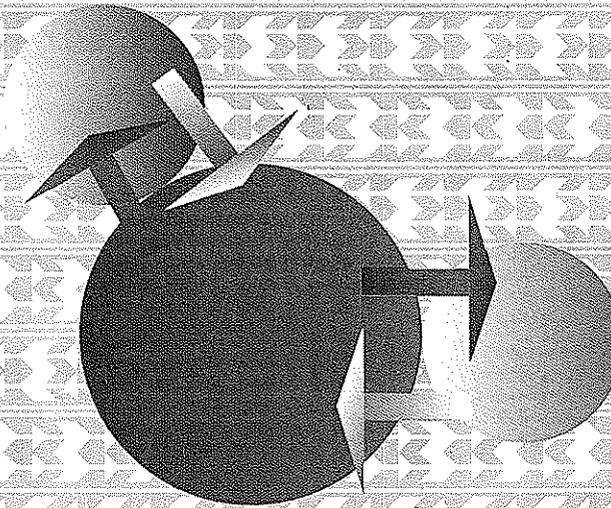


Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía

Seminario Internacional

Descentralización
Fiscal y Regímenes de
Coparticipación
Impositiva



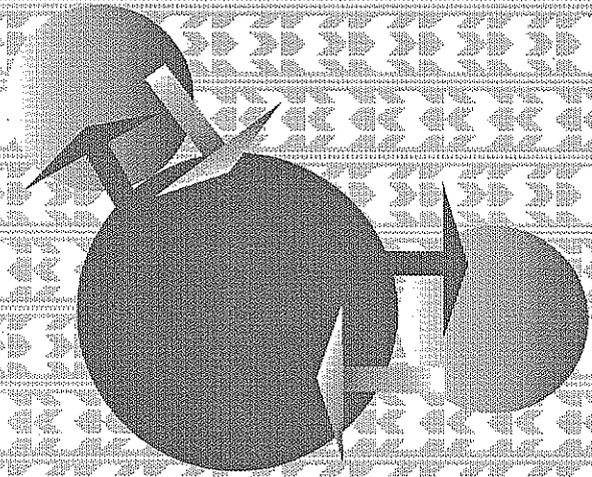
Realizado en la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de La Plata, el 29 de junio de 1996



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Economía

Seminario Internacional

*Descentralización
Fiscal y Regímenes de
Coparticipación
Impositiva*



Realizado en la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de La Plata, el 29 de junio de 1996



Indice

Gómez Sabaini, Juan Carlos. <i>Presentación del Profesor Richard Bird</i>	7
Bird, Richard M. <i>Descentralización fiscal: una revisión</i>	9
Sarghini, Jorge Emilio. <i>Presentación del Panel Nacional: Reflexiones sobre descentralización y coparticipación</i>	16
Bullit Goñi, Enrique. <i>Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva</i>	18
López Murphy, Ricardo. <i>Descentralización fiscal y Regímenes de coparticipación impositiva</i>	23
Porto, Alberto. <i>Reflexiones sobre Descentralización Fiscal y Coparticipación de Impuestos</i>	26
Sanguinetti, Pablo y Alberto Porto. <i>Reflexiones sobre ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y finanzas provinciales</i>	32
Teijeiro, Mario. <i>Reflexiones sobre la descentralización</i>	40
Piffano, Horacio L. P.. <i>Presentación del Panel Internacional: Descentralización fiscal y Regímenes de coparticipación impositiva: la utilidad de los estudios comparados</i>	45
Freire, María Emilia. <i>Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional</i>	47
Lasheras Merino, Miguel. <i>La financiación territorial en España</i>	59
Rodríguez Afonso, José Roberto. <i>Notas sobre el estado actual del federalismo fiscal en Brasil</i>	63
Remes Lenicov, Jorge. <i>Hacia un nuevo sistema fiscal federal</i>	76

Presentación del Profesor Richard Bird

Juan Carlos Gómez Sabaini.

(Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera - CITAF/OEA)

Reseñar la figura del Profesor Richard Bird, quién hoy nos acompañará en este Seminario con su exposición sobre el tema "Federalismo Fiscal y Finanzas Federales", me resulta una inmerecida deferencia hacia mi persona toda vez que esta calificada audiencia conoce su trayectoria como renombrado tributarista internacional.

Sólo para recordar diré que el Prof. Bird ha sido profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Toronto, Canadá, siendo posteriormente Director del mismo y actualmente ocupa esa posición en el Centro Internacional de Estudios Tributarios de la mencionada Universidad. Ha sido en años anteriores Jefe de la División Política Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, profesor de la Universidad de Harvard y consultor de organismos internacionales, así como asesor en materia fiscal de numerosos países.

Como uno de los rasgos salientes de su orientación profesional, destaco su interés permanente en integrar los problemas del desarrollo con las posibilidades de implementación de la política fiscal en los países. Este enfoque lo llevó a transitar por caminos pocas veces explorados por los académicos, como son sus escritos en materia de administración tributaria, campo al que se dedicó con intensidad en la década del 80 en adelante. En esa materia merece ser citado su reciente trabajo publicado por el Centro que dirige, titulado "Un enfoque Económico de la Reforma de la Administración Tributaria".

Complementando esta orientación, podemos decir que de la lectura de sus incontables artículos y numerosos libros le queda al lector la sensación de que el Prof. Bird pone el acento sobre lo que es "factible de ser hecho" en los países en desarrollo, más que brindar una receta preelaborada tipo libro de texto, sobre lo que "debería ser hecho", sin considerar la situación existente en los mismos.

Con este enfoque sobre la problemática de la política fiscal, el Prof. Bird se ha acercado a América Latina y a muchos otros países del mundo no sólo en su rol de consultor y asesor de gobiernos, sino también como participante en las listas de lecturas recomendadas de las cátedras de política fiscal.

Como he reseñado sus escritos son innumerables. En materia de finanzas locales resalto su artículo sobre la Economía del Distrito Federal de México escrito en 1963, campo en el que ha permanentemente profundizado sus análisis tanto en América Latina, en países de Asia, como en su país natal a través de una serie de estudios sobre el federalismo fiscal en Canadá.

Muchos de nosotros lo recordamos a través de un artículo ya clásico en materia de Tributación y Distribución del Ingreso en América Latina y que constituye no sólo una recopilación de trabajos en este campo realizada conjuntamente con Luc de Wulf, escrito en 1973, porque no se limitó a ser una mera presentación de información, sino que penetró profundamente en los aspectos metodológicos y los criterios de incidencia y que constituye aún hoy día una lectura obligada para todos aquellos que incursionan en este campo.

Asimismo, su libro sobre la Tributación al Sector Agropecuario en Países en Desarrollo, publicado en 1974 por Harvard University Press, es una obra de inagotable conocimientos, no sólo para el académico sino también para el que debe efectuar recomendaciones de política en esta materia.

Algo semejante puede decirse de un trabajo que ha tenido menor divulgación en nuestros países por estar referido al Canadá, pero que aún siendo de breve extensión, contiene un análisis profundo de casi todo lo que se pueda decir en la materia. Me refiero a su estudio sobre Incentivos Tributarios a la Inversión, publicado por la Canadian Tax Foundation en 1980.

Si por algunos de sus trabajos el Prof. Bird ha sido leído por todos nosotros ha sido seguramente por su libro sobre Tributación en los Países en Desarrollo, editado conjuntamente con el Prof. Oldman, el que

a través de sus cuatro ediciones desde 1964 hasta esta década, han sido fuente inagotable de conocimiento y formación para todos los estudiosos del campo fiscal.

Algo que debo agradecer permanentemente al Prof. Bird, ha sido el haber renovado la confianza en las enormes posibilidades de un instrumento tributario que no ha tenido en la Argentina el papel que merece tener. Me refiero en particular al impuesto a la renta personal, tantas veces cuestionado en nuestro País. En 1990, el Prof. Bird junto con el Prof. Cnossen publicaron a través de North Holland, un libro revitalizante en esta materia titulado "El impuesto a la renta personal: el Ave Fénix que renace de las cenizas", y que debiera ser de lectura obligatoria para todos aquellos que en algún momento han descreído sobre las posibilidades de este tributo.

No voy a extenderme más sobre la obra del Prof. Bird ya que la misma es inagotable en los temas abarcados y en la profundidad de sus escritos. Sólo quisiera referirme muy brevemente al Bird-persona.

Mi primer contacto con el Prof. Bird fue en el año 1972, en ocasión de una Conferencia sobre Política Tributaria que tuvo lugar en la ciudad de México y en que presentó un comentario relacionado con el tema de distribución del ingreso y la política tributaria.

Con posterioridad he tenido oportunidades de tener contacto con el mismo en distintas circunstancias y especialmente en 1989, en ocasión de su labor de asesoría brindada al Gobierno Nacional referente a las medidas de reformas tributarias llevadas a cabo en 1987 y 1988 y, posteriormente, como consultor relacionado con una serie de estudios en materia tributarias que tuve la oportunidad de coordinar para el Banco Mundial en esos años.

Que me ha quedado de estos esporádicos encuentros con el Prof. Bird? Esencialmente que uno se encuentra con una persona que goza y disfruta enormemente con su actividad, con su participación en los seminarios, con sus preguntas relevantes y que permanentemente está aportando y dando lo mejor de sí en cada momento.

No sólo por sus conocimientos sino también por su personalidad es un gusto tener con nosotros una vez más al expositor de esta mañana.

Descentralización fiscal: una revisión

Richard M. Bird
International Centre for Tax Studies
University of Toronto

En los últimos años ha revivido el interés mundial por la descentralización fiscal. Los países en transición de Europa del Este, por ejemplo, están instaurando nuevos sistemas de finanzas locales e intergubernamentales. Muchos países en desarrollo también están cambiando hacia varias formas de descentralización fiscal como una posible forma de escapar a las trampas de gobiernos ineficientes e inefectivos, de inestabilidad macroeconómica y de un crecimiento económico inadecuado en el que varios de ellos han caído en los últimos años. Presiones similares se ejercen en varios países desarrollados - entre los que se encuentra el mío (Canadá) - mientras se intenta reformar las estructuras fiscales intergubernamentales para que estén más de acuerdo con la realidad de la era posterior a la del "estado benefactor".

Por lo tanto, los temas de descentralización fiscal no sólo se discuten en teoría, sino que se ven en la práctica en muchas partes del mundo. Los economistas teóricos teorizan sobre descentralización fiscal, los economistas aplicados tratan de medir sus efectos en varias dimensiones y los economistas políticos dan vueltas alrededor del mundo dando consejos sobre ella. Pero, ¿qué es exactamente la descentralización fiscal? ¿Qué sugerencias deberían hacerse según la literatura académica? Y ¿cuál es la relación entre éstas sugerencias y lo que está ocurriendo en el mundo real?

En estas breves notas trataré de cubrir esas tres grandes preguntas. En la siguiente sección se discute qué es la descentralización fiscal y por qué es una cuestión que concierne a la política. Luego trataré de distinguir entre "Federalismo Fiscal" y "Finanzas Federales" (Federal Finance). Por último, consideraré brevemente cuál es el rol del análisis económico en el mundo esencialmente político del federalismo.

1. Descentralización Fiscal: Qué y Por qué

"Descentralización fiscal" significa muchas cosas distintas para distintas personas. Una forma de estudiar su significado es distinguir tres formas de descentralización según el grado de independencia para tomar decisiones a nivel local. **Desconcentración** significa que existe dispersión de responsabilidades dentro de un gobierno, de una oficina central a oficinas regionales; no nos concentraremos en este tipo de descentralización administrativa; **delegación** se refiere a una situación en la que los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central, ejecutando acciones en su nombre; **devolución** se refiere a una situación en la que no sólo la implementación sino también la autoridad para decidir lo que se hace está en las manos de los gobiernos locales. La forma de percibir los efectos de la descentralización depende en parte de si se está pensando en delegación o **devolución**. Los resultados de las dos formas de descentralización serán distintos, salvo en el improbable caso en que exactamente las mismas personas se enfrenten a exactamente los mismos incentivos en las dos situaciones.

Generalizando, pueden encontrarse en la literatura dos diferentes enfoques sobre la descentralización. Uno de ellos visualiza la descentralización como una cuestión de **arriba hacia abajo**. Para esta perspectiva la razón para la descentralización es facilitar la vida del gobierno central transfiriendo los déficits (o al menos algunas presiones políticas causadas por el déficit) hacia abajo. También puede ser que el gobierno central desee alcanzar una mayor eficiencia asignativa mediante la delegación o descentralización de autoridad en favor de los gobiernos locales. Normalmente, la discusión teórica supone que un objetivo adicional del gobierno central es aumentar el bienestar nacional, pero este es claramente un supuesto normativo que puede reflejar, o no, la realidad. Cualquiera que sea la razón,

este enfoque de arriba-abajo sugiere que el criterio principal para evaluar la descentralización fiscal debería ser cómo ayuda a alcanzar los objetivos de política nacional.

Un enfoque muy diferente es el de **abajo hacia arriba**. Este enfoque da prioridad a los valores políticos - por ejemplo, mejor gobierno en el sentido de responsabilidad local y participación política - así como también la eficiencia asignativa. La eficiencia suele ser definida en términos de aumentar el bienestar - por ejemplo, el teorema de descentralización de Oates, o la noción más amplia de mayor espacio para la innovación dinámica que vuelve a los artículos Federalistas de fines del siglo 18. En otras circunstancias podrían introducirse conceptos menos individualistas como "autonomía local" y "responsabilidad" (accountability). Cualquiera sea la especificación y el mérito (o aspectos negativos) de esos argumentos - la variaciones potenciales son infinitas - el criterio apropiado para evaluar la descentralización fiscal desde esta perspectiva diferirá en gran medida con el del enfoque de arriba-abajo.

Un problema inicial al analizar cualquier aspecto de la descentralización fiscal en un contexto específico es entonces determinar si una "buena" descentralización fiscal es aquella que lleva a alcanzar mejor los objetivos del gobierno central (o, si se prefiere, que aumenta el bienestar de la Nación en su conjunto) o aquella que más libera a los gobiernos locales de los dictados del gobierno central (o, la que más aumenta el bienestar local). La descentralización tiene muchas virtudes: por ejemplo, puede mejorar la participación de las personas, la responsabilidad local y la efectividad del gobierno. Pero no conducirá al mismo patrón de gasto que el gobierno central, salvo en el caso excepcional en que los objetivos del gobierno central y local coincidan. En una sociedad heterogénea no es posible para el gobierno central "tener la torta" (descentralizar la toma de decisiones a los gobiernos locales) y "comérsela" (tomar las decisiones). Es inevitable que surjan conflictos entre el gobierno central y los locales sobre qué es lo que debe hacerse, aun en el caso en que éstos traten de servir los intereses de sus habitantes. La elección de la perspectiva es entonces esencial para estudiar la descentralización fiscal.

Además, como ya se sugirió, la forma de evaluar los resultados de las políticas de descentralización depende de si se focaliza en los aspectos *intrínsecos* o *instrumentales* de la descentralización. La literatura está llena de pasajes alabando las virtudes de la descentralización. No solamente conduce a una mayor eficiencia y equidad a través del mejor uso del conocimiento local, sino que además lleva a una mayor participación y democracia, resultando en un mayor consenso popular y probablemente en una mayor estabilidad política. Si a esto se le agregan las virtudes de la mayor movilidad de recursos y menor tirantez en las finanzas centrales y, en general, un gobierno más obediente y responsable, no es sorprendente que la descentralización sea considerada como intrínsecamente valiosa.

Cualquiera sea el resultado que surja de un sistema de toma de decisiones descentralizado (en el sentido de devolución), es probable que sean satisfactorios desde esta perspectiva ya que el proceso mismo es intrínsecamente deseable. Las decisiones del gobierno local pueden ser malas desde la perspectiva del gobierno central o de un observador independiente, pero si fueron tomadas es porque eran las correctas desde el punto de vista local. Entonces, desde esta perspectiva, la descentralización es intrínsecamente buena porque institucionaliza la participación de los que se ven afectados por las decisiones locales. Los resultados de un buen proceso deben ser buenos.

Bajo ciertas condiciones este resultado puede resultar persuasivo. Sin embargo, raramente se enfatiza sobre las condiciones para una descentralización exitosa. En su ausencia, la descentralización puede no solamente no mejorar la provisión del servicio sino acarrear riesgos - en casos extremos el riesgo de desestabilización nacional. Este riesgo es mayor cuando la recaudación de impuestos es descentralizada sin seguir los pasos adecuados como para asegurarse que la recaudación local se mantenga y que las autoridades locales sean capaces de llevar a cabo las correspondientes responsabilidades de gasto. Un ejemplo es Argentina en los 1980s, y no es muy difícil encontrar otros en las economías en transición de Europa central y del Este.

Si se descentralizan más responsabilidades de gasto que recursos, seguramente caerá el nivel de los servicios. Si se descentralizan más recursos que gastos va a declinar la recaudación. Aun si gastos y recursos se descentralizan en forma balanceada puede ocurrir que los gobiernos locales no posean la capacidad administrativa o técnica adecuada para llevar a cabo sus nuevas funciones de modo

satisfactorio. Estos problemas pueden ser más marcados en los países en desarrollo, donde los gobiernos locales están cargados con importantes inversiones sociales y económicas.

La experiencia en varios contextos sugiere que hay dos condiciones que son particularmente importantes para una descentralización exitosa en este aspecto: Primero, el proceso de decisión local debe ser completamente *democrático*, en el sentido de que los costos y beneficios de las decisiones sean transparentes y que todos los que se vean afectados tengan oportunidades de influir sobre las decisiones. Dadas las inevitables imperfecciones de las instituciones democráticas, y la habilidad de los ricos y poderosos para obtener los mayores beneficios en casi todos los sistemas, esto es obviamente una utopía. En segundo lugar, y más atractivo para el diseño de política, los que toman las decisiones son los que deben cargar con sus costos, es decir, no hay "*exportación de impuestos*" y no hay recursos marginales provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno. Similarmente, los beneficios (al igual que los costos) de las acciones locales no deben producir efectos "derrame" sobre otras jurisdicciones. Cuando estas condiciones bastante estrictas son satisfechas, la devolución es razonable, sea desde el punto de vista instrumental o intrínseco. Si no se satisfacen, puede que no sea razonable.

Aun cuando una o más de estas condiciones no se cumpla, la delegación de responsabilidades a los gobiernos locales puede ser justificada desde el punto de vista instrumental si se cumple que los incentivos que enfrentan los que toman decisiones a nivel local estén correctamente estructurados, o sea, estructurados para producir los resultados deseados por el gobierno central (en su rol de representante de la población en su conjunto). Bajo la ausencia de la correcta estructura de incentivos, los efectos de la delegación o la devolución sobre la eficiencia y equidad de la asignación de recursos podrían ser mucho menos beneficiosos de lo que normalmente se piensa. Lo que se requiere para que la descentralización produzca resultados eficientes es lo que se llama *restricción presupuestaria "fuerte"* con respecto a las funciones de devolución para asegurar la responsabilidad combinada con reglas incentivo compatibles (precios, monitoreo) con respecto a las funciones delegadas.

2. Finanzas Federales no es lo mismo que Federalismo Fiscal

Muchos países, como Argentina y Canadá, no tienen uno sino dos (o más) niveles subnacionales de gobierno. A veces, los niveles intermedios (estados o provincias) juegan un rol más importante que los niveles municipales o locales en las finanzas públicas, como es el caso de los gobiernos provinciales de Canadá; otras veces es menos importante, como los gobiernos departamentales de Colombia. Los países en los que el nivel de gobierno intermedio es más importante son normalmente países "federales", al menos de nombre, como Argentina, Canadá, Alemania, India, Estados Unidos y Nigeria. En estos países, la mayoría de las transferencias del gobierno central pasan primero por manos de los estados (o provincias) y son estos últimos los que tienen un rol tutelar o supervisor sobre las municipalidades. Este último aspecto significa que en estos países el grado de autonomía de los gobiernos locales - que pueden tener dos o tres niveles - puede variar significativamente de estado a estado.

Tanto en un sistema federal (de nombre) como en uno unitario puede encontrarse una amplia gama de estructuras y relaciones institucionales. En realidad, la diferencia entre una federación fuerte como Malasia o Alemania y la mayoría de los países unitarios es probablemente menor que entre dichas federaciones y otras más débiles como India y Canadá, en las cuales los gobiernos provinciales tienen más poder para actuar independientemente con respecto a los patrones de gasto e impuestos. La realidad es más importante que las normas constitucionales en el funcionamiento práctico de las relaciones intergubernamentales. Si, como es normalmente el caso, especialmente en los países en desarrollo, el gobierno central restringe la gama de acciones de los gobiernos subnacionales a un dominio muy limitado, estos gobiernos pueden ser considerados más como agentes del gobierno central - o, en algunos países federales, del gobierno provincial - que como actores independientes. Indonesia ofrece un buen ejemplo de este punto.

Por otro lado, cuando existen diferencias geográficas o étnicas dentro de un país, surge en la práctica cierto grado de autonomía local, aun si la estructura constitucional es formalmente unitaria. Aun si el gobierno central es el responsable último por el tamaño, estructura y funcionamiento de los gobiernos

locales, estas características normalmente pueden ser alteradas sólo en una forma incremental, y el gobierno central debe trabajar con los gobiernos locales que tenga. Como la esencia de lo que aquí llamamos problema de las "finanzas federales" que enfrenta la mayoría de los países, en el marco de lo que generalmente es una asignación no óptima de funciones y recursos, no es tanto reasignar funciones como ajustar las transferencias fiscales intergubernamentales para alcanzar resultados aceptables. Sin embargo, solamente en las verdaderas federaciones esta restricción es de naturaleza de largo plazo. En otros países, reestructuraciones sensatas y factibles de las funciones y los recursos asignados a cada nivel de gobierno pueden, con el tiempo, permitir alcanzar un sector público más eficiente.

En el mundo tradicional del *federalismo fiscal* (o finanzas multi-nivel), en principio todo - fronteras, asignaciones, el nivel y naturaleza de las transferencias, etc. - está listo para ser modificado. Sin embargo, en las *finanzas federales*, como se entienden aquí, las fronteras jurisdiccionales y la asignación de funciones y recursos son básicamente tomados como determinados en un paso anterior (constitucional) y no abiertas a más discusión en circunstancias normales. En el enfoque convencional, las preferencias de política del gobierno central son claramente dominantes (al menos en la práctica, si no es tan claro en la teoría). Sin embargo, en las finanzas federales, más que simplemente asumir consenso en, por ej. el grado de armonización fiscal o regulatoria, o aún el grado en que deba perseguirse un mercado común interno, estos asuntos son determinados en un sentido real en forma conjunta por los dos niveles de gobierno en algún debate político apropiado. Además, los dos niveles de gobierno pueden perseguir sus propias políticas distributivas, sin que domine el gobierno central. En un contexto federal como este, las transferencias intergubernamentales son a menudo igualadoras e incondicionales.

El marco analítico apropiado en el contexto del federalismo fiscal es claramente un modelo de *principal-agente*, en el cual el principal (el gobierno central) puede alterar los límites jurisdiccionales, la responsabilidad de gasto y recaudación de los gobiernos locales y los acuerdos fiscales intergubernamentales, en su intento de superar los tan familiares problemas de información asimétrica y diferencia de objetivos entre el principal y el agente. Sin embargo, el marco analítico apropiado en el contexto de las finanzas federales es el de *negociación entre principales* (que tienen necesariamente una relación de iguales) - lo cual un autor canadiense ha llamado, en una útil analogía con el mundo de las relaciones internacionales, "diplomacia Nación-provincias de los estados federales". En algunos países - Canadá, Suiza - esta podría ser una buena descripción de las relaciones entre los estados federales. En el caso de Argentina, y posiblemente algunos países multiétnicos en transición, donde la democracia puede haber dado lugar al federalismo, podría estar comenzándose a dar el mismo caso.

Por supuesto, pueden hacerse varias salvedades para mitigar o modificar la dicotomía anterior. Por ejemplo, como muchas veces dicen los científicos políticos, la función del gobierno no es simplemente proveer servicios, como sostienen los economistas, sino también manejar conflictos - y una forma importante en la que cualquier gobierno puede hacer esto último es a través de la política distributiva. En realidad, un gobierno, ya sea local o central, al que no le importa la distribución es menos un gobierno que simplemente una de las varias estructuras organizacionales alternativas que podrían usarse para proveer un servicio.

En la práctica, la principal manifestación de interés distributivo a nivel local se da a menudo a través de la provisión gratuita de servicios públicos; un aspecto secundario es el interés por el efecto distributivo de la recaudación local. Estos dos factores distributivos se combinan en forma nociva, de tal manera que predisponen a muchos en contra del cobro de servicios a los usuarios locales. También existe una larga y enloquecedora discusión acerca de los impuestos locales generales, particularmente el impuesto sobre la propiedad. Además, por supuesto, como muchos pueden haber notado, la habilidad de los gobiernos pequeños para cumplir con las metas distributivas en una economía abierta es muy limitada. La política distributiva implementada localmente puede actuar en favor o en contra de la fijada centralmente. Quién está primero o último en la secuencia de tomar decisiones es una pregunta discutible. Esta cuestión es muy real en el modelo de finanzas federales, pero no necesita ser resuelta en el modelo de federalismo fiscal, porque en este último contexto teóricamente sólo debe tenerse en cuenta la política distributiva central. Por supuesto, podría ser conveniente desde el punto de vista administrativo que los

gobiernos locales actúen como agentes que implementan las políticas distributivas determinadas centralmente, incluyendo aquellas relacionadas con subsidiar la distribución de algún servicio en particular. Pero cuando esto sucede, la provisión del servicio debe ser monitoreada y financiada en gran parte por el estado central.

He puesto énfasis, en realidad exagerado, en el contraste entre estos dos diferentes modelos de descentralización fiscal por dos razones. En primer lugar, es muy importante distinguir estos dos enfoques porque las implicaciones para el diseño de política son muy diferentes, especialmente con respecto al grado deseado de condicionalidad de las transferencias intergubernamentales. En segundo lugar, excepto para las relaciones entre el gobierno central y provincial en un sistema que no sea verdaderamente muy federal, el segundo enfoque - federalismo fiscal - es el que está en la senda correcta para analizar los temas de descentralización fiscal en la mayoría de los casos - pero puede no ser correcto para estudiar los temas verdaderamente federales.

Aunque casi toda la literatura académica sobre descentralización fiscal adopta el enfoque de federalismo fiscal, en la práctica, esta literatura ofrece poca guía sobre algunas de las preguntas centrales que surgen con respecto a la descentralización fiscal. Como se notó anteriormente, el análisis económico, al igual que la teoría de la democracia, brinda fuertes justificaciones para que se establezcan gobiernos locales que sean responsables de los deseos de sus ciudadanos, en lugar de ser simplemente instrumentos de los planificadores centrales. Las personas tienen distintas preferencias acerca de los servicios públicos, por ejemplo, a algunos les importa más tener buenas calles y a otros tener buenas escuelas. Más aun, muchos servicios (incluyendo calles y escuelas) son consumidos según un patrón espacial diferenciado. Pareciera que de estos hechos surge que la forma más eficiente de asignar los recursos del sector público es que los servicios sean provistos (y pagados) por el nivel de gobierno más cercano a quienes son afectados directamente (como usuarios y contribuyentes) por tales decisiones.

Desafortunadamente, la aparente fuerza y simplicidad de esta conclusión se disipa rápidamente cuando se tienen en cuenta otras consideraciones económicas y políticas. La existencia de externalidades positivas y negativas entre jurisdicciones, por ejemplo, sugiere que se necesitan unidades de gobierno más grandes para que éstas sean internalizadas. Más aun, el costo unitario de recaudar impuestos de las bases imponibles de mayor rendimiento es mucho menor para el gobierno nacional que para los gobiernos locales. Por el contrario, el costo político de las decisiones (en términos de no satisfacer las preferencias) aumenta cuando la población cubierta se expande. Se sabe poco de las magnitudes más relevantes, pero la extrema variación en las dimensiones espaciales de prácticamente cada función y subfunción gubernamental sugiere que la estructura gubernamental óptima debe ser tan compleja en teoría como lo es en la práctica en la mayoría de los países.

Aún si la teoría brindara una clara guía para el diseño de límites jurisdiccionales o la asignación de impuestos y gastos, en la práctica el rol de los gobiernos locales en cualquier país está determinado principalmente, por supuesto, por el grado en que el gobierno central haya elegido, por razones de eficiencia administrativa o decisión política, utilizar los gobiernos locales como recaudadores de impuestos y especialmente como agentes de gastos. Con respecto a esto, es posible que la principal guía práctica que está surgiendo de la literatura teórica podría ser llamada el *modelo del beneficio de las finanzas locales*. Los efectos distributivos de las políticas locales, intencionales o no, son, por supuesto, también relevantes desde el punto de vista del gobierno central (como también desde el punto de vista - diferente - de los gobiernos locales). En su conjunto el modelo del beneficio brinda una guía más útil para los temas de la descentralización fiscal que el modelo alternativo de "habilidad de pago", que solamente se centra en los aspectos distributivos y deja de lado la muy importante conexión en el contexto local entre gastos e ingresos.

Sin embargo, las finanzas federales plantean distintos problemas que los considerados en la literatura tradicional sobre federalismo fiscal. Por ejemplo, salvo en el último caso que supone básicamente un esquema de principal-agente, un enfoque de finanzas federales debe prestar mucha atención al análisis institucional de la realidad, y considerar las interacciones entre iguales como el marco básico. Además, debe prestarse atención a las lecciones del análisis de elección pública (public choice)

con respecto a la importancia de los que se ha llamado la "conexión Wickseliana" fundamental entre impuestos y gastos, para asegurar responsabilidad y el mantenimiento de un sistema legítimo de gobierno en términos de apoyo público al mismo.

