

DE ECONOMIA

Nº 57

CUADERNOS

Instituciones
y Reforma Fiscal
Federal en Argentina



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Instituciones y reforma fiscal Federal en Argentina

La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Jorge Sarghini. La tarea de investigación fue realizada por los Lic. Pedro Ariel Aramburu y Andrés Gallo.*

La Plata, Marzo de 2001.

*Colaboraron el Lic. Juan Matías Sánchez y el Sr. Carlos Mongan. Todos los investigadores integran el Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Autoridades

Dr. Carlos Ruckauf
Gobernador

Ing. Felipe Solá
Vicegobernador

Lic. Jorge Emilio Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Dr. Saúl Bouer
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

Prólogo

Los grandes cambios operados en la economía argentina en la década del '90 exigieron una redefinición de las relaciones entre el sector público y el privado.

Dicho proceso no sólo implicó un alejamiento del Estado de la esfera productiva (que quitó relevancia a su función asignativa), sino que también exigió un replanteo de su estructura interna, a fin de ejecutar más eficientemente las tareas destinadas a garantizar una mayor equidad y estabilidad económica.

En este contexto, el análisis de las relaciones federales y la posibilidad de implementar cambios para mejorar el accionar conjunto de los distintos niveles de gobierno, constituye uno de los puntos más relevantes del proceso de reforma del Estado, cuya dilación puede conllevar importantes costos sociales.

La adecuada determinación de los derechos y obligaciones de cada jurisdicción constituye una condición necesaria para el desarrollo de instituciones que, en última instancia, garanticen el

máximo efecto de la política social y eviten conductas irresponsables que se traducen en una fuente de inestabilidad.

Acorde al mandato constitucional, resulta imperioso recorrer este camino. Sin duda es necesaria la búsqueda del consenso, sin olvidar que el bienestar del ciudadano argentino no debe (ni tiene porqué) depender del resultado de pujas regionales. Sólo así podrá evitarse que las reformas que se implementen terminen siendo un “juego de suma cero”.

En esta entrega de Cuadernos de Economía se analiza cómo han sido abordadas las cuestiones federales en otros países del mundo, a fin de obtener un marco de referencia al caso argentino. Posteriormente se investiga la evolución histórica de la relaciones interjurisdiccionales en Argentina y la situación actual. Luego se detallan aspectos que debería incluir la reforma del sistema vigente y las restricciones a su implementación. Finalmente se presentan las conclusiones.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

Instituciones y reforma fiscal Federal en Argentina

| | Pág. |
|---|-----------|
| INTRODUCCION | 9 |
| CAPITULO 1: EXPERIENCIA INTERNACIONAL | 11 |
| 1. FEDERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS | 11 |
| 1.1. LA REFORMA DE NIXON | 12 |
| 1.2. LA SEGUNDA OLA DE REFORMAS EN EL SISTEMA FEDERAL | 16 |
| 1.3. LAS REFORMAS DE LA ULTIMA DECADA | 18 |
| 1.4. CONCLUSION | 20 |
| 2. FEDERALISMO EN CANADA | 20 |
| 2.1. POBLACION Y SISTEMA POLITICO | 21 |
| 2.2. FEDERALISMO FISCAL | 22 |
| 2.3. EVOLUCION FISCAL | 25 |
| 2.4. CONCLUSIONES | 27 |
| 3. FEDERALISMO FISCAL E INSTITUCIONES EN LA UNION EUROPEA | 27 |
| 3.1. FEDERALISMO DESCENTRALIZADO | 28 |
| 3.2. FEDERALISMO CENTRALIZADO | 29 |
| 3.3. FEDERALISMO DEMOCRATICO | 31 |
| 3.4. SINTESIS Y REFLEXIONES PARA EL CASO ARGENTINO | 33 |
| CAPITULO 2: RESTRICCION INSTITUCIONAL Y REFORMA FEDERAL EN ARGENTINA | 35 |
| 1. RESTRICCIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES PARA LA REFORMA | 35 |
| 2. LAS CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES EN ARGENTINA | 36 |
| 2.1. DINAMICA HISTORICA DE LAS RELACIONES FEDERALES | 37 |
| 2.2. SITUACION ACTUAL | 39 |
| 3. MARCO INSTITUCIONAL LUEGO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 3.1. DELIMITACION EFECTIVA DE POTESTADES: LA NECESIDAD DE UN ACUERDO INTEGRAL | 46 |
| 3.2. TRANSFERENCIAS REDISTRIBUTIVAS Y PERDIDA DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS | 47 |
| CAPITULO 3: ACTORES, CONDICIONES POLITICO-FISCALES Y REFORMA | 52 |
| 1. CARACTERISTICAS DE LOS ACTORES Y VIABILIDAD DE LA REFORMA | 52 |
| 1.1. ACTORES Y OBJETIVOS | 52 |
| 1.2. SITUACION DE LOS ACTORES: COMPARACION INTERNACIONAL | 54 |
| 2. SITUACION FISCAL Y POSTURA ANTE EL ACUERDO | 55 |
| 3. MARCO POLITICO Y ESTRATEGIAS | 58 |
| 4. DISTORSIONES PRODUCTO DE LA DILACION DEL ACUERDO | 59 |
| 4.1. GUERRA DE DESGASTE | 60 |
| 4.2. EL DETERIORO DE LA SITUACION FISCAL | 60 |
| CAPITULO 4: SINTESIS Y CONCLUSION | 62 |
| ANEXO 1: APORTE NETO AL SISTEMA FEDERAL | 64 |
| ANEXO 2: INCENTIVOS A LA EFICIENCIA DENTRO DE LA REGLA DE REPARTO | 65 |
| ANEXO 3: PROVINCIAS FAVORECIDAS Y NO FAVORECIDAS: COMPARACION INTERNACIONAL | 66 |
| APENDICE MATEMATICO | 71 |
| BIBLIOGRAFIA | 72 |

Introducción

La reforma del régimen fiscal federal es uno de los principales temas pendientes de la política económica en Argentina. Esta demora actúa como un fuerte condicionante de la calidad de las políticas públicas y desnuda la falencia de un mandato constitucional incumplido.¹ Desde esta perspectiva, la reforma federal y la reforma del Estado son dos cuestiones inseparables y complementarias, en cuanto a sus resultados (Sarghini y otros 2000).

La calidad de las relaciones federales establece gran parte del basamento institucional en el que se realizan las **políticas sociales** e incide decididamente sobre la **equidad**. Las distorsiones del régimen federal menoscaban los esfuerzos orientados a elevar la **competitividad**, dado que la pérdida de eficiencia en las políticas sociales condiciona la formación de “capital humano” y, en parte, son responsables de la persistencia de impuestos distorsivos y de elevados niveles de evasión. Además causan distorsiones asignativas y ejercen un impacto directo importante sobre la competitividad, al sobredimensionar los costos de las empresas.

La falta de definición del régimen federal, por sí sola, agrega incertidumbre a la situación fiscal de todos los niveles jurisdiccionales, ya que nadie puede estar seguro de cuantos recursos dispondrá luego de la reforma. Ello puede inducir a que algunas jurisdicciones adopten conductas irresponsables. También la reforma del sistema federal puede servir para reducir la **volatilidad** económica por la vía de un comportamiento fiscal más responsable de parte de todos los niveles jurisdiccionales.

Al observarse los procesos de reformas federales acontecidos en diferentes países, comúnmente se ve que estos cambios son difíciles de concretar y, por lo general, los equilibrios alcanzados se apartan de los ideales teóricos, debido a los condicionantes políticos e institucionales.

Las características específicas que adopta el proceso de toma de decisiones, determinan la capacidad de generar consenso en relación a este tipo de reformas. A su vez, el análisis institucional sugiere que el apego a normas y pautas de comportamiento preexistentes condiciona el espectro de soluciones disponibles; es decir, de no mediar un cambio radical en el basamento de todo el sistema (originado

en una crisis terminal o en una revolución, por ejemplo), la propia mecánica de la evolución institucional hace que las nuevas instituciones guarden cierta similitud con las instituciones previas; este fenómeno es conocido en como *path dependence* o dependencia respecto del sendero (North, 1994). A lo largo del trabajo se asume que la reforma fiscal federal se encuadrará dentro de este segundo tipo de proceso.

Este conjunto de restricciones sirve para explicar una divergencia sistemática entre el “deber ser”, derivado de premisas normativas, y el “es” verificado en todos los casos considerados, que surge de la compleja combinación de factores políticos e institucionales propios de cada lugar. Tal apreciación es lo que resalta la utilidad del análisis propuesto por la “nueva economía institucional” para el estudio de este tipo de problemas. Por ello, a lo largo del trabajo, en lugar de enfocar el análisis hacia la determinación del arreglo fiscal federal “ideal”, se buscará comprender los determinantes de los equilibrios efectivamente alcanzados.

El foco del análisis se centra en la relación Nación–provincias y, en particular, la reforma del sistema de reparto de impuestos enmarcada dentro del artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994. Otros aspectos de las instituciones federales que involucran a los municipios (estudio de los determinantes de la conducta fiscal municipal, evaluación de una posible descentralización de potestades hacia este nivel jurisdiccional y de los alcances de la “autonomía municipal”, etc.), que son de sumo interés para el reordenamiento del Estado argentino, quedan fuera de los alcances de este trabajo.

En función del método de estudio adoptado, se expondrán las características asociadas a los procesos de reforma de las instituciones federales en otros países. El análisis de otras experiencias está destinado a comprender la incidencia de los factores políticos e institucionales, sobre el proceso de reforma emprendidos en cada uno de estos casos (Capítulo 1).

Se especificarán las características que dichos factores adoptan en Argentina, de modo de evaluar los límites establecidos por las instituciones ya existentes y así determinar el espectro de soluciones factibles, por último se expondrán los mecanismos con que se pueden perfeccionar tales soluciones (Capítulo 2).

¹La Constitución Nacional de 1994, en su sexta cláusula transitoria establecía que dicha reforma debía concretarse antes del final del año 1996.

Finalmente, dada la especificación del sistema político argentino y a partir de las características de los actores involucrados en la discusión, se intentará determinar la postura de cada uno de ellos frente

a la reforma. En función de ello se analizará la viabilidad de la misma, el conjunto de estrategias disponibles y las consecuencias de cada una de ellas (Capítulo 3).

Capítulo 1

Experiencia Internacional

La evolución de los sistemas federales en el mundo ha sido difícil, con variados problemas políticos y económicos. Por ello, el análisis de distintas experiencias, permitirá extraer conclusiones de aplicación al caso argentino. Se han elegido tres casos, EEUU, Canadá y Europa, cada uno de los cuales guarda similitudes con Argentina en las características de las instituciones políticas, el patrón de desarrollo de las jurisdicciones subnacionales y en el comportamiento de ciertas instituciones fiscales, especialmente las destinadas a armonizar la coordinación con la descentralización de potestades.

El caso estadounidense permite evaluar la eficacia de un sistema de gobierno muy parecido al argentino. El sistema político está compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores, dentro de un sistema presidencialista. Ello lo hace muy semejante al nuestro, a pesar de que la estructura del sistema Federal, en cuanto a las transferencias desde el gobierno central hacia los Estados, es diferente. El análisis se abocará a estudiar la experiencia que surge de los sucesivos intentos de reforma y de descentralización del sistema federal operados en ese país durante los últimos 25 años. Estos antecedentes son válidos para mostrar los problemas políticos que se pueden enfrentar en nuestro país al intentar un consenso generalizado, con vistas a reformar las instituciones federales en Argentina. En particular, se fijará la atención en los efectos que genera la estructura de poder implantada por este tipo de sistema político, que en la Cámara de Diputados otorga mayor importancia a las provincias más pobladas y en el Senado asigna poder de veto a las provincias menos pobladas.

Por su parte, en Canadá, al igual que en Argentina, se observa una fuerte concentración de la actividad económica y de la población en un reducido número de jurisdicciones. Pero el mayor atractivo de la experiencia canadiense, indicado por diversos análisis, es que constituye un ejemplo de cómo el sistema federal puede estructurarse para que las transferencias de recursos induzcan a una mayor igualdad de posibilidades entre las provincias, sin resentir el grado de esfuerzo fiscal que realiza cada jurisdicción. En el caso canadiense, la política también ha jugado un rol importante en el diseño del sistema, ya que la elevada correspondencia fiscal puede ser, en parte, explicada por las características adoptadas por el sistema de representación. La caracterización del sistema y el

análisis de su evolución en el tiempo, son un ejemplo sobre qué se puede esperar y qué no de una organización fiscal cercana al ideal que recomienda la teoría del federalismo fiscal.

También se ha considerado el proceso de gestación del sistema federal de la Unión Europea, por ser un caso atípico de diseño y de construcción de nuevas instituciones y por representar una experiencia válida para analizar la evolución de las instituciones en un contexto relativamente irrestricto. El caso europeo muestra la evolución consistente e interactiva entre instituciones políticas e instituciones fiscales, donde el desarrollo de ciertas instituciones fiscales comunitarias ha sido un elemento favorable para la legitimación de dicho nivel de gobierno. Como se trata de una federación conformada por países, la gran cantidad de funciones que estos retienen, le otorga una característica de elevada descentralización, presentando un importante desafío para la construcción de instituciones tendientes a la atención de funciones que requieren de un comando más centralizado. En especial, se analizará cómo la Unión Europea ha enfrentado la necesidad de coordinación tendiente a la estabilización macro y a la armonización fiscal.

1. FEDERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS²

El sistema fiscal federal en los Estados Unidos es diferente al sistema argentino, ya que no tiene un mecanismo de coparticipación y son los Estados los que recaudan sus impuestos. Sin embargo, las transferencias de fondos del gobierno federal hacia los Estados son importantes. El monto de las transferencias comenzó a ser relevante en la década del '30, cuando se acrecentaron por el mayor desarrollo de la planificación del gobierno federal y por la implementación de las políticas del nuevo Estado de Bienestar.

Políticamente las decisiones sobre creación de transferencias corresponden al Congreso y constituyen proyectos federales que abarcan a todo el país. Muchos de estos fondos son administrados a través de

² La presente sección se realizó en base al libro "From New Federalism to Devolution" de Timothy Conlan, donde se describe las transformaciones del sistema Federal estadounidense en los últimos 25 años.

agencias del gobierno federal localizadas en los distintos Estados. El incremento de las transferencias implicó un aumento de los gastos sociales realizados en los Estados y un importante avance de la estructura burocrática federal sobre la estructura estadual. Con el fin de generar un incentivo para la inversión en servicios sociales, parte de las transferencias están condicionadas al aporte de los gobiernos estatales (matching grants).³

La rápida expansión del gobierno federal en los años '40 y '50 hizo que el sistema de transferencias creciera enormemente. Hacia principios de los '60 dicha evolución devino en un intrincado sistema de transferencias superpuestas, donde muchos de los programas perseguían fines similares, generando una extensa red burocrática y resultados poco eficientes. A raíz de esta situación se comenzó a gestar un movimiento político y técnico tendiente a desarmar el sistema y redistribuir los recursos. El partido Republicano consideraba excesivo el avance del gobierno federal y pensaba que un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la asignación del gasto, produciría una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos. Muchos de los gobiernos estatales, tanto demócratas como republicanos, vieron con agrado esta propuesta que significaba transferir poder de decisión desde Washington hacia los Estados. En 1969, Nixon asumió la presidencia luego de una campaña en la que uno de los objetivos principales de su plan de gobierno, fue el cambio en las transferencias federales.

1.1. LA REFORMA DE NIXON

La propuesta de Nixon, conocida como "Nuevo Federalismo", intentaba simplificar el sistema de transferencias y, con el objeto de mejorar la asigna-

ción del gasto público, sugería pasar el manejo de los fondos federales hacia los Estados. De acuerdo con Conlan (1998), este intento de descentralización del gasto buscaba lograr una distribución óptima de las actividades de provisión de bienes públicos, entre el gobierno Federal y los Estados.

El gobierno se formuló una agenda que comprendía cuatro grandes bloques de reformas: reformas en la administración gubernamental, simplificación y agrupamiento de las transferencias (Block Grants), instauración de un sistema de reparto de impuestos y reformas al sistema de bienestar social. Se consideraba que el problema central del funcionamiento del Estado, era la complejidad y la falta de eficiencia del sistema de transferencias hacia los gobiernos subnacionales, que debía ser corregido mediante la consolidación de diferentes grupos de transferencias y la búsqueda de una mayor descentralización. En este trabajo se expone sólo lo acontecido con la iniciativa de transferencias unificadas (Block Grants) y la del sistema de reparto de impuestos.⁴

Transferencias unificadas (Block Grants)

El propósito de las transferencias unificadas fue consolidar en una única transferencia, numerosos planes destinados a atender objetivos similares. La primera iniciativa de reforma fue el llamado Acta de Entrenamiento de Mano de Obra (Manpower Training Act), que contemplaba la unificación de numerosos programas federales. Sin embargo, en el Congreso no se pudo lograr consenso y la propuesta nunca fue convertida en ley. Este fracaso generó una contraofensiva del Poder Ejecutivo que en 1971 envió al Congreso un ambicioso proyecto de consolidación de 129 programas en sólo 6 transferencias unificadas. El Cuadro N° 1 resume las características de esta iniciativa.

³ Existe una vasta y bien documentada literatura sobre los efectos que tienen las distintas clases de transferencias sobre los incentivos del gobierno estatal en la provisión de bienes públicos. No nos detenemos aquí a detallar estos efectos ya que no es el objetivo de este trabajo.

⁴ Para un tratamiento exhaustivo de las otras reformas de este período ver Conlan (1998).

CUADRO N° 1
REFORMA DE CONSOLIDACION PROPUESTA

| Programa | Programas que absorbía |
|----------------------------------|------------------------|
| Educación | 33 |
| Transporte | 26 |
| Desarrollo Comunitario Urbano | 12 |
| Entrenamiento de la Mano de Obra | 17 |
| Desarrollo Comunitario Rural | 39 |
| Cumplimiento de la Ley | 2 |
| Total | 129 |

Fuente: Conlan (1998).

De estos programas, solamente las propuestas sobre Entrenamiento de Mano de Obra y Desarrollo Comunitario Urbano llegaron a ser ley; pero previo a su aprobación, sufrieron importantes modificaciones introducidas por los grupos de interés representados en el Congreso. De las demás propuestas, algunas fueron rechazadas y otras ni siquiera llegaron a ser tratadas en las respectivas comisiones.

La suerte de las reformas en el sistema de transferencias estuvo signada por la característica del sistema político del momento. En particular, fue relevante la alta fragmentación política que derivó en un escaso compromiso hacia las reformas, tanto por el lado de los partidos políticos como de los distintos grupos de interés participantes en ella. Las propuestas les quitaban poder a los congresistas, que eran quienes determinaban el destino de los fondos y la creación de dichos programas, por lo que muchos de los legisladores no querían que sus programas desapareciesen debido al proceso de unificación.

Como también era atacada la estructura burocrática Federal, se agregó un importante grupo de presión contrario a la reforma. Con la unificación de las transferencias se proponía el traspaso del manejo de los fondos del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales. En consecuencia muchas de las agencias federales ubicadas en los Estados iban a desaparecer.

Los grupos de interés que podrían haber llegado a ejercer presión favorable en el Congreso, como los gobernadores y las asociaciones de investigadores, no se mostraban decididos a favor de las reformas pues temían que muchos programas podrían perder o transformar su esencia con estos cambios.

No se pudo lograr un consenso que apoyase el total de las modificaciones propuestas y, entonces,

prevaleció el status quo establecido por el sistema de transferencias anterior. Las dos propuestas que se transformaron en ley, lo hicieron porque existía un marcado consenso sobre la necesidad de reformar dichos programas y no por las bondades del mecanismo propuesto; este consenso alcanzaba no sólo a sectores políticos, sino también a grupos de presión y profesionales.

Sistema de reparto de impuestos

Una de las propuestas más originales realizadas durante la administración Nixon, fue la creación de un sistema de reparto de impuestos desde el gobierno federal hacia los Estados. Este tipo de transferencias hacia los Estados ya no se encontrarían atadas a ningún tipo de restricciones, como sí ocurría con las transferencias unificadas o en las matching grants. La instauración de este sistema había sido analizada durante las dos décadas anteriores y existía consenso para su concreción. A su vez, era bien visto por los gobernadores, ya que implicaba una mayor descentralización en la toma de decisiones. El proyecto de ley fue aprobado en 1972, con el voto favorable de los dos principales partidos y estipuló una suma de U\$S 6,1 miles de millones en transferencias a los Estados para ese año.

En la discusión del proyecto, uno de los puntos más debatidos fue la forma en que se deberían dividir los fondos. En el proyecto aprobado por la Cámara de representantes se propuso una fórmula que contenía cinco criterios de distribución: población, población urbana, ingreso per cápita, esfuerzo fiscal estatal y local, y recaudación del impuesto estatal al

ingreso. Este criterio de distribución beneficiaba a los Estados con mayor población y de ingresos más altos y era un reflejo de la composición de la Cámara de Representantes, donde los legisladores son elegidos en términos de población.

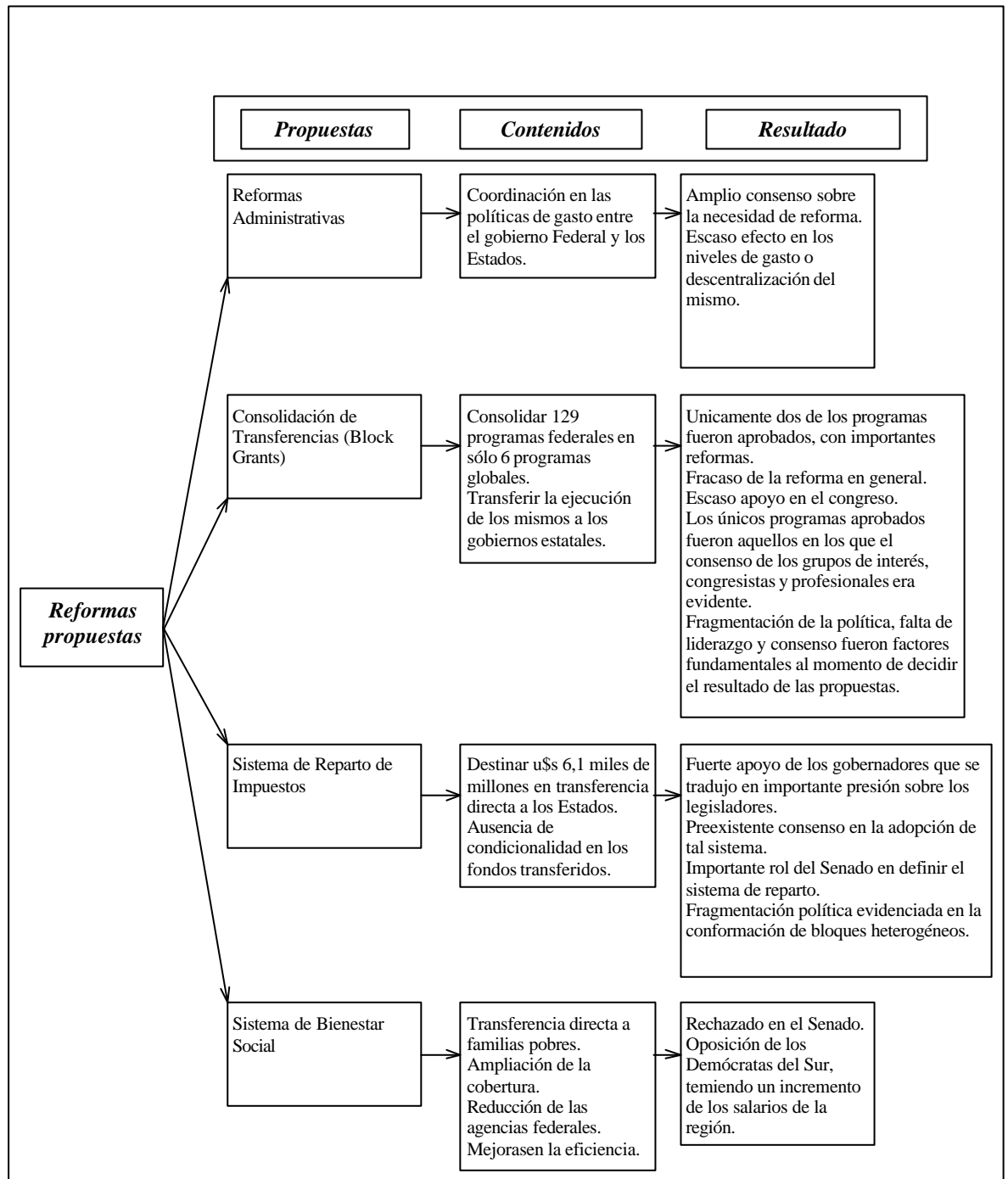
Posteriormente, el Senado introdujo reformas a la fórmula de reparto estableciendo únicamente tres elementos, con igual ponderación: población, ingreso relativo⁵ y esfuerzo fiscal estatal y local combinado. Esta fórmula favoreció a los Estados pobres del sur y a las grandes ciudades. En compensación, el Senado alteró los criterios de distribución en otras transferencias para favorecer a los Estados perjudicados. Es importante destacar el rol del Senado, donde los Estados menos populosos y pobres tienen una representación equivalente a los demás, por lo cual existe cierto poder de veto de los Estados más chicos hacia normas que los desfavorezcan.

Resultados

Los resultados del “Nuevo Federalismo” fueron escasos, especialmente dentro de la iniciativa de transferencias unificadas, al no superar la oposición de intereses. En cambio, la instauración del sistema de reparto de impuestos, gozó de un tratamiento favorable, gracias al mayor apoyo de parte de los gobernadores. En general, no se registraron avances en pos de una mayor descentralización, la participación del gobierno federal en el gasto total se incrementó, como así también su influencia sobre los gobiernos estatales, mientras que las medidas tendientes a reformar el sistema de responsabilidades entre el gobierno federal y los Estados no tuvieron los resultados esperados y el gasto público federal, como así también las regulaciones federales sobre los Estados, continuaron creciendo durante la administración Nixon. (ver síntesis en el Cuadro N° 2).

⁵ Se tomó la inversa del PIB per cápita para dotar al reparto de características redistributivas.

CUADRO N° 2
RESUMEN DE REFORMAS DURANTE LA ADMINISTRACION NIXON



Fuente: elaboración propia en base a Conlan (1998).

1. 2. LA SEGUNDA OLA DE REFORMAS EN EL SISTEMA FEDERAL

Durante el resto de la década del '70 los gastos federales continuaron incrementándose, en parte como consecuencia de la aprobación parcial de las reformas impulsadas por Nixon, ya que las que lograron pasar por el Congreso actuaron en contra del propósito original de descentralización. Sin embargo, la pobre performance económica generó el crecimiento de un movimiento reaccionario hacia el Estado de Bienestar, que produjo importantes cambios en el sistema federal durante la década del '80.

En la década del '70 comenzaron a cambiar las ideas sobre el rol del Estado. La crisis del petróleo de 1973 afectó la productividad de la economía, induciendo a una combinación de recesión, suba de precios y el alto desempleo. La respuesta inicial del gobierno no obtuvo los resultados esperados; el incremento del gasto no redujo el desempleo a pesar de los planes de obras destinados a reactivar la producción y las políticas de racionamientos de precios y de expansión monetarias incrementaron aún más la inflación, mientras que la elevada presión impositiva afectó a los sectores privados capaces de movilizar recursos hacia la inversión. Ante esta lectura de los hechos, los economistas comenzaron a debatir cómo salir del círculo de estanflación y recuperar la productividad y, consecuentemente, la competitividad de la economía.

La solución recomendada no pasó por políticas de demanda sino que se debía actuar sobre la oferta para recomponer la productividad de la economía, y para ello se consideró que era necesario reducir el tamaño del Estado.⁶ Se pensó que una mayor participación del sector privado permitiría dirigir nuevas inversiones hacia actividades productivas de manera más eficiente de lo que lo hacía el Estado a través del gasto público y las regulaciones.

Enmarcado en este giro ideológico, también se observó un cambio de opinión en la población. La opinión pública comenzó a descreer del gobierno y de la efectividad de las políticas, lo que condujo a una mayor reticencia al pago de impuestos, ya que no rendían los frutos esperados, debido funda-

mentalmente a la falta de eficiencia en la estructura burocrática. Este cambio de percepción, conjuntamente con las presiones intelectuales y técnicas de diversos economistas, fueron la base de la construcción de una coalición política que instrumentó amplias reformas en el Estado (Conlan, 1998).

Las relaciones con los gobiernos estatales fueron una parte importante en la propuesta de reforma del Estado de la administración Reagan, pero a diferencia de la encarada por Nixon, en este caso los objetivos fueron distintos. Nixon buscó mejorar la eficiencia de la asignación del gasto público y pensó en la descentralización y la coordinación como los instrumentos para alcanzar esos objetivos. En el caso de Reagan, el objetivo consistió en reducir el tamaño del Estado en todos sus niveles y la descentralización le ofreció un instrumento accesorio para lograr este último propósito.

Desde esta perspectiva existe una diferencia crucial en la concepción del proceso de descentralización, en el caso de Reagan no fue visto como un instrumento económico capaz de corregir los problemas por sí mismo, sino como un instrumento político útil para forzar otras transformaciones. Durante esta etapa se propuso una reforma impositiva, una reforma presupuestaria y la modificación en el sistema de transferencias del gobierno federal.

Reforma impositiva

La reforma impositiva tuvo como objetivo disminuir las tasas del impuesto a los ingresos de los contribuyentes que pagaban las tasas marginales más elevadas. La primera reforma fue en 1981 y luego hubo un segundo recorte de tasas en 1986. Así, la tasa marginal superior pasó de 70% a 50% en 1981 y se redujo al 28% en 1986. A su vez se amplió la base tributaria hacia sectores de más bajos ingresos con lo que se afectó fuertemente la progresividad del sistema impositivo. Ello representó un ataque directo sobre la capacidad de acción del Estado Federal y sobre los gobiernos estatales. Los recortes impositivos generaron enormes déficits, impulsando un consecuente recorte de gastos, en su mayoría sobre las transferencias a los Estados. Esta estrategia reforzaba la imagen de debilidad de las finanzas pública y enfatizaba la imperiosa necesidad de hacer recortes presupuestarios.

