desde 1935 y que se ha intensificado en los últimos años). Los elementos básicos de este nuevo federalismo son la eficiencia (rasgo del federalismo competitivo), la equidad (rasgo del federalismo cooperativo) y el control de todos los niveles de gobierno (rasgo de una sociedad democrática). El federalismo propuesto -que se reconoce es muy difícil de instrumentar- es un medio adecuado para el logro de los objetivos de **unidad y diversidad** ("e pluribus unum"). No se puede pensar en el

federalismo (excepto el conceptualizado como coercitivo) con propuestas que tengan elementos tales como "uniformidad de bases tributarias y alícuotas", "uniformidad de prestaciones", "severas restricciones" sobre el comportamiento de las variables de los gobiernos locales, "homogeneizaciones estrictas" y similares.

(1) El "dramático crecimiento" de los presupuestos públicos en los países de occidente puede ejemplificarse con estos datos: en la Argentina el tamaño del gobierno pasó del 12,2 % del P.B.I. en 1913-15 al 49,8 % en 1983; en EE.UU. de Norte América del 7,7 % del P.B.I. en 1902 al 35 % en 1978; en Italia del 19 % en 1888, al 27 % en 1951 y al 52 % en 1979; etc.

CUADRO N° 1
ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO
 Número de unidades políticas por Niveles de Gobierno
 en la Argentina

Nivel de Gobierno	Número de Unidades Políticas
1. Gobierno Nacional	1
2. Capital Federal (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires Distrito Federal)	1
3. Provincias (incluida Tierra del Fuego)	23
4. Municipalidades de Provincia	1.110
TOTAL	1.135

CUADRO N° 2
ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO
1916 - 1991 (%)

	1916	1991			
		Con Previsión Social		Sin Previsión Social	
Jurisdicciones	Gastos Totales	Gastos Totales	Ingresos Totales	Gastos Totales	Ingresos Totales
Gobierno Nacional	63.3	55.6	81.8	48.9	76.7
Provincias y M.C.B.A.	25	35.7	14.1	39.5	18.1
Municipalidades de Provincia	11.7	8.7	4.1	11.5	5.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de E. Bunge (1917), y de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

CUADRO N° 3
FINANCIAMIENTO DEL GASTO PROVINCIAL
CON RECURSOS NACIONALES

(Coparticipación Nacional y otros, en %)

Años	%	Años	%
1900	6.5	1980	49.3
1910	11.5	1981	50.7
1939	28.7	1982	55.4
1960	47.2	1983	73.5
1973	62.8	1984	58.9
1974	65.2	1985	62.4
1975	76.7	1986	61.2
1976	73.1	1987	60.8
1977	61.6	1988	57.5
1978	55.9	1989	67.4
1979	51.1	1990	55.8
		1991	62.9

Fuente: Porto (1990) y Proyecto de Ley de Presupuesto 1993, Ministerio de Economía, septiembre 1992.



CUADRO N° 4
DINAMICA DE LAS EROGACIONES DE LOS GOBIERNOS
PROVINCIALES EN VALORES CONSTANTES, PER CAPITA

1916 - 1960 - 1986
(Pesos Ley 18.188 de 1960)

Jurisdicciones	1916	1960	1986
Promedio Total	8,30	23,60	73,82
AVANZADAS	9,26	22,62	55,08
Munic. Bs. As.	10,46	20,45	59,59
Buenos Aires	9,92	22,11	44,16
Santa Fe	7,41	20,39	74,74
Córdoba	6,04	26,56	64,87
Mendoza	11,94	31,21	86,38
BAJA DENSIDAD	-	36,78	208,10
Chubut	-	35,61	165,26
Santa Cruz	-	110,90	437,17
La Pampa	-	39,02	173,94
Río Negro	-	22,11	150,17
Neuquén	-	27,43	247,79
Territorio Tierra del Fuego	-	-	323,85
INTERMEDIAS	6,91	24,68	96,64
San Juan	4,95	31,68	107,15
San Luis	4,70	38,54	128,27
Entre Ríos	7,29	23,64	87,20
Tucumán	8,74	19,69	68,34
Salta	4,90	24,23	132,81
REZAGADAS	4,04	24,50	104,33
La Rioja	2,57	29,54	247,49
Catamarca	2,71	38,15	153,34
Corrientes	4,69	30,78	93,73
Jujuy	6,09	24,89	95,12
Misiones	-	22,25	79,33
Chaco	-	21,64	93,06
Sgo. del Estero	3,52	18,53	75,55
Formosa	-	17,93	163,01

Fuente y método:
de 1916: Porto
(1985); 1960: en
base a datos de
Núñez Miñana y
Porto (1984);
1986: en base a
datos de
Secretaría de
Hacienda.
Población: datos
censales para
1916
[corresponde al
Censo de 1914];
1960 e INDEC
para 1986 (datos
de 1985).
Deflatores:
precios al
consumidor para
1900 y
combinado (1/2
consumidor; 1/2
mayoristas nivel
general) desde
1960.

2. Reflexiones sobre descentralización fiscal y coparticipación de impuestos: Seminario Internacional Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, junio de 1996.

Reflexiones sobre descentralización fiscal y coparticipación de impuestos

Alberto Porto
 Director del Departamento de Economía
 de la Universidad Nacional de La Plata

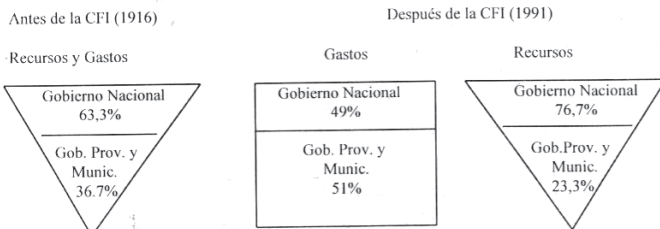
El tema de este Seminario "Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación de Impuestos" es de gran importancia en la Argentina de hoy por dos razones: por un lado, el mandato Constitucional que obliga a dictar una Ley de Coparticipación de Impuestos antes de fines de 1996; por otro lado, por la importancia cuantitativa: el gasto público provincial es de 25000 millones de dólares y se financia en un 50% con recursos de jurisdicción nacional (coparticipación y otros); la masa de fondos coparticipables es un flujo anual equivalente a un tercio del stock de la deuda externa total. A esta importancia cuantitativa debe agregársele la significación por el lado de los bienes provistos por las provincias y sus municipalidades: educación, salud, seguridad, servicios urbanos, justicia, etc.

En este trabajo se presentan algunas reflexiones que dan perspectiva histórica y brindan un marco conceptual para el análisis del tema.

1. Relación entre la estructura vertical del sector público y el estado y evolución del federalismo fiscal.

Se pueden distinguir dos grandes etapas en la evolución del federalismo fiscal argentino: la previa a los regímenes de coparticipación federal de impuestos (CFI) (1853 a 1934) y la posterior (1935 hasta la actualidad). Si bien hay subperíodos dentro de cada una, los hechos estilizados nos proporcionan un marco útil sobre la estructura vertical del sector público en cada período. En el período previo a la CFI, como cada nivel de gobierno se ajustaba a su restricción presupuestaria y el gobierno federal era el "propietario" de los principales impuestos, el sector público, tanto del lado de los recursos como de los gastos, aparecía como una pirámide invertida: en la cúspide el gobierno federal y en la base los gobiernos locales. En la actualidad, del lado de los recursos se mantiene acentuada la imagen de pirámide invertida; pero del lado de los gastos se ha producido una reversión de la figura, con la base un poco más amplia.

Estructura vertical del sector público



Los gráficos permiten destacar tres hechos importantes en la evolución del Sector Público argentino:

(1) creciente descentralización del gasto público (especialmente los no relacionados con la defensa ni con los pagos de transferencias);

(2) creciente centralización tributaria

(3) creciente financiamiento de los presupuestos provinciales con recursos de jurisdicción nacional (coparticipación de impuestos y otros)

Estos tres hechos también están presentes en la evolución del federalismo norteamericano "While financing has become centralized, provision decisions have remained localized... This... "is not a new phenomenon" (Inman, 1988, pag. 35).

Acá se presenta un primer gran tema y un gran desafío para el diseño de un nuevo sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. La estructura vertical actual implica una importante separación de las decisiones de gastar y recaudar (ausencia de "correspondencia fiscal") que genera "ilusión fiscal", alienta irresponsabilidades fiscales y comportamientos estratégicos de políticos y burócratas, etc.

En los tres frentes (gastos, recursos propios y transferencias) hay "tensiones". Pero se han enfrentado de manera distinta a lo largo del tiempo. Desde 1935 en adelante la descentralización de gastos era fundamentalmente por atención provincial de la demanda creciente y financiamiento con recursos también crecientes, tanto propios (las provincias habían modernizado sus sistemas tributarios hacia fines de los años cincuenta y habían mejorado la administración de sus tributos, mejoramiento del catastro y revaluación inmobiliaria, reestructuración de la imposición sobre ingresos brutos por ejemplo) como los de coparticipación (predominaban reglas del juego claras y estables). Los regímenes de CFI eran de tipo estructural con períodos de duración de 10 o 20 años). Desde mediados de los setenta hasta la actualidad cambia el "proceso del federalismo" (Bird (1986)) y se agudizan las tensiones: (i) por transferencia de gastos sin contrapartida financiera -que se agrega a la atención de la nueva demanda-; el fenómeno adquirió intensidad tal que se lo frenó por cláusulas de la Constitución de 1994; (ii) por acentuación del centralismo tributario y limitaciones a la utilización de fuentes tributarias propias (por ejemplo: Pactos Fiscales I y II); (iii) por el paso, en la CFI, de regímenes estructurales a continuas pujas por el reparto de los fondos. Las tensiones crecientes son una característica del "federalismo coercitivo" vigente desde mediados de los setenta hasta la actualidad (Porto (1993)).

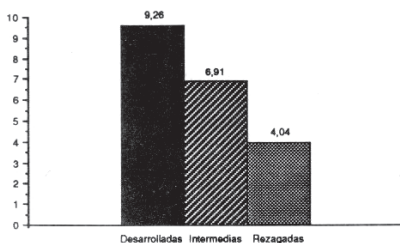
2. Relación entre la estructura horizontal del sector público provincial y el estado y evolución del federalismo fiscal

También en este caso es útil visualizar la situación antes y después de los regímenes de coparticipación; en este segundo período se distinguirán dos subperíodos.

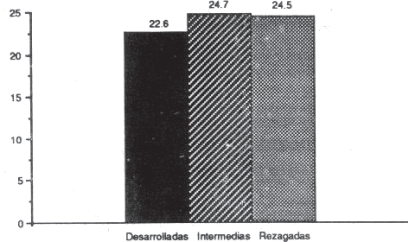
Gastó provincial per capita (m\$N de 1960 por habitante)

Por grupos de Provincias

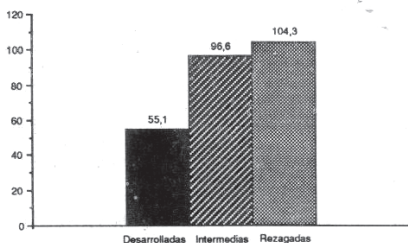
Antes de la CFI, 1916



Después de la CFI. Maduración del régimen. Década del 60.



Después de la CFI. 1986.



Nuevamente, la situación antes de la CFI refleja el resultado de un federalismo donde cada gobierno debía ajustarse a su restricción presupuestaria. Las provincias con bases tributarias más débiles tenían un gasto per capita de menos de la mitad del de las provincias avanzadas. Las dos situaciones siguientes reflejan la existencia de la CFI hasta su maduración (período caracterizado como "federalismo cooperativo" versus el "competitivo" de la etapa anterior; ver Porto (1993)) y luego la reversión de la situación inicial con las provincias rezagadas o de bases tributarias débiles gastando por habitante casi el doble que las desarrolladas.

