

UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS
CONTADOR PÚBLICO NACIONAL

Alumno: Betina Lucía Campanella

Profesor: José Antonio Parnisari

Tema: Federalismo Fiscal

Mendoza, setiembre 2006

FEDERALISMO FISCAL

Índice

	Pág.
Introducción	6
Objetivos	7
CAPÍTULO	
Federalismo Fiscal	
1- Federalismo	8
A-¿Qué es un País Federal?	8
B- Definición de Tocqueville	8
2- Evolución del Federalismo Fiscal en la Argentina	9
3- La relación entre los distintos niveles de gobierno	10
A- Consideraciones de eficiencia	14
1- Funciones que cumple cada uno de los niveles de gobierno	14
2- Relación entre el pago y b percepción del beneficio	15
3- La necesidad de establecer mecanismos devolutivos	15
4- La naturaleza geográfica de los impuestos y los beneficios	16
5-La necesidad de premiar el esfuerzo fiscal	17
B- Consideraciones de equidad	18
1- Los desequilibrios verticales: escasa base tributaria	19
2- Los problemas de la dispersión poblacional	19
3- La población con necesidades básicas insatisfechas	20
4- En síntesis	20
CAPITULO II	
Políticas de Descentralización y Federalismo Fiscal	
A- Razones de eficiencia y equidad	22
B- Significado y objetivos de la descentralización fiscal	24
C- Tendencias seculares en la evolución del sector público	24

D- Propuesta de Descentralización Fiscal de F.I.E.I.	25
1- Objetivos	25
2- Descentralización respecto al Gasto	26
3- Descentralización respecto a la Tributación	28
4- Descentralización respecto a n Actividad Regulatoria	30
5- Descentralización de las Políticas de Estabilización	30
6- Descentralización respecto a las Políticas Redistributivas	31
7- Descentralización de la Políticas de Endeudamiento	32
E- La Descentralización Fiscal y los Tipos de Transferencias	33

CAPITULO III

La Eliminación del Impuesto a los Ingresos Brutos

A- Los inconvenientes del Impuesto a los Ingresos Brutos	36
1- distorsiones en los precios relativos	37
2- Efecto cascada	39
3- Mayor presión tributaria a las actividades gravadas	40
4- Complejidad Administrativa	40
5- Exportación del Impuesto	40
6- Incentivo a integrarse verticalmente	41
7- Contribuye a la creación de aduanas fiscales interiores	43
B- Propuestas alternativas de reformas al régimen	43
1- Impuesto a las ventas finales o minoristas	43
2- Comparación con el IVA	44
3- La propuesta del Poder Ejecutivo Nacional: IVA compartido o IVA mochila	44
4- La alícuota del IVA mochila necesaria para reemplazar los impuestos provinciales	46

La Promoción Industrial como una distorsión del sistema

A- Los inconvenientes de la Promoción Industrial	47
--	----

CAPITULO IV

Una propuesta diferente

A- El nuevo modelo tributario provincial	50
1- Imposición al ingreso versus imposición al consumo.	50
2- Ventajas y desventajas de distintos impuestos	54
3- Modelos tributarios y simulaciones de recaudación	56
4- Sugerencia de un modelo	57
B- Proyección del Gasto Público	58
1- Funcionamiento del Estado.....	59
2- Cultura, Educación y Ciencia y Técnica.....	59
3- Salud	59
4- INSSJyP.....,	60
5- Gasto Social.....	60
6 -Obras Sociales Provinciales.....	60
7- Previsión Social.....	61
8~ Empleo y Asignaciones Familiares	61
9- Otros Servicios Urbanos.....	61
10-Servicios Económicos.....	62
11-Servicios de la Deuda Publica.....	62
C- Transferencias interprovinciales y Salvaguardias.....	65
1- Tipos de transferencias.....	65
2- Clasificación de las provincias.	67
3- Método de calculo.....	70
4- Fideicomiso Federal.....	72
Conclusiones.	74
Índice bibliográfico.....	77

Introducción

La discusión sobre los sistemas de Coparticipación Federal es un tema de amplia vigencia, que exige un debate serio y objetivo de cómo se debería diseñarse un sistema más eficiente y equitativo.

Argentina, de acuerdo a lo que establece el artículo 1 de la Constitución Nacional, es un país federal que reconoce tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Sin embargo toda nuestra historia muestra una marcada tendencia hacia la centralización del poder en el gobierno nacional, sea en materia de gasto público como de potestades tributarias y facultades regulatorias. Por lo tanto los otros niveles de gobierno han dependido directa o indirectamente de las decisiones de gasto y del modo de financiamiento de la nación.

Por esta razón, el tema de la coparticipación federal, entendida como la cantidad de recursos que el gobierno nacional otorga a los gobiernos provinciales, esta íntimamente ligado con el tema de la descentralización fiscal. Esto es así porque dependiendo de las funciones y potestades que recaigan en las provincias, será la demanda de recursos que estas le hagan a la nación.

A lo largo del trabajo, se ve en primer lugar la definición y significados corrientes de federalismo. En segundo lugar se realiza un análisis de la evolución de los sistemas de coparticipación en la Argentina. Luego se analizan algunos aspectos teóricos de la relación nación-provincias, teniendo en cuenta consideraciones de eficiencia y de equidad.

Posteriormente se estudian las políticas de descentralización y federalismo fiscal, y se transcribe una propuesta de descentralización fiscal. Después se ve la conveniencia de sustituir los impuestos a los ingresos brutos y sellos por un impuesto tipo IVA de administración provincial.

Finalmente se estudia una propuesta de completa descentralización tributaria para la Argentina

Objetivos

El principal objetivo del presente trabajo es el estudio de las variables que influyen en los regímenes de Coparticipación Federal de impuestos y recursos, con el fin de diseñar una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno, que contemple indicadores objetivos de eficiencia y equidad

Otro objetivo de gran importancia es el análisis de las funciones que cumplen la nación y las provincias, así como sus potestades, de manera de complementar el diseño de un nuevo sistema de coparticipación con una adecuada distribución de actividades.