⁶ Por tamaño del estado entiéndase no sólo el nivel de gasto público sino también toda la estructura de regulaciones sobre el sector privado.

La reducción de la progresividad de la estructura tributaria socavó el apoyo político del Estado de Bienestar, ya que la popularidad del mismo se asentaba en la redistribución implícita que contenía en su financiamiento, el cual provenía mayoritariamente de impuestos cobrados a las clases más pudientes. Con la nueva estructura impositiva cualquier incremento de gastos debía ser financiado por los sectores menos pudientes, generando la creciente impopularidad de los programas orientados en este sentido.

La reforma también atacó directamente a los Estados y a los gobiernos locales. Se levantó la exención del Impuesto Federal sobre los intereses a la percepción de intereses de bonos municipales, lo que encareció esta forma de financiarse. También se atacó la capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales, al eliminar la posibilidad de deducir del pago del Impuesto Federal al Ingreso, los pagos hechos por este tipo de impuesto a los gobiernos estatales y locales, y los hechos por el impuesto inmobiliario.

Así, la reforma impositiva afectó directamente la relación con los Estados, generando presiones adicionales para reducir los gastos subnacionales.

Reformas en las Transferencias

Junto con las reducciones en las partidas presupuestarias que afectaron principalmente a las transferencias de ayuda social a los Estados⁷ y la eliminación del sistema de reparto de impuestos instaurado por Nixon,⁸ se intentó nuevamente simplificar el sistema de transferencias utilizando la consolidación como principal instrumento, y reestructurar la asignación de responsabilidades entre las diferentes jurisdicciones mediante el traspaso del programa Medicaid a la órbita del gobierno federal y los programas de ayuda a la pobreza hacia los Estados.⁹ En el caso de la consolidación de transferencias, a diferencia de la iniciativa de la época de Nixon, durante este período había un objetivo adicional: lograr por la vía de la consolidación una disminución en el nivel de las transferencias. La propuesta enviada al Congreso proponía consolidar 85 programas en 7 transferencias. El Congreso terminó consolidando 77 programas en 9 transferencias. El gasto federal en transferencias se redujo por este motivo en un 15% (Cuadro N° 3).

CUADRO N° 3
PROGRAMAS PROPUESTOS PARA UNIFICACION

| Propuesta original | Número de programas | Programa aprobado | Número de programas |
|-----------------------------------|---------------------|---|---------------------|
| Educación Local | 10 | Educación estatal | 37 |
| Educación Estatal | 30 | Salud preventiva y servicios de salud | 6 |
| Servicios de salud y salud mental | 17 | Abuso de drogas, alcohol y salud mental | 10 |
| Salud preventiva | 10 | Salud materna e infantil | 9 |
| Servicios Sociales | 12 | Cuidado de salud primario | 1 |
| Asistencia de emergencia | 2 | Servicios Sociales | 3 |
| Desarrollo comunal | 4 | Asistencia energética a sectores de bajos ingreso | 1 |
| | | Servicios Comunales | 7 |
| | | Desarrollo comunal estatal | 3 |
| Total | 85 | | 77 |

Fuente: Conlan (1998).

⁷ Este tipo de gasto federal fue el más afectado durante el período 1981-1987 con una reducción que alcanzó el 33%. Entre los tipos de programas más afectados estaban: Asistencia en General, Desarrollo Económico, Empleo y Entrenamiento, y Servicios Sociales. Estos programas eran considerados el componente principal de la estructura del Estado de Bienestar y, por este motivo, eran los más atacados por la ola reformista.

⁸ En 1986 se aprobó la terminación del programa y, con ello, los Estados vieron reducidos sus ingresos provenientes del gobierno Federal.

⁹ Dentro de esta reestructuración, también se propuso transferir a los Estados el control de 43 programas Federales, a cambio de la creación de un fondo federal formado por diferentes impuestos.

El éxito logrado en esta oportunidad fue atribuido a que el plan de reforma se introdujo en la discusión del plan de gobierno del nuevo presidente, cambiándole el enfoque a la discusión y llevándolo a un voto a favor o en contra del presidente.

Otro elemento importante de esta estrategia fue que la reforma federal no quedó en el centro de la discusión.

El elemento central en el tratamiento parlamentario fue la reducción de gastos.

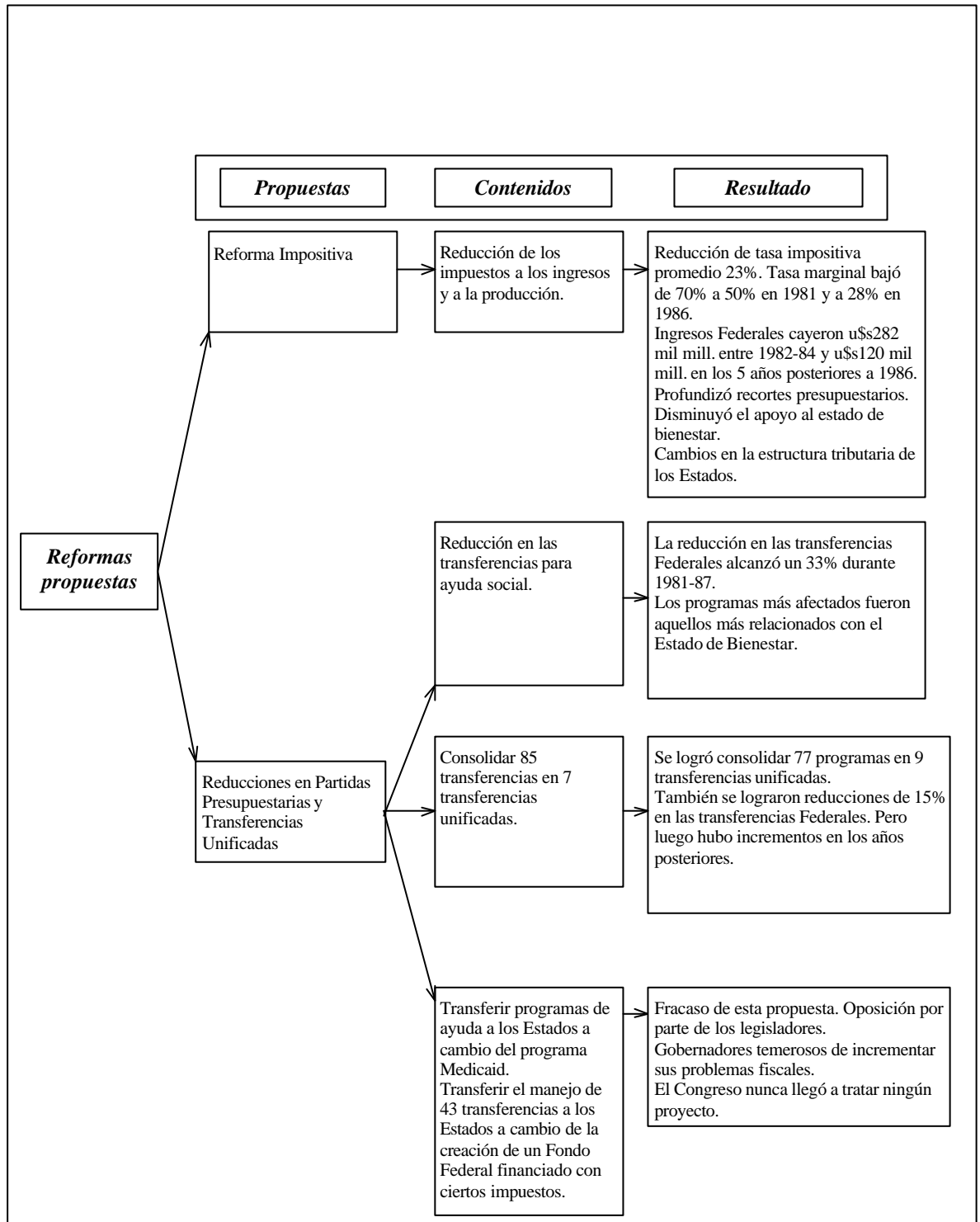
En consecuencia, la propuesta fue finalmente aceptada introduciendo una de las reformas más profundas al Sistema Federal de Transferencias. Sin embargo, la situación favorable a este tipo de reformas duró poco, ya que en los años siguientes fueron rechazados otros intentos más modestos de reforma (ver síntesis en Cuadro N° 4).

1.3. LAS REFORMAS DE LA ULTIMA DECADA

Los gobiernos de Bush y Clinton introdujeron sólo pequeños proyectos de consolidación de transferencias, con resultados diversos. Sin embargo, en el año 1994 un cambio político importante desencadenó un nuevo intento de reforma general del sistema por parte del partido Republicano. El propósito era similar al perseguido durante el período Reagan: reducir el tamaño del Estado. En este caso, el intento de reforma fue introducido durante la discusión del presupuesto de 1995, pero la ley sancionada por el Congreso fue vetada por el Ejecutivo y luego de una fuerte confrontación política que llegó a paralizar momentáneamente el funcionamiento del Estado Federal,¹⁰ la opinión pública respaldó al Presidente y el Congreso desistió de la iniciativa.

¹⁰ La confrontación dilató la aprobación del presupuesto. Ante la falta de presupuesto, varias reparticiones del Gobierno Federal tuvieron que cerrar en Noviembre de 1995. Luego de algunas negociaciones se logró una extensión extra-presupuestaria hasta el 15 de Diciembre. Alcanzada la fecha límite y ante la falta de acuerdo, el gobierno Federal volvió a cerrar sus oficinas.

CUADRO N° 4
RESUMEN DE REFORMAS DURANTE LA ADMINISTRACION REAGAN



Fuente: elaboración propia en base a Conlan (1998).

1.4. CONCLUSION

Durante más de veinticinco años se ha intentado reformar el sistema federal estadounidense con diferente éxito. En todos los casos los proyectos de reforma provinieron del partido republicano. En los '60, Nixon intentó utilizar la reforma federal como forma de elevar la eficiencia del gasto público. En los '80, Reagan aprovechó la fortaleza ideológica de la teoría de la oferta y la utilizó como instrumento de su política de achicamiento del sector público. Finalmente, el Congreso con mayoría republicana, en 1994-95 intentó emprender una estrategia similar a la de Reagan. Sin embargo, dado el giro ideológico operado entre los '80 y los '90 y la estrategia del Ejecutivo para capitalizarlo, el intento de reforma concluyó en un fracaso.

En los diferentes intentos de reformar del sistema federal de EEUU, se han producido desvíos significativos respecto de la propuesta original durante el proceso de negociaciones destinado a viabilizarlas. En función de ello, el contenido final de estas reformas no respondió a un diseño donde se vierten las consideraciones técnica de un modelo ideal, sino a una fuerte influencia de los factores políticos vigentes en cada momento.

Una de las claves para analizar el resultado de las distintas propuestas reformistas se encuentra entonces en el sistema político. Como en todo sistema federal, los Gobernadores jugaron un rol crucial al momento de definir las reformas de las transferencias; las Cámaras Legislativas se comportaron de uno u otro modo dependiendo de las características de los equilibrios alcanzados entre partidos y de la fuerza contenida en las presiones de los distintos grupos de opinión; el Senado, en especial, fue el receptor de la mezcla de Estados, donde las diferencias regionales se exponen más crudamente; y, finalmente, el Presidente impuso su liderazgo o una estrategia política que le permitió alcanzar sus objetivos.

En el esquema vigente en EEUU, donde hay que tener en cuenta la posición de 50 Estados confederados, el juego político es extremadamente complejo y en la mayoría de los casos los equilibrios alcanzados no son necesariamente los óptimos desde el punto de vista económico.

Los problemas descriptos anteriormente sirven muy bien para estudiar el caso argentino. Si bien su federalismo fiscal es muy distinto al estadounidense, ya que es mucho más descentralizado, el sistema político es muy similar. En consecuencia, al igual que lo que sucede en ese país, es muy probable que los

equilibrios vigentes (status quo) sean muy difíciles de cambiar, más allá de que se demuestre una inequívoca ganancia de bienestar con la reforma.

Los derechos adquiridos por ciertos grupos o provincias, la dificultad de establecer transferencias compensadoras, o los puntos específicos de veto que posee todo sistema federal condicionan la aplicabilidad y factibilidad de las reformas, como así también la profundidad que se puede alcanzar con las mismas.

2. FEDERALISMO EN CANADA

A diferencia de lo que sucede con EEUU, las instituciones políticas formales de Canadá son muy distintas a las de Argentina, ya que el Senado canadiense no es representativo de las provincias, sino que sus miembros son elegidos por el Primer Ministro.

Por otro lado, al igual que en Argentina, se observa una marcada heterogeneidad en la situación de las provincias, con una alta concentración de la población y de la actividad económica en pocas jurisdicciones. Sólo dos provincias (Ontario y Quebec) concentran casi dos tercios de la población y de la actividad económica. Otro punto de similitud es la fuerte descentralización de las instituciones fiscales, ya que las provincias canadienses conservan gran parte de las potestades tributarias y son responsables de amplias funciones de gasto (en algunos servicios esto último es establecido por la Constitución).

Existen instituciones destinadas a coordinar la política tributaria mediante las cuales la mayoría de las provincias también delegan en el gobierno federal la administración de algunos tributos, pero a diferencia del régimen de coparticipación argentino, el reparto de impuestos se efectúa sobre la base de criterios plenamente devolutivos.

Tanto la fuerte descentralización fiscal como la preponderancia de criterios devolutivos en el reparto de impuestos, son características consistentes con el funcionamiento de las instituciones políticas, donde la forma en que se elige el Senado evita la sobrerrepresentación de las jurisdicciones chicas (que sí ocurre en EEUU y en Argentina) y ello hace prevalecer este tipo de instituciones fiscales que, en principio, resultan acordes a los intereses de las provincias grandes. En general, la teoría del federalismo fiscal sostiene que una elevada correspondencia fiscal, como la observada en Canadá, impulsa un comportamiento responsable y eficiente de los gobiernos.

Existe una importante transferencia de recursos destinados a la igualación de oportunidades entre regiones, pero a diferencia de lo que sucede en Ar-

gentina, tales transferencias no están ligadas al reparto de impuestos sino que son financiadas con recursos del gobierno federal. El diseño y la operación de estas transferencias, conducen a un nivel mínimo de distorsiones, lo que permite cumplir con el objetivo redistributivo sin socavar los estímulos a la eficiencia y a la responsabilidad fiscal establecidos por la descentralización.

En síntesis, el sistema canadiense reviste particular interés, no por su proximidad en cuanto a las restricciones a la reforma que establecen las instituciones políticas (el cual fue el propósito del análisis del caso de EEUU), sino por tratarse de un sistema que, en teoría, contiene los incentivos conducentes a un alto esfuerzo fiscal por parte de los diferentes niveles de gobierno.

2.1. POBLACION Y SISTEMA POLITICO

Canadá es uno de los países más grandes del mundo con un área de 9,9 millones de kilómetros cuadrados, sin embargo el clima extremo de las regiones polares hace casi imposible la subsistencia humana y la actividad económica. Por ello el grueso de la población está agrupada en las cercanías de la frontera con los Estados Unidos, en particular, en la región de los grandes lagos. La población es de 30,5 millones de personas y se distribuye en diez provincias y tres territorios federales (Cuadro N° 5). Las provincias de Ontario y Quebec concentran el 62,3% de la población y una parte similar del PIB.

CUADRO N° 5
CANADA. POBLACION Y PIB PER CAPITA

| Provincia | Población 1999 | PIB per Cápita |
|-----------------------|----------------|----------------|
| Nova Scotia | 939.800 | 28.033 |
| Alberta | 2.964.700 | 26.724 |
| Ontario | 11.513.800 | 23.003 |
| British Columbia | 4.023.100 | 22.625 |
| Quebec | 7.345.400 | 19.343 |
| Saskatchewan | 1.027.800 | 18.958 |
| Manitoba | 1.143.500 | 18.822 |
| New Brunswick | 755.000 | 16.871 |
| Prince Edward Island | 138.000 | 15.955 |
| Newfoundland | 541.000 | 13.964 |
| Territorio | | |
| Yukon Territory | 30.600 | 30.159 |
| Northwest Territories | 41.600 | n/d |
| Nunavut | 27.000 | n/d |

Fuente: Shah (1996).

La población de Canadá no es homogénea ya que conviven distintos grupos étnicos y religiosos. El caso más característico es el de la provincia de Quebec donde la mayoría de sus habitantes es franco parlante. Estas diferencias han provocado diversos episodios de conflicto, incluso el fallido intento de separación de la provincia de Quebec a mediados de los '90, donde la

propuesta de separación perdió en un plebiscito provincial. La gran identificación que tiene la gente con la provincia, provoca importantes consecuencias a nivel político y fiscal.

En lo político Canadá aún depende del Reino Unido. La reina de Inglaterra ostenta la soberanía a través del Gobernador General de Canadá nombrado por

ella. Sin embargo, en realidad, el poder político y administrativo lo ejerce el Primer Ministro, elegido por el Parlamento.

El Poder Legislativo es bicameral, consta de un Senado compuesto por 104 miembros nombrados por el Primer Ministro, cuya duración en los cargos es de por vida. El otro órgano es la Cámara de los Comunes, que cuenta con 301 miembros que son elegidos por el voto directo de los habitantes de cada provincia, y duran en su cargo cinco años; la representación de cada provincia en esta cámara es proporcional a la población. Los miembros de la Cámara de los Comunes son quienes eligen al Primer Ministro, que generalmente es el líder del partido mayoritario.

Las provincias, por su parte, se encuentran encabezadas nominalmente por un Lieutenant Governor nombrado por el Gobernador General, pero el poder ejecutivo lo desempeña el Primer Ministro del Gabinete (Premier) que responde a la Asamblea Legislativa de cada provincia. Los miembros de las asambleas provinciales son elegidos por cuatro años.

2.2. FEDERALISMO FISCAL

Impuestos

En el sistema impositivo canadiense las provincias y el gobierno federal comparten la base tributaria en muchos de los impuestos. En el caso del impuesto al ingreso las provincias aplican una tasa complementa-

ria a la tasa establecida por el gobierno federal. De esta manera, las provincias gozan de autonomía al fijar la carga impositiva final. Los convenios impositivos entre el gobierno federal y las provincias en lo que se refiere al impuesto a los ingresos se basa en el Tax Collection Agreement (Acuerdo de recolección de impuestos). Mediante este convenio, las provincias y el gobierno federal acuerdan las alícuotas complementarias y las provincias delegan en el gobierno federal la administración de la parte del impuesto que les corresponde. Nueve provincias se hallan adheridas al acuerdo para el impuesto al ingreso personal, mientras que siete lo han hecho para el impuesto al ingreso de las empresas (Cuadro N° 6).

En el caso de los impuestos al consumo, la armonización no ha tenido tanto éxito. El gobierno federal introdujo un IVA sobre bienes y servicios de 7%, pero este impuesto no pudo coordinarse con los impuestos a las ventas que cargan las provincias, por lo que no se logró imponer un IVA provincial.

Bajo este tipo de sistema las provincias se ven motivadas a comportarse en forma eficiente ya que el gobierno federal únicamente recauda el impuesto al ingreso a nombre de ellas y luego les transfiere integralmente dicho monto; es decir, el reparto de impuestos se realiza en forma plenamente devolutiva y no existe ningún sistema redistributivo asociado a este tipo de transferencias, como sí sucede en el esquema de Coparticipación Federal de Argentina que establece diferentes proporciones a recibir sobre el total recaudado.

CUADRO N° 6
CANADA. ASIGNACION DE IMPUESTOS

| Categoría de asignación | Base | Tasa | Administración y recolección |
|--|------|------|------------------------------|
| Aduanas | F | F | F |
| Ingresos de las empresas (7) | F | F+P | F |
| Ingresos de las empresas (3) | P | P | P |
| Ingreso personal (9) | F | F+P | F |
| Ingreso personal (1) | P | P | P |
| Riqueza | F,P | F,P | F,P |
| Capital de las empresas | P | P | P |
| Regalías | P | P | P |
| Primas del Plan de seguro de desempleo y Plan de pensiones canadienses | F | F | F |
| Otros sobre la nómina salarial | P | P | P |
| Primas de protección de la salud | P | P | P |

Continúa

CUADRO N° 6
CANADA. ASIGNACION DE IMPUESTOS

Continuación

| Categoría de asignación | Base | Tasa | Administración y recolección |
|----------------------------------|-------|-------|------------------------------|
| Impuestos a consumos dañinos | | | |
| Combustible | F,P | F,P | F,P |
| Tabaco | F,P | F,P | F,P |
| Licor | F,P | F,P | F,P |
| Otros consumos dañinos | P | P | P |
| Registro de automotores | P | P | P |
| Regulación de negocios | P,L | P,L | P,L |
| Propiedad | P,L | P | P |
| Tierra | P,L | P | P |
| Frentes urbanos | L | L | L |
| Cargas a los usuarios | F,P,L | F,P,L | F,P,L |
| IVA (9) | F | F | F |
| IVA (1) | F,P | F+P | P |
| Impuesto a las ventas minoristas | P | P | P |

Nota: el número entre paréntesis indica la cantidad de provincias con las que se hizo un acuerdo específico de coordinación y delegación de potestades. El signo + implica que existe acuerdo entre distintos niveles de gobierno para la aplicación conjunta de tributos. F= gobierno federal / P= gobierno provincial / L= gobierno local.

Fuente: Shah (1996).

Gastos

Las potestades del gobierno federal y de los gobiernos locales, en términos de la asignación de gastos, se encuentran bien delimitadas. La provisión de bienes público nacionales, como defensa y relaciones exteriores, son provistos por el gobierno federal, mientras que los bienes públicos con alcance local o regional los proveen las provincias (Educación, salud, etc). Si bien muchas de estas potestades son asignadas constitucionalmente, como por ejemplo, la salud y la educación, que deben ser provistos por los gobiernos provinciales (section 92, Constitution Act), el gobierno federal ha comprometido fondos en estas áreas, basado en el principio de igualdad regional. Con este argumento, el Gobierno Federal ha intervenido en la provisión de gastos en programas exclusivamente provinciales.

Es así que uno de los componentes más importantes del gasto público federal son las transferencias a las provincias con fines redistributivos (constituyen más del 15% de los gastos federales). De este modo, la función de igualación se efectúa por separado de la devolución de recursos provinciales. Esta es la clave dentro del esquema de incentivos instaurado por el sistema canadiense; la redistribución entre provincias no se realiza

con fondos de las provincias sino con recursos del gobierno nacional.

Estas transferencias se encuentran agrupadas en unos pocos programas. La principal transferencia es la de igualación, que se destina a suplementar la recaudación tributaria de las provincias de menor ingreso relativo. Para ello se toma como base el promedio de ingreso per cápita de las cinco principales provincias (Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia), con esta base el gobierno federal transfiere fondos a las provincias en un intento por igualar la provisión de bienes públicos en todo el país.

El segundo tipo de transferencia en importancia, es el que se refiere al sistema de salud y programas de educación. Originalmente, la entrega de los fondos a las provincias estaba condicionada a la existencia de un sistema de salud público y universal en cada una de las provincias, pero hoy, dicho condicionamiento ha sido levantado. La asignación de tales transferencias es automática; en base a una fórmula que determina la magnitud de la transferencia hacia cada provincia.¹¹

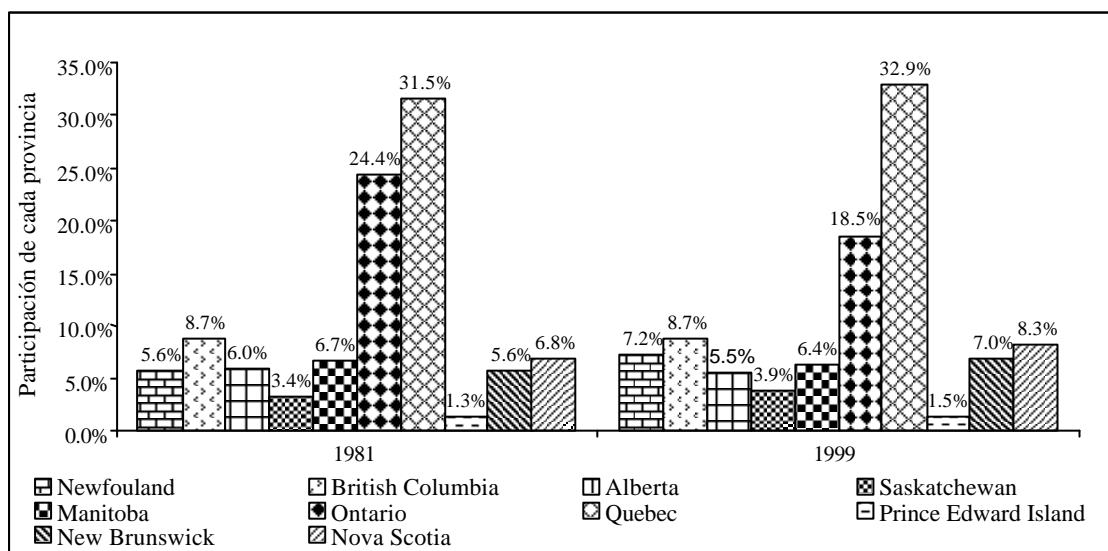
¹¹ En un principio la fórmula se encontraba relacionada al tamaño de los gastos en estas áreas, pero luego fue cambiada ya que no promovía la eficiencia del sistema.

Finalmente, existen transferencias menores, destinadas a financiar otros programas provinciales. El mecanismo, en estos casos, se basa en el financiamiento por parte del gobierno federal del 50%, del costo del programa propuesto. El programa más importante bajo esta categoría, es el Plan de Asistencia Canadiense (CAP).

Si bien las transferencias totales a las provincias se han mantenido sin mayores variaciones desde la década del '80, han existido cambios en la distribu-

ción de las mismas (Gráfico N° 1). Ontario y Quebec se llevan el grueso de las transferencias (51,4%) debido al mayor tamaño de población (62,3%). Sin embargo, es de observar la pérdida que ha tenido Ontario desde 1981 hasta 1999 que es la provincia más grande y también de alto ingreso relativo. Las provincias ganadoras son Quebec, Nova Scotia, New Brunswick y Newfoundland (salvo el caso de Nova Scotia, se trata de provincias con PIB per cápita inferior al promedio nacional).

GRAFICO N° 1
CANADA. DISTRIBUCION TOTAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES POR PROVINCIAS



Nota: los totales no suman 100 por redondeo.

Fuente: gobierno de Canadá.

Como se dijo, el sistema político canadiense no posee una representación directa de las provincias, ya que los representantes de la Cámara de los Comunes se eligen proporcionalmente por población, mientras que en la Cámara de Senadores la elección es realizada por el primer Ministro. Esta característica del sistema político puede explicar ciertas tendencias registradas en los últimos años, como es el creciente regionalismo¹² y la consecuente fragmentación regional ocurrida en el sistema de partidos políticos.¹³

¹² En Quebec se ha llegado incluso a realizar una consulta popular sobre su posible separación de la federación.

¹³ Tradicionalmente los dos principales rivales han sido los liberales y los conservadores. En la década del '90, el partido conservador ha perdido importancia y el sistema político ha sufrido una suerte de especialización regional. Los liberales obtienen la mayor parte de su apoyo en Ontario; la

Ello, en principio, debería tener una incidencia contraria al objetivo igualador que se procura con la distribución de las transferencias. Sin embargo, el sistema canadiense ha mostrado un cierto apego a este objetivo. Una característica específica que puede servir para explicar este desempeño, es la particular situación de las dos grandes provincias de ese país: Ontario y Quebec, de alto y bajo ingreso relativo, respectivamente. Ello es un factor de equilibrio adicional, ya que cualquier puja por mayor o menor

segunda fuerza nacional es el nuevo partido Canadian Alliance, que basa su apoyo en la región de las praderas (especialmente en Alberta y en Saskatchewan) y en British Columbia; y por último, en Quebec ha emergido un partido separatista provincial, Parti Quebécoise, que se ha erigido en la tercera fuerza nacional.

igualación dentro del sistema de transferencias federales, es lógico que ubique a cada uno de estos dos grandes actores en diferentes bandos.

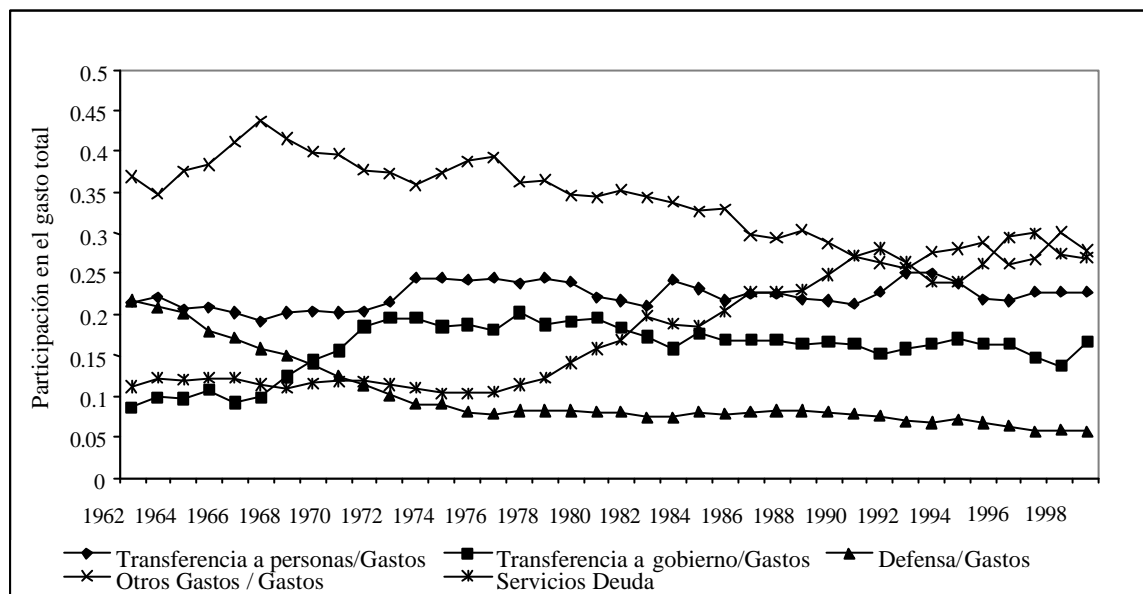
2.3. EVOLUCION FISCAL

El rápido crecimiento de la deuda pública a lo largo de los '80, alimentado por los elevados déficit fiscales, era una preocupación creciente para el gobierno, ya que los niveles de deuda alcanzados

eran significativamente superiores al promedio de los países del Grupo de los 7.

