



Universidad Nacional de La Plata

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

**I. El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino
II. Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa
de Abasto”**

Alberto Porto

Documento de Trabajo Nro. 71
Marzo 2008

I. EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO¹

II. NOTA SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES Y LA “TASA DE ABASTO”

Documento de Trabajo Nro. 71

Alberto Porto
Marzo de 2008

I. EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO²

Resumen

Este trabajo se ocupa de algunos de los rasgos salientes del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina. Las relaciones fiscales intergubernamentales plantean conflictos a los que no se les ha dado una solución adecuada a lo largo del tiempo. El rediseño requiere enfatizar la correspondencia fiscal marginal, la compensación de las externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales y la mejora de los mecanismos de información y control.

Abstract

In this paper the main issues of the fiscal federalism in Argentina are reviewed. The conflicts arising from the intergovernmental fiscal relations have not had an adequate solution along the time. The redesign requires an emphasis on the marginal fiscal responsibility, the compensation of intergovernmental fiscal externalities, and the improvement of the mechanisms of information and control.

Código JEL: H7.

¹ Versión revisada del trabajo presentado en la II Jornada Hispano-Argentina Annual, Valle Hermoso, Córdoba, 2007, organizada por la Universidad Nacional de Córdoba y las Universidades de Extremadura y Oviedo, España. Se agradecen los comentarios recibidos de los participantes.

² Versión revisada del trabajo presentado en la II Jornada Hispano-Argentina Annual, Valle Hermoso, Córdoba, 2007, organizada por la Universidad Nacional de Córdoba y las Universidades de Extremadura y Oviedo, España. Se agradecen los comentarios recibidos de los participantes.

1.Introducción

En este trabajo se presentan algunos de los rasgos salientes del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina. La sección 2 se ocupa de las distintas dimensiones del principio de correspondencia, que constituye una condición necesaria para el buen funcionamiento de la descentralización fiscal. En la sección 3 se plantean distintos conflictos que resultan para el cumplimiento de ese principio. La sección 4 está destinada a presentar lineamientos para el rediseño de federalismo argentino y en la sección 5 se concluye. Se agregan cinco anexos con extensiones de los temas tratados en el texto.

2. La descentralización fiscal y el principio de correspondencia

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

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

Si bien en los dos enfoques hay pros y contras de la descentralización, en general se acepta la visión de que los pros dominan y que es la política de reforma que se debería implementar. Si se agregan objetivos políticos y de organización social las ventajas de la descentralización se acentúan^{3, 4}. En esta visión más amplia el tema fundamental es que forma de gobierno –centralizada o descentralizada- es más conveniente cuando el objetivo es que las políticas públicas se decidan democráticamente, respeten los derechos de los ciudadanos y sean económicamente eficientes (Inman y Rubinfeld, 1997).

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

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
 - (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
 - (c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.
- Si se verifican estos tres requisitos existirá una restricción política y presupuestaria

³ “La forma óptima de gobierno: Un sistema federal” (Oates, 1972); “Nonetheless, decentralization is still a good idea” (Bird y Rodríguez, 1999); “It is interesting, moreover, that the political objectives seem, on the whole, to strengthen the case for fiscal decentralization” (Oates, 1999).

⁴ “...so also it is injustice and at the same time a grave evil and disturbance of the right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do” (Papa Pio XI, 1931). “En este ámbito (el del Estado) también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común” (Papa Juan Pablo II, 1991).

fuerte: los políticos son votados por los contribuyentes, el político que gasta es el que recauda y los beneficios y costos se concentran en la región en la que el político es votado.

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

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

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

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

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

Los principales impuestos del sistema tributario argentino están en cabeza del Gobierno nacional por las razones citadas. Para mencionar un caso: Los impuestos Internos a los consumos son recaudados por el gobierno nacional y coparticipados, desde 1935. Antes, desde 1890, eran facultad concurrente de los gobiernos nacional y provinciales; desde 1853 hasta 1889 fueron recaudados por las provincias. En la Memoria del Ministerio de Hacienda de la Nación de 1935 se expresa que: “El ejercicio de 1935 es el primero en que fue aplicada la Ley de Unificación de los impuestos internos al consumo y en el que las provincias y la Municipalidad de la Capital Federal participaron en el producido de los impuestos nacionales a los réditos y a las ventas. Este año muestra, pues, a nuestro país incorporado a una evolución que se manifiesta en muchas partes, incluso en países de régimen federal, y que tiende a *racionalizar la tarea de percibir las rentas de los distintos organismos del Estado, encomendándola en escala cada vez mayor* a la autoridad administrativa central. Se asegura de esa forma la *efectiva igualdad de cargas impositivas* en todo el territorio nacional, principio que, a pesar de hallarse bajo el amparo de la Constitución, ha sido desvirtuado con frecuencia en la práctica. *Se reduce el costo de percepción*, pues desaparecen rodajes inútiles y se evitan litigios y conflictos de competencia”. El criterio de distribución entre las provincias (distribución secundaria), luego del período de transición, era moderadamente redistributivo –distribución en función de la población, o sea, igual coparticipación per capita.