Como se notó anteriormente, en federalismo fiscal, se supone generalmente que los límites jurisdiccionales y las responsabilidades (por ejemplo, la asignación de impuestos y gastos) pueden modificarse sin costos, los aspectos distributivos se centran en los individuos y son decididos por el gobierno central, y el mantenimiento del mercado común nacional se toma como *sine qua non*. Esta situación lleva a un esquema de principal-agente e implica, por ejemplo, que el acceso de los gobiernos subnacionales a los impuestos basados en principio de origen debe ser restringido, y que las transferencias intergubernamentales deben ser condicionadas.

En contraste, en un estado verdaderamente federal, los límites jurisdiccionales o las asignaciones sólo pueden cambiarse con costos y dificultades considerables. Por supuesto, en muchos países federales lo anterior sólo se aplica a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, no entre el gobierno provincial y el local. Más aún, en algunas federaciones legales (ej. Venezuela) incluso los gobiernos provinciales no son autónomos en un sentido real, aunque en otros (ej. Brasil) tanto provincias como municipalidades tienen un grado considerable de autonomía. Más aún, diferentes objetivos de políticas distributivas y otras políticas pueden ser legítimamente perseguidos por los dos niveles de gobierno, sin necesidad de suponer a priori que los intereses federales predominarán, aún cuando se trate de la unidad del mercado interno común. Como se dijo anteriormente, el enfoque de "finanzas federales" sugiere que el marco analítico adecuado no es de principal-agente sino de un esquema de teoría de los juegos con negociación entre iguales.

También, por ejemplo, puede darse el caso en los estados federales, que las transferencias redistributivas sean interregionales en lugar de interpersonales, aunque no hay consenso en la literatura sobre la razón de las mismas. La razón aceptada para dichas transferencias en la literatura de federalismo fiscal es básicamente la equidad horizontal, aunque un argumento bastante relacionado se basa en la eficiencia. Otros han argumentado que esas transferencias pueden ser justificadas en términos de igualar la capacidad fiscal regional pero no la equidad horizontal individual. Otra opinión, común entre los autores americanos, es que las transferencias intergubernamentales de igualación pueden ser justificadas solamente si resultan en redistribución interpersonal, aunque la evidencia sugiere que es difícil que esto suceda. Otros ven poca racionalidad para las transferencias igualadoras intergubernamentales de igualación, cualquiera sea el caso. De cualquier forma, parecería correcto decir que el análisis teórico de las finanzas federales no está suficientemente desarrollado para sacar conclusiones fuertes sobre la eficacia o eficiencia de instituciones particulares del federalismo fiscal, y que no hay consenso sobre la deseabilidad y los efectos apropiados de las transferencias intergubernamentales de igualación. En la práctica, cada país pareciera, en este tema, adoptar "su" propia solución.

3. La Descentralización es un tema de la Política además de la Economía

A pesar de los evidentes peligros de una generalización inapropiada, surgen dos lecciones generales bastante claras de una breve consideración de los arreglos intergubernamentales en todo el mundo. La primer lección es que como cada país es único y constituye una unidad orgánica, la importancia de cualquier componente particular de su sistema de finanzas federales - por ejemplo, la asignación de impuestos o el diseño de transferencias intergubernamentales - puede ser entendida sólo en el contexto del sistema en su conjunto. Uno no puede tomar una institución de un contexto específico, colocarla en un contexto ajeno y esperar obtener los mismos resultados. Las recomendaciones de política en el área de las finanzas intergubernamentales deben basarse firmemente en la comprensión de los orígenes y las razones del sistema intergubernamental existente y en su capacidad para cambiar, si se quiere que dichas recomendaciones sean aceptadas y que su implementación sea exitosa.

Lo que es posible y deseable en un contexto particular depende en gran medida de cómo es ese contexto y por qué es así. En el mundo de las finanzas intergubernamentales una misma idea no es siempre adecuada: los pronunciamientos simples y generales - ejemplo que las transferencias

incondicionadas son mejores (o peores) que las condicionadas, o que los impuestos sobre el ingreso deben asignarse siempre a los gobiernos centrales - son más que inútiles como guía de política: pueden de hecho ser muy peligrosos. Las recomendaciones de política correctas con respecto a asuntos de las finanzas intergubernamentales deben, en cierto sentido, ser hechas a medida para cada país.

La segunda lección sugerida por la experiencia es que, al final, más que la naturaleza precisa de las soluciones técnicas encontradas en los diferentes países lo que importa es el *proceso* por el cual se llega a esas soluciones. En los países federales, por ejemplo, la continua viabilidad de las unidades componentes - las provincias - es generalmente considerada un objetivo de política importante y explícito. La forma que toma la política regional generalmente brinda una buena indicación del grado en que el sistema federal refleja las realidades socio-políticas subyacentes. Cuanto mayor es la importancia, por razones políticas o sociales, de la supervivencia regional, mayor será el énfasis que probablemente se ponga en los poderes regionales sin trabas para recaudar impuestos con el refuerzo de transferencias de igualación (como en Suiza) o en grandes transferencias regionales incondicionadas (como en Canadá e India). Esos factores, junto con la estructura institucional de la toma de decisiones, juegan en todas las federaciones un rol más importante que la eficiencia en determinar la asignación de poderes para recaudar, el grado de coordinación fiscal vertical y horizontal y el tamaño y naturaleza de las transferencias fiscales intergubernamentales.

Los arreglos fiscales constituyen invariablemente el componente más importante del sistema intergubernamental en cualquier país. Los cambios en estos arreglos reflejan, y en algunos casos puede inclusive inducir, cambios en ese sistema, y el diseño y análisis de estos cambios es, por supuesto, un tema apropiado para el análisis económico. Sin embargo, al final, cualquier sistema gubernamental es invariablemente una creación política con fines esencialmente políticos. El sistema fiscal existente en cualquier país debe, por lo tanto, ser entendido dentro de un marco político, además de económico. Lo más importante en las finanzas intergubernamentales es entonces quién determina las reglas del juego y cómo cambian estas reglas.

El análisis de las cuestiones técnicas es interesante e importante, pero si este análisis quiere jugar un rol significativo en el proceso esencialmente político de la negociación intergubernamental, el marco institucional debe ser uno que articule este análisis en el proceso de alcanzar el consenso suficiente para la toma de decisiones en una sociedad compleja y dividida. Aquellos que puedan mejorar los resultados económicos del sistema de finanzas intergubernamentales en su propio país, harían muy bien en desarrollar y hacer pública información precisa y relevante para influenciar el resultado del inevitable proceso político que da forma al sistema.

Presentación del Panel Nacional: Reflexiones sobre descentralización y coparticipación

Jorge Emilio Sarghini

*Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal
del Mrio. de Economía de la Provincia de Buenos Aires*

El nivel de los componentes del panel y la trascendencia del temario que nos convoca, justifican la expectativa general que ha generado este Seminario y, en lo personal, mi gratificación por el rol que me toca ocupar.

Nuestro País viene desarrollando un proceso de grandes transformaciones que nos acercan a un debate cada vez más racional sobre las cuestiones que definen el modelo que queremos construir.

La interrupción de los procesos democráticos, la alta inflación que precedió a la convertibilidad, el espectacular crecimiento de recursos del trienio posterior, permitieron la posibilidad de salvar culpas y de ocultar errores.

La estabilidad política y económica desnudaron falencias que hoy se nos presentan tal cual son.

Este escenario señala el crecimiento cualitativo que caracteriza el debate de los temas que le interesan a la sociedad, exige de mayor conocimiento técnico y de cualidades empíricas para su aplicación.

Y es aquí donde se centra el desafío de conjugar lo político con lo académico, que para algunos representa una dicotomía y para otros debe ser una complementación superadora.

Quienes, de alguna manera, nos sentimos protagonistas de una etapa trascendental como la que estamos viviendo, tenemos el compromiso de romper esa falsa opción, que separa lo técnico de lo político, porque es mezquina y no condice con la exigencia de una sociedad que ha sabido absorber el sacrificio de un cambio fenomenal como el de la Argentina de los últimos años.

Como funcionario del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, debo expresar que los temas del Seminario tienen especial interés ya que -junto con la Nación y el resto de las provincias- estamos en las vísperas de la construcción de un nuevo esquema de coparticipación federal, que esperamos sea más equitativo que el actual.

Ese principio de equidad implica corregir la discriminación que sufre nuestra Provincia, pero sin eludir la responsabilidad que nos cabe en la compensación de recursos hacia las provincias hermanas que tienen menores posibilidades de desarrollo.

Seguramente el aporte de este Seminario será de gran utilidad para la propuesta bonaerense, que no se reduce a la solución de los componentes que la perjudican, sino que tiende a fortalecer el sistema federal y con ello afianzar la estabilidad política y económica del País.

En los últimos años mucho se ha avanzado en el País en materia de descentralización de las funciones de gobierno. En la actualidad, el Gobierno Federal desarrolla con exclusividad las funciones de Relaciones Exteriores y Defensa; comparte con las provincias las de Justicia y Seguridad; mientras que le queda a las provincias la mayor responsabilidad en las restantes: Educación, Salud, Asistencia Social y Desarrollo de la Infraestructura Básica.

Un ejemplo de ello se puede observar en el esquema consolidado del Sector Público Argentino, donde se advierte que los gobiernos locales son responsables de más del 50% del Gasto (11,8% del PBI, estimando el Gasto de Provincias y Municipios en \$ 32.000 millones y el Producto '95 en \$ 270.000 millones).

Esta política de descentralización de competencias, servicios y funciones, es correcta pero convengamos que no ha sido acompañada de manera similar por el lado de los ingresos.

Vemos entonces que en materia de recursos tributarios, nuestra realidad indica que el 80% de los mismos (16% del PBI, considerando \$ 30.000 millones DGI, \$ 13.000 millones Previsionales y \$ 2.000 millones de Aduanas, contra 4% PBI, -\$ 11.000 millones- de Provincias y MCBA) es captado por el

Gobierno Federal, produciendo una disociación entre la prestación de servicios y la imposición para su financiación, que niega la natural correspondencia entre ambos.

Entendemos que tal situación constituye una asignatura pendiente en el País y que es responsabilidad de todos superarla en el mediano plazo.

En este estado de situación, no es de extrañar la importancia asignada a los regímenes de coparticipación. No sólo por haberse convertido, merced a la reforma del año 1994, en un Instituto Constitucional, sino también porque todos los fiscos contratantes dependen fuertemente del mismo para financiar sus actividades.

Su significación arranca de un piso próximo al 45%, para los fiscos con mayor autonomía (Provincia de Buenos Aires), mientras que para más de la mitad de los Gobiernos, el producido del régimen, significa el 70%, o más, de sus propias fuentes de financiamiento.

Finalmente, puedo agregar que el acuerdo que conforme al mandato constitucional debería alcanzarse en el corriente año, involucra aproximadamente al 50% (10,5% del PBI, \$ 28.500 millones) de los recursos tributarios captados anualmente por los tres niveles de Gobierno.

La Constitución es el marco, la realidad actual, el punto de partida. Ni académicos ni políticos debemos olvidar, ante tamaño desafío, que detrás de cada una de nuestras propuestas y realizaciones, está la gente.

Con estas primeras reflexiones, dejo con ustedes a los señores panelistas...

Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva

Enrique Bullit Goñi.

Asesor de la Comisión Federal de Impuestos

En una mesa de tan prestigiosos economistas fiscales, y siendo ese, sin duda, el perfil que concentra el interés de este importante seminario, en mi condición de abogado he de limitarme a esquematizar algunas consideraciones muy generales, orientadas a marcar los condicionantes derivados de la reforma constitucional de 1994, para la nueva coparticipación que se aspira a sancionar antes de terminar 1996.

1. Consideraciones introductorias:

(a) La mayoría de los países del mundo son unitarios; la mayoría de los de gran extensión territorial son federales; aún los unitarios ensayan formas crecientes de descentralización. La regla es, pues, por una u otra vía, la descentralización.

(b) La descentralización es una respuesta administrativa a problemas administrativos; el federalismo es una respuesta política a problemas políticos; en nuestro país el federalismo está más en las normas que en la realidad de los hechos.

(c) El federalismo es federalismo fiscal o no es federalismo.

(d) La distribución de la renta pública a distintos niveles de gobierno enfrenta hoy la dificultad de que sus dos ejes están en movimiento conceptual: el rol del estado, y el nivel de la descentralización.

2. Recaudos formales para la nueva ley de coparticipación:

Menciono los recaudos referidos a la coparticipación federal, según el texto del art. 75 de la C.N.:

(a) Se presentaría como optativa (o más precisamente no excluiría los otros métodos de distribución de la renta, tales como concurrencia de fuentes, separación de fuentes, cuotas adicionales, asignaciones globales, asignaciones condicionadas, etc.), en tanto la norma dice que los recursos a que se refiere son coparticipables, no que serán coparticipados.

(b) Se refiere exclusivamente a las contribuciones directas e indirectas que se aluden en el inc. 2º; las aduaneras del inc. 1º no han sido expresamente excluidas, bien que nunca fueron coparticipadas (ley 23.548 art. 2º inc.a), aún cuando lo que se atribuye en exclusividad a la Nación es su sanción y modificaciones (arts. 4º, 9º a 12º, 75 inc. 2º).

(c) La ley convenio de coparticipación deberá hacerse en base a acuerdos previos entre la Nación y las Provincias (no se menciona a la Ciudad de Bs.As., si bien nada impediría su participación). No se ha reglamentado cómo han de tramitarse esos acuerdos, quién convoca, a nivel de qué autoridades se formaliza, con qué mayorías se aprueba, etc. En su defecto, cabría argumentar que tales acuerdos estén contenidos en la propia ley convenio, si bien parece que el objetivo de la norma no es éste.

(d) Debe sancionarse una única ley convenio, aunque ella pueda contener regímenes de coparticipación, en plural. La reforma habría querido evitar que haya más de un régimen de coparticipación, como actualmente existe el del Impuesto a los Combustibles, y otros encajados en otras leyes tributarias, conformando un verdadero laberinto.

Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva

(e) El hecho de que esa ley deba tener origen en el Senado, es confirmatorio de que habrá de sancionarse una única, evitándose las leyes tributarias (que por tales tienen origen en Diputados) con sistema específico de distribución.

(f) La ley convenio deberá consagrar la automaticidad en la remisión de los fondos, lo cual, desde luego, no excluye los actuales requisitos de que ella sea, además, gratuita y diaria, recaudos que seguramente han de ser estipulados en la ley.

(g) Se induce a mantener una distribución primaria y otra secundaria, sistema que ha imperado desde sus orígenes.

(h) La norma establece recaudos que se refieren tanto a una como a la otra, esto es no se hacen distinciones, como ocurriera en otros casos, en que la primaria se hacía según porcentajes fijos y la secundaria conforme a pautas o criterios.

(i) El hecho de que se establezcan cinco criterios, que como se verá no son factibles de una acumulación abarcativa de la totalidad de los fondos, parece estar admitiendo, como en otras ocasiones (caso de la Ley 20.221 y anteriores), que se separe a la masa en porciones.

(j) Los criterios son:

j.1. Efectuarse en relación directa a las competencias, servicios y funciones, criterio éste que se destaca como el principal, y que se reitera como directiva autónoma e independiente de la coparticipación en el quinto párrafo. La circunstancia de que no se aclare a cuáles de las competencias, servicios y funciones se refiere la norma, obliga a concluir que comprende a todos, lo que equivale a remitir directamente a la cuenta de gastos presupuestaria.

j.2. La distribución que así se efectúe debe hacerse conforme a criterios objetivos de reparto, recaudo éste que sí puede ser complementario del anterior, y que podría estar confirmando la remisión indicada.

j.3. Ha de ser equitativa, lo que estaría indicando, en especial si se lo considera en conjunto con el que sigue, la exigencia de un criterio devolutivo (es equitativo que el que más aporta más reciba).

j.4. Ha de ser solidaria, lo que estaría remitiendo a un criterio redistributivo (es solidario que quien más aporta consienta que quien más necesita retire una proporción mayor).

j.5. Y ha de propender a un grado equivalente en todo el país de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, lo que, atenta la actual distribución geográfica de esos dones, se presenta también como redistributivo.

(k) Lo que no dice la norma es si el vector final que conjugue todos estos criterios ha de ser devolutivo o redistributivo, cuestión que, a mi juicio, ha sido dejada a los acuerdos previos, o en definitiva a la prudencia del legislador, pudiendo anticiparse que, en definitiva, habrá de ser de tendencia redistributiva.

(l) Ha de preverse la existencia de un organismo para el control y fiscalización de la ejecución de estos recaudos, debiendo la ley asegurar la presencia en él de las Provincias y de la Ciudad de Bs. As.; no se menciona a la Nación, pero es de prever que la ley ha de incluirla.

(ll) Como es obvio, la ley convenio no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada (a secas). Deberá ser ratificada por leyes de las Provincias, quedando en duda si ha de requerirse también la de la Ciudad de Buenos Aires, la que ha de resolverse en los hechos, aunque en el ámbito de los arts. 75 inc. 30, 129 y cláusula transitoria sexta de la Constitución reformada.

3. Conformación de la masa coparticipable:

(a) Ya hemos visto que ha de comprender a las contribuciones nacionales directas e indirectas a que se alude en el art. 75 inc. 2º, quedando a la polémica si podría comprender también a los derechos aduaneros del inc. 1º.

(b) También hemos destacado que esos recursos son coparticipables, en sentido no imperativo, bien que el objetivo de la reforma fue legitimar y hasta asegurar la coparticipación, y que se manda dictar nueva ley antes de finalizar 1996.

(c) Las contribuciones directas e indirectas del art. 75 inc. 2º han de ser coparticipables con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación (afectación) específica, lo que conforma una zona de fricción con los incs. 3º y 9º, y plantea algunas dudas:

c.1. La ley convenio podría hacer coparticipables a una parte y aún al total de las contribuciones directas o indirectas que tengan afectación específica. La contradicción con el inc. 3º se superaría por el origen nacional de aquella.

c.2. Nada impediría que el Congreso Nacional ejercitara la atribución que le otorga el art. 75 inc. 3º mediante leyes convenio, la cual sería, sin duda, la forma más federal de hacerlo. Desde luego, este comentario no enerva que la atribución ha sido prevista como unilateral para la Nación.

c.3. Una ley unilateral del Congreso, por el inc. 3º, podría dar afectación específica a recursos coparticipables; ¿también a recursos que hayan sido declarados ya coparticipados?; ¿también al total de los recursos declarados coparticipados, vaciando así íntegramente a la masa?; ¿bastaría con que lo hiciera temporariamente?.

c.4. La atribución-deber del Congreso de acordar subsidios a provincias (art. 75 inc. 9º), ¿debe atenderse con recursos de la parte nacional, o puede hacerse desde la masa coparticipable?; la "parte nacional" ¿es solamente la proveniente de los derechos aduaneros u otros recursos no tributarios del art. 4º, son los recursos con afectación específica, comprende también la parte nacional luego de la distribución primaria en la coparticipación? (en la ley 23.548 se destinó un 1% para ese fin, ver arts. 3º inc.d) y 5º).

4. Sugerencia de algunos pasos a dar en orden a la distribución de la masa coparticipable:

Para los acuerdos previos, o directamente para la sanción de la ley convenio a someterse a la consideración de las jurisdicciones, imagino los siguientes pasos:

(a) Antes que nada, porque ello ha de condicionar la dimensión de la masa efectiva a coparticiparse, habrá que decidir si se han de aceptar "pre coparticipaciones"; sea por la vía de las contenidas en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, del 12 de agosto de 1993, o como "asignaciones especiales", unilaterales y temporales en el marco del art. 75 inc. 3º CN, o concertadas mediante ley convenio (aquí sí podría tratarse de otra ley convenio, ya que no sería, estrictamente, de coparticipación), detracciones de la masa que podrían tener destino, por ejemplo, a atender los compromisos de la deuda externa, o del sistema previsional nacional, o para obras de infraestructura social de interés general, o para un fondo de promoción del empleo, o para refuerzos en áreas como educación, etc.

(b) Definida la dimensión, al menos conceptual, de la que ha de ser la masa coparticipable, habría de precisarse cuáles han de ser las competencias, servicios y funciones que vayan a tomarse en cuenta a los fines de la implementación del criterio mencionado en 2.j.1. Dado que el texto constitucional no hace distinciones, me inclino a considerar que han de tomarse en cuenta la totalidad.

No obstante, el listado de competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción podría no ser homogéneo, lo que daría lugar a la necesidad de una primera compatibilización entre esos listados.

(c) Homogeneizadas las nóminas de competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción que han de tomarse en cuenta, habrá de determinarse el costo de su atención por cada jurisdicción, para lo que, según se ha dicho, puede recurrirse a las respectivas cuentas de ejecución presupuestaria.

(d) Del mismo modo, correspondería homogeneizar esos montos con algún parámetro de eficiencia común, de manera que las ineficiencias de cada jurisdicción fueran soportadas por ella, y no extendidas a las demás.

(e) Preciado de este modo, con los puntos b, c y d, el costo por jurisdicción para la atención con pareja eficiencia de una nómina semejante de competencias, servicios y funciones, habría que decidir qué parte de la masa coparticipable se ha de distribuir conforme a este parámetro.

Me anticipo a considerar que ha de ser la mayor parte de la masa coparticipable, como manera de asegurar en la mayor medida la continuidad operativa de los fiscos.

(f) En un paso prospectivo, cabría acordar el rediseño deseado, si lo hubiera y fuese distinto al actual, de la distribución de competencias, servicios y funciones, con sus respectivos costeos.

(g) En tal caso, si se acordara la aspiración común de un nuevo diseño en esa distribución, debieran adoptarse las previsiones para ir apuntando, aunque sea paulatinamente, a ese nuevo diseño.

(h) El excedente, es decir la diferencia entre el total de la masa coparticipable y la porción que se reparta, con criterio objetivo, en relación directa a las competencias, servicios y funciones, entiendo, es lo que deberá distribuirse con criterios de equidad, solidaridad, y propendiendo a obtener un grado parejo de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades.

(i) Para ello, el acuerdo deberá proyectarse sobre dos perfiles: por un lado, establecer qué proporción se distribuirá conforme cada uno de estos tres criterios; y por otro lado, acordar qué indicadores han de tomarse en cuenta para que cada uno de esos tres criterios se vean efectivamente reflejados en tal distribución.

(j) Cabe consignar que el hecho de que la Constitución Nacional haya consagrado las cuatro pautas ya mencionadas, no excluye que también puedan acordarse otras, para reservarles la porción de la masa total que en definitiva se decida.

A simple título de ejemplo, mencionamos dos destinos posibles:

Uno para actuar como estímulo adicional, con destino a las jurisdicciones, incluida la Nación desde luego, que demuestren una mayor eficiencia en la realización de sus gastos públicos y en la recaudación de sus propios tributos.

Otro como una suerte de reserva para atender imprevistos, o actuar en políticas anticíclicas, etc.

(k) Finalmente, habrá de acordarse el monitoreo cotidiano de las variables que se hayan decidido como relevantes, para las atribuciones conforme a los cuatro criterios enunciados, a fin de ajustar a ellas la distribución de la masa coparticipable, así como también fijar los plazos para revisar los "criterios objetivos de reparto" en función de la evolución de aquéllas.

(l) Todo esto, desde luego, habrá de volcarse en el texto de la ley convenio, para que los ajustes que habrán de hacerse no requieran la sanción de una nueva ley cada vez.

(ll) Consigno dos cuestiones que también podrían ser objeto de consideración:

Una es si se establece el monto de la participación que, de su parte, las Provincias hayan de otorgarle a sus Municipalidades, o si ésta es cuestión que debe dejarse para que cada Provincia la decida en el ámbito de su propia ley de coparticipación local. A mi juicio, esto último sería lo

constitucionalmente pertinente (arts. 5º, 123 y ccs. CN), pero lo otro puede ser lo políticamente aconsejable, atento el creciente deslizamiento de competencias, servicios y funciones hacia los municipios, sin que les queden fuentes tributarias legítimas disponibles.

La otra cuestión, situada en el mismo ámbito, es que debiera consagrarse expresamente, la prohibición -que hoy considero implícita- de que los tributos municipales sean análogos, no sólo a los tributos nacionales coparticipados, sino también a los tributos que la ley reserva a las provincias.

(m) Como he dicho más de una vez, por encima de todos estos recaudos constitucionales está el consenso entre los partícipes, ya que asegurado él, todas son cuestiones no justiciables.

5. El prerequisite insoslayable:

Para terminar, me permito efectuar cuatro recordatorios, a modo de recomendaciones convergentes respecto del espíritu con que deben transitarse estos pasos.

(a) En el Acuerdo de San Nicolás del 31.5.1852, base de la unidad nacional que se plasmara en la Constitución de 1853, respecto de las condiciones que habrían de reunir los diputados al Congreso Constituyente se decía "...Es necesario que estén imbuidos de pensamientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la gran obra que se emprende; que estén persuadidos que el bien de los pueblos no se ha de conseguir por exigencias encontradas y parciales, sino por la consolidación de un régimen nacional, regular y justo; que estime la calidad de ciudadanos argentinos antes que provincianos ..." (art. 7º).

(b) "Lo que debes pensar no es lo que tu país pueda hacer por ti, sino lo que tú puedas hacer por tu país" (J.F. Kennedy 20.1.61 discurso de asunción presidencial).

(c) La Nación, cada Provincia, la Ciudad de Buenos Aires, más que cuánto puedan ganar en una nueva regla de coparticipación respecto de su situación actual, debieran preguntarse a cuánto están dispuestas a renunciar en beneficio del conjunto, aprestándose a recuperar esas eventuales pérdidas con mayor esfuerzo, mayor eficiencia, mayor racionalidad.

(d) Que la distribución primaria ubique a la Nación de un lado y al conjunto de Provincias del otro, y la secundaria enfrente a las Provincias, hace a la mecánica del reparto, pero no debe impregnar las actitudes. La coparticipación debe vivirse como una experiencia asociativa, no conmutativa.

Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva

Ricardo López Murphy
Economista Jefe de FIEL

Profesor Titular de la Universidad Nacional de La Plata

1. Introducción

A nivel mundial se observa una creciente preocupación con el tema de la descentralización fiscal como una respuesta a los desafíos que presenta un grado creciente de globalización con sus exigencias de eficiencia incremental, y a su vez las previsiones que surgen de una creciente revolución de la información que impone requerimientos de democratización sólo posibles en un contexto de mayores responsabilidades a los gobiernos locales.

En esta breve nota abordaremos el problema de la eficiencia del gasto público y el problema informativo, los criterios para organizar una descentralización eficiente en cuanto a correspondencia, responsabilidad presupuestaria y transferencias, los riesgos que un mal diseño implica, entre otros la depredación, la dificultad institucional para resolver el problema y algunos conceptos básicos a tener en cuenta si se logra superar las restricciones mencionadas.

2. El problema de eficiencia

El sector público gasta aproximadamente 27% del PBI. Este número subestima la importancia de la gestión del sector público, ya que no se computa adecuadamente el gasto implícito en la evasión impositiva, en los distintos mecanismos de elusión impositiva y en la protección aduanera que como es sabido implica un régimen de gasto y recursos simultáneo no registrado.

La eficiencia en la utilización del gasto público requiere mecanismos informativos de beneficio-costos. Algunos de ellos son: los cargos al usuario (revela la voluntad de pago), los presupuestos por actividad y, naturalmente la descentralización y autonomía que permite, si las decisiones están a nivel local, obtener información comparativa del costo de proveer bienes públicos y meritorios.

El incremento de la eficiencia del sector público será percibido en toda la economía con una gran intensidad, por la magnitud y dificultad de sustitución del gasto. Ello finalmente se traduce en mayores salarios, empleo e inversión. Difícilmente haya un área donde el progreso a realizar sea mayor.

En última instancia en toda la ingeniería organizativa se procura descubrir el precio implícito de la prestación de servicios, y de este modo optimizar el uso de los recursos sociales.

3. Los criterios para una descentralización eficiente

La descentralización requiere esencialmente que exista un uso intensivo del concepto de *correspondencia fiscal*. Ello se traduce en una vinculación marginal entre la decisión de gastar y la obligación de tributar por la localidad que impulsa esa expansión del gasto. Sin esa estructura de incentivos la tendencia a demandar crecientes niveles de gasto y a evadir la responsabilidad de sostenerlos, lleva inexorablemente a una crisis de financiamiento y eficiencia.

El segundo elemento lo constituye la responsabilidad presupuestaria. Esto es que no sea posible trasladar a terceros los errores cometidos en la gestión de la hacienda pública local. La deuda que se acumule tiene que afectar a los residentes, o de lo contrario inevitablemente se recurrirá masivamente a especular con el auxilio del gobierno central.

La lección que se deriva de los dos principios expuestos es que *si el sistema de transferencias* no se diseña con gran equilibrio, se puede vivir la tragedia de los bienes en propiedad común donde se depreda porque no se incorpora el futuro y la rentabilidad de esos mismos recursos en otras localizaciones. La base estratégica es que las transferencias deben depender de criterios objetivos, no manipulables y ser independientes de la política seguida por la administración local.

4. La dificultad institucional a resolver

La Constitución recientemente sancionada estableció, a mi criterio, erróneamente una disposición instrumental inadecuada al fijar como mecanismo de transferencias el régimen de coparticipación de impuestos. Como bien se sabe este es sólo uno de los mecanismos posibles y recibe habitualmente fuertes críticas, en particular por su rigidez y sus características macroeconómicas procíclicas.

Esto fue agravado por una disposición temporal que establecía que el régimen de coparticipación nuevo tendría que estar sancionado mediante una ley-convenio antes del 31 de diciembre de 1996. En los hechos no existe aún un proyecto ley y ello debería ser aprobado por las comisiones de cada cámara y, finalmente las veinticuatro legislaturas locales.

Resulta elemental señalar la práctica imposibilidad de cumplir con el aspecto formal, y por otra parte la gran dificultad sustancial de acordar criterios objetivos para fijar los parámetros de transferencias. La forma de analizar el problema ha llevado a que se demande por el conjunto de jurisdicciones montos que exceden con amplitud el 100% de los recursos recaudados sin que sea posible previsionar los fondos necesarios para atender la administración federal y el sistema jubilatorio nacional. En ese aspecto la forma lógica de proceder es calcular intertemporalmente el gasto aceptable por ambos conceptos y dejar como residual los montos transferidos a las provincias. Si las transferencias a provincias fueran fijas (otro régimen distinto que la coparticipación) se podría hacer el ejercicio inverso, quedando como variable de ajuste el gasto y la tributación federal.