Acá aparece un segundo gran tema que es también un desafío para el nuevo régimen de CFI. Hay una gran redistribución territorial de recursos. En otro trabajo (Porto y Sanguinetti (1995)) se sugiere: (i) que esa redistribución no ha tenido solo el objetivo de compensar a las provincias con bases tributarias más débiles; (ii) que exista una débil asociación entre transferencias per capita y cantidad relativa de hogares con necesidades básicas insatisfechas (HNBI); la asignación, es no obstante, de signo positivo; (iii) que no se justifican como forma de lograr la igualación de la provisión de bienes locales éticamente primarios (educación elemental y media); más aún, el gasto por alumno no solo difiere significativamente entre provincias sino que además no tiene relación alguna con la calidad educativa; sí está relacionado positivamente, en cambio, con las transferencias per capita que recibe cada provincia; (iv) que para la provincia que

se cuenta con estudios (Buenos Aires), el presupuesto provincial tiene un impacto positivo sobre la distribución personal del ingreso. Por su parte, también lo tienen las transferencias que ayudan a financiarlo. Pero para que las transferencias a nivel nacional tuvieran un impacto positivo sobre la distribución personal se requeriría: (a) que para todas o la mayor parte de las provincias se verifique el impacto positivo del presupuesto provincial sobre la distribución del ingreso; (b) que ese impacto positivo sea mayor en las provincias que ganan con la redistribución. Esta característica también está presente, aunque atenuada, en los EE.UU. La similitud se refiere a la existencia de una fuerte redistribución territorial de recursos (pero que solo tendió a igualar las transferencias per capita) y a que se influyó poco en la distribución personal.

"While aid is occasionally allocated more heavily to states with larger within-state income variation, federal aid is almost always inversely related to the level of state income" (Inman, 1988, pg. 51). *"The assistance is becoming more equally distributed across the 48 states"* (pg. 47). *"While federal aid is a useful step toward state-local fiscal-equity...it would be hard to rationalize the present aid system as a grant structure designed solely to promote fairness"* (pg. 48).

3. El proceso del federalismo argentino. La influencia de las variables políticas

El tercer aspecto que resulta de interés analizar es el de los mecanismos institucionales que, por un lado, modificaron la estructura vertical del sector público y generaron las tensiones del último cuarto de siglo descritas en el punto I y, por otro lado, posibilitaron la redistribución territorial alta y creciente indicada en el punto II.

En las relaciones Nación-Conjunto de Provincias el proceso parece indicar que no se ha tratado de una relación entre iguales (propia del "Federal Finance" de Bird (1995)); más bien el Gobierno Nacional alteró frecuente y discrecionalmente las reglas del juego (1967; 1971/1972; 1975; 1980; 1991 en adelante). En las relaciones horizontales (entre Provincias) las variables políticas -representación cambiante de las provincias en las Cámaras de Diputados y Senadores, con algunas sobre-representadas (en general, "ganadoras" en la CFI) y otras sub-representadas (en general, "perdedoras"); este proceso comenzó en 1949 y se ha acentuado a lo largo del tiempo (Porto y Sanguinetti (1996)). La influencia de las variables políticas (en muchos casos superior al de las variables económicas) en la operación territorial del sector público ha sido reconocida ampliamente en la literatura reciente (p. ej: Holcombe y Zardkooi (1981); Inman (1988); Porto (1990), Rosevitch y Weiss (1993), Grossman (1994), Altas, et. al (1995); ver en Porto y Sanguinetti (1996)).

En la Argentina hay evidencias claras: la no discusión en la Cámara de Diputados de la actual Ley de CFI, el "caso extremo" de fórmula endógena de la actual Ley (no aparecen los criterios de distribución, sino solo los porcentajes de cada Provincia, la fijación del Senado como Cámara de origen de la ley que debe dictarse en 1996 (en Gasparini y Porto (1994) se demuestra la imposibilidad de sancionar una Ley en la Cámara de Diputados, dada la distribución actual del poder político y el "statu-quo" de la Ley 23548).

4. La Multiplicación de Instrumentos del Federalismo Coercitivo

El cuarto aspecto a destacar es que en el "proceso del federalismo argentino" se han multiplicado los instrumentos del "federalismo coercitivo". No solo la transferencia de servicios sin contrapartida financiera (particularmente en 1980 y 1992), las limitaciones a la utilización del poder tributario provincial, municipal y la tendencia a la uniformidad tributaria, inclusive en aquellos tributos con bases imposables fijas, los "mandatos" nacionales de gastar (p. ej: Ley Federal de Educación), las afectaciones de recursos coparticipables (ahora incorporados en la Constitución Nacional de 1994), las transferencias directas de la Nación a las Municipalidades. A todo esto se suman ahora tres preocupantes

propuestas: la de coparticipación por sumas fijas, la creación de un fondo de estabilización y la fijación de límites al endeudamiento provincial y municipal.

Dada la relevancia y actualidad de las tres últimas cuestiones se efectuarán algunas consideraciones que están más desarrolladas -para posibilitar el análisis y discusión- en el documento que se adjunta ("Reflexiones sobre ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y finanzas provinciales")

5. Lineamientos para el futuro de las relaciones fiscales intergubernamentales

Un primer paso es concluir la etapa del federalismo coercitivo. La nueva Ley que debe dictarse da la oportunidad de volver a un régimen estructural que permita que cada nivel de gobierno asuma la responsabilidad de sus políticas. No utilizar los instrumentos descriptos en el punto IV es un paso necesario. El régimen actual tendría que ser modificado disminuyendo su tamaño, vía la descentralización tributaria; esa descentralización debería realizarse sin que se generen los desequilibrios territoriales existentes al comienzo del régimen y para eso es necesario apelar a la "solidaridad" o a la "cooperación", rediseñando el sistema de transferencias.

Referencias:

- R. Bird (1986)
Federal Finance in Comparative Perspective, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- R. Bird (1995)
"Fiscal Federalism and Federal Finance", en 28º Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- R. P. Inman (1988)
"Federal Assistance and Local Services in the United States: The evolution of a New Federalist Fiscal Order", en H. S. Rosen (ed.): Fiscal Federalism: Quantitative Studies, NBER, The University of Chicago Press.
- A. Porto (1993)
"Federalismo Fiscal", en El Orden Económico Constitucional. El Federalismo Fiscal, Ed. de la UNLP (FCE).
- A. Porto y P. Sanguinetti (1995)
"Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: El caso argentino", Seminario Internacional sobre "Descentralización Fiscal y Gestión Descentralizada en América Latina", CEPAL-Banco Mundial, Colombia.
- A. Porto y P. Sanguinetti (1996)
"Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina", 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

3. Ponencia en la mesa redonda sobre reformas pendientes: política fiscal. Una reforma pendiente: La Coparticipación de Impuestos. XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 1997

XXXII REUNION ANUAL DE LA ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

Política Fiscal

Una Reforma pendiente: La Coparticipación de Impuestos

Por Alberto Porto (UNLP e ITDT)

I. Introducción

1. Me voy a ocupar de una reforma fiscal que está pendiente desde el punto de vista legal. Esto tiene para mí dos ventajas. En primer lugar minimizo el costo de elección ya que la reforma pendiente surge de un mandato de la Constitución Nacional de 1994 (Sexta Disposición Transitoria: "Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75...serán establecidos "antes de la finalización del año 1996"; el subrayado es mío y no hay error). Aún sin el texto Constitucional de 1994, era una reforma fiscal pendiente ya que en la Ley vigente N° 23548/88 (modificada por leyes, decretos, acuerdos, etc.) se reconocía su transitoriedad (tanto en la denominación de la Ley (Régimen Transitorio de Distribución..."; art. 1) como en la duración prevista (Art. 15: "...regirá desde el 1° de enero de 1988 hasta el 31 de Diciembre de 1989". Se agrega luego una cláusula de prórroga automática ante la inexistencia de un régimen sustitutivo). En segundo lugar, evito el primer juicio de valor que implica seleccionar alguna cuestión (fiscal o no) para reformar. Si algo debe ser reformado es porque desde alguna dimensión (eficiencia, equidad, financiamiento, libertad) no funciona adecuadamente.

Hay una tercera ventaja en la elección y es que he trabajado en este tema desde hace tiempo. Tanto que por ese entonces lucía como una problemática de poco interés académico y también de poca relevancia para la política económica.¹

2. Desde el punto de vista cuantitativo el tema es de primer orden de magnitud. El 58,3% del gasto público consolidado (54 mil millones de pesos en 1994) corresponde a las provincias y Municipalidades; el 66% del gasto público social es realizado por los gobiernos locales; los recursos provinciales de origen nacional (coparticipación y otros) ascienden a casi 15 mil millones (1994), cifra que representa alrededor del 58% del financiamiento de las provincias. La masa coparticipable es un flujo anual equivalente a un tercio del stock de la deuda externa total. Desde el punto cualitativo, el gasto público provincial y municipal, comprende -entre otros- bienes tales como educación, salud, justicia, seguridad y servicios urbanos.

¹ Una idea del tiempo transcurrido puede obtenerse recordando el nacimiento del "Revenue Sharing" en los Estados Unidos. El fundamento de la propuesta de Heller y Pechman (1960) era que en los gobiernos locales existía una tendencia a un nivel de gasto menor que el óptimo. El régimen de coparticipación tenía entonces la finalidad de estimular el gasto de los Estados y las Municipalidades. Además, se compensaba la tendencia a superavit en el gobierno nacional con sus consecuencias negativas sobre el nivel de actividad económica. Como expresa Oates (1994): "All this sounds rather curious now...But things were quite different then". Es curioso también hoy para la Argentina, ya que se pretende reformar el régimen de coparticipación sobre la base de gasto excesivo de las Provincias y Municipalidades. Vale acotar que mi primer contacto con este tema se remonta a la época en que otro panelista, el Dr. Dagnino Pastore era Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires, momento en el que tuve la oportunidad de aprender de sus siempre agudas preguntas. Varios años después analicé estos temas con otro panelista, el Dr. Mario Brodershon, cuando era secretario de Hacienda de la Nación y me convocó para auxiliarlo en el momento de mayor crisis del régimen. La etapa de Brodershon fue muy complicada porque no había vigente un régimen legal al que echar mano, tampoco había plata y además, la mayoría de las provincias estaban en manos de partidos de la oposición. Para un consultor fue una experiencia fascinante.



y estará en un continuo debate. Más aún, hay un claro nexo entre la teoría de las finanzas públicas y la teoría del estado. En un artículo reciente, Musgrave (1996) distingue cuatro variantes de esa relación que corresponden al estado de servicios (y la denominada rama de asignación de las finanzas públicas), estado de bienestar (ramas de distribución y estabilización) y el fracaso del gobierno (en las tres ramas); estas variantes resultan a partir de una perspectiva individualista. La cuarta variante, el estado "comunal", responde a una visión no individualista. Esta importante cuestión no será analizada en este trabajo.

El tema más reciente y menos conocido es que la asignación de una cierta cantidad de recursos públicos entre distintos niveles de gobierno pueden también ser muy importante desde los puntos de vista de eficiencia, equidad, estabilidad y libertad. Y en esta problemática es donde aparece el tema fiscal pendiente al que hice referencia. En primer lugar se identificarán los Temas Fundamentales en las Relaciones Fiscales Intergubernamentales (Sección II), luego se analizarán algunas cuestiones normativas en contextos centralizados y descentralizados (Sección III), algunos hechos sobre el federalismo fiscal en la Argentina (Sección IV), y finalmente, en la Sección V, se plantean algunas de las reformas pendientes en la Argentina.

II. Los Temas Fundamentales en las Relaciones Fiscales Intergubernamentales²

Existen por lo menos cinco temas fundamentales en las relaciones fiscales intergubernamentales.