Otro objetivo es el estudio de los incentivos adecuados desde el Estado hacia el resto de los agentes económicos, de manera de no generar grandes distorsiones e ineficiencias en el mecanismo de señales-precios del mercado. En este sentido se analiza el impuesto a los ingresos brutos como una fuente de distorsiones.

Finalmente, el ultimo objetivo es el de analizar una propuesta diferente de descentralización tributaria. En este punto se afirma la convicción de la necesidad de devolver facultades sustantivas de imposición a las provincias, con el fin de eliminar el acusado desbalance vertical que caracteriza a nuestra organización fiscal federal y de restablecer el principio de correspondencia de las provincias.

Capítulo I

Federalismo fiscal¹

1-Federalismo

En los Estados organizados bajo la forma federal, existen junto al gobierno federal (nacional, central), los gobiernos provinciales(o estatales) con autonomía, y además gobiernos municipales. El tratamiento de las cuestiones fiscales que se plantean en esta organización institucional recibe en general el nombre de "federalismo fiscal"

A-¿Que es un país federal?

Podría decirse que los países federales son los descentralizados. Sin embargo Colombia-unitaria-es mas descentralizada que Venezuela, que es federal. Además ¿qué es lo que define cuáles son federales y cuáles no? Si se trata de la importancia relativa del gasto descentralizado, para decir, por ejemplo, que los países con un porcentaje alto son descentralizados, ¿cuánto es el límite? ¿cincuenta por ciento, setenta por ciento?

Países federales podrían ser, por ejemplo, aquellos en los que éste hecho esta expresamente mencionado en su constitución. Eso no "suena" muy realista: si fuera así, Estados Unidos no seria federal debido a que su constitución no menciona la palabra ninguna vez. Siempre las referencias son a la "Unión".

¹ Jorge Macón, Economía del Sector Público, Pág.: 141-143

Y ¿qué ocurre con los países que no admiten ser federales, como España, y que sin embargo, tienen regiones autónomas con un alto grado de independencia del poder central y acentuada descentralización del gasto público?

Es preciso examinar con mayor cuidado que significa federalismo. Federalismo es una palabra de esas que, de tanto ser empleadas, terminan siendo ambiguas, con respecto a las cuales, cuando se pide una definición, esta resulta bastante difícil de hacer. Cualquiera que se adopte puede ser discutible. De hecho, significa una cosa diferente en distintos lugares del mundo. Por ejemplo en Argentina, en Brasil y en Europa es casi sinónimo de descentralización, mientras que en Estados Unidos es sinónimo de centralización.

En realidad no se trata de centralización ni de descentralización, es una compatibilización entre ambos objetivos.

B-La definición de Tocqueville

Quizás el primer estudioso sistemático del sistema federal norteamericano, que hizo un examen muy lúcido del sistema de ese país, fue Alexis de Tocqueville, francés y, por lo tanto, proveniente de un país partidario de la centralización. La frase más citada de este autor al respecto, se orienta en el sentido de que el federalismo es una compatibilización entre centralización y descentralización:

"El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio"

Y más adelante dice:

"Todas las pasiones fatales a las repúblicas crecen con la extensión del territorio, en tanto que las virtudes que les sirven de apoyo no se acrecientan siguiendo la misma medida."

"La ambición de los particulares aumenta con el poder del estado, con la fuerza de los partidos y con la importancia del fin que se proponen, pero el amor a la patria, que debe luchar contra esas pasiones destructivas, no es más fuerte en una vasta república que en una pequeña."

Lo que Tocqueville señala, con su prosa, es que el federalismo es una compatibilización entre una gran nación y una pequeña, para aprovechar las ventajas de las dos clases de países. En consecuencia, un sistema federal no es centralista ni descentralizador, sino una solución de compromiso entre ambas cosas.

Es por ello que los sistemas federales contienen medidas centralistas y medidas descentralizadoras, y ambas son federales. Por ejemplo, una medida descentralizadora habitual en los países federales es que las provincias-estados se reservan el poder no delegado expresamente en el gobierno nacional. Es decir que todas las atribuciones que no están delegadas siguen correspondiendo a las provincias-estados. Esta es una norma descentralizadora que fortalece el poder del nivel provincial-estadual, y es característica del sistema federal, aunque no todas las constituciones federales la tengan. También la mayor parte de los países federales prohíben las aduanas internas y, de hecho, toda forma de imposición que distorsione el comercio interno. Esta es una medida centralizadora y no es por ello menos federal.

Es decir que los países federales eligen cual es la solución de compromiso de su sistema en algún punto intermedio; todos son diferentes entre sí y nadie puede decir, sino después de varias décadas, cual es el mejor sistema.

Pero nadie podrá decir, ni ahora ni en el futuro, que es menos o más federal. Puede decirse, en cambio, que es menos o más descentralizador.

2-Evolución del Federalismo Fiscal en la Argentina²

La constitución de 1853 sancionó una clara estructura de imputabilidad fiscal, fundada en el criterio de separación de fuentes. Entre 1853 y 1890, la Nación cubría sus gastos con impuestos sobre el comercio exterior y con impuestos internos recaudados en la Capital Federal y los territorios nacionales, salvo casos excepcionales, en las que se les permitía extender la recaudación de los impuestos internos a las provincias por un tiempo determinado. Paralelamente las provincias recaudaban sus propios impuestos, sobre las

² Dres. CAPELLO, Marcelo Luis, PONCE, Carlos A. José; Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal de Impuestos Una propuesta equitativa y solidaria, pág. 18/23

propiedades y sobre ciertos consumos. Los gobiernos provinciales gozaban de una marcada autonomía, ya que apenas el 5% de sus erogaciones dependían de transferencias nacionales, y no había necesidad de coordinación entre las provincias y la nación atento a que la esfera de competencia de cada nivel de gobierno estaban perfectamente delimitadas.