Se puede prever desde ya un proceso muy dificultoso para reformar el régimen de distribución de recursos y una alta conflictividad en el tema.

5. Criterios prácticos para simplificar el problema

La forma más sencilla de resolver la dificultad es descentralizando al máximo los segmentos de actividades públicas que han permanecido en manos del gobierno federal y transfiriendo también a nivel local las potestades tributarias. Sólo deberán permanecer a nivel federal aquellas que por su naturaleza no resulta económica administrarlas descentralizadamente (impuesto progresivo a las ganancias, probablemente el IVA generalizado).

Una vez realizado lo anterior cabe reconocer que en principio las transferencias tienen un triple propósito:

(a) Corregir los desequilibrios verticales que se producen por una diferente posibilidad de descentralización de ingresos y gastos quedando los primeros concentrados a nivel federal.

(b) Compensar la debilidad de base tributaria para permitir acceder a un mismo nivel de gasto per cápita.

(c) Atender problemas de pobreza o también llamados de igualitarismo específico, como ciertas metas en necesidades básicas insatisfechas o niveles de indigencia.

Los tres aspectos son perfectamente racionalizables objetivamente y no debería resultar difícil acordar criterios básicos para diseñar las metas de transferencias. Naturalmente, el voto sobre los criterios implica aceptar indeclinablemente el resultado del coeficiente. Para hacer factible el cambio se puede prever una larga transición (10 años), donde se mantienen los montos nominales ya transferidos y se va incrementando los de aquellos beneficiados por los nuevos coeficientes.

6. La temática macroeconómica

En todas las discusiones en la Argentina sobre el tema, surge el problema macroeconómico y la función procíclica de la coparticipación, así como los mecanismos para controlar el endeudamiento a nivel de los gobiernos federal, provincial y local.

En ambos casos se han propuesto mecanismos para atenuar los rasgos más negativos que naturalmente son un "second best". En relación a los recursos tributarios se ha sugerido la introducción de

fondos de estabilización que amortigüen sobre la tendencia los movimientos cíclicos. En relación al endeudamiento, una comisión federal integrada por la Nación y las provincias que establezcan dentro de una nueva institucionalidad fiscal límites muy precisos a los tres niveles de gobierno por períodos plurianuales y que actúe como base técnica para la elaboración presupuestaria.

7. Comentarios finales

Las dificultades del federalismo fiscal no son recientes y estarán con nosotros un largo tiempo. La mejor reacción frente a esa dificultad es articular un plexo normativo basado en toda la evidencia doctrinaria que canalice las tensiones de una sociedad compleja en transición. Construir una nueva institucionalidad es el gran desafío presente.

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

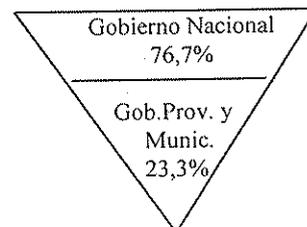
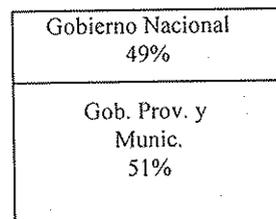
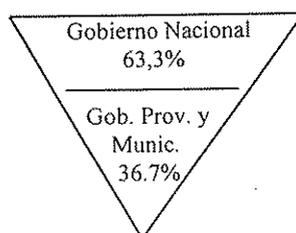
Antes de la CFI (1916)

Después de la CFI (1991)

Recursos y Gastos

Gastos

Recursos



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)).

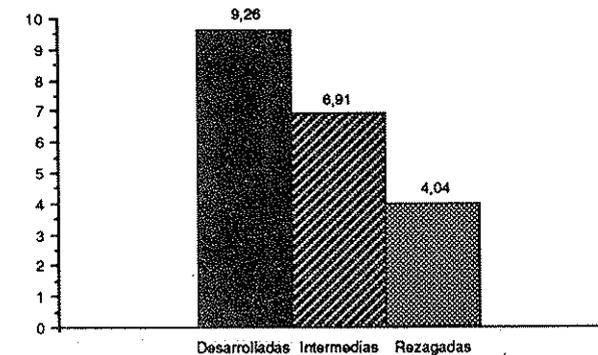
2. Relación entre la estructura horizontal del sector público provincial y el estado y evolución del federalismo fiscal

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.

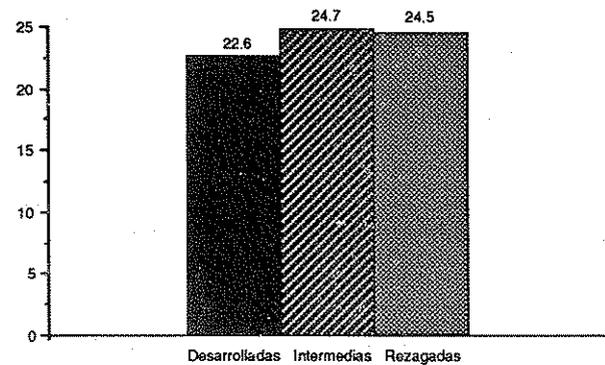
Gasto provincial per capita (m\$N de 1960 por habitante)

Por grupos de Provincias

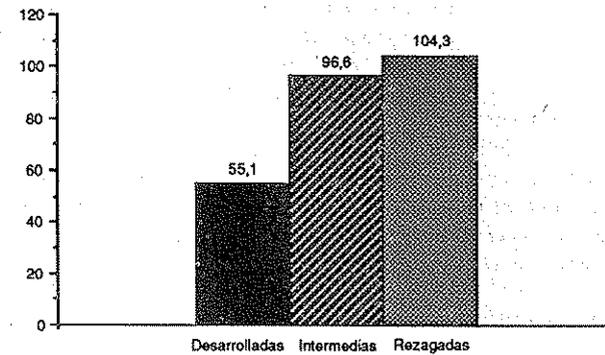
Antes de la CFI 1916



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 imponibles 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 28° 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.

Reflexiones sobre ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y finanzas provinciales*

Pablo Sanguinetti y Alberto Porto
Universidad Nacional de La Plata

Uno de los temas centrales de la teoría del federalismo fiscal es la división de funciones entre niveles de gobierno. La existencia de varios niveles permite centralizar las decisiones allí donde son necesarias políticas nacionales a la vez que posibilita las decisiones locales cuando resultan más ventajosas.

Para el análisis del problema se toma como punto de partida la división de funciones del sector público propuesta por Musgrave (1959) -ramas de asignación, distribución y estabilización del presupuesto. La conclusión de Musgrave es que la cuestión central del federalismo fiscal se refiere a la rama de asignación, posibilitando que la provisión de bienes públicos locales se adapte a las preferencias de los ciudadanos de las distintas provincias y municipalidades. En las ramas de distribución y estabilización la responsabilidad primaria se reserva al gobierno central.

La teoría y los hechos no tardaron en desafiar la propuesta en cuanto a la función de distribución. La provisión a precio cero y el financiamiento con impuestos de educación, salud, seguridad, servicios urbanos, etc., revela que los gobiernos locales cumplen un rol en las políticas redistributivas y que ese rol, al menos en la Argentina, no es menor.

La propuesta sobre la rama de estabilización es la que ha permanecido con más robustez. En la Argentina está hoy en el centro de la escena ya que la nueva Ley de Coparticipación Federal, que por mandato constitucional debe dictarse antes de fin de 1996, debe enfrentar -entre otros- el tema de la relación entre ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y comportamiento de la finanzas provinciales. Este trabajo aporta algunos elementos para el análisis del tema.

1. Introducción.

En los últimos años en la Argentina se ha verificado un importante aumento de los déficits en algunas provincias que, junto a la reducción de mecanismos de financiación generada por la crisis financiera de comienzos de 1995, ha implicado un virtual colapso de las finanzas públicas en varios estados. El régimen de transferencias intergubernamentales ha sido mencionado como una de las principales causas de este fenómeno de incremento de los desequilibrios presupuestarios provinciales. Por un lado este régimen ha relajado la disciplina fiscal a partir de la falta de correspondencia que se genera entre ingresos y gastos provinciales. Al mismo tiempo estas transferencias, y en especial las que se canalizan vía el mecanismo de coparticipación federal de impuestos, tienen un alto comportamiento cíclico que en la práctica ha complicado el funcionamiento de las finanzas locales.

Esta situación ha motivado propuestas de política que reduzcan el carácter procíclico del funcionamiento de las transferencias y a la vez restringir severamente la capacidad de endeudamiento de las provincias. En esta nota se analiza conceptualmente la relación entre el ciclo económico y las finanzas provinciales en el contexto de las relaciones fiscales Nación-Provincia hoy existente en Argentina. En particular, se estudian las consecuencias del movimiento cíclico de las transferencias sobre las finanzas locales. A partir de este análisis se evalúan distintas propuestas de política como las señaladas previamente.

2. Las finanzas provinciales y el ciclo económico en un contexto ideal: alta correspondencia fiscal, restricción presupuestaria "fuerte" e información completa.

La literatura sobre federalismo fiscal y la experiencia de varios países desarrollados (especialmente USA) ha indicado que la responsabilidad de la política fiscal anticíclica debe quedar en manos del gobierno

federal (ver Musgrave (1959), Oates (1972)). Esta literatura basa sus predicciones en un análisis de tipo keynesiano en donde el valor del multiplicador fiscal sería muy bajo dado el carácter abierto de las economías provinciales, además del hecho de que las provincias no pueden realizar política monetaria. En este contexto no se justificaría que los gobiernos subnacionales contraigan déficits (emitan deuda) con fines de estabilización; ello solo se haría para financiar proyectos de inversión. Si a esta circunstancia se le agrega un escenario donde los gobiernos locales obtienen la mayoría de sus recursos a partir de impuestos propios, y existen reglas claras para la transferencia de recursos desde la jurisdicción nacional que eliminan la posibilidad de "salvatajes", habría suficientes incentivos para que las provincias procuren balancear sus presupuestos (netos de los gastos de inversión) período a período¹.

Por supuesto que el ciclo económico nacional y el efecto de shock regionales (más localizados) aun se reflejará en los ingresos locales. ¿Cómo responderá la política fiscal local ante estas circunstancias en el contexto ideal descrito previamente? Es un principio de buena política fiscal mantener los impuestos más o menos constantes ante cambios temporarios en la recaudación de forma de generar superávits en tiempos buenos y déficits en momentos malos. En otras palabras, equilibrar el presupuesto en forma intertemporal. Sin embargo, ello ya implicaría cierta conducta anticíclica por parte de la política fiscal local, característica que, como se mencionó, es desaconsejada por la literatura. De todas formas, lo opuesto no implica tampoco neutralidad. El requisito que los gobiernos subnacionales mantengan equilibrado sus balances a lo largo del ciclo implica un comportamiento fiscal procíclico: se deben elevar los impuestos o cortar gastos en la recesión y reducir impuestos y elevar gastos en el boom². Ello requeriría una política fiscal nacional mucho más fluctuante para estabilizar el ciclo económico.

Sin embargo en el contexto idealizado en el que se está llevando a cabo el análisis tal disyuntiva entre las políticas fiscales provinciales y nacionales no existiría. Una política fiscal local que procure hacer "tax smoothing" (mantener los niveles impositivos relativamente constantes) no tiene porque llevar a un excesivo endeudamiento en presencia de restricciones presupuestarias fuertes y transparencia en la información respecto tanto del carácter cíclico de los shocks como también de la finanzas locales. Los mercados financieros disciplinarían a los gobernantes no dejándolos contraer deuda más allá de la justificada por el ciclo o la ocurrencia del shock temporario.

A la vez este tipo de política contribuiría con la labor que, a nivel nacional, realiza el gobierno central para estabilizar el ingreso. En un mundo ideal como el descrito no sería entonces recomendable imponer límites al endeudamiento local. La labor de disciplinamiento fiscal ya lo cumplen la existencia de restricciones fiscales fuertes y el mercado en sí mismo³.

3. La conducta "oportunista" de los gobiernos locales en presencia de restricciones presupuestaria "débiles" y de alto desequilibrio vertical en las finanzas intergubernamentales.

La sección previa planteó que el problema del ciclo no sería tal en un contexto ideal de alta descentralización, instituciones fiscales transparentes que regulen la relación fiscal Nación-Provincias e información completa. ¿Cómo cambiarían estas conclusiones en un escenario más realista donde no fuera posible para el gobierno nacional evitar -a través de transferencias- acudir en ayuda de un gobierno local que enfrenta serias dificultades en sus finanzas públicas? Una respuesta obvia es que la anticipación por parte de las jurisdicciones provinciales de tal circunstancia los hará en la práctica comportarse como si

¹ Por supuesto que podrían existir consideraciones de economía política que afecten los incentivos de las autoridades a equilibrar su presupuesto. Estos aspectos se discuten en la sección 4.

² Bayoumi (1992) presenta evidencia sobre este fenómeno para USA.

³ Gramlich (1987), a partir del análisis de la conducta fiscal de los estados norteamericanos en los ochenta, da argumentos a favor de una política de estabilización del ciclo a nivel local. En tal caso menciona el hecho de que en 32 estados norteamericanos existen fondos especiales que sirven para mantener los niveles de gastos en momentos de recesión ("rainy day funds"). Al mismo tiempo, y si bien existen límites al endeudamiento, éstos no serían operativos en el caso de decisiones de inversión estatal en obras públicas que tienen por objeto una acción anticíclica.

* Se agradecen los comentarios de E. Espino y G. G. Porto.

tuvieran una restricción presupuestaria débil que no los obliga necesariamente a hacer economías en sus gastos (o fortalecer sus ingresos). Este comportamiento "oportunista" podría potenciarse en el caso de un funcionamiento fuertemente cíclico de las transferencias y, más todavía, cuando éstas financian un porcentaje importante de los gastos locales. El aumento de los recursos durante la fase ascendente del ciclo claramente se reflejará en los gastos ya que las autoridades no tienen incentivos a "ahorrar" parte del aumento de los recursos en función de futuras caídas en los ingresos. En otras palabras, si la posibilidad de salvatajes financieros operados desde el nivel nacional de gobierno genera incentivos a no respetar la restricción de presupuesto en un período dado, menos incentivos habrá para equilibrar el presupuesto en términos intertemporales. Más aún, si ahora se asume que existen problemas de información, tanto sobre la naturaleza de los shocks (permanente vs. temporario) y sobre el verdadero estado de las finanzas provinciales, el gasto local podría aumentar, a través del endeudamiento, mucho más que el valor actual de los recursos. Este mayor endeudamiento voluntario puede ser conseguido fácilmente en el mercado financiero si, como se indicó, existe la presunción de un salvataje por parte del gobierno nacional. En otras palabras en este escenario distorsionado por problemas de información y falta de transparencia en las instituciones fiscales, el mercado no funcionaría como un factor disciplinador de la conducta presupuestaria de los gobiernos subnacionales (ver Lane 1993, Tanzi (1995)).

¿Qué respuestas de política serían las adecuadas en este tipo de contexto? Un primer tipo de política de "primero mejor" sería el de atacar las distorsiones en forma directa. En otras palabras, se trata de hacer que las relaciones fiscales Nación- Provincia se aproximen lo más posible al marco ideal planteado en la sección previa. Esto incluye un proceso de descentralización tributaria que otorgue mayores fuentes de ingresos propios a las jurisdicciones y, a la vez, rediseñar el sistema de transferencias intergubernamentales de forma tal que la condición de "no salvataje" fuese creíble; lo que no implica que exista algún tipo de cláusula de "escape" bajo la cual se puedan atender emergencias regionales. Este tipo de reformas inducirán un comportamiento menos oportunista y menos "miope" por parte de los gobiernos locales reduciendo sensiblemente las consecuencias que el ciclo tiene sobre las finanzas provinciales⁴.

Otro camino que se ha planteado, y que implicaría una solución de "segundo mejor", ya que no ataca a las distorsiones originales, es el mencionado en la introducción: reducir el carácter procíclico del funcionamiento de las transferencias (no así su tamaño) y a la vez restringir severamente la capacidad de endeudamiento de los gobiernos provinciales. En este contexto las transferencias se determinarían en función de presupuestos standard (incorporando proyecciones de incremento en las demandas por los distintos servicios) y capacidad tributaria local, lo que implica fijar los montos transferidos de modo que no fluctúen con el ciclo económico. Más aun, esta propuesta ha sido combinada con la creación de un fondo de estabilización. Este fondo absorbería recursos en la fase ascendente del ciclo -cuando la recaudación crece- y por el contrario, distribuiría recursos en la fase descendente. En tal sentido, la combinación de transferencias fijas y fondo de estabilización implica sacarle la responsabilidad del equilibrio intertemporal del presupuesto a cada provincia en particular (algo que de todas formas no harían en el contexto imperfecto descrito) y trasladárselas a un organismo superior (¿gobierno nacional?) que sufriría de menos "miopía".

La idea de moderar el comportamiento cíclico de las transferencias es atendible, y puede resultar beneficiosa, aunque no es claro que pueda implementarse en el actual contexto del funcionamiento de la relación fiscal Nación-Provincias. El actual régimen de coparticipación tiene un carácter (aunque sea parcial) de tipo devolutivo, en donde las transferencias son ingresos propios provinciales. Su redefinición en términos de parámetros fijos avasallaría los derechos provinciales sobre esos ingresos. Este cambio podría hacerse, sin embargo, en el contexto de una reforma estructural de las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno. Esta reforma contemplaría, como se comentó, una descentralización impositiva de forma de acrecentar los ingresos propios provinciales. Luego, en función de los desequilibrios fiscales que se encuentran en cada jurisdicción, se podrá diseñar un mecanismo de transferencias que apoye a las provincias para ofrecer

⁴ Para los lineamientos de una propuesta en esta dirección ver Convenio Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de la Plata-Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1994).

un nivel comparable de servicios públicos a lo largo del territorio. Estos apoyos, en forma de transferencias, si se determinarían en función de montos fijos (ajustables de acuerdo a una proyección del crecimiento de la demanda y de costos de provisión). La razón es que estas transferencias constituyen -en el nuevo régimen- una suerte de subsidio regional que es pagado por todas las jurisdicciones en conjunto y cuyo fin es financiar gastos públicos cuya demanda no está mayormente correlacionada con el ciclo.

Otro problema de la propuesta de transferencias constantes y fondo de estabilización en el actual contexto es que no es claro que el organismo nacional a cargo del mismo sufra de menos "miopía" que los gobiernos locales. El gobierno federal argentino ha demostrado recientemente tener una política fiscal tan procíclica como la de los gobiernos provinciales⁵. La alternativa, un organismo colegiado con voto y poder de decisión repartido entre todas las jurisdicciones, estará sujeto a problemas de "common pool property" y ello desviará su funcionamiento de su objetivo original⁶. Por otro lado, aquí se enfrenta la dificultad práctica de identificar los movimientos cíclicos de la recaudación separándolos del comportamiento de tendencia. En muchos países existen estos mecanismos de compensación cíclica de recursos. Tal es el caso de los ingresos fiscales ligados al petróleo en México o al cobre en Chile. Sin embargo, en estos casos los recursos están en función de la evolución de un variable (precios de esos commodities) sobre la cual es relativamente fácil identificar ciclo y tendencia. Esto no ocurre, en general, en el caso de los recursos nacionales y provinciales en Argentina que evolucionan de acuerdo al nivel de actividad⁷. La separación entre componente cíclico y tendencia del PBI es una tarea mucho más complicada sobre todo para el caso de una economía que ha estado realizando profundas reformas como Argentina desde 1990. A ello debe agregarse el hecho de que mejoras en la administración tributaria también hacen que la elasticidad ingreso "histórica" de los recursos sufra un cambio estructural que dificulta la predicción sobre el componente cíclico del movimiento de los impuestos.

Respecto de los límites al endeudamiento provincial, es claro que en un contexto donde el gobierno local no tiene incentivos a respetar su restricción de presupuesto (tanto estática como intertemporal) la posibilidad de tomar deuda puede contribuir a potenciar los desequilibrios. Como se mencionó, problemas de información y la posibilidad de transferencias discrecionales desde el gobierno nacional pueden distorsionar la percepción de los potenciales acreedores respecto de la incobrabilidad de los préstamos por lo cual el mercado no funcionaría como un efectivo disciplinador. Sin embargo, a la luz del caso Argentino (ver Argañaraz y Israilevich (1995)), el remedio no pasaría simplemente por restricciones de tipo cuantitativas⁸. El problema pasaría por el de tipo de instrumento crediticio que decidan (o que puedan) emitir los gobiernos. Dependiendo de ello, puede ocurrir que la capacidad de endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales no esté limitada por la performance fiscal actual o futura y que entonces el mercado no cumpla su rol disciplinador. Es el caso de, por ejemplo, los préstamos bancarios con garantía de los ingresos por coparticipación. Este tipo de instrumento crediticio tiene casi un riesgo cero para los bancos, dado que en caso de atraso en los pagos, el gobierno nacional gira los fondos por coparticipación directamente a los bancos acreedores en lugar de a las provincias. Como se mencionó en la introducción, este tipo de fenómeno fue una de las causas detrás de colapso de las finanzas en algunas provincias durante 1995. La enseñanza parece ser, entonces, no tanto un problema de fijar límites cuantitativos al endeudamiento, sino que el tipo de

⁵ Algo similar ocurre en Estados Unidos. Ver Gramlich (1987)

⁶ En la sección siguiente se discute con más detalle los problemas de diseño institucional. Puede anticiparse, que la experiencia argentina de funcionamiento de la Comisión Federal de Impuestos no es un antecedente que permita generar optimismo sobre este tipo de propuestas.

⁷ Aún cuando pueden existir ciertos ingresos atados a la evolución de algún precio de commodities: por ejemplo, el impuesto inmobiliario rural está de algún modo ligado al precio de los campos, que se mueven al compás de las cotizaciones de los cereales.

⁸ Ver Ter-Minassian (1995) para un resumen sobre restricciones al endeudamiento subnacional en un conjunto de países en desarrollo y desarrollados.

instrumento crediticio a utilizar debe diseñarse de tal forma que una parte importante del riesgo de la operación sea soportada por el acreedor. De esta forma éste tendrá incentivos para monitorcar las finanzas de su potencial deudor y lo llevará a seleccionar entre sus potenciales clientes. Los títulos negociados en mercados abiertos, emitidos con una calificación de riesgo por parte de instituciones independientes, cumplen sin duda con este requisito.

4. El equilibrio intertemporal en las finanzas locales, las desviaciones de la política óptima y las instituciones presupuestarias.

La sección previa sugiere que la solución de largo plazo para moderar las consecuencias que sobre las finanzas locales tiene la alta fluctuación de las transferencias es la descentralización de recursos tributarios junto al diseño de un mecanismo de transferencias transparente, que podría imponer límites para su uso como garantía en operaciones de préstamos, a la vez de hacer creíble la restricción de no salvataje. Ello inducirá a los gobiernos locales a comportarse en forma más responsable y a tratar de moderar el efecto cíclico de las fluctuaciones sobre sus finanzas utilizando en forma eficiente la posibilidad de endeudamiento.

El análisis hasta ahora tuvo un carácter normativo en el sentido de enfatizar la política óptima sin analizar cuestiones referentes a las restricciones institucionales y políticas que puede enfrentar su implementación. Llevar a la práctica este proceso de equilibrar intertemporalmente las finanzas locales implica el ahorro de recursos en la fase ascendente del ciclo para gastarlos en la fase descendente. Pero, ante las siempre acuciantes demandas que pesan sobre los administradores públicos, ¿cómo se hace operativo un proceso de "guardar para cuando llueva"? Los actuales procedimientos presupuestarios, ¿permiten o incentivan este tipo de política? ¿Cómo afecta el proceso político la toma de estas decisiones presupuestarias de carácter intertemporal?

Existe una extensa literatura, que nace con el trabajo clásico de Downs (ver Downs (1957)) que enfatiza el hecho de que las políticas reales que toman los gobiernos no responden a los intereses generales de la población sino a intereses particulares, correspondan éstos al de las burocracias estatales, al de sectores económicos privados, o al de los políticos. Este tipo de enfoque ha sido muy utilizado para explicar el aumento en el tamaño del estado en la mayoría de las economías occidentales desde la segunda guerra mundial (ver Buchanan (1980), Pelzman (1980), ...etc.). Más aun, una extensión de este análisis ha llevado a la hipótesis de que estos problemas de desvío del interés comunitario pueden reducirse sensiblemente en el caso de sociedades donde exista una mayor descentralización en la toma de decisiones fiscales (gastos e impuestos). Dicha descentralización permitiría un mejor control del "Leviatan" vía tanto el mecanismo de voto en elecciones de autoridades, como también a través de la competencia fiscal interjurisdiccional y el voto "con los pies", dada la mayor movilidad de personas y factores que existiría entre jurisdicciones (Tiebout (1957)). Aún cuando la evidencia sobre descentralización y tamaño del presupuesto no es conclusiva (ver Oates (1985,1989) cabría hacerse la pregunta de si una mayor descentralización en la toma de decisiones fiscales también coadyudaría a la toma de mejores decisiones respecto del déficit del presupuesto o del nivel del endeudamiento⁹. En otras palabras, ¿existe alguna presunción que indique que, a nivel local, los problemas de diseño institucional (por ejemplo, falta de transparencia en los procesos presupuestarios), o la presencia de políticos con un horizonte de planeamiento muy corto ("la próxima elección"), o el accionar de lobbies que buscan rentas, sean menos fuertes que a nivel nacional, y que, por lo tanto, las distorsiones (o restricciones) a las que esta sujeta la política óptima de endeudamiento sea menos apremiante? Claramente podrían darse razones que juegan en uno u otro sentido. Por un lado, el hecho de que el tamaño de los recursos es mayor a nivel centralizado implica que los beneficios de la actividades de lobby son mayores, y por lo tanto, mayor la diferencia entre la política fiscal óptima y la observada. Por otro lado, la mayor posibilidad de comportamientos colusivos a nivel local (entre burócratas, políticos, y ciudadanos) ha sido

⁹ La historia argentina no parece indicar que el gobierno federal pueda demostrar mejor desempeño que las Provincias y sus Municipalidades. Más aún, episodios dramáticos de colapsos provinciales encuentran su origen en políticas tributarias y de gasto público nacionales.

señalado como un factor que tiende a distorsionar las decisiones fiscales en las jurisdicciones subnacionales (ver Prud-Homme (1994), Oates (1994) y Tanzi (1994)). De todas formas, la definición de este aspecto requiere de mayor investigación empírica y seguramente variará de país en país.

Si bien es difícil determinar si estas restricciones que enfrenta la política óptima son mayores a nivel local o a nivel nacional, su existencia -en ambos niveles de gobiernos- puede ser demostrada por el establecimiento de distintos procedimientos institucionales o reglas que tienen por objeto controlar, desde una perspectiva ex-ante, los procesos que implican la toma de decisiones sobre déficits fiscales de forma que estén menos sujetos a las debilidades señaladas. nivel de los gobiernos subnacionales, la experiencia internacional con estos procedimientos es muy variada y por razones de espacio no se analizará aquí en detalle¹⁰. Simplemente cabe indicar que ésta incluye casos, como el de Canadá, donde no existen mayores controles formales al endeudamiento de las provincias y por lo tanto el mercado es el que se encarga de disciplinar a los autoridades económicas. Por otro lado, Australia representa una situación intermedia donde existe un mecanismo (foro) de cooperación ("The Loan Council") entre los estados y el gobierno federal para la negociación y posterior establecimiento de límites al endeudamiento. Finalmente, en Estados Unidos existen límites explícitos, establecidos en las constituciones estatales, para el nivel de endeudamiento. Este último solo se permite para inversiones, y en el caso de tomar préstamos por problemas de liquidez, éstos deben ser canceladas antes de finalizado el período fiscal.

¹⁰ Un detallado análisis sobre restricciones al endeudamiento subnacional para un conjunto de países desarrollados puede hallarse en Ter-Minassian (1995).

Referencias:

- Argañaraz y Israilevich (1996)
"Los títulos provinciales: una variante para analizar". *Novedades Económicas*, Enero.
- Bayoumi (1992)
"US State and Local Government Finance Over the Current Cycle", IMF Working Paper.
- Bird (1995)
"Fiscal Federalism and Federal Finance" en 28° Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Brennan and Buchanan (1980)
The Power to tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions. Cambridge.
- Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1994): Propuesta para un Sistema Tributario Federal. Publicado en la Serie Cuadernos de Economía, N° 3, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1995.
- Downs (1957)
An Economic Theory of Democracy. New York.
- Gramlich (1987)
Federalism and Federal Deficit Reduction (1987), *National Tax Journal*.
- Lane (1993)
"Market Discipline". IMF Staff Papers.
- Musgrave (1959)
"The Theory of Public Finance". New York: McGraw Hill.
- Oates (1972)
"Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Inc.
- Oates (1985)
"Searching for Leviathan: An Empirical Study". *American Economic Review*.
- Oates (1989)
"Serching for Leviathan: A replay and some further reflections", American Economic Review, June. Ver en el mismo número los artículos de Forbes y Zampelli (Is Leviathan a Mythical Beast?) y Zax (Is there a Leviathan in your neighborhood?).
- Oates (1994)
The Potential and Perils of Fiscal Decentralization". Mimeo
- Pelzman (1980)
"The Growth of the Government". *Journal of Law and Economics*.
- Prud-Homme (1994)

On the Dangers of Decentralization". Policy Research Working Paper No. 1252, Washington, D.C.: World Bank.

- Tanzi (1994)
"Corruption, Governmental Activities and Markets, IMF Working Paper.
- Tanzi (1995):
Fiscal Ferederalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual Bank Conference on Development Economics.
- Ter-Minassian (1995):
Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experince. Mimeo, IMF.
- Tiebout (1957):
"A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*.