En un intento por reducir el déficit y el creciente peso de los servicios de la deuda, se impulsó un ajuste de gastos mediante la reducción de algunos programas federales para mejorar la situación fiscal. Los más afectados con el ajuste han sido los rubros Otros Gastos y los Gastos Militares, mientras que las transferencias, tanto a las provincias como a las personas, prácticamente mantuvieron su participación en el gasto público (Gráfico N° 2).

GRAFICO N° 2
CANADA. DISTINTOS TIPOS DE GASTO EN RELACION AL GASTO TOTAL FEDERAL

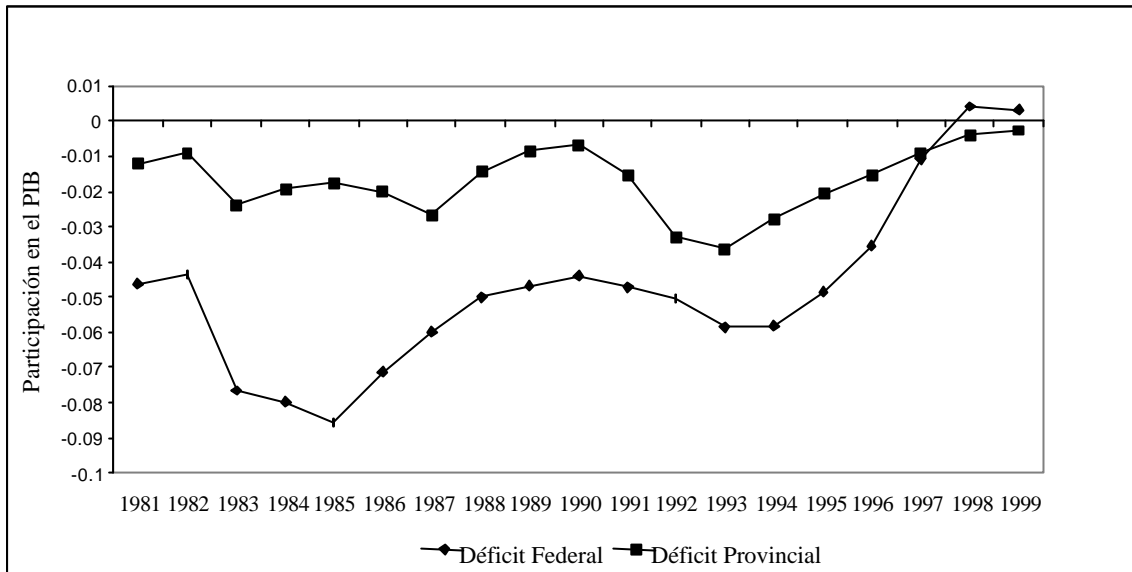


Fuente: gobierno de Canadá.

El esfuerzo por ajustar las cuentas públicas dio resultados hacia fines de la década del '90. En 1995, la deuda neta del sector público había alcanzado un nivel del 71,1% del PIB, en tanto que para 1999 dicha

relación se había reducido a 64,4% (el promedio para los países del G-7, en 1999 fue de 45,6%). El gobierno Federal ha logrado superávits y los gobiernos provinciales están cerca de alcanzarlo (Gráfico N° 3).

GRAFICO N° 3
CANADA. DEFICIT PROVINCIAL Y FEDERAL



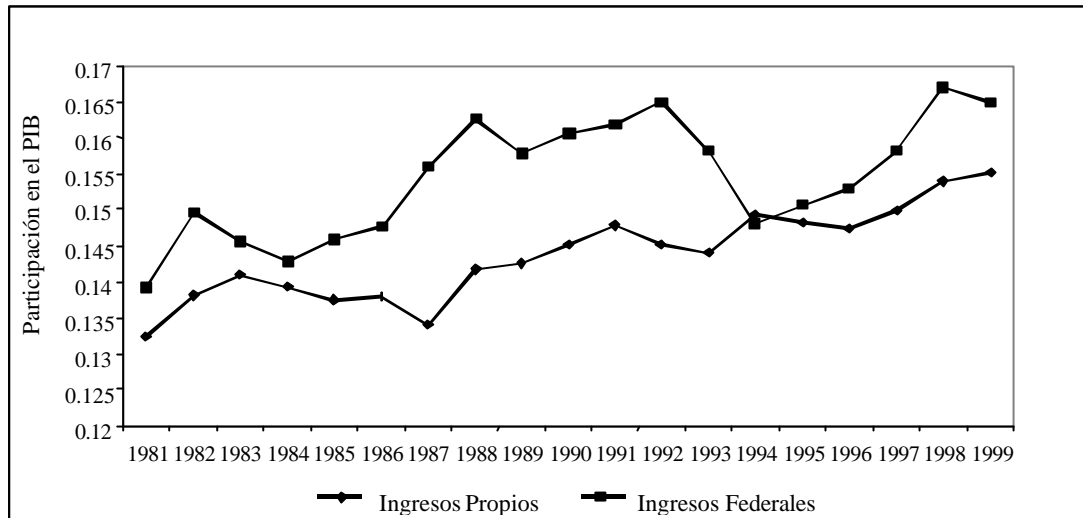
Fuente: gobierno de Canadá.

El esfuerzo fiscal de las provincias se basó en controlar sus propias cuentas públicas, reduciendo los gastos e incrementando la recaudación propia. Los datos de recaudación de impuestos de Canadá muestran claramente un estímulo a las provincias en este sentido. Mientras que los ingresos del gobierno fede-

ral han fluctuado ampliamente reflejando la incidencia de factores políticos (partido en el gobierno, composición de la Cámara de los Comunes) y, más recientemente, la necesidad de cierre fiscal;¹⁴ los recursos propios de las provincias denotan una trayectoria de crecimiento mucho más estable (Gráfico N° 4).

¹⁴ El gobierno liberal de principios de los '80 propugnó una disminución de los impuestos, que fue contrarrestada por el gobierno conservador que lo sucedió. El retorno al poder de los Liberales en los '90 marcó una disminución inicial de los impuestos seguida por una rápida recuperación como consecuencia de la necesidad de ajustar las cuentas fiscales.

GRAFICO N° 4
CANADA. INGRESOS PROPIOS PROVINCIALES E INGRESOS FEDERALES



Fuente: Boadway y Flatters (1994).

Debido a esta capacidad de respuesta, el sistema federal canadiense se pone como el ejemplo de un sistema federal con buen funcionamiento. La razón de esta característica ha sido atribuida a las características de las instituciones fiscales federales; con elevada descentralización, alta correspondencia fiscal y mecanismos de redistribución poco distorsivos.

2.4. CONCLUSIONES

El caso canadiense fue tratado muchas veces como un buen ejemplo a seguir para el federalismo argentino. Pero, existen ciertas diferencias fundamentales entre ambos sistemas.

Las características más importantes del federalismo canadiense son las siguientes: las provincias canadienses exhiben un alto grado de correspondencia fiscal, favorecido por las características de las instituciones políticas y por la existencia de una clara asignación de las potestades impositivas y de gastos, sin ningún tipo de transferencia cruzada entre provincias, cosa que sí sucede en el caso argentino. Simplificando, cada dólar logrado a través de una mejora en la recaudación de impuestos provinciales, ya sea efectuada por las provincias o por la Nación en nombre de ellas, redunda en un dólar para las finanzas públicas locales. En el caso argentino, un peso más de recaudación de impuestos coparticipables en una provincia, significa menos de un peso en ganancia fiscal local.

También, las diferencias culturales y étnicas tienen una gran importancia a la hora de explicar la alta descentralización del sistema federal. Si bien el gobierno federal puede intervenir en las provincias, estas mantienen un alto nivel de autonomía en la mayoría de las decisiones. Como consecuencia, esta autonomía se refleja también en las relaciones fiscales.

3. FEDERALISMO FISCAL E INSTITUCIONES EN LA UNION EUROPEA¹⁵

Dentro de este conjunto de experiencias seleccionadas, el caso de Europa es un ejemplo válido para analizar el proceso de generación y reforma de instituciones fiscales federales desde una perspectiva relativamente "pura"; es decir, con una baja influencia derivada de instituciones federales preexistentes. En este contexto, los grados de libertad disponibles para el diseño de tales instituciones, son mayores que en los casos analizados anteriormente. No obstante, a pesar del menor número de restricciones, el proceso ha sido sumamente complejo.

¹⁵ Las etapas en el tiempo en que se divide el desarrollo institucional de la Unión Europea siguen los períodos definidos por Robert P. Inman y Daniel L. Rubinfeld en "Subsidiarity and the European Union" (1998). Los datos históricos provienen fundamentalmente de fichas técnicas del parlamento Europeo.

El estudio del caso europeo tiene aplicaciones relevantes para el caso argentino porque aborda la difícil tarea de compatibilizar la coordinación fiscal (tanto en términos macroeconómicos como en cuanto a la armonización de la política tributaria) en un contexto de instituciones fiscales sumamente descentralizadas.

El comienzo del desarrollo institucional se remonta al 18 de abril de 1951, con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).¹⁶ Este tratado, que entró en vigor el 25 de julio de 1952, estableció las bases de la arquitectura institucional comunitaria al crear una “Alta autoridad”, una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo. Además, según las intenciones declaradas por sus promotores, ya estaba implícito el objetivo de largo plazo de conformar una “federación europea”.

En esta primera etapa, la integración de los países estuvo motorizada más por necesidades de corto plazo que por objetivos estratégicos de largo plazo; la consolidación de la paz interior del continente era el objetivo prioritario a la luz de las dramáticas consecuencias de las dos guerras mundiales acaecidas en la primera mitad del siglo.

Este proceso tomó fuerza el 25 de marzo de 1957, en Roma, cuando se firmaron los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAA).¹⁷ El primero de estos tratados fue más allá, volviendo más preponderante el objetivo de crear la “federación europea”. La voluntad expresa de los firmantes era formar un mercado común mediante la supresión de los derechos aduaneros entre los estados miembros, el establecimiento de un arancel externo común, la instauración de una política común en el sector de la agricultura y de los transportes, la creación de un Fondo Social Europeo, la constitución de un Banco Europeo de Inversiones y el desarrollo de relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

La arquitectura diseñada fue transformándose sobre la base de las instituciones subyacentes¹⁸ y de acuerdo a las opciones de política adoptadas para alcanzar los objetivos.

El estudio del caso ha sido dividido en tres etapas definidas por características específicas en el funcionamiento del sistema federal. A lo largo de todo el período, se observa una dinámica consistente entre las instituciones políticas y las instituciones fiscales.

En la primera etapa, “federalismo descentralizado”, que comprende todo el proceso de gestación de las primeras instituciones comunitarias, se observó un lento avance en el desarrollo de las instituciones fiscales federales, concomitante con la incipiente delegación de potestades desde los gobiernos nacionales hacia el gobierno central; los mayores logros se ubicaron en torno a la obtención de acuerdos sobre los lineamientos de la política comercial comunitaria, proceso que concluyó con la creación de la unión aduanera y la gestación de una política agrícola común; fuera de estas dos áreas los avances fueron escasos.

En la segunda etapa, “federalismo centralizado”, es cuando cobra énfasis la organización fiscal de Europa. Se incrementaron los recursos tributarios asignados al gobierno europeo y, por ende, también las funciones de gasto. Se profundizaron las instituciones políticas comunitarias (el Parlamento Europeo comenzó a ser electo por el voto directo de los pueblos de la comunidad). El factor crítico durante esta etapa, fue la escasa coordinación macro entre los países miembros.

En la tercera etapa, “federalismo democrático”, se reforma sustancialmente el proceso de decisión de las instituciones políticas y se aborda la tarea de la coordinación macro en materia fiscal; ambas cuestiones fueron incluidas en el tratado de Maastricht; también por el lado fiscal, aunque con menor éxito, se emprendieron esfuerzos tendientes a lograr la armonización tributaria. Sobre estos puntos –la coordinación macro y la armonización tributaria– es donde se pueden extraer importantes enseñanzas para el caso argentino, ya que junto con la redefinición del esquema de coparticipación, estos son los otros dos elementos indispensables de un futuro acuerdo federal.

3.1. FEDERALISMO DESCENTRALIZADO

Los tratados de Roma, además de establecer dos nuevas áreas para la integración, la Comunidad Económica (CEE) y la de la Energía Atómica (CEEAA), dieron un impulso sustancial en pos del objetivo de conformar una federación de países dentro de Europa, creando (o reformulando) un conjunto de instituciones supranacionales que conforman el actual gobierno central: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo,

¹⁶ Este tratado también puede ser encontrado con el nombre de Tratado de París.

¹⁷ También llamado EURATOM.

¹⁸ Los cambios en las organizaciones a partir de las instituciones subyacentes que condicionan el desempeño económico es una de las ideas principales en el trabajo “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” del Premio Nobel de economía Douglass North.

el Consejo de Ministros, la Corte de Justicia Europea y un Comité Consultivo.

Junto con dichos tratados se firmó el convenio sobre instituciones comunes entre los distintos acuerdos sectoriales, por el cual se estableció que tanto la Asamblea Parlamentaria como la Corte de Justicia serían comunes a las tres comunidades (CECA, CEE y CEEA). Las instituciones ejecutivas y la comisiones, continuaron funcionando por separado hasta 1965, cuando el Convenio del 9 de abril completó la unificación de las instituciones, agrupando las áreas ejecutivas en una sola Comisión. A partir de allí se establece la primacía de la CEE sobre la CECA y CEEA .

Durante esta primera etapa el Consejo de Ministros asumió la responsabilidad de las políticas que debían ser emprendidas a nivel comunitario: la remoción de tarifas al comercio entre los países miembros, la promoción de la competencia entre las firmas, la Política Agrícola Común (PAC), la política de transporte y las políticas sociales. Sin embargo, el funcionamiento de esta institución supranacional fue restringido desde su creación, ya que la necesidad de unanimidad para la aprobación de políticas, vigente en ese momento, hizo que fueran aceptados sólo cambios hacia situaciones en las que alguien está mejor y nadie está peor (Pareto-superiores). Como ejemplo de esto basta mencionar que fueron nulos los avances en las políticas de transporte y políticas sociales, ambos casos con diferencias en las opiniones entre los países. Pero se avanzó en materia de comercio exterior y en torno de la política agrícola; se aprobaron en 1962 los primeros reglamentos sobre la Política Agrícola Común (PAC)¹⁹ y se creó el Fondo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA); se concluyó con la unión aduanera el 1 de junio de 1968, cuando el tratado de Roma establecía como plazo el 31 de

diciembre de 1969.

Durante la etapa de federalismo descentralizado, los gastos del gobierno central fueron muy escasos. Los ingresos, también pequeños, fueron cambiando la importancia de sus orígenes. Hasta 1970 las exacciones que se crearon por el acuerdo constitutivo de la CECA, eran la única fuente de ingresos (esta no podía sobrepasar el 1% de la producción),²⁰ a partir de 1970 la Comunidad comenzó a recibir exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones sobre la producción de azúcar, de muy poca significatividad en la financiación presupuestaria, mientras que los derechos de aduana percibidos en las fronteras exteriores de la comunidad, se constituyeron en una fuente de recursos de mayor importancia.

En ese mismo año se aprobó una fuente adicional de financiamiento a través de la percepción de un porcentaje sobre el IVA cobrado por los Estados miembros. Sin embargo, se debió esperar hasta 1979 para que se hiciera efectivo, por las tareas de armonización de las bases tributarias. En principio, el monto ascendía al 1% de la base imponible del IVA y fue desde su creación una de las principales fuentes de financiamiento.

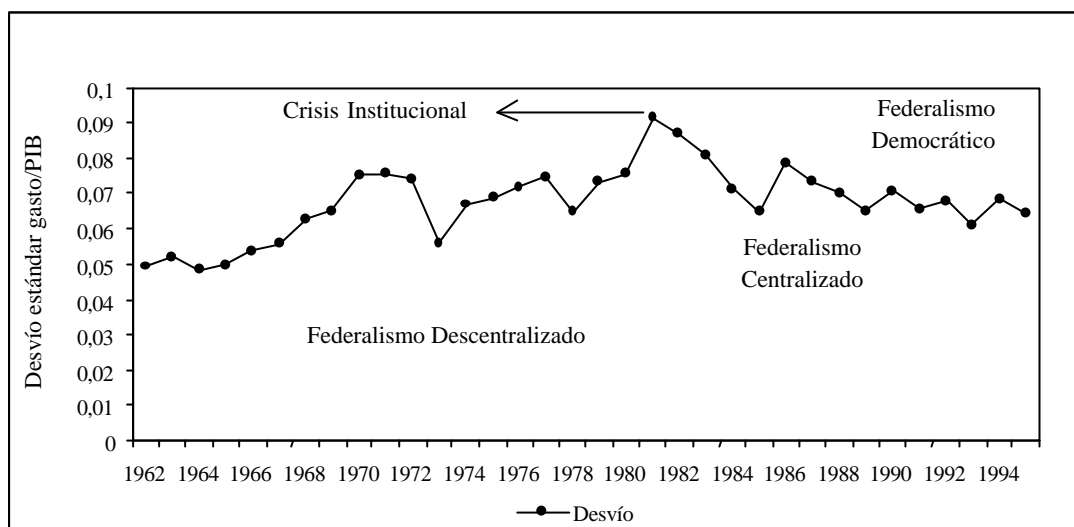
3.2. FEDERALISMO CENTRALIZADO

Durante gran parte de la década del '70 los Estados miembros tuvieron un comportamiento disímil para enfrentar el agravamiento de la crisis económica, resquebrajando la convergencia de las políticas económicas y fiscales. Se incrementó la dispersión en la relación gasto público sobre PIB de los países (Gráfico N° 5) y aumentó el endeudamiento en relación al PIB (Gráfico N° 6).

¹⁹ El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea destaca los siguientes objetivos de la Política Agrícola Común (PAC): 1) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; 2) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; -estabilizar los mercados; 3) garantizar la seguridad de los abastecimientos; 4) asegurar al consumidor suministros a precios razonables; y 5) establecer los objetivos de la política comercial de la Comunidad aplicable al comercio de productos agrarios.

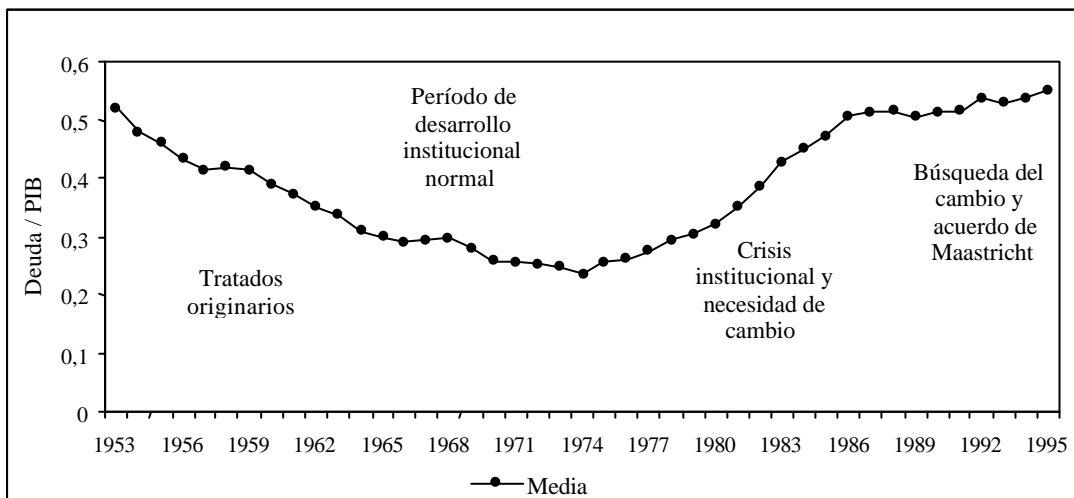
²⁰ Esta exacción la decide en exclusiva la Comisión si no sobrepasa el 1% de la producción. Cuando es superior, la Comisión debe obtener la autorización del Consejo, adoptada por mayoría de dos tercios. Dado que el Tratado CECA expira en el 2002, el futuro de esta exacción es incierto.

GRAFICO N° 5
CONVERGENCIA EN LOS GASTOS PUBLICOS
DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA UE



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

GRAFICO N° 6
EVOLUCION DE LA DEUDA DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA UE



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

En respuesta a esta situación de deterioro se inició un proceso de fortalecimiento de las instituciones comunitarias, que se extendió desde mediados de los '70 hasta fines de los '80.

En 1986 se firmó el Acta Unica Europea (AUE), que lleva a la CEE a un claro federalismo centralizado. A partir de aquí se estableció una arquitectura institucional muy similar a la actual. El Poder Legis-

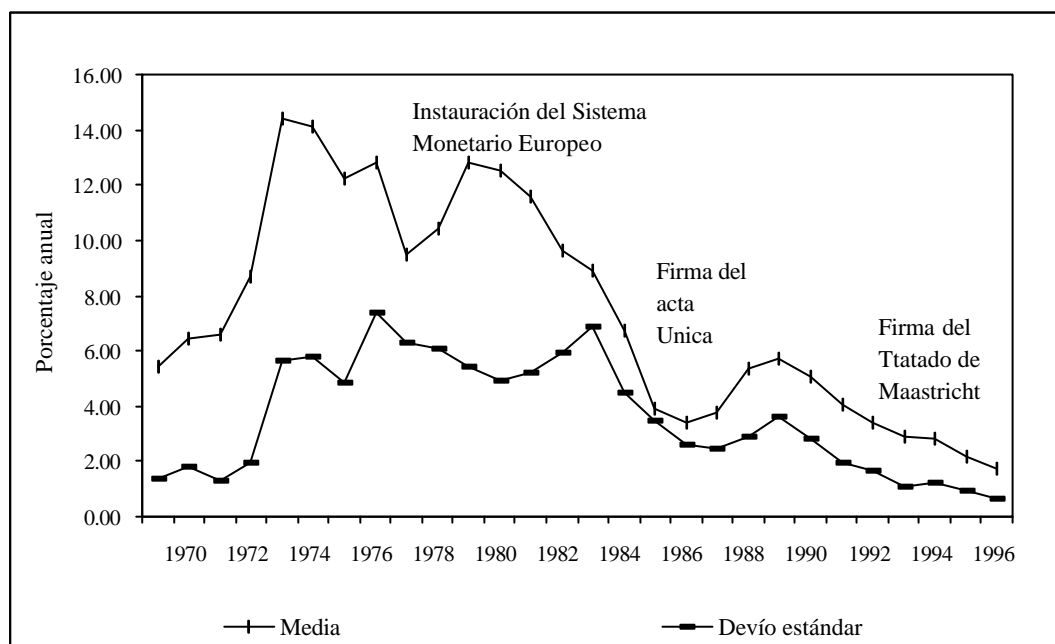
lativo bicameral, con una cámara formada por igual número de representantes de cada país (Consejo) y otra integrada por representantes directos de la población de los países (Parlamento Europeo) con un mayor número de integrantes para los países más grandes. Aunque este esquema es similar al de Argentina, existen dos diferencias importantes. La primera se encuentra en que en Europa los representantes de un

país en el Consejo, son del partido que está en el gobierno; mientras que en Argentina se incorporan al Senado dos representantes de la mayoría y uno de la primera minoría de cada provincia. La segunda diferencia se da en el proceso de decisión dentro del Consejo, que requiere mayoría calificada para el dictado de muchas normas, en cuyo caso cada país miembro cuenta con diferentes cantidades de votos.²¹

El cambio institucional provocado por el AUE mejoró el desempeño del gobierno europeo en lo que respecta a las políticas de estabilización. Al comienzo

de los años '70, las políticas reactivantes de los países miembros habían generado altas tasas inflacionarias. Para resolver la inestabilidad monetaria y sus efectos perversos sobre la PAC y la cohesión entre los Estados miembros, en los Consejos Europeos de Bremen y Bruselas de 1978, se constituyó el Sistema Monetario Europeo (SME).²² El funcionamiento conjunto del Sistema Monetario Europeo, el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht (que se analiza más adelante) logró reducir sustancialmente las tasas de inflación de la región (ver Gráfico N° 7).

GRAFICO N° 7
EVOLUCION DE LAS TASAS DE INFLACION EN LA UE



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

En el apogeo del federalismo centralizado, la Comisión Europea, uno de los organismos que aumentó su importancia durante dicho período, decidió en 1988 explorar la factibilidad de una Unión Económica y Monetaria. Los resultados fueron favorables y los países de Europa reunidos hasta el momento en una Unión Aduanera, comenzaron a emprender el camino hacia la moneda única.

3.3. FEDERALISMO DEMOCRATICO

El Tratado de Maastricht es el hito que demarca el pasaje a esta nueva etapa, fue firmado en 1992 y entró en vigor el 1° de noviembre de 1993. Comúnmente conocido por su regla de convergencia macro, introdujo cambios que alteraron sustancialmente el funcionamiento de las instituciones europeas, acercan-

²¹ Los votos con que cuenta cada país son función de su peso demográfico. Para la obtención de este tipo de mayoría deben reunirse 62 votos, de un total de 87.

²² No es el objetivo de este trabajo explicar el funcionamiento de este sistema, simplemente se dirá que consistió en el establecimiento de una unidad de cuenta común, el ecu.

do su estructura de decisión a la de los sistemas del tipo del norteamericano o del argentino. Introdujo el mecanismo de co-decisión que altera sustancialmente la relación entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Como destacan Inman y Rubinfeld (1998), el proceso de co-decisión introducido por este tratado y enmendado por el de Amsterdam (2 de octubre de 1997), realza las atribuciones del Parlamento respecto de las establecidas por el Acta Única Europea con el mecanismo de cooperación. El mecanismo de co-decisión concede al Parlamento la misma importancia que la otorgada al Consejo. Con ello, se da al Parlamento la posibilidad, junto con el Consejo, de opinar sobre todas las políticas de la UME (menos la política monetaria, en la que el Banco Central Europeo es independiente). Políticas rechazadas o enmendadas por el Parlamento y aprobadas de vuelta por el Consejo, deben ser aprobadas por mayoría absoluta en el Parlamento. Desacuerdos entre el Parlamento y el Consejo son ahora resueltos por un Comité de conciliación formado por integrantes de ambos cuerpos. Lo acordado por el Comité vuelve a ambos cuerpos y para la aprobación final se requiere mayoría absoluta en el Parlamento y mayoría calificada en el Consejo. El resultado neto del proceso de co-decisión, fue crear dos cuerpos legislativos igualmente poderosos, cada uno capaz de bloquear la decisión preferida por el otro.

El tratado de Maastricht no sólo alteró el meca-

nismo de decisión, también instó a profundizar la integración económica, a elevar la solidaridad social y económica entre los países miembros, como forma de alcanzar mayor calidad de vida y mayor cohesión social y estableció las bases para emprender la unión monetaria fijando pautas de convergencia en la performance económica de estos países. En materia de política fiscal, el tratado establece normas rígidas de comportamiento para los gobiernos de los países; el tope del 60% del PIB para la deuda y del 3% para el déficit, son las normas más relevantes.

En el caso de las metas de convergencia macro fijadas en Maastricht, como se expuso en los Gráficos N°s 6 y 7, su cumplimiento condujo a una marcada reducción en el nivel y en la dispersión de las tasas de inflación y permitió quebrar la tendencia ascendente en la relación deuda / PIB.

Por su parte, los avances alcanzados en la armonización de la política tributaria y el desarrollo de la política de redistribución del ingreso entre regiones, fueron menores.

En materia de armonización tributaria, si bien entre 1987 y 1996 se redujeron las diferencias entre las tasas de IVA de los Estados miembros en proporción de su media, cuando se hace el mismo ejercicio para otras tasas impositivas, el comportamiento encontrado es el inverso. Por ejemplo, el coeficiente de variación de las tasas de impuestos a las empresas pasó de 0,15 a 0,2 entre 1985 y 1993, lo que implica un incremento de la dispersión en el manejo de este tributo.

CUADRO N° 7
CONVERGENCIA EN TASAS DE IVA EN LA UE
(En porcentaje)

| Países | Abril 1987 | Enero 1996 |
|--------------------------|------------|------------|
| Alemania | 14,0 | 15,0 |
| Francia | 18,6 | 20,6 |
| Italia | 19,0 | 19,0 |
| Reino Unido | 15,0 | 17,5 |
| Austria | 16,0 | 20,0 |
| Bélgica | 19,0 | 21,0 |
| Dinamarca | 22,0 | 25,0 |
| Grecia | 18,0 | 18,0 |
| Irlanda | 25,0 | 21,0 |
| Luxemburgo | 12,0 | 15,0 |
| Holanda | 20,0 | 17,5 |
| Portugal | 16,0 | 16,0 |
| España | 12,0 | 15,0 |
| Suecia | 23,5 | 25,0 |
| Coeficiente de variación | 0,22 | 0,18 |

Fuente: Hoeller, Louppe y Vergriete (1996), Consumption Tax Trends.