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

impuesto revela este aspecto con claridad: “patente única para los automotores que circulan en su territorio”.

Un caso interesante, que revela la dificultad de hacer coincidir las responsabilidades de gastar y de recaudar en los niveles sub-nacionales de gobierno, se presenta en la provincia del Chubut. Chubut fue territorio nacional hasta 1958. Las municipalidades conservaron, luego de la provincialización, el poder tributario sobre bases impositivas que la mayoría de las provincias retuvieron para sí mismas. Esa asignación de potestades tributarias a las municipalidades ha generado “guerras tributarias” entre las municipalidades, especialmente en el impuesto sobre los ingresos brutos. Una de las preocupaciones en materia fiscal en Chubut, tanto a nivel provincial como municipal, es encontrar un remedio para esta situación. El tema está actualmente en estudio en el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal.

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

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

El tercer principio, que la responsabilidad de las fuentes de financiamiento coincida con la responsabilidad política, puede estar sujeto a las restricciones que resultan de la distribución regional del poder político. Esto ocurre con los poderes legislativos en los que pueden existir regiones sub y sobre representadas.

El estudio de los determinantes de la distribución secundaria de la coparticipación revela un bajo poder explicativo de las variables explicativas utilizadas en los modelos teóricos del federalismo fiscal normativo (las representativas de la capacidad y necesidad fiscal). Un enfoque de economía positiva que incorpora variables políticas permite obtener mejores resultados. En el caso de la coparticipación federal, la representación de las provincias en el Congreso Nacional; en el caso del régimen de coparticipación de la provincia de Buenos Aires a sus municipalidades y en la distribución territorial del presupuesto provincial, la representación de las secciones electorales en la Legislatura Provincial (Porto y Sanguinetti, 2001). Es interesante notar que la centralización de los recursos tributarios por razones de eficiencia económica (p.ej. por subaditividad de la función de costos de recaudación) va unida a la devolución a las jurisdicciones en base a criterios devolutivos. Cuando las decisiones se toman en base a la regla de la mayoría las sumas que se pretendía coparticipar sobre bases devolutivas terminan incorporadas al esquema general de redistribución. Los ejemplos de los impuestos internos nacionales (que originalmente se tendía a distribuir en función de la población) y del impuesto provincial sobre los automotores (que se distribuía en proporción a lo que cada municipalidad había aportado) son reveladores: en los dos casos se los terminó incorporando al esquema general redistributivo.

3. Conflictos para el cumplimiento del principio de correspondencia.

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

La centralización o descentralización fiscal tiene implicancias para el *primer principio*: (a) cuanto mayor sea la descentralización (si no existen externalidades) menor será la posibilidad de transferir recursos entre regiones. Hay evidencia de que las transferencias regionales, en porcentaje del presupuesto total, son mayores en el presupuesto nacional

que en el provincial y en éste que en el municipal⁵. Estos conflictos serán tanto mayores cuanto mayores sean los problemas de distribución del ingreso entre las regiones.

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

(b) La mayor descentralización de gastos y de impuestos puede agravar los problemas de distribución regional de los recursos. Un ejercicio que lo ilustra es la evaluación de los efectos de la descentralización del gasto en educación básica en la provincia de Buenos Aires junto con el impuesto inmobiliario para financiarla. Otro ejercicio, para la misma provincia, con resultados similares, es la eliminación (o disminución) de la coparticipación provincial de impuesto y su reemplazo por la descentralización del impuesto inmobiliario⁶. En los dos casos se produce un empeoramiento de la distribución intermunicipal de los gastos o ingresos.

(c) La mayor correspondencia fiscal regional lleva a empeorar la distribución personal del ingreso si la distribución regional y la personal, como surge de algunos estudios⁷, son complementarias.

El *segundo principio*, si se cumple el primero, es deseable. Si no hay subaditividad de la función de costos de recaudación u otras ganancias de eficiencia, entonces, si la redistribución entre regiones no es un objetivo (ya sea para mejorar la distribución personal del ingreso o para lograr la “igualación fiscal”), lo mejor es que no se separen las decisiones de gastar y de recaudar para evitar los fenómenos de “ilusión fiscal”.