A partir de 1890 comienza a aparecer insuficiencia de recursos a nivel nacional, debido al crecimiento experimentado en las funciones a cargo del estado, lo cual conlleva a que la nación invada facultades tributarias propias de las provincias-impuestos a las transacciones (IVA) e impuesto a los réditos. Esto produce muchas veces superposiciones de impuestos y gran desorganización.

En 1935 el congreso aprobó un conjunto de importantes leyes que reestructuraron el sistema tributario nacional. Por un lado, la ley de unificación de los impuestos internos, que, además de unificarlos, dispuso que el gobierno nacional los recaudaría, y estableció un régimen de coparticipación federal de la recaudación; las provincias recibirían su parte en la medida en que se comprometieran a eliminar sus propios impuestos internos, o aquellos gravámenes similares a los que la nación empezaba a recaudar. Por otro lado se creó el impuesto a las ventas, sobre la base de un impuesto a las transacciones de 1931, y se rectificó el impuesto a los réditos de 1932. Este par de gravámenes también quedó sujeto a la coparticipación federal. Este segundo régimen retenía un 82,5% de la recaudación para la Nación y transfería el 17,5% restante a las provincias., que entonces eran 14, y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La distribución entre las provincias entre las provincias de la parte que les correspondía (distribución secundaria), se hacía conforme a ponderados calculados de esta forma: 10% en relación con la recaudación nacional obtenida

En cada provincia, 30% de acuerdo con los recursos provinciales propios, 30% en relación con los gastos provinciales, y 30% de acuerdo con la población de cada jurisdicción.

En las décadas que siguieron hasta 1972 se incorporaron algunos impuestos nacionales al régimen de coparticipación (ganancias eventuales en 1943, beneficios extraordinarios en 1946, sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes en 1951).

En 1973 se sancionó la ley 20.221, que hizo época en la historia del federalismo fiscal. Con el objeto de reducir la dependencia provincial de los aportes del Tesoro Nacional, y con el propósito, según ciertos autores., de fortalecer a las gobernaciones conservadoras del interior en vista del inminente regreso del peronismo al poder, la nueva ley volvió a elevar la participación primaria a favor de las provincias. Según el nuevo régimen, los impuestos

nacionales, con la excepción de los que tienen afectación específica, se integraban a un sistema único. Un 48,5% de la recaudación de impuestos coparticipados quedaban para la Nación, cual remitía 1,8 puntos porcentuales a la MCBA y 0,2 puntos a Tierra del Fuego; otro 48,5% se transfería automáticamente a las provincias, las cuales quedaban imposibilitadas de recaudar tributos similares a los nacionales, y un 3% iba a un fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria se efectuaba según el método de ponderados. El porcentaje asignado a cada provincia, sobre los fondos para el conjunto de las provincias, era calculado sobre la base de tres indicadores: 65% según la cantidad de habitantes, 25% según la brecha de desarrollo y 10% según la dispersión demográfica. El primero favorecía a las provincias con más habitantes que PB1; el segundo también beneficiaba a las provincias pobres, pues resultaba del promedio aritmético de índices de calidad de vivienda, educación de recursos humanos y automóviles por habitante; y el tercero favorecía a las provincias poco pobladas del sur.

El gobierno nacional puso en práctica en 1980 un mecanismo de pre coparticipación que beneficiaba a la nación en la distribución primaria de los fondos coparticipables. La idea era neutralizar la pérdida recaudatoria que ocasionaría la rebaja de los impuestos al trabajo con una generalización del IVA. Pero como casi la mitad del producido de la generalización del IVA se derramaría en forma automática a las provincias, era menester que la Nación retuviera una fracción adicional de la recaudación coparticipada; en vez de seguir su curso predestinado a la Nación, las provincias y el FDR, esta fracción se desviaría al sistema previsional.

La aceleración inflacionaria de la década de 1980 provocó un marcado deterioro de la recaudación coparticipada en términos reales, y un correspondiente aumento de los aportes del Tesoro Nacional en compensación. A fines de 1984 venció el régimen de coparticipación establecido por la ley 20.221 y, no habiéndose sancionado una nueva ley, las relaciones Nación-provincias ingresaron en una etapa de vacío legislativo. Hasta 1988 las transferencias se manejaron en forma discrecional, por medio de aportes del Tesoro Nacional.

En 1988 se sancionó la ley 23.548, que establecía el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Además del IVA, de los impuestos internos, a las ganancias y a los activos, entre otros menores, la ley declaró coparticipable el "excedente de combustibles". Aumentó la participación primaria de las provincias en relación con la ley

20.221 .Esta vez, la Nación reducía al 423%, y las provincias la aumentaban al 57,7% la mas alta participación en la historia.

Respecto de la distribución secundaria, cabe señalar que los porcentajes provinciales no salieron de un método de ponderados, como en 1935 y en 1973, sino del promedio de los aportes del Tesoro recibidos por cada provincia durante tos anos de vació legislativo. Este es el método de los "números mágicos".

Ya en la década de 1990, en un contexto de estabilidad y crecimiento, el gobierno nacional reflató la idea de las preparticipaciones; la Nación impulso en un comienzo nuevas transferencias de gastos en las áreas de educación secundaria, salud y minoridad, y luego acordó con las provincias dos preparticipaciones. Por la primera de ellas., retuvo un 16% de la recaudación del impuesto a las ganancias para atender problemas de las grandes urbes. Por la segunda, la Nación retuvo un 20% adicional de la recaudación del impuesto a las ganancias y un 11 % de la recaudación del IVA, con el objeto de cubrir el déficit previsional de arrastre y el déficit incrementa] que surgiría de la creación del sistema de jubilación privada.