1. Asignación de funciones o de responsabilidades de gastos.

Es el problema de que nivel de gobierno es responsable de distintas funciones y gastos públicos. La respuesta depende de factores institucionales, de la historia, del nivel de desarrollo del país y de las características de las funciones. No tiene una solución única, y esa solución es cambiante en el tiempo.

2. Asignación de fuentes tributarias.

Es el problema de que nivel de gobierno legisla, administra y utiliza que tipos de fuentes tributarias. Influyen los mismos factores que en la asignación de gastos, aunque no necesariamente en la misma dirección y con la misma intensidad.

3. Desequilibrios fiscales intergubernamentales (verticales) e interjurisdiccionales (horizontales).

Dada la asignación de responsabilidades de gastos (Punto 1) y de fuentes tributarias (Punto 2), y teniendo en cuenta la existencia de distinta necesidad (por ejemplo: por diferencias en los costos de provisión, diferencias en la población a atender, etc.) y capacidad fiscal (bases tributarias) a lo largo del territorio del país, pueden surgir desequilibrios verticales (entre distintos niveles de gobierno: nacional-provincial-municipal) u horizontales (entre gobiernos de un mismo nivel: provincias-municipalidades). Estos desequilibrios son quizá la fuente más importante de tensiones e inestabilidad en las relaciones fiscales intergubernamentales.

4. Financiamiento o cierre de los desequilibrios

El financiamiento se refiere a todos los mecanismos distintos a las fuentes tributarias propias. De esa forma incluye las transferencias desde los niveles superiores de gobierno, en sus distintas formas (condicionados y no condicionados; automáticos y discrecionales, etc.) Comprende también las alternativas para financiar los gastos de capital que sean responsabilidad de cada gobierno. Comprende también la disponibilidad de alternativas para hacer frente a shocks de tipo local.

5. El marco Institucional.

Las relaciones fiscales intergubernamentales contienen elementos estrictamente institucionales. Estos comprenden el grado de autonomía para decidir cuanto gastar y en que gastar; como usar su potencial tributario propio; con que libertad utilizar que transferencias del nivel superior de gobierno; con que libertad decidir endeudarse hasta que nivel, en que forma y para que utilizar esos recursos provenientes del endeudamiento. Dentro del marco institucional están comprendidos algunos pre-requisitos como el de autoridades locales elegidas democráticamente, relación entre los distintos niveles de gobierno (principal-agente o entre principales), etc.

6. Resulta claro que un mal diseño de políticas y de instituciones fiscales en cada uno de estos temas puede tener costos económicos y políticos significativos. Por ejemplo, la centralización de ciertas funciones o gastos puede originar las pérdidas de bienestar identificadas en el "Teorema de la Descentralización" de Oates (1977) que (a diferencia de lo que ocurre con la carga excedente de los

² Musgrave (1959), Oates (1977), Oates (1994), Gandhi (1994) y Bird (1996).



impuestos) serán tanto mayores cuanto más inelásticas las curvas de oferta y demanda por los bienes públicos.³ Pero esas “ganancias de bienestar” -que no se cuantifican en los presupuestos deben confrontarse con eventuales economías de “scope” -que si tienen expresión financiera. O, para el manejo macroeconómico, puede ser conveniente que las provincias y sus municipalidades no se endeuden; pero en la medida en que deben realizar inversiones que duran muchos años (escuelas, hospitales, comisarías, juzgados, etc.), el financiamiento con ahorro corriente de esas inversiones es económicamente ineficiente. Los ejemplos de estos “trade-off” abundan en cada uno de los temas fundamentales antes identificados.

III. La teoría normativa de las finanzas públicas en contextos centralizados y descentralizados

1. La teoría normativa moderna de las finanzas públicas está construida sobre dos pilares fundamentales: la teoría de la imposición óptima (Diamond y Mirrlees (1971)) y la teoría del gasto público óptimo (Samuelson (1954,1955), Atkinson y Stern (1974)). Estas teorías han alcanzado un alto grado de desarrollo y sofisticación y han significado importantes progresos en la comprensión del funcionamiento de las variables fiscales; más aún, luego de un cierto olvido por el auge de la teoría del fracaso del gobierno, se aprecia una revalorización y quizá un resurgimiento (Arnott (1994)). No obstante, esa teoría ha sido de relativamente poca ayuda para el “federalismo fiscal” ya que su desarrollo ha sido formulado en términos de un gobierno centralizado. Y así, frente a la sofisticación y precisión de las teorías de la imposición y gastos públicos centrales óptimos, los “Temas fundamentales de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales” se han manejado, en general, con desarrollos y propuestas ad-hoc y en términos más bien generales (ver, por ejemplo, los “general guidelines for the assignment of revenue instruments to different levels of governments” (Musgrave (1959))). Del lado de la asignación de gastos se encuentran ciertos “general guidelines” de similar grado de generalidad.

2. Sin embargo, recientemente se ha desarrollado una teoría que analiza, en el marco de los modelos de imposición y gastos óptimos, las decisiones fiscales en un gobierno descentralizado. Un esquema simple puede ser de utilidad

N			
P ₁ ciudadanos	P ₂ Ciudadanos	P ₃ ciudadanos	P ₄ ciudadanos

N es el gobierno federal. P_j son las Provincias, en cuyo territorio viven los ciudadanos. Un punto central en el análisis de las decisiones fiscales es que por razones exclusivamente de eficiencia pueden ser necesarias transferencias territoriales de recursos si el objetivo de la recaudación -como en la teoría de la tributación óptima- es minimizar la carga excedente de los impuestos (Dahlby y Wilson (1994)). Estas transferencias están basadas en razones de eficiencia, aún cuando no existan migraciones inducidas fiscalmente (este fundamento para las transferencias, también sobre bases de eficiencia, había sido avanzado por Flatters Henderson y Mieszkowski (1974)). Más aún, si se agregan consideraciones distributivas (por ejemplo, porque el ingreso del agente representativo de cada provincia difiere, la equidad brinda un fundamento adicional para las transferencias intergubernamentales y un concepto similar al de “características distributiva de los bienes” de la teoría de la imposición óptima aparece en escena. Todo esto puede parecer raro ya que en nuestro medio resulta usual considerar que no existen argumentos teóricos para las transferencias territoriales.

³ Ver Porto (1997).

3. Otro punto a tener en cuenta en las decisiones fiscales en un país con múltiples niveles de gobierno es el de las externalidades fiscales interjurisdiccionales (EFI). Estas EFI están presentes cuando las decisiones de impuestos o gastos de un gobierno afectan el bienestar de los ciudadanos de otras jurisdicciones ya sea directamente -alternando las variables que entran en la función de utilidad indirecta- o indirectamente -alternando la recaudación y/o el nivel de gastos de otros niveles de gobierno (estas pueden ser verticales -de Nación a provincias o de provincias a Nación- u horizontales -entre Provincias) (Dahlby (1996)). Ejemplos de externalidades indirectas verticales en la Argentina abundan: la afectación de recursos coparticipables, el avance nacional sobre fuentes tributarias provinciales, la limitación directa de los poderes tributarios provinciales, los “mandatos”, etc.

IV. El Federalismo Fiscal en la Argentina. Algunos hechos.

1. La descentralización fiscal ha implicado un importante (y creciente en el tiempo) desequilibrio vertical entre la Nación (“superavitaria”) y las provincias (“deficitarias”). El desequilibrio vertical resulta de:

(i) creciente descentralización del gasto público (los no relacionados con la defensa y los pagos de transferencias).

(ii) creciente centralización tributaria

2. El desequilibrio vertical Nación-Provincias (N-P) (punto 1) ha generado un financiamiento creciente de los presupuestos provinciales con recursos de jurisdicción nacional (la coparticipación de impuestos es el más importante).

3. Al inicio de los regímenes de coparticipación, dados los fuertes desequilibrios económicos territoriales, existían desequilibrios fiscales horizontales. Esta situación inicial condujo a la utilización de los regímenes de coparticipación de impuestos como instrumentos no solo para cubrir el desequilibrio vertical N - P (punto 2) sino también para lograr un mayor equilibrio horizontal (entre Provincias).

Es interesante señalar que este objetivo de política fue explicitado desde los inicios del régimen y se ha mantenido a lo largo del tiempo.

4. El “proceso de federalismo” ha ido cambiando en el tiempo. De regímenes estructurales (de larga duración) a regímenes sujetos a modificaciones periódicas, con multiplicación de instrumentos del “federalismo coercitivo”.

La etapa de federalismo coercitivo se consolida con la crisis de financiamiento del sector público desde mediados de la década del setenta. Sus pilares han sido la transferencia de servicios sin contrapartida financiera (particularmente en 1980 y 1992), las limitaciones a la utilización del poder tributario provincial y municipal, la tendencia a la unificación de alícuotas aún en aquellos tributos con bases imponibles fijas, el avance del sistema tributario nacional sobre bases imponibles provinciales y municipales, las afectaciones de recursos coparticipables para financiar gastos nacionales, los “mandatos” nacionales de gastar (como la Ley Federal de Educación), etc. A todo esto se agregan los actuales propuestas de coparticipación por sumas fijas, la creación de un fondo de Estabilización (¿quién lo administra?), los intentos de prohibiciones al endeudamiento provincial y municipal. El rasgo central del federalismo coercitivo es que una de las partes viola

las relaciones entre los socios y hace que los derechos de propiedad entre sus socios queden solo ambiguamente definidos. Esto no es un problema menor. No es raro encontrar en la Argentina críticas al régimen de coparticipación por el problema de “recursos comunes” (que no es un rasgo intrínseco del régimen) y avanzar propuestas tendientes a que los derechos de propiedad queden indefinidos (por ejemplo: sumas fijas, mandatos, afectaciones de recursos, avances sobre fuentes tributarias provinciales, etc.).

La definición de los derechos de propiedad también afectan la percepción de las variables fiscales por parte de los políticos y los ciudadanos. Tanto los ciudadanos como los políticos son más cuidadosos si gastan fondos que ellos mismos deben aportar -para los primeros porque le restan pesos para otros fines; para los segundos la resta es de votos. La tentación de gastar el dinero de otros vale tanto para las provincias (esto es ampliamente reconocido) como para la nación (esto queda más oculto; sin embargo, están los hechos antes mencionados -mandatos, afectaciones de la coparticipación, sumas fijas, etc.).

V. Las Reformas Pendientes

1. El Régimen de Coparticipación de Impuestos es el resultado de la asignación de gastos y de Fuentes Tributarias.

En los dos frentes (en alguna medida, previos al régimen de coparticipación) hay cuestiones pendientes. Solo mencionaré algunas. Del lado del gasto, se encuentran aquellos de carácter local que realiza el Gobierno Nacional en la Capital Federal y que en otras Jurisdicciones está a cargo de los Gobiernos Provinciales (justicia, seguridad). En la MCBA hay además un caso claro de externalidades fiscales interjurisdiccionales horizontales, tanto directas como indirectas, que deben ser tenidas en cuenta (fundamentalmente con la Provincia de Buenos Aires). Del lado tributario hay dos reformas: una eliminar los avances nacionales sobre fuentes provinciales (potenciales o ya vigentes); otra avanzar en la descentralización tributaria.

2. Definir claramente las “derechos de propiedad” de los recursos tributarios. Esta es una cuestión fundamental. Cada nivel de gobierno debe tener “sus” recursos y ser responsable de sus políticas. Si esos derechos están definidos ambiguamente, la “accountability” colapsa. Los políticos y los ciudadanos terminan con la impresión de que el dinero es de otros. Si los derechos de propiedad están bien definidos y si se suministra buena información (por ejemplo No que la nación “le giró” a las Provincias X en pesos de coparticipación, sino que las Provincias “recaudaran” sus pesos de IVA, ganancias, etc.), los mecanismos de la democracia terminarán premiando a los eficientes y castigando a los ineficientes. Hay ejemplos en la Provincias y también en las Municipalidades. El mecanismo democrático es mucho mejor que el de Balcarce 50 y/o Hipólito Yrigoyen 250.