El cumplimiento del *tercer principio* es deseable para rendición de cuentas (“accountability”). Pero atar la responsabilidad política a la financiera puede ser difícil cuando las Legislaturas, que votan las leyes de coparticipación de impuestos y los presupuestos, existen regiones sub y sobre representadas. El ejemplo de la coparticipación federal de impuestos y el de la coparticipación de impuestos en la provincia de Buenos Aires constituyen evidencia reveladora⁸.

4. Consideraciones para el rediseño del federalismo fiscal argentino.

Una recorrida por los principales rasgos de la organización federal en la Argentina revela que hay importantes apartamientos de las condiciones requeridas para el funcionamiento adecuado de la descentralización fiscal. Hay grandes diferencias entre las áreas que reciben los beneficios y las que cargan con los costos, hay divergencias

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

⁶ La distribución del gasto en educación básica por alumno, entre municipalidades, con provisión y financiamiento centralizado a nivel provincial, presenta un índice de desigualdad de Gini de 0,26. Con provisión y financiamiento descentralizado el índice aumenta a 0,32 (Porto, 2000).

⁷ Porto y Cont (1998).

⁸ La relación diputados nacionales-habitantes varía entre 70,5 en Buenos Aires (mínimo) y 390 en Santa Cruz (máximo), siendo igual a 100 el promedio nacional (1990). Un desequilibrio similar se encuentra entre las secciones electorales (formadas por grupos de municipalidades) de la Provincia de Buenos Aires.

entre los responsables de gastar y los de recaudar y entre la responsabilidad del financiamiento y la responsabilidad política. Muchas de esas divergencias resultan del mal diseño y funcionamiento de los instrumentos fiscales que regulan la relación Nación-Provincias. Para el rediseño debe tenerse en cuenta que el “medio ambiente” de los gobiernos sub-nacionales de la Argentina hace que no sea posible implementar en forma estricta el “matching principle”. Esto obliga a un diseño inteligente de las políticas de descentralización fiscal, tanto de gastos como de impuestos. Las transferencias de recursos entre regiones –entre provincias y entre las municipalidades dentro de una provincia- seguirán existiendo y se requerirá perfeccionar los regímenes que las regulan, que adolecen de importantes fallas. El principio a enfatizar es el de “*correspondencia fiscal marginal*” más que el de correspondencia fiscal media.

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

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

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

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

5. Conclusiones.

La Argentina exhibe pocos avances y muchos retrocesos (entre otros, concentración de los recursos fiscales en el gobierno nacional, determinación centralizada de la política de gasto de los gobiernos provinciales -p.ej. ley nacional de educación- y fijación centralizada de salarios -p.ej. salario mínimo de los docentes). Hacia fines de los noventa y con más fuerza luego de la crisis de fines de 2001 se establecieron regulaciones y controles a través de leyes dictadas por el Congreso Nacional. La idea detrás de estos controles es que, dado que no se cumplen las condiciones que regulan

automáticamente el funcionamiento de la descentralización, se debe recurrir a controles formales como los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley No 25.917/04). El paso siguiente fue encontrar caminos para no cumplir con sus disposiciones a través de la modificación con otras leyes nacionales (p.ej. “En los casos en que la ejecución de la presente norma por parte de las jurisdicciones afecte el cumplimiento del artículo 10 de la Ley No 25.917, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal considerará especialmente (¿?) las erogaciones realizadas en materia de educación.....”, Art. 20, Ley 26.075/05). El otro camino fue recurrir a la “contabilidad creativa”, facilitada por el hecho de coincidir el regulador y el regulado en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (que estará integrado “por los Ministros de Economía y/o Hacienda, o cargo similar, del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....”, Art. 30 de la Ley 25.917/04).