Reflexiones sobre la descentralización

Mario Teijeiro
Director del Centro de Estudios Públicos

1. ¿Por qué descentralizar?

La primera pregunta relevante que debemos formularnos es, ¿cuáles son los fundamentos que avalan la conveniencia de un proceso de descentralización?

El primer argumento importante es el acercamiento de las decisiones de gasto a las necesidades locales, lo cual debe derivar en una mejor calidad del mismo. La evaluación de las verdaderas necesidades y preferencias de la población y, la forma más eficiente de resolverlas, no es algo que pueda decidirse eficientemente a distancia.

El segundo argumento es el de rendición de cuentas: La cercanía de los administradores a la población facilita el control de calidad de la administración y la corrección de los desvíos. La ineficiencia y la corrupción son más controlables cuando las decisiones son tomadas cerca de los beneficiarios.

La evasión impositiva es más baja cuando se trata de impuestos cobrados por los municipios. Esto es así por el mayor control social existente en comunidades pequeñas y por la certeza de que la recaudación se destina a financiar necesidades locales.

A estos argumentos cabe agregarle otro de mayor contenido político. Hay una incoherencia intrínseca entre el concepto de democracia y la concentración de poder económico y político a nivel nacional e incluso provincial. La democracia formal puede ser asociable a elecciones de gobiernos representativos. Pero la democracia genuina requiere también limitar y desconcentrar el poder económico y político. Con el proceso de privatizaciones se ha avanzado mucho en este sentido. El proceso de limitación y desconcentración puede profundizarse con una participación creciente de los gobiernos locales, de las organizaciones intermedias y de la ciudadanía en la administración de las funciones indelegables del Estado.

2. Los requisitos de una descentralización benigna

No todo proceso de descentralización es benigno y son varios los requisitos que deben cumplirse para que lo sea:

(1) La descentralización debe realizarse al nivel más bajo posible

La descentralización deseable no consiste meramente en transferir responsabilidades de la Nación a las provincias, sino de transferir responsabilidades al nivel más cercano posible al beneficiario del gasto y al contribuyente de los impuestos. En qué medida un gasto es descentralizable depende de la naturaleza del bien público que se trate. Hay ejemplos de gastos que no son descentralizables. Tal es el caso del servicio exterior o de las fuerzas armadas. Hay ejemplos de gastos que por su escala deben naturalmente caer en la órbita provincial: tal es el caso de gastos de infraestructura vial, Universidades y hospitales de alta complejidad. Pero hay muchos ejemplos de gastos que pueden y deben trasladarse a la esfera municipal, para asegurar una administración más eficiente: aquí podemos categorizar gastos como los de educación primaria y secundaria, hospitales o la inversión y mantenimiento de la red vial urbana. Pero el concepto de descentralización tampoco termina a nivel del gobierno municipal. Existen argumentos muy fuertes para delegar la administración de escuelas y eventualmente hospitales, en organizaciones no gubernamentales, sean estas asociaciones de padres, cooperativas y otros tipos de asociaciones intermedias que tengan un interés genuino en una buena administración.

(2) Debe conciliarse descentralización con integración

El proceso de descentralización no puede transformarse en una desintegración del país. No se trata de otorgar poderes soberanos o autonomías irrestrictas a Provincias y Municipios. La descentralización debe

operarse respetando los objetivos de una Nación que requiere comportamientos interdependientes y no anárquicos en sus distintos niveles de gobierno.

Es por esta razón que la descentralización debe abarcar básicamente aspectos administrativos, pero no normativos.

La descentralización debe concebirse entonces como un proceso graduado de transferencia de la administración de las actividades indelegables del estado, respetando las ventajas naturales de cada nivel de gobierno tiene en la administración del gasto y el cobro de impuestos, pero manteniendo la normativa y las decisiones políticas en cabeza del Poder Legislativo Nacional.

(3) La descentralización debe ser simétrica

Este es un principio básico de todo proceso de descentralización benigno. El punto central es que debe existir una correspondencia entre las potestades de gasto y las responsabilidades de recaudación. Para ello deben transferirse potestades tributarias suficientes para financiar por sí mismas los gastos por los cuales cada nivel jurisdiccional es responsable. Esta es la manera de asegurar que decisiones de incremento de gasto cuenten con el consenso de la población de la jurisdicción beneficiaria.

Cuando este principio no es respetado, la población local no tiene un interés natural que se oponga a las iniciativas de gasto público. Por el contrario, las reglas de juego incentivan a Legisladores y gobernadores al lobby político a favor de mayores transferencias o mayores participaciones en regímenes de coparticipación impositiva. Esta es la manera en que se obtienen los beneficios políticos de aumentar el gasto en las jurisdicciones propias sin enfrentar el costo político de aumentarle los impuestos a los gobernados. Un régimen financiero del Estado basado en que quien gasta no tiene la responsabilidad de cobrar impuestos, es un régimen que incentiva un comportamiento irresponsable de la clase política. Pero para que el principio de correspondencia fiscal funcione y sirva de freno a los impulsos naturales hacia un mayor gasto público, deben cumplirse otras condiciones:

- La transferencia de facultades tributarias deben comprender impuestos y bases tributarias definidas de tal manera que los impuestos locales recaigan exclusivamente sobre los contribuyentes locales. No todas las bases impositivas cumplen con esta condición y evitan la exportación de impuestos. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado sin lugar a dudas no la cumple, ya que si un Municipio o una Provincia cobrara el IVA a una actividad productiva radicada en su jurisdicción, el impuesto recaería finalmente sobre consumidores radicados en otras jurisdicciones¹¹. Es por eso que resulta esencial que las facultades tributarias otorgadas a los gobiernos locales, tengan bases uniformes previamente acordadas y estén definidas de tal manera que sean solo los habitantes de la jurisdicción aquellos sobre los cuales los impuestos locales incidan. Los impuestos aptos para este tipo de descentralización son: el impuesto inmobiliario, el impuesto de patentes y los impuestos que recaen sobre el consumo final y sobre los ingresos del trabajo en relación de dependencia¹².
- El endeudamiento de Provincias y Municipios debe estar estrictamente limitado. Para poder asegurar una correspondencia entre las decisiones de gasto y el esfuerzo tributario local, no basta que las potestades tributarias recaigan exclusivamente sobre los habitantes de la jurisdicción. Es necesario también que el acceso al endeudamiento esté estrictamente limitado o mejor aún, que no sea permitido. La tentación del endeudamiento como forma de gastar más sin incurrir en los costos políticos asociados a una mayor tributación, es muy fuerte para los políticos, sobre todo cuando las próximas elecciones están cercanas. Los ejemplos abundan en democracias avanzadas de prohibiciones directas a los gobiernos locales de endeudarse ya sea por mandamiento constitucional o legal, nacional o provincial. En otros casos existen limitaciones que pueden ser levantadas solo mediante referéndums populares.

¹¹ Esto se reconoce en la jerga tributaria como exportación de impuestos.

¹² En este último caso sujeto a la condición de que la jurisdicción de residencia y de trabajo en relación de dependencia sea la misma. Esta condición generalmente no se cumple en grandes conglomerados urbanos con múltiples jurisdicciones locales.

- Deben crearse mecanismos de participación ciudadana en las grandes decisiones fiscales. La descentralización no debe entenderse como una forma de trasladar poderes irrestrictos del Estado Nacional a niveles inferiores de Gobierno. El ideal debe buscar la descentralización, pero al mismo tiempo una limitación de los poderes de gastar y cobrar impuestos. Por supuesto que no se puede pretender someter a consulta popular cada una de las decisiones de gobierno. Pero si es posible y saludable pensar que, a partir de ciertas restricciones legales o constitucionales, la ciudadanía de un municipio o de una provincia tenga derecho a ser consultada cada vez que las tasas impositivas pretendan elevarse más allá de ciertos límites o cuando el endeudamiento sobrepase ciertos niveles.

(4) Debe conciliarse correspondencia fiscal con política distributiva

Si se aplicara estrictamente el principio de correspondencia fiscal en el diseño de las relaciones fiscales entre jurisdicciones, no quedaría lugar para las transferencias interjurisdiccionales. Cada Jurisdicción viviría de acuerdo a sus capacidades y preferencias y por lo tanto no habría lugar para una política distributiva. El criterio de correspondencia fiscal aplicado en forma absoluta es irreconciliable con una política distributiva. Es por eso que el desafío más importante que tiene cualquier propuesta de relaciones intergubernamentales es cómo equilibrar el principio de correspondencia fiscal con la política distributiva, de tal manera de alcanzar una síntesis que sea eficiente y justa. Para ello las recomendaciones son las siguientes:

La magnitud del presupuesto distributivo debe tener un tope (sustancialmente inferior al actual). Contrariamente a los que muchos creen, los márgenes que tiene un gobierno para redistribuir ingresos en un mundo globalizado, son muy pequeños. Esto es así porque cualquiera sea la naturaleza del impuesto que se cobre, son los asalariados y los autónomos, y en general todos aquellos cuyos ingresos dependen del trabajo personal, sobre los que terminan incidiendo los impuestos que se establecen. El capital reclama la tasa de rentabilidad que le cubra su costo de oportunidad de invertir en otro país. Si los impuestos son altos, cualquiera sea el impuesto de que se trate, los salarios deberán bajar o los precios subir. La variable de ajuste son los ingresos reales de la gente. Si eso no se produce y la rentabilidad no es satisfactoria, la inversión se hará en otro país; la consecuencia local será el desempleo, hasta que los ingresos reales se ajusten a un nivel de equilibrio más bajo. Los límites para la distribución del ingreso son muy estrechos. El objetivo alcanzable para una economía pequeña en un mundo globalizado, es redistribuir desde la clase media que vive de sus ingresos personales a los estratos de menores recursos. El otro límite a la política distributiva se origina en los efectos distorsivos de la carga tributaria. Un presupuesto sobredimensionado que exige una presión impositiva elevada, incentiva la evasión a través de actividades autónomas. El costo que se paga es la pérdida de productividad y eficiencia global, porque la economía concentra porcentajes crecientes de su actividad en actividades informales.

- Dados los estrechos límites existentes, la política distributiva debe ser focalizada en la extrema pobreza y en mejorar la igualdad de oportunidades a través de la educación. Para garantizar una distribución progresiva, debe asegurarse que quienes reciben los beneficios del gasto sean realmente los estratos más bajos de la población. Cuando la política distributiva no se focaliza en la extrema pobreza, y el presupuesto social se magnifica por seguir un criterio universalista, dos consecuencias indeseables generalmente ocurren. En primer lugar, la dirección de la redistribución cambia y se torna regresiva e injusta. Esto es así pues aquellos sobre quienes recaen en definitiva los impuestos en una economía abierta (personas de ingresos bajos y medios) mantienen a jubilados de privilegio y empleados públicos improductivos, además de financiar el despilfarro y la corrupción generalmente asociados a un gasto público sobredimensionado e incontrolable. Existe actualmente un enorme margen para ganar simultáneamente en eficiencia y equidad a través de una reducción y redireccionamiento del gasto público y de una reducción de tasas impositivas.
- El criterio regional de redistribución debe reemplazarse por el criterio personal. Los criterios distributivos incorporados en los regímenes de coparticipación impositiva han tenido tradicionalmente un fuerte contenido regional. Así se han incorporado criterios como el de densidad poblacional y brecha de desarrollo con el objetivo de redistribuir regionalmente. Como consecuencia de éstas políticas hoy el gasto público per cápita de las provincias menos avanzadas no sólo ha alcanzado sino ha sobrepasado con

creces el gasto per cápita de las provincias más avanzadas. El costo de estas políticas se substancia en costosas burocracias y en un tratamiento inequitativo de los beneficiarios del gasto público según sea la jurisdicción en que residan. La alternativa es una redistribución basada en criterios distributivos personales o familiares, basada en indicadores objetivos de necesidades y substanciada a través de transferencias directas a organizaciones intermedias o municipios.

- Las transferencias distributivas no deben asociarse a la recaudación. Es propio de una política económica estabilizadora que el gobierno federal cumpla un rol anticíclico. Este rol debe substanciarse a través de un ahorro de los aumentos de recaudación y de una acumulación de superávits en épocas de bonanza, revirtiéndose su rol en circunstancias de receso económico. Cuando las transferencias se asocian a la recaudación, como ocurre con el actual sistema de coparticipación federal de impuestos, el gobierno federal se ve imposibilitado de cumplir su rol anticíclico. Preservar en el gobierno federal este rol importante exige entonces disociar el gasto de los recursos. Las transferencias deben ser entonces partidas presupuestarias de monto fijo, distribuidas periódicamente en función de indicadores apropiados que reflejen la distribución de la población que se decide beneficiar.

3. La descentralización en la Argentina

El tema de la descentralización adquirió importancia en la Argentina a partir de la década del 70, cuando la Nación inició un traspaso de responsabilidades de gasto a las Provincias.

Esta tendencia no fue inicialmente explicable por fuertes convicciones ideológicas sobre las bondades de la descentralización. La motivación se originaba en necesidades presupuestarias, que hacían conveniente para el Gobierno Nacional transferirle a las Provincias la responsabilidad de gastos como educación y salud. Por su parte las provincias aceptaban a regañadientes esas nuevas responsabilidades, a condición de que se les compensara con mayores ingresos de la coparticipación federal. Desde entonces hemos vivido un proceso continuo de descentralización de gastos, explicado por una concurrencia de intereses: un interés de corto plazo de la Nación por resolver sus problemas presupuestarios. Y un interés de largo plazo de las provincias, consistente en tener mayor capacidad de gasto financiada con participaciones crecientes en el régimen de coparticipación federal.

Con respecto a las relaciones entre Provincias y Municipios, la mayoría de las constituciones provinciales reformadas en los últimos años ha incorporado un reconocimiento implícito de sus potestades tributarias. Más aun, la nueva Constitución Nacional obliga a las Provincias a garantizar la autonomía municipal. Estos cambios legales no se han reflejado sin embargo en cambios significativos en las responsabilidades de gasto de los municipios.

Han surgido sí algunos tipos de relaciones financieras entre Provincias y Municipios. En Córdoba se ha establecido un régimen de coparticipación automática a los municipios equivalente al 20% de los recursos recibidos por impuestos nacionales coparticipados. En Córdoba y Santa Fe la responsabilidad de la recaudación de patentes e inmobiliario se ha pasado íntegramente a los municipios, pero con el compromiso de retornar a la Provincia una parte del producido. En Chubut se ha transferido a los municipios la potestad tributaria sobre todos los tributos que no estén restringidos por la ley de coparticipación federal¹³, además de establecer una pequeña coparticipación automática a municipios de impuestos nacionales coparticipados.

El proceso de descentralización que se observa desde los 70 es entonces caracterizable por:

- Una importante transferencia de gastos de la Nación a las Provincias.
- Un uso cada vez más intensivo del régimen de coparticipación de impuestos nacionales como forma de financiamiento del gasto provincial.
- Una escasa transferencia de responsabilidades de gasto de las provincias hacia los municipios.
- Una institucionalización de regímenes de coparticipación automática de impuestos de las provincias hacia los municipios, con algunas experiencias de transferencias de potestades tributarias.

¹³ Incluso se le ha dado a los municipios la capacidad de recaudar Ingresos Brutos, cuando se trate de contribuyentes que no sean de convenio.

Esto es, el proceso de descentralización ha sido parcial. Se ha limitado al nivel provincial y no ha tenido la fuerza suficiente como para llegar a los municipios. El nivel provincial está todavía muy alejado del beneficiario final y por lo tanto las ventajas de la cercanía al beneficiario y al contribuyente no se realizan. Hay además un riesgo cierto de que la descentralización se detenga a nivel provincial y no continúe hacia abajo. Y en aquellos casos que la descentralización del gasto a los municipios tome impulso, es probable que se repita el modelo nacional de coparticipación de impuestos recaudados centralizadamente.

Por otro lado la coparticipación federal de impuestos continúa en el centro como institución predominante de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Más aún, la reciente reforma acaba de incorporar la coparticipación como una institución de rango constitucional. Están dadas las condiciones para que una puja distributiva continúe dominando el tema de la descentralización y el federalismo.

Este estado de cosas tiene indudablemente enormes repercusiones para el funcionamiento económico y político del país.

Mientras la coparticipación federal continúe siendo la pieza central de las relaciones interjurisdiccionales, seguiremos observando en el Congreso y en los Gobiernos Provinciales, comportamientos irreconciliables con la prudencia financiera y la austeridad en los actos de gobierno. No existen incentivos para la austeridad fiscal cuando no hay que enfrentar los costos políticos de recaudar más impuestos a los propios ciudadanos. Existen sí enormes incentivos para el lobby y la negociación política de gobernadores y legisladores con el gobierno nacional para aumentar las transferencias o los porcentajes de coparticipación. No hay un interés genuino de los legisladores en el resultado del presupuesto nacional, pues los costos políticos de eventuales descarrilamientos del programa económico los paga exclusivamente el Poder Ejecutivo.

La alternativa a este modelo es clara:

- Transferir el gasto al nivel más cercano posible al contribuyente.
- Transferir potestades tributarias a nivel provincial y municipal y reducir gradual pero sostenidamente la importancia de las transferencias por coparticipación de impuestos.
- Reconvertir las bases de distribución del presupuesto social, tomando como objetivo la atención de la extrema pobreza y una mayor igualdad de oportunidades a través de la educación, siguiendo un criterio personal y abandonando el criterio regional de distribución.

Las consecuencias de un cambio de esta naturaleza serían notables. Se removería el despilfarro y la injusticia del subsidio al empleo público improductivo solventado por trabajadores activos de bajos y medianos ingresos, sobre quienes incide en última instancia la presión impositiva. Las autoridades locales encontrarían en sus contribuyentes, opositores genuinos a los intentos de despilfarro de recursos. Los legisladores nacionales ya no tendrían un incentivo natural para el lobby o la negociación política a favor de transferencias de recursos que les permita a sus provincias gastar sin costo político.

Más aún, si el nuevo régimen financiero estableciera que son las provincias las que debieran concurrir en el auxilio financiero del presupuesto nacional toda vez que este entrara en déficit, los legisladores y el Congreso Nacional tendrían un interés genuino en la sanción de Presupuestos austeros y realistas y en ejercitar el control de gestión del Poder Ejecutivo.

Pero las consecuencias de un cambio de paradigma de esta naturaleza exceden el aspecto económico. Las consecuencias políticas, sociales y culturales serían extremadamente positivas. Se trata en definitiva de un modelo político de mucha mayor participación ciudadana en las decisiones, que tendría notables consecuencias sobre la estructura y calidad de la clase política y seguramente cambiaría la mentalidad de la población hacia una actitud de mucha mayor responsabilidad para con su propio destino. Un cambio cultural de esta naturaleza sería el mejor seguro para prevenir nuevas aventuras totalitarias.

La alternativa existe: es posible reconciliar más democracia genuina y verdadera justicia social con austeridad fiscal, con menores tasas impositivas y con mayor eficiencia y crecimiento económico. Pero es evidente que estos objetivos no son alcanzables con el actual régimen financiero y con los incentivos que el mismo provee a la dirigencia política.

Es un requisito ineludible realizar un cambio radical en el modelo de federalismo fiscal que hoy nos rige.

Presentación del Panel Internacional: Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva: la utilidad de los estudios comparados

Horacio L. P. Piffano.
Departamento de Economía
Universidad Nacional de La Plata

El análisis de experiencias comparadas en materia de federalismo fiscal intenta la identificación de modelos de federalismo operando en diferentes contextos económicos y sociopolíticos de los distintos países, detectando problemas comunes enfrentados y analizando las características de las soluciones ensayadas en cada caso. La intención final es enriquecer el conocimiento de la problemática del federalismo de manera de arribar a conclusiones útiles respecto a las virtudes y defectos de las propias apreciaciones del fenómeno y la validéz de las soluciones alternativas.

Pero los estudios comparados de federalismo fiscal tienen sus dificultades y limitaciones. Existen dos motivos importantes, sobre los que ha puesto énfasis en su conferencia el profesor Richard Bird. En primer lugar, las marcadas diferencias que es posible hallar entre países, fruto de desarrollos histórico-políticos y de organización económica y social muy particulares. Esto resulta válido aún cuando se identifiquen a países constitucionalmente definidos como "federales" de los definidos como "unitarios", pues la forma en que se estructuran verticalmente los gobiernos curiosamente es muy variada y bastante diferente a lo esperado en base a dicho encuadre legal o constitucional. Así, hay países formalmente federales con estructuras verticales muy centralizadas y países unitarios, en cambio, con fuerte descentralización. En segundo lugar, esas realidades y los modelos de federalismo operando en cada país resultan cambiantes en el tiempo; nuevamente, a pesar de la constancia de las disposiciones legales o constitucionales, bases de cada ordenamiento.

Por lo indicado un estudio comparado que se estructure en base a un análisis de, por ejemplo, cómo es hoy el arreglo federal en distintos países, resulta de poca utilidad cuando esas realidades habrán de tener vigencia temporal relativa.

El análisis comparado se complica, pues el método deriva en tener que estudiar "el proceso de federalismo" (parafraseando a Richard Bird) en cada contexto, más que efectuar un "cross section" de la situación presente o en un momento dado en el tiempo de ese federalismo.

Ahora bien, en el abordaje del federalismo fiscal existen dos caminos alternativos: el enfoque normativo y el enfoque positivo, muchas veces entendidos como dos aproximaciones antagónicas y excluyentes, pero que en realidad resultan ser complementarias.

Quienes han abordado el federalismo fiscal bajo la óptica exclusivamente normativa, han arribado a finales frustrantes, pues los modelos no logran explicar razonablemente la realidad. Pareciera que los factores histórico-políticos - de importante gravitación - resultan difíciles de introducir como restricciones en el análisis, por su complejidad y variabilidad, y en todo caso, porque la función de bienestar social que explícita o implícitamente orienta el análisis normativo, difiere en forma importante de las funciones objetivo que orientan al accionar de los "policy makers". Cuando estos se alejan de la figura del "funcionario benevolente", surgen dificultades serias en estos modelos para explicar nada en materia de federalismo fiscal.

El enfoque positivo, en cambio, ha logrado mejorar el poder explicativo del análisis, al lograr determinar con relativo éxito el porqué los arreglos (o "desarreglos") federales tienen lugar en ciertos contextos y las razones por las que las acciones de los policy-makers se apartan de los postulados normativos. Pero este análisis no aporta soluciones para el diseño de recomendaciones de política respecto a cuáles deberían ser las características de las soluciones si en la mira (función objetivo) estuviere el intento de maximizar el bienestar social, no obstante las alternativas abiertas para definir tal función. De allí que el análisis normativo, intentando analizar cuales deberían ser las características del arreglo federal

coincidente con una configuración óptima desde el ángulo del bienestar, asumiendo un policy-makers actuando "como si" maximizara dicha función de bienestar, resulta necesario, para arrojar luz respecto a la direccionalidad que sería deseable encontrar en el "proceso del federalismo".

Como conclusión, entendemos que los estudios comparados de federalismo fiscal servirán para:

(a) en primer lugar, informarse respecto a cual es la opinión o la visión que los políticos, expertos y académicos en distintos países tienen del arreglo federal -entendido éste como la forma de estructurar verticalmente el gobierno- deseado o deseable y que "deberían orientar al proceso de federalismo" (enfoque normativo);

(b) en segundo término, entender cuáles han sido las actitudes políticas y culturales que en cada caso han operado para "orientar efectivamente al proceso de federalismo", ya sea coadyuvando al logro de los postulados normativos o, por el contrario, afectando negativamente su prosecución (enfoque positivo).

Uno tiene la esperanza que analizando el tema bajo ambos enfoques -aún cuando las realidades de cada país, difieran- pueda encontrar lecciones útiles para mejorar en términos de bienestar el propio "proceso del federalismo".

Federalismo fiscal: notas sobre la experiencia internacional.

María Emilia Freire
Banco Mundial

1. Introducción

En las últimas dos décadas, el federalismo fiscal se ha convertido en un campo importante de las finanzas públicas, capturando la atención de académicos y políticos. Hay varias causas que explican este interés. Primeramente, la creación de la Unión Europea condujo a la típica discusión sobre las ventajas y los inconvenientes de la descentralización, quién sería responsable de la distribución del ingreso y de la estabilización, qué funciones deberían ser llevadas a cabo por la Unión y por los Estados miembros. En segundo lugar, la reacción en contra de los gobiernos centrales - que ha crecido bastante desde la Segunda Guerra Mundial - condujo a una visión que favorece a una mayor confianza en el mercado y menor poder para el gobierno central. Los economistas han cuestionado la efectividad del gobierno central en estabilizar la economía y solucionar la pobreza y, han favorecido el traspaso de muchos poderes a las jurisdicciones locales. Tercero, los cambios políticos de las economías en transición, como China, la ex Unión Soviética, los países de Europa del Este y Vietnam trajeron aparejados la necesidad y el desafío de pensar nuevos modelos de federalismo fiscal. Cuarto, varios países sudamericanos, en medio de sus problemas de estabilización, encontraron que sus estructuras fiscales descentralizadas eran un obstáculo para los ajustes macroeconómicos.

El Banco Mundial ha preparado un gran número de estudios en el tema de la descentralización fiscal, tanto en el contexto de sus programas de Economía para asesorar a los países miembros en la formulación de la política económica, como en forma de investigaciones y artículos sobre política. Anwar Shah y Richard Bird son probablemente los responsables de haber preparado gran parte de esos reportes y de haber colaborado con sus contribuciones y métodos analíticos. A pesar de ser casi imposible extraer lecciones precisas de este trabajo, los párrafos siguientes intentan resumir algunas ideas.

2. ¿Qué se ha aprendido?

La primera lección es que la experiencia es única. Cada sistema de federalismo fiscal es el producto del sistema político de su país y, las instituciones no pueden ser generalizadas fácilmente. Sin embargo, pueden encontrarse algunos aspectos comunes en la forma que han elegido los gobiernos para descentralizar los gastos, recaudar impuestos y diseñar sistemas de transferencias. Es probable encontrar aspectos comunes en la descentralización del gasto, menos probable en cuanto a descentralización de la recaudación, y el diseño de transferencias intergubernamentales es bastante difícil de comparar.

La segunda lección es que los aspectos institucionales y legales son factores clave en cada descentralización exitosa. En particular, los gobiernos locales deben tener acceso a los recursos necesarios para financiar sus responsabilidades, los sistemas de administración del gasto público deben poder monitorear la asignación del gasto, y el "contrato" entre el gobierno central y los locales en términos de ingresos, gastos y financiación del déficit deben ser especificados claramente.

Bird and Wallich (1993) mencionan algunas de las lecciones extraídas de la experiencia de las economías en transición. En la mayoría de estas economías la descentralización fue la respuesta a la necesidad del gobierno central de desprenderse de ciertos gastos. Sin embargo, el traspaso de las responsabilidades de gasto a gobiernos subnacionales o la retención de ingresos adicionales (Hungria y Rusia) no resuelve el problema del desequilibrio fiscal del gobierno central y contribuye a una mayor inestabilidad. Sin restricciones fuertes de presupuesto y endeudamiento, es probable que los gobiernos subnacionales respondan acumulando retrasos en los pagos, endeudándose (directamente o a través de las empresas públicas), o desarrollando fuentes de recursos extrapresupuestarias. En estos países también es difícil cortar los gastos de los gobiernos subnacionales dada su importancia dentro del total del gasto

(25% a 40%) y dado que proveen gran parte de la seguridad social que hace que el sacrificio de la transición sea políticamente tolerable.

Una cuestión esencial fue el diseño de transferencias fiscales basadas en fórmulas, la decisión sobre el tamaño de la masa coparticipable así como la fórmula de distribución que se usaría, tomando en cuenta las severas presiones fiscales sobre el gobierno central y las cuestiones vitales de las que se ocupan los gobiernos locales. Se necesita desarrollar medidas de la "capacidad impositiva", de las "necesidades de gasto" y, del "esfuerzo fiscal", para usarlas en estas fórmulas.

Se reconoció que (i) se necesitan instituciones para monitorear el desempeño y brindar asistencia a los gobiernos locales; y (ii) la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales debe ser limitada y monitoreada.

3. Descentralización del Gasto

¿Por qué descentralizar? Principios muy conocidos ven a la descentralización como una forma de promover y consolidar la democracia y de ganar eficiencia en la asignación de recursos. La descentralización funcional limita el poder central y le da a la gente la posibilidad de realizar un seguimiento directo de los políticos elegidos. Desde el punto de vista económico, la provisión de bienes públicos locales es más eficiente cuando es implementada por autoridades locales y pagada por los residentes de esa jurisdicción.

¿Qué tareas descentralizar? La literatura corriente sugiere que los gobiernos locales deben encargarse sólo de la provisión de servicios públicos relacionados con las necesidades locales, es decir, deben encargarse sólo de la función de asignación. La redistribución y estabilización debe seguir en manos del gobierno central porque, debido a que las economías locales son abiertas, es probable que aparezcan movimientos económicos y de población en respuesta a cualquier ajuste o política fiscal. Siguiendo este criterio, los candidatos para la descentralización podrían ser los siguientes servicios: bomberos, alumbrado, recolección y disposición de residuos, planeamiento urbano, sistema sanitario, recreación, provisión de alimentos, transporte público urbano, deportes y recreación, vivienda, provisión de agua, ciertos niveles de servicios de educación y salud, distribución de energía, calles, drenajes, aeropuertos locales, control de tráfico y estacionamiento.

Experiencia Internacional: El Cuadro N° 1 muestra cómo las funciones seleccionadas se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno en varios países. Se ve claramente que la mayoría de los servicios estrictamente locales son realmente descentralizados. Sin embargo, hay grandes variaciones en otros servicios, desde autopistas a educación, donde la regla es más de *colaboración* entre los niveles de gobierno que de competencia y descentralización estricta.