3. El Régimen de Coparticipación debe volver a ser un régimen estructural. Una vez definido debe tener vigencia por un período largo (por ejemplo 10 años) y asumir todos los “socios” el compromiso de no modificarlo. Una modificación genera luego modificaciones posteriores. Acá es fundamental limitar rigidamente la alternativa abierta por el Art. 75 inc. 3 sobre las Afectaciones de Recursos. La tentación nacional de pagar sus políticas con la plata de otros es vieja, y si no se la limita seguirá vigente.

4. Si las distribuciones del punto 1 no cambian una vez que hayan sido acordados -excepto por variaciones de población, ingresos per capita, decisiones de las jurisdicciones responsables,- y si se

cumplen con las condiciones de los puntos 2 y 3, cada gobierno enfrentará los costos y beneficios de sus políticas y las Provincias deberán enfrentar sus ciclos locales, sus necesidades de financiamiento de las inversiones, etc.

5. Hay circunstancias que son responsabilidad nacional y que solo el Gobierno nacional puede enfrentar. Para eso existe el Presupuesto Nacional. Tendrá que existir también un Fondo para Emergencias, cuya propiedad y administración sean responsabilidad nacional.

Referencias

- A. Porto (1997): "Una Medida de la Carga Excesiva de la Provisión de Bienes Públicos", Boletín de Economía, La Plata.
- D. Artana y R. López Murphy (1995): "Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica", en A. Porto (ed.): Finanzas Públicas y Economía Espacial, UNLP, La Plata.
- P. A. Samuelson (1954): "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, November.
- R. Arnott (1994): "Reflections on Optimal Tax Theory", en J. M. Quigley y Smolensky (eds. 1994): Modern Public Finance, Harvard University Press.
- P. A. Samuelson (1955): "Exposición Diagramática de una teoría del gasto público", en Boletín de Economía (1973) Microeconomía, Ed. Interamericana, México.
- A. B. Atkinson y N. Stern (1974): "Pigou, Taxation and Public Goods", Review of Economic Studies, Vol. 41.
- UNLP (1993): El Orden Económico Constitucional y el Federalismo Fiscal, La Plata.
- B. Dahlby (1996): "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants", International Tax and Public Finance, Vol.3, N° 3.
- Departamento de Economía (UNLP. 1996): Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, La Plata, Trabajos de Bird, Porto, Sanguinetti y Porto.
- P. Diamond and J. Mirrlees (1971): "Optimal Taxation and Public Production: I and II", American Economic Review, Vol. 61.
- V. P. Gandhi (1994): "Intergovernmental Fiscal Relations and Economic Performance", en J. Roy (ed.): Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization, The World Bank, Washington.
- R. A. Musgrave (1959): The Theory of Public Finance: A study in Public Economics, Mc Graw-Hill.
- R. A. Musgrave (1996): "The Role of the State in Fiscal Theory", International Tax and Public Finance, Vol. 3, N° 3.
- W. E. Oates (1977): Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- W. E. Oates (1994): "Federalism and Government Finance" en J. M. Quigley y R. Smolensky (eds, 1994).

A. Porto (1997): "Una Medida de la Carga Excedente de la Provisión de Bienes Públicos", a aparecer en Económica, La Plata.

P. A. Samuelson (1954): "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, November.

P. A. Samuelson (1955): "Exposición Diagramática de una teoría del gasto público", en Breit y

Hochman (1973): Microeconomía, Ed. Interamericana, México.

UNLP (1993): El Orden económico Constitucional. El Federalismo Fiscal, La Plata.

4. Ponencia presentada en la mesa redonda sobre coparticipación federal de impuestos: Tercer Seminario Internacional de Federalismo Fiscal y Finanzas Federales, 1998.

Económica, La Plata, Vol. XLIV, N° 3, Año 1998

PONENCIA PRESENTADA EN LA MESA REDONDA SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

DR. ALBERTO PORTO*

I. Una primera pregunta que surge al encarar nuevamente este tema es la de porque tanta discusión durante tanto tiempo sin encontrar una solución. La pregunta es intrigante ya que mientras tanto pudieron realizarse importantes transformaciones estructurales en otras áreas, tales como apertura de la economía, la privatización de empresas públicas y la convertibilidad. Una respuesta (solo una y parcial) puede ser que el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales es más complejo, sabemos menos y las respuestas son menos claras. Por ejemplo, frente a la clara exposición teórica de las ganancias del libre comercio y de la estabilidad, lo que se puede decir de la descentralización fiscal en relación con la eficiencia, la equidad y la estabilidad macroeconómica aparece como más borroso. Las citas del Cuadro I -que podrían multiplicarse- son un claro ejemplo.

II. No obstante lo anterior, cabe reconocer que en la Argentina, las relaciones fiscales intergubernamentales funcionaron mejor en otros momentos. El factor que desencadenó la crisis a la que todavía no se le encontró solución fue la alta inestabilidad del régimen que se originó en políticas nacionales. Desde principios de los 70 hasta la caducidad del régimen a fines de 1984 (luego restablecido en forma precaria a partir de 1988) el gobierno instrumentó políticas que afectaron la restricción financiera de los gobiernos provinciales y que llevaron a que el propio gobierno nacional tuviera que recurrir masivamente a los ATN (Aportes del Tesoro Nacional. Art. 67 inc. 8 de la Constitución de 1853/60). El Cuadro II muestra la magnitud de los ATN como consecuencia de equiparaciones salariales dispuestas unilateralmente por el gobierno nacional a comienzos de los 70; de la eliminación del impuesto sobre las Actividades Lucrativas (Ingresos Brutos) en 1975 y su reimplantación en 1976; la transferencia de servicios y la precoparticipación para seguridad social nacional

* UNLP.

a fines de los 70-comienzo de los 80. Como los ATN son discrecionales -en monto total y en distribución entre provincias- se generó un claro problema de incentivos de las provincias hacia la irresponsabilidad fiscal. Esas conductas eran premiadas con ATN en tanto las fiscalmente responsables eran castigadas aportando para esos pagos.

III. ¿Cómo encarar la búsqueda de una solución? 1. Aclarar responsabilidades. ¿Quién ha sido responsable de que? No es una cuestión menor ya que -como en todas las cuestiones humanas- los modos de expresión y el discurso tienen influencia sobre el pensamiento y la conducta. Y parece que el discurso usual sobre estos temas no ha reflejado la verdad. 2. Respetar el espíritu de la Constitución Nacional: democracia y descentralización fiscal, con reglas claras.

IV. Lineamientos Generales. 1. Es un régimen estructural. Deben definirse claramente los derechos de propiedad de los recursos coparticipables para un periodo largo (p.ej. 10 años); 2. Si es necesaria una transición debe quedar fijada rígidamente en la Ley; 3. Deben cerrarse todos los mecanismos que permiten oscurecer el régimen y/o generar inestabilidad. Asumir el compromiso de no utilizar la afectación de recursos (art. 75 inc. 3 de la Constitución de 1994) es un paso fundamental; 4. Fijadas las reglas de los puntos 1. y 2. y asumido el compromiso del punto 3. debe quedar en claro que cada nivel de gobierno fija sus políticas y es responsable por ellas -financiera y políticamente; o sea, "no salvatajes" en ninguna dirección; 5. En el régimen solo puede haber dos socios primarios: la Nación por una lado y el conjunto de Provincias (y la ciudad de Buenos Aires) por el otro. Ninguna preparticipación (ni para seguridad social ni para deuda pública) ya que la apertura de esta vía es el tránsito hacia la futura desarticulación del régimen. Es cierto que hay que financiar el sistema jubilatorio y los pagos de la deuda, pero es también cierto que hay que financiar la seguridad interior, la justicia ordinaria, la educación y la salud; 6. Mayor autonomía provincial. No avanzar sobre los poderes tributarios provinciales, no introducir mandatos, etc.

V. Las relaciones fiscales intergubernamentales pueden desenvolverse satisfactoriamente, sin limitar el funcionamiento del sistema democrático y sin recurrir al centralismo fiscal, si se basan en reglas del juego claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables.



Cuadro 1

“El Sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y la pequeñez de las naciones”.

Alexis de Tocqueville: Democracy in America.

“La Forma Optima de Gobierno: Un Sistema Federal”.

W. E. Oates: Federalismo Fiscal.

“Decentralization Can Jeopardize Stability”.

“Decentralization Can Undermine Efficiency”.

“Decentralization Can ... be the mother of segregation”.

“...corruption is more widespread at the local than at national level...”.

Remy Prud'homme: The Dangers of Decentralization.

“... and it does seem enough to call for a revision in the conventional wisdom that stabilization should not be a state responsibility”.

E. M. Gramlich: Federalism and Federal Deficit Reduction.

“Properly applied, the conventional theory of decentralization can help improve the enactment and execution of government policy”.

“It takes a great deal of production efficiency, which Prud'homme says is an advantage of centralization, to offset a central government choice to waste resources on activities that are harmful to the populace” (military, palaces or anything else of low priority to the populace)

Ch. E. Mc Lure Jr (Comentario sobre Prud'homme).

“I find it quite appropriate that subnational governments should participate in redistribution, as they do in practice;...Some participation by subnational governments in stabilization policy is also sensible. Finally, the case for decentralization is fundamentally based on efficiency considerations...”.

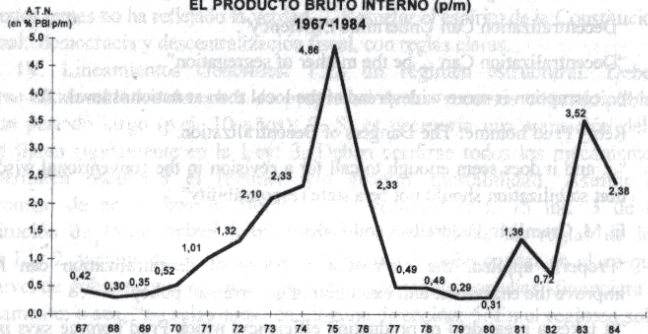
D. O. Sewell (Comentario sobre Prud'homme).

"... on the assumption that people should get what they want -rather than someone else wants them to want... decentralization is in principle a plus, not a minus".

"Nonetheless, decentralization is still a good idea".

Bird y Rodriguez: Decentralization and Poverty Alleviation.

GRAFICO N° 1
APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL EN RELACION CON
EL PRODUCTO BRUTO INTERNO (p/m)



- ATN como % del PBI p/m (ambas en valores corrientes). Datos del PBI p/m: BCRA y Secretaría de Hacienda; para 1967-1969 se empalmó la última serie publicada por el BCRA con la nueva serie, respetando las variaciones anuales de la serie vieja.

Fuente: A. Porto (1987): "El Papel de los Aportes del Tesoro Nacional en las Finanzas Provinciales", Revista de la ASAP N° 18, Buenos Aires.



5. Antecedentes y lineamientos para la ley de coparticipación federal de impuestos: Seminario Internacional sobre Coparticipación de Impuestos, Noviembre de 2003

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS. NOVIEMBRE 2003.

ANTECEDENTES Y LINEAMIENTOS PARA LA LEY DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.

Dr. Alberto Porto
Universidad Nacional de La Plata

I. ANTECEDENTES

1. Gobernador Dávila (carta al Rey de España, hace casi cuatro siglos, en 1638): *"no hay cosa tan deseada en aquel puerto (Buenos Aires) que quebrantar las órdenes y cédulas reales"*.
2. J.B.Alberdi (El Sistema Económico y Rentístico, hace casi un siglo y medio, en 1854): *"Después de los cambios en la religión y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en la que hay siempre un peligro de ruina (...) Siendo menos sensible al contribuyente el pago de la contribución a que está acostumbrado, precisamente a causa de esa costumbre, en materia de impuestos, conviene conservar todo lo conservable (...) A este fin importa tener presente el sistema de contribuciones que nuestro pueblo argentino acostumbró pagar bajo su antiguo régimen español (...) La reforma del antiguo sistema rentístico fue acometida de un modo irreflexivo y brusco. El entusiasmo tomó el lugar de la reflexión de Estado, más o menos como sucede hasta hoy en día en Buenos Aires"*.
3. COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS EN LA ARGENTINA. Desde fines de los setenta comparte los dos MALES. No se cumplen las Leyes. El entusiasmo y los comportamientos estratégicos inducidos por la inestabilidad han reemplazado a la reflexión de Estado.