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

ANEXO I

1. Las externalidades fiscales interjurisdiccionales

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

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

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

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

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

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

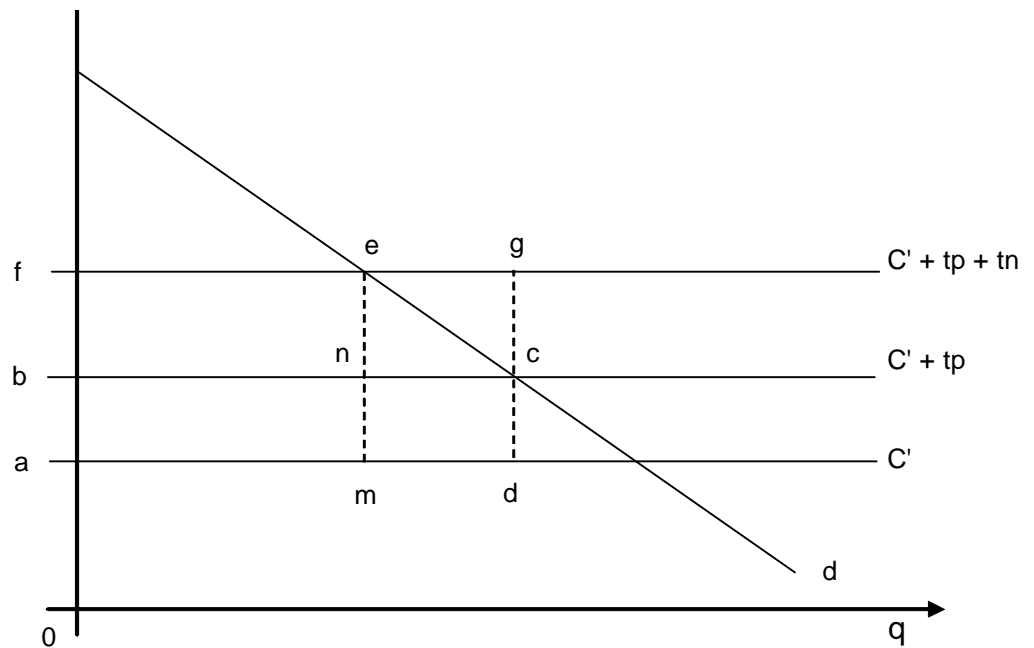


GRAFICO 2

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

IV. Limitación de las alícuotas provinciales y municipales.

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

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

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

VI. Mandato Nacional de gastar.

La Nación “manda” que las provincias gasten, pero sin proveer los recursos. Es el caso de la Ley Federal de Educación (Nro 24.195/93), que se repite en la Ley Nacional de Educación 26.075/05. En el gráfico 1, la provisión de educación gratuita implica un presupuesto educativo de **ab3'3**. La nación “manda” que se provea un servicio de más

calidad cuyo costo unitario es mayor (**ab'**), sin aportar (efectivamente) los fondos necesarios.

VII. Restricción Presupuestaria Blanda.

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

ANEXO II

REDISTRIBUCION REGIONAL DE RECURSOS EN EL REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.

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

ANEXO III

LA PREOCUPACION POR LA REDISTRIBUCION REGIONAL EN LOS REGIMENES DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN LA ARGENTINA.

Disposiciones constitucionales y legales

Hasta 1935 no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales Nación-Provincias. Debe mencionarse, como primer antecedente legal, el régimen de coparticipación vial, que se inició en 1932 y tenía la finalidad de estimular el gasto provincial en vialidad. Con anterioridad a 1932 el único mecanismo de transferencias había sido el previsto en el Art. 67° inc. 8 de la Constitución Nacional de 1853, que incluía entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios” -actualmente denominados “Aportes del Tesoro Nacional” (ATN). Estos aportes eran, en general, de poca importancia cuantitativa. De esa forma, al tener como fuente fundamental de financiamiento los recursos propios, cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria lo que se traducía -dadas las grandes disparidades de nivel económico- en una gran desigualdad en la disponibilidad de bienes públicos provinciales. Es interesante y útil, para dar perspectiva histórica y política a las transferencias intergubernamentales en la Argentina, detenerse en la fundamentación del Art. 67° inc. 8. Según el constitucionalista González Calderón (1958) esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las Provincias. Fue el instrumento que previeron para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las catorce Provincias -como base para la organización del país- y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías. “No pudo escapar a la perspicaz penetración de los convencionales de Santa Fe el concepto de que la *capacidad económica* de las Provincias es el más sólido cimiento y a la vez el baluarte de su autonomía política, ni tampoco pudieron ignorar la precaria situación de muchas aquellas que, desde ese punto de vista, incapacitábalas en parte para gozar de los beneficios y privilegios derivados de dicha autonomía (...) Los constituyentes, pues, tuvieron que aceptar las autonomías provinciales tal cual eran, y dado como ineludible este punto de partida, su deber fue arbitrar los medios adecuados para obviar las dificultades que rodeaban sus patrióticos propósitos. Estas circunstancias son las que fundamentan y explican el inc. 8 del Artículo 67” (González Calderón, 1958: 408). Siguiendo esta interpretación, el origen de los ATN es la “igualación fiscal.”