Prud'homme (1992) aplica la metodología desarrollada por C. Kessides (1992) para determinar cuáles sectores son más adecuados para ser privatizados y ordena los servicios públicos de acuerdo a su "potencial" para la descentralización. Esto se hace en términos de cuatro características: (i) externalidades (cuanto mayores sean las externalidades menor será la descentralización); (ii) posibilidad de cobrar a los usuarios (si un servicio puede ser cobrado será conveniente su descentralización); (iii) tecnología (una menor complejidad técnica hace que sea más fácil descentralizar el servicio). Sus descubrimientos son bastante interesantes. Son consistentes con la prescripción general de que el barrido y recolección de residuos deben ser servicios locales, pero el servicio sanitario, las autopistas, y la educación primaria son provistos mejor cuando existe coordinación con el gobierno central, dadas sus altas externalidades y la dificultad para cobrar a los usuarios.

Cuadro N° 1 - Asignación de Gastos en los países seleccionados

Países	Defensa Relaciones Internacionales	Medio Ambiente	Industria Agricultura	Educación	Salud	Bienestar Social	Autopistas
Argentina (1993)	F			F,E,L	F,E,L		F,E
Brasil	F	F,E	F,E	F,E,L	F,E,L	F,E	F,E
Bulgaria	F	F,L		F,L	F,L	F,L	F
China	F	F	F,E,L	F,E,L	E,L		
India	F	F,E	F,E	F,E	E	F,E	F
Indonesia	F	F	F	F	F	E,L	F
Japón	F		L	F,L	F,L	F,L	L
México	F	F	F	F,E	F,E		
Pakistán	F	F	F,E	F,E,L	F,E,L	F,E	F,E
Filipinas	F			F(a),E,L(b)		F(a),E,L(b)	
Federación Rusa	F	F	F,E	F,E,L	F,E,L	F,E	F

F = Federal, E = Estados, L = Gobiernos locales, (a) Definición y supervisión de políticas, (b) Provisión del servicio

FUENTE: Shah, Anwar (1993)

3. Potestades tributarias

En la descentralización de los ingresos, la teoría provee tres guías muy conocidas sobre la financiación local: (i) el *principio del beneficio* - los impuestos sobre el beneficiario (tasas sobre los usuarios) deben ser usados al máximo posible para financiar los servicios públicos locales; (ii) el *principio de equidad*: las bases impositivas que están distribuidas inequitativamente entre jurisdicciones no son apropiadas para la descentralización ya que promueven una reasignación en la población y actividades; y (iii) el *principio de eficiencia*: los impuestos que inducen a la base imponible de áreas de tasa alta a áreas de tasa baja (ejemplo el impuesto sobre el ingreso de las corporaciones) no son buenos candidatos para la descentralización, ya que pueden conducir a una mala asignación de recursos.

La combinación de estos principios lleva a varias reglas básicas. **Primero**, las tasas sobre los usuarios deben ser usadas al máximo posible por los gobiernos locales. **Segundo**, los impuestos sobre el ingreso, las ventas o la propiedad deben ser usados como proxies para la imposición según el principio del beneficio, ya que la carga del impuesto corresponde a los beneficios de los servicios públicos locales. **Tercero**, las sobretasas o impuestos coparticipados deben usarse para minimizar los costos administrativos; lo más común es una sobretasa a la base imponible del impuesto federal sobre el ingreso personal cobrado por las provincias.

Experiencia Internacional: otra vez la experiencia varía sustancialmente entre los países. El cuadro N° 2 muestra datos de nueve países de la OECD. Los patrones varían sustancialmente. Los impuestos subnacionales explican en promedio el 41% de los ingresos subnacionales. El rango cubre: de 35% en Bélgica a 71% en Alemania. Los ingresos no impositivos (tasas sobre los usuarios) son en promedio el 20%, desde 11% en Dinamarca hasta 33% en Suiza.

Cuadro N° 2 - Patrón de Recaudación Local en países seleccionados de la OECD, 1988

	Ingreso	Ventas	Propiedad	Impuestos como porcentaje de recursos propios
Austria	44,3	37,7	8,7	52,7
Dinamarca	93,6	0,1	6,3	49,6
Alemania	81,9	0,3	17,1	36,7
Japón	17,2	23,6	59,2	
Noruega	90,2	0,5	6,5	
España	35,4	50,5	10,9	75,3
Suecia	99,6	0,4	0	61,1
Suiza	87	0	12,2	
EEUU	5,9	19,8	74,2	40

FUENTE: Owen and Panella, 1991

Los impuestos sobre el ingreso son la fuente más importante de ingresos locales en los países desarrollados, en los cuales los impuestos locales constituyen más del 10% de los impuestos totales. La experiencia internacional sugiere que en los países desarrollados, si los gobiernos locales tienden a gastar mucho y a depender de pocas transferencias, los gobiernos subnacionales deben ganar acceso al impuesto sobre el ingreso, probablemente bajo la forma de sobretasas establecidas localmente sobre el impuesto nacional a los ingresos (o, si se desea un grado diferente de progresividad, bajo la forma de tasas locales sobre la base imponible nacional).

De su vasta experiencia en política impositiva, Richard Bird (1992) sugiere lo siguiente :

(a) Los países donde los gobiernos locales son importantes en términos de gastos o ingresos tienden a basarse menos en impuestos sobre la propiedad y más en impuestos sobre el ingreso.

(b) Los impuestos locales se imponen con una tasa plana, establecida localmente, sobre la misma base imponible que el impuesto nacional sobre el ingreso y es recaudado por el gobierno central.

(c) Los gobiernos locales deberían tener límites en su potestad para imponer a las empresas (ya sea en forma de impuestos sobre la propiedad no residencial, como sobre los ingresos de las empresas o sobre las ventas brutas). Mientras que algunos impuestos son justificados por los servicios que el gobierno presta a las empresas, los impuestos sobre las empresas deberían al menos ser estrictamente restringidos a una estructura impositiva nacional uniforme para evitar que los gobiernos locales traspasen los costos de sus servicios a otras regiones.

(d) Si un país quiere que su gobierno local gaste mucho pero que dependa poco de transferencias debe dotarlo de acceso al impuesto sobre el ingreso personal, probablemente bajo la forma de sobretasas establecidas localmente sobre el impuesto nacional a los ingresos (o, si se desea un grado diferente de progresividad, bajo la forma de tasas locales sobre la base imponible nacional).

(e) A pesar de los argumentos en favor de cobrar los servicios locales, la experiencia hasta hoy no es muy alentadora. Aun cuando se cobre, los precios raramente serán los necesitados para la eficiencia. Entonces, el uso del cobro de los servicios al usuario como una medida del financiamiento del gobierno local sigue siendo algo potencial más que algo real.

Cuadro N° 3 - Impuestos personales sobre el ingreso de los estados y gobiernos locales

País	Base Imponible	Escala de tasas (%)	Responsabilidad para legislación y recaudación
Bélgica	Impuesto sobre el ingreso pagado al gobierno central	7(promedio)	Gobierno central
Canadá (excluyendo Quebec) ¹⁴	Impuesto sobre el ingreso pagado al gobierno central, antes de créditos impositivos	43%-61% (promedio 55)	Gobierno central
Dinamarca	Ingreso impuesto por el gobierno central	23%-33% (promedio 26.9)	Gobierno central : recaudación; Local: legislación
Finlandia	Base imponible del gobierno central y estructura impositiva separada	14%-19.5%	Gobierno central
Japón	Base imponible del gobierno central y estructura impositiva separada	Tasa progresiva desde 3% hasta 12%	Gobierno local
Noruega	Ingreso impuesto por el gobierno central (menos deducción de dividendos)	26.6%	Gobierno central
Suecia	Base imponible del gobierno central y estructura impositiva separada	26 33-42% (promedio 30.8)	Gobierno central
Suiza	Bases imponibles separadas en cada Cantón	Tasa progresiva 2-13%	Cantones
EEUU	Bases imponibles separadas en la mayoría de los estados	Tasa progresiva 4%-7.9%	Estados

4. Transferencias intergubernamentales

Las transferencias tienen cuatro objetivos principales : (a) proveer un balance entre los ingresos del gobierno local y sus responsabilidades de gasto (argumento de la brecha fiscal); (b) igualar las diferencias en la capacidad fiscal y/o necesidades de gasto (igualación interjurisdiccional e interpersonal); (c) asegurar un nivel mínimo de provisión de los servicios esenciales; y (d) inducir correcciones en la provisión de bienes públicos para que tengan en cuenta las externalidades. Los dos primeros objetivos son los que muestran más variaciones en la literatura y la experiencia internacional.

El desequilibrio fiscal surge del hecho de que los gobiernos locales raramente tienen acceso a las fuentes de ingreso suficientes dadas sus responsabilidades de gasto. Esta "brecha fiscal" ocurre porque (i) pocos impuestos son adecuados para ser aplicados en forma local; (ii) muchas veces las bases imponibles locales no están distribuidas uniformemente, lo que crea un desequilibrio fiscal entre jurisdicciones. En algunos casos este desequilibrio es sustancial (Cuadro N° 4).

¹⁴ La provincia de Quebec tiene base imponible y administración separadas.

Cuadro N° 4 - Desequilibrio vertical en países seleccionados
Participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos

País	Participación en el Ingreso	Participación en el Gasto	Superávit/Deficit
Argentina	0,18	0,47	-0,29
Australia (1991)	0,29	0,49	-0,2
Brasil	0,64	0,66	-0,02
Canadá (1989)	0,51	0,66	-0,15
China (1988)	0,64	0,64	-
Colombia (1986)	0,15	0,33	-0,18
Alemania	0,37	0,42	-0,08
India	0,32	0,46	-0,14
Indonesia	0,06	0,17	-0,11
Malasia	0,1	0,15	-0,05
México	0,12	0,08	0,04
Nigeria	0,1	0,26	-0,16
Pakistán	0,22	0,29	-0,07
Reino Unido (1990)	0,11	0,3	-0,19
Estados Unidos (1990)	0,42	0,51	-0,09

FUENTE: IMF, Shah (1994)

El medio adecuado para cerrar la brecha fiscal son las transferencias incondicionadas. El gobierno federal financia estas transferencias con ingresos generales, la mayoría de los cuales provienen de bases impositivas inapropiadas para el nivel local, ejemplo impuestos sobre el ingreso progresivos e impuestos fijados en base al principio de origen. Una buena administración financiera requiere que las transferencias no sean sólo para cerrar cualquier brecha que surja como resultado de las acciones fiscales provinciales, sino que sean un suplemento para el ingreso provincial propio.

Igualación interjurisdiccional: se relaciona con la necesidad de permitir que los gobiernos locales más pobres -en términos de capacidad fiscal- respondan a las transferencias centrales y provean una canasta mínima de servicios públicos locales a los ciudadanos. En principio, todos los ciudadanos deberían gozar de cierto nivel básico de servicios, sin importar donde vivan, y el gobierno local debería tener acceso a los recursos (propios y transferencias) necesarios para proveer estos servicios, después de considerar las diferencias de capacidad fiscal, el esfuerzo impositivo y posiblemente las diferencias en el costo de provisión del servicio.

La igualación entre gobiernos locales es llevada a cabo típicamente por fondos distribuidos de acuerdo a una fórmula : (i) en proporción a la población ; (ii) incluyendo medidas de necesidad como el ingreso per cápita ; (iii) incluyendo alguna medida del esfuerzo impositivo, si se quiere incentivar a que los servicios locales se basen en ingresos locales propios ; (iv) que iguale la capacidad de las jurisdicciones locales de proveer algún nivel predeterminado de servicios, el nivel de las transferencias incondicionadas debe fijarse de forma que si la jurisdicción presenta un nivel "promedio" de esfuerzo impositivo (medido por las tasas impositivas que aplica a las bases impositivas que disponga) le sea posible brindar un paquete de gasto "promedio" teniendo en cuenta algunas diferencias en el costo de provisión del servicio.

La construcción de un sistema de este tipo es como sigue¹⁵ : Considérese un estado j con población N_j y varios impuestos t_i , usados por los gobiernos locales. La transferencia igualadora para el estado j será la suma de estas transferencias igualadoras de necesidades netas combinadas con las transferencias igualadoras de "capacidad impositiva" netas.

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

donde E_{ij} es una transferencia destinada a corregir diferencias en las capacidades impositivas - $E_{ij} = N_j [t_i(B_i - B_{ij})]$, donde t_i es la tasa nacional promedio sobre la base i , B_i es la base imponible p.c. promedio para la tasa i (o algún otro nivel predeterminado de base imponible i) y G_{ij} es la transferencia para compensar diferencias en los costos de proveer el servicio entre jurisdicciones, $G_{ij} = N_j (C_{ij} - C_i)$, donde C_i es el costo per cápita promedio de proveer el servicio i y C_{ij} es el costo per cápita estimado para proveer el servicio i en el estado j , dadas sus necesidades y su estructura de costos. Sumando G_{ij} en todos los servicios i da la transferencia igualadora neta (positiva o negativa) que debe recibir el estado j .¹⁶

Entonces, si el estado j fuera relativamente pobre en términos de la base imponible i ($B_i > B_{ij}$), recibiría una transferencia igualadora igual a la tasa promedio t_i multiplicada por su "deficiencia" en la base en relación al promedio nacional. La transferencia igualadora total para el estado j será igual a la suma (sobre i) de las E_{ij} para cada una de las bases impositivas de las que se dispone.

Una ventaja de las transferencias igualadoras es que las fórmulas de asignación no dependen de las decisiones de gasto marginal a nivel local. Por lo tanto, los gobiernos locales no tienen un incentivo a sobregastar en servicios públicos locales, como sería el caso si el monto de las transferencias dependiera del nivel de gasto local. Una segunda ventaja es el incentivo a introducir impuestos por lo menos a tasas promedios nacionales : si la tasa provincial es más alta, la provincia no es penalizada y la transferencia se mantiene, si es más baja, la provincia no es compensada. La desventaja principal es que se requiere gran cantidad de datos e información (sobre necesidades y costos de provisión) que muchas veces es escasa. El cuadro N° 5 compara los sistemas usados en varios países para determinar la distribución primaria y el criterio de igualación.

¹⁵ Ver Shah (1991) para una discusión reciente de las transferencias igualadoras basadas en fórmulas.

¹⁶ En la mayoría de los sistemas sólo se hacen transferencias positivas.

Cuadro N° 5 - Coparticipación de impuestos a los gobiernos subnacionales

País	Distribución Primaria	Distribución Secundaria	Esfuerzo impositivo
Australia	39,87% de lo recaudado el año previo del impuesto sobre el ingreso personal	La Commonwealth Grants Commission tiene la tarea de determinar la participación en el ingreso de cada estado ¹⁷ . Este se determina siguiendo la línea que se describió anteriormente. Las necesidades de gasto se estandarizan según la población, sector y composición social.	Medido como la relación entre los impuestos recaudados y el potencial, usando la base imponible per cápita estándar y para cada estado.
Austria	12% del impuesto sobre el ingreso y sobre el valor agregado	Se distribuyen fracciones predeterminadas de los impuestos a los "lander" (23% del impuesto al ingreso) según un criterio que tiene en cuenta la población y el tamaño de la comunidad	Las transferencias dadas por regiones son mayormente específicas (ej. jardines de infantes, escuelas, calles, etc.)
Canadá	Suma fija ajustada en función de un promedio móvil del crecimiento del PBN nominal ¹⁸	Lo que distingue a las transferencias federales igualadoras es el uso del sistema impositivo representativo para alcanzar cierto estándar de igualdad.	Usa un estándar de cinco provincias: British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Québec. Se aplica una tasa promedio nacional a las bases imponibles. Usa la población total como proxy de las necesidades.
Colombia	25% de la recaudación nacional sin destino específico	En parte en porciones iguales y en parte en base a la población. Se usan transferencias de capitación para igualar la capacidad de las provincias para proveer niveles mínimos de servicio.	
Dinamarca		Las transferencias generales son una función de la capacidad fiscal así como también de las necesidades. Las necesidades de gasto son determinadas en parte por un análisis de regresión y se busca una relación entre el esfuerzo impositivo (tasas impositivas) y la provisión del servicio.	Dinamarca, Suecia, Canadá, y Australia explícitamente calculan sus transferencias locales bajo el supuesto de que se aplica la tasa promedio "nacional" local.

Continúa...

¹⁷ La participación se basa en el principio de que cada estado debe ser capaz de proveer los servicios según un patrón no muy distinto del de los otros estados sin usar impuestos y tasas a niveles apreciablemente diferentes de los usados por los otros estados.

¹⁸ El gobierno federal canadiense ha ido debilitando el vínculo con el crecimiento del PBN (el factor de ajuste es ahora el crecimiento del PBN menos un 3%) e impuso un techo a la cantidad absoluta de transferencias a las provincias ricas.

Cuadro N° 5 - Coparticipación de impuestos a los gobiernos subnacionales

País	Distribución Primaria	Distribución Secundaria	Esfuerzo impositivo
Francia	Los impuestos locales representan el 50% del total del ingreso del gobierno, el resto proviene de transferencias del gobierno central y de transferencias específicas.	El programa de transferencias generales se basa en la participación en el ingreso del impuesto al valor agregado. Alrededor del 60% es distribuido según la población, el resto de acuerdo a la capacidad impositiva potencial.	Las municipalidades más pequeñas reciben una contribución mínima per cápita.
Alemania	Los gobiernos locales ricos transfieren recursos directamente a las localidades pobres sin afectar directamente a los ingresos centrales.	Un sistema de igualación basado en la capacidad impositiva potencial.	
Italia	Los gobiernos regionales y locales sólo tienen autonomía fiscal marginal - 70% de sus ingresos provienen de transferencias.	Distribuida anualmente de acuerdo a criterios objetivos (ej. población, área, desempleo, capacidad impositiva).	
Japón	32% del impuesto al ingreso y sobre las bebidas alcohólicas		
Holanda	Los impuestos locales son limitados. Una gran parte de los ingresos locales provienen de transferencias, 2/3 de las cuales son específicas-/condicionales.	Las transferencias se relacionan principalmente con la política educativa y los servicios sociales. Las de objetivo general se asignan de acuerdo a criterios objetivos.	
Filipinas	20% de la recaudación nacional se distribuye entre los gobiernos locales	Según población y área.	
España	Los gobiernos locales obtienen alrededor de un 40% de sus ingresos de transferencias del gobierno central, de las cuales un 75% son generales.	En el caso de las regiones, las transferencias son principalmente distribuidas según criterios objetivos y capacidad fiscal.	Las municipalidades tienen acceso a un esquema de participación en el ingreso en el cual la población es el criterio distributivo principal y que discrimina en favor de municipalidades muy pequeñas y muy grandes. Los fondos restantes se distribuyen de acuerdo a la capacidad fiscal.

Continúa...

Cuadro N° 5 - Coparticipación de impuestos a los gobiernos subnacionales

País	Distribución Primaria	Distribución Secundaria	Esfuerzo impositivo
Suiza	Las modestas transferencias se dividen en partes iguales entre específicas y generales.	Los sistemas son relativamente complicados y difieren entre cantones, pero las transferencias generales están principalmente relacionadas con la capacidad fiscal y las transferencias específicas con ciertas inversiones.	
Países en transición de Europa central y del Este	Una participación fija de ciertos impuestos nacionales - ejemplo impuesto al ingreso y al valor agregado.	De acuerdo a una fórmula que trata de tener en cuenta tanto las necesidades como la capacidad.	
Reino Unido	Transferencias generales en bloques (The Rate Support Grant), que financian casi un 40% del gasto de las autoridades locales.	Los criterios distributivos son la capacidad impositiva e indicadores que influyen el costo local de proveer servicios particulares.	Las transferencias específicas financian alrededor de un 10% del gasto local. La mayoría es un porcentaje fijo del gasto actual.

5. Otros aspectos

Mientras que continúe el debate sobre las ventajas y desventajas de la provisión descentralizada de servicios públicos en países determinados no hay otra opción que aceptar la realidad de descentralización, así como su historia institucional y política. En este caso, el punto es más cómo hacerlo que cuánto. Vale la pena considerar dos aspectos antes de cerrar esta presentación.

Descentralización y Áreas Geográficas. La descentralización y sus modelos tienen que ver con el tamaño y el desarrollo económico de un país. Sólo por sentido común puede establecerse que la descentralización está mejor garantizada en países muy poblados (donde las unidades subnacionales son significativas), grandes, y con altos niveles de desarrollo. Hoy en día se acepta que la descentralización es en general más exitosa en los países de mediano y alto ingreso. La descentralización puede no tener mucho sentido para los países de bajo ingreso (Bahl and Linn 1992).

Pueden crearse agencias de gobierno especiales, cuasi-políticas, con funciones descentralizadas para cubrir áreas geográficas. Un ejemplo clásico son las French River Basin Agencies. Para la administración de los recursos hídricos Francia ha sido dividida en seis áreas, correspondientes a seis áreas importantes de cuencas de ríos. Estas agencias son organismos cuasi-políticos, en la mayoría de los casos con funcionarios a cargo elegidos localmente. Tienen poderes cuasi-gubernamentales como el poder de determinar las tasas de las tarifas por consumo de agua, las tarifas por contaminación del agua, e impuestos, y recaudar estas tarifas, como así también el poder para gastar el ingreso generado de esta forma en programas de producción de agua y subsidios para tratamiento de agua. El gobierno central básicamente ha descentralizado la responsabilidad sobre los recursos hídricos sobre estas Basin Agencies. Tienen la cobertura geográfica apropiada para internalizar las externalidades asociadas con la administración de los recursos hídricos.

Diferentes Sectores y Diferentes Funciones podrían necesitar un tratamiento diferente dependiendo de sus características y fase de implementación. Más aún, el área más difícil es determinar cómo asegurar la colaboración de los distintos niveles de gobierno. Los casos sobre educación primaria e infraestructura generan un gran debate. Podría aceptarse que la educación primaria sea un bien público local porque corresponde a un grupo local de estudiantes. Pero también puede argumentarse que la educación primaria debería ser una responsabilidad regional debido a las economías de escala en la

provisión de este servicio. Finalmente, también podría argumentarse que fuera una responsabilidad del gobierno central porque éste tiene interés en la educación de todos sus ciudadanos y porque las migraciones crearían externalidades que deben ser corregidas con la intervención de un nivel de gobierno superior. Los tres argumentos son fuertes. La conclusión es que los tres niveles de gobierno deben estar involucrados simultáneamente en la provisión del servicio. Eventualmente la pregunta más desafiante es: ¿cómo asegurar una buena colaboración entre los tres niveles de gobierno?.

Referencias

- Bahl, R. and J. Linn (1992).
Urban Public Finance in Developing Countries. Washington, DC. : Oxford University Press for the World Bank.
- Bird, R. and C. Wallich (1993).
Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis, Policy Research Working Papers, WPS 1122. World Bank.
- Kessides, Christine (1992)
Institutional Arrangement for the Provision and Production of Infrastructure : A framework for Analysis and Decision Making, World Bank, INURD, 19p.
- Prud'homme, Remy (1992)
On the Dangers of Decentralization, World Bank, Policy Research Paper 1252.
- Shah, Anwar (1994)
The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, Policy and Research Series, No. 23, The World Bank, 1994.
- Tanzi, Vitto (1995).
Fiscal Federalism and Decentralization : A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, Annual Bank Conference on Development Economics, May 1, 1995 Washington DC.

La financiación territorial en España.

Miguel Lasheras Merino.
Comisión del Sistema Eléctrico Nacional

1. Introducción.

El Estado Español se organiza en 17 Comunidades Autónomas (CC.AA) o administraciones regionales desde la Constitución de 1978. Estas Comunidades responden a una conciencia política federal o autonómica de arraigo histórico muy diferente, según cada región. Hay CC.AA como el País Vasco, Cataluña o Galicia (las Comunidades históricas) en las que existe un sentimiento y una cultura nacionalista muy extendidos. Otras Comunidades, aún no teniendo esta conciencia, admiten como forma de organización territorial la autonómica o federal por las ventajas que para la gestión pública tiene el acercar las decisiones a los ciudadanos beneficiarios de los servicios que prestan.

Pero la diversidad entre Comunidades es imputable no sólo a la conciencia histórica. Hay variables económicas que abundan en esta diversidad. Las Comunidades se distinguen, también, por la heterogeneidad de su densidad, su estructura económica y su nivel de renta. Andalucía, con siete millones de habitantes, tiene una población que es veintisiete veces la de La Rioja, la densidad de la Comunidad de Madrid es la de Extremadura multiplicada por 25. La superficie de Andalucía es diecisiete veces mayor que la de Baleares. La renta per cápita en la más rica (Baleares) es un 33 por ciento superior a la media nacional, mientras que la más pobre (Extremadura) es un 35 por ciento menor.

Esta heterogeneidad cultural y económica hace particularmente difícil la aplicación de un sistema de ingresos y gastos públicos que sea uniforme y siga las mismas reglas para todos. Por otro lado, la diversidad existente obliga a que los objetivos de nivelación de servicios, tendientes a que todos los ciudadanos puedan disfrutar de unos servicios públicos análogos en cantidad y calidad, se tengan presentes en la elección de las fuentes de financiación. Esta Nota describe cuáles son estos mecanismos en la Hacienda Pública Española y cuáles son los problemas a los que actualmente se enfrenta la financiación territorial.

2. La financiación de las regiones en España

La tradición histórica del Estado español ha sido una tradición básicamente centralista, acentuada tras la guerra civil de 1936. La Constitución de 1978 organizó el Estado en CC.AA. a partir de unas competencias en materia de gastos e ingresos públicos que pertenecían en su integridad al Gobierno Central.

En el período que media entre 1978 y 1986 se organizan las CC.AA. en base a los Estatutos de Autonomía que se van aprobando por el Parlamento, en forma de Ley Orgánica que requiere una mayoría especial y, en determinados casos, por medio de referéndums populares. Durante este período la financiación de las nuevas administraciones que se van creando se produce, fundamentalmente, por transferencias del Estado. El importe de estas transferencias se determina a partir de una valoración del coste de los servicios que se transfieren, según una metodología de valoración publicada por la administración central, y por aprobación de unas juntas mixtas gobierno central/gobierno autonómico. En el coste de los servicios se excluye la inversión nueva en obras públicas, aunque se incluye la inversión en mantenimiento. Al efecto de permitir las nuevas inversiones en aquellos servicios que se transfieren se crea un fondo adicional (el Fondo de Compensación Interterritorial) que se distribuye según criterios diferentes a los utilizados para determinar el coste de los servicios.

La Ley de Organización y Funcionamiento de las Comunidades Autónomas, de 1980, establece las bases para el diseño y aprobación de un sistema de financiación de las CC.AA. que deberá entrar en funcionamiento una vez superada la fase provisional de aprobación de los Estatutos de Autonomía. También esta Ley crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que se convierte en el órgano de coordinación y negociación básico entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos.

El CPFyF aprueba, mediante acuerdo de 14/XI/86, un sistema definitivo para calcular las transferencias del estado a las CC.AA. que supone obtener las mismas mediante una relación lineal de distintas variables características de cada CC.AA.. Así la población, la superficie, la densidad, la insularidad, el número de provincias, la riqueza relativa y el nivel de esfuerzo fiscal, constituyen las variables sobre las que se articula el cálculo de la participación en ingresos (P.I.E.). El coeficiente de estas variables en la función lineal se determina de manera que sea mínimo el coste de admitir esta fórmula, con relación al sistema anterior de valoración según el coste efectivo.

El acuerdo del CPF del 20 de enero de 1992 lleva a cabo una reformulación del peso de cada una de las variables en la relación lineal anterior, con el objetivo de dotar de mayor peso a la variable población y de incluir la financiación de las inversiones (el Fondo de Cooperación Interterritorial) en la misma.

El acuerdo de octubre de 1993 supone un avance importante en la ruptura entre el coste histórico de los servicios y la autonomía para obtener recursos de las CC.AA.. A tal efecto se confiere a las mismas una participación en el 15 por ciento del importe recaudado en concepto de Impuesto Personal sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta participación se define como una desagregación de la variable esfuerzo fiscal que se incluía en la relación lineal que determina la participación en ingresos. La participación en el IRPF no altera sustancialmente las transferencias a percibir por dos razones:

(1) porque se establece un techo al crecimiento anual de la misma, que no puede ser superior al crecimiento del resto de los componentes en la PIE y que es el menor del crecimiento del PIB., el del presupuesto de gastos del Estado, o el del conjunto de ingresos tributarios del presupuesto del Estado.

(2) porque se resta una recaudación normativa o de referencia, por ese 15 por ciento, en concepto de aportación a los costes de aquellos servicios que continúa prestando el Estado, y/o que deja prácticamente inalterado el flujo financiero con relación al que se desprendía de utilizar la fórmula anterior, que utilizaba una variable de esfuerzo fiscal. Este esfuerzo se definía como la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por el Impuesto de Renta.

Finalmente, a raíz del acuerdo de legislatura establecido en 1996, se ha llegado a un nuevo sistema, pendiente aún de instrumentar, que amplía la cesión del Impuesto sobre la Renta al 30 por ciento, elimina los límites existentes a la evolución temporal del mismo y dota de capacidad normativa a las CC.AA.. En virtud del mismo, en el tipo impositivo correspondiente al tramo cedido de la recaudación del impuesto sobre la renta, la CC.AA. tendrá capacidad para legislar y aplicar el tipo que estime conveniente.

3. Diagnóstico del sistema de financiación autonómico

La evolución analizada en el apartado anterior ha tenido como consecuencia un sistema de financiación de distintos niveles de gobierno que en el presente supone la superposición de financiación proveniente de los presupuestos comunitarios (Bruselas), de los presupuestos del Estado, de los correspondientes a la CC.AA. y de los de las Entidades Locales. Aunque, en general, cada uno de estos niveles de gobierno tiene sus propias competencias en materia de servicios públicos que prestan, en la financiación de proyectos de inversión se producen muchos casos de proyectos cofinanciados, en los que participan, incluso a veces, las cuatro administraciones mencionadas simultáneamente.