El siguiente cuadro sintetiza la evolución del federalismo fiscal en la Argentina:

AÑO	ORGANIZACIÓN	TNP/GPP	GPA/GPR
1853-1890	Principio de separación de fuentes	5% (1890)	4,8 (1900)
1890-1935	La Nación recauda impuestos internos en todo el país	11,5% (1910)	2,3 (1916)
1890-1946	Regímenes de coparticipación de impuestos internos y de impuestos de réditos., a las ventas y otros	29% (1939)	S/D
1947-1972	Consolidación del sistema de coparticipación federal	47% (1960)	0,9 (1960)
1973 - 1980	Unificación de regímenes de coparticipación, ley 20.221	62% (1977)	0,7 (1980)
1980-1988	Pre coparticipación y vació legislativo	72% (1983)	SO
1988-1991	Nuevo régimen de coparticipación, ley 23. 548	S/D	0,5 (1990)
1992-1999	Nuevas pre coparticipaciones	61% (1996)	S/D

Fuente: Elaboración propia en base a Capello y Ponce³

Notas:

TNP, transferencias nacionales a las provincias

GPP, gasto público provincial

GPA, gasto público per. cápita de las provincias avanzadas

GPR, gasto publico per. cepita de las provincias rezagadas

Fuentes: FIEL (1993)

3-La relación entre los distintos niveles de gobierno

La relación que existe entre los distintos niveles de gobierno esta íntimamente relacionada con el tipo de organización que tiene un determinado país. Mientras mas unitaria sea la organización de este país, mayor grado de dependencia de las estructuras inferiores respecto de la superior.

Sin embargo, cuando existen sistemas de organización federal, como el que existe en nuestro país, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno son más complejas y necesitan de un alto grado de coordinación y cooperación. Esta mayor complejidad radica en el hecho de que la mayor autonomía que gozan los estados regionales, conlleva a conflictos entre ellos, en la lucha por obtener los escasos recursos. Además, es necesario un alto grado de consenso en la implementación de cualquier medida que afecte los intereses comunes. Este consenso no es fácilmente obtenible, sobre todo en épocas de estancamiento o de recesión, donde ninguna provincia quiere ceder terreno en materia de recursos.

En los apartados que se siguen se esbozan algunos principios que deberían tenerse en cuenta en el diseño de un sistema de coparticipación de impuestos

A-Consideraciones de eficiencia

Dado que el fenómeno fiscal es un proceso conjunto de gastos y recursos, es

³ Ibidem.

necesario establecer un sistema que optimice la asignación de los recursos en ambos lados de la ecuación. Los criterios de eficiencia cumplen este objetivo e introducen los incentivos adecuados para un reordenamiento fiscal, y una buena gestión gubernamental.

Para una correcta asignación de los recursos fiscales es necesario tener en cuenta una serie de elementos. Entre lo más importantes se encuentran:

1-Funciones que cumple cada uno de los niveles de gobierno

Eduardo Wiesner⁴ señala que "la asignación adecuada de fuentes de recursos (impuestos, transferencias, autoridad para obtener empréstitos) depende de las atribuciones asignadas a los gobiernos locales en materia de gastos. Para un conjunto dado de atribuciones de gastos, es preciso seleccionar una mezcla apropiada de recursos sobre una base de eficiencia". Lo que queda claro es que la necesidad de las transferencias desde un nivel superior a uno inferior está en relación directa con las funciones que tiene a su cargo el nivel inferior y la posibilidad de financiar eficientemente dicho gasto por sí mismo.

2-Relación entre el pago y la percepción del beneficio

El principio general es que cuando existe una correlación directa entre los beneficios y los beneficiarios (potenciales pagadores) es mejor establecer un impuesto (o tasa) directamente a los beneficiarios⁵ este principio se lo denomina principio del beneficio. Cuando los beneficios tienen altas externalidades es posible financiarlos a través de una combinación de impuestos locales y de transferencias de niveles superiores de gobierno. El

⁴ WIESNER, Eduardo, Descentralización fiscal: La búsqueda de Equidad y Eficiencia, en BÍD "Progreso Económico y Social en América Latina; Tema Especial: Descentralización Fiscal Informe 1994, (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994), Pag. 23/38

⁵ El monto óptimo del producto público está determinado entonces por la condición de que el precio del impuesto debe ser igual a la tasa marginal de sustitución entre el bien público y el bien privado de referencia (Catsambas (1993), citado en Wiesner, 1994), (Op. Cit.).

concepto de externalidad, en este caso, hace referencia a cuando se trata de beneficios que se trasladan hacia otras jurisdicciones o cuando se trata de funciones que implican bienes públicos puros de alta cobertura geográfica (mas de una jurisdicción).supongamos que una jurisdicción-por ejemplo, un municipio- comprueba que, en determinadas circunstancias, los insecticidas caseros son insuficientes para combatir una epidemia de mosquitos, y decide hacer una campana publica para ello. Es decir que los bienes privados son insuficientes y son necesarios los bienes públicos.

A ese fin, efectúa una fumigación de insecticidas en toda la jurisdicción, que paga, por ejemplo, con el impuesto a la propiedad que abonan sus vecinos. Los beneficios de la campaña no solo los perciben los habitantes de la jurisdicción que las paga, sino también los de los municipios vecinos, quienes sin pagar nada perciben una atenuación de la ola de mosquitos a costa de lo que pagaron los habitantes de la jurisdicción vecina.

3-La necesidad de establecer mecanismos devolutivos

Asociado a este principio se encuentra la segunda dimensión; ¿cuál es el nivel de gobierno que exhibe mayores ventajas (desde el punto de vista de la eficiencia recaudatoria) para la recaudación de determinados impuestos? En el siguiente cuadro se presentan algunos lineamientos al respecto:

Nivel más eficiente de recaudación

Tipo de impuesto	Nivel que es más eficiente para recaudarlo
A la renta altamente progresivos	Nacional
Sobre bienes raíces	Gobiernos locales
Sobre depósitos de recursos naturales	Nacional (para evitar desigualdades geográficas)
Cobrados a los usuarios o sobre los beneficios	Gobiernos locales (con el fin de proporcionar incentivos adecuados para las decisiones sobre localización y para transmitir a los residentes las señales adecuadas de costos)

Bajo esta perspectiva, dado que siempre la recaudación de los impuestos se realiza en un territorio en particular, cuando es llevado a cabo por un nivel de gobierno superior al local, es posible establecer un mecanismo de devolución de estos impuestos, considerando las funciones transmitidas a este nivel.