La reticencia de los países más ricos a aportar mayor cantidad de recursos, de acuerdo al principio de subsidiariedad, no ha permitido al gobierno central implementar una política eficaz de redistribución del ingreso. A pesar del fortalecimiento del gobierno comunitario operado en los últimos quince años en otras áreas, el desarrollo de potestades fiscales centrales no ha sido equiparable y persiste una muy ele-

vada descentralización, ya sea en materia tributaria, como en cuanto a la asignación del gasto, lo que condiciona la capacidad redistributiva. Ello puede observarse en el reducido tamaño del presupuesto del nivel central de gobierno; en 1999 fue el 1,26% del PIB, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos y Australia, este valor alcanza aproximadamente el 23 % y el 21 % respectivamente.

CUADRO N° 8
EL PRESUPUESTO DE LA UE
(En porcentaje del total)

| | 1994 | 1999 |
|---------------------------|-------|-------|
| Política Agrícola | 50,2 | 45,6 |
| Operaciones Estructurales | 31,3 | 35,7 |
| Políticas Internas | 5,8 | 6,1 |
| Acciones Externas | 5,7 | 6,7 |
| Administración | 4,8 | 4,6 |
| Reservas | 2,1 | 1,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 |
| Porcentaje del PIB | 1,19 | 1,26 |

Fuente: Hoeller, Louppe y Vergriete (1996).

3.4. SINTESIS Y REFLEXIONES PARA EL CASO ARGENTINO

El objetivo inicial de consolidar la paz entre los países, progresivamente dio paso al objetivo estratégico de conformar una federación. Ello impuso la necesidad de disminuir las asimetrías entre las políticas de los distintos gobiernos y de desarrollar instituciones centrales. Este proceso fue dando entidad al gobierno central. El desarrollo fue muy lento al comienzo y un tanto más dinámico recientemente; luego de la firma del Acta Unica Europea se logró salir de un relativo estancamiento en el proceso de integración de alrededor de 30 años y, en menos de 15 años (1986-1999), se llegó a establecer una moneda común. Una institución fundamental dentro de la última etapa, es el tratado de Maastricht, que además de cambiar sustancialmente el proceso de toma de decisiones, sirvió para la coordinación macro dentro de la Unión, estableciendo pautas que permitieron la convergencia de las políticas macrofiscales.

A pesar de esta suerte de aceleración en el proceso

de integración europeo, aún quedan pendientes aspectos esenciales del sistema federal. En primer lugar, dada la total descentralización de potestades tributarias, la armonización de la política tributaria se revela como un objetivo que difícilmente sea alcanzado en un lapso relativamente breve. Por otro lado, dado el aún escaso tamaño del presupuesto europeo, el desarrollo de mecanismos fiscales tendientes a la redistribución de ingresos entre países (transferencias igualadoras, por ejemplo), es necesariamente reducido. El abordaje a estas cuestiones, probablemente, sea la esencia del próximo salto cualitativo en las relaciones federales europeas.

Las reflexiones para Argentina provienen de la experiencia en el cambio institucional; como se vio, el desarrollo es muy lento y, aún en un caso relativamente irrestricto, las configuraciones óptimas económicamente no son fáciles de alcanzar. Cambiar el *status quo* no es fácil para los países europeos y tampoco lo será para los diferentes niveles de gobierno de Argentina. Por el lado de las instituciones fiscales, la experiencia europea puede servir principalmente para

el desarrollo de mecanismos como los establecidos por el tratado de Maastricht, destinados a establecer coordinación en un marco de relaciones descentralizadas. Otra enseñanza útil, proviene del camino que se ha elegido para el manejo de las

transferencias interjurisdiccionales; a pesar de ser aún incipiente su desarrollo, los pasos dados van en el sentido de generar un mecanismo transparente, que no provoque distorsiones por el lado de la eficiencia.

Capítulo 2

Restricción Institucional y Reforma Federal en Argentina

En el capítulo anterior se analizó la experiencia del federalismo fiscal en distintos países del mundo. Muchos de los problemas que se han analizado en ellos, también aparecen al plantear la reforma del federalismo fiscal argentino. Debe rescatarse, sin embargo, que las relaciones fiscales difieren ampliamente entre los casos considerados; una serie de elementos del marco en el cual se han definido dichas relaciones, han evidenciado una notoria influencia sobre la especificación que han alcanzado las relaciones fiscales federales.

Como corolario de dicho análisis surge que las instituciones políticas que rigen el proceso de toma de decisiones, así como una fuerte dependencia histórica propia de la evolución institucional, son responsables de la heterogeneidad evidenciada dentro de los sistemas analizados.

Por ello, el estudio del marco en el que se plantea la reforma federal de Argentina, es un elemento indispensable para conocer el tipo de solución factible. En este capítulo se expone una explicación teórica de la heterogeneidad observada en los sistemas federales, luego se analizan las características institucionales de las relaciones federales en Argentina y se describen los problemas generados por el actual régimen. Finalmente se analizan los límites para la reforma, establecidos a partir de la reforma Constitucional de 1994, y se exploran las soluciones que puede aportar una reforma respetuosa de dichos límites.

1. RESTRICCIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES PARA LA REFORMA

La constitución y operación de todo sistema federal se fundamenta en armonizar las tensiones que generan las áreas de competencia del gobierno central y las jurisdicciones que lo integran. La resolución de esta concurrencia de competencias, políticas y económicas, de los diferentes niveles de gobierno, se solucionan mediante diferentes procesos de negociación, caracterizados por el entorno institucional vigente.

De acuerdo con Coase (1960), “las fallas de mercado, creadas por los derrames económicos o la ineficiente provisión de bienes públicos, pueden ser resueltas por medio de un eficiente proceso de regateo

entre las partes afectadas, siempre y cuando los derechos de propiedad se encuentren bien especificados y los costos de transacción sean bajos.” Esto indica que el sistema federal puede, bajo ciertas condiciones, conducir hacia un sistema eficiente, en el cual los diferentes niveles de gobierno resuelvan sus diferencias.

Los supuestos subyacentes en el teorema de Coase, siguiendo a Inman y Rubinfeld (1998), son:

- No existen costos en recursos asociados con alcanzar un acuerdo.
- Las preferencias sobre los distintos resultados del proceso de discusión y los recursos de cada participante, son de conocimiento común.
- Los que llevan adelante el proceso de discusión, realmente representan a sus votantes.
- Todos los acuerdos posibles pueden ser puestos en práctica sin ningún costo.
- Las partes acordarán una división del excedente económico a partir de la discusión.

Pero, como los autores destacan, muchos de estos supuestos, sino todos, son de difícil concreción. En general, las condiciones 1 y 2 no se cumplen. Por ejemplo, es difícil recabar información sobre la posición que asume cada jurisdicción en la discusión de la ley de coparticipación y en muchas situaciones no se conoce la distribución de preferencias.

El supuesto 3 muchas veces es incumplido, algunos delegados pueden tener objetivos distintos de los de las jurisdicciones a las cuales representan. Y, además, identificar malos representantes y cambiarlos es una tarea costosa. Más allá de los problemas de agencia que, en mayor o menor medida están presentes en toda relación de representación y que pueden conducir a estos desvíos, en el caso particular de este tipo de representación puede ser relevante la superposición de mandatos. Los legisladores reciben un mandato en función de los intereses de la jurisdicción a la cual representan y otro diferente del bloque del partido al cual pertenecen. En estos casos la disciplina de los bloques legislativos y el grado de atomización de las fuerzas políticas, son relevantes para determinar la supremacía de uno u otro mandato.

En el caso del supuesto 4, nada asegura que las jurisdicciones participantes tengan incentivos para ejecutar lo pactado. Se deben establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento del acuerdo, lo que a su vez implica nuevos costos. Por ejemplo, en el caso

argentino, el Pacto Fiscal carece de un sistema que controle su ejecución. Por ello se observa una alta tasa de defección en ciertos tipos de reformas comprometidas. El incumplimiento de alguno o de todos los supuestos del 1 al 4 implica que existen costos de transacción en el proceso de acuerdo entre las distintas jurisdicciones. La existencia de tales costos señalan que los acuerdos alcanzados entre las partes no necesariamente son económicamente eficientes. Por lo tanto, pueden existir acuerdos que reduzcan la eficiencia del sistema.

El incumplimiento del supuesto 5, por sí mismo, lleva a que no se logren implementar reformas que potencialmente benefician al conjunto, debido a que las jurisdicciones involucradas no son capaces de alcanzar un acuerdo en cuanto a la división del excedente económico de dicha reforma. Ello se manifiesta más claramente cuando una o varias jurisdicciones, plantean posiciones relativamente extremas e inflexibles. En particular, puede darse el caso de que nunca se llegue a un equilibrio con pleno acuerdo de todas las partes; más aún, puede verse fortalecida la opción del status quo.

A la luz de las dificultades en el cumplimiento de los supuestos mencionados, como Inman y Rubinfeld (1998) señalan, únicamente en el caso de un juego con sólo dos participantes y con un orden de ofertas preestablecido, se puede dar lugar a una asignación eficiente. Pero, en el caso de más de dos participantes, la solución puede no existir, por lo que se estaría en un marco de soluciones sub-óptimas, donde la solución alcanzada puede no ser la mejor de las soluciones disponibles. Una solución óptima puede no existir, mientras que nada asegura que el proceso de debate y regateo, conduzca a la mejor de las opciones restantes.

Debido al incumplimiento, en general, de muchos de estos supuestos es que no se puede pensar en un único tipo de sistema federal para todos los casos, sino que dependen de una serie de factores propios de la historia particular de cada país. Tal es el caso de las características que surgen en cuanto a la conformación de las jurisdicciones: la cantidad de jurisdicciones, heterogeneidad de las mismas, etc. Por ejemplo en Canadá, el escaso número de provincias puede favorecer el proceso de acuerdo.

También es relevante la forma que han adoptado las instituciones fiscales y políticas de cada país. La semejanza entre los sistemas políticos estadounidense y argentino, sirve para comparar el tipo de resultados en cuanto a la formación del consenso que generalmente se obtiene en los sistemas. Esto es útil para evaluar el grado de dificultad de la reforma y para

determinar los requisitos que la hagan viable. Sin embargo, las diferencias entre las instituciones fiscales existentes en ambos países, generan resultados distintos; concretamente, dado que los cambios no pueden ser radicales las instituciones fiscales preexistentes influyen significativamente sobre las nuevas instituciones propuestas por la reforma.

Todas estas características se conjugan en la particular senda de desarrollo del sistema federal, que condiciona su evolución a futuro. Esta dependencia histórica de la evolución institucional se denomina "path dependence" o dependencia respecto del sendero, que significa que la historia importa (North, 1994). Los cursos de acción adoptados en el pasado inciden sobre las acciones actuales, restringiendo los grados de libertad. En este caso, la historia importa aún más, ya que la manera en que se establecen las relaciones entre las distintas jurisdicciones se refuerzan en el tiempo.

Estos factores pueden generar distintas sendas de desarrollo de los sistemas federales de cada país. Así, se pueden encontrar países donde la evolución de las instituciones federales ha conducido a mejorar las asignaciones y a puntos de equilibrio que, a su vez, refuerzan y profundizan estas instituciones, produciendo un ciclo virtuoso en el tiempo. Por otra parte, se pueden encontrar países donde el conjunto de equilibrios alcanzables no es bueno, con lo que el sistema no genera incentivos necesarios para su desempeño eficiente y, por lo tanto, la inestabilidad es su principal característica.

2. LAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES EN ARGENTINA

En función de lo expuesto, es preciso observar las características de las instituciones fiscales federales existentes en Argentina y evaluar cómo éstas pueden restringir la reforma federal.

En Argentina coexisten tres niveles jurisdiccionales: Nación, provincias y municipios. Históricamente las discusiones federales han tenido como protagonistas a la Nación y a las provincias, en tanto que los municipios han tenido una participación secundaria y acotada al ámbito de la provincia a la cual pertenecen.

Este comportamiento se explica por el proceso que dio lugar a la fundación del Estado Nacional, plasmada en la Constitución de 1853 y 1860 que derivó del acuerdo entre las provincias, por medio del cual éstas delegaron ciertos poderes en la Nación y se reservaron para sí el poder no delegado. Dentro de la norma constitucional las provincias se comprometieron a

asegurar su régimen municipal (art. 5), pero no se hizo ninguna mención acerca de las características específicas que debía tener dicho régimen. Recién en la reforma constitucional de 1994 se introdujo explícitamente el concepto de autonomía municipal (art. 123), motivando un amplio campo para estudios sobre el tema, tales tópicos escapan a los alcances de este trabajo. El análisis de las características institucionales de las relaciones federales en Argentina, queda circunscripto a lo concerniente a la relación Nación-provincias.

Dicho estudio consta de dos partes: una parte descriptiva que se presenta en esta sección, orientada a caracterizar los mecanismos que históricamente han regido el cambio en estas instituciones y a diagnosticar los principales problemas que afronta el sistema actual. A partir de estos resultados y en función de las restricciones introducidas luego de la reforma constitucional de 1994, en la sección siguiente se analiza una serie de lineamientos básicos para la reforma.

El primer aspecto del análisis descriptivo, la caracterización de la evolución histórica de las relaciones Nación-provincias, girará casi exclusivamente sobre los cambios operados en la asignación interjurisdiccional de recursos (asignación de potestades tributarias, transferencias de recursos federales recaudados por la Nación), ya que han sido las materias más extensamente debatidas a lo largo de la historia institucional del país y donde se han registrado las principales reformas.²³

En cambio, en el segundo aspecto de este estudio, la descripción del estado actual del sistema hace imprescindible incorporar las relaciones que se dan por el lado del gasto. En especial, la evaluación de la equidad del sistema en el tratamiento dado a diferentes jurisdicciones, no se puede efectuar sin considerar la asignación territorial del gasto nacional.

Dentro del análisis histórico, la importancia de los condicionantes, interpretada a nivel teórico al analizar el concepto "path dependence" o "dependencia del sendero", se pone de manifiesto dentro de las instituciones fiscales federales de Argentina, al observar el fuerte arraigo de la Coparticipación Federal de Impuestos; de los 140 años de historia institucional del país casi la mitad han sido cubiertos con la existencia de este tipo de regímenes y, más aún, el artículo 75 inc. 2 de la Constitución de 1994, adopta a este tipo de sistema como el mecanismo de reparto de im-

puestos entre la Nación y las provincias.

De este modo, en un sistema dinámico como es la relación entre las distintas jurisdicciones de Argentina, las instituciones establecidas a lo largo del tiempo determinan cierto subgrupo de equilibrios posibles, mientras que otros son descartados e inalcanzables.

La descripción de la situación actual, por su parte, permite observar que el sistema fiscal federal argentino es altamente redistributivo entre provincias y que tal redistribución no responde a una lógica de equidad interjurisdiccional. Por ejemplo, no condice con el grado de desarrollo relativo o algún otro indicador que ponga de manifiesto una mayor necesidad de gasto, sino que sigue un patrón en función del tamaño de las provincias (va desde las provincias grandes hacia el resto de las jurisdicciones). A su vez, este alejamiento de lo que sería un reparto proporcional, tiene costos por el lado de la eficiencia; por ejemplo, las jurisdicciones más beneficiadas dentro del sistema de transferencias, son las que cuentan con indicadores de menor esfuerzo propio.

2.1. DINAMICA HISTORICA DE LAS RELACIONES FEDERALES

En términos generales se puede decir que los grandes reordenamientos de las relaciones federales han sido disparados por crisis o han sido operados bajo circunstancias políticas excepcionales.

Previo a la aparición del primer esquema de coparticipación en 1935, pueden distinguirse dos períodos bien marcados de las relaciones fiscales federales (Nuñez Miñana 1969). Desde la aprobación de la Constitución Nacional de 1853-1860 hasta la crisis de 1890, imperó el planteo de distribución de poderes tributarios establecido por la Constitución, que asignaba particular importancia a los derechos de importación y exportación en el financiamiento del gobierno federal. Esta facultad le fue asignada en forma exclusiva por los artículos 4, 67 inc. 1 y 108 de la Constitución de 1860.²⁴

Si bien la Constitución también habilitaba al Gobierno Federal a financiarse con otras contribucio-

²³ Recién en las últimas décadas, producto del proceso de descentralización del sector público, han cobrado mayor relevancia las reformas por el lado del gasto (especialmente la asignación de funciones entre jurisdicciones).

²⁴ Luego de la reforma de 1994, los artículos 67 y 108 pasaron a ser los artículos 75 y 126, respectivamente. En la Constitución de 1860, el texto del artículo 67 inc. 1 establecía que la facultad para establecer derechos de exportación era temporaria, hasta el año 1867 y luego, ni la Nación, ni las provincias, podrían establecer dicho gravamen. Finalmente, con la reforma constitucional de 1867, tal limitación fue revertida y la norma adquiere el texto que se conoce en la actualidad.

nes,²⁵ se verificó una separación de las fuentes tributarias. Los derechos de importación y exportación representaron la fuente financiera más importante del nivel nacional (aproximadamente el 85% de sus recursos ordinarios) y prácticamente no se utilizaron otros tipos de tributos, que eran explotados por el nivel provincial.

Después de la crisis financiera de 1890 se observó un avance del gobierno federal en la utilización de fuentes tributarias que, hasta ese momento, habían sido aprovechadas casi exclusivamente por las provincias. La Nación ante la imposibilidad de contraer nuevos empréstitos para atender servicios financieros y debido a la baja de la recaudación de los gravámenes al comercio exterior, comenzó a recaudar impuestos internos en concurrencia con impuestos a la producción y al consumo, recaudados por las provincias. Pero igualmente los impuestos al comercio exterior siguieron siendo los más importantes.

La crisis de 1930 profundizó el deterioro de las finanzas del gobierno nacional. Ello indujo a intentar un reordenamiento de los sistemas tributarios a efectos de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y solucionar los problemas de doble imposición. En 1934 con la sanción de tres leyes que comenzaron a regir el 1° de enero de 1935 (ley 12.139, de unificación de impuestos internos; ley 12.143, de creación del impuesto a las ventas; y ley 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos) se estableció lo que hoy se conoce como régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), es decir, regímenes especiales de unificación de la recaudación de un grupo importante de impuestos en manos de la Nación, con la obligación de ésta de coparticipar una parte de lo recaudado a las provincias, con el compromiso de éstas de no imponer gravámenes análogos a los impuestos nacionales.

Con el transcurso del tiempo el esquema de coparticipación fue adquiriendo un carácter fragmentario y desordenado conforme se produjeron mutaciones en la estructura impositiva, entorpeciendo así la administración del sistema. El esquema de reparto de recursos generó una fuerte dependencia financiera de las provincias respecto del gobierno nacional y la distribución entre provincias establecida por el régi-

men no fue funcional al objetivo de redistribución interjurisdiccional (Nuñez Miñana, 1998).

Luego de 40 años de existencia del esquema de coparticipación, en el año 1972 fue sancionada la ley 20.221, con vigencia desde el 1° de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1983. La reforma estuvo caracterizada por circunstancias políticas excepcionales generadas por la concentración de poder en manos del gobierno nacional, producto de la no vigencia de los mecanismos democráticos en la toma de decisiones. La reforma contempló tres indicadores objetivos para el reparto de los fondos: población (que ponderaba 65%), brecha de desarrollo (25%) y dispersión demográfica (10%).

Esta norma rigió de hecho hasta fines de 1984 y en 1985 fue reemplazada por acuerdos transitorios que rigieron en el trienio 1985-1987. A partir del 1° de enero de 1988 por ley 23.548, se instauró un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

En esa fecha, si bien el sistema democrático de decisión operaba desde hacía unos años, los mecanismos fiscales habían generado una alta concentración de poder en manos del gobierno nacional. La alta inflación había provocado una transformación de la estructura de los recursos consolidados, elevando el peso del impuesto inflacionario (percibido exclusivamente por el gobierno nacional) en detrimento de los demás impuestos y, adicionalmente, los gravámenes al comercio exterior, tales como las retenciones a la exportación (que tampoco son coparticipables), habían pasado a ser otra de las fuentes de financiamiento público más importantes. En este contexto, las asignaciones del tesoro nacional (ATN), de uso discrecional, progresivamente fueron desplazando a los mecanismos automáticos de reparto de fondos, elevando la capacidad de consenso del gobierno nacional con vistas a la reforma federal.

Esta situación se potenció por el desgaste producido por las sucesivas negociaciones que se realizaron desde la caducidad de la ley de 1973 y llevó a los actores involucrados a optar por un régimen transitorio, pero de prorrogación automática.

Luego de la reorganización del régimen fiscal federal de 1988, el contexto para las relaciones federales se modificó sustancialmente. Además de las hiperinflaciones de los años 1989 y 1990 y del importante cambio estructural generado por los procesos de apertura, privatización y desregulación, también se modificó sustancialmente la asignación de responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno y se incorporó un tercer actor dentro del reparto federal de recursos: el sistema de previsión social.

²⁵ El artículo 4 autorizó a nutrir al Tesoro Nacional "de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente imponga a la población el Congreso General" y el artículo 67 inc. 2 limitó tales atribuciones para el caso de las contribuciones directas, debiendo ser por tiempo determinado y fundadas en razones de defensa, seguridad común y bienestar general.

Conforme se fue modificando el escenario, surgieron nuevas instituciones tendientes a la adecuación de las relaciones fiscales federales. En la primera mitad de los '90, se firmaron dos acuerdos, uno producto de la transferencia de responsabilidades de gasto hacia las provincias y otro para coordinar la política tributaria.

A través del segundo de estos acuerdos (el Pacto Fiscal 2, del 12 de agosto de 1993), las provincias se comprometieron a desgravar al sector productivo con el fin de contribuir al crecimiento económico, a la vez que la Nación se comprometió a adecuar el IVA a una tasa que no superaría el 18%. A partir de 1994, en la mayoría de las provincias se eliminaron los impuestos de Sellos e Ingresos Brutos para los sectores agropecuario, financiero y gran parte de la industria. Pero quedaron pendientes algunas de las medidas acordadas debido a que la crisis provocada por la devaluación mejicana de fines de 1994, detuvo la tendencia ascendente de los ingresos públicos. Hoy, esta imprescindible reforma de los sistemas impositivos, afronta una serie de dificultades adicionales: la reforma encierra un alto riesgo fiscal, especialmente para las provincias que basan una mayor parte de su financiamiento en recursos propios y los gravámenes que potencialmente podrían reemplazar a estos tributos competirían con un IVA nacional cuya presión ya es demasiado alta.²⁶

Recientemente se concretaron otros dos nuevos acuerdos federales: uno cambió la esencia del reparto primario estableciendo montos fijos de coparticipación para las provincias y otro destinado a limitar los gastos provinciales. A diferencia de los acuerdos firmados durante la primera mitad de los '90, estos acuerdos constituyeron un retroceso en materia de federalismo.

El diagnóstico sobre el cual se afirmaron estas medidas tenían tres hipótesis fundamentales que fueron asumidas como verdades incuestionables, hoy su propio fracaso, ha demostrado que eran erróneas. La primera de ellas sostenía que la reducción del déficit nacional achicaría el riesgo país y, por esa vía, se estimularía el crecimiento a partir de mayores inversiones. La segunda indicaba que para reducir el déficit fiscal nacional eran necesarios más recursos y que poco se podía hacer en materia

de racionalización del gasto, ya que sus dos componentes principales, intereses y sistema previsional, son inflexibles a la baja. Finalmente, la tercera de estas hipótesis, afirmaba que los mayores logros en cuanto a la eficiencia del gasto debían provenir del nivel provincial, considerando al conjunto de provincias como un todo homogéneo, sin llegar a distinguir características y las situaciones específicas de cada una de estas jurisdicciones.

Así, sistemáticamente, la Nación avanzó sobre los recursos provinciales, tanto a través de las modificaciones introducidas en el esquema de distribución primaria de impuestos coparticipables, como a través de las relaciones de sustitución que hicieron que los sucesivos aumentos en la presión tributaria nacional provocara la retracción de la recaudación de impuestos provinciales.

Este conjunto de acuerdos federales ha constituido soluciones provisorias y parciales. Existe consenso en que la solución de fondo para el diseño de un esquema de financiamiento eficiente y estable del Sector Público Argentino, involucra tanto la reforma de los sistemas impositivos nacional y provinciales, como la redefinición del régimen de transferencias federales. Desde esta perspectiva, los tres aspectos deben ser vistos como temas interdependientes que no pueden ser abordados en forma episódica, como se ha hecho a lo largo de los '90, sino que conforman una agenda integral que debe ser tratada en forma coordinada. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado consenso y desde 1995, se han introducido continuas reformas tributarias nacionales que modificaron las reglas de juego y postergaron la discusión seria del tema.

2.2. SITUACION ACTUAL

En lo que hace al reparto de recursos, la ley de 1988 estableció una masa de impuestos a distribuir entre la Nación y las provincias, conformada por "el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse" con la excepción de los derechos de importación y exportación y los que el Congreso asigne a fines específicos. De este total, en el reparto primario, el 1% correspondería al "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional" (ATN), el 56,66% al conjunto de provincias y el resto a la Nación. La ley también estableció los porcentajes de distribución secundaria asignados a cada provincia.

Luego de su aprobación hubo importantes correcciones al régimen, en su mayoría derivadas del proceso de descentralización y reforma del Estado y

²⁶ Por Ingresos Brutos y Sellos, las provincias recaudan aproximadamente 7.000 millones de pesos por año, para su reemplazo se requeriría un impuesto a las ventas minoristas del 7% o, alternativamente, siete puntos adicionales de IVA en el caso del IVA provincial.

del creciente peso del déficit del sistema previsional que, progresivamente, insume cada vez más recursos federales; la participación actual de las provincias dentro del reparto primario es inferior al 50% y más del 20% de dicho reparto ha sido afectado por la Nación para financiar el sistema previsional.

Actualmente existe una gran cantidad de impuestos que conforman el fondo de distribución

primaria, destacándose entre los más importantes, el IVA, el Impuesto a las Ganancias, los Impuestos Internos, a los Combustibles y a los Bienes Personales. Además de las transferencias de coparticipación, existen transferencias automáticas (por transferencias de servicios, regímenes especiales de algunos impuestos, Fondos Federales, etc.), pero la Coparticipación Federal de Impuestos es la más relevante (ver Cuadro N° 9).

CUADRO N° 9
TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICA. AÑO 2000

| Concepto | Participación porcentual |
|--------------------------------------|--------------------------|
| Coparticipación Federal de Impuestos | 73,8% |
| Impuesto a las Ganancias | 10,0% |
| Impuesto sobre los Bienes Personales | 2,3% |
| Impuesto sobre los Combustibles | 8,4% |
| FO.NA.VI. | 5,5% |
| Otros | 2,9% |
| Otros | 5,5% |
| TOTAL | 100,0% |

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con Provincias.

Para evaluar la relación que establece el sistema fiscal federal, además de observar lo que sucede por el lado de los recursos, es necesario también considerar las relaciones que se dan por el lado del gasto. La variable a analizar, en este caso, es la asignación territorial del gasto nacional. Considerando ambos elementos, se encuentra un esquema altamente redistributivo, donde el conjunto de provincias grandes (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), más Neuquén, subsidian al resto de las jurisdicciones.

El aporte neto de cada provincia, es la diferencia entre lo que cada provincia aporta en concepto de generación de recursos fiscales federales²⁷ y lo que recibe, tanto en concepto de transferencias de recursos, como en asignaciones de gasto nacional.

El total de recursos federales recaudados dentro del territorio provincial, es la contribución bruta que dicha provincia efectúa al sistema federal. Si se asume que la participación en el valor agregado

bruto (VAB) del país es un buen indicador de la proporción de la base tributaria de estos impuestos ubicada en cada jurisdicción y, adicionalmente, se considera que la presión tributaria es relativamente homogénea en todo el territorio nacional, dicha participación reflejaría la contribución bruta realizada por cada jurisdicción, como porcentaje del total recaudado de tales recursos.

La parte devuelta puede ser observada directamente tomando la participación de cada provincia en el gasto nacional asignable territorialmente y en las transferencias totales. En función de estimaciones realizadas por la Dirección Nacional de Cooperación con las Provincias, el gasto nacional asignable territorialmente asciende a unos \$ 34.100 millones, de los cuales casi el 40% son efectuados en la Ciudad de Buenos Aires.²⁸ Aquellas jurisdicciones que poseen una participación en el gasto superior a su participación en el VAB nacional, estarían siendo beneficiadas por esta vía;²⁹ concretamente la diferencia entre la participación en este tipo de

²⁷ Dentro de este concepto incluimos todos los impuestos recaudados por Nación que, total o parcialmente, son luego devueltos hacia las provincias por medio del sistema de transferencias. Es decir, se incorporan tanto los recursos comprendidos dentro del sistema de coparticipación, como los comprendidos en las restantes transferencias automáticas.

²⁸ El Estado nacional continúa prestando una serie de funciones que en otros casos son responsabilidad de las provincias (seguridad y justicia, por ejemplo); a su vez, el grueso del gasto en personal del gobierno nacional se efectúa dentro de dicha jurisdicción.

²⁹ Ver Anexo 1 para un tratamiento más detallado.

gasto y la participación en el VAB, indica el tamaño del subsidio recibido como porcentaje de dicho gasto.

Si una provincia tiene una participación en el VAB nacional superior a su participación en las transferencias, ello puede ser interpretado como un subsidio cruzado que va desde esa provincia hacia el resto de las jurisdicciones; así, la diferencia entre la participación en el VAB nacional y la participación en las transferencias totales indica el tamaño de este subsidio, medido como porcentaje de las transferencias totales (para un tratamiento más detallado ver Anexo 1). Para obtener el subsidio cruzado "total" entre provincias, es necesario computar estos dos mecanismos, armonizando la unidad de medida. Ello se logra reexpresando los subsidios por el lado del gasto como porcentaje del total de transferencias federales automáticas. El subsidio cruzado "total" efectuado o recibido por cada jurisdicción surge de

sumar ambos componentes.