II. INESTABILIDAD LEGISLATIVA

1. Primer período de la CFI.

Ley 12.139 Impuestos Internos. Rigió por 20 años sin modificaciones Leyes de Impuestos a los Réditos y a las Ventas. Un solo cambio en 10 años (por el gobierno de facto en 1943; el Congreso revirtió la situación en 1946).

.....

2. Último período de la CFI: 1991-2001. Se computan 16 modificaciones de importancia, más varias menores.

III. ¿DEBE EXISTIR LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS?

1. ¿EXISTEN LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN CASI TODOS LOS PAISES O SON UN "CURIOSUM" DE LA ARGENTINA?

EXISTEN

2. ¿SE JUSTIFICAN POR RAZONES DE EFICIENCIA?
- SI**
- distribuciones primaria (entre la Nación y el conjunto de Provincias) y secundaria (entre las Provincias). La regulación debe ser con un i) distribución eficiente del gasto público por niveles de gobierno, para los ii) distribución eficiente de los impuestos por niveles de gobierno, por el iii) NO CORRESPONDENCIA, en general, entre (a) y (b) y la necesidad de transferencias intergubernamentales para compensar el desbalance vertical.

3. ¿SE JUSTIFICAN POR RAZONES DE EQUIDAD?

SI

La distribución entre los gobiernos provinciales debe hacerse en base Marco de referencia: solución de un gobierno unitario que automáticamente redistribuye entre regiones.

4. ¿Es la responsable de las catástrofes macroeconómicas?

9 La responsabilidad provincial en el déficit fiscal fue del 38% en 1961-1987 y de algo más de un tercio en 1992-2001.

La responsabilidad provincial en la deuda pública total fue de menos del 20% en 1991-2001.

IV. ¿CÓMO INSTRUMENTAR EL NUEVO REGIMEN?

1. Se trata de un régimen estructural, que debe quedar al margen de la discusión diaria de la política fiscal. El tipo de servicios prestado por las provincias y las municipalidades indica que su financiamiento debe ser estable y sólo modificarse según las cambiantes condiciones de la oferta y la demanda de esos bienes.



2. Las transferencias deben diseñarse hacia el futuro, partiendo de la situación actual.
3. Debe tenerse en cuenta la realidad política. Y la distribución de las transferencias forma parte de esa realidad.
4. Es crucial el diseño del sistema de transferencias. Los resultados que se obtengan dependerán de los incentivos que se creen para el gobierno nacional y para los gobiernos locales. Los dos niveles de gobierno deben enfrentar restricciones presupuestarias fuertes.
5. Para que el régimen genere incentivos adecuados debe basarse en reglas claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables. El mejor camino es adoptar una regla simple y clara para las distribuciones primaria (entre la Nación y el conjunto de Provincias) y secundaria (entre las Provincias). La regulación debe ser con un método similar al celebrado método RPI – X de Littlechild para los servicios públicos. El régimen debe ser no manipulable, ni por el gobierno central ni por los gobiernos provinciales.
6. La suma correspondiente a cada nivel de gobierno (distribución primaria) debe ser un porcentaje de todos los impuestos nacionales, excluidos los impuestos que gravan el comercio exterior y los que gravan los salarios.
7. La distribución entre los gobiernos provinciales debe hacerse en base a porcentajes.
8. Cada nivel de gobierno debe hacer frente a “su” ciclo económico con políticas propias.
9. Si bien existe interrelación entre todos los temas fiscales y más en general en los de toda la política económica, los problemas deben tratarse y resolverse de a uno por vez.
10. El Congreso Nacional debería asumir la responsabilidad de sancionar esta Ley y no introducirle modificaciones de ningún tipo por el período de vigencia. Este Congreso responsable, debería contar con el apoyo técnico del Organismo Fiscal Federal (OFF). El OFF no debería tener más que esas funciones técnicas para que sea viable políticamente y para que las decisiones fiscales sean democráticas. Esto es esencial para un federalismo democrático, no centralizador.
11. El Congreso Nacional debería comprometerse a no establecer asignaciones específicas (art. 75 inc. 3 de la Constitución) y derogar todas las existentes. Fijadas las distribuciones primaria y secundaria,

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE COPARTICIPACION
FEDERAL DE IMPUESTOS. NOVIEMBRE 2003.**

**ANTECEDENTES Y LINEAMIENTOS PARA LA LEY DE
COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.**

Dr. Alberto Porto
Universidad Nacional de La Plata

I. ANTECEDENTES

1. Gobernador Dávila (carta al Rey de España, hace casi cuatro siglos, en 1638): *"no hay cosa tan deseada en aquel puerto (Buenos Aires) que quebrantar las órdenes y cédulas reales"*.
2. J.B. Alberdi (El Sistema Económico y Rentístico, hace casi un siglo y medio, en 1854): *"Después de los cambios en la religión y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en la que hay siempre un peligro de ruina (...) Siendo menos sensible al contribuyente el pago de la contribución a que está acostumbrado, precisamente a causa de esa costumbre, en materia de impuestos, conviene conservar todo lo conservable (...) A este fin importa tener presente el sistema de contribuciones que nuestro pueblo argentino acostumbró pagar bajo su antiguo régimen español (...) La reforma del antiguo sistema rentístico fue acometida de un modo irreflexivo y brusco. El entusiasmo tomó el lugar de la reflexión de Estado, más o menos como sucede hasta hoy en día en Buenos Aires"*.
3. COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS EN LA ARGENTINA. Desde fines de los setenta comparte los dos MALES. No se cumplen las Leyes. El entusiasmo y los comportamientos estratégicos inducidos por la inestabilidad han reemplazado a la reflexión de Estado.

II. INESTABILIDAD LEGISLATIVA

1. Primer período de la CFI.

Ley 12.139 Impuestos Internos. Rigió por 20 años sin modificaciones Leyes de Impuestos a los Réditos y a las Ventas. Un solo cambio en 10 años (por el gobierno de facto en 1943; el Congreso revirtió la situación en 1946).

.....



VII. Un nuevo rol para el Gobierno Nacional³³

El Gobierno Nacional debe asumir el rol de proponer reformas tributarias y en el gasto público tendientes a mejorar el funcionamiento del sector público y de la economía general. Los Pactos o Acuerdos Fiscales entre la Nación y las Provincias deben dejar de ocuparse de cuestiones financieras –que quedan reguladas rígidamente por la Ley de Coparticipación– y centrarse en incorporar, crear y transferir tecnología para el buen funcionamiento de los servicios y el mejoramiento de la recaudación de impuestos (administración general, administración tributaria, servicios educativos y de salud, servicios de seguridad y justicia, etc). Debe también estudiar, proponer y consensuar las reformas tributarias que tiendan a mejorar la productividad y competitividad de la economía, asegurando el financiamiento del gobierno. Estos temas deberían encararse sin crear nuevos organismos ni unidades ejecutoras, sino aprovechando la capacidad instalada y el nuevo Organismo Fiscal Federal. Las Universidades deberían tener a su cargo todo el aporte científico y tecnológico necesario para diseñar y evaluar políticas públicas en las distintas áreas.

Alberto Porto
UNLP
Noviembre de 2003.

III. EJERCICIOS

Ejercicio 1: Tamaño del gasto público y financiamiento con impuestos sobre bienes

$\eta_i = (1 + \theta_i)^{-1}$ La función de utilidad del consumidor representativo de una comunidad es

$$U = r - \frac{x_1^{-\theta_1}}{\theta_1} - \frac{x_2^{-\theta_2}}{\theta_2} + \ln z$$

donde r , x_1 y x_2 son bienes privados y z es un bien público, cuyo precio es igual a uno. La elasticidad-precio de la demanda –definida positiva– es igual a θ_i con $\theta_i > 1$. Los precios sin impuestos son p_i que se suponen iguales a la unidad. Los precios con impuestos son $q_i = 1 + t_i$ donde t_i son los impuestos por unidad de los bienes.

La restricción presupuestaria del consumidor es

$$\bar{r} = r + q_1 x_1 + q_2 x_2$$

Se supone que \bar{r} es suficientemente grande como para que el consumidor pueda adquirir los tres bienes.

1. Hallar las funciones de demanda por los bienes r , x_1 y x_2 , suponiendo z dado.
2. Hallar la función de utilidad indirecta.
3. Hallar las alícuotas y el nivel de gasto público si se trata de un gobierno benevolente que maximiza la función de utilidad indirecta del individuo representativo, sujeto a la restricción presupuestaria pública.

Referencia: Wildasin (1987).

Respuestas:

1.

$$x_1 = q_1 \left(\frac{-1}{1+\theta_1} \right)$$

$$x_2 = q_2 \left(\frac{-1}{1+\theta_2} \right)$$

$$r = \bar{r} - q_1 \left(\frac{\theta_1}{1+\theta_1} \right) - q_2 \left(\frac{\theta_2}{1+\theta_2} \right)$$

2.

$$V = \bar{r} - \frac{1+\theta_1}{\theta_1} q_1 \left(\frac{\theta_1}{1+\theta_1} \right) - \frac{1+\theta_2}{\theta_2} q_2 \left(\frac{\theta_2}{1+\theta_2} \right) + \ln z$$

3.

$$\tau_1 = \frac{t_1}{q_1} = \frac{u-1}{u} \cdot \frac{1}{\eta_1}$$

$$\tau_2 = \frac{t_2}{q_2} = \frac{u-1}{u} \cdot \frac{1}{\eta_2}$$

$$z = \frac{1}{u}$$

siendo u el costo marginal de los fondos públicos.

Ejercicio 2: Financiamiento centralizado y descentralizado y minimización de la carga excedente

Un país tiene dos regiones (1,2). Las funciones de demanda por el bien gravable son

$$x_1 = 50 - q_1$$

$$x_2 = 100 - q_2$$

x son las cantidades y q los precios al consumidor.

El costo marginal de producir el bien es el mismo en las dos regiones ($C'1 = C'2 = 2$). El mercado del bien es competitivo.

El gobierno central manda que cada región gaste 20 pesos en un bien público G y lo financie con impuestos sobre cada unidad del bien x vendido en la región.

Comparar los efectos sobre la eficiencia económica (minimización de la carga excedente) de la financiación descentralizada (cada región se autofinancia) versus la centralizada (el gobierno nacional recauda 40 pesos y transfiere 20 a cada región). Comparar alcuotas, excedentes, costo marginal de los fondos públicos y transferencia regional si la hubiera.