4- La naturaleza geográfica de los impuestos y los beneficios

En la literatura de las finanzas públicas se trata con especial atención el problema de establecer un precio a la prestación de los bienes públicos, especialmente por no estar sujetos al principio de exclusión. Si los impuestos precios no son correctos, la provisión de bienes públicos podrá ser superior o inferior al monto óptimo deseado por la ciudadanía.

Tiebout afirma, en este sentido que la relevación de preferencias espaciales se produce a medida que los contribuyentes se dirigen u orientan hacia una oferta determinada de bienes públicos que mas tos atrae, o como el mismo lo denomina, "Votar con los pies".

Como lo señala Wiesner, el modelo de Tiebout es un modelo de demanda que ha sido objeto de muchos elogios, criticas y verificaciones empíricas. Al considerar la naturaleza especial de los gastos e impuestos se puede enfrentar el problema de los bienes públicos mediante "un modelo competitivo en el cual el proceso hacia el equilibrio y la eficiencia es visible y familiar desde el punto de vista analítico"⁶,

En este sentido, sostiene que "el doble logro del mecanismo de Tiebout es que asignación de su provisión".

5- La necesidad de premiar el esfuerzo fiscal

⁶ La consideración de la naturaleza espacial de los impuestos y los gastos nos dicen, en definitiva, que una jurisdicción no puede mantener permanentemente impuestos que sean considerados excesivos en comparación con los gastos que vuelca a la comunidad. La respuesta a esta ineficiencia-descontados los costos de transporte-es la movilidad.

Algunas comunidades no cuentan con una base tributaria que les permita financiar los gastos que demanda su comunidad, de modo de lograr una equidad tributaria razonable entre las jurisdicciones.

Las subvenciones deben tener por finalidad igualar las capacidades fiscales y compensar las necesidades fiscales, pero solo después de que las comunidades hayan mostrado un nivel satisfactorio de comportamiento fiscal y hayan realizado un esfuerzo tributario convincente. Si se excluye el esfuerzo tributario, el concepto de equidad se vuelve menos nítido, ya que las jurisdicciones que realizan el menor esfuerzo se verían en efecto recompensadas a expensas de aquellas que más se han esforzado.

Es decir, la equidad y la eficiencia se hayan estrechamente unidas en este aspecto. Una vez que se ha premiado el esfuerzo fiscal es posible cerrar las brechas que ayuden a la equidad fiscal.

B-Consideraciones de equidad

Un sistema de coparticipación que solo considere los aspectos de eficiencia puede afectar el equilibrio entre las regiones, en el sentido que deje sin la prestación de servicios esenciales a comunidades pobres.

Los **criterios de equidad** tienen como objetivo *redistribuir* el ingreso de manera que no haya regiones que se vean excluidas de los beneficios del progreso. Además se pretende formar un umbral de satisfacción de necesidades básicas y de condiciones de vida dignas.

Puede decirse que las consideraciones de equidad del diseño de un sistema de coparticipación federal, se refieren a la necesidad de "cerrar brechas"⁷ entre regiones, respecto a determinados estándares deseables.

En este sentido, es necesario establecer criterios que identifiquen las brechas y se asignen recursos para poder cerrarlas. A continuación se presentan algunos elementos que se relacionan con estas "brechas".

1-Los desequilibrios verticales: escasa base tributaria

Uno de los problemas que presentan las estructuras de gobiernos federales es que no existe una exacta correlación entre las funciones y gastos que tiene que hacerse cargo un nivel de gobierno, y la posibilidad de financiarlos con recursos propios. Wiesner (op.cit) ha señalado que los desequilibrios verticales surgen cuando a los niveles inferiores de gobierno les resulta imposible financiar los programas que les han sido asignados. Esta brecha fiscal proporciona parte de la argumentación de las transferencias y las subvenciones intergubernamentales. Su objetivo sería igualar la capacidad fiscal entre las diferentes jurisdicciones y ofrecer el mismo conjunto de servicios públicos a todos los ciudadanos.

Evidentemente, existe la dificultad de la medición de la capacidad tributaria. Esto, sin embargo, no debería impedir que los responsables de la formulación de políticas fortalezcan los sistemas de información y los mecanismos de presentación de informes, con el objeto de medir el esfuerzo tributario y sus componentes.

2-Los problemas de la dispersión poblacional

Una de las maneras en que se suele comparar la situación de las transferencias, tanto federal como municipal, es "medir" cuanto recibe cada comunidad en relación a su población. Esto es, se comparan las *transferencias per capita*

Sin embargo, cuando la población de una determinada jurisdicción se encuentra en diferente grado de concentración o dispersión, los costos para proveer los mismos servicios son diferentes. A mayor dispersión de la población mayor el costo para prestar un mismo servicio.

Por ello, cuando se consideran las transferencias es necesario cenar la brecha que proviene de la diferencia entre las densidades poblacionales.

3- La población con necesidades básicas insatisfechas.

De igual modo, una comunidad que tiene una gran proporción de población pobre deberá destinar una mayor proporción de su presupuesto para la atención de estas necesidades.

Debe recordarse que, por lo general, la condición de una familia con necesidades básicas insatisfechas se relaciona parcialmente con las Junciones de los municipios y de las provincias.

Por ello, al considerar explícitamente este tipo de característica es necesario tener claro que funciones están a cargo de cada nivel de gobierno para asignar los recursos necesarios.