Si se considera únicamente la redistribución efectuada por el lado de las transferencias de recursos, sólo dos jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires) estarían aportando en términos netos dentro del reparto secundario al resto de las provincias, respecto de lo que sería un esquema estrictamente proporcional. Incorporando la asignación territorial del gasto nacional dentro del análisis, se ve un cambio sustantivo en los resultados. La provincia de Buenos Aires incrementa drásticamente su contribución al sistema federal, pasando a soportar una fuga de recursos hacia otras jurisdicciones equivalente a casi un tercio de las transferencias totales (una cifra superior a los 5.000 millones de pesos anuales). La Ciudad de Buenos Aires pasa de ser aportante a ser receptor y el resto de las jurisdicciones grandes, junto con Neuquén y Santa Cruz, operan un cambio en sentido inverso (ver Cuadro N° 10).

CUADRO N° 10
CONTRIBUCIONES NETAS AL SISTEMA FEDERAL

| | Proporción de los recursos coparticipables generados (1) | Participación en el gasto nacional asignable territorialmente (2) | Subsidio cruzado por el lado del gasto (*) (3 = 1-2) | Participación en las transferencias de recursos (4) | Subsidio cruzado por el lado de las transferencias (**) (5)=(1)-(4) | Subsidio total entre provincias (**) (6)=(3)* GP/T +(5) | PBG per cápita (media nacional igual a 100) (7) |
|------------------|---|--|---|--|--|--|--|
| Buenos Aires | 32,59% | 21,19% | 11,40% | 24,10% | 8,50% | 31,97% | 84,6 |
| Santa Fe | 7,77% | 5,85% | 1,92% | 8,50% | -0,70% | 3,22% | 92,1 |
| Córdoba | 7,98% | 6,37% | 1,61% | 8,10% | -0,10% | 3,19% | 95,0 |
| Neuquén | 1,90% | 0,71% | 1,19% | 1,90% | 0,00% | 2,43% | 135,5 |
| Mendoza | 4,02% | 3,69% | 0,33% | 4,10% | 0,00% | 0,65% | 92,7 |
| Santa Cruz | 0,92% | 0,47% | 0,45% | 1,80% | -0,90% | 0,06% | 172,0 |
| Chubut | 1,33% | 1,10% | 0,23% | 1,80% | -0,50% | 0,00% | 113,4 |
| Tierra del Fuego | 0,76% | 0,78% | -0,02% | 1,20% | -0,40% | -0,44% | 234,5 |
| La Pampa | 0,87% | 0,64% | 0,24% | 1,80% | -1,00% | -0,49% | 106,6 |
| Río Negro | 1,51% | 1,37% | 0,14% | 2,40% | -0,90% | -0,64% | 92,3 |
| Misiones | 1,37% | 1,00% | 0,37% | 3,30% | -1,90% | -1,14% | 52,7 |
| San Luis | 1,01% | 1,15% | -0,14% | 2,20% | -1,20% | -1,44% | 106,7 |
| Entre Ríos | 2,18% | 2,03% | 0,15% | 4,60% | -2,40% | -2,08% | 71,6 |
| La Rioja | 0,54% | 0,85% | -0,32% | 2,00% | -1,40% | -2,09% | 73,5 |
| Formosa | 0,60% | 0,36% | 0,23% | 3,30% | -2,70% | -2,20% | 45,5 |
| Chaco | 1,26% | 0,93% | 0,34% | 4,40% | -3,10% | -2,42% | 49,1 |
| Jujuy | 0,88% | 1,18% | -0,31% | 2,70% | -1,80% | -2,47% | 54,5 |

Continúa

CUADRO N° 10
CONTRIBUCIONES NETAS AL SISTEMA FEDERAL

Continuación

| | Proporción de los recursos coparticipables generados (1) | Participación en el gasto nacional asignable territorialmente (2) | Subsidio cruzado por el lado del gasto (*) (3 = 1-2) | Participación en las transferencias de recursos (4) | Subsidio cruzado por el lado de las transferencias (**) (5)=(1)-(4) | Subsidio cruzado total entre provincias (**) (6)=(3)* GPT +(5) | PBG per cápita (media nacional igual a 100) (7) |
|------------------------|---|--|---|--|--|---|--|
| Corrientes | 1,32% | 1,56% | -0,24% | 3,50% | -2,20% | -2,68% | 53,2 |
| Catamarca | 0,51% | 1,00% | -0,49% | 2,50% | -2,00% | -3,01% | 61,1 |
| Salta | 1,54% | 1,99% | -0,45% | 3,60% | -2,10% | -3,01% | 54,8 |
| San Juan | 1,05% | 1,65% | -0,61% | 3,00% | -2,00% | -3,25% | 66,3 |
| Santiago del Estero | 0,82% | 1,31% | -0,49% | 3,70% | -2,90% | -3,92% | 41,3 |
| Tucumán | 2,09% | 3,00% | -0,92% | 4,40% | -2,30% | -4,18% | 59,7 |
| Ciudad de Buenos Aires | 25,19% | 39,82% | -14,63% | 1,10% | 24,10% | -6,05% | 298,8 |

Nota: (*) en porcentaje del gasto nacional asignable territorialmente. (**) En porcentaje de las transferencias totales. GP es el gasto nacional asignable territorialmente (\$34.100 millones) y T son las transferencias totales a provincias (\$16.000 millones). Valores positivos en las columnas 3,5 y 6 indican aportes netos al sistema por el concepto respectivo.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Cooperación con las Provincias.

Vale decir que, comparando las dos últimas columnas del Cuadro N° 10, la redistribución observada en muchos casos no se condice con diferencias en el grado de desarrollo (medido este último a través del PBG per cápita). Aún incorporando otras variables que indiquen una mayor necesidad de gasto (como densidad poblacional, por ejemplo), tampoco se lograría explicar el tipo de redistribución evidenciada en Argentina; provincias con características similares reciben tratamientos muy dispares.

Otro elemento que es destacable del estado actual del sistema argentino, es la alta heterogeneidad en la conducta de diferentes grupos de actores. Si estas diferencias de conducta logran ser explicadas por el trato recibido dentro del sistema federal, se

puede decir que el régimen vigente afecta el esquema de incentivos. Existe la presunción de que las jurisdicciones que reciben gran cantidad de recursos pierden estímulos para realizar un mayor esfuerzo fiscal, tanto en términos recaudatorios, como en la asignación eficientes de su gasto. En lo que sigue de esta sección se verá cómo se relacionan algunos indicadores del desempeño fiscal y el tratamiento recibido de parte del sistema de transferencias.

En el Cuadro N° 11 se muestra la heterogeneidad registrada en el esfuerzo tributario. Hay jurisdicciones que financian prácticamente todo su gasto con transferencias nacionales, en tanto que otras financian más de la mitad del mismo con recaudación propia.³⁰

³⁰ El caso de la Ciudad de Buenos Aires debe ser considerado en forma separada puesto que, como se expuso en el Cuadro N° 10 recibe pocas transferencias de recursos pero mucho del gasto nacional.

CUADRO N° 11
FINANCIAMIENTO CON RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS

| | | | |
|---------------------|-----|------------------------|-----|
| Formosa | 96% | San Luis | 80% |
| La Rioja | 94% | Salta | 80% |
| Catamarca | 91% | Tucumán | 80% |
| Corrientes | 90% | La Pampa | 76% |
| Jujuy | 89% | Río Negro | 75% |
| Chaco | 88% | Entre Ríos | 73% |
| Santiago del Estero | 87% | Neuquén | 66% |
| San Juan | 85% | Mendoza | 63% |
| Misiones | 84% | Santa Fe | 62% |
| Santa Cruz | 83% | Córdoba | 61% |
| Tierra del Fuego | 81% | Buenos Aires | 48% |
| Chubut | 81% | Ciudad de Buenos Aires | 6% |

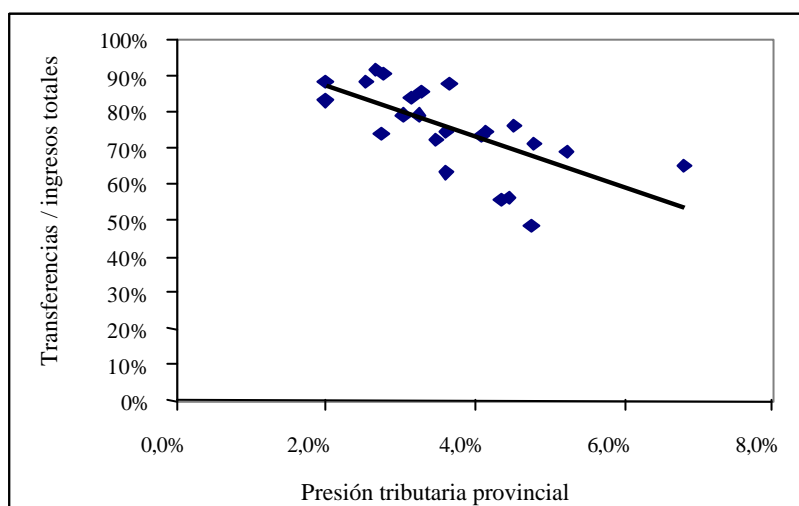
Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con Provincias.

En el Gráfico N° 8 puede apreciarse una relación negativa entre el esfuerzo tributario, medido como la presión tributaria de gravámenes provinciales (Impuesto a los Ingresos Brutos, a los Sellos, Inmobiliario y Automotor) como porcentaje del PBG y la proporción de las necesidades fiscales cubiertas con transferencias nacionales.

Esto sería algo natural en un esquema de transferencias que redistribuye en función del grado de desarrollo; las provincias de menor desarrollo, que poseen

una menor base tributaria de gravámenes provinciales en relación a su PBG,³¹ serían también quienes reciben mayores transferencias. Sin embargo, si no existe una relación estricta entre redistribución y grado de desarrollo, esto puede indicar la presencia de distorsiones que reducen el esfuerzo fiscalizador; es decir que habría jurisdicciones que aún teniendo una base tributaria potencialmente elevada, no ponen empeño en explotarla gracias a que reciben un trato favorable por parte del sistema de transferencias.

GRAFICO N° 8
TRANSFERENCIAS Y ESFUERZO TRIBUTARIO



Nota: presión tributaria representa la recaudación provincial dividido el PBG.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con Provincias.

³¹ Debido al menor valor de la tierra o a una menor cantidad de autos per cápita, por ejemplo.

Por el lado del gasto, una forma de evaluar los incentivos establecidos por el actual régimen, consiste en observar la relación entre el tamaño del sector público de cada jurisdicción y el trato recibido de parte del sistema federal.

Es necesario realizar ciertas salvedades respecto del uso de este indicador, dado que no siempre mayor tamaño del sector público implica menor eficiencia. Por un lado, no todas las jurisdicciones enfrentan la misma posibilidades para producir bienes públicos; jurisdicciones donde existe una alta dispersión demográfica y una baja densidad pobla-

cional requieren de un mayor tamaño del Estado para brindar un mismo nivel de prestaciones. Por otro lado, variaciones en las preferencias pueden conducir a combinaciones óptimas entre bienes públicos y privados diferentes entre jurisdicciones; en aquellas provincias donde exista una mayor preferencia por los bienes públicos sería óptimo un mayor tamaño del Estado.

Como proxy del tamaño del sector público, se utilizan los indicadores: “empleo público cada 1000 habitantes” y “gasto en personal per cápita”, de cada jurisdicción. Estos datos se exponen en el Cuadro N° 12.

CUADRO N° 12
INDICADORES DE GASTO PROVINCIAL

| Jurisdicción | Empleados públicos cada 1000 habitantes | Gasto en personal por habitante (en pesos) |
|------------------------|---|--|
| Buenos Aires | 26,2 | 351,6 |
| Córdoba | 25,0 | 408,1 |
| Santa Fe | 33,0 | 431,7 |
| Mendoza | 35,2 | 436,2 |
| Tucumán | 37,3 | 422,6 |
| Misiones | 38,7 | 452,5 |
| Salta | 38,4 | 459,7 |
| Ciudad de Buenos Aires | 37,1 | 543,2 |
| Entre Ríos | 46,0 | 550,9 |
| Corrientes | 48,0 | 542,0 |
| Santiago del Estero | 48,7 | 555,1 |
| Chaco | 44,7 | 611,9 |
| San Luis | 50,4 | 561,0 |
| Río Negro | 49,1 | 681,0 |
| Jujuy | 52,9 | 647,2 |
| San Juan | 49,9 | 691,3 |
| Chubut | 57,8 | 750,1 |
| La Pampa | 59,0 | 772,6 |
| Formosa | 70,7 | 757,7 |
| Neuquén | 69,6 | 969,4 |
| Catamarca | 74,3 | 913,2 |
| La Rioja | 82,6 | 1148,3 |
| Tierra del Fuego | 61,4 | 1848,8 |
| Santa Cruz | 93,5 | 1537,8 |

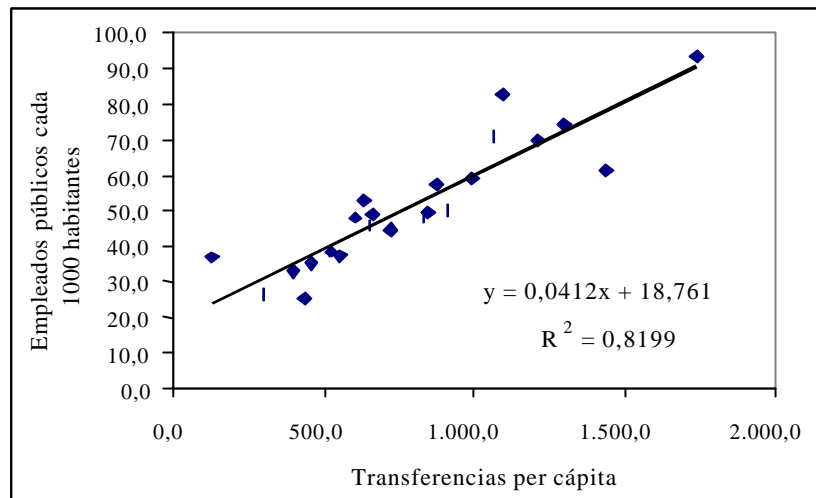
Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias.

Conforme a la salvedad realizada, se observa que las provincias australes,³² perjudicadas por la doble condición de tener baja densidad y una mayor rigurosidad climática (que obliga a pagar un plus salarial por “zona desfavorable”), presentan un elevado uso del empleo público y, además, mayores erogaciones corrientes en personal. Sin embargo,

existe una fuerte heterogeneidad entre provincias en la intensidad de uso del empleo público, aún dentro de jurisdicciones que comparten características similares. La hipótesis respecto de la incidencia de los incentivos establecidos por el sistema federal sobre el tamaño del sector público, se ve reforzada cuando se relaciona el tamaño del sector público y el monto de transferencias per cápita. En el Gráfico N° 9 se observa una fuerte asociación positiva entre estas dos variables.

³² Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

GRAFICO Nº 9
TRANSFERENCIAS Y EFICIENCIA DEL ESTADO



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con Provincias.

Naturalmente, este resultado podría no ser robusto si se asume que el esquema de transferencia captura debidamente las necesidades en cuanto al tamaño del Estado de cada jurisdicción. Sin embargo, como fuera mencionado previamente, jurisdicciones con situaciones similares reciben un trato desigual. De este modo debería restársele relevancia a la existencia de factores subyacentes que determinen conjuntamente el monto transferido y el tamaño del empleo público y trabajar sobre el argumento enfatizado por la teoría, que indica que es el monto transferido lo que estimula una conducta ineficiente en las jurisdicciones más favorecidas y el mayor tamaño del empleo público sería un reflejo de tal comportamiento.

Como se expone en la próxima sección, estas distorsiones que estarían asociadas al sistema de transferencias argentino, difícilmente puedan ser solucionadas mediante un cambio radical en el tipo de régimen debido a la existencia de restricciones institucionales. El camino que se debería transitar para su solución, sería el perfeccionamiento del esquema de incentivos establecido por la regla de reparto.

3. MARCO INSTITUCIONAL LUEGO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

La Constitución Nacional de 1994 implantó el marco para las nuevas instituciones federales, dando rango constitucional a la distribución de potestades

tributarias que implícitamente establece el esquema de coparticipación y un mecanismo específico para la reforma que indica las características básicas que deberá respetar el nuevo régimen. El artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 establece:

“(Corresponde al congreso nacional) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado,³³... (estas) contribuciones, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución... se efectuará en relación directa a (la asignación de) las competencias, servicios y funciones... contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. ...”

En términos simplificados, el Estado Nacional continuará recaudando impuestos de potestad nacional (los gravámenes del comercio exterior), facultado por el artículo 75 inc. 1 de la Constitución Nacional y otros impuestos, con potestad concurrente con las provincias (contribuciones indirectas) o delegada por éstas (contribuciones directas), de acuerdo a lo dis-

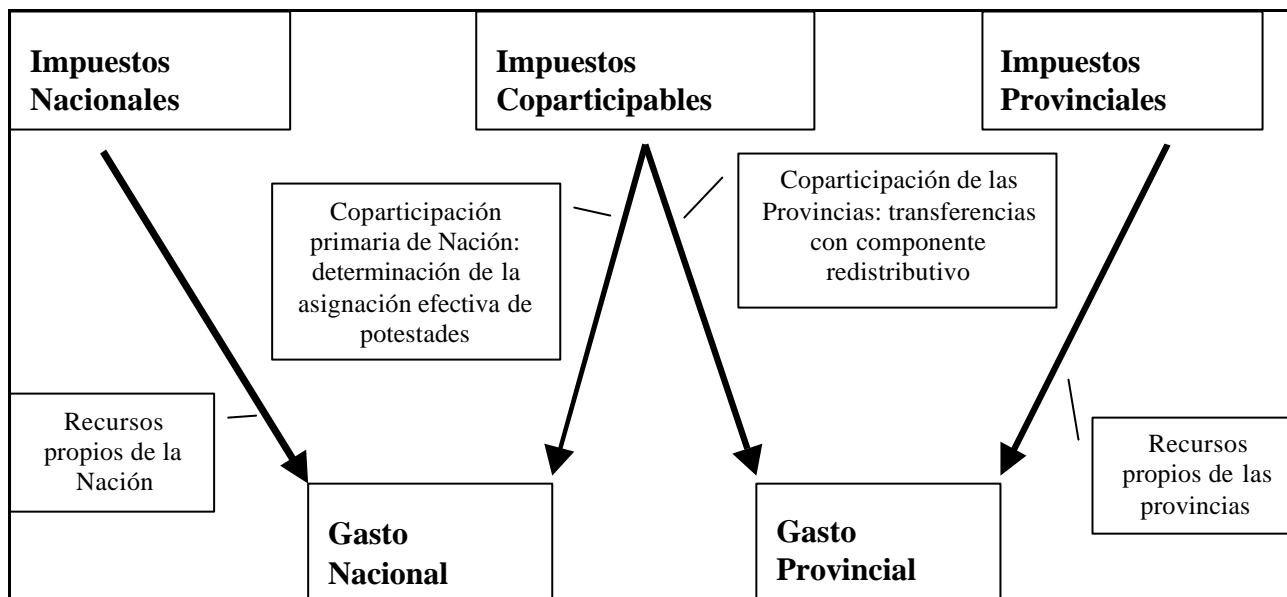
³³ La imposición de contribuciones directas es facultad originaria de las provincias.

puesto en el artículo 75 inc. 2.

Una parte de estos últimos impuestos, no especificada por la Constitución, puede ser efectuada por el Congreso al financiamiento del gasto nacional (asignación específica de recursos). El resto, la masa coparticipable, será asignada de acuerdo a lo establecido por la ley convenio sobre coparticipación entre la

Nación y las provincias. La parte devuelta a las provincias se distribuirá mediante una regla automática y objetiva siguiendo tres criterios fundamentales: la asignación y el costo relativo de las responsabilidades de gasto, el aporte efectuado por cada jurisdicción y la brecha de desarrollo entre diferentes jurisdicciones (ver Gráfico N° 10).

GRAFICO N° 10
FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS NACIONAL Y PROVINCIAL



Fuente: elaboración propia.

Este esquema de financiamiento genera puntos de tensión en las relaciones interjurisdiccionales, que pueden sintetizarse en dos grandes campos: la definición efectiva de potestades entre la Nación y las provincias y el mecanismo de reparto secundario de los recursos entre las jurisdicciones provinciales.

En el primer caso los problemas se originan en la forma en que la norma constitucional establece las potestades sobre los recursos; ésta, además de dejar abierta la delimitación efectiva de potestades a la ley convenio sobre coparticipación, establece una serie de mecanismos mediante los cuales el gobierno nacional puede terminar afectando la distribución de recursos. En el segundo caso, los problemas se plantean a la hora de armonizar el objetivo de equidad interregional asignado al reparto secundario de recursos coparticipables y el de eficiencia en el uso de los fondos públicos.

3.1. DELIMITACION EFECTIVA DE POTESTADES: LA NECESIDAD DE UN ACUERDO INTEGRAL

El acuerdo sobre reparto primario de recursos destinado a especificar las potestades efectivas del nivel nacional y del nivel provincial, carece de sentido si no es complementado con otro acuerdo que acote la asignación específica de recursos que deberían ser coparticipables y que programe una política tributaria nacional estable. Un elemento indispensable para el buen funcionamiento de este acuerdo es el compromiso desde la Nación de esforzarse en la reducción del déficit de la seguridad social, basado en metas de gestión objetivas que puedan ser auditables por las provincias, que son quienes, de hecho, terminan contribuyendo a su financiamiento.

El artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional mantiene la potestad originaria sobre las contribuciones directas en manos de las provincias pero, a diferencia de su predecesor (el 67 inc. 2), establece explícitamente la facultad concurrente entre la Nación y las provincias sobre las contribuciones indirectas y le otorga rango constitucional a la figura de “recursos con asignación específica”. La concurrencia en la facultad originaria sobre las contribuciones indirectas es congruente con la forma en que había operado el sistema desde 1890 y con el estado doctrinario sobre esta materia; previo a la reforma de la Constitución, dentro de la doctrina constitucional había un asentimiento difundido respecto a este esquema de distribución de los poderes impositivos originarios. En el caso de los “recursos con asignación específica”, que mayoritariamente están destinados a cubrir el déficit de la seguridad social, ha surgido de un mecanismo adicional por el cual se puede alterar la distribución efectiva de recursos entre la Nación y las provincias.

Indirectamente otro mecanismo a través del cual se puede incidir sobre la distribución interjurisdiccional de los recursos, es mediante la definición de la política tributaria nacional, dado que la posibilidad de las provincias de recaudar sus propios impuestos no es independiente de aquella. Una mayor presión tributaria nacional está asociada a una menor capacidad recaudatoria provincial. Este efecto no actúa sobre todas las provincias por igual, sino que impacta más seriamente a las provincias que basan una mayor proporción de su financiamiento en recursos propios.

Las distorsiones asociadas a esta instancia de negociación pueden dar lugar a una inadecuada asignación del gasto entre los niveles jurisdiccionales, sentar las bases para el sobredimensionamiento de la presión tributaria u obstaculizar la reforma de los sistemas tributarios provinciales.

Por ejemplo, un excesivo nivel de coparticipación primaria hacia la Nación puede terminar sobredimensionando el tamaño relativo del gasto nacional y, por esta vía, atentar contra la posibilidad de una mayor descentralización del gasto público, que es un objetivo de política recomendado.

Por otro lado, ante el crecimiento del déficit de la seguridad social, la posibilidad de financiarlo detrayendo recursos de la masa coparticipable por la vía de la asignación específica, puede dar lugar a elevaciones sistemáticas en la presión tributaria nacional, dejando de lado la atención de las cuestiones de fondo que hacen al crecimiento de dicho déficit, como es el caso de los altos niveles de evasión previsional.

Finalmente, la elevada presión tributaria nacional actúa en contra del reemplazo de impuestos distorsi-

vos en los niveles provinciales. Se pueden mencionar las dificultades que se plantean para la sustitución de Ingresos Brutos, cuando los impuestos que podrían ser sus potenciales reemplazantes, un IVA suplementario o un impuesto a las ventas minoristas, chocan con un IVA nacional excesivamente alto.

3.2. TRANSFERENCIAS REDISTRIBUTIVAS Y PERDIDA DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS

La necesidad de armonizar los objetivos de eficiencia y de equidad dentro de un esquema de transferencias automáticas, no condicionales y con componente redistributivo, plantea un importante desafío en cuanto al diseño de la regla de reparto.

Como indica el marco institucional establecido por el artículo 75 inc. 2, la coparticipación secundaria no podrá ser proporcional a los recursos generados dentro de cada provincia, sino que debe tener un componente redistributivo de modo de promover la igualdad en el grado de desarrollo, calidad de vida y oportunidades, a lo largo de todo el territorio nacional. Adicionalmente, dada la distribución de potestades tributarias originarias, este tipo de transferencias no puede estar sujeto a mayores condicionamientos en el uso de los fondos transferidos.

Bajo estas condiciones, el objetivo de equidad y solidaridad entre provincias tiene puntos de conflicto con el objetivo de eficiencia en la utilización de los recursos públicos; esencialmente, las jurisdicciones que son receptoras netas de fondos no tienen los mismos incentivos que las que los originan, a utilizarlos eficientemente. Tal conflicto de objetivos sólo podrá ser atenuado en la medida en que dentro de la regla de reparto se logre introducir un esquema de incentivos apropiado.

Una de las respuestas teóricas para elevar la eficiencia en el uso de los fondos públicos consiste en aumentar la correspondencia fiscal mediante una mayor descentralización tributaria. En el extremo, este argumento sostiene que la propia existencia de un sistema de transferencias interjurisdiccionales provoca este tipo de distorsiones, ya que rompe con la correspondencia entre decisiones de gasto y de recaudación. Como se sugiere en algunos trabajos (Oates, 1972 y 1996 editado en Oates (1999)), este problema que está presente tanto en la relación Nación-provincias como en las relaciones entre provincias, hace que quien se beneficia con las decisiones de gasto no sea quien asume el costo de recaudar (o de generar) los recursos necesarios para financiarlo; ello

debilita los mecanismos de control ciudadano y puede dar lugar a asignaciones ineficientes. En Argentina existe margen para avanzar en este sentido y sería propicio que ello se concrete dentro de la reforma federal que actualmente se plantea.

Sin embargo, es impensable un sistema impositivo lo suficientemente descentralizado, como para subsanar todos los problemas de eficiencia; ello sería incompatible con el objetivo de equidad y solidaridad establecido por la Constitución y también tendría problemas por el lado de la eficiencia recaudatoria, de modo que los avances que se registren por esta vía sólo permitirían atenuar dichas distorsiones.

La otra respuesta teórica al problema de la eficiencia consiste en el perfeccionamiento del esquema de incentivos contenido en la regla de reparto secundario de los recursos. El marco de análisis propuesto por Weingast y Careaga (2000) sirve para mostrar los avances que se pueden dar en este sentido. Dichos autores enfatizan lo que se conoce como “problemas del fondo común” o “common pool problems” para explicar la pérdida de estímulos a la eficiencia que comporta un sistema de transferencias redistributivo. Este problema surge cuando existe un conjunto de actores que aportan recursos a un pozo común y estos recursos son repartidos sin considerar el aporte realizado. Naturalmente, nadie tiene estímulos a esforzarse para elevar su aporte porque lo que terminará recibiendo no se relaciona con dicho esfuerzo.

Un comportamiento eficiente por el lado del gasto, eleva la capacidad de generación de recursos fiscales, a partir de un mayor nivel de actividad económica; es decir, cuanto más se esfuerza una jurisdicción por el lado del gasto, mayor es el aporte de recursos que realiza al fondo común. En el caso de un reparto secundario no proporcional, cada provincia perdería estímulos a elevar la eficiencia de su gasto debido a que lo que recibirá como transferencias no guarda relación con la cantidad de recursos fiscales generados dentro de su territorio. En base a este razonamiento se puede verificar, a nivel teórico, que la incorporación de indicadores de eficiencia en el gasto o de indicadores del esfuerzo tributario dentro de la fórmula de reparto secundario, permite subsanar parte de las distorsiones que causan las transferencias redistributivas.

Además de las distorsiones derivadas del problema del fondo común, el mecanismo de transferencias redistributivas en Argentina plantea una peculiaridad adicional que también afecta al esquema de incentivos. En la mayoría de los países, los recursos aplicados a estas transferencias son recursos nacionales. Es el Estado nacional el que asume la función redistributiva y emplea sus recursos en pos de dicho objetivo. En cam-

bio en Argentina, la redistribución se realiza con recursos pertenecientes a las provincias, donde las provincias más desarrolladas, en base al principio de solidaridad, ceden recursos para favorecer el desarrollo de las más rezagadas. Esta diferencia se refleja dentro del tipo de relaciones “principal”-“agente” generadas: en el primer caso, el “principal” es el gobierno nacional; mientras que en el segundo, los “principales” son el conjunto de provincias aportantes.

Esto tiene importantes connotaciones sobre los mecanismos de control del sistema y realiza la trascendencia de un adecuado diseño de la regla de reparto secundario. Cuando el gobierno nacional es el “principal”, éste tiene la posibilidad de inducir correcciones a los “agentes” que se desvíen de los objetivos mediante diversas formas de corrección (ya sea que estén o no comprendidas dentro del sistema de transferencias) y tiene los incentivos a hacerlo, ya que los votantes ven claramente que el objetivo redistributivo cae en cabeza de dicho nivel de gobierno y si no lo cumple adecuadamente, deberá afrontar un costo político. En cambio, en el caso argentino, donde un grupo de provincias son los “principales”, éstas tienen incentivos a reclamar que los recursos cedidos sean bien utilizados (un mal uso de los mismos termina generando externalidades negativas dentro de su propio territorio, por ejemplo), pero no cuentan con los mecanismos de corrección, que sí dispone el gobierno nacional. En este caso, toda la responsabilidad de velar por el funcionamiento eficiente del sistema, recae sobre los incentivos contenidos dentro de la regla de reparto secundario.

Dentro del grupo de “agentes” de esta relación, seguramente habrá buenos gobiernos que tienen el mismo objetivo que el principal, de modo que aún sin la existencia de un esquema de incentivos que premie su esfuerzo, por motivación propia, tratarán de elevar al máximo la eficiencia en el gasto con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes de su jurisdicción. Pero también se debe considerar la posible existencia de casos no tan buenos, donde el objetivo del “agente” no sea compatible con el del “principal”; en tal situación se torna necesario un esquema de incentivos que compatibilice los objetivos.