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

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

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

Un paso adicional en la redistribución territorial se da a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. En el Mensaje de Elevación del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Ley 14.788 (1958) se expresa que “el régimen proyectado procura equilibrar adecuadamente los distintos factores que intervienen en el reparto, población, gastos, recursos, para evitar que la incidencia de algunos de ellos pueda llegar a perturbar el desenvolvimiento financiero de algunas Provincias en provecho de otras. Se da, por ejemplo, el caso de algunas Provincias de gran población y con bajo índice de recursos y gastos, que es menester contemplar para que puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes, contando con los recursos imprescindibles para ello (...) a juicio del Poder Ejecutivo Nacional el sistema propuesto no resulta suficientemente justo y equitativo (...) razón por la cual en el proyecto que se eleva ha sido reemplazado.” El reemplazo es del 17% del total por partes iguales y el 3% inverso a la población, propuesto por las Provincias, al 25% del total por partes iguales. El resto, en los dos casos, se distribuía en porcentajes iguales por población, recursos propios y gastos realizados por cada Provincia.

Un nuevo avance se da con la Ley 20.221 (1973),¹⁰ en la que se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorrateadores de capacidad y necesidad fiscal. En el Mensaje de Elevación de la Ley se consagra como uno de los objetivos el “reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes.” Y agrega al fundamentar los distribuidores que “la distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (...) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las Provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de Provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos.”

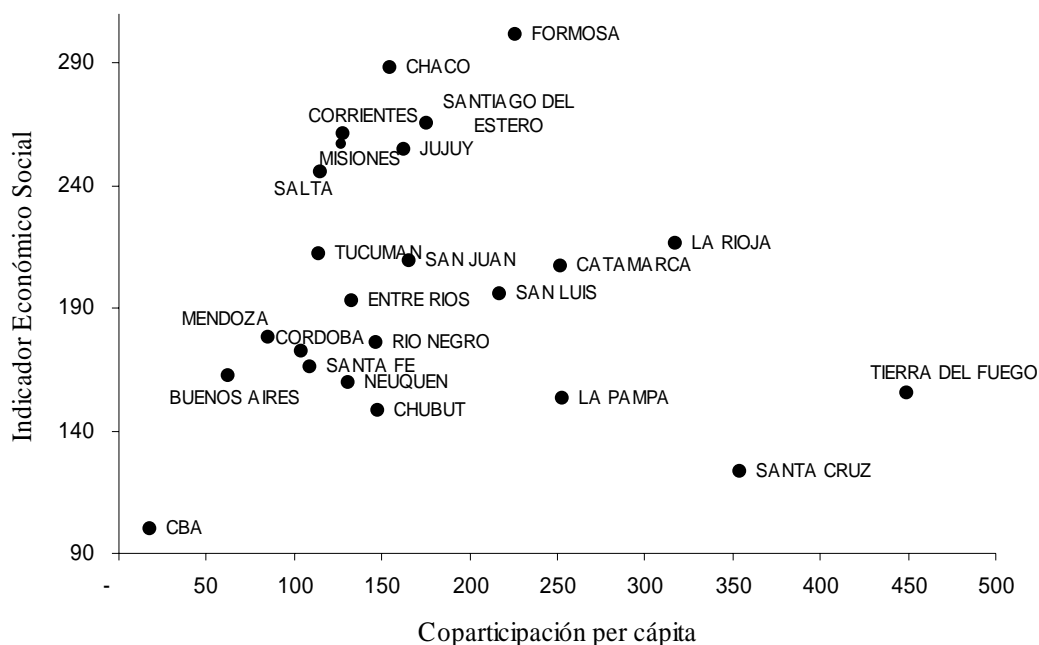
La culminación de este proceso, tendiente a consagrar como objetivo explícito de política la “igualación fiscal” y como instrumento para su logro la coparticipación de impuestos, se encuentra en la Constitución Nacional de 1994. “La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, (...) será equitativa,

¹⁰ La Ley fue sancionada por el gobierno de facto el 21-3-1973. Es interesante notar que ya se habían realizado las elecciones generales de ese año lo que constituye un indicador de la existencia de negociaciones y acuerdos, sobre este tema, entre el gobierno entrante y el saliente. Instalado el Congreso Nacional se presentaron varios proyectos, tendientes fundamentalmente a modificar la distribución secundaria, que no prosperaron.

solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (Art. 75° inc. 2).¹¹

ANEXO IV

RELACION ENTRE LA SITUACION ECONOMICO-SOCIAL Y LA COPARTICIPACION PER CAPITA.