Si consideramos unos presupuestos consolidados, según datos de 1991, aproximadamente el 72 por ciento del total de los ingresos públicos más el déficit corresponde a los ingresos y déficit del Estado, mientras que su capacidad de gasto sólo es del 55 por ciento. Por contra, las CC.AA. gestionan un 24 por ciento de los ingresos y un 37 por ciento de los gastos.

INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS

(Millones de millones de ptas. de 1991)

Impuestos Estado	9,6
Gastos Estado	10,2
Otros Ingresos de Estado	2,4
Gastos CC.AA EE.LL	6,8
Déficit Estado	1,4
Transferencias a U.E.	0,7
Imp.CC.AA. y EE.LL.	2,4
Otros. CC.AA. EE.LL.	1,2
Déficit CC.AA. EE.LL.	0,9
Transferencia U.E.	0,8
TOTAL	18,7

Las características más destacables del Sistema de Financiación autonómico español son las siguientes:

(1) Falta de corresponsabilidad fiscal. Como ya se ha indicado, hasta el acuerdo reciente de 1996, las CC.AA. no han tenido capacidad para legislar en sus fuentes de recursos más importantes. De esta manera, mientras un nivel de Gobierno (el central) soportaba el coste político de tener que legislar y recaudar la mayor parte de los impuestos (un 80 por ciento de los ingresos públicos impositivos), las decisiones de gasto observaban un nivel mayor de descentralización. Esta diferencia entre quienes recaudan y quienes gastan ha provocado probablemente un nivel de gasto público superior al que se hubiera producido con una mayor "corresponsabilidad fiscal".

(2) Heterogeneidad de regímenes de financiación. Al ser el resultado de un proceso histórico acelerado en los últimos años pero originado en un estado centralista muy diferente del actual, la financiación de las CC.AA. se ha resuelto mediante una adaptación de los principios generales del sistema a las diferencias que el propio proceso evidenciaba, en unos casos, o a las ya existentes en sus orígenes, en otros. Así, la evolución de las transferencias en materia competencial por el lado del gasto, puso de manifiesto dos tipos de comunidades con techos competenciales diferentes: las que accedían a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y las que lo hacían por la del 143. Las primeras tenían una competencia en materia de gasto (por ejemplo en educación) y necesitaban, por tanto más financiación que las segundas, con un techo competencial menor. Por otra parte los regímenes existentes de recaudación tributaria, de convenio en el caso del País Vasco y de concierto económico en Navarra, también han supuesto diferencias y un distinto régimen de financiación en ambos casos. En el caso Vasco, la recaudación la realizan las Diputaciones Forales y cada cinco años se negocia con el Estado el pago de una cantidad ("el cupo Vasco") en compensación por los servicios públicos que presta el Estado en la Comunidad Vasca y por la política redistributiva que el mismo aborde. En este caso, es la CC.AA. la que transfiere recursos al Estado y no al contrario, como en el resto de los casos.

(3) La nivelación de servicios y el esfuerzo fiscal. Desde la aprobación del sistema de financiación en el acuerdo de 1986, han existido críticas en cuanto que la fórmula lineal utilizada suponía una ponderación muy baja para la variable esfuerzo fiscal, de manera que las CC.AA. que aportaban la mayor parte de la recaudación impositiva no eran, sin embargo, las que mayor porcentaje de financiación recibían. También criticaban, otras CC.AA., que la fórmula de cálculo de la participación de ingresos no era suficientemente redistributiva, en el sentido, de que no compensaba adecuadamente a aquellas CC. con un nivel de renta

menor o un coste mayor por la prestación de servicios. Puesto que la mayor parte de la financiación proviene de un impuesto progresivo sobre la renta, al aumentar la parte de financiación que se vincula al mismo, se están primando la capacidad fiscal frente a la necesidad de nivelación. Aunque siempre es difícil establecer un juicio objetivo sobre las preferencias sociales en materia redistributiva, lo cierto es que durante los años en que ha estado en vigor el sistema de financiación autonómico, se ha crecido a tasas importantes (el PIB real creció entre 1987 y 1994 un 18.7 por ciento) sin que se hayan producido mayores desigualdades regionales (la desviación con relación a la media de la renta per cápita relativa de las CC.AA. es prácticamente la misma entre estos dos años).

(4) **Déficit y convergencia con Europa.** Otro de los problemas que más han preocupado a la política fiscal española durante los años en que se ha consolidado el sistema de financiación autonómica ha sido el controlar unos niveles de déficit que llegaron a ser preocupantes a principios de los años 90. La adopción de un plan de control del déficit, pactado con las CC.AA. en el acuerdo del 20 de enero de 1992 ayudó a reconducir la aceleración de las necesidades de financiación que se estaba observando. El acuerdo suponía la aprobación de un escenario conjunto para todo el sector público, señalando el compromiso que cada administración en particular asumía en cuanto a reducir su déficit. Si las CC.AA. no se separaban del escenario propuesto, la autorización que el Estado realiza de la deuda que éstas emiten, se conseguía de manera automática. Los resultados de este esfuerzo de coordinación han sido positivos, pasando las CC.AA. de un déficit del 1,4 por ciento del PIB en 1992 al 0,4 por ciento previsto para 1996.

4. Valoración de la experiencia española

La experiencia española sobre desarrollo de un sistema de financiación regional en un período de tiempo relativamente corto y arrancado de un Estado centralista, carente de mecanismos de financiación territorial, se puede resumir en los siguientes puntos:

(1) Se ha desarrollado un sistema de financiación lo suficientemente flexible como para permitir una adaptación constante a las peculiaridades de cada región o Comunidad. El resultado ha sido la convivencia de regímenes de financiación muy diferentes.

(2) El nivel de corresponsabilidad fiscal (identificación entre el nivel que fija impuestos y el que determina el gasto) ha ido desarrollándose conforme el sistema se iba consolidando, ya que en su origen se apoyó mayoritariamente en las transferencias provenientes del Estado.

(3) El sistema ha sido lo suficientemente redistributivo y nivelador como para permitir que las altas tasas de crecimiento observadas a finales de los 80 no derivaran en un empeoramiento de la distribución regional de rentas.

(4) El Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano con representación conjunta de las CC.AA. y la administración central, ha sido una institución muy útil, no sólo en la toma de decisiones de este proceso, sino también en la labor de coordinación de políticas fiscales, mediante la adopción de acuerdos y planes de cumplimiento voluntario.

Notas sobre el estado actual del federalismo fiscal en Brasil

José Roberto Rodrigues Afonso

Julio Cesar Maciel Ramundo

Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Brasil

1. Condicionamientos del Federalismo Brasileño

Brasil es una federación compuesta por tres niveles de gobierno, un nivel de gobierno central también conocido como Unión; uno intermedio constituido por los 27 Estados y el Distrito Federal; y uno local que contempla más de 5000 Municipios con status constitucional de unión de la federación.

Actualmente, los principales indicadores financieros apuntan hacia un elevado grado de descentralización fiscal, mientras que tanto los antecedentes históricos del federalismo en Brasil revelan un periodo republicano, después de 1889, con una tendencia cíclica. Acompañando los momentos de apertura y cierre del régimen político, se registraron fases de mayor o menor participación de los gobiernos estatales y municipales en la recaudación y en el gasto público. Las transformaciones experimentadas por la federación brasileña en los últimos 30 años son una clara evidencia en este sentido.

Asimismo, a partir de la reforma promovida por el régimen militar en los años 60 se observa una profunda centralización de recursos tributarios en las manos del gobierno central que los distribuye a través de transferencias generales o vía convenios resultantes de negociaciones políticas.

Este modelo era el corolario del sometimiento de gobernadores e intendentes a las políticas públicas implementadas por el gobierno central.

A medida que el sistema político se abría, permitiendo una mayor participación de liderazgos locales y regionales en la división del poder, las esferas inferiores del gobierno adquirían cada vez porciones mayores de los recursos públicos. El proceso culminó con una Asamblea Constituyente en 1988, que se caracterizó por consolidar una amplia redistribución de recursos tributarios en beneficio de los Estados y, principalmente, de los Municipios.

Para entender el contexto en que se viene desarrollando la descentralización fiscal en Brasil, es preciso considerar las profundas disparidades económicas y también culturales a que estamos sometidos. Las regiones más pobres del norte y nordeste del país, presentan indicadores de desarrollo muy inferiores a la media y, al mismo tiempo, tienen una representación política superior, en términos relativos, que las regiones más ricas situadas en el centro y sur.

Más allá de las desigualdades regionales, la aceleración del proceso de descentralización ocurre en medio de un cuadro de alta inflación, estancamiento y deterioro de los servicios públicos tradicionalmente ofrecidos por la Unión. La consideración de estos aspectos es fundamental para la comprensión del cuadro actual, dado que algunos analistas sostienen que el esfuerzo de estabilización no esta siendo compartido por los Estados y Municipios.

Actualmente, el sistema fiscal brasileño busca conciliar tres objetivos que deben ser considerados en cualquier propuesta. En primer lugar, la necesidad de una recaudación tributaria que atienda las crecientes presiones de gastos, particularmente la seguridad social, y para el control del déficit. En segundo lugar, el mantenimiento de la autonomía del gasto de los recursos provenientes de un diversificado esquema de transferencias, sobre todo para las regiones más pobres y los Municipios del interior del país. Por último, una profunda redistribución regional de los recursos, que de cierta forma busca compensar la concentración económica del centro-sur y conciliar los intereses de las diversas unidades que componen la federación.

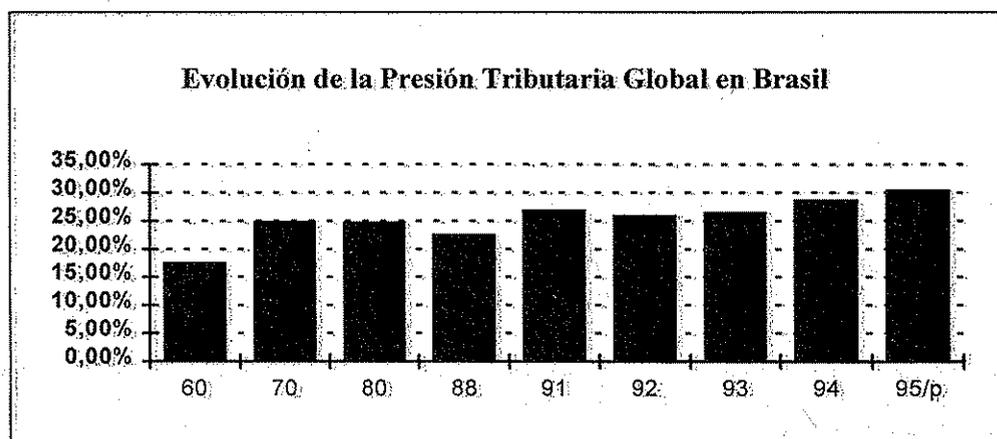
2. Indicadores Financieros

(1) Evolución de la presión tributaria

Históricamente la presión tributaria presenta un desempeño creciente. De un nivel inferior al 20% del PBI en el inicio de los años 60 pasó a un valor medio del 25% en los años 70, gracias a las reformas implementadas en el inicio del Gobierno Militar. Las reformas promovidas en aquellas épocas modernizaron el sistema preparándolo para los años de crecimiento del periodo llamado el "Milagro Brasileño" (1967 a 1974). De un nivel medio del 25% de los años 70, la carga tributaria del país permaneció estancada durante los años 80, época de profundización de la crisis económica.

La recaudación de impuestos en el Brasil es bastante sensible al nivel de actividad de la economía, dada la gran participación de los tributos sobre las ventas en relación a aquellos que inciden sobre el patrimonio. De esa manera, los mejores resultados se obtuvieron durante los periodos de éxito de los planes de estabilización de la economía, sobre todo cuando se daban simultáneamente inflación bajo control y crecimiento económico.

En la primera mitad de los 90, se obtuvo el nivel medio más elevado de recaudación del país. Recientemente, con el Plan Real se elevó la recaudación a un techo del 30% del PBI, por encima de los niveles históricos y también de la mayoría de los demás países en desarrollo.



La presión tributaria está bastante concentrada por bases de tributación y por fuentes. Poco más de la mitad de los ingresos nacionales provienen de la imposición sobre el mercado interno de bienes y servicios (ya sea a través de impuestos tipo IVA (ICMS e IPI) o sea a través de impuestos sobre las ventas (en cascada). También son bastante elevados los ingresos originados en las contribuciones sobre la nómina salarial para la seguridad social, que actualmente sobrepasa a los ingresos del presupuesto de la Unión. Por otro lado, la baja tributación a la renta los beneficios y ganancias de capital (poco más 5% del PBI) es muy reducida, la incidencia sobre el patrimonio es inferior al 1%.

La recaudación está extremadamente concentrada, toda vez que los diez tributos mayores representan el 90% de la recaudación. Solamente el ICMS, que es de jurisdicción estadual, aporta un cuarto de los ingresos tributarios nacionales.

Tabla 1
Composición de la recaudación tributaria en Brasil
Según base imponible

Tributos	% del PBI	% del Total	1995/94 en %
VENTAS PRODUCCION Y CONSUMO	14,4	47,6	-1,8
Valor Agregado (ICMS+IPI)	9,6	31,6	6,3
Ingresos / Facturación General (COFINS+PIS)	3,4	11,1	-1,3
Operaciones Financieras (IOF+IPMF)	0,5	1,8	-65,5
Impuestos Especificos (ISS+IVVC)/e	0,8	2,6	32,6
Contribuciones Económicas (exc. PIN)	0,1	0,5	24
SALARIOS Y MANO DE OBRA	7,9	26,2	11,9
Cotrib. Previsión Social (INSS/propia)	5,1	16,8	8,8
Cotrib. al FGTS	1,5	5,1	17,2
Cotrib. Personal /e	0,6	2	21,7
Cotrib. Salario - Educación	0,4	1,2	56
Cotrib. Entidades Sindicales/Privadas	0,3	1,1	-11
RENTAS, BENEFICIOS Y GANANCIAS	5,5	18,2	20,8
Impuestos a las Rentas (IR+IRF+PIN+Adic.IR)	4,5	14,8	24,8
Contr. Beneficios (CSLL)	0,9	3,1	1,7
Lotería	0,1	0,3	83,1
PATRIMONIALES	0,8	2,7	69,2
Impuesto a las Propiedades (IPTU+ITR+IPVA)	0,7	2,3	87,1
Imp. Transm (ITBI+ITCD)+Ct.Mel.	0,1	0,4	9,3
COMERCIO EXTERIOR (II+IE)	0,8	2,6	60,2
TASAS	0,4	1,3	-4,2
No Identificados	0,4	1,4	-211,1
TOTAL GENERAL	30,3	100	10,8

Elaboración propia a partir de : IBGE; Ministerio de Hacienda - SRF STN y CONFAZ; MPS/INSS; y CEF.

(p) Datos preliminares.

La importancia del ICMS estadual revela la mayor particularidad del sistema tributario brasileño. El principal IVA implantado antes que en la mayoría de los países europeos es administrado con una gran autonomía por los gobiernos estaduais, que vienen utilizándolo como instrumento para la atracción de inversiones, predominantemente extranjeras, desencadenando una amplia guerra fiscal. Asimismo, probablemente somos el único país de occidente en que el mayor tributo recaudado por la economía no es recogido por el gobierno central, que de esta forma delega a las unidades de la federación el poder sobre la atracción y localización de las inversiones en el territorio nacional.

A partir de la implementación del Plan Real, el ICMS fue justamente uno de los dos tributos que presentó el mejor desempeño. Datos preliminares indican que su recaudación subió 7.5 puntos porcentuales del PBI, considerando las restricciones impuestas al consumo a partir de mayo de 1995. Este resultado confirma su elevada elasticidad renta, indicando que los estados brasileños deberían contar en los próximos años con la expectativa de una excelente fuente de ingresos si son confirmadas las previsiones de un nuevo ciclo de crecimiento de la economía.

(2) Las transferencias y los ingresos disponibles

El mayor porcentual de la recaudación de tributos en el país recaen sobre la Unión, responsable por los principales impuestos (la renta, los beneficios, las ganancias de capital), además de las contribuciones a la seguridad social. Los Municipios, a pesar de su significativo incremento y esfuerzo en la recaudación propia, continúan con la menor representatividad del orden de un 6% respecto del total. Los ingresos municipales propios provienen, sobre todo, de un impuesto sobre la propiedad urbana y otro sobre la venta de servicios, siendo extremadamente concentrada en las capitales de los estados y mayores ciudades brasileñas.

A pesar de ser el mayor responsable de la recaudación de impuestos del país, el Gobierno Federal viene perdiendo participación. Desde los primeros años de los 80, cuando se inicia la descentralización de los recursos públicos en el ámbito de la apertura política, la participación de la Unión decayó cerca de 10 puntos porcentuales (del 70% a un poco más del 60%). El resultado fue el aumento en 6% (de 24 a 30%) en la participación de los Estados y un poco más del 2% en los Municipios.

Dada la concentración de la recaudación fiscal en un país de profundas desigualdades regionales, la Unión realiza una serie de transferencias hacia los Estados y Municipios, sean las mismas generales o resultantes de convenios. A pesar de que constituyen una parte significativa de los ingresos disponibles de los gobiernos subnacionales, las transferencias no comprometen la autonomía de dichas unidades dado que son predominantemente de libre disponibilidad.

Las más representativas son aquellas que provienen de los "Fondos de Participación" en los impuestos sobre la renta (IR) y sobre los productos industrializados (IPI). El criterio de distribución de dichos fondos es inversamente proporcional a la renta del Estado y funciona como un estabilizador de la distribución de recursos públicos en beneficio de las regiones más pobres. En los últimos años, entre tanto, las normas incentivaron la proliferación de centenares de nuevas unidades municipales, en la mayoría de los casos muy pequeñas y sin la menor posibilidad de sostenerse sin las transferencias del gobierno federal.

Tabla 2
Evolución de la distribución de los ingresos
Tributarios nacionales por nivel de gobierno 1960/1995p
En %

RECAUDACIÓN DIRECTA	1960	1980	1988(*)	1995/p
Carga - % del PIB	17,42	24,63	22,43	30,30
Central	11,14	18,50	15,82	20,00
Estadual	5,45	5,41	5,95	8,60
Local	0,83	0,71	0,66	1,70
Composición - % Total	100,00	100,00	100,00	100,00
Central	63,95	75,12	70,54	65,90
Estadual	31,31	21,98	26,53	28,60
Local	4,75	2,90	2,93	5,50
TRANSFERENCIAS				
flujos en % del PIB				
Central	-0,79	-1,47	-1,84	-2,96
Estadual	0,47	0,05	0,09	-0,44
Local	0,31	1,42	1,76	3,40
INGRESOS DISPONIBLES				
Carga - % del PIB	17,42	24,63	22,43	30,30
Central	10,35	17,04	13,98	17,00
Estadual	5,92	5,46	6,04	8,20
Local	1,14	2,13	2,41	5,10
Composición - % Total	100,00	100,00	100,00	100,00
Central	59,44	69,17	62,32	56,20
Estadual	34,01	22,18	26,92	27,10
Local	6,55	8,64	10,77	16,70

Elaboración propia, a partir de IBGE, FGV, Ministerio de Hacienda, INSS, ABREASF e IESP.

(p) Datos preliminares. Incluye todas las contribuciones de la Seguridad Social.

Ingreso Disponible: Recaudación Propia más / menos transferencias constitucionales para otros niveles de gobierno (régimen de caja)

(*) Último año de vigencia del sistema anterior

En realidad, los mayores beneficiados en el proceso de descentralización fueron justamente los Municipios cuyos ingresos disponibles (recaudación propia más o menos transferencias) aumentaron en más de un 80% desde 1980. Esto es así, porque más allá de contar con un mayor nivel de transferencias de la Unión y de los Estados, también promovieron un significativo esfuerzo para el aumento de la recaudación propia.

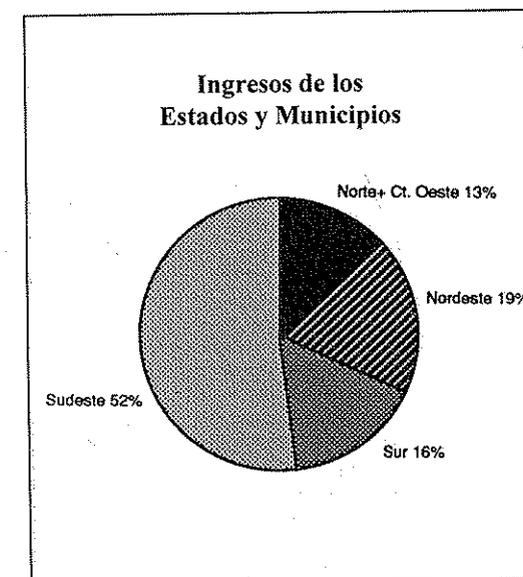
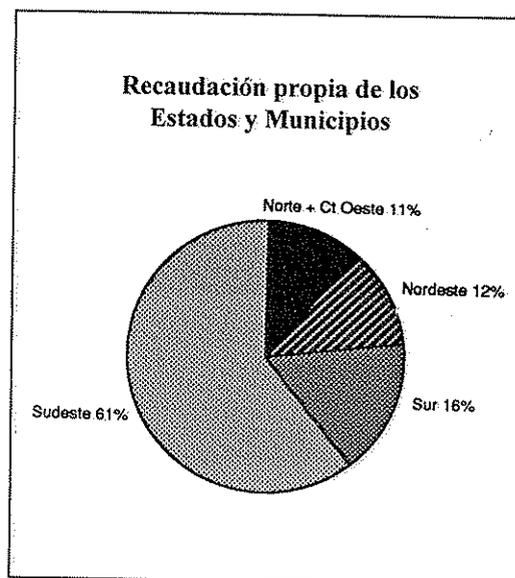
En este sentido, es importante desmitificar un punto recurrente en el análisis de las finanzas públicas del país: la descentralización de los ingresos es anterior a la Asamblea Constituyente. La verdad es que los constituyentes lo que promovieron fue la legislación, la regularización y la profundización del proceso.

Más allá de tener apenas consolidado una tendencia de toda la década de los 80, el sistema tributario posterior a 1988 sólo produjo el aumento de la participación de los gobiernos locales en los ingresos disponibles. Los Estados mantuvieron hasta 1995 el mismo porcentual que detentaban antes de las modificaciones constitucionales. Asimismo la conclusión correcta es que el nuevo sistema consolidó y

reglamentó un proceso que venía ocurriendo y benefició, en términos de recursos efectivamente disponibles, marginalmente a los Municipios en detrimento principalmente de la Unión y también de los Estados.

Concomitantemente con el proceso de descentralización de los ingresos tributarios y del poder tributario en Brasil, ocurre otro proceso muy importante, y con un ritmo igualmente intenso, de descentralización regional de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales. Los gobiernos de las regiones menos desarrolladas del país ganaban más ingresos que en las regiones más desarrolladas, sobre todo cuando computamos los recursos de las administraciones públicas estatales.

Distribución regional de los ingresos estatales y municipales



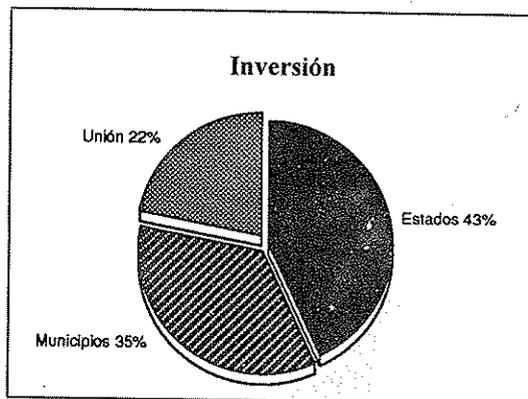
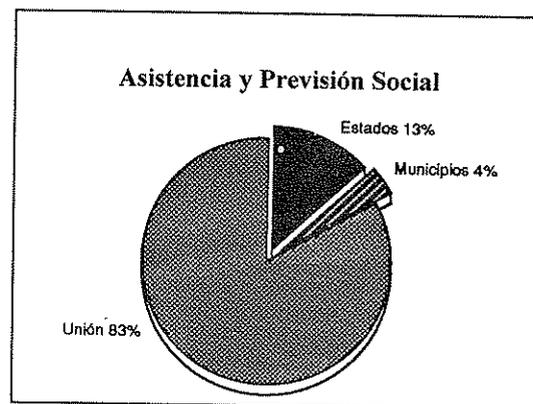
El proceso de descentralización regional ya se manifestaba durante la vigencia del sistema tributario anterior a las modificaciones constitucionales, en gran medida determinado por el reparto regular de los ingresos. Después de la reforma de 1988, ese proceso fue intensificado sobre todo en término de los recursos de los estados. En este sentido, el Sistema Tributario Nacional presenta un carácter marcadamente redistributivo, toda vez que promueve la relocalización de los recursos públicos desde el centrosur hacia el nortenordeste del país.

(3) El gasto público

Paralelamente a la descentralización de los ingresos, también crecieron las porciones de los gastos realizados por los Estados y Municipios, especialmente en lo concerniente a los gastos en personal y a la compra de bienes y servicios.

Los gobiernos subnacionales, a mediados de los años 80, pasaron a ser predominantes en la composición del gasto del gobierno consolidado general en relación a la nomina salarial de los servidores activos, a la compra de bienes y servicios corrientes y, principalmente a la inversión fija. En este último caso, es notable la participación de los gobiernos locales, representando un 35% del total. En cuanto al consumo corriente, los estados y municipios tienen una participación del 61% (datos del año 1994).

Composición del gasto por niveles de gobierno. Año 1994



En el gobierno central continúa predominando sólo en lo tocante a las transferencias corrientes, según el concepto de las cuentas nacionales, esto es, en la realización de gastos tales como intereses y amortizaciones de la deuda pública y en los pagos de los beneficios jubilatorios, ya sea para los de previsión social básica, para los jubilados federales, por retiros del fondo de garantías (PIS) y por el seguro de desempleo.

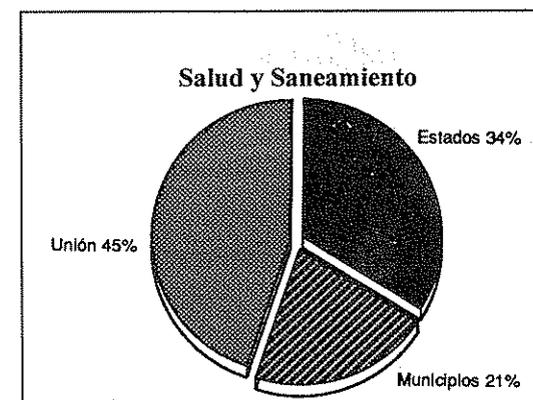
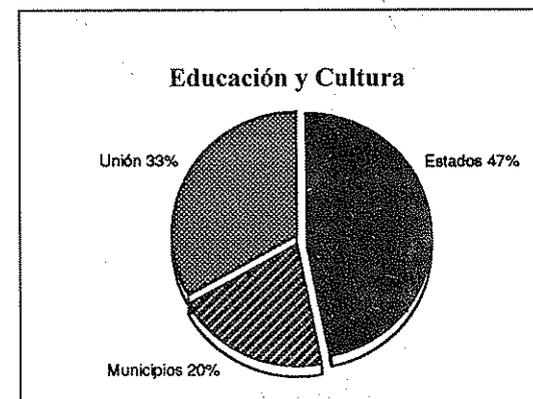
La creciente y significativa participación de los gobiernos subnacionales en los principales conceptos de gastos en las cuentas nacionales indican, en forma incuestionable, que está ocurriendo un proceso de descentralización de las funciones y los gastos en el país. Su percepción no es tan difundida porque se da de una forma silenciosa, forzada por factores coyunturales y sin haber sido adecuadamente planificado y coordinado.

La distribución reciente de los gastos gubernamentales por funciones revela que cada uno de los tres niveles de gobierno concentra sus gastos en áreas, que en términos teóricos o conceptuales deberían de hecho actuar. La Unión prevalece en las áreas de administración, planificación y seguridad pública, mientras que los Estados se destacan en las áreas de educación. A los Municipios les cabe la mayor parte de los gastos de vivienda y urbanismo.

En la práctica, sin embargo, aunque en términos marginales, es común que el gobierno central gaste en programas que deberían en principio corresponder a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, es

significativa la participación de los gastos federales en los programas de educación y salud, una tradición del federalismo brasileño que precisa ser revertida pues en tales casos, la experiencia demuestra que se trata de servicios mejores ejecutados por las esferas inferiores de gobierno

Composición del gastos por funciones y por nivel de gobierno. Año 1991



La falta de una mejor distribución de los atribuciones gubernamentales resulta en gran parte de las características del proceso de descentralización fiscal reciente. El proceso alcanzó la etapa actual sin pasar por ningún pacto político negociado entre diferentes gobiernos, y sin el diseño de políticas o programas nacionales con diagnósticos, objetivos y metas.

Un atenuante a la crítica sobre la distribución no muy funcional de las atribuciones, son las profundas disparidades regionales del país y de sus gobiernos. No se puede proponer soluciones idénticas para regiones y aparatos administrativos tan dispares como los del centrosur y los del nortenordeste, o como los gobiernos de los ex-territorios o como los de las metrópolis y las demás capitales, o entre éstos y los de los demás municipios del interior.

3. El federalismo y el proceso de estabilización

En todas las tentativas de estabilización de la economía intentadas en el pasado y en el mismo Plan Real no hubo ninguna planificación previa o coordinación de políticas públicas entre los tres niveles de gobiernos. En verdad la propia característica de tales planes restringía su elaboración e implementación

a un grupo de economistas ligados al Gobierno Federal. De esta forma, la estabilización tendió a ser encarada como una atribución exclusiva del gobierno central.

Contrariamente a lo que sería el sentido común, el proceso de descentralización fiscal fue anterior a la estabilización y fue iniciado en un contexto macroeconómico extremadamente adverso de hiperinflación, bajas tasas de crecimiento, agravamiento de las tensiones y aumento de las demandas sociales. Pero el hecho es que hoy tenemos un sistema extremadamente descentralizado, en que las unidades subnacionales disfrutaban de una gran autonomía, al mismo tiempo que la agenda del país está comprometida con el mantenimiento y garantía de la estabilidad.