A efectos de analizar las características que debería tener dicho esquema de incentivos, es preciso concentrarse en este último tipo de situaciones, asumiendo por regla general que todos los “agentes” pueden llegar a comportarse de este modo.

Así, de acuerdo con Weingast y Careaga (2000), se debe asumir que cualquier gobierno actúa como si se tratara de maximizar el apoyo político utilizando dos tipos de mecanismos. Uno es hacer un buen gobierno, que consiste en la adopción de políticas que elevan el

bienestar social, incentivan el crecimiento económico y contribuyen a una mayor generación de recursos fiscales dentro de su territorio. La otra forma consiste en tener una conducta electoralista, mediante la adopción de medidas que no elevan el bienestar social pero que sí brindan rédito político (ya sea porque benefician a grupos que por su posición estratégica inciden en el resultado de la elección o porque tienen un fuerte impacto sobre la opinión pública).

La formalización de este razonamiento puede ser útil para explorar las soluciones disponibles para el problema de la falta de eficiencia. El mismo se puede expresar como la maximización de la siguiente función de apoyo político,

$$(1) S=S(r,y)$$

Donde (r) representa a las malas prácticas de gobierno e (y) a las buenas políticas. El apoyo político crece cuando se incrementan cualquiera de estas variables, pero a una tasa decreciente, es decir: $S_r > 0$, $S_y > 0$ y $S_{rr} < 0$, $S_{yy} < 0$. A su vez se supone que ambas formas de lograr apoyo pueden ser mezcladas y en términos generales es redituable hacerlo, ya que dados los problemas informativos vigentes en los sistemas electorales, una buena acción de gobierno muchas veces no alcanza para ser reelecto, de modo que $S_{ry} > 0$.

Para evaluar cómo incide el esquema de transferencias es necesario definir la restricción presupuestaria que enfrentan las jurisdicciones provinciales; esta puede ser reflejada en la siguiente ecuación.

$$(2) T + \alpha\tau(y) = r + ay$$

El lado izquierdo computa el total de recursos y el lado derecho el total de gastos; por simplicidad se asume que no existe ni déficit ni superávit fiscal. Por el lado del gasto, se normaliza el costo de las malas políticas en 1, de modo que (r) indica también la cantidad de recursos destinados a las mismas. A su vez se asume que llevar adelante un buen gobierno es más costoso, por lo que se incorpora el parámetro (a) que indica este mayor costo relativo; (ay) sería el total de recursos asignados a efectuar un buen gobierno.

Por el lado de los recursos en forma simplificada se asume que cada provincia cuenta con sólo dos fuentes de financiamiento: las transferencias de coparticipación y la recaudación de impuestos provinciales. T son las transferencias de coparticipación que, se asume que son independientes de cuan buen gobierno se realice (es decir, no dependen de cuanto gasto se asigna a (y) o a (r)). Este supuesto es especialmente válido en un sistema altamente redistributivo como el argentino, donde lo que aporta cada jurisdicción no se condice con lo que termina recibiendo y, fundamentalmente, para las

jurisdicciones chicas, cuya situación económica específica incide relativamente poco sobre la recaudación total de impuestos coparticipables y, por ende, sobre la coparticipación recibida.

El segundo término $\alpha\tau(y)$ representa la recaudación de impuestos provinciales. Por motivos expositivos, dicha recaudación es descompuesta en dos conceptos. $\tau(y)$ indica el total de recursos fiscales destinados a financiar gasto provincial generado en el territorio de la provincia considerada; ello comprende tanto a impuestos provinciales, como a la proporción de los coparticipables, que luego el régimen de coparticipación devuelve hacia las provincias. α indica qué proporción representa los impuestos provinciales dentro de este total de impuestos generados por dicha jurisdicción. En un sistema impositivo completamente descentralizado, α alcanzaría un valor máximo igual a uno y, alternativamente, en uno totalmente centralizado, alcanzaría un valor mínimo de cero.

Si se analiza lo que ocurre en un sistema de reparto estrictamente proporcional, donde la transferencia por coparticipación es una proporción de los recursos generados en cada territorio, el supuesto sobre la no dependencia de las transferencias respecto de la calidad de las políticas ya no sería válido; su tratamiento sería análogo al dado a los impuestos provinciales. En tal caso se obtendría el mismo resultado que se obtiene en un sistema totalmente descentralizado (α igual a uno).

La generación total de recursos fiscales, $\tau(y)$, depende positivamente del esfuerzo puesto en realizar un buen gobierno (y); en línea con el argumento antes enunciado se supone que un buen gobierno induce una mayor actividad económica y, por esta vía, eleva la recaudación total generada dentro su territorio. Es decir que $\tau_y > 0$.³⁴

Despejando (r) de (2), reemplazando en (1), y derivando con respecto a (y) se obtiene la condición de primer orden para la maximización del apoyo político,

$$(3) S_r/S_y = -1/(\alpha\tau' - a)$$

Esta condición señala la cantidad óptima de (r) e (y) que cada gobierno provincial elegiría, dada la función de apoyo político y la restricción presupuestaria. Este equilibrio resalta que, gracias a que el "buen gobierno" termina elevando los recursos fiscales, se utilizará más de estas prácticas que lo indicado por el costo relativo entre ambos tipos de políticas (a). De no existir

³⁴ El incremento en los recursos fiscales también pueden provenir de una menor evasión ya que ante un buen gobierno los contribuyentes tendrían una mayor predisposición a pagar sus impuestos ya que ven que los mismos rinden frutos.

este efecto (es decir, si $\tau'=0$) o si el gobierno provincial no se apropia de las ganancias fiscales generadas por la mayor actividad económica (es decir, si $\alpha=0$), entonces la condición de primer orden sería simplemente,

$$(3') \quad Sr/Sy = 1/a^{35}$$

En este caso cada gobierno provincial elegiría las proporciones de (r) e (y) que igualan la tasa marginal de sustitución entre ambos bienes al costo relativo de (r) respecto de (y). En la medida en que el efecto del buen gobierno sobre los recursos de la provincia exista ($\tau'>0$ y $\alpha>0$), cada jurisdicción va a elegir una cantidad mayor de buenas políticas (y) porque ello le reporta beneficios adicionales en términos de mayores recursos fiscales.

La relación entre el buen gobierno y la generación de recursos fiscales, τ , no es algo que pueda ser afectado por el régimen federal, ni por las medidas de política tomadas dentro de las jurisdicciones provinciales. Sin embargo α sí puede ser afectado por estos dos últimos factores; una mayor descentralización tributaria o una mayor proporcionalidad en el régimen

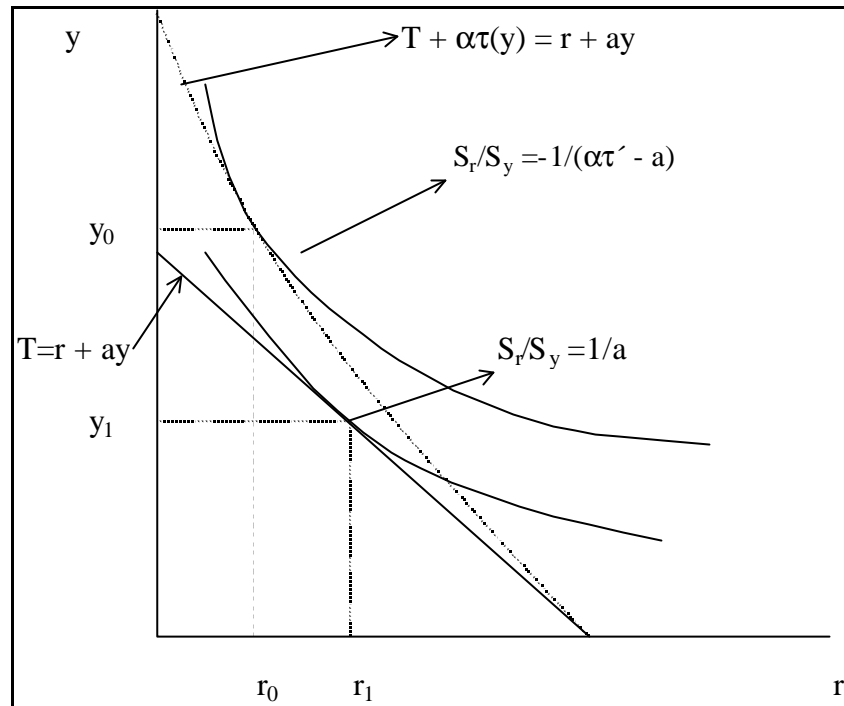
de reparto, tienden a elevar α ; lo mismo sucede con las políticas provinciales orientadas a fortalecer la recaudación de impuestos propios. En el Anexo 2 se muestra formalmente que a medida que aumenta α , también aumenta el uso óptimo de buenas políticas (y), en tanto que el efecto sobre las malas políticas es ambiguo; en este caso se contraponen un efecto directo o sustitución, que hace más atractivas las buenas prácticas y un efecto indirecto o ingreso, que proviene del crecimiento en los recursos públicos debido al mayor esfuerzo fiscal y permite incrementar simultáneamente ambos tipos de políticas.

Lo dicho se expresa en el Gráfico N° 11. Una mayor descentralización de impuestos o una mayor proporcionalidad en el reparto secundario (mayor α), producen una disminución en el costo relativo de las buenas políticas. De esta manera la restricción presupuestaria gira hacia la derecha. Cuanto mayor sea este incremento, mayor será el traslado y en consecuencia mayor será la cantidad provista de (y) y menor la de (r) (en el Gráfico, el punto (y_1, r_1) muestra el caso en que $\alpha = 0$, el punto (y_0, r_0) muestra un caso en que $\alpha > 0$).³⁶

³⁵ Para un más detallado análisis matemático del modelo ver Apéndice matemático.

³⁶ En el ejemplo desarrollado aquí hemos supuesto que el efecto sustitución es mayor que el efecto ingreso.

GRAFICO N° 11
ESFUERZO TRIBUTARIO Y CALIDAD DE LAS POLITICAS



Dentro de este marco de análisis el problema del fondo común se resolvería sólo si α fuera igual a uno, esto es, con un esquema de recaudación completamente descentralizado o un régimen de reparto estrictamente proporcional.

Sin embargo, como se indicó, ambas soluciones se encuentran limitadas por el marco institucional establecido por el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional y, en el caso específico de la descentralización tributaria, también rigen impedimentos por el lado de la eficiencia recaudatoria. De modo que, aún luego de la reforma, el fondo común continuaría existiendo.

Habida cuenta de esta restricción, la forma de estimular la eficiencia en el uso de los recursos públicos, es actuar sobre el esquema de incentivos contenido en la regla de reparto. Del esquema de análisis antes presentado, surge que se puede avanzar en dos sentidos. Uno consiste en introducir algún indicador de eficiencia en el gasto público provincial como prorrataador dentro de la fórmula de reparto

secundario. En el Anexo 2 se demuestra a nivel teórico que relacionando el monto transferido con la calidad del gasto efectuado, se logra atenuar los problemas de eficiencia acarreados por las transferencias redistributivas. Sin embargo, ello encerraría una serie de problemas de orden práctico, relacionados con la forma de medir objetivamente la eficiencia del gasto.

El otro camino sería la incorporación de la recaudación propia como prorrataador dentro de la fórmula de reparto. Partiendo del hecho que las provincias que recaudan relativamente pocos recursos propios cuentan con un valor de α más reducido y, por ende, tendrían un menor estímulo al uso de buenas políticas, al premiar a una jurisdicción que realiza un mayor esfuerzo recaudatorio, se daría un mayor estímulo al utilizar eficientemente los fondos públicos. Vale decir que los inconvenientes prácticos para la incorporación de este indicador, son mucho menores que los existentes en el caso de los indicadores de eficiencia del gasto.

Capítulo 3

Actores, condiciones político-fiscales y reforma

Además de los condicionantes institucionales analizados, es necesario considerar otros factores que hacen a la factibilidad de la reforma fiscal federal.

En especial, surgen como elementos determinantes del curso de la reforma, la existencia de características comunes que agrupan a los diferentes actores tras objetivos similares, el tipo de equilibrio que establecen las instituciones y las condiciones políticas, así como la situación fiscal de los actores.

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES Y VIABILIDAD DE LA REFORMA

1.1. ACTORES Y OBJETIVOS

Los actores que pujan en la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos: el gobierno nacional y las provincias, tienen objetivos íntimamente ligados. Uno cuantitativo, que consiste en obtener la mayor cantidad de recursos posible. Confrontación natural en todo reparto de recursos que va más allá de las características específicas de los actores considerados.

El otro objetivo es cualitativo y tiene que ver con el tipo de régimen pretendido. Es decir, más allá de los recursos (o porcentajes de coparticipación) que cada jurisdicción obtenga del acuerdo, el tipo de régimen que se establezca determinará el esquema de incentivos y, con ello, el funcionamiento específico del sistema que afectará de modo diferente a cada actor.

Las provincias no muestran unanimidad respecto de la urgencia de la reforma, ni sobre el tipo de reforma preferido. Las provincias favorecidas con el actual reparto de impuestos, tienen una mayor preferencia por el status quo que aquellas no favorecidas y están menos dispuestas a facilitar la reforma del sistema. Esto es lógico, las jurisdicciones favorecidas por el régimen vigente pretenderán mantener el status quo, ya que la introducción de cambios podría no beneficiarlas. La estrategia de estos actores consistirá en fijar una posición extrema respecto de los términos del acuerdo, mientras que en el caso de las jurisdicciones no favorecidas, la mejor estrategia consiste en impulsar modificaciones dentro del sistema y en forma consistente.

La posición de cada jurisdicción sobre el tipo de régimen pretendido depende de sus características. Quienes posean un mayor desarrollo de los sistemas de fiscalización, preferirán una mayor descentralización de impuestos, como también quienes cuenten con un mayor desarrollo relativo, al poseer una mayor proporción de la base tributaria de impuestos coparticipables dentro de su territorio, preferirán una alta ponderación del criterio “devolutivo” o “proporcional”; estas jurisdicciones son a su vez quienes aportan los recursos que financian el componente redistributivo del sistema, por ello también querrán que el reparto de impuestos refleje indicadores de eficiencia fiscal. Estas características, en mayor o menor grado, se verifican en el grupo de provincias denominadas “avanzadas”; por lo que es previsible que dichas jurisdicciones encolumnen sus posiciones tras estos objetivos.

Dada la característica altamente redistributiva del régimen argentino, dentro de este grupo hay jurisdicciones que aparecen como relativamente favorecidas respecto de sus pares, sin embargo todas, en mayor o menor medida, tendrán incentivos para apoyar una reforma en los términos antes planteados.

Mientras en el resto de las jurisdicciones la situación es heterogénea, aunque todas coincidirán en alejarse de los criterios de proporcionalidad y de eficiencia, dando mayor peso a otros prorrateadores. Por ejemplo, las provincias de menor desarrollo relativo, querrán un mayor peso del criterio de brecha de desarrollo y las de baja densidad poblacional, preferirán un mayor peso de los prorrateadores de dispersión demográfica.

Dentro de este conjunto de provincias, la preferencia por el status quo de las provincias relativamente favorecidas será más marcada que en el caso de las provincias grandes, ya que parece menos factible diseñar una reforma que las favorezca. De existir cambios en la esencia redistributiva del sistema, lo más probable es que se avance hacia una mayor proporcionalidad; por la presión de los principales actores internos (las provincias grandes), mientras que aún cuando no se modifique la esencia redistributiva del régimen, todo reordenamiento que eleve la justicia en la redistribución a partir de la utilización de criterios objetivos, también podría perjudicarlas. Las posiciones previstas a priori para cada grupo de provincias se exponen en forma estilizada en el Cuadro N° 13.

CUADRO N° 13
POSICIONES ANTE LA REFORMA POR GRUPOS DE PROVINCIAS

| | Avanzadas | Desarrollo Medio | Rezagadas | Baja Densidad |
|----------------|---|--|--|--|
| Favorecidas | Reforma; régimen devolutivo y que premie la eficiencia fiscal | Status Quo | Status Quo | Status Quo |
| No Favorecidas | Reforma; régimen devolutivo y que premie la eficiencia fiscal | Reforma; régimen que distribuya en función de brecha de desarrollo | Reforma; régimen que distribuya en función de brecha de desarrollo | Reforma; régimen que distribuya en función de dispersión demográfica |

Fuente: elaboración propia.

Por el lado del gobierno nacional, a priori, se puede esperar que comparta los objetivos cualitativos de las provincias grandes. Al margen de si está siendo favorecido o no por el actual sistema, preferirá la reforma antes que el status quo, dado que la presión para la reorganización del sistema recae sobre sus espaldas y afronta el costo político de no lograr encausar la discusión para que la reforma se concrete.³⁷

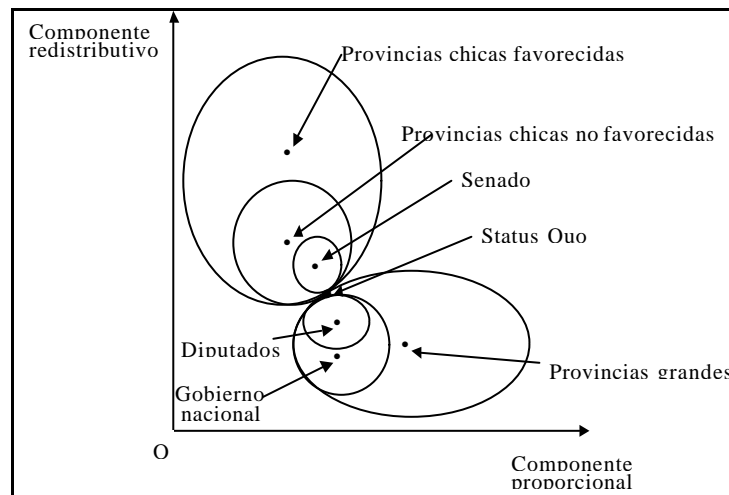
La principal confrontación entre el gobierno nacional y el grupo de provincias grandes, pasa por la proporción de recursos coparticipables que el reparto primario dejará en manos de la Nación. La posición de este actor es lograr que se eleven al máximo los recursos que obtiene de la coparticipación primaria, fundamentalmente para financiar el déficit de la seguridad social. La posición de las provincias grandes es claramente encontrada; éstas son las que más incenti-

vos tienen para resistir una cesión de recursos dentro de la coparticipación primaria, debido a que terminarían siendo los principales aportantes, dado su mayor peso relativo.

Como surge del análisis, si se considera solamente la opción reforma versus status quo, serán mayoría los actores que prefieren algún tipo de reforma. Sin embargo, las diferencias en cuanto al tipo de régimen preferido para la distribución secundaria y las pujas dentro del reparto primario, segmentan a este grupo fortaleciendo la opción del status quo.

Las posiciones de los diferentes actores, a priori, se refleja sintéticamente en el Gráfico N° 12. Allí se presenta un esquema de curvas de indiferencia con puntos de saciedad en función del tipo de régimen (mayor componente redistributivo o mayor componente proporcional).

GRAFICO N° 12
POSICIONES ANTE LA NEGOCIACION



Fuente: elaboración propia.

³⁷ A pesar de que el mandato constitucional de reorganizar el sistema federal no recae específicamente sobre el gobierno nacio-

nal, por naturaleza es este actor quien tiene la responsabilidad de movilizar tal tipo de acuerdo.

Además de las posiciones de los diferentes grupos de provincias y del gobierno nacional, en el Gráfico N° 12 se incorporan tres puntos adicionales: el Senado, la Cámara de Diputados y la situación actual (Status Quo). La posición de las provincias chicas indica su mayor preferencia por un régimen redistributivo; la de las provincias chicas relativamente favorecidas sería más extrema, como parte de la estrategia de defensa del status quo. La posición del Senado sería relativamente cercana a las preferencias de las provincias chicas, evidenciando el mayor peso relativo que poseen estas jurisdicciones dentro de dicho recinto. De acuerdo a lo manifestado a lo largo de esta sección, la preferencia de las provincias grandes sobre el tipo de régimen sería similar a la del gobierno nacional. La posición de la Cámara de Diputados se ubica cerca de las preferencias de estos dos grandes actores, reflejando el mayor número de diputados pertenecientes a las provincias grandes y el apoyo partidario que pueda llegar a movilizar el gobierno nacional.

1.2. SITUACION DE LOS ACTORES: COMPARACION INTERNACIONAL³⁸

Diversos autores han destacado que el régimen argentino es fuertemente redistributivo y ello se observa

claramente en la comparación que se hace en el Cuadro N° 14, donde se observa que la mayor parte de las provincias desfavorecidas son jurisdicciones avanzadas. Sin embargo, nada indica que dicha redistribución sea justa; provincias que cuentan con características similares reciben tratamientos muy disímiles.

A efectos de determinar qué provincias se encontrarían actualmente favorecidas y cuáles no, se procedió a efectuar una comparación entre los métodos de distribución utilizados en algunos países seleccionados y los coeficientes de reparto usados en Argentina.

Los países seleccionados, entre los que se encuentran países desarrollados y subdesarrollados, fueron: Estados Unidos, Italia, Alemania, España, Brasil, México y Venezuela. Tomando las fórmulas que rigen (o han regido) el reparto de recursos en cada uno de ellos, se simuló cuánto recibiría cada una de las provincias argentinas, si la distribución de fondos se realizara de acuerdo a cada uno de estos regímenes. Comparando estos valores con lo que cada jurisdicción recibe actualmente en concepto de transferencias automáticas, se determinó qué provincias estarían saliendo beneficiadas por el actual sistema y cuáles no. Los resultados se exponen en el Cuadro N° 14.³⁹

CUADRO N° 14
PROVINCIAS FAVORECIDAS Y NO FAVORECIDAS POR
EL ACTUAL REGIMEN DE COPARTICIPACION

| | Avanzadas | Intermedias | Rezagadas | Baja Densidad |
|----------------|--|--|---|--|
| Favorecidas | Córdoba (1,0) Santa Fe (1,0) | San Juan (1,0) San Luís (1,0) Entre Ríos (1,0) (* Tucumán (1,0)) (* Salta (1,0)) | La Rioja (1,0) Catamarca (1,0) (* Corrientes (1,0)) (* Jujuy (1,0)) (* Misiones (0,9)) (* Chaco (1,0)) (* Santiago del E. (1,0)) Formosa (1,0) | Santa Cruz (0,7) La Pampa (0,7) (* Río Negro (0,7)) (* Neuquén (0,7)) Tierra del Fuego (1,0) |
| No Favorecidas | Ciudad de Buenos Aires (1,0) (* Provincia de Buenos Aires (1,0)) Mendoza (0,8) | | | (* Chubut (0,5)) |

Nota: el número entre paréntesis mide el nivel de confianza de la ubicación en términos de favorecida y no favorecida, asignada a la provincia en cuestión. Dicho valor indica el porcentaje de comparaciones (una por cada país considerado) en las que dicha provincia se definió según el estado indicado en el cuadro. El asterisco indica que la provincia está relativamente favorecida dentro de su grupo.

Fuente: elaboración Propia.

³⁸ Este estudio constituye una actualización de los cálculos efectuados por Porto y otros, 1996.

³⁹ Para un mayor detalle ver Anexo 3.

Las jurisdicciones desfavorecidas por el sistema de transferencias, que cuentan con un nivel de confianza (1) son dos: la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires; consistentemente son los únicos dos aportantes netos dentro del esquema de transferencias expuesto en el Capítulo 2; dichas jurisdicciones recibirían más recursos si el reparto se efectuara siguiendo las fórmulas de cualquiera de los países considerados en esta comparación. Otras provincias que resultarían beneficiadas son Mendoza y Chubut, aunque en este caso el nivel de confianza es menor. En el caso de Mendoza se debe a que si el reparto se efectuara siguiendo el criterio de Méjico (50% por población y 50% por esfuerzo tributario), recibiría menos recursos que los que recibe en el sistema argentino. En el caso de Chubut, el nivel de confianza de (0,5) indica que en la mitad de las comparaciones se definió como favorecida y en la otra mitad como no favorecida, la posición asignada se seleccionó comparando lo que recibe actualmente con lo que recibiría si se tomara el promedio simple de las formulas de los países considerados. Según este análisis, las restantes veinte jurisdicciones están siendo relativamente beneficiadas por el actual régimen de reparto de los recursos. Un punto a tener en cuenta es el bajo nivel de confianza de las provincias con baja densidad. Esto sucede porque las fórmulas de distribución de Brasil y España dan una fuerte ponderación a la superficie, con lo que en estos casos, las provincias de gran extensión deberían recibir mayores recursos. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, deben recordarse las salvedades realizadas al considerar las transferencias de gasto. Si se tiene en cuenta la elevada participación de esta jurisdicción dentro del gasto asignable territorialmente, la misma pasaría de desfavorecida a favorecida.

Si se considera la esencia altamente redistributiva del régimen argentino, provincias que en el Cuadro N° 14 aparecen como favorecidas, pasarían a ser “relativamente desfavorecidas” si se las compara con otras de su mismo grupo.⁴⁰ Tal sería el caso de las provincias indi-

⁴⁰ Para determinar las provincias relativamente desfavorecidas dentro de cada grupo se analizó la situación de cada provincia respecto del promedio del grupo. Se observó la brecha entre las transferencias recibidas y las que se recibirían si se adoptara como fórmula de reparto el promedio simple de las fórmulas utilizadas en los países considerados en este estudio. Aquellas provincias donde esta brecha es menor que la brecha promedio del grupo al cual pertenecen estarían relativamente desfavorecidas. En el caso del grupo de provincias avanzadas se corrigió el valor de la brecha de la Ciudad de Buenos Aires, asignándole el valor más próximo correspondiente a una provincia de su grupo, ya que su peculiar situación en cuanto a las transferencias de recursos y de gastos sesgaba el cálculo de la brecha promedio. Lo mismo fue hecho con la provincia de Tierra del Fuego en el caso de las de baja densidad.

cidas con un asterisco: Corrientes, Santiago del Estero, Chaco, Jujuy y Misiones, dentro del grupo de provincias rezagadas; Río Negro y Neuquén, dentro de las de baja densidad; y de Salta y Tucumán, dentro de las provincias de desarrollo medio. El caso de las provincias avanzadas se da la situación inversa; la provincia de Mendoza que aparece como desfavorecida en la comparación internacional, estaría “relativamente favorecida” si se considera su situación relativa dentro de su propio grupo.

Según estos criterios, una distribución más próxima a la verificada en otros países le quitaría recursos a veinte provincias para darle tan solo a cuatro; ello constituye una traba adicional para lograr consenso en torno de este tipo de reforma. Más aún, la característica redistributiva del régimen argentino plantea un conflicto de objetivos entre las provincias grandes, avanzadas en términos relativos y el resto de las jurisdicciones.

Asimismo, las diferencias en el tratamiento dado a provincias similares, alejan las posibilidades de consenso en torno de cualquier tipo de reforma; las provincias que se encuentran “relativamente favorecidas” dentro de su propio grupo tendrían una fuerte preferencia por el status quo, ya que cualquier reordenamiento que se emprenda tiene grandes chances de afectarlas en forma negativa.

2. SITUACION FISCAL Y POSTURA ANTE EL ACUERDO

En esta sección se aborda otro elemento que determina la predisposición a aceptar un acuerdo: el efecto de una situación de bonanza o deterioro de las cuentas públicas.

La decisión de aceptar un acuerdo federal por parte de cualquier provincia, o impulsarlo en el caso de la Nación, puede ser esquematizada como algo que surge de la contrastación de los beneficios que le reditúa adoptar dicha acción, con los beneficios que le reditúa no hacerlo. Si estos últimos beneficios superan a los primeros, la jurisdicción optaría por seguir regateando. La situación fiscal por la que atraviesa cada actor interviene en esta decisión modificando la relación entre ambos beneficios. Ante una oferta de acuerdo que implique una situación mejor que la actual pero peor que lo que dicha jurisdicción desea obtener, una situación de crisis fiscal haría que el beneficio de no aceptar y seguir regateando, que se realiza en el futuro bajo condiciones inciertas, se reduzca respecto del beneficio de aceptar, que le reportaría mayores recursos en forma inmediata.

En las negociaciones llevadas adelante en Argentina, la variable de discusión fundamental son los porcentajes de Coparticipación asignados a cada jurisdicción (tanto en la relación Nación–provincias como dentro de la coparticipación secundaria) y no tanto los montos absolutos. En lo que sigue de esta sección se hará abstracción de los cambios que puedan ocurrir en la masa de fondos coparticipables, de modo que se tratará en forma indistinta a ambas variables.

La idea de la comparación entre los beneficios de aceptar (impulsar) y no aceptar (no impulsar) un acuerdo federal, puede reflejarse mediante el uso de la siguiente función de beneficio neto que indica la diferencia entre los dos beneficios mencionados.

$$1) BN = \frac{(Cop^* - Cop)}{1+r} - b^*(Cop^{of} - Cop)^{41}$$

Donde:

- BN, es el beneficio neto de seguir regateando para una jurisdicción cualquiera,
- (Cop^*) es el valor presente de la coparticipación que espera obtener si sigue regateando,⁴²
- Cop, es el valor presente de la coparticipación recibida actualmente,
- Cop^{of} , es el valor presente de la oferta que se le realiza. En el caso de la Nación constituye la coparticipación primaria que obtendría, deducidos los costos que debería afrontar para movilizar la negociación.
- r, es la tasa a la cual se descuentan los beneficios futuros; se asume que dicha tasa es la tasa de interés

⁴¹ En este trabajo, la función de beneficio neto fue postulada en forma ad-hoc. Una extensión a este trabajo podría consistir en derivar una función de beneficio de este tipo, utilizando modelos de búsqueda óptima (search). Un problema que se enfrenta para tal extensión, es que las distribuciones de probabilidad de las ofertas que puede recibir cada jurisdicción en cada período, no están idéntica e independientemente distribuidas debido a que se ven influidas por las estrategias de los demás actores; este hecho complica la resolución de un problema de optimización dinámica. Haciendo omisión de este inconveniente, suponiendo que cada actor dentro de la negociación puede tener una conjetura fiable del beneficio esperado de rechazar la oferta actual, la función 1 puede ser interpretada como el reflejo de la ecuación de Bellman para decisiones dicotómicas donde el primer término sería el valor presente del beneficio de seguir regateando y el segundo término, el valor presente del beneficio de aceptar el acuerdo; la búsqueda de nuevas ofertas se detendría cuando esta función se hace cero.