ANEXO V

LAS DECISIONES FISCALES CENTRALIZADAS.

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

¹¹ Estas disposiciones constitucionales y legales se refieren a transferencias de recursos *entre Provincias*. Estas transferencias entre regiones han sido criticadas en base a la idea de que el objetivo de la redistribución deben ser las personas y no las regiones. Una primera cuestión, puramente empírica, es qué relación existe entre la redistribución personal y regional; para la Argentina los datos de Porto y Cont (1998) sugieren complementariedad. Una segunda cuestión es que, en general, no es suficiente con mejorar los ingresos de las personas más pobres, sino que se requiere una acción más amplia de modo que también tengan acceso a los bienes, complementarios de los ingresos personales, que son provistos por los gobiernos sub-nacionales. Una tercera cuestión, es que resulta difícil lograr los objetivos de eficiencia económica, participación política y libertad en un contexto de fuertes disparidades regionales. En interesante notar que en la reciente Constitución de la Unión Europea (2004) la política regional de cohesión tiene un lugar central, fundamentada en que en su territorio existen enormes disparidades, no sólo entre los Estados miembros, sino también, y sobre todo, entre sus 250 regiones. “...dependiendo del lugar donde vivan, los europeos no tendrán los mismos medios, ni las mismas oportunidades de superar con éxito los retos que plantea la globalización. Esto es lo que desea corregir la política de cohesión europea” (Comunidades Europeas, 2004).

PERIODO	MEDIDAS ADOPTADAS	CONSECUENCIAS
1971/72	Equiparación de la política salarial de los empleados públicos provinciales y municipales con los nacionales.	Provocó desequilibrios en las finanzas provinciales. Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que representaron entre el 10 y 15% de la coparticipación provincial (CP) en 1967/69 pasaron al 50% en 1972.
1975	Eliminación del Impuesto Provincial a las Actividades Lucrativas al introducirse el Impuesto al Valor Agregado Decisiones salariales centralizadas.	La medida tuvo vigencia por un año dado el grave desequilibrio financiero originado. Se reemplazó en 1976 con el actual Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Los ATN representaron el 260% de la CP en 1975.
1980	El Gobierno Nacional eliminó las contribuciones patronales para seguridad social y vivienda, además de otros impuestos menores. La pérdida la compensó modificando el régimen de coparticipación federal introduciendo la novedad de las pre-coparticipaciones -o sea, ciertos gastos nacionales se financiaban antes de la distribución primaria.	Los desequilibrios financieros provinciales originados por la política nacional tuvieron que ser financiados con ATN, que pasaron del 8% de la CP en 1979/80 al 230% en 1983.
	Transferencias de servicios (especialmente educación primaria) sin contrapartida financiera	Se generó una gran inestabilidad legislativa que culminó con la reversión de varias de las políticas.
		Desarticuló totalmente el régimen que caducó el 31-12-1984, al cumplir medio siglo de existencia.
1988	Ley 23.548: Se limitan los ATN al 1% de la recaudación de impuestos coparticipables para evitar los excesos de las experiencias anteriores. La intención fue que ese límite fuera una pieza para establecer una restricción presupuestaria fuerte. Se reconoce en la nueva distribución primaria el impacto de los servicios transferidos sin contrapartida financiera.	Los ATN no pueden superar el 1,8% de la CP. Se suma 8,16% a la distribución primaria de la anterior ley 20221/73 que la había fijado en 48,5%, resultando el 56,66% fijado en la Ley. Según los cálculos el 8.16% compensaba la transferencia de servicios de los ochenta.
Los 90	Se repiten las medidas de los años 80.	Al estar limitados los ATN por la Ley 23548 y al haber fácil acceso a fuentes de financiamiento, los desequilibrios provinciales originados en gran medida en las políticas nacionales, se cubren con endeudamiento.
Actual	Mantenimiento de la situación de los noventa.	El ajuste de las finanzas provinciales se realizó por las siguientes vías: (a) caída en la remuneración de los empleados públicos; (b) reestructuración de la deuda pública provincial; (c) recuperación de la recaudación propia y de la coparticipación.
	Reimplantación de impuestos nacionales no coparticipables.	
	Fijación central de ciertos gastos nacionales (p.ej. Ley de Educación).	
	Fijación central de la política salarial (salario mínimo de los docentes). Política similar a la de 1971.	Varias de esas vías tienen efectos temporales acotados por lo que los desequilibrios provinciales reaparecen.

Referencias

Bird R.M. y E. Rodríguez (1999): “Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the case of Philippines”, *Public Administration and Development*, Vol. 19.