Respuestas:

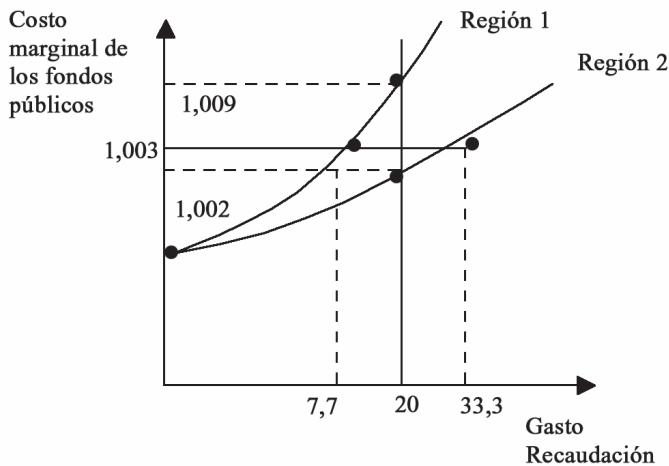
1. Financiamiento descentralizado

		<u>Niveles de Bienestar</u>
$t_1 = 0,42035$	$t_2 = 0,205$	$W_1 = 1.152$
$q_1 = 2,42035$	$q_2 = 2,205$	$W_2 = 4.821,98$
$\tau_1 = 0,173673$	$\tau_2 = 0,092971$	$W_1 + W_2 = 5.973,98$
$x_1 = 47,57965$	$x_2 = 97,795$	
$R_1 = 20 (=t_1 \cdot x_1)$	$R_2 = 20 (=t_2 \cdot x_2)$	

2. Financiamiento centralizado

		<u>Niveles de Bienestar</u>
$t_1 = 0,1625$	$t_2 = 0,3302$	$W_1 = 1.152,33 (\uparrow)$
$q_1 = 2,1625$	$q_2 = 2,3302$	$W_2 = 4.821,95 (\downarrow)$
$\tau_1 = 0,0751445$	$\tau_2 = 0,1417045$	$W_1 + W_2 = 5.974,28 (\uparrow)$
$x_1 = 47,8375$	$x_2 = 97,6698$	
$R_1 = 7,7$	$R_2 = 33,3$	

3. Representación Gráfica



Ejercicio 3: Exportación de impuestos y tamaño del gasto público I

Una de las condiciones requeridas para el buen funcionamiento de la descentralización fiscal es que no exista exportación de impuestos entre las jurisdicciones.

Analizar como se modifica la política fiscal de una jurisdicción que debe financiar un nivel dado de gasto público local (G_0), con impuestos sobre n bienes. Suponer que $q_i = p_i + t_i$ donde p_i es el precio al productor (constante), t_i es el impuesto y q_i el precio al consumidor ($i = 1, 2, \dots, n$). Los n bienes son consumidos por los residentes en la proporción θ_{ir} . El resto se exporta a otras jurisdicciones. Suponer demandas y costos independientes y efectos ingreso nulos.

1. calcular las alícuotas $\tau_i = \frac{t_i}{q_i}$ para cada bien. ¿Cómo influye la exportación de impuestos?
2. ¿Puede existir algún caso en el que no se graven los bienes exportables y toda la recaudación se obtenga de los bienes consumidos en su totalidad por los residentes?
3. Suponer que todos los bienes son exportables en la misma proporción y que G es endógeno. ¿Cuál es el efecto sobre el tamaño del gasto público, comparado con la situación en la que no existe exportación de impuestos?

Respuestas:

1.

$$\frac{\partial \tau_i}{\partial \theta_{ir}} < 0 ;$$

2. Si el bien i es un bien doméstico y los otros j bienes son exportables, toda la recaudación se obtiene gravando el bien i si

donde m es el costo marginal de los fondos públicos, λ es la utilidad marginal del ingreso de los consumidores, y η es la elasticidad precio de la demanda.

3. Como el costo marginal de los fondos públicos es más bajo, el gasto público será mayor.

Ejercicio 4: Exportación de impuestos y tamaño del gasto público II

La función de utilidad del ciudadano representativo de una provincia es

$$U = r - \frac{x_2^{-\theta_2}}{\theta_2} + \ln z$$

donde r y x_2 son bienes privados y z es un bien público local. $\theta_2 > 1$ representa la elasticidad-precio de la demanda η_2 siendo $\eta_2 = (1 + \theta_2)^{-1}$

El consumidor compra \bar{x}_1 de un bien x_1 ; esa cantidad es totalmente inelástica a precios e ingreso.

La restricción presupuestaria del consumidor es

$$\bar{r} = r + q_1 x_1 + q_2 x_2$$

donde \bar{r} es la cantidad inicial del bien numerario y (q_1, q_2) son los precios, incluido impuestos ($q_i = p_i + t_i$) donde $p_i = 1$ y t_i son los impuestos por unidad de x_1 y x_2).

1. Resolver el problema del consumidor suponiendo z dado. Hallar las funciones de demanda por los bienes r y x_2 y la función indirecta de utilidad.

2. Suponer que el gobierno local elige z y las alícuotas (t_1, t_2) de modo de maximizar la función indirecta de utilidad, sujeto a restricción presupuestaria. Suponer $p_z=1$ y considerar los dos casos siguientes:

2.a. El bien x_2 se consume solo dentro de la jurisdicción.

2.b. El bien x_2 se consume internamente y se exporta a otras jurisdicciones. Las funciones de demanda son iguales para el consumo interno (x_{2d}) y para el realizado en otras jurisdicciones (x_{2e}). Además se supone que

$$\text{o sea, } x_{2t} = (1 + \alpha)x_{2d} \quad \text{donde } x_{2t} \text{ es la cantidad}$$

total vendida.

2.c. Comparar los resultados

$\alpha = \frac{x_{2e}}{x_{2d}}$ 3. Suponer $\theta_2 = 2$, $\bar{r} = 10$, $p_z = p_1 = p_2 = 1$; $\bar{x}_1 = 4$, Hallar las soluciones para α igual a 0,1 y, alternativamente, igual a 0,2 y comparar.

Referencia: Wildasin (1987).

Respuestas:

1.

$$x_2 = q_2 \left(\frac{-1}{1+\theta_2} \right) ; \quad r = \bar{r} - q_1 \cdot \bar{x}_1 - q_2 \left(\frac{\theta_2}{1+\theta_2} \right)$$

$$V = \bar{r} - q_1 \cdot \bar{x}_1 - \frac{(1+\theta_2)}{\theta_2} q_2 \frac{\theta_2}{1+\theta_2} + \ln z$$

2.

a-

$$; t_1 = \frac{z_1}{\bar{x}_1} ; t_2 = 0$$

b-

$$z = 1 ; t_2 = \frac{\alpha \cdot (1 + \theta_2)}{(1 - \alpha \theta_2)} ; t_1 = \frac{1 - t_2 \cdot x_2}{\bar{x}_1}$$

3.

a-

$$\alpha = 0,1 ; ; ; q_2 = 1,375 ; x_{2t} = 0,9892 ;$$

$$t_2 \cdot x_{2t} = 0,37095 ; t_1 = 0,15726$$

b-

$$\alpha = 0,2 ; ; ; q_2 = 2 ; x_{2t} = 0,9524 ;$$

$$t_2 \cdot x_{2t} = 0,9524 ; t_1 = 0,0119$$

-La cantidad exportada sólo modifica el «mix» de financiamiento, pero no el nivel de gasto público.

-El nivel del gasto público no cambia pese a la exportación de impuestos, porque los efectos ingreso son nulos y el costo marginal de los fondos públicos no se modifica (en el margen sigue siendo igual a uno).

Ejercicio 5: Financiamiento óptimo de los gobiernos locales en un modelo con movilidad del capital

Existen gobiernos locales que compiten por capital. La función de producción, que se supone homogénea de grado uno, es $Q = F(K, L)$. L es un factor no móvil. Los gobiernos locales son receptores de precios en todos los mercados. r es la tasa de interés en el mercado nacional. Los factores son remunerados según productividades marginales. Los trabajadores disponen, además del ingreso laboral, un ingreso no laboral exógeno de y pesos. Los consumidores gastan todo su ingreso en un bien privado (c es el consumo per cápita) y en pago de impuesto (h pesos) al gobierno local. El gobierno local provee un bien público G que compra al precio Pg ; lo financia con el impuesto de h pesos por persona y una transferencia per cápita del gobierno nacional de d pesos.

1. Hallar las condiciones de primer orden para el máximo de $U(c, G)$.
2. Repetir suponiendo que la transferencia del gobierno nacional es igual a $\alpha.Pg.G$
3. Suponer ahora que no existen transferencias y que solo se puede gravar el capital que es móvil. El gobierno local ha decidido proveer una cantidad positiva de G .

Referencias: Oates y Schwab (1988); Porto (2002, Cap. XII).

Ejercicio 6: Distribución eficiente de la población entre dos regiones

Suponer dos regiones con las funciones de producción

$$Q_j = f(L_j, S_j) \quad j = 1, 2$$

L_j es móvil y $L_1 + L_2 = L$. S_j es un factor fijo (tierra); se supone $S_1 > S_2$ y que la renta de la tierra, que se distribuye en forma per capita a los trabajadores de la región (principio de residencia), es mayor en 1 que en 2.

1. Hallar la condición para la distribución eficiente (maximiza $Q1 + Q2$) de la población;
2. Hallar la condición de equilibrio cuando los trabajadores migran hasta igualar utilidades.

Referencias: Hartwick (1980); Porto (2002, Cap. XV).

Ejercicio 7: Distribución eficiente de la población entre dos regiones cuando existe un bien público local

En un modelo con dos gobiernos locales (1,2), las condiciones de canasta eficiente de bienes y de distribución eficiente de una población de tamaño dado vienen dadas por:

$$L_1 \cdot \left(\frac{U_g}{U_c} \right) = P_g$$

$$L_2 \cdot \left(\frac{U_g}{U_c} \right) = P_g$$

$$(F_{L1} - c_1) + (F_{L2} - c_2) = 0$$

Se supone la utilidad es la misma en las dos regiones dada la movilidad de la población, que P_g es el mismo en las dos regiones, y que L_1, L_2 ($L_1 + L_2 = L$) es la cantidad de habitantes en cada región. F_L es la productividad marginal del trabajo y c es el consumo per cápita del bien privado.

1. Interpretar las condiciones
2. ¿bajo que condiciones se cumplen si hay movilidad perfecta de las personas?

Referencias: Flatters, Henderson y Mieszkowski (1974); Porto (2002, Cap. XV).

Ejercicio 8: El comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales como dilema del prisionero

Según el primer teorema de economía del bienestar, bajo ciertas condiciones, el equilibrio competitivo es Pareto eficiente. La eficiencia se define como un *estado* en el que es imposible aumentar la utilidad de una persona sin disminuir la de alguna (s) otra (s). El «teorema de la mano invisible» supone la existencia de un sistema de elección colectiva para la provisión de bienes públicos –definición de los derechos de propiedad y reglas para garantizar el cumplimiento de los contratos–. Sin esos bienes públicos los individuos vivirán en el «estado de naturaleza» y tendrán incentivos para utilizar otras formas de conseguir bienes, por ejemplo el robo. Cada individuo seguirá esa estrategia con independencia de la estrategia elegida por el otro. La matriz de pagos de la tabla 1 ilustra el caso de dos individuos, A y B, con las estrategias de robar (R) y no robar (NR).¹¹¹

Tabla 1. El robo como dilema del prisionero.

A \ B	NR	R
NR	(10,9)	(7,11)
R	(12,6)	(8,8)

En la Tabla, los niveles de utilidad de A preceden a los de B. Los dos individuos están mejor cuando ambos adoptan las estrategias (NR,NR). Sin embargo, cualquiera sea la estrategia del otro, R siempre será elegida tanto por A como por B. Los dos individuos terminan en situación peor –utilidades (8,8), que corresponden a la «distribución de naturaleza»– que si se proveyeran los bienes públicos –utilidades (10,9)–, que corresponde a la distribución eficiente.

Como se trata de bienes públicos, la ausencia de exclusión impide aplicar el sistema de precios. Para su financiamiento se debe recurrir al

¹¹¹ Ejemplo tomado de Mueller (1989).

cobro compulsivo, para evitar comportamientos de «free-rider». La matriz de pagos de la tabla 2 ilustra el caso de un individuo M que obtiene 5 unidades de utilidad (medida en pesos) de la provisión del bien público y debe pagar un peso de impuestos.¹¹²

Tabla 2. El pago de impuestos como dilema del prisionero

		Otros contribuyentes	
		Contribuyen El bien se provee	No contribuyen El bien no se provee
Estrategias del contribuyente M	Contribuye	5-1=4	-1
	No contribuye	5	0

Cualquiera sea la estrategia de los otros contribuyentes, siempre resulta más conveniente para M no contribuir. Lo mismo sucede para los otros contribuyentes. Esta es la razón por la que los bienes públicos se financian en forma compulsiva con impuestos.