⁴² Cop^* difiere de la posición de máxima reflejada por dicha jurisdicción en tales negociaciones ya que dicha posición puede ser no realista. En adelante Cop^* será denominada indistintamente como coparticipación preferida, coparticipación deseada o coparticipación esperada.

que afronta cada jurisdicción en las operaciones de endeudamiento.

- β captura el peso de la incertidumbre ligada a la decisión de no aceptar; ello surge debido a que se contrasta una opción cierta (recibir lo que le ofrecen a partir de la firma del acuerdo) con una incierta (la jurisdicción no sabe si efectivamente va a obtener lo que desea y, en su caso, en qué momento ello sucedería).⁴³

El primer término de la función BN indica el beneficio que la jurisdicción percibe por regatear un período más. El segundo término de dicha función es el beneficio que obtendría hoy si acepta el acuerdo. Este segundo término es por ende, el costo de oportunidad de seguir regateando. De este modo, la diferencia entre los dos términos de dicha función indican el beneficio neto de continuar con el regateo.

Dicha expresión refleja los efectos que también pueden ser derivados del sentido común, pero su uso puede ser útil para exponer más claramente algunas relaciones entre las variables consideradas.

En primer lugar, se puede decir que cuanto mayor es la coparticipación que la jurisdicción espera obtener si sigue regateando (Cop^*), mayor es el beneficio de esperar y es menos probable que acepte un acuerdo. Por el contrario, cuanto mayores son las tasas de interés afrontadas (productos de una situación de deterioro fiscal) o el parámetro β (a causa de una marcada incertidumbre acerca de las ofertas futuras) menor es el beneficio de esperar en relación al beneficio de aceptar y es más probable que dicha jurisdicción acepte el acuerdo. Finalmente, al incrementarse la coparticipación ofrecida (Cop^{of}), lógicamente disminuye el beneficio neto de esperar.

De este modo, tomando todo lo demás como dado, se puede establecer una relación negativa entre el beneficio neto de esperar (BN) y la coparticipación ofrecida (Cop^{of}). En el Gráfico N° 13 se muestra esta relación. Dentro del marco de análisis postulado, ninguna jurisdicción aspira a recibir menos de lo que recibe actualmente (es decir, se asume que para todas las jurisdicciones $Cop^* > Cop$); en este contexto, si la oferta Cop^{of} fuera inferior a la coparticipación actual,

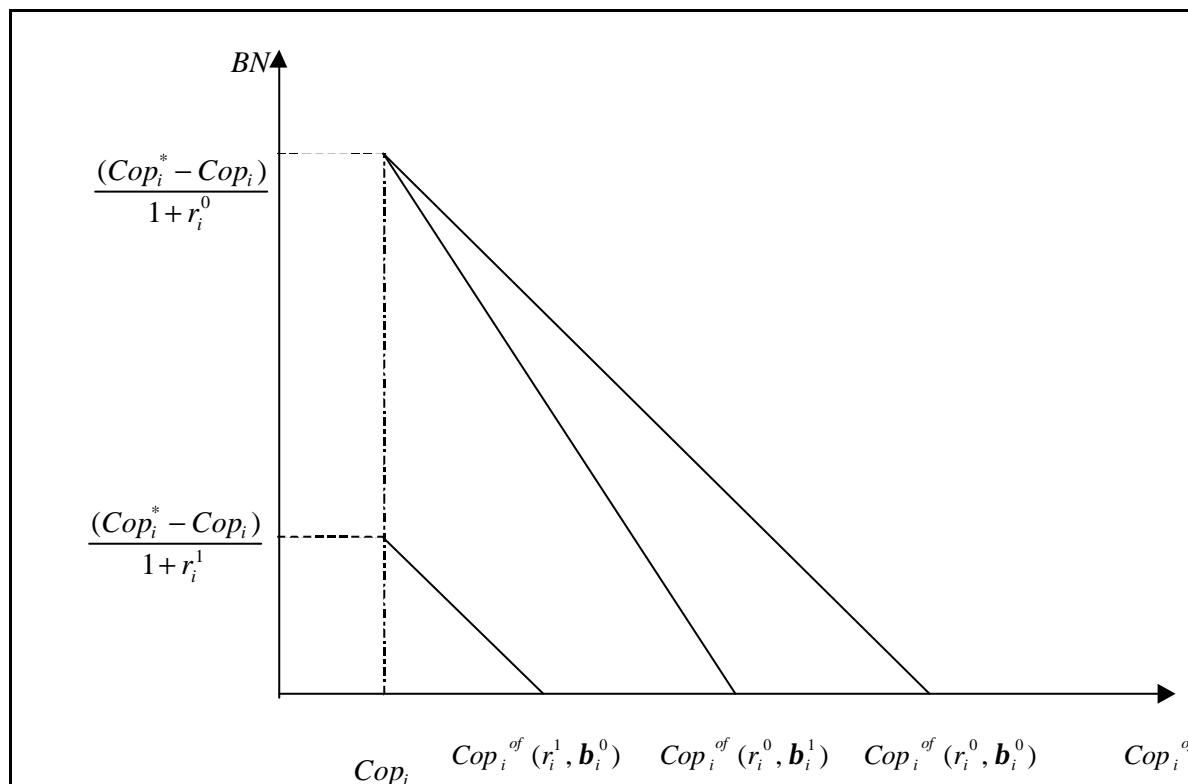
⁴³ En los modelos de búsqueda óptima este parámetro es reemplazado por una especificación de las distribuciones de probabilidad asociadas a las ofertas de cada período. Sin embargo, habida cuenta de las dificultades existentes para tal tipo de formulación planteadas en la nota al pie N° 41, ello no ha sido posible en este caso, por lo que se optó por incluir dicho parámetro que actúa como la interpretación que hace el actor involucrado en la negociación acerca de dicha incertidumbre. Esta modificación es secundaria a los efectos de lo que se desea mostrar en este trabajo.

la misma sería descartada de plano, ya que el beneficio neto de esperar sería estrictamente positivo. A lo largo del tramo relevante de la función BN,⁴⁴ a medida que la oferta (Cop_i^{of}) aumenta, el beneficio de seguir regateando (BN) se reduce; a partir del punto donde BN se hace negativo, a la jurisdicción en cuestión le conviene aceptar la oferta.

En el mismo gráfico se muestra el efecto de un aumento en la tasa de interés y un aumento en el parámetro β ; el efecto de un incremento en Cop_i^* no ha sido representado, pero puede interpretarse como un movimiento de la curva en el sentido contrario al provocado por una suba en la tasa de interés. Un aumento en la tasa de interés (r) produce un traslado

paralelo en la curva BN hacia abajo y hacia la izquierda; es decir, la elevación de la tasa de interés afrontada hace que la jurisdicción considerada sea más propensa a aceptar un acuerdo para cada oferta (Cop_i^{of}). Por su parte, un incremento en β también produce una reducción en el beneficio neto de esperar, pero dicha reducción es proporcional a la diferencia entre la oferta (Cop_i^{of}) y la coparticipación actual; es decir, genera una rotación de la curva de beneficio neto sobre el punto donde la coparticipación ofrecida es igual a la coparticipación actual. Al igual que lo que sucede con la elevación de la tasa de interés, un mayor β también conduce a una reducción en la compensación necesaria para que el acuerdo sea aceptado.

GRAFICO N° 13
EFFECTO DE LA URGENCIA FISCAL SOBRE LA DECISION DE ACEPTAR UN ACUERDO



⁴⁴ Es decir, para valores de Cop_i^{of} superiores a la coparticipación actual (Cop_i). Vale decir que si existieran jurisdicciones que esperan obtener algo menos que lo que recibe actualmente, ofertas inferiores a la coparticipación actual podrían tener sentido; sin embargo tal tipo de situaciones son descartadas en este análisis.

En cada caso, la distancia medida a lo largo del eje horizontal entre COP_i^{of} y Cop_i indica la compensación que, como mínimo, debería obtener la jurisdicción considerada para que acepte (o impulse) el acuerdo.

Esta compensación viene dada por la siguiente expresión:

$$2) P_i = COP^{of}(r_i, b_i) - Cop_i = \frac{(Cop_i^* - Cop_i)}{(1 + r_i) * b_i}$$

Se puede decir, cuanto mayor sea el grupo de jurisdicciones que enfrentan una situación fiscal apremiante (mayor r_i), menor será la compensación necesaria y más fácil será la aceptación del acuerdo. Este resultado puede ser consistente con lo observado en Argentina, donde la intención de reformar el sistema federal cobra más énfasis en los momentos de crisis económica, cuando coincidentemente se produce un deterioro en las cuentas públicas de la mayoría de los actores.

Lo mismo sucede con el parámetro β_i . Una mayor incertidumbre acerca de la fecha y los términos de una futura reforma, tendería a reducir esta compensación. Paradójicamente, la norma constitucional introducida en 1994, que impuso un límite temporal y acotó los cursos posibles de la reforma federal con el propósito de facilitar el acuerdo, en base a este razonamiento puede haber actuado en sentido contrario, reduciendo la incertidumbre y elevando las compensaciones necesarias para la viabilización del acuerdo.

3. MARCO POLITICO Y ESTRATEGIAS

El sistema político argentino es muy similar al de EEUU. El sistema parlamentario es bicameral, con una Cámara de Diputados donde los representantes son electos en forma proporcional a la población de cada jurisdicción y una Cámara de Senadores que se nutre de un número fijo de representantes por jurisdicción. Un sistema de este tipo genera un gran número de actores de veto en las decisiones de reforma de las relaciones federales.

Tal característica se ve reforzada por el mecanismo de decisión establecido en el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, que indica que la reforma debe surgir del acuerdo entre la Nación y las provincias, debe ser aprobada con la mayoría absoluta del total de los miembros de cada una de las Cámaras del Poder Legislativo nacional, debe tener como Cámara de origen al Senado y también debe ser aprobada por las legislaturas provinciales.

A su vez, las condiciones establecidas por el actual régimen fortalecen la posición del status quo. Dada esta conjunción de factores, ninguno de los grupos de actores que actualmente tienen incentivos a impulsar o apoyar una reforma federal puede concretarla sin el consenso de otros grupos.

De los grupos reformistas, los actores que tienen mayor poder y capacidad de movilización para viabilizar la reforma son el gobierno nacional y el grupo de provincias grandes.⁴⁵ Ambos actores son capaces de ejercer una fuerte presión en la Cámara de Diputados, pero requieren del apoyo de un número crítico de jurisdicciones chicas para que la reforma sea aprobada por el Senado.

A partir de esta observación surgen dos estrategias posibles de parte de estos dos grandes actores. Una estrategia no cooperativa que terminaría fortaleciendo la permanencia del status quo y una estrategia cooperativa que podría conducir rápidamente a una reforma que establezca un tipo de régimen relativamente cercano a sus preferencias.

En el caso de una estrategia no cooperativa, la Nación y las provincias grandes no lograrían consenso en torno del proyecto de reforma, de modo que perderían su ventaja relativa en la Cámara de Diputados, ya que son capaces de neutralizarse mutuamente en dicho ámbito y podrían obstaculizar la formación de acuerdo en el Senado. A su vez, en el hipotético caso en que alguno de ellos lograra consensuar un proyecto de reforma que cuente con el apoyo crítico en ambas cámaras, el tipo de régimen contenido en la misma sería relativamente lejano a sus propias preferencias⁴⁶ y existen otros factores que podrían empeorar aún más la situación. Si la reforma aprobada en el Congreso no cuenta con el aval del gobierno nacional, éste podría recurrir al mecanismo del veto presidencial; a su vez, la puja entre el gobierno nacional y las provincias grandes podría terminar deteriorando la gobernabilidad.

La otra posibilidad es una estrategia cooperativa, donde estos dos actores avalan un proyecto de reforma común. Esto, como se expuso en el Gráfico N° 12,

⁴⁵ Más allá de la coincidencia de objetivos dentro de este grupo, destacada en la primera sección de este capítulo, su consideración como una entidad homogénea dentro de las negociaciones que se planteen para la reforma federal se ve avalada por la actual especificación de fuerzas políticas dentro de los gobiernos de estas jurisdicciones. Bajo otras condiciones, tal homogeneidad podría ser relativizada.

⁴⁶ Como se expuso en el Gráfico N° 12, la distancia con respecto a las preferencias de las provincias chicas acerca del tipo de régimen es relativamente grande para cualquiera de estos actores.

es relativamente factible desde el punto de vista del tipo de régimen de reparto secundario preferido; el principal escollo a este tipo de acuerdo gira en torno de cuántos recursos debería asignar el reparto primario hacia la Nación. Naturalmente, si existiera un acuerdo sobre este punto, la reforma sería viable en un lapso relativamente breve: tendría un amplio aval en Diputados y la acción conjunta de ambos actores permitiría contar con el apoyo de un número crítico de provincias chicas para que la reforma sea aprobada en el Senado.

Partiendo del resultado expuesto en la ecuación 2, presentada en la sección previa, se puede analizar más en detalle el equilibrio que se podría alcanzar bajo una estrategia cooperativa. Como se expuso en dicha sección, se podría inducir a cualquier jurisdicción a aceptar un acuerdo siempre que se le ofrezca una compensación adecuada, de modo que el beneficio de seguir regateando se haga cero. Los instrumentos disponibles para efectuar tal compensación pueden ser: concesiones dentro del nuevo régimen de coparticipación o transferencia de fondos nacionales (transferencias condicionadas, por ejemplo). De estos dos instrumentos, el más adecuado desde el punto de vista de los objetivos de estos dos grandes actores, es el de las transferencias nacionales, ya que las concesiones dentro del régimen de coparticipación alejaría al régimen resultante de sus respectivas preferencias y dejaría para el futuro un sistema de reparto de impuestos distorsionado.

El acuerdo sobre la reforma sería alcanzado cuando se logre movilizar a un número crítico de provincias chicas para que la ley pase en el Senado y el monto de las transferencias nacionales (T), que sería igual a la suma de las compensaciones necesarias a cada una de estas jurisdicciones, se puede expresar como:

$$1) T = \sum_{i=1}^A p_i = A * p$$

Donde (p_i) es la compensación necesaria para cada jurisdicción establecida en la ecuación 2, (A) es el número de jurisdicciones que sería necesario compensar y p sería la compensación promedio al conjunto de jurisdicciones aceptantes.

El número de provincias aceptantes requerido bajo esta estrategia, está dado por la siguiente expresión:

$$2) A = \frac{n}{2} - G$$

Donde (n) es el número total de provincias y (G) es la cantidad de provincias incluidas dentro de la coalición de provincias grandes.

Bajo una estrategia cooperativa entre el gobierno nacional y las jurisdicciones grandes, la compensación necesaria sería mínima, ya que el número de jurisdicciones aceptantes requerido sería relativamente bajo (más bajo que si el gobierno nacional emprende la tarea de movilizar el acuerdo por sí solo) y, a su vez, serían las que requieran una menor compensación individual para aceptar; en términos de lo analizado en la sección previa, se seleccionarían las jurisdicciones que mayores urgencias fiscales enfrenten.

4. DISTORSIONES PRODUCTO DE LA DILACION DEL ACUERDO

Más allá que la estrategia cooperativa esté disponible, el acuerdo para dar una solución de fondo al reordenamiento de las relaciones federales no se ha alcanzado. Hasta el momento se vienen adoptando medidas transitorias para salvar urgencias fiscales (topes a las transferencias, reformas del sistema tributario), que mantienen un alto grado de tensión entre los actores involucrados. Esta situación de indefinición y tensión permanente sirve para explicar parte de los problemas de gobernabilidad y del deterioro sistemático en las cuentas públicas de todos los niveles jurisdiccionales.

Cada vez que arrecian los problemas fiscales surge la propuesta de efectuar un retoque provisorio al reparto de recursos coparticipables. Vale destacar que al igual que lo que sucede en otros ámbitos de la política económica, la falta de una regla fuerte y definitiva sobre este tema acrecienta este tipo de presiones.

En tal contexto, se diluye la restricción presupuestaria de los actores, especialmente la del gobierno nacional, que es quien más posibilidades posee para introducir este tipo de modificaciones provisorias, ya sea por la vía de la precoparticipación⁴⁷ o mediante la concertación de acuerdos federales "parciales" que abordan sólo el tema del reparto primario, dejando de lado la inevitable discusión del resto de los aspectos que hacen al reordenamiento definitivo de las relaciones federales. Este manejo de la agenda es la causa de las distorsiones antes mencionadas.

⁴⁷ Afectación específica de recursos coparticipables.

4.1. GUERRA DE DESGASTE

Ante la falta de una discusión integral, los elementos puestos en la mesa ante cada discusión del sistema federal, realzan los puntos de conflicto entre el Poder Ejecutivo nacional y las provincias grandes. Esto aleja la posibilidad de una estrategia cooperativa, demora la posibilidad de una reforma definitiva y deteriora aún más el sistema de incentivos.

La movilización de estos acuerdos parciales encierra mecanismos de asistencia a jurisdicciones con problemas fiscales. Por ejemplo, Fondos de Consolidación de Deudas, en un intento por mejorar su situación. La aplicación de estos mecanismos iniciaría un nuevo proceso de endeudamiento por un motivo adicional al originado en los problemas de incentivos que comúnmente menciona la literatura;⁴⁸ este tipo de ayuda reduce la urgencia de fondos de las provincias en problemas y, como surge de la ecuación 1 de la sección 2, hace que éstas recuperen la capacidad de regateo, dilatando la posibilidad de una reforma definitiva al sistema.

Otra característica de esta situación, es la siempre latente posibilidad de una confrontación entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobiernos de las provincias grandes, lo que encierra un alto riesgo de deterioro de la gobernabilidad en ambos niveles de gobierno; ello se verificaría en un comportamiento hostilizado de la oposición, tanto para el Ejecutivo nacional (especialmente en la Cámara de Diputados), como para los gobernadores dentro de las respectivas legislaturas provinciales.

4.2. EL DETERIORO DE LA SITUACION FISCAL

La indefinición del régimen fiscal causa distorsiones a través del sobredimensionamiento en la proyección de recursos del conjunto de los actores implicados en la negociación. La posibilidad de introducir correcciones transitorias dentro del esquema de reparto de los recursos diluye la restricción presupuestaria del gobierno nacional, pero además, bajo ciertas condiciones, dicha indefinición puede generar una expectativa insostenible acerca de la coparticipación futura del conjunto de jurisdicciones, transformándose en mecanismo adicional para explicar el deterioro en las cuentas públicas de cada nivel jurisdiccional.

Para evaluar este efecto es necesario definir la

⁴⁸ Sintéticamente, si una provincia espera ser rescatada tendrá incentivos a no tener un desempeño fiscal responsable.

restricción presupuestaria que enfrentan, a lo largo del tiempo, cualquiera de las jurisdicciones. En términos simplificados se puede asumir que la misma implicaría que la suma de los ingresos per cápita obtenidos en todos los períodos, debe ser lo suficientemente elevada como para financiar la totalidad del gasto público per cápita efectuado en el mismo lapso de tiempo.⁴⁹

En el caso de las provincias se incluyen tanto los recursos originados en la recaudación propia, como los correspondientes a transferencias nacionales. En el caso de la Nación se incorporan los impuestos nacionales y la coparticipación primaria.

En una situación donde el sistema de coparticipación está bien definido y es estable, cada jurisdicción puede apreciar claramente su restricción presupuestaria. Ésta se puede exponer en términos analíticos de la siguiente forma,

$$1) \sum_{t=0}^{\infty} \left(\frac{R_p}{(1+r)^t} \right) + \sum_{t=1}^{\infty} \left(\frac{Cop}{(1+r)^t} \right) = \sum_{t=0}^{\infty} \left(\frac{G}{(1+r)^t} \right)^{50}$$

donde, en cada período:

- R_p es la recaudación propia per cápita, en el caso de las provincias son los impuestos provinciales y en el de la Nación, los impuestos nacionales.
- Cop es la coparticipación actual per cápita recibida y
- G es el gasto total per cápita.

Sin embargo, en períodos donde el sistema se encuentra en discusión, el comportamiento fiscal de cada una de estas jurisdicciones puede verse afectado por la expectativa acerca de los resultados de dichos cambios. En estos casos, cada jurisdicción tendrá una hipótesis acerca del momento en que se implementará la reforma al régimen (al cual denominaremos período n) y a partir de allí, espera recibir una coparticipación diferente a la que recibe actualmente. En base al análisis expuesto, cada jurisdicción opta por seguir regateando porque tiene la expectativa de recibir en el futuro una coparticipación superior (Cop*). La restricción pre-

⁴⁹ Esta especificación de la restricción presupuestaria anterior implica que el stock de deuda debe converger a cero; esta condición es muy estricta ya que para evitar comportamientos tipo Ponzi podría haberse limitado el crecimiento de la deuda per cápita a una constante. Sin embargo, para simplificar la exposición se refiere fijar esa constante en cero.

⁵⁰ En este sencillo esquema hemos supuesto, para simplificar, que los distintos componentes de dicha ecuación se mantienen constantes en el tiempo.

supuestaria intertemporal se corrige de la siguiente forma:

$$2) \sum_{t=0}^{\infty} \left(\frac{R_p}{(1+r)^t} \right) + \sum_{t=1}^n \left(\frac{Cop}{(1+r)^t} \right) + \sum_{t=n}^{\infty} \left(\frac{Cop^*}{(1+r)^t} \right) = \sum_{t=0}^{\infty} \left(\frac{G^*}{(1+r)^t} \right)$$

Donde:

- n , es el momento en el que la provincia percibe que se reformará el régimen fiscal federal.
- Cop^* , la esperanza de la coparticipación recibida luego de la reforma.

La diferencia entre las expresiones 1 y 2 surge debido a que en 2, Cop^* reemplaza a Cop a partir del período n . Como surge del análisis previo, $Cop^* \geq Cop$, pero una vez aprobada la reforma ello no podrá ser así para todas las jurisdicciones, ya que habría ganadores y perdedores. Una conducta de este tipo llevaría a sobredimensionar la expectativa de ingresos del consolidado, de modo que cada jurisdicción tiene incentivos para nivelar el gasto público per cápita, incrementando los déficits públicos y en consecuencia, la deuda pública durante el período previo a la reforma.

Las razones por las que se puede producir esta distorsión son varias. En primer lugar, ninguna jurisdicción espera quedar afuera del acuerdo inicial que impulse la reforma federal. De este modo, todos los actores pueden esperar, a priori, integrar

el grupo de ganadores. Por otro lado, especialmente para el caso de las provincias chicas, el afrontar una situación de crisis fiscal, les otorga chances adicionales de estar dentro del grupo de las que ganan (o al menos no pierdan) con la reforma, ya que los actores encargados de movilizar el acuerdo, las ubicarían en primer lugar dentro de la lista de actores a contactar para ofrecerles una compensación, ya sea en el marco de una estrategia cooperativa entre el gobierno nacional y las provincias grandes para alcanzar una reforma definitiva, como ante los intentos del gobierno nacional de generar acuerdos parciales, para extraer recursos de la masa coparticipable.

Este tipo de factores hace que la indefinición del sistema federal de reparto de recursos, se transforme en un mecanismo perverso, capaz de explicar parte del deterioro ocurrido en las condiciones fiscales de los diferentes niveles jurisdiccionales acontecido en los últimos años.

Finalmente, la incorporación de un límite temporal para la reforma federal dentro de la Constitución Nacional de 1994, puede haber realzado esta distorsión. Si bien cada jurisdicción desconoce cual será el momento de la reforma (es decir el verdadero valor de n), el cual dentro de este análisis depende de que el beneficio neto de esperar de un número crítico de actores alcance el valor de cero, la incorporación de dicho límite temporal introdujo algún grado de certeza respecto de una pronta reforma del sistema; es decir, estableció un rango de valores para (n) relativamente bajo.

Capítulo 4

Síntesis y conclusión

La reforma del sistema fiscal federal constituye uno de los temas más relevantes de la agenda de política económica para el caso argentino, sobre dicho sistema se funda gran parte del basamento institucional que determina el comportamiento del sector público. Luego de los avances registrados en la década del '90 en cuanto a la delimitación de lo público y lo privado y de las funciones pertinentes a cada nivel de gobierno, es imprescindible reordenar la composición y distribución de los recursos destinados a financiar el gasto del Estado.

En la Constitución Nacional de 1994 se estableció que dicha reforma se efectuara antes de la finalización del año 1996. Sin embargo, el mandato constitucional no ha servido para impulsar el necesario acuerdo en torno de este tema. Por el contrario, al otorgarle la jerarquía de “profundo replanteo” en las instituciones federales, puede haber atentado contra el logro de consenso. Las reformas federales planteadas como medidas accesorias a otras reformas tienen una mayor viabilidad; como pudo observarse en el estudio del caso de EEUU, ello puede ser indicado como la gran diferencia entre la reforma de Reagan y el intento de reforma de Nixon; también sirve para explicar el rápido consenso logrado en torno de los pactos fiscales federales firmados en Argentina en los años 1992 y 1993, que fueron piezas importantes del proceso de reordenamiento del Estado, antes reseñado.

Otra consecuencia no deseable del tratamiento dado a la reforma federal dentro de la Constitución Nacional, surge del establecimiento de una fecha límite. La expectativa de una pronta reforma tendió a sobredimensionar los recursos intertemporales del sector público consolidado, estimulando el déficit corriente de todos los niveles jurisdiccionales. Esta distorsión persiste en tanto se mantenga la situación de indefinición del régimen; la restricción presupuestaria intertemporal del conjunto de actores se ve alterada, debido a que todos esperan obtener una mayor proporción de los fondos coparticipables luego de la reforma.

La falta de una regla estable y definitiva, también da lugar a presiones por modificaciones parciales y transitorias en la distribución de estos recursos; el objetivo fundamental de los acuerdos impulsados por la Nación a partir de 1998, se circunscribió meramente a afectar cada vez más recursos coparticipables para cubrir sus necesidades de financiamiento y no a

dar soluciones definitivas a otros problemas del esquema de financiamiento fiscal federal.

En forma diametralmente opuesta a lo ocurrido, la reforma de la estructura tributaria (nacional y provincial) tendiente a la eliminación de impuestos distorsivos, la regla de reparto de los recursos federales y el uso de otros mecanismos que hacen a la delimitación de la masa coparticipable (preparticipación, por ejemplo), son temas que deben ser tratados dentro de una agenda integral. Ello hace a la viabilidad de todos los cambios pretendidos y a la estabilidad de las relaciones resultantes.

Por ejemplo, la reforma tributaria provincial, que quedó trunca luego de la interrupción del proceso emprendido con el pacto fiscal de 1993, hoy no es viable sin una adecuación de la estructura tributaria nacional; el reemplazo de Ingresos Brutos y Sellos por un impuesto a las ventas minoristas o por un IVA provincial, rivaliza con un IVA nacional excesivamente alto. Por el lado de la estabilidad de las relaciones, tanto el uso del mecanismo de la preparticipación, como la posibilidad de alterar constantemente la estructura tributaria nacional, otorgan a ese nivel de gobierno la capacidad de modificar unilateralmente los términos del acuerdo sobre distribución de recursos. Necesariamente, el establecimiento de relaciones federales estables requieren que el acuerdo federal no se circunscriba sólo al régimen de coparticipación sino que sea extensivo a estas materias.

El escenario del que se parte para plantear esta reforma, encierra dos restricciones importantes: una institucional y otra política. Dentro de los límites establecidos por el marco institucional vigente en Argentina, el más importante es el introducido por el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional; esta norma establece específicamente que el régimen de reparto de los recursos debe ser un régimen de coparticipación. Esto además, se ve avalado por el fuerte arraigo histórico de dicha institución. La norma establece también las características básicas que deberá tener dicho sistema, en cuanto a transparencia, objetividad, equidad y solidaridad.

Habida cuenta de las distorsiones sobre la eficiencia que provocan los sistemas de reparto de recursos de este tipo, se torna indispensable un adecuado diseño del esquema de incentivos, que incorpore premios y castigos para favorecer el esfuerzo de la administración tributaria y la asignación eficiente del gasto. En

particular, una mayor descentralización tributaria y una fórmula de reparto que incorpore indicadores de esfuerzo en la recaudación de recursos propios, serían favorables para el logro de este objetivo.

Las restricciones políticas, en tanto, realzan la posición del status quo. Entre estos factores se puede mencionar la existencia de un importante número de jurisdicciones favorecidas dentro del actual régimen y su capacidad de operar como actores de veto en el sistema político argentino y la heterogeneidad de objetivos de los grupos reformistas, que debilita la formación de consenso en torno a algún tipo de reforma. Esta dificultad podría ser salvada mediante un adecuado manejo de la agenda de discusión, por parte de los actores que tienen la posibilidad de hacerlo.

A lo largo del trabajo se hizo abstracción de los cambios de la masa de recursos coparticipables, de modo que se pudieran utilizar indistintamente los conceptos de “niveles de coparticipación” y “participaciones” en el reparto de los recursos. Naturalmente, no se puede hablar de corrección en los niveles actuales, con vistas al planteo realista de la discusión sobre una reforma en donde habrá ganadores y perdedores, ya que ello implicaría ajustes traumáticos en algunas jurisdicciones. El acuerdo necesariamente debería girar en torno de una con-

vergencia gradual hacia las nuevas participaciones, a partir de la redistribución de los incrementos que se produzcan en la masa de recursos coparticipables, garantizando como piso la obtención de los niveles actuales.