Bird R. M. (2001): “Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance” in M. E. Freire y R. E. Stern (eds, 2001): The challenge of Urban Governance, World Bank Institute, Washinton.

Brennan G. y J.M. Buchanan (1977): “Towards a Tax Constitution for Leviathan”, *Journal of Public Economics*, Vol. 8.

Brennan G. y J.M. Buchanan (1978): “Tax Instruments as constraints on the disposition of public revenues”, *Journal of Public Economics*, Vol. 9.

Dahlby, B. (1996): “Fiscal Externalities and The Design of Intergovernmental Grants”, International Tax and Public Finance, Vol. 3, N° 3.

Gonzalez Calderón J. A. (1958): Curso de Derecho Constitucional, Ed. Kraft, Buenos Aires.

Gordon, R. H. (1983): "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", The Quarterly Journal of Economics, November.

Hines, Jr, J. R. y R. H. Thaler (1995): "The Flypaper effect", Journal of Economic Perspectives, Fall.

Inman R. P. y D. L. Rubinfeld (1997): “Making sense of the antitrust state-Action Doctrine: Balancing Political Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism”, Texas Law Review, N°6.

Oates W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. Edición en español: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

Oates W.E. (1999): “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, September.

Porto A. y Sanguinetti P. (2001): “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, Economics & Politics, Vol. 13, N° 3.

Porto A. y W. Cont (1998): “Presupuestos Provinciales, Transferencias Intergubernamentales y Equidad”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número Especial.

Porto A. (2000): “Reforma Fiscal para el Financiamiento de la Educación Básica”, *Anales de la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*”.

Rodden J., G. S. Eskeland y J. Litrack (eds, 2003): Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint, The MIT Press.

II. NOTA SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES Y LA “TASA DE ABASTO”

1. La descentralización fiscal y el principio de correspondencia

El descontento con el funcionamiento del sector público ha llevado a formular distintas políticas de reforma. Una de las más populares, que esta en boga en casi todos los países del mundo, es la descentralización fiscal. Las propuestas de descentralización fiscal resultan tanto de modelos de la economía normativa (el fundamento más importante es el teorema de la descentralización de Oates) como de la economía positiva (como forma de quebrar el monopolio de los gobiernos centrales y permitir la competencia interjurisdiccional para poner límites al tamaño del gasto público).

Si bien en los dos enfoques hay pros y contras de la descentralización, en general se acepta la visión de que los pros dominan y que es la política de reforma que se debería implementar¹².

La Constitución Nacional da a cada provincia la facultad de organizar “su” régimen municipal, reglando el alcance y contenido en los distintos órdenes. En esta cuestión las Provincias han revelado una *gran diversidad de preferencias*. A modo de ejemplo: entre las provincias con mayor nivel de desarrollo económico-social, Mendoza tiene 18 municipalidades, Buenos Aires 134, Santa Fe 363 y Córdoba 428; entre las de desarrollo intermedio Entre Ríos tiene 266 municipalidades y San Juan 19. En alguna medida ese mayor o menor número de municipalidades se corresponde con el mayor grado de descentralización dentro del sector público sub-nacional (medida p.ej. con la relación gasto municipal/gasto municipal más provincial). Estos ejemplos pueden multiplicarse.

Para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el “principio de correspondencia” (“the matching principle”). El principio de correspondencia tiene tres dimensiones: (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos; (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar; (c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política. Si se verifican estos tres requisitos existirá una *restricción política y presupuestaria fuerte*: los políticos son votados por los contribuyentes, el político que gasta es el que recauda y los beneficios y costos se concentran en la región en la que el político es votado.

El primer principio, que el área del beneficio coincida con la del financiamiento, requiere que no haya externalidades del lado de los gastos ni del lado de los beneficios (efectos de “derrame de gastos” y de “exportación de impuestos”); requiere además que no exista redistribución regional de recursos por la vía de las transferencias intergubernamentales. El segundo principio, que coincida la responsabilidad de gastar con la de recaudar, puede ser conflictivo con la eficiencia económica; puede ocurrir que el gasto lo decida una unidad política, concentrándose los beneficios en su territorio (p.ej. una municipalidad), pero que se financie con impuestos recaudados en su

¹² “La forma óptima de gobierno: Un sistema federal” (Oates, 1972); “Nonetheless, decentralization is still a good idea” (Bird y Rodríguez, 1999); “It is interesting, moreover, that the political objectives seem, on the whole, to strengthen the case for fiscal decentralization” (Oates, 1999).

territorio, sin exportación, por otra unidad política (p.ej. la provincia). El fundamento de esta “separación” de decisiones es que puede ser económicamente eficiente centralizar la recaudación para aprovechar la subaditividad de la función de costos de recaudación y/o para minimizar la carga excedente de los impuestos –incluyendo los costos de administración de los contribuyentes. El tercer principio, que la responsabilidad de las fuentes de financiamiento coincida con la responsabilidad política, puede estar sujeto a las restricciones que resultan de la distribución regional del poder político; esto ocurre con los poderes legislativos en los que pueden existir regiones sub y sobre representadas.