Evidentemente, aquí nos encontramos con un problema de "agente y principal"⁷. Es decir, cuando se transfieren recursos con el objetivo de atender la situación de la pobreza bajo un sistema de transferencias no condicionadas, como es el caso de la coparticipación federa] y municipal de impuestos y recursos, se corre el riesgo de que el agente (provincia o municipio) no responda a la intención del principal (nación o provincia) de destinar esos recursos a la atención y solución de la pobreza estructural⁷.

4-En síntesis.

Tomando en consideración razones de eficiencia, un sistema de coparticipación de ingresos debería tener en cuenta los siguientes elementos:

- a. La distribución de fundones que tiene cada nivel y su costo de presentación.

⁷ Tal como lo señala Wiesner "si no se logra algún adelanto en este sentido, las políticas de descentralización no lograrán los resultados para lo que han sido diseñadas Continuarán realizándose subvenciones y transferencias incondicionales, que en muchos casos desalentara un mayor esfuerzo y responsabilidad fiscal local. Obviamente los objetivos económicos, políticos y de equidad a largo plazo no podrán cumplirse si a finalizar el día las transferencias no han tenido un efecto multiplicador al nivel local y no han estimulado un mejor comportamiento fiscal local.

b. Los impuestos que se cobren en los distintos niveles -no importa cual- debería aproximarse lo máximo posible al principio del beneficio.

c. Los impuestos deberían cobrarse en el nivel en donde se exhiben mayores ventajas comparativas desde el punto de vista de la recaudación.

d. No deberían existir diferencias entre jurisdicciones en cuanto a los impuestos cobrados en relación de una misma función, ya que de otro se ocasionaran distorsiones que afectaran la localización de los recursos.

e. Debería premiarse el recurso fiscal. Esto es, deberían existir incentivos explícitos a que las jurisdicciones que reciben transferencias lo hagan como un complemento a lo máximo que ellas puedan obtener en sus propias jurisdicciones.

Un sistema de coparticipación, considerando razones de equidad, debería tener en cuenta por lo menos los siguientes aspectos al diseñar sus aspectos de distribución y reparto de recursos:

a. La escasa base tributaria local, lo que impediría financiar por ella misma la prestación de servicios que demanda su comunidad,

b. La dispersión de su población,

c. La proporción de las familias con necesidades básicas insatisfechas.

Capítulo II

Políticas de Descentralización y Federalismo Fiscal

Dentro de la discusión sobre un nuevo sistema de coparticipación, la descentralización fiscal son temas de vital importancia.

Existe consenso entre los economistas sobre la convivencia de descentralizar la política fiscal, de manera de potenciar la correspondencia fiscal entre gastos e impuestos de cada jurisdicción y así el federalismo fiscal. Además, es necesario tener en cuenta la necesidad de cumplir determinados objetivos redistributivos y de optimizar la provisión de bienes públicos, evitando generar distorsiones en los mercados de bienes y factores.

De esto se desprende una pregunta crucial: ¿hasta donde descentralizar la Política Fiscal, otorgando facultades tributarias y de gasto a las provincias?

Asimismo, es necesario tener en cuenta que en el proceso de descentralización, deben reasignarse las distintas funciones con las partidas presupuestarias correspondientes. La idea es que a mayor cantidad de funciones a cargo de las provincias, mayor cantidad de recursos necesitaran estas para hacerles frente sin deteriorar su calidad,

Es por esto que Federalismo Fiscal y Coparticipación están tan estrechamente vinculados. Una vez que se defina que tipo de Estado se desea tener a nivel nacional, provincial y municipal, podrá iniciarse la discusión sobre los recursos que le corresponden a cada nivel de gobierno. Es importante destacar que aquí no se discute el Rol del Estado en conjunto, sino cuales funciones corresponden a cada nivel.

A-Razones de eficiencia y equidad.

Desde el punto de vista de la eficiencia hasta que se descentralizaran todas las fuentes de recursos y dejar que cada provincia gaste lo que recauda, potenciando el principio de

correspondencia fiscal (este principio estipula que cada jurisdicción debe financiar sus gastos con la mayor cantidad de recursos propios)⁸. De esta manera, las provincias con ventajas comparativas y con bases tributarias fuertes prevalecerían y las jurisdicciones inherentemente pobres quedarían deshabitadas. Se dejaría librada al mercado la cuestión de la localización de factores productivos.

Desde el punto de vista de la equidad, debería centralizarse la recaudación y redistribuirse, de manera de lograr la igualación de la posición fiscal de recursos y gastos de cada jurisdicción. Provincias pobres y ricas deberían tener el mismo ingreso per. Capita, sin importar las ventajas comparativas, ni las dotaciones iniciales de recursos naturales., ni su ubicación, etc.

Entre estas dos posturas extremas se encuentran los regímenes de coparticipación de recursos existentes.

Los argumentos que existen y avalan la conveniencia de los procesos de descentralización son:⁹

- La mejor manera de detectar las necesidades y preferencias de la población es a través de la cercanía
- Cuando los administradores se encuentran cerca de la comunidad, es más fácil que se ejerza el control social.
- Desde el punto de vista político, una democracia genuina necesita poder limitar el poder económico y político, lo cual se logra con el fortalecimiento y profundización de los carteles de participación de los gobiernos locales, organizaciones intermedias y de la comunidad en la administración de las funciones indelegables del Estado.

Mas allá del camino que se tome, hay un elemento que influye de manera determinante y es que cualquier sistema gubernamental es una creación política con fines esencialmente políticos, por lo tanto el sistema fiscal en nuestro país debe ser entendido dentro de un marco político, además de económico. Es muy importante en las finanzas intergubernamentales quien determina las reglas del juego y como cambiar y adecuar dichas reglas.

⁸ WEISNER, E. *Descentralización...*, (Op.Cit.), Pág. 48/52

⁹ FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS "Hacia una Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina", presentado en la Octava Convención de Bancos Nacionales, (Bs.As., ADEBA, 1992), Pág. 3

B-Significado y objetivos de la descentralización fiscal.