Los casos anteriores son ejemplos del dilema del prisionero aplicados a la provisión y el financiamiento de los bienes públicos. El mismo dilema aparece en el comportamiento de los gobiernos subnacionales cuando parte de sus gastos se financian con transferencias intergubernamentales. Supóngase que en la tabla 1, NR es la estrategia de comportamiento fiscal prudente de un gobierno subnacional y R la de comportamiento fiscal imprudente. Cada jurisdicción sabe que si se comporta en forma imprudente, aumentando gastos y/o disminuyendo sus impuestos propios, puede obtener del gobierno central una transferencia que se financia con impuestos recaudados en todo el territorio. De esa forma se beneficia de la estrategia R. Pero como todas las jurisdicciones tiene el mismo incentivo, las dos elegirán la estrategia R y finalizarán en peor situación –utilidades (8,8)–, que con la estrategia NR –utilidades (10,9)–.

¹¹² Ejemplo tomado de Cullis y Jones (1987).

- (i) Analizar las condiciones que debe reunir el régimen de transferencias para evitar o minimizar la adopción de las estrategias R por parte de los gobiernos subnacionales. Ver capítulo 2.
- (ii) El caso argentino. Capítulos 2, 3, 4.

Ejercicio 9: Centralización-descentralización y tipo de bienes públicos¹¹³

En el capítulo 1 se estudiaron las ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de la provisión centralizada-descentralizada de bienes públicos subnacionales. En todos los casos se confrontaron las ganancias derivadas de respetar las preferencias de los consumidores con distintos tipos de costos (mayores costos de toma de decisiones colectivas y costos administrativos con gobiernos descentralizados; mayores costos de eficiencia de la recaudación descentralizada; mayor ilusión fiscal con recaudación centralizada y transferencias intergubernamentales).

En los tres modelos del capítulo 1 hay un solo bien público (G) e igualdad de «circunstancias» de los gobiernos subnacionales. En la realidad, los gobiernos subnacionales proveen un conjunto de bienes. Algunos son «bienes públicos primarios» (educación básica, atención de la salud, etc.) que se considera, por parte de la comunidad y del gobierno central que deben proveerse en forma igualitaria.¹¹⁴ Otros no reúnen esa condición y pueden

¹¹³ Ver Porto (2004, Cap. V, Sección V.2.).

¹¹⁴ Por ejemplo el art. 75° inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 establece que la distribución de la recaudación de impuestos co-participables entre la Nación, las provincias 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». En la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1994 la «igualdad de trato» y la garantía de «igualdad de oportunidades» se consagran en la Sección Primera (Declaraciones, Derechos y Garantías). Con referencia a bienes primarios, el art. 15° garantiza el acceso irrestricto a la justicia; el art. 36° inc. 8 garantiza a todos los habitantes el acceso a la Salud y en el art. 198° se establece que «toda persona tiene derecho a la educación (...) La educación es responsabilidad indelegable de la Provincia, la cual (...) proveerá los servicios (...) asegurando el libre acceso, permanencia y egreso a la educación en igualdad de oportunidades y posibilidades».

o no ser provistos sin que sea preocupación del gobierno central (para simplificar se los denominará *luxury goods*, como por ejemplo. un zoológico). En la realidad, los gobiernos subnacionales no exhiben todos las mismas «circunstancias», siendo diferentes los ingresos de sus poblaciones y los costos de provisión de los bienes primarios.

Si los bienes son primarios, el gobierno central debe garantizar igual provisión en todas las regiones, con niveles similares de presión tributaria. Una forma es haciéndose cargo de parte del financiamiento en las jurisdicciones con recursos insuficientes o con costos más altos de provisión. Otra alternativa es proveer centralmente el bien.

1. Suponer que el bien G es un bien primario y que hay diferencias de ingresos en dos comunidades. Suponiendo que se mantiene la provisión descentralizada y que el gobierno nacional decide provisión igualitaria y la misma presión tributaria que elige la jurisdicción más rica, calcular la transferencia hacia la región más pobre.
2. Idem que el caso anterior pero ahora hay igualdad de ingresos entre las dos regiones, pero en una de ellas el costo de provisión es más alto. Nuevamente el gobierno nacional decide provisión igualitaria y la misma presión tributaria que elige la jurisdicción de costos más bajos.
3. Suponer ahora que la única diferencia es en la eficiencia productiva (menor costo) de la provisión centralizada versus la descentralizada.

Ejercicio 10: Elección del lugar de trabajo y de residencia

Suponga una economía con dos regiones ($i = 1, 2$) y un continuo de individuos de tamaño N . Los agentes solo difieren en cuanto a sus preferencias por vivir en una u otra región. Cada uno de ellos dispone de una unidad de trabajo que ofrece en forma inelástica. El individuo $n \in (0, N)$ tiene la función de utilidad

$$U(c, G) + a \cdot (N - n)$$

si vive en la región 1, y

$$U(c, G) + a \cdot n$$

si vive en la región 2. A mayor valor de n , mayor es la utilidad por vivir en la región 2. La constante a indica la importancia que dan los trabajadores al lugar de residencia; si $a = 0$, hay indiferencia en cuanto al lugar de residencia. G_i es un bien público provisto por el gobierno local y c el consumo individual del bien de consumo privado. Se supone que en las dos regiones el precio del bien de consumo es igual ($P_c = 1$).

Los salarios dependen de la cantidad de trabajadores en la región (l_i) y de la infraestructura provista por el gobierno local (g_i). En cada región es $w_i = w_i(l_i, g_i)$; w_i es una función decreciente de l_i y creciente de g_i .

l_1 trabajarán en la región 1 y $(N - l_1)$ en la región 2; n individuos vivirán en la región 1 y $(N - n)$ lo harán en la región 2.

Los individuos pueden vivir en una región y trabajar en otra pagando el costo de transporte (s). El consumo privado de un trabajador en i viene dado por $c_i = w_i + \lambda \cdot s$, donde $\lambda = 1$ si vive en un lugar y trabaja en otro y $\lambda = 0$, si vive y trabaja en la misma región.

1. Caracterizar el equilibrio para el caso en el que algunos agentes viven y trabajan en 1, otros viven en 1 y trabajan en 2 y otros viven y trabajan en 2¹¹⁵. Se supone que la región 2 tiene una ventaja en cuanto a disponibilidad de infraestructura para la producción ($g_2 > g_1$).
2. Estática comparativa de cambios exógenos en s , G_1 , G_2 , g_1 , g_2 .
3. Suponer ahora que los individuos deben consumir una unidad de vivienda, que en la región 1 la cantidad es ilimitada de modo

¹¹⁵ Para la caracterización de otros equilibrios ver Ennis, Pinto y Porto (2006).

que el precio es cero, y que en la región 2 hay un número fijo (K). Si la restricción del número de viviendas es operativa, sólo K individuos pueden vivir en la región 2 y el precio de la vivienda (r) será positivo. Caracterizar el equilibrio.

4. En el modelo anterior, hallar la estática comparativa de un cambio en G_2^{116} .

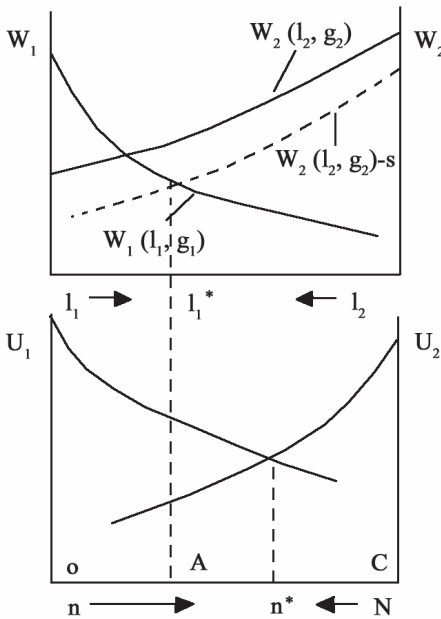
Respuestas:

1. Las ecuaciones que caracterizan el equilibrio son

$$w_2(l_2^*, g_2) - s = w_1(l_1^*, g_1)$$

$$U(w_2(l_2^*, g_2) - s, G_1) + a \cdot (N - n^*) = U(w_2(l_2^*, g_2), G_2) + a \cdot n^*$$

Gráficamente,



OA= viven y trabajan en 1
 An*= trabajan en 2 y viven en 1
 n*C= viven y trabajan en 2

¹¹⁶ La relevancia de este punto para el régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina puede consultarse en Ennis, Pinto y Porto (2006).

2. l_1 aumenta con g_1 y s , disminuye con g_2 y no cambia con G_1, G_2 .
 l_2 aumenta con g_2 , disminuye con g_1 y s , y no cambia con G_1, G_2 .
 n aumenta con g_1, g_2, G , disminuye con g_2 y s .

3.

$$w_2(l_2^*, g_2) - s = w_1(l_1^*, g_1)$$

$$U(w_2(l_2^*, g_2) - s, G_1) + a \cdot (N - n^*) = U(w_2(l_2^*, g_2) - r, G_2) + a \cdot n^*$$

4. Aumenta r .

Referencias: H. M., Ennis, S. Pinto y A. Porto (2006): «Choosing a place to live and a workplace», *Económica*, La Plata, Número Especial.

IV. REFERENCIAS

Ahumada, H., E. Espino y A. Porto (1995): «Determinantes del gasto público municipal en la Provincia de Buenos Aires; el uso de datos de panel». Mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.

Anderson, J. E. (ed. 1994): *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger. London.

Argentina, Constitución Nacional.

Bahl, R. y S. Wallace (2003): «Fiscal decentralization: the provincial-local dimension», en Martínez-Vázquez, J. y J. Alm (2003): *Public Finance in developing and transitional countries. Essays in honor of Richard Bird*, E. Elgart.

Bailey, S. J. y S. Connolly (1998): «The flypaper effect: identifying areas for further research», *Public Choice*, Vol 95.

Baumol, W. (1997): *Baumol's Cost Disease*, E. Elgart, UK.

Behrman, J. R. y S. G. Craig. (1987). «The Distribution of Public Services: An Exploration of Local Governmental Preferences.» *American Economic Review*.

Besley, T. y A. Case. (1995). «Incumbent Behaviour: Vote-Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition.» *American Economic Review*. Marzo.

Bird, R. M. (2001): «Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance» in M. E. Freire y R. E. Stern (eds, 2001): *The challenge of Urban Governance*, World Bank Institute, Washinton.

Bird, R. M. y E. Rodríguez (1999): «Decentralization and Poverty Alleviation: Internacional Experience and the case of Philippines», *Public Administration and Development*, Vol. 19.

Bird, R. M. y Vaillancourt (2000): «Fiscal decentralization in developing countries: an overview», en Bird y Vaillancourt (eds, 2000): *Fiscal Decentralization in Developing countries*, Cambridge University Press.

Bolton, P. y G. Roland. (1996). «Distributional conflicts, factor mobility and political integration.» *American Economic Review*. Mayo.

Bradford, D. F., H. A. Malt y W. E. Oates (1969): «The Rising cost of local public services: Some evidence and reflections», *National Tax Journal*, June.

Bradford, D. F. y Oates W. E. (1971): «The analysis of revenue-sharing in a new approach to collective fiscal decisions», *Quarterly Journal of Economics*, No 3.

Brennan, G. y J. M. Buchanan (1977): «Towards a Tax Constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics*, Vol. 8.

Brennan, G. y J. M. Buchanan (1978): «Tax Instruments as constraints on the disposition of public revenues», *Journal of Public Economics*, Vol. 9.

Brennan, G. y Pincus J. J. (1996): «A minimalist model of federal grants and flypaper effects», *Journal of Public Economics*, Vol 61.