Desde la implementación del Plan Real en julio de 1994, la inflación viene decreciendo continuamente situándose actualmente a un nivel anual de un 15%. Entre tanto, la eliminación del déficit público viene siendo constantemente considerado como uno de los principales desafíos para la consolidación del proceso de estabilización. Parte de la responsabilidad por el crecimiento del déficit es atribuido a los Estados y Municipios, lo que, para algunos, explicitaría un dilema entre la garantía de la estabilidad y la elevada descentralización fiscal. Entre tanto, algunas particularidades provenientes de la metodología de cálculo del déficit de Estados y Municipios que se hace en base a la variación de la deuda de caja, merecen ser comentadas.

Tabla 3
Necesidades de financiamiento del sector público
Resultado operacional (en % del pbi)

Años/Periodos	GOBIERNO CENTRAL + BC	GOBIERNOS SUBNACIONALES	EMPRESAS ESTATALES	SECTOR PUBLICO	SUBNACIONAL TOTAL
1981	1,9	1,4	2,9	6,2	23
1982	2,3	1,6	3,8	7,7	21
1983	1,2	0,3	2,9	4,4	7
1984	2	-0,4	1,1	2,7	-15
1985	1,2	1,1	2,4	4,7	23
1986	1,4	1	1,5	3,9	26
1987	3,3	1,7	0,9	5,9	29
1988	3,7	0,4	1	5,1	8
1989	4,3	0,6	2,6	7,5	8
1990	-2,5	0,4	0,7	-1,4	-29
1991	0,1	-0,7	0,8	0,2	-350
1992	1,2	0,7	0,9	2,8	25
1993	1	0,1	0,2	1,3	8
1994	-1,4	0,8	-0,2	-0,8	-100
1995/p	0,94	2,48	0,67	4,09	61
81/88	2,125	0,8875	2,0625	5,075	17
89/95p	0,5	0,6	0,8	2	32
dif. período	-1,6	-0,3	-1,3	-3,1	8
var. relativa	76%	29%	61%	61%	

FUENTES: primarias: Banco Central, Operacional = Primarios-Intereses; no considera correcciones monetarias / cambiarias. (+) déficit, (-) superávit; 1995 = hasta octubre (últimos doce meses).

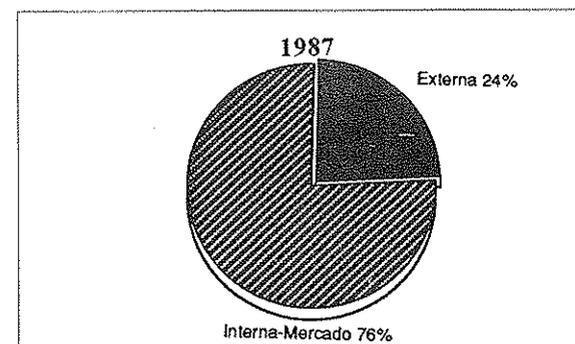
En primer lugar, anteriormente al Plan Real, la deuda de estados y municipios era subestimada en el cálculo oficial realizado por el Banco Central. En el momento en que se canjeó la deuda con proveedores por crédito bancario, el cálculo pasó a ser más adecuado. Por lo tanto, se evidenció un déficit en el ejercicio posterior a aquel en que fue de hecho, contraído.

La deuda a corto plazo de los Estados fue muy afectada por la política monetaria adoptada después de los primeros meses del Plan Real, que elevó considerablemente las tasas de los intereses

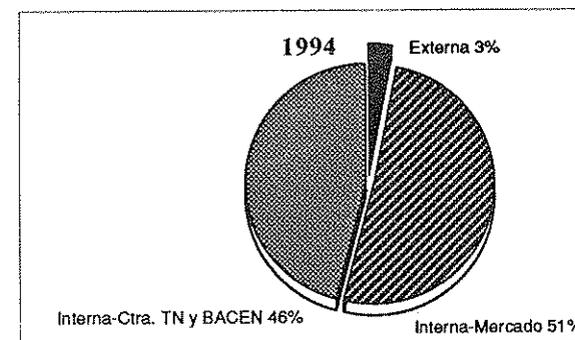
importante es que, actualmente, los mayores bancos estatales están bajo la supervisión del Banco Central y la emisión de nuevos títulos están prohibidos por norma constitucional.

Desde julio de 1994, gran parte del crecimiento del endeudamiento de los Estados se dio directa o indirectamente junto a la del Tesoro Nacional y a la del Banco Central a través de un canje de títulos estatales por federales. De esta forma, se trata en realidad de una operación de cambio de deuda entre diferentes esferas del sector público.

Composición de la deuda pública interna. (Fuente BACEN)
(No incluye empresas estatales)



Total Deuda Líquida: 6,8% del PBI



Total Deuda Líquida: 9,2% del PBI

TN = Tesoro Nacional

Actualmente, la crisis financiera es mayor para los Estados y menor para los Municipios. Este hecho deriva en gran parte del propio sistema implantado a partir de 1988, que significó para los Estados la pérdida de subvenciones y créditos subvencionados del gobierno y bancos federales. De esta forma, el agravamiento de la situación financiera de los gobiernos estatales llevó a que los mismos volviesen a depender de las autoridades federales para ajustar sus cuentas como en el antiguo sistema fiscal.

De hecho la misma configuración que asegura una amplia autonomía a los Estados y Municipios para recaudar y gastar, también prevé controles sobre sus créditos y deudas, sea por el Senado o por las autoridades monetarias. Más allá de eso, después que asumió y renegó los valores elevados de la deuda de los Estados, el gobierno federal, en la práctica, pasó a disponer de mucho más poder de decisión y mayor control sobre el futuro de las finanzas subnacionales.

La política monetaria fuertemente restrictiva y el propio fin de la inflación pusieron en evidencia la verdadera dimensión de la deuda subnacional y la debilidad fiscal financiera de los Estados. Entre tanto paradójicamente, proporcionó al gobierno federal amplias condiciones para apoyar o exigir un ajuste fiscal de hecho, amplio y duradero.

La renegociación del enorme endeudamiento con el gobierno federal, puede ser vinculada a una serie de medidas en la dirección del ajuste de estas unidades. Las negociaciones iniciadas entre técnicos de los tesoros nacionales y estatales, así como con los bancos federales, van caminando en este sentido. Asimismo, en contrapartida a la renegociación de los pasivos de los estados, el gobierno federal ha exigido, por ejemplo, programas de incentivos a la desvinculación de funcionarios públicos, ventas o controles estrictos sobre sus bancos, a privatización de empresas o su concesión a la iniciativa privada en los sectores de energía eléctrica, agua y cloacas, comunicaciones y transportes y el apoyo para la reestructuración del sistema tributario.

En este último punto, el gobierno federal está empeñado en la búsqueda de modificaciones en el IPI (federal) y en el ICMS (estadual) de modo de implantar un IVA tradicional, efectivamente nacional, sobre el consumo (desgravando bienes de capital y exportaciones) y con normas unificadas en todo el territorio nacional.

En realidad, si Brasil consiguió promover la descentralización durante un régimen de elevada inflación y bajo crecimiento, en el momento actual se presenta una situación mucho más propicia para el perfeccionamiento del sistema, a través de la creación de mecanismos de coordinación e integración efectiva entre los tres niveles de gobierno. El Plan Real creó perspectivas muy favorables para retomar el crecimiento sostenido, permitiendo considerar una amplia reforma del Estado. Con certeza este proceso de reforma será lento, gradual y complejo realizado en un ambiente democrático. No obstante, los avances conquistados serán permanentes.

4. Agenda de debates y perspectivas

La descentralización fiscal en el Brasil es una realidad que se encuentra en avanzado estado, contradiciendo el consenso de la mayoría de los analistas brasileños sobre el tema. En este sentido, el proceso no permite más cuestionamientos acerca de su viabilidad. Como no podía ser de otra manera, la evolución de nuestro federalismo resulta de condiciones históricoinstitucionales, en particular de la redemocratización y conquista de representatividad por parte de los principales actores de la política regional, después de un período de centralización en el ámbito de un régimen de excepción.

El hecho es que los Estados y Municipios brasileños tienen actualmente una participación importante en la Federación brasileña, que llega a ser sorprendente frente a los patrones internacionales, tanto en términos de la recaudación y disposición de ingresos tributarios como por el uso de los ingresos para consumo corriente y para inversión fija.

Con respecto a los gastos y, contrariamente a lo que es ampliamente repetido, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel fundamental. Por ello, el colapso del nivel del gasto y de la calidad de los servicios prestados por el gobierno nacional no produjo una crisis social de mayor proporción, ya que aumentaron los gastos estatales y municipales en educación, salud, vivienda, urbanismo y seguridad pública.

No obstante, reconocer el avanzado grado de autonomía adquirido por las unidades inferiores de gobierno no debe llevar a la creencia de que nuestro sistema sea realmente eficaz. Esto es así porque su consolidación se dió sin ningún tipo de planificación, habiendo resultado mucho más de restricciones presupuestarias que de un plan nacional liderado por el gobierno federal, ciertamente el más interesado en esta cuestión.

El desafío para el federalismo brasileño es el de su consolidación y perfeccionamiento, a través de una acción coordinada e integrada entre los tres niveles de gobierno. Para eso, es preciso reconocer antes que nada, que la autonomía no significa que no se deba armonizar los principales programas de gobierno, para poder evitar que muchas actividades sean realizadas simultáneamente por más de una esfera.

Procurando evitar retrocesos en el sentido de una nueva centralización, que quiten al gobierno federal el papel de coordinador e inductor de las principales políticas públicas, es posible establecer una agenda mínima de resoluciones que pueden perfectamente ser introducidas con cambios menores en el texto constitucional.

En primer lugar, en cuanto a reformas tributarias, los objetivos básicos vislumbrados por los constituyentes en términos de descentralización de competencias y recursos, distribución regional de recursos y modernización del sistema, fueron en gran parte alcanzados. En este campo, las energías deben ser concentradas en los cambios en dirección a un verdadero IVA nacional sobre el consumo, que aumente la competitividad de las exportaciones del país e introduzca un mínimo de orden en las disputas por las inversiones.

En cuanto al gasto, en el mediano plazo, se debe elaborar de una estrategia de descentralización de atribuciones y competencias formales que se muestre transparente, planificada y discutida por los interesados. Porque es preciso reconocer que, en un país marcado por profundas disparidades entre las regiones, difícilmente se alcanzará una propuesta al mismo tiempo consensuada y óptima, referida a los aspectos técnicos.

Hay algunas medidas que son citadas con alguna frecuencia por especialistas en finanzas públicas. Entre ellas vale destacar: el cierre de los órganos federales que compiten con prestadores de servicios estatales y municipales, el condicionamiento de parte de las transferencias intergubernamentales a las respectivas contrapartidas del gobierno que las recibe, el perfeccionamiento de los criterios de distribución y del sistema de transferencias de salud, y, principalmente, la salida progresiva del gobierno central de actividades y funciones típicamente de los Estados y Municipios (educación primaria y secundaria, salud, realización de obras públicas urbanas).

La transferencia, racionalización o el cambio del régimen especial de los trabajadores enfrenta grandes resistencias por el hecho de que envuelve derechos adquiridos. Su revisión significa cambios constitucionales que tradicionalmente enfrentan enormes resistencias en el Congreso Nacional. El proceso de estabilización de la economía, al mismo tiempo que evidencia una fragilidad de las finanzas subnacionales, ofrece al gobierno federal la gran oportunidad de tener un instrumento que induzca el proceso de perfeccionamiento del federalismo brasileño. La dirección de la renegociación de enormes pasivos o la venta de parte significativa de los mayores activos estatales y municipales, puede ser utilizada en sentido de alcanzar una mayor eficacia en el sistema fiscal de la federación.

Hacia un nuevo sistema fiscal federal

Jorge Remes Lenicov
Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires
Profesor Titular de la UNLP

1. La complejidad federal

Los sistemas federales de gobierno tienen muchas ventajas, pero surgen problemas cuando hay que discutir entre el gobierno nacional y los provinciales la distribución de las potestades referidas al gasto (cobertura de servicios) y a los ingresos necesarios para financiarlo (creación y cobro de tributos).

(1) Esta necesaria distribución es siempre muy difícil y conflictiva, tanto por razones técnicas como políticas. La asignación de las potestades tributarias (y también del producido de ciertos impuestos, cuando éstos se comparten entre el gobierno nacional y los provinciales, aún cuando sean percibidos por el primero) resulta particularmente compleja en los países federales.

De un lado, los criterios técnicos no suelen brindar respuestas libres de controversia respecto de la conveniencia de atribuir la responsabilidad por ciertos tributos a uno u otro nivel de gobierno. Por el otro, el derecho a la "imposición" está asociado desde tiempos inmemoriales al ejercicio efectivo del poder político y, por lo tanto, no suele cederse fácilmente. La propia palabra "imposición" nos advierte acerca del altísimo contenido político de la materia, ya que deriva de "imponer", o sea "hacer valer uno su autoridad o poderío" (Diccionario de la Real Academia Española).

Buena prueba de esto último son las cuestiones tributarias, estrechamente relacionadas con nuestras guerras civiles previas a la organización nacional, o las ligadas a las luchas por la independencia de los EE.UU. Para señalar un tercer ejemplo histórico, mucho más reciente y menos violento, es interesante destacar la estrategia de máxima independencia tributaria adoptada por la provincia del Quebec en Canadá.

(2) En los países federales no suele darse una perfecta correspondencia entre los niveles de gasto y de recaudación de tributos propios en cada nivel de gobierno. Lo usual es que el gobierno nacional recaude más que lo que necesita para cubrir sus gastos y que el excedente sea transferido a las provincias o estados. Esto es consecuencia, por un lado, de la conveniencia técnica de fijar y cobrar ciertos tributos a nivel del gobierno nacional -un caso claro es el del impuesto a las ganancias- por razones de eficacia o ventajas de escala y, en parte también, de la expansión histórica de los gastos del estado nacional que lo han llevado a la creación de nuevos tributos y a la absorción de otros que eran recaudados previamente por las provincias.

En Argentina estas transferencias han dado origen a lo que se denomina "régimen de coparticipación federal de impuestos", que rige desde hace más de 60 años (1935). No resulta casual que esta creación coincida con la crisis del '30. La administración nacional sólo tuvo potestad originaria para recaudar recursos aduaneros. Sin embargo, por las aludidas razones históricas, validadas por la conveniencia de la recaudación centralizada de varios de los principales impuestos, las provincias acordaron que la administración nacional los recaude con la condición de que una parte del producido les sea transferida, absteniéndose además de imponer tributos similares. No sólo cedieron las provincias potestades respecto de los nuevos tributos creados (réditos, por ejemplo), también lo hicieron respecto de impuestos internos que venían cobrando. Este arreglo institucional ha generado el problema de definir una doble distribución de los recursos tributarios: entre el gobierno nacional y las provincias primero (por ello se la llama "distribución primaria"), y luego entre las 23 provincias la porción que les corresponde (llamada por ello "distribución secundaria").

(3) La consolidación de la estabilidad macroeconómica hace posible hoy, afortunadamente, que se discuta un sistema fiscal moderno, diseñado para un largo plazo de vigencia, que reequilibre potestades, responsabilidades y recursos. Esta es una tarea institucional impostergable.

La Constitución Nacional ha establecido, como consecuencia de esta necesidad perentoria reconocida por todos los actores, que un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos debe ser aprobado antes del fin de 1996 y puesto en marcha en 1997.

Para encarar con chances de éxito esta tarea creemos que es imprescindible hacerlo en un contexto más abarcador: el del "Nuevo Sistema Fiscal Federal". Para ello se requiere un enfoque sistémico, que incluya al conjunto de las responsabilidades de gasto de todos los niveles de gobierno y su financiamiento. Necesariamente dinámico, con aptitud para anticipar las demandas del futuro.

Esta es una de las lecciones que se desprenden del análisis de las experiencias exitosas de transformación fiscal en sistemas federales.

2. La historia previa

La problemática que hoy se pretende resolver no fue precedida por tiempos calmos. Por el contrario, los últimos 20 años se han caracterizado por continuas crisis en el vínculo fiscal entre el gobierno nacional y las provincias.

Los sucesos más significativos han sido:

(a) La ruptura institucional de 1976, que implicó un grave retroceso para el federalismo, con los gobiernos provinciales en manos de delegados del poder central dispuestos a subordinar los intereses locales a los experimentos de un centralismo autoritario.

(b) Los últimos 13 años de continuidad democrática, que han permitido la paulatina reconstrucción federal y alternancia política sin rupturas, por vez primera desde 1930.

(c) El abandono del último régimen de coparticipación federal de impuestos establecido con racionalidad y criterios solidarios y de largo plazo (Ley 20.221 de 1973), por el cual las provincias más avanzadas transferían recursos a las de menor desarrollo y/o densidad poblacional, sobre la base de indicadores objetivos.

(d) El consecuente forcejeo por recursos fiscales escasos, que premió a las jurisdicciones con mayor capacidad de presión política (lograron maximizar las transferencias nacionales por habitante destinadas a ellas) y consolidó un esquema de reparto que no responde a las necesidades, ni al grado de desarrollo, ni a la extensión, ni a la población relativas.

El esquema vigente ha perjudicado a las provincias más pobladas, cuya capacidad de presión política ha sido, en términos relativos, más débil. Cada una de las provincias menos pobladas elige 3 senadores y por lo menos 5 diputados para el Congreso Nacional. La región patagónica, por ejemplo, elige un legislador cada 42.000 habitantes, mientras la Provincia de Buenos Aires tiene uno cada 175.000 (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N°1 - Distribución de población, legisladores y recursos. Año 1995

PROVINCIAS	Población (1)	Diputados Nacionales (1)	Senadores Nacionales (1)	Recursos de recaudación nacional (1) (*)	Legisladores por habitante INDICE (2)	Recursos de recaudación Nac. por hab. INDICE (2) (*)
Buenos Aires	42.2	30.2	4.3	25.0	61.0	59.5
Córdoba, Santa Fe y Mendoza.	23.3	20.3	13.0	20.1	81.0	86.3
Provincias del NEA	13.1	15.1	21.7	19.1	127.9	156.6
Provincias del NOA y San Juan	14.2	19.4	30.4	22.5	149.6	185.4
Patagonia, La Pampa y San Luis	7.2	15.1	30.4	13.3	257.6	215.7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0		
BASE PROMEDIO PROVINCIAL					100,0	100,0

(1): En porcentaje del total, excluida Capital Federal.

(2): Índice base promedio provincial = 100.

(*): Esta distribución no incluye aportes discrecionales del Tesoro Nacional (ATN), efectuados a partir de fondos coparticipables. De hacerlo, las desigualdades en el reparto de estos recursos se acentuarían: la participación de Buenos Aires y, en menor medida, de Córdoba, Mendoza y Santa Fe disminuiría, y la de las Provincias del NOA y de la Patagonia y La Pampa, crecería.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC, Congreso Nacional y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación

(e) La descentralización de importantes funciones de la Administración Nacional que, en sucesivas etapas, engrosó las responsabilidades provinciales. Este proceso comenzó a principios de la década del 80 con la transferencia de servicios públicos y sociales (saneamiento y otros), y fue retomado a comienzos de la presente con la traslación de las responsabilidades en educación (primaria, secundaria y terciaria no universitaria), salud y vivienda social entre otras.

En los últimos años ha comenzado -muy lentamente- la transferencia de responsabilidades provinciales a los municipios, aunque en una medida que no admite comparación con el proceso antes señalado.

(f) Finalmente, en los últimos años ha caído el total de recursos de recaudación nacional transferido a las provincias, medido en términos de PBI (ver Cuadro N° 3). Las transferencias tienen hoy un nivel inferior al de una década atrás (1986/87), siendo que las responsabilidades de gasto de las provincias han aumentado como consecuencia de las transferencias de servicios mencionadas. La caída de las transferencias a las provincias, verificada en los últimos 4 años (1992-95), supone una pérdida anual de recursos de alrededor de \$ 3.400 millones/año (1,2 puntos del PBI). Medida según la media del periodo 1986-95, la reducción resulta de \$ 1.200 millones por año (equivalente al 0,4% del PBI).

En definitiva, el federalismo se fue distorsionando en la Argentina a medida que fueron pasando los años. En primer lugar, por el cambio permanente en las reglas de juego, sea de tipo institucional o por las emergencias macroeconómicas. En segundo término, debido a la desaprensión histórica por las cuestiones relacionadas con las finanzas públicas, producto de los abruptos ciclos de la economía y la convivencia, durante décadas, con altos y erráticos índices inflacionarios. A todo ello hay que adicionarle la dificultad de llegar a acuerdos permanentes debido a las fuertes disparidades existentes entre las

provincias (superficie, población, porcentaje de autofinanciamiento, remesas del gobierno federal, empleo público, nivel del gasto público y otras).

3. Los problemas que debemos resolver

Los problemas a encarar se presentan en tres planos: el de las relaciones gobierno nacional/provincias, que comprenden tanto la distribución de gastos como la de recursos ("primaria"); el de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, con múltiples implicancias para las provincias; y el de la distribución de recursos de recaudación nacional entre las restantes jurisdicciones ("secundaria").

(1) En el plano de las relaciones Nación/Provincias

(a) Se requiere completar la delimitación de responsabilidades de gobierno, avanzando en el proceso de descentralización. Por ejemplo, algunas áreas de gasto social aún bajo gestión nacional podrían trasladarse a las provincias con posibles ventajas en eficacia y control ciudadano. A posteriori, debe redefinirse el rol de los municipios y el alcance de su gestión.

(b) De modo consistente con el diseño precedente, debe precisarse el rol tributario de cada nivel de gobierno. Y también los mecanismos que garanticen coordinación, eficaz resolución de controversias y estabilidad en las "reglas del juego". Los avances inconsultos de la tributación nacional sobre las bases provinciales, así como los intentos de imponer desde el gobierno central soluciones impositivas a provincias y municipios, deben evitarse en el futuro. Es del interés de todas las partes establecer métodos de abordaje de estos temas acordes con la institucionalidad federal, que incluyan la consulta y la armonización interjurisdiccional.

(c) Las provincias son excesivamente dependientes de los recursos de recaudación nacional (ver Cuadro N° 2). Como consecuencia, sus habitantes se benefician de un gasto totalmente disociado de la carga tributaria local: no existen entonces incentivos para el control ciudadano de su nivel, ni de su destino. Resulta necesario reforzar el menú tributario provincial para comenzar a revertir esta situación.

En los últimos tiempos se ha dado una evolución inversa a la observada en las experiencias internacionales: aumentaron las alícuotas y bases tributarias de los impuestos nacionales y, Pacto Fiscal mediante, se redujeron los impuestos provinciales. En relación al primer caso, puede mencionarse el aumento de 3 puntos en la alícuota del IVA (1995), así como la ampliación de las bases imponibles de IVA, Ganancias y Bienes Personales. Por otro lado, las provincias han resignado, como consecuencia de los compromisos asumidos en el Pacto Federal Fiscal II, cerca de \$ 2.000 millones/año a favor de los sectores productivos.

A causa de lo anterior resulta imprescindible discutir conjuntamente el nuevo sistema de Coparticipación Federal y el Pacto Fiscal, dado que la masa tributaria del país es una y es impensable, entonces, la continuidad de un mecanismo por el cual el estado nacional amplía su base tributaria y las provincias la debilitan. Ello va contra la tendencia mundial y provoca el desfinanciamiento de los estados provinciales.

Cuadro N° 2 - Estructura de los ingresos y gastos públicos por niveles de gobierno
En %. Año 1995

NIVEL DE GOBIERNO	GASTOS TOTALES	RECAUDACION DE INGRESOS
NACIONAL	54	79
PROVINCIAS Y M.C.B.A.	38	17
MUNICIPALIDADES DE PCIAS.	8	4
TOTALES	100	100

FUENTE: Secretaría de Programación Económica y Secretaría de Hacienda (1995).

(d) Hay que considerar el funcionamiento del sector público en un esquema dinámico. En ese sentido pareciera que se dan dos situaciones diferentes.

- Los gastos que concentran el grueso de los recursos del gobierno nacional (previsión social y deuda pública) deberían tener una tendencia estratégica declinante. A ello hay que agregar que los gastos de funcionamiento de la administración central deberían reflejar reducciones después de las privatizaciones y de la declinación de muchas de sus funciones sociales.
- Las provincias, en cambio, presentan una tendencia inversa. Se han acrecentado sus responsabilidades educativas y sanitarias y aumentaron, también, sus compromisos de inversión en infraestructura. Las áreas de inversión social (educación y salud) enfrentan una demanda que crece con el aumento de la población y con el ingreso de la comunidad, sus costos son predominantemente laborales y además ofrecen -por sus características- limitadas posibilidades de mejora en la productividad de la mano de obra.
- Todas estas razones explican la tendencia creciente de la necesidad de recursos de las provincias. Las indispensables reformas administrativas provinciales no liberarán recursos suficientes como para cubrir esta necesidad.

Si se considera la evolución comparada de los recursos tributarios totales destinados a la Administración Nacional y a las Provincias, durante los últimos años, resulta una asignación que difiere de la que cabría esperar de la evolución relativa de las responsabilidades de gasto (ver Cuadro N° 3).

Los recursos de la Administración Nacional han incrementado sustancialmente su participación en el total -tanto desde 1986 como desde 1991 (ver Cuadro N° 3) mientras que los provinciales han retrocedido en su participación en relación a 1986 y se han estancado desde 1991, perdiendo así peso relativo en la presión tributaria consolidada.

Por su parte, las transferencias nacionales recibidas por las provincias han caído, en los últimos años, en su participación respecto del total de recursos de recaudación nacional (ver Cuadro N° 3). Del 34% en 1991 se redujeron al 28% en 1995; en términos del PBI la merma fue del 4.7% al 4.3%. Mientras que la presión tributaria nacional pasó de 14.0% al 15.5% del PBI.

Cuadro N° 3 - Presión tributaria consolidada. Años 1986-1995

Recursos tributarios destinados a la administración nacional y a las provincias.

	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I- ADMINISTRACIÓN NACIONAL (A)	9.8	8.4	9.3	11.0	11.6	11.4	11.2
II- PROVINCIAS	8.1	6.3	7.5	8.6	8.7	8.5	7.5
II-1. Tributos Propios	3.4	2.6	2.8	3.1	3.4	3.4	3.2
II-2. Copart. a pcias. + ATN + Otras Transf.	4.7	3.7	4.7	5.5	5.3	5.1	4.3
III- PRESIÓN TRIBUTARIA NACIONAL (I+ II.2.)	14.5	12.1	14.0	16.5	16.9	16.5	15.5
IV- PRESIÓN TRIBUTARIA CONSOLIDADA (I+II)	17.9	14.7	16.8	19.6	20.3	19.9	18.7
V- PROVINCIAS/PRESIÓN TRIB. CONSOL. (II/IV)	45%	43%	45%	44%	43%	43%	40%
VI- COPART. A PCIAS. + ATN + OTRAS TRANSF./PRESIÓN TRIB. NACIONAL (II.2./III)	32%	31%	34%	33%	31%	31%	28%

Nota: (A) incluye contribuciones a la seguridad social

FUENTE: elaboración propia sobre la base de información de la DNIAF; DNCFP; MRIO. DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERV. PÚBLICOS; DGI; varios años.

(2) Respeto de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

Se plantean varios e importantes problemas a resolver, con impactos variables sobre las finanzas nacionales y provinciales, según cuales sean las soluciones que se adopten para corregir los desequilibrios que hoy subsisten.

(a) El financiamiento nacional que sostiene a su policía, justicia y servicio penitenciario, es muy elevado (más de \$ 1.000 millones/año, imputables directamente a la Capital). Esto permite a la Ciudad de Buenos Aires mantener baja su presión impositiva. La asimetría tributaria con las provincias se ha agravado, además, como consecuencia del incumplimiento de la obligación del gobierno nacional de alinear sus tributos con los provinciales (fue establecida en el Pacto Federal Fiscal II de 1993). Esta asimetría perjudica a todas las provincias, pero muy especialmente a la de Buenos Aires. La menor presión legal en los impuestos sobre los Ingresos Brutos y a los Automotores, resulta posible por el financiamiento nacional antes citado y por el modo particular en que funciona el Convenio Multilateral de Ingresos Brutos, que le asegura a la Ciudad un monto de impuestos que no se corresponde con su consumo ni con la producción de su territorio.

(b) El gasto público total por habitante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es 35% más alto que el de la Provincia de Buenos Aires (incluyendo todos sus municipios), a pesar de su menor presión tributaria y de las mayores necesidades de la Provincia. Hay quienes dicen que los hospitales de la Capital atienden pacientes del Gran Buenos Aires; ello puede ser cierto pero es tanto como el consumo que realizan los habitantes del gran Buenos Aires en la Capital, cuando van a trabajar y, el uso que los porteños hacen de la infraestructura provincial en sus días de descanso. No obstante, la Provincia está construyendo 11 nuevos hospitales en el Conurbano, varios de los cuales ya están en funcionamiento.

(c) Los subsidios que durante décadas recibió la Capital Federal y que la han beneficiado de manera tal que es el único distrito del país que cuenta con toda su infraestructura completa, la llevaron a acumular una deuda histórica a favor de las provincias.

(3) Respeto de la "distribución secundaria" y otras transferencias

Ya se destacó el carácter discrecional del esquema vigente de "distribución secundaria", producto del diverso poder de negociación relativo de las provincias y, especialmente, del "voto calificado" de la administración nacional. La resultante no responde a ninguna de las alternativas que menciona la literatura: ni a un esquema devolutivo (a cada provincia según su aporte tributario), ni a uno redistributivo (a cada una según sus necesidades), ni a una combinación de ambos (p.e., según la población). La comparación de la distribución vigente con las condiciones socioeconómicas provinciales, confirma lo anterior (ver Cuadro N° 4).