De los actores que tienen incentivos para apoyar la reforma, sólo el gobierno nacional y el grupo de provincias grandes tienen la capacidad de ejercer una fuerte presión en el ámbito legislativo a favor de la misma. Los objetivos de estos dos actores son relativamente compatibles en cuanto al tipo de régimen de reparto secundario preferido, sin embargo, tal compatibilidad se diluye en la discusión sobre la parte de la masa coparticipable que debería asignarse a la Nación, tanto por la vía de la coparticipación primaria como a través de los mecanismos de preparticipación.

Si las diferencias sobre este último aspecto fueran salvadas, la implementación de una estrategia cooperativa entre estos dos actores sería factible y la reforma sería viable en un lapso relativamente breve. Ello, plasmado en un acuerdo integral, permitiría dar una solución de fondo al reordenamiento de las relaciones federales y serviría para establecer un sistema estable, dotado de un esquema de incentivos propicio para la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Anexo 1

Aporte neto al sistema federal

Considerando los supuestos efectuados en el Capítulo 2 acerca de la base y la presión tributaria de los impuestos coparticipables, la contribución bruta de cada jurisdicción (CB) vendría dada por:

$$1) CB = p_{vab} * R$$

Donde p_{vab} es la participación en el valor agregado bruto (VAB) y R es la recaudación total de coparticipables. Considerando que la recaudación de recursos coparticipables es igual a la suma de los recursos destinados al gobierno nacional (RN) (Administración Nacional, Sistema Previsional y ATN),⁵¹ más las transferencias automáticas (T), que retornan como redistribución de dichos impuestos a las provincias, se tiene que la contribución neta (CN) de cada jurisdicción al sistema (el monto de la contribución bruta menos el monto que recibe por transferencias) es la siguiente:

$$2) CN = p_{vab} * RN + (p_{vab} - p_t) * T$$

Donde p_t es la participación de cada jurisdicción en las transferencias totales. El primer término de la ecuación precedente sería el aporte proporcional a su valor agregado que cada jurisdicción realiza para financiar parte del gasto nacional. El último término constituye una transferencia cruzada entre provincias; aquellas provincias donde $p_{vab} > p_t$ transfieren recursos en términos netos hacia las restantes jurisdicciones.

Contribución neta y participación en el gasto nacional

Si se asume que parte de los recursos nacionales (RN) vuelve a las provincias bajo la forma de gasto

nacional efectuado en dichas jurisdicciones (Gp) y otra parte constituye gastos que no pueden ser adjudicados territorialmente (Gc), es posible modificar el esquema anterior de modo de considerar también las “transferencias de gasto” en el análisis de contribución neta. Hecha tal corrección se tiene que:

$$3) CN = p_{vab} * Gc + (p_{vab} - p_t) * T + (p_{vab} - p_{Gp}) * Gp$$

Donde p_{Gp} es la participación de cada jurisdicción dentro del gasto nacional adjudicable territorialmente. En función de esta ampliación dentro del esquema de análisis, el valor adoptado por los dos últimos términos determina la transferencia cruzada total entre provincias; aquellas provincias donde $p_{vab} > p_t$ transfieren recursos en términos netos hacia las restantes jurisdicciones, la diferencia entre estas dos participaciones indican el monto transferido en porcentaje de las transferencias totales; por otro lado, aquellas provincias donde $p_{vab} > p_{Gp}$ también transfieren recursos en términos netos hacia las restantes jurisdicciones y en este caso, la diferencia entre estas dos participaciones indican el monto transferido en porcentaje de los gastos nacionales adjudicables territorialmente. En el caso de las jurisdicciones donde $p_{vab} > p_t$ y

$p_{vab} < p_{Gp}$, para establecer el efecto neto de las dos transferencias, las que se realizan por el lado de los recursos y las efectuadas por el lado del gasto, se debe considerar la relación entre Gp y T; el gasto nacional adjudicable territorialmente es aproximadamente el doble del monto de las transferencias.

⁵¹ A los ATN se los considera dentro de los recursos nacionales ya que es el gobierno nacional quien discrecionalmente asigna los mismos entre provincias.

Anexo 2

Incentivos a la eficiencia dentro de la regla de reparto

Haciendo depender las transferencias de la eficiencia en el gasto provincial, la restricción presupuestaria estaría representada por,

$$1) T(y) + \alpha\tau(y)$$

donde $T'(y) > 0$, es el peso del ponderador del indicador de la eficiencia en el gasto, dentro de la fórmula de reparto. La condición de primer orden del problema de optimización del apoyo político se transformaría en,

$$2) S_r/S_y = -1 / [(T' + \alpha\tau') - a]$$

Por otro lado, la solución óptima en cuanto al estímulo a la eficiencia, que se derivaría de un esquema estrictamente proporcional o de una completa descentralización impositiva (con α igual a uno), viene dada por,

$$3) S_r/S_y = -1 / (\tau' - a)$$

Si se comparan las dos últimas expresiones, la introducción del indicador de la eficiencia en el gasto, permitiría subsanar las distorsiones del sistema de transferencias sólo si,

$$4) T' = (1 - \alpha) * \tau'$$

Dado que T' está acotado, sólo podría tomar valores entre cero y uno, no está garantizado que la igualdad establecida en la ecuación anterior pueda ser satisfecha. Otro inconveniente surge del hecho que α puede variar entre provincias, por lo que T' también debería adoptar diferentes valores; es decir, se debería crear una regla de reparto para cada provincia, lo que no sería viable en términos prácticos.

No obstante, a pesar de que los problemas de eficiencia no puedan ser íntegramente subsanados, la introducción de este tipo de criterios implica una mejoría respecto de la situación actual.

Anexo 3

Provincias favorecidas y no favorecidas: comparación internacional

Para determinar qué provincias se encuentran favorecidas y cuáles no, en términos relativos a otros países, se consideraron los casos de: Estados Unidos, Italia, Alemania y España, Brasil, Méjico y Venezue-

la. En general, los indicadores de este grupo de países se fijan en cuatro criterios: población, desarrollo relativo, superficie y esfuerzo fiscal. Estas fórmulas pueden observarse en el Cuadro A.1.

CUADRO A.1
INDICADORES Y PRORRATEADORES UTILIZADOS EN CADA PAIS
(En porcentaje)

| Países | Inversa PIB per cápita | Esfuerzo tributario | Población directa | Superficie | Necesidades Básicas Insatisfechas | Brecha Desarrollo | Partes Iguales | Recursos Propios |
|-----------|------------------------|---------------------|-------------------|------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|------------------|
| EEUU | 33 | 33 | 34 | | | | | |
| Italia | | | 60 | 10 | 30 | | | |
| Alemania | | | 75 | | | 25 | | |
| España* | | | 59 | 41 | | | | |
| Venezuela | | | 70 | | | | 30 | |
| Méjico | | | 50 | | | | | 50 |
| Brasil | 34 | | 33 | 33 | | | | |

Nota: * España utiliza dos ponderadores adicionales, la pobreza relativa y el esfuerzo tributario relativo, con una ponderación de 5% cada uno (prorrateadores 10 y 11 del Cuadro A.2). En el agregado la suma de estos indicadores da cero, por lo que la distribución no excede el 10%.

Fuente: Cuaderno de Economía N°15.

Para aplicar estos criterios a las provincias argentinas, se procedió a elaborar los indicadores requeri-

dos por cada una de las fórmulas presentadas anteriormente. Ello puede observarse en el Cuadro A.2.

CUADRO A.2
ESTIMACION DE UN CONJUNTO DE INDICADORES DE LA SITUACION PROVINCIAL

| Jurisdicción | PIB (1) | Inversa PIB per cápita (2) | Esfuerzo Tributario (EEUU) (3) | Población Directa (4) | Superficie (5) | NBI (6) | Brecha de Desarrollo (7) | Recaudación Propia (8) | Partes Iguales (9) | Pobreza Relativa (10) | Esfuerzo Tributario (España) (11) |
|---------------------|--------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------------------|------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Buenos Aires | 32,6 | 37,0 | 46,5 | 38,5 | 11,1 | 35,5 | 30,9 | 38,9 | 4,2 | 5,9 | 6,3 |
| Capital Federal | 25,2 | 2,2 | 8,3 | 8,2 | 0,0 | 4,9 | 0,0 | 25,2 | 4,2 | -17,0 | 0,0 |
| Catamarca | 0,5 | 1,2 | 0,6 | 0,9 | 3,7 | 1,0 | 1,8 | 0,4 | 4,2 | 0,3 | -0,1 |
| Chaco | 1,3 | 4,3 | 1,9 | 2,6 | 3,6 | 4,5 | 6,2 | 0,9 | 4,2 | 1,3 | -0,4 |
| Chubut | 1,3 | 0,9 | 0,6 | 1,2 | 8,1 | 1,3 | 1,0 | 0,7 | 4,2 | -0,1 | -0,7 |
| Córdoba | 8,0 | 7,1 | 8,2 | 8,4 | 5,9 | 6,7 | 4,0 | 7,7 | 4,2 | 0,4 | -0,3 |
| Corrientes | 1,3 | 3,8 | 1,2 | 2,5 | 3,2 | 3,4 | 4,6 | 0,6 | 4,2 | 1,2 | -0,7 |
| Entre Ríos | 2,2 | 3,4 | 3,5 | 3,0 | 2,8 | 3,2 | 4,2 | 2,5 | 4,2 | 0,8 | 0,3 |
| Formosa | 0,6 | 2,5 | 0,5 | 1,3 | 2,6 | 2,2 | 3,4 | 0,2 | 4,2 | 0,7 | -0,4 |
| Jujuy | 0,9 | 2,4 | 1,0 | 1,6 | 1,9 | 2,5 | 3,6 | 0,5 | 4,2 | 0,7 | -0,3 |
| La Pampa | 0,9 | 0,6 | 0,9 | 0,8 | 5,2 | 0,6 | 0,4 | 0,9 | 4,2 | 0,0 | 0,0 |
| La Rioja | 0,5 | 0,8 | 0,3 | 0,7 | 3,2 | 0,8 | 1,3 | 0,2 | 4,2 | 0,2 | -0,3 |
| Mendoza | 4,0 | 3,8 | 3,9 | 4,3 | 5,4 | 3,7 | 4,2 | 3,5 | 4,2 | 0,3 | -0,5 |
| Misiones | 1,4 | 4,2 | 1,8 | 2,7 | 1,1 | 3,9 | 6,1 | 0,9 | 4,2 | 1,3 | -0,4 |
| Neuquén | 1,9 | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 3,4 | 1,3 | 1,7 | 1,5 | 4,2 | -0,4 | -0,4 |
| Río Negro | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 7,3 | 1,9 | 1,6 | 1,2 | 4,2 | 0,1 | -0,3 |
| Salta | 1,5 | 4,3 | 2,5 | 2,9 | 5,6 | 4,3 | 5,6 | 1,3 | 4,2 | 1,3 | -0,2 |
| San Juan | 1,0 | 1,9 | 1,2 | 1,6 | 3,2 | 1,4 | 1,9 | 0,8 | 4,2 | 0,5 | -0,2 |
| San Luis | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 2,8 | 0,9 | 1,4 | 0,8 | 4,2 | 0,0 | -0,2 |
| Santa Cruz | 0,9 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 8,8 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 4,2 | -0,4 | -0,4 |
| Santa Fe | 7,8 | 7,4 | 8,5 | 8,4 | 4,8 | 7,7 | 4,6 | 7,8 | 4,2 | 0,6 | 0,0 |
| Santiago del Estero | 0,8 | 3,8 | 2,0 | 2,0 | 4,9 | 3,4 | 5,1 | 0,8 | 4,2 | 1,1 | 0,0 |
| Tierra del Fuego | 0,8 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 4,2 | -0,4 | -0,3 |
| Tucumán | 2,1 | 4,8 | 2,8 | 3,5 | 0,8 | 4,2 | 5,5 | 1,6 | 4,2 | 1,4 | -0,5 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |

Notas: 1) PIB: participación porcentual en el total. Sobre estimaciones propias en base a Sistema Nacional de Cuentas Nacionales base 1993, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. 2) Inversa PIB per cápita: porcentaje sobre el total (1/PBG per cápita * población). La fuente es INDEC y DNCN. 3) Esfuerzo Tributario (EEUU): porcentaje sobre el total de esfuerzo tributario. Esfuerzo tributario es igual a: recaudación propia / PBG * Población. Los datos de recaudación se extraen de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y los de PBG son estimación propia en base a DNCN. 4) Población Directa: porcentaje sobre el total de la población. Los datos se extraen de estimaciones realizadas por el INDEC para 1999. 5) Superficie: porcentaje sobre el total de Km². 6) Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): sobre el porcentaje del total de hogares con NBI. Los datos se extraen del censo 1991. 7) Brecha de Desarrollo: Se construye un Índice de Desarrollo haciendo el promedio aritmético simple de tres componentes tomando provincia de Buenos Aires más C.F. igual a cien. 8) Recaudación Propia: participación porcentual sobre el total de recursos tributarios propios. 9) Partes Iguales: 100 dividido 24 jurisdicciones. 10) Pobreza Relativa: población de la región i sobre la población total, menos el PBG de la región i sobre el PIB. 11) Esfuerzo Tributario (España): recaudación propia de la región i sobre la recaudación propia total, menos el PBG de la región i sobre el PIB.

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, DNCN, DNCNP y Censo 1991.

A partir de los prorrateadores antes expuestos, se puede proceder a la utilización de fórmulas que se aplican (o se han utilizado) en otros países.

En el Cuadro A.3 pueden observarse los resultados de la aplicación de estas fórmulas en la Argentina.

CUADRO A.3
DISTRIBUCION SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA.
COMPARACION INTERNACIONAL

| | Efectiva Transferencias Automáticas | Promedio | Diferencia | EEUU | Italia | Alemania | España | Brasil | Venezuela | Méjico |
|------------------|--|-----------------|-------------------|-------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|------------------|---------------|
| Buenos Aires | 23,79 | 33,66 | -9,87 | 40,62 | 34,82 | 36,56 | 27,84 | 28,91 | 28,17 | 38,68 |
| Capital Federal | 1,04 | 7,15 | -6,11 | 6,27 | 6,42 | 6,17 | 4,01 | 3,46 | 7,01 | 16,70 |
| Catamarca | 2,56 | 1,36 | 1,2 | 0,87 | 1,18 | 1,09 | 2,03 | 1,89 | 1,85 | 0,61 |
| Chaco | 4,39 | 2,99 | 1,4 | 2,90 | 3,24 | 3,48 | 3,03 | 3,48 | 3,05 | 1,74 |
| Chubut | 1,85 | 2,04 | -0,19 | 0,89 | 1,91 | 1,14 | 3,98 | 3,36 | 2,09 | 0,92 |
| Córdoba | 8,04 | 7,50 | 0,54 | 7,90 | 7,63 | 7,28 | 7,38 | 7,15 | 7,11 | 8,03 |
| Corrientes | 3,55 | 2,69 | 0,86 | 2,49 | 2,83 | 3,02 | 2,79 | 3,16 | 2,99 | 1,55 |
| Entre Ríos | 4,59 | 3,13 | 1,46 | 3,31 | 3,05 | 3,31 | 3,00 | 3,09 | 3,36 | 2,77 |
| Formosa | 3,31 | 1,71 | 1,6 | 1,44 | 1,71 | 1,85 | 1,88 | 2,14 | 2,19 | 0,79 |
| Jujuy | 2,74 | 1,85 | 0,89 | 1,69 | 1,93 | 2,11 | 1,76 | 2,00 | 2,39 | 1,08 |
| La Pampa | 1,88 | 1,45 | 0,43 | 0,77 | 1,20 | 0,72 | 2,60 | 2,19 | 1,83 | 0,86 |
| La Rioja | 2,00 | 1,16 | 0,84 | 0,63 | 1,01 | 0,90 | 1,76 | 1,60 | 1,77 | 0,48 |
| Mendoza | 4,00 | 4,29 | -0,29 | 4,01 | 4,24 | 4,32 | 4,75 | 4,50 | 4,29 | 3,93 |
| Misiones | 3,26 | 2,69 | 0,57 | 2,88 | 2,86 | 3,51 | 2,05 | 2,65 | 3,11 | 1,78 |
| Neuquén | 1,90 | 1,75 | 0,15 | 1,19 | 1,60 | 1,54 | 2,21 | 1,92 | 2,28 | 1,47 |
| Río Negro | 2,46 | 2,39 | 0,07 | 1,51 | 2,30 | 1,64 | 3,97 | 3,46 | 2,41 | 1,45 |
| Salta | 3,65 | 3,42 | 0,23 | 3,23 | 3,56 | 3,54 | 4,03 | 4,25 | 3,25 | 2,10 |
| San Juan | 3,10 | 1,85 | 1,25 | 1,57 | 1,68 | 1,65 | 2,26 | 2,23 | 2,34 | 1,19 |
| San Luis | 2,21 | 1,29 | 0,92 | 0,84 | 1,14 | 1,07 | 1,69 | 1,49 | 1,93 | 0,89 |
| Santa Cruz | 1,84 | 1,64 | 0,2 | 0,38 | 1,34 | 0,55 | 3,88 | 3,17 | 1,64 | 0,55 |
| Santa Fe | 8,45 | 7,49 | 0,96 | 8,10 | 7,83 | 7,45 | 6,94 | 6,86 | 7,12 | 8,09 |
| Sgo. Del Estero | 3,80 | 2,70 | 1,1 | 2,59 | 2,70 | 2,76 | 3,23 | 3,57 | 2,63 | 1,39 |
| Tierra del Fuego | 1,17 | 0,55 | 0,62 | 0,24 | 0,40 | 0,36 | 0,50 | 0,42 | 1,51 | 0,39 |
| Tucumán | 4,41 | 3,26 | 1,15 | 3,67 | 3,45 | 3,99 | 2,44 | 3,04 | 3,69 | 2,56 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 0 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, ONCN, ONCFP y Censo 1991.

A partir de los valores de la participación en la distribución secundaria que tendrían las provincias al utilizarse los criterios utilizados en otros países y el valor efectivo de las transferencias, se puede obtener por diferencia cuáles son las provincias que deberían recibir menos (-), cuales más (+) y cuales lo mismo (=). Esto se muestra en el Cuadro A.4.

Como los criterios de los distintos países arrojan diferentes resultados, se construye un nivel de

confianza para cada resultado definitivo. Este tomará valores que llegarán hasta uno, en el caso en que todos los signos sean iguales (todos + o todos -). Para el cálculo del nivel de confianza se suman la cantidad de (+) o (-) que más se repitan, luego se la divide por el número total de signos, excluidos los (=); en caso de existir un nivel de confianza de 0,5, se define considerando la diferencia respecto del promedio.

CUADRO A.4
COMPARACION INTERNACIONAL. SINTESIS

| | PBG per cápita | PBG | EEUU | Italia | Alemania | España | Brasil | Venezuela | Méjico | Resultado | Nivel de Confianza |
|---------------------|----------------------|--------|------|--------|----------|--------|--------|-----------|--------|-----------|--------------------------|
| Buenos Aires | 6.759 | 92.162 | + | + | + | + | + | + | + | + | 1,0 |
| Capital Federal | 23.859 | 71.228 | + | + | + | + | + | + | + | + | 1,0 |
| Catamarca | 4.880 | 1.455 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Córdoba | 7.584 | 22.551 | - | - | - | - | - | - | = | - | 1,0 |
| Corrientes | 4.248 | 3.723 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Chaco | 3.924 | 3.575 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Chubut | 9.057 | 3.760 | - | = | - | + | + | + | - | +/- | 0,5 |
| Entre Ríos | 5.721 | 6.174 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Formosa | 3.630 | 1.690 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Jujuy | 4.349 | 2.478 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| La Pampa | 8.510 | 2.466 | - | - | - | + | + | - | - | - | 0,7 |
| La Rioja | 5.868 | 1.515 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Mendoza | 7.403 | 11.378 | = | + | + | + | + | + | - | + | 0,8 |
| Misiones | 4.205 | 3.863 | - | - | + | - | - | - | - | - | 0,9 |
| Neuquén | 10.824 | 5.375 | - | - | - | + | = | - | + | - | 0,7 |
| Río Negro | 7.370 | 4.264 | - | - | - | + | + | - | - | - | 0,7 |
| Salta | 4.377 | 4.343 | - | = | - | + | + | - | - | - | 0,7 |
| San Juan | 5.296 | 2.959 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| San Luis | 8.523 | 2.858 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Santa Cruz | 13.737 | 2.606 | - | - | - | + | + | - | - | - | 0,7 |
| Santa Fe | 7.359 | 21.984 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Santiago del Estero | 3.298 | 2.325 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Tierra del Fuego | 18.724 | 2.137 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |
| Tucumán | 4.766 | 5.898 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,0 |

Fuente: elaboración propia en base a Cuadro A.3.

En el Cuadro A.4 puede distinguirse claramente que tanto la provincia de Buenos Aires como la Capital Federal aumentarían su coeficiente de distribu-

ción secundaria, de aplicarse cualquiera de estas fórmulas. También saldrían beneficiadas Mendoza y Chubut, aunque con un menor nivel de confianza.

Apéndice matemático

Max $s(r, y)$ sujeto a:

$$B = T + at(y)$$

$$B = r + ay$$

$$r + ay = T + at(y)$$

$$r = T + at(y) - ay$$

$$\text{Max}_y s(r, y) = S[(T + at(y) - ay), y]$$

Condiciones de Primer Orden

$$\frac{\partial S}{\partial y} = \frac{\partial S}{\partial r} \frac{dr}{dy} + \frac{\partial S}{\partial y} = S_r(r, y) \frac{dr}{dy} + S_y(r, y) \quad (1)$$

$$\frac{\partial S}{\partial r} \frac{dr}{dy} + \frac{\partial S}{\partial y} = S_r(at - a) + S_y = 0$$

$$\Rightarrow \frac{S_r}{S_y} = \frac{-1}{at - a} \quad t' = 0 \Rightarrow \frac{S_r}{S_y} = \frac{1}{a}$$

Condiciones de Segundo Orden

$$\frac{\partial^2 S}{\partial y^2} = \frac{\partial^2 S}{\partial r^2} \left[\frac{dr}{dy} \right]^2 + \frac{\partial^2 r}{\partial y^2} \frac{\partial S}{\partial r} + S_{ry} \frac{dr}{dy} + \frac{\partial^2 S}{\partial y^2} + \frac{\partial^2 S}{\partial y \partial r} \frac{dr}{dy}$$

$$S_{rr} \left[\frac{dr}{dy} \right]^2 + \frac{\partial^2 r}{\partial y^2} S_r + S_{ry} \frac{dr}{dy} + S_{yy} + S_{yr} \frac{dr}{dy}$$

$$2S_{ry} \frac{dr}{dy} + \frac{\partial^2 r}{\partial y^2} S_r + S_{yy} + S_{rr} \left[\frac{dr}{dy} \right]^2 < 0$$

Dada la maximización se puede caracterizar

$$r^* = r(a, a, T) \quad y^* = y(a, a, T)$$

Teorema de la función implícita

$$\frac{\partial y^*}{\partial a} = - \frac{\frac{\partial F}{\partial a}}{\frac{\partial F}{\partial y}} \quad \text{donde } F = eq 1)$$

$$\frac{\partial F}{\partial a} = S_r t'$$

$$\frac{\partial F}{\partial y} = a S_r t' + (at - a)^2 S_{rr} + (at - a) S_{ry} + S_{yr} (at - a)$$

$$\frac{\partial y^*}{\partial a} = \frac{- S_r t'}{a S_r t' + (at - a)^2 S_{rr} + (at - a) S_{ry} + S_{yr} (at - a)}$$

$$\frac{\partial y^*}{\partial a} = \frac{- S_r t'}{a S_r t' + (at - a)^2 S_{rr} + 2S_{ry} (at - a)} > 0$$

$$r^* = B(T, t(y, a)) - ay^*$$

$$\frac{\partial r^*}{\partial a} = B_t t' \frac{\partial y}{\partial a} + B_t \frac{\partial t}{\partial a}$$

Bibliografía

- Acuña C. y Tommasi M.: "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin American". CEDI y Universidad de San Andrés. 1999.
- Aron J.: "Growth and Institutions: A Review of the Evidence". World Bank. 2000.
- Asensio M.: "Federalismo fiscal y proceso presupuestario en América del Norte: El caso de Canadá". UNL. 1998.
- Boadway R.: "The Changing Face of Canadian Federalism: The Fiscal Dimension". 1995.
- Boadway R y Flatters, F.: "Fiscal Federalism". 1994.
- Bolivar M. y Brocato A.: "Ley de solvencia fiscal (Argentina) vs. Proyecto de ley de responsabilidad fiscal (Brasil)". Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina. 1999.
- Chubb J.: "The Political Economy of Federalism". The American Political Science Review. 1985.
- Conlan T.: "From New Federalism to Devolution". 1998.
- Conlan T.: "The politics of Fdederal Block Grants: From Nixon to Regan". Political Science Quarterly. 2000.
- Corsetti G.y Roubini N.: "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules". AER. 1996.
- Eichengreen y von Hagen: "Federalism, Fiscal Restraints, and EMU". AER. 1996.
- Hochman O., Pines D. y Thisse J.: "On the Optimal Structure of Local Governments". AER. 1995.
- Hodgson G.: "The approach of Institutional Economic". Journal of Economic Literature. 1998.
- Hoeller P., Louppe M. y Vergriete P.: "Fiscal Relations within the European Union". OCDE. 1996.
- Hutchinson G.: "The budget Process and Fiscal Federalism in Canada". 1993.
- Iaryczower M. y Tommasi M.: "Consensos Básicos sobre Relaciones Fiscales Federales y Cooparticipación". CE-DI. 1999.
- Iaryczower M., Saiegh S. y Tommasi M.: "Algunas consideraciones sobre Diseño Óptimo de Instituciones Fiscales Federales". CEDI. 1998.
- Imman R. y Rubinfeld D.: "Subsidiarity and the European Union". NBER. 1998.
- Inman R. y Rubinfeld D.: "Rethinking Federalism". Journal of Economic Perspective. 1997.
- Johnson S. y Shleifer A.: "Coase V. The Coasians". NBER. 1999.
- Nelson R.: "Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change". Journal of Economic Perspective. 1995.
- North D.: "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". Cambridge University Press. 1990.
- North D.: "Institutions". Journal of Economic Perspectives. 1991.
- North D.: "Economic Performance Trough Time". AER. 1994.
- Núñez Miñana H.: "Relaciones Fiscales Intergubernamentales en Argentina: Aspectos cuantitativos y analíticos". UNLP. 1969.
- Núñez Miñana H.: "Desequilibrios de las Finanzas Provinciales en la Argentina". UNLP. 1974.
- Núñez Miñana H.: "Finanzas Públicas", Ediciones Macchi, 2^{da} Edición, Buenos Aires. 1998.
- Oates W.: "An Essay on Fiscal Federalism". Journal of Economic Literature. 1999.
- Olson M.: "Toward a More General Theory of Governmental Structure". AER. 1986.

- Parlamento Europeo: "Fichas técnicas". Parlamento Europeo. 1999.
- Piffano H.: "Coparticipación federal de impuestos: recopilación y sistematización de propuestas". CEDI. 1998.
- Piffano H.: "Federalismo Fiscal en Argentina, ideas y propuestas para un nuevo acuerdo fiscal federal". CEDI. 1998.
- Porto A.: "Federalismo Fiscal: El caso argentino". Instituto Torcuato Di Tella. 1990.
- Porto A., Garriga M., Urbiztondo S. y otros: "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", en Cuaderno de Economía N° 15, Abril. 1996.
- Porto A.: "Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal de impuestos". UNLP. 1999.
- Porto A. y Porto N.: "Desempeño fiscal y resultados electorales". UNLP. 1999.
- Poterba J.: "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". 1994.
- Rubinfeld D. y Quigley J.: "Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism". AEA Papers and Proceedings.. 1986.
- Saiegh S. y Tommasi M.: "Argentina's Federal Fiscal Institutions: A case study in the transaction-cost theory of politics". CEDI y Universidad de San Andrés. 1998.
- Saiegh S. y Tommasi M.: "La Nueva Economía Política, Racionalidad e Instituciones". CEDI. 1999.
- Sala-i-Martin y Sachs J.: "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence For Europe from the United States". NBER. 1991.
- Sarghini J. y otros: "Instituciones y Reforma del Estado. Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal". Cuadernos de Economía N° 48, Febrero. 2000.
- Sarghini J.: "Las relaciones entre los distintos niveles de gobierno", Conferencia brindada en Fundación para la Integración Federal (FUNIF), Julio. 2000.
- Sarghini J.: "Finanzas provinciales", publicado en Clarín Económico, Sección Primer Nivel, 4 de Marzo. 2001.
- Shah A.: "Intergovernmental Fiscal Relation in Canada: An Overview". World Bank. 1996.
- Shah A.: "Fiscal Federalism and Macroeconomics Governance: For Better or For Worse?". World Bank. 1997.
- Stein R.: "Economic Voting for Governor and U.S. Senator: The Electoral Consequences of Federalism". Journal of Politics. 1990.
- Stewart M., Clarke H.: "Partisan Inconsistency and Partisan Change in Federal State: The Case of Canada". The Journal of Political Science. 1986.
- Stewart M., Clarke H.: "The Dynamics of Party Identification in Federal System: The Canadian Case". The Journal of Political Science. 1998.
- Stewart M., Kornberg A., Clarke H. y Acock A.: "Arenas and Attitudes: A note on Political Efficacy in a Federal System". Journal of Politics. 1992.
- UNLP: "Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva". UNLP. 1996.
- Van Rompuy P., Abraham F. y Heremans D.: "Federalismo Económico y la EMU". Comisión de las Comunidades Europeas. 1991.
- Weingast B. y Careaga M.: "The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance in Developing Countries", mimeo. 2000.
- Wildasin D.: "Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective". AER. 1990.
- Wildasin D.: "Fiscal Aspects of Evolving Federation". Vanderbilt University. 1997.

Williamson O.: "Contested Exchange Versus the Governance of Contractual Relations". *Journal of Economic Perspectives*. 1993.

Winer S.: "Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions". *Journal of Political Economy*. 1983.