Brown, Ch. C. y Oates, W. E. (1987): «Assistance to the Poor in a Federal System.» *Journal of Public Economics*. Vol. 35.

Buchanan, J. M. (1964). «Federalismo y Equidad Fiscal.» En R. Musgrave y C. Shoup. *Ensayos sobre Economía Impositiva*. FCE. México.

Comunidades Europeas. (2004). «Una Constitución para Europa». Bruselas.

Clotfelter, Ch. T., R. G. Ehrenberg, M. Getz y J. J. Siegfried (1991): *Economic Challenges in Higher Education*, The University of Chicago Press

Cullis J. G. y P. R. Jones (1987): *Microeconomics and the Public Sector. A Defence of Leviathan*, Blackwell, Oxford.

Dahlby, B. (1996): «Fiscal Externalities and The Design of Intergovernmental Grants», *International Tax and Public Finance*, Vol. 3, N° 3.

Ennis, H. y A. Porto (2000): «On the Admission Process to Higher Education in Argentina», *Seminario No 29/2000 de la Universidad del CEMA*, Buenos Aires.

Feldstein, M. S. (1975). «Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education.» *American Economic Review*.

Fernandez, R. y R. Rogerson (1998). «Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education-Public Finance Reform.» *American Economic Review*. N° 4.

Fernandez, R. y R. Rogerson (1999): «Education Finance Reform and Investment in Human Capital: lessons from California», *Journal of Public Economics*, No 3.

Fisher, R. (1982): «Income and grant effects on local expenditures: the flypaper effect and other difficulties», *Journal of Urban Economics*, November.

Fisher, R. C. y L. E. Papke (2000): «Local Government Responses to Educational Grants», *National Tax Journal*, No 1.

Frey, B.S. (1997). «A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues.» *Economic Journal*. Julio.

Friedman, M. y L. J. Savage (1948): «Estudio de las elecciones que implican un riesgo a la luz de la teoría de la utilidad», versión en G. J. S Figler y K. E. Boulding (1963): *Ensayos sobre Teoría de los Precios*, Aguilar, Madrid.

Gamkhar, S. y Oates, W. E. (1996): «Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants: some empirical findings», *National Tax Journal*, December.

García Peñalosa, C. y K. Walde (2000): «Efficiency and equity effects of subsidies to higher education», *Oxford Economic Papers*, Vol. 52 (4). Reproducido en Belfield C. R. y H. M. Levin (eds.), *The Economics of Higher Education*, Elgar Reference Collection, International Library of Critical Writings in Economics, vol. 165, pp. 545-565, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Gasparini, L. y A. Porto (1994): «Un Juego sobre Coparticipación de Impuestos», reproducido en Documento de Trabajo N°74, *Departamento de Economía*, FCE, UNLP, 2008.

Gasparini, L. y A. Porto (1998): «Distribución regional del residuo fiscal neto. El caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires», *Económica*, La Plata, No 3, Número especial.

Gomez Peral, G. M. (2000): «Una alternativa de reforma del sector educativo de la Provincia de Buenos Aires», Tesis de Maestría, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, UNLP.

Gonzalez Calderón, J. A. (1958). *Curso de derecho constitucional*. Ed. Kraft. Segunda Edición. Buenos Aires.

Goodspeed, T. J. (2002): «Bailouts in a Federation», *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, No 4, August

Gordon, R. H. (1983): «An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism», *The Quarterly Journal of Economics*, November.

Gramlich, E. M. (1987): «Federalism and federal deficit reduction», *National Tax Journal*, December.

Hines, J. R. (Jr) y R. H. Thaler (1995): «The flypaper effect», *Journal of Economic Perspectives*, Fall.

Holsley, Ch. (1993): «Price and income distortions under separate spending and taxing decisions», *Journal of Public Economics*, January.

Inman, R. (1978). «Optimal Fiscal Reform of Metropolitan Schools: Some Simulation Results.» *American Economic Review*.

Inman, R. P. (2003): «Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from U.S. federalism», en J.Rodden, G.S.Eskeland and J. Litvack (2003): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraint*, MIT Press.

Inman, R. P. y D. L. Rubinfeld. 1997a. «Rethinking federalism.» *Journal of Economic Perspectives* N°4.

Inman, R. P. y D. L. Rubinfeld. 1997b. «Making sense of the anti-trust state action doctrines. Balancing political participation and economic efficiency in regulatory federalism.» *Texas Law Review* N°6.

Justman, M. y J. F. Thisse (2000): «Local public funding of higher education when skilled labor is imperfectly mobile», *International Tax and Public Finance*, No 3.

Litvack, J. M y W. E Oates (1970): «Group Size and the output of public goods: Theory and an application to the state - local finance in the United State», *Public Finance*, Vol. 25, pp. 42 - 58.

Llach, J. J., S. Montoya y F. Roldán (1999): *Educación para todos*, IERAL.

Mc Mahon, W. W. (2002): *Measuring the Social Benefits*, Oxford University Press.

Mieszkowski, P. y Musgrave R. A. (1999). «Federalism, Grants and Fiscal Equalization.» *National Tax Journal* N° 2.

Musgrave R. A. (1959): *The theory of public finance: a study in public economy*, Mc-Graw Hill, New York.

Núñez Miñana, H. y A. Porto (directores 1974): *Estudio de las Finanzas municipales de la Provincia de Buenos Aires, Convenio FCE UNLP - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - CFI*.

Nogués, J. y A. Porto (coord. 2007): *Estudio de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial*; www.foroagroindustrial.org.ar

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Edición en español: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

Oates, W. E. (1999): «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, September.

Oates, W. E. (1988): «On the measurement of congestion in the provision of local public goods», *Journal of Urban Economics* , Vol. 24, pp. 85 - 94.

Pommerehne, W. W. and H. Weck-Hannemann. (1996). «Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland.» *Public Choice*.

Porto, A. (1993a): «Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y Aplicaciones». *Estudios*, Fundación Mediterránea, Julio/ Septiembre.

Porto, A. (1993b): «Distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos», *Anales de la Reunión anual de la AAEP*, www.aaep.org.ar. Anales-Tucumán 1993.

Porto, A. (2000): «Reforma fiscal para el financiamiento de la educación pública básica», *Anales de XXXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Córdoba.

Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*, Edulp.

Porto, A. (2004): «La responsabilidad provincial en el déficit y la deuda del sector público argentino», en A.Porto (director): *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, Edulp, La Plata.

Porto, A. (2005). «Transferencias intergubernamentales. Teoría y Aplicaciones al caso Argentino», *Separata de Anales, Vol L de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*.

Porto, A. (2006): «Capacidad, necesidad, esfuerzo fiscal y distribución secundaria de la coparticipación», *Económica, La Plata*.

Porto, A. (director, 2004): *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, Edulp, La Plata.

Porto, A. (2007): *Financiamiento de los Gobiernos Municipales en los países del Cono Sur: «El papel de los impuestos y de las tarifas al usuario; País: Argentina»*, BID, Proyecto Regional. RG-P1186, Washington, D.C.

Porto A. y Cont W. (1998): «Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad», *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Especial.

Porto A. y Di Gresia L. (2007): «El resultado fiscal de las provincias: ¿exógeno o endógeno? Una mirada de mediano plazo», *Documento de Trabajo No 73*, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A. y L. Di Gresia (2006): «Financiamiento y eficiencia del gasto público social: El caso de las universidades públicas», *Anales (CD) de las 39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Porto, A. y L. Gasparini. (1998). *Descentralización Fiscal. El Caso del Nivel Municipal de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Porto, A. y P. Sanguinetti (2001): «Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina», *Economics & Politics*, Vol. 13, No 3.

Porto, A. (2003): «Descentralización y Desarrollo Local en Argentina. Desafíos y Oportunidades». *Taller Ministerio del Interior- BID*.

Porto, A. (2008): «Federalismo y Externalidades Fiscales. EL caso de los impuestos (retenciones) sobre las exportaciones en la Argentina», Ciclo Academia y Sociedad, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Porto, A. (ed. 2007): *Mecanismos de admisión y rendimiento académico de los estudiantes universitarios*. Estudio comparativo para los estudiantes de Ciencias Económicas, Edulp, La Plata. Cap. I.

Porto, A. y N.Porto. (2000a). «Fiscal Decentralization and Voters' choices as control.» *Journal of Applied Economics*. Volumen III, N° 1.

Porto, A. y N.Porto (2000b). «Influencia de las condiciones económicas y fiscales sobre los resultados electorales provinciales y municipales», *Anales de las 33as Jornadas de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Porto, A. y W. Rosales (2008): «Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno en la Argentina», *Anales de las 41 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Prud' homm (1995): «The dangers of decentralization», *World Bank Research Observer*, No 10, August.

Prud'homme, R. y F. Navarre. (1992). «Property taxation in France.» En D. King (ed). *Local Government Economics in Theory and Practice*. Routledge. London.

Rodden, J., G. S. Eskeland y J. Litvack (eds, 2003): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraint*, The MIT Press.

Rosen, H. S. (ed. 1986). *Studies in State and Local Public Finance*. NBER. The University of Chicago Press.

Rosen, H. S. (ed. 1988). *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. NBER. The University of Chicago Press.

Rubinfeld, D. (1988). «The Economics of the Local Public Sector.» En Auerbach, A. y M. Feldstein eds. *Handbook of Public Economics*. North-Holland. Amsterdam.

Peltzman, S. (1987). «Economic Conditions and Governatorial Elections.» *American Economic Review*. Mayo.

Peltzman, S. (1990). «How efficient is the voting market?». *Journal of Law and Economics*. Abril.

Peltzman, S. (1992). «Voters as Fiscal Conservatives.» *Quarterly Journal of Economics*, N°2.

Peltzman, S. (1998). *Political Participation and Government Regulation*. The University of Chicago Press. Chicago.

Stern, D. (1973). «Effects of Alternative State Aid Formulas on the Distribution of Public School Expenditures in Massachusetts.» *The Review of Economics and Statistics* N° 1.

Stine, W. F. (1994): «Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania county governments in an era of retrenchment», *National Tax Journal*, December.

Ter-Minassian, T. (ed., 1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF. Washington.

Tiebout, Ch. M. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures.» *Journal of Political Economy*. Octubre.

Tresch, R. W. (2002): *Public Finance: A Normative Theory*, Plano.

Weingast, B. R., K. A. Shepsle y Ch. Johnsen (1981): «The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics», *Journal of Political Economy*, N° 4.

Wildasin, B. R. (1987): «The demand for public goods in the presence of tax exporting», *National Tax Journal*, Vol. X.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de abril de 2009,
en la ciudad de La Plata,
Buenos Aires,
Argentina.

Federalismo Fiscal en la Práctica brinda un conjunto de elementos para el estudio de los gobiernos multinivel y de las relaciones fiscales intergubernamentales.

El enfoque es empírico, centrado en el estudio de variables fiscales de la Nación, las Provincias y las Municipalidades de la Argentina. Se estudian también las relaciones fiscales entre esos niveles de gobierno.

El Dr Alberto Porto es Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Es docente de grado y posgrado y docente-investigador Categoría I. Director del Doctorado en Economía (UNLP). Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Jurado y Evaluador en Universidades e Instituciones Científicas. Fue Director del Departamento de Economía (UNLP, 1992) y Presidente de la Asociación Argentina de Economía Política (2006-2008). Premio Konex-Diploma al Mérito 2006. Premio Konex de Platino 2006. Jurado de los premios El Cronista, Adeba y Arcor. Ha participado como autor y comentarista en Reuniones Científicas y Técnicas. Ha publicado más de cien artículos en el país y en el exterior. En la última década ha publicado los libros "Descentralización Fiscal", "Microeconomía y Federalismo Fiscal" y "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal", y ha editado "Economía de la Educación Universitaria" y "Mecanismos de Admisión y Rendimiento de los estudiantes universitarios".