La descentralización al nivel del sector publico significa la búsqueda de una adecuada localización, por niveles de gobierno, de los impuestos, los gastos, las funciones, las transferencias y las reglamentaciones.

La esencia de la descentralización fiscal es la búsqueda de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes públicos y la aplicación de las apolíticas publicas. La premisa subyacente es que la descentralización de la toma de decisiones incrementa la eficacia con las que los gobiernos desempeñan las funciones que le son asignadas. Es decir, descentralizando pueden obtenerse resultados mas eficientes y equitativos.

La meta de la eficiencia se aplica a todos los objetivos de política y no excluye las metas de distribución o equidad.

C-Tendencias seculares en la evolución del sector publico.

Por espacio de más de 100años ha existido un gran interés en la relación que se observa entre la naturaleza y la estructura de gobierno por una parte, y su tamaño y su tasa de crecimiento por la otra.¹⁰ A fines del siglo XIX, el economista alemán Adolf Wagner sostenía que a largo plazo el tamaño del gobierno tendería a crecer debido a que la elasticidad de ingreso de la demanda de bienes públicos era superior a la unidad. En la medida en que los ingresos crecen, el público requeriría un Estado más grande. La ley de Wagner también sostenía que los gobiernos tenderían a crecer en respuesta a la creciente necesidad de reglamentar y controlar poderosos monopolios industriales privados.

Haciendo una comparación transversal, entre distintos países para un momento determinado, se observa que los países en vías de desarrollo poseen un sector publico más pequeños que los países desarrollados.¹¹

¹⁰ Ibidem

¹¹ NUÑEZ MIÑANA, Horacio, Finanzas Públicas, (Bs.As., Macchi, 1998), Pág. 34.

En la actualidad, como se ha visto, la escuela de la opción pública, con el liderazgo intelectual de James Buchanan, ha sostenido que el camino hacia el control de la expansión del sector público pasa a través de la opción de la descentralización pública.

D-Propuesta de descentralización fiscal F.I.E.L.

I-Objetivos

Los objetivos macro y macroeconómicos del trabajo de F. I. E. L se resumen a continuación:¹²

- Maximizar la descentralización del gasto a nivel provincial y municipios
- Lograr un mayor grado de correspondencia fiscal
- Mantenimiento de una política fiscal anticíclica a nivel nacional
- Promover una política distributiva que tenga como objetivo la igualdad de oportunidades y paliar la extrema pobreza

Estos objetivos apuntan a fortalecer el federalismo fiscal y a producir una reasignación de responsabilidades y funciones entre los diversos niveles de gobierno. Lo que se pretende es lograr una más eficiente asignación de recursos y una más equitativa distribución del ingreso.

El trabajo evalúa los diferentes aspectos de las políticas de descentralización respecto al gasto, a la distribución, a la actividad reguladora y a las políticas de estabilización, redistributivas y de endeudamiento

A continuación se resumen las ventajas limitaciones y posibles soluciones de las distintas políticas de descentralización de F.I.E.L

¹² Fuente: FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS, Op.Cit., pág.6

2-Descentralización respecto al gasto

La descentralización de las responsabilidades de gasto a niveles inferiores tiene las siguientes características.

Ventajas:

- Mejor ajuste del gasto a las necesidades particulares de la población (Eficiencia del gasto)
- Mejor identificación y control de la autoridad política que realiza el gasto
- Exigencia de responsabilidad política a las autoridades por su gestión administrativa
- Mejor aplicación del principio de subsidiariedad "todo lo que pueda realizar un nivel interior, no debe ser realizado por el nivel superior"

Limitaciones:

- Escasa capacidad administrativa
- Falta de continuidad y claridad en las políticas municipales
- Insuficiencia de recursos(bases tributarias débiles)
- Problemas de escala y tamaño de las jurisdicciones que producen electo derrame entre las mismas
- Relocalizaciones ineficientes de factores

Soluciones:

- Programas de capacitación de funcionarios públicos
- Continuidad de funcionarios de jerarquía para que puedan concretar los programas iniciados (hacer una carrera política)
- Instrumentación de mecanismos adecuados de transferencias de recursos
- Redimensionamiento de jurisdicciones para lograr una escala mínima

El cuadro que se describe contiene la propuesta de FIEL para la descentralización del gasto público en la Argentina:

Categoría de Gasto	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Coordinación de Municipios
Educación Primaria y Secundaria	Asistencia técnica Auditoria académica Esquema Financiamiento Objetivos	Asistencia técnica Capacitación Contenidos mínimos Auditoria	Escuelas comunes Administración	Escuelas especiales
Educación universitaria Ciencia Técnica	Programas de C. y T. Esquema de financiamiento	Universidades		Universidad si las provincias se las ceden
Policía	Delitos federales Control fronterizo Banco de datos	Policía antimotines Inteligencia Capacitación	Delitos comunes Seguridad urbana y rural	Coordinación en zonas de baja densidad
Salud	Esquema de financiamiento Política sanitaria Legislación de Obras Sociales	Hospitales de alta especialización	Elección de beneficiarios del seguro de salud Hospitales	
Obra vial		Construcción y mantenimientos de rutas Cobro de peaje	Construcción y mantenimiento de calles y caminos	
Vivienda		Esquema de financiamiento	Elección de beneficiarios	
Relaciones exteriores	Exclusivo a nivel Nacional			
Defensa Nacional	Exclusivo a Nivel Nacional			
Regulaciones	Criterio de subsidiariedad	Criterio de subsidiariedad		Participación y determinación de objetivos
Códigos de fondo	Exclusivo a Nivel Nacional			
Políticas Macro				

Fuente: F.I.E.L. (1992)

3-Descentralización respecto a la tributación

Una premisa fundamental es el hecho de que nunca deben reasignarse responsabilidades de gasto ni funciones a los niveles inferiores sin la correspondiente reasignación de las partidas presupuestarias. Por lo tanto es necesario analizar las características de la descentralización de las fuentes de recursos a los niveles inferiores.