Hay varias razones por las que el principio de correspondencia no se cumplirá estrictamente. Una es que, en general, existirán transferencias intergubernamentales que, dependiendo del diseño, pueden transformar las restricciones presupuestarias y políticas en blandas. Otra razón es que las municipalidades de las provincias son diferentes en capacidad y necesidad fiscal. Una tercera razón es que las municipalidades pueden llevar a cabo “gastos sociales” en los que la aplicación estricta del principio del beneficio no sea posible y/o deseable. Si el principio de correspondencia no se cumple estrictamente deberá diseñarse un sistema de *impuestos municipales*, con la condición de que sean pagados por los residentes. El impuesto sobre la propiedad inmueble urbana residencial es uno de los candidatos; en este caso se puede plantear la posibilidad de considerar como pago a cuenta la totalidad o una parte del impuesto inmobiliario provincial y del impuesto a los bienes personales nacional. En cualquier caso, la revisión de la imposición sobre los inmuebles debe coordinarse entre los tres niveles de gobierno. Otra fuente potencial de financiamiento es una sobre-tasa del impuesto a los ingresos personales de los residentes, en base a la declaración del impuesto a las ganancias nacional. Una tercera vía es gravar el consumo personal. Estas tres vías, u otras que se pueden explorar, permitirán eliminar tributos que en este momento recaen sobre la producción y las transacciones (p.ej. la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene y la Tasa por Control de Marcas y Señales).

2. La “Tasa de Abasto” en las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

Enfrentadas con necesidades crecientes de recursos, las municipalidades de la provincia de Buenos Aires cobran un conjunto de tributos que se han popularizado con la denominación de “Tasa de Abasto”¹³. Estos tributos gravan el ingreso a la jurisdicción de productos alimenticios provenientes de otras jurisdicciones. En general las Ordenanzas Impositivas Municipales establecen que los productos en tránsito se encuentran exentos. Por productos en tránsito se entienden aquellos que *se introducen en el municipio pero que no se destinan a la elaboración y/o comercialización y/o distribución local y a aquellos de producción local que se destinan a la comercialización fuera del partido*. Así definido el tributo va en la dirección requerida por las tres dimensiones del principio de correspondencia: grava el consumo municipal para financiar un bien que genera beneficios en la jurisdicción, el que decide el impuesto es el que decide el gasto y es elegido por los residentes en la municipalidad. Lo que resulta necesario es la coordinación con otras formas de imposición a los consumos de los niveles superiores de gobierno (nacional y provincial), tal como se mencionó antes para la imposición sobre los inmuebles.

¹³ Ver IERAL (2006) para detalles y cálculo de la incidencia sobre los precios y el gasto de los consumidores.

3. Comentario Final.

Para el logro de una mayor correspondencia fiscal es necesario que las municipalidades tengan acceso a fuentes tributarias con la condición de no exportación de los tributos a otras jurisdicciones y que existan ciertos límites al nivel de las alícuotas. Los políticos municipales serán responsables frente a su electorado tanto por las alícuotas que fijen como por el uso que le den a la recaudación obtenida. Con esa finalidad es necesario que la opinión pública esté bien informada y pueda comparar el desempeño de sus políticos y funcionarios con los de municipalidades similares. Esa comparación no debe hacerse en base a la uniformidad de alícuotas y gastos ya que uno de los pilares de la organización federal de gobierno es justamente el respeto a la diversidad de las preferencias.

Referencias

- Bird R.M. (1995): “Fiscal Federalism and Federal Finance”, *Anales de las 28as Jornadas de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bird R.M. y E. Rodríguez (1999): “Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the case of Philippines”, *Public Administration and Development*, Vol. 19.
- Bird R.M. (2001): “Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance”, en M.E.Freire y R.E.Stern (eds): *The Challenge of Urban Governance*, World Bank Institute, Washington.
- IERAL. Fundación Mediterránea (2006): Incidencia de la “Tasa de Abasto” en los precios y gastos al consumidor”.
- Oates W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. Edición en español: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Oates W.E. (1999): “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, September.