El reparto actual provoca fuertes redistribuciones territoriales (Cuadro N° 5). Las cuatro provincias "grandes" (que no son hoy las únicas de mayor desarrollo relativo) redistribuyen recursos hacia el resto, mientras que las 19 provincias "de menor tamaño" reciben aportes superiores a los que resultarían de un reparto, p.e., proporcional a la población.

Al interior de cada grupo tampoco se da un beneficio o un esfuerzo proporcional. Entre las "grandes", mientras Buenos Aires recibe un 40% menos de lo que le correspondería con un criterio según población (mixto), las restantes (Córdoba, Mendoza y Santa Fe) resignan sólo entre 10 y 17%, siendo que sus condiciones socioeconómicas son semejantes a las de Buenos Aires.

Similares diferencias, no justificables, pueden encontrarse entre las jurisdicciones que reciben aportes superiores a los que les corresponderían por la aplicación de criterios objetivos. Ver, p.e. las relaciones entre La Pampa y Neuquén o entre Catamarca y Misiones.

La conclusión es que el esquema vigente deberá cambiar sustancialmente cuando sea rediseñado y se adopten pautas objetivas, tal como estipula la cláusula constitucional. La magnitud del cambio necesario en ambas distribuciones (primaria y secundaria) obligará, con seguridad, al trazado de un sendero de transición que lo torne practicable.

Cuadro N° 4 - Recursos de recaudación nacional y situación socio económica

Índice base promedio provincial = 100

PROVINCIAS	Recursos de Recaud. Nac. por habit. (*)	PBG por habit.	Índice de desarrollo (**)	Proporción de población con NBI	Mortalidad infantil (***)	Población con agua etc. o cloaca
	1995	1985	(**) 1991	con NBI 1991	(***) 1991	o cloaca 1991
Buenos Aires	59.5	90.9	123.4	82.8	94.5	86.5
Córdoba	82.5	89.2	134.6	68.2	86.7	114.0
Mendoza	86.3	102.2	117.2	84.3	82.4	116.6
Santa Fe	90.1	113.4	132.2	79.4	110.5	105.5
Tucumán	117.8	82.4	96.6	129.6	111.3	119.8
Misiones	118.0	39.5	71.4	159.8	124.2	62.1
Salta	122.4	69.3	82.9	179.2	126.2	122.2
Corrientes	131.7	54.5	86.2	148.1	123.8	102.7
Neuquen	133.0	127.5	110.9	104.7	66.0	128.4
Entre Ríos	137.3	66.0	103.3	91.6	94.9	114.2
Río Negro	142.3	104.0	118.0	107.6	90.2	119.9
Chubut	149.5	133.3	122.7	104.2	80.5	132.5
Chaco	153.2	41.6	67.0	186.6	139.8	89.6
Jujuy	159.1	68.6	75.0	171.5	139.8	125.4
Sgo Del Estero	171.4	44.8	60.5	178.8	110.5	88.0
San Juan	181.6	61.7	108.6	94.0	95.3	122.5
La Pampa	213.9	138.9	134.9	60.4	86.7	108.1
San Luis	223.9	77.9	102.7	102.3	116.0	117.1
Formosa	234.0	33.0	64.3	185.6	129.7	88.8
La Rioja	265.1	38.5	88.6	129.6	112.5	127.5
Catamarca	277.6	58.8	78.6	136.4	135.2	125.8
Santa Cruz	304.6	132.6	115.8	69.7	80.9	135.7
Tierra Del Fuego	342.9	s/d	104.7	108.6	109.0	135.9

(*) No incluye Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Número índice, base promedio del total de jurisdicciones=100.

(**): Este índice considera la calidad promedio de la vivienda, el grado de educación de los recursos humanos y el número de automotores por habitante. Para su metodología ver H. Nuñez Miñana, (1972).

(***): El promedio incluye a Capital Federal.

FUENTE: Recursos Nacionales: Ministerio de Economía y O.y S.P. de la Nación (1994); PBG: Banco Mundial (1991); Índice de desarrollo: A. Portó y W. Cont (1995). Resto de datos: INDEC (1995)

Cuadro N° 5 - Redistribución implícita de recursos. Año 1995

PROVINCIA	PARTICIPACIÓN		REDISTRIBUCIÓN		Aporte al Fondo Redistribuidor
	Población Provincial (a)	Fondo de Recaudación Nacional (b)	Absoluta (b)-(a)	Relativa ((b)/(a))-1) En %	% (**)
Buenos Aires	42.2	25.1	-17.1	-40.5	84.2
Córdoba	9.2	7.6	-1.6	-17.4	6.7
Mendoza	4.8	4.1	-0.7	-14.6	3.1
Santa Fe	9.3	8.4	-0.9	-9.7	6.0
Chubut	1.3	1.9	0.6	46.1	-3.3
La Pampa	0.9	1.9	1.0	111.1	-4.9
Neuquén	1.5	1.9	0.4	26.7	-3.1
Río Negro	1.8	2.5	0.7	38.8	-4.0
Santa Cruz	0.6	1.7	1.1	183.3	-5.8
Tierra del Fuego	0.3	1.1	0.8	266.6	-4.0
Entre Ríos	3.4	4.6	1.2	35.3	-5.6
Salta	3.0	3.7	0.7	23.3	-3.6
San Juan	1.7	3.2	1.5	88.2	-6.6
San Luis	1.0	2.3	1.3	130.0	-6.1
Tucumán	3.8	4.5	0.9	18.4	-3.1
Catamarca	0.9	2.5	1.6	177.8	-7.9
Chaco	2.8	4.3	1.5	53.6	-7.1
Corrientes	2.7	3.6	0.9	33.3	-4.1
Formosa	1.4	3.3	1.9	135.7	-9.3
Jujuy	1.7	2.8	1.1	64.7	-5.0
La Rioja	0.8	2.1	1.3	162.5	-6.2
Misiones	2.8	3.3	0.5	17.8	-3.0
Sant. del Estero	2.2	3.8	1.6	72.7	-7.4
TOTAL	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0

(*): Incluye Coparticipación Federal, Coparticipación Vial, FONAVI, Fondo Conurbano, Fondo para desequilibrios provinciales y otros. No incluye ATN.

(**) Durante el año 1994 las cuatro provincias de mayor población recibieron recursos del Gobierno Nacional (sin considerar ATN ni regalías hidrocarburíferas) inferiores en 2.840 millones de pesos a lo que hubieran recibido si la distribución se hubiese realizado en función de la población de cada jurisdicción. Esta columna muestra las proporciones en que contribuyeron a ese fondo, y las proporciones en que ese fondo fue distribuido entre las restantes provincias.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INDEC y Ministerio de Economía y O. y Serv. Públ. de la Nación.

4. Lo que la Coparticipación no puede resolver

Nos referiremos ahora a dos difundidas ilusiones que pretenden asignar al régimen de coparticipación, funciones que éste no puede cumplir.

(1) La ilusión anticíclica

Es la que aspira a moderar el "sesgo procíclico" del sistema tributario argentino, acoplado al nuevo régimen de coparticipación un "fondo de estabilización" que retenga recursos en la fase ascendente de la economía -evitando el aumento del gasto- y los libere en la recesiva, para financiar el déficit y/o permitir una política fiscal reactivante.

A nuestro modo de ver, este enfoque tiene serias limitaciones:

- Elude la consideración del carácter procíclico implícito en la estructura tributaria argentina para focalizar la atención en el supuesto "sesgo" procíclico de la propia mecánica del sistema de coparticipación de impuestos vigente (derivado de la automaticidad de sus transferencias y de su carácter no condicionado).
- El "problema" de la mecánica del sistema no deja de tener alguna significación, como mero "transmisor" de los problemas de la estructura tributaria nacional. Pero dicho mecanismo de distribución no admite modificaciones sustanciales. En tanto, las transferencias federales, deben continuar siendo -por mandato histórico y constitucional- automáticas y no condicionadas, las propuestas sugeridas para limitar la asignación de recursos de recaudación nacional a las provincias no tienen andamiaje. Nos referimos tanto a las que sugieren definir coparticipaciones de "montos fijos" para las provincias, con independencia del nivel de recaudación nacional, cuanto a las que proponen constituir "fondos de estabilización" bajo gestión nacional, con el fin de esterilizar recursos provinciales. Resulta obvio que las provincias no pueden aceptar estas limitaciones sobre la disponibilidad de sus recursos.
- Un error adicional usual en este enfoque lleva a sostener -o suponer- que el gasto nacional se maneja con más prudencia y eficacia que el gasto provincial. La historia no confirma esta hipótesis cuando se considera la situación provincial promedio (la situación podría ser la inversa, si sólo se considera la performance de las provincias mejor administradas).
- Se presentan, además, otros problemas que restan viabilidad a la propuesta del "fondo de estabilización", tal como ha sido difundida. Los principales: ¿quién manejaría los fondos y cómo se asegura el ejercicio de los derechos de propiedad provinciales sobre los mismos?; ¿bajo qué condiciones y con qué estadísticas se evalúa la fase del ciclo?; ¿cómo se enfrentaría la cuestión de la asincronía de los ciclos regionales?; ¿cómo puede distinguirse la tendencia de largo plazo del ciclo de corto? Por otra parte, cabe suponer que los ciclos futuros tendrán oscilaciones más atenuadas que las del ciclo 1991-95, caracterizado por la salida de la hiper a través de un proceso de cambio de la economía argentina, estructural y veloz y con el impacto posterior de una gran crisis internacional (México). Estabilización y crecimiento mediante, las fluctuaciones de la actividad económica y de la recaudación serán mucho más atemperadas.

En verdad, pueden sugerirse varias soluciones mejores para los problemas que pretenden resolverse con el mencionado "fondo":

- Es políticamente preferible -y mejor también desde el punto de vista macroeconómico- que las partes (el gobierno nacional y las provincias) asuman el compromiso de respetar las pautas básicas de finanzas sanas y confiar en el control que supone el sistema democrático de selección de los dirigentes. Muchos intendentes y gobernadores perdieron las últimas elecciones por sus déficits fiscales, algo que nunca antes ocurrió. Las nuevas autoridades que asumieron en 1995 cuidan este aspecto mucho más que las precedentes.
- Las provincias prefieren, con seguridad, asumir un compromiso de control del aumento del gasto. Si logran superávit deben cancelar deuda.
- Es más conveniente, también, la opción de dar mayores potestades tributarias a las provincias y asumir un compromiso federal para no financiar a las que queden "en rojo" por mala gestión de sus autoridades. En ese contexto pueden promoverse acuerdos de coordinación fiscal entre el Gobierno Nacional y las provincias para que, cada uno en la esfera de acción que le corresponde, tome medidas de buena administración para moderar el ciclo y ganar libertades en períodos recesivos.

Para cualquier salida es fundamental que el gobierno nacional emita señales en relación al ciclo esperable. En el pasado inmediato, hubieron pautas que perjudicaron a las provincias, además de comprometer su propia performance.

(2) La ilusión igualitaria

La segunda ilusión es la que lleva a postular que puede intentarse la igualdad económica regional a través de las transferencias del régimen de coparticipación.

Se trata, como la anterior, de una idea equivocada y peligrosa. En especial, cuando se propone alcanzar la igualdad mediante el reparto "secundario" de recursos (la asignación a cada provincia de la porción que le corresponde) forzando las transferencias redistributivas desde las provincias más adelantadas hacia las menos desarrolladas.

El régimen debe asegurar una redistribución que tienda a igualar las prestaciones fiscales básicas (salud, educación, seguridad, justicia) en todo el territorio y dar así igualdad de oportunidades a todos los habitantes.

Esto es muy distinto a intentar igualar las economías regionales, un objetivo fuera de su alcance. Son las políticas macroeconómicas nacionales, las políticas públicas nacionales y provinciales y, fundamentalmente, las acciones del sector privado las que tienen este cometido.

Pretender lo contrario supondría restar recursos fiscales necesarios en otras áreas para intentar sustituir a través de subsidios públicos interprovinciales, vanamente, el esfuerzo de los únicos actores que pueden detonar el crecimiento en las áreas más atrasadas. En las regiones de menor desarrollo las transferencias de redistribución irrazonables, suelen generar comportamientos de tipo "rentístico" incompatibles con el proceso de desarrollo. Por ello puede observarse que las redistribuciones regionales ilimitadas de recursos fiscales representan, en esencia, un obstáculo al desarrollo económico.

Esto es lo que observa la teoría económica y la experiencia histórica del desarrollo regional y, también, lo que estipula el texto constitucional (artículo 75, incisos 2 y 9). Cuando éste establece que las distribuciones de recursos "...entre la Nación y las provincias y entre éstas..." darán prioridad "...al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...", está refiriéndose simultáneamente a las responsabilidades de todos los niveles de gobierno y no a las que deben ser financiadas con las transferencias de redistribución entre provincias, que resultan usualmente de la asignación "secundaria".

El "logro de un grado equivalente de desarrollo" es responsabilidad, como señalamos, de varios actores: del Gobierno Nacional (que se financia con su porción de la "primaria"); de las autoridades de las provincias, cada una de las cuales debe recibir su parte (en la distribución "secundaria") sobre la base -principalmente- de criterios devolutivos; y centralmente del sector privado, debidamente orientado por la política macroeconómica y las políticas públicas nacionales y provinciales.

En cambio, los objetivos de "calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional" dependen, para su financiamiento en las regiones menos favorecidas, no sólo de los actores y recursos que acabamos de mencionar en relación al primer objetivo, sino también de redistribuciones -con ciertos límites a establecer- financiadas por las provincias más adelantadas. Por ello, podrán formar parte de la fórmula de distribución secundaria, además de la población, parámetros que reflejen el nivel de las carencias que se verifiquen en la población de cada provincia.

5. Una propuesta de trabajo

El objetivo es la reconversión gradual de la estructura del sector público, a partir de la redefinición de las potestades y funciones de todas las jurisdicciones, de acuerdo a criterios de eficiencia y responsabilidad fiscal, en un marco de solidaridad regional.

Creemos que los lineamientos de la siguiente propuesta de trabajo, se adecuan a la historia a respetar, a las restricciones del presente contexto y a las necesidades futuras a satisfacer:

(1) Un federalismo fortalecido debe resultar del acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias. Las reglas a adoptar deben tener estabilidad durante un largo tiempo (10/15 años), con un inicial "período de transición". La experiencia internacional nos enseña que importan menos los detalles

de las soluciones técnicas que sean adoptadas, que los procesos y procedimientos a través de los cuales esas soluciones son encontradas. En las palabras de Richard Bird, debe reforzarse "el proceso del federalismo", vale decir el complejo de instituciones, procedimientos y prácticas políticas que resultan cruciales para alcanzar consensos duraderos, más allá de los tecnicismos.

Las provincias deben conservar su autonomía en el diseño y manejo de su gasto, así como en el vínculo con sus municipios. La población de cada provincia debe emitir, en cada elección, su juicio acerca de la corrección del rumbo adoptado en cada una de ellas. Ninguna tutoría suprajurisdiccional es posible en nuestro sistema democrático y federal.

(2) Debe continuar el proceso de descentralización, aceptando las provincias asumir responsabilidad por gastos que hoy realiza el gobierno nacional. Esto debe hacerse de tal modo -en los tiempos y con el financiamiento y apoyo técnico requeridos- que puedan verificarse plenamente sus ventajas: mayor eficiencia derivada del conocimiento más directo de las necesidades y del más fácil control ciudadano. En forma paralela y, por las mismas razones, deben ampliarse las facultades municipales.

(3) Se requiere la transformación del Estado, en todos los niveles, para mejorar los servicios prestados. En el caso de la reforma administrativa nacional, deberán liberarse recursos para hacer frente a los pagos de deuda de los próximos años y para reequilibrar gradualmente las transferencias a las provincias.

La transformación es más difícil para los gobiernos provinciales, pero es indispensable. El desafío es la mejora de la gestión en cada área; por ello es crucial invertir en mejorar la organización y capacitar recursos humanos para emprender una tarea que es fuertemente microeconómica. Sobre el particular, hay que tener en cuenta que los resultados son visualizables a mediano plazo, que el componente de "servicios personales" es mucho más alto en el gasto provincial y que, como se señaló, existen presiones estructurales que empujan los costos hacia arriba.

(4) Todas las jurisdicciones deben asumir compromisos sobre el respeto a los principios básicos de las finanzas sanas: equilibrio fiscal, control del gasto, reducción de la evasión, criterios racionales y límites para el endeudamiento.

(5) Debe asegurarse mayor correspondencia entre los gastos que benefician a una comunidad y el esfuerzo que se le requiere para financiarlo. El gasto provincial debe financiarse con ingresos propios, en una creciente proporción. Así habrá mayor control social y político; para gastar más habrá que convencer previamente a la comunidad que deberá pagar más altos impuestos.

Las provincias deberán tener más potestades tributarias, para poder asumir un más alto nivel de responsabilidad fiscal, tanto en gastos como en ingresos. Este es el camino del federalismo responsable.

(6) A menos que el aumento de las potestades tributarias provinciales fuese significativo, también deberán aumentar gradualmente las transferencias a las provincias de fondos de recaudación nacional. Por el comportamiento de los gastos provinciales (sociales), que en el mediano y largo plazo tienden a crecer y, por el de los nacionales, que hacia futuro tenderán a reducirse por el menor servicio de la deuda, la baja del déficit previsual y las privatizaciones pendientes de ejecución.

Esta mejora de la "distribución primaria" efectiva, destinada a las provincias, debe asegurarse a través de una secuencia ordenada de decisiones relevantes:

(a) definición amplia y precisa de los tributos que deben formar parte de la masa coparticipable (a la manera de la Ley 23.548/88), evitando exclusiones y ambigüedades que puedan plantear futuros conflictos;

(b) decisión acerca del status de la Ciudad de Buenos Aires en la distribución: la limitada autonomía que le ha sido asignada parece recomendar, de no modificarse la Ley de Garantías Federales, que la participación que en definitiva se le acuerde, provenga de la parte nacional (como ocurre desde 1973 y como ha ocurrido con Tierra del Fuego cuando fue transformada en provincia);

(c) decisión acerca del mantenimiento o caducidad de las afectaciones de recursos establecidas con posterioridad a la sanción de la Ley 23548/88, que reducen la masa coparticipable: su total eliminación otorgaría máxima simplicidad al nuevo régimen y facilitaría las discusiones;

(d) definidos los tres temas precedentes, corresponde fijar el porcentaje de "distribución primaria", vale decir la división de la masa entre el gobierno nacional -cuya parte debería incluir todas las afectaciones destinadas a atender gastos nacionales- y el conjunto de las provincias (1), (ver referencia al final del texto);

(e) decidida la "distribución primaria", deberá establecerse un compromiso que resulte eficaz para asegurar que en el futuro no sean afectados los recursos que formen parte de la masa coparticipable, durante todo el período de vigencia de la nueva ley.

(7) Respecto de la "distribución secundaria" deberá decidirse, en primer lugar, si deberá haber uno o varios regímenes. En nuestra opinión, consistente con nuestra valoración de los principios de autonomía y responsabilidad, debe existir un único régimen general de transferencias automáticas y no condicionadas a las provincias.

Luego deberán seleccionarse los prorrateadores (vale decir, los criterios objetivos de distribución estipulados) acorde con lo establecido en la Constitución:

(a) de modo tal que todas las jurisdicciones participen en todos los prorrateadores (y desechando, por lo tanto, opciones del tipo "todo o nada");

(b) definiendo su número (o sea, la cantidad que incluirá la fórmula de reparto);

(c) seleccionándolos (asegurar una mezcla adecuada que combine razonablemente criterios devolutivos con los redistributivos y cuya medición esté garantizada por organismos técnicos especializados, apoyados en información confiable de organismos oficiales);

(d) y finalmente definiendo los ponderadores a asignar a cada prorrateador (vale decir, el peso relativo a otorgar a cada uno en la fórmula).

Debe tenerse en cuenta que el objetivo es que todos los habitantes de la Argentina tengan igualdad de oportunidades para acceder a la educación, salud, justicia, seguridad. De alguna forma la Ley de Coparticipación Federal tiene por objetivo contribuir a preservar y mejorar el capital humano del país.

(8) Por último, deben fijarse tanto la duración del "período de transición" como las reglas que regirán durante el mismo, para asegurar una senda no traumática que compatibilice la necesidad de los cambios acordados con las posibilidades de ajuste de las jurisdicciones más afectadas.

6. Federalismo y modernidad

En los próximos años se le exigirá al sector público que preste mejores servicios, en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal. Lo deberá hacer sin incrementar sustancialmente la presión tributaria global, lo cual obligará a que se redoblen los esfuerzos para mejorar la eficiencia del gasto y también la de las administraciones tributarias.

Para arribar lo más rápidamente posible a un sistema de mayor eficiencia, más solidario y con equilibrio regional, es necesario afianzar el federalismo.

Se propone entonces, dentro de un proceso gradual que apunte al largo plazo: que se profundice la descentralización; se tienda a una mayor correspondencia entre gastos e ingresos propios de cada nivel de gobierno; se otorgue mayor autonomía fiscal a las provincias; se ajuste la distribución primaria de fondos de recaudación nacional, de acuerdo a las tendencias de largo plazo de la evolución del gasto eficiente de la Nación y las Provincias; se redistribuyan con más equidad los fondos en la distribución secundaria; y se continúe con la transformación de las administraciones nacional, provincial y municipal, para mejorar la calidad de los servicios prestados.

Los cambios de los últimos años nos permiten ser optimistas respecto del futuro del federalismo argentino:

- La democracia brinda, sin duda, la condición necesaria (aunque no suficiente) para reforzar el federalismo. La convivencia y la responsabilidad requieren de un largo camino de aprendizaje. Un buen ejemplo de esto se ve en la evolución del comportamiento, de las ideas y de las previsiones acerca el futuro de los distintos gobiernos que se sucedieron desde 1983. Sin embargo, no debe olvidarse que es necesario dejar atrás varias décadas de desorden económico y fiscal.
- Los éxitos de la transformación económica deberían operar en el mismo sentido, al brindar la estabilidad un contexto estructural adecuado para el rediseño del nuevo sistema fiscal federal que el país necesita.
- Si bien el proceso de globalización desafía el statu quo federal (con su demanda de racionalidad y eficiencia en el gasto público y de competitividad en el sistema tributario) también otorga un renovado peso a las provincias: son cada vez más evidentes los ejemplos de crecientes vínculos entre provincias y regiones que trascienden las fronteras nacionales. La globalización plantea entonces un nuevo desafío al federalismo: concretar reformas que aseguren competitividad sin ceder potestades y que, a la vez, potencien el rol de los gobiernos subnacionales en el nuevo escenario internacional.

Estas propuestas nos exigen apostar al funcionamiento de las instituciones y a la madurez de la sociedad, que reclama mediante cada cambio de gobierno una mejor atención de sus necesidades. Se demanda mayor eficiencia en el manejo de los dineros públicos y la concreción de los cambios necesarios para mejorar la organización del Estado, que requiere de la incorporación de recursos humanos calificados.

Este conjunto de propuestas definen un nuevo federalismo, moderno y eficaz. Un federalismo responsable. El único camino para lograr mayor equidad social y regional y para fortalecer el sistema democrático.

Referencia

(1) Merece comentarse la necesaria vinculación entre el Pacto Fiscal y la "distribución primaria" a definir en el nuevo régimen de Coparticipación.

A través de los Pactos Federales Fiscales, las provincias han realizado, en los últimos años, significativas contribuciones al sostenimiento del sistema previsional nacional y a la mejora de la competitividad de los sectores productivos (mediante "importantes devaluaciones fiscales").

En el período comprendido entre agosto de 1993 y fines de 1995, el total de recursos tributarios aportados por las provincias para estos fines fue equivalente al 12% de su gasto total. Las provincias no elevaron -mientras tanto- su presión tributaria, sino que sólo sustituyeron parcialmente los ingresos perdidos.

El Gobierno nacional, en cambio, elevó su presión fiscal -en IVA, Ganancias y Bienes Personales- y absorbió una porción creciente de los recursos coparticipables durante el mismo período (ver Sección III.1.d y Cuadro N° 3). De este modo, se alteró el supuesto central del Pacto Fiscal II: el de la no alteración de la presión tributaria relativa ejercida por las partes.

En el contexto recesivo del año 1995, la consecuencia lógica de menores recaudaciones propias y mas bajas asignaciones relativas por coparticipación, por un lado y, mayores responsabilidades de gasto, por el otro, ha sido el aumento de los déficits presupuestarios provinciales.

El único compromiso relevante del Pacto Federal Fiscal pendiente de cumplimiento, por parte de las provincias, es la desgravación de algunas actividades productivas y el reemplazo del viejo Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Esta tarea ha sido prorrogada hasta diciembre próximo, fecha en que debería estar terminada la propuesta del nuevo régimen de coparticipación, de acuerdo a la nueva Constitución.

La coincidencia no es casual: debe restituirse a las provincias, en la nueva distribución primaria de recursos, el nivel perdido a favor del Gobierno nacional en los últimos años. Las provincias no pueden ceder, además, recursos propios adicionales (los de la última etapa del Pacto, la pendiente) sin asegurar su completa sustitución y también el cumplimiento, por parte del Gobierno nacional de los compromisos pactados que son de su responsabilidad.

El equilibrado cumplimiento de las obligaciones del Pacto Fiscal resulta entonces indispensable para brindar un marco adecuado al inicio de las discusiones sobre el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, y constituiría también la mejor señal que el Gobierno nacional y las provincias pueden dar para mostrar a la Argentina transitando hacia un federalismo maduro.

Cuadros Anexos

Cuadro N° 6 - Indicadores Fiscales. Año 1995

Provincias	Gasto Público por Hab.	Recursos de Rec. Nac. por Hab. (1)	% de Financiamiento con Rec. de Recaud. Nac.	Empleados Públicos c/1000 hab.
Buenos Aires	591	247	42	22
Misiones	680	490	72	40
Mendoza	725	359	50	28
Corrientes	736	559	76	46
Santa Fe	790	376	48	31
Tucumán	806	493	61	46
Salta	820	525	64	45
Córdoba	877	345	40	28
Chaco	893	652	73	41
Stgo del Estero	894	729	82	56
Entre Ríos	1028	574	59	42
Jujuy	1082	671	62	52
San Juan	1149	778	68	65
Formosa	1345	999	75	74
Río Negro	1351	616	46	53
San Luis	1378	946	69	56
Chubut	1429	629	44	48
Catamarca	1521	1153	78	82
La Pampa	1639	909	56	58
Neuquén	1902	581	31	65
La Rioja	2199	1510	69	99
Santa Cruz	3367	1291	38	78
Tierra del Fuego	3750	1452	39	59
Total Pcial.	829	423	51	30

NOTA (1) Los recursos de recaudación nacional incluyen A.T.N.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Mrio. del Interior, Ene-Feb. 1996.

Cuadro N° 7 - Indicadores de las finanzas públicas provinciales. Año 1995

	Total provincial	Buenos Aires	Córdoba, Santa Fe y Mendoza	Resto de provincias
RECURSOS DE JURISD.PROVINCIAL	34	55	40	17
En % del gasto público				
RECURSOS DE RECAUDACION NACIONAL POR HABITANTE	172	100	146	332
En índice base Bs. As.=100				
GASTO PUBLICO POR HABITANTE	140	100	135	248
En índice base Bs. As. =100				
EMPLEO PUBLICO PROVINCIAL	10	6	7	18
En % de la PEA Provincial				
GASTO PUBLICO PROVINCIAL	10	9	12	21
En % del PBG				

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Asistencia para la reforma Económica Provincial, Mrio. del Interior, Ene-Feb. 1996.

Citas Bibliográficas

- Banco Mundial (1991)
"Argentina: finanzas de los gobiernos provinciales", Serie de estudios del Banco Mundial sobre países.
- Bird, R. M. (1995)
"Fiscal Federalism and Federal Finance", 28° Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, Septiembre 1995.
- Baumol, W. (1967)
"Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis", American Economic Review, N° 3, Junio 1967.
- Cavallo, D. (1986)
"El Desafío Federal", Bs. As. 1986.
- Duran V. y Gomez Sabaini J.C. (1995)
"Lecciones sobre Reformas Fiscales en Argentina: 1990-1993", CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1995.
- Chisari O., Libonatti O., Salinardi M., Piffano H., Navajas F., Persoglia L., Porto G. y Sanguinetti P. (1995)
"Cuadernos de Economía N°3: Propuesta para un sistema tributario federal", Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina.
- Gaggero J., Bozzano A., Badin E., Calvo N., Carne M., Perez E., Scianca N. y Valerdi J. (1994)
"Sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos: una propuesta para la transición", 27° Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, setiembre 1994.
- Gaggero J., Sangiorgio A. (1995)
"Los Pactos Federales: notas acerca de sus implicancias económicas y fiscales", 28° Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, setiembre 1995.
- Gasparini L. y Porto, A. (1995)
"Cuadernos de Economía N° 6: El impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Poviaincia de Buenos Aires", Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- INDEC (1995)
"Anuario Estadístico 1994".
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación (1994)
"Cambios estructurales en la relación Nación-Provincias", Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias.
- Nuñez Miñana, H. (1972)
"Indicadores de Desarrollo Regional en la Argentina. Resultados Preliminares", Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (1990)

"Federalismo Fiscal: el caso argentino", Editorial Tesis.

- Porto, A. (1993)
"Federalismo fiscal", en "El orden económico constitucional", Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. y Cont, W. (1995)
"Evolución del nivel de desarrollo de las Provincias Argentinas. 1970-1980 y 1991", Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y el Ministerio de Economía de La Provincia de Buenos Aires 1994-95, Estudio N°10.
- Urbiztondo S., Cont W., y Wynne J. (1995)
"Factores determinantes del crecimiento del gasto público", Convenio FCE de la UNLP- Ministerio de Economía de Bs.As. 1994-1995, Estudio N°18.
- Vargas de Flood, Harriague M., Gasparini L. y Vélez B. (1994)
"El gasto público social y su impacto redistributivo". Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de La Nación. Secretaría de Programación Económica.