Respecto de la descentralización de impuestos pueden considerarse:

Ventajas:

- Mayor grado de correspondencia fiscal, es decir aumentar el rabo
- Recursos propios/ erogaciones corrientes, de manera que las provincias cuenten con mayor autonomía económica-financiera y exista un mayor control por parte de la población.
- Obligación, por parte de los funcionarios, de soportar el costo político que implica recaudar impuestos para efectuar un gasto
- Exigencia de responsabilidad política a las autoridades por su gestión administrativa
- Eficiencia tanto en cantidad como en calidad del gasto público
- Tendencia a la racionalización del gasto público

Limitaciones:

- Incapacidad de administración tributaria (costo de recaudación)
- Potencial generación de distorsiones económicas (guerras tributarias entre regiones, reubicaciones ineficientes)
- Traslación de la carga o efecto derrame negativo (gravar a contribuyentes de otras jurisdicciones)
- Complejidad administrativa para el contribuyente (aportar a distintas agencias por un mismo concepto en distintas jurisdicciones)

Soluciones:

- Colocación por parte del nivel interior de una sobretasa complementaria al impuesto recaudado por el nivel superior

- Acuerdos de homogenización de bases tributarias
- Prohibición de medidas que graven la libre movilidad de factores o reproduzcan aduanas interiores.
- Prohibición de medidas que impliquen desgravaciones competitivas.

Propuesta de descentralización de la Tributación en la Argentina:

Categoría de Tributo	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Observaciones
Impuesto a las ganancias	Base Nacional			Posibles sobretasas provinciales o municipales s/rentas del trabajo
IVA	Exclusivo a Nivel Nacional			
Impuestos Internos y Combustibles		Base Provincial		
Impuesto al Petróleo y Gas Natural		Regalías Provinciales		
Imp. A las Ventas Minoristas		Base Provincial		Reemplazo Imp. Ing. Brutos por sobretasas/ misma base
Imp. Inmobiliario, patentes y Activos pers.			Exclusivo a nivel local	Excepto imposición a activos reproducibles de pers. jurídicas
Tasas por servicios y contribución de mejoras	Base provincial(cuando corresponde)	Base local(cuando corresponde)		
Imp. Comercio Exterior	Exclusivo a Nivel Nacional			

Fuente: F.I.E.L. (1992)

4- Descentralización respecto a la Actividad Regulatoria

Respecto a este punto las posibilidades no son muchas, pudiendo adoptarse como principio general el siguiente:

"la actividad regulatoria solo puede descentralizarse cuando los problemas tienen un efecto local"

Existe en este sentido una evidente ventaja al acercar las decisiones específicas al ámbito donde se cuenta con el mayor conocimiento del área en cuestión (por ej. Legislación sobre contaminación). Esto permite una mejor adecuación de las leyes a los problemas específicos de cada región.

Las desventajas pueden ser raba de igualdad de oportunidades, del tratamiento ante la ley y distorsiones a la movilidad de factores cuando los problemas trascienden d área local (efecto derrame).

5-Descentralización de las Políticas de Estabilización.

La política macroeconómica anticíclica tiene como objetivo la estabilidad como objetivo en el nivel de precios y en el nivel de gasto para favorecer a la inversión y al crecimiento sostenido. Así, el instrumento impuesto-gasto debe servir para amortiguar las fluctuaciones del ciclo económico y los shocks externos y no para agudizarlos.

La descentralización de las políticas de estabilización presentan las siguientes características.

Ventajas:

- No existen

Desventajas:

- Decisiones de gasto local sensibles al acto (pro cíclica).
- Tendencias en niveles inferiores a gastar más en épocas de auge y a restringir el gasto en épocas recesivas (comportamiento pro-cíclico).

- Tendencia en niveles inferiores a incrementar la presión tributaria per. capita en épocas recesivas (comportamiento pro-cíclico).
- Mayor acceso al crédito (deuda) en etapas de expansión, disminuyendo la presión tributaria per. capita y acentuando el ciclo. Soluciones:
- Centralizar en los niveles superiores todo lo referido a actividades estabilizadoras, procurando dotar al gobierno central de los instrumentos necesarios requeridos para tal fin.
- Adopción por ley de un régimen de convertibilidad fiscal para evitar que los gobiernos locales se conviertan en fuente de alteraciones pro-cíclicas.

6-Descentralización respecto a las Políticas Redistributivas.

Generalmente existe una relación inversa o trade-off entre los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos y equidad en la distribución del ingreso (redistribución).

En este sentido la descentralización de las políticas distributivas muestra algunas desventajas. Por ejemplo se ha comprobado que la utilización de la familia como eje de la política distributiva genera menos distorsiones (ineficiencias) que la utilización de criterios regionales.

Las políticas distributivas generalmente se realizan por medio de transferencias condicionadas y de sumas fijas. Las primeras nos acercan a la eficiencia mientras que las segundas a la equidad (este tema será tratado con más profundidad posteriormente).

Estas son algunas características de la descentralización política de políticas redistributivas:

Ventajas:

- Mayor capacidad del municipio para elegir a las familias beneficiarias de programas distributivos.
- Mejor identificabilidad de necesidades a satisfacer.
- Mayor control social sobre la utilización del gasto.
- Evitar que gente pobre de municipios ricos subsidie a gente rica de municipios pobres.

Desventajas:

- Falta de correspondencia fiscal
- Concesiones permisivas por parte de determinados municipios a sus habitantes(amiguismo, utilización de los programas con fines políticos)
- Desequilibrio fiscal(horizontal)entre gobiernos locales u legiones
- Distorsiones en la movilidad de recursos(migraciones indeseadas)
- Dificultad en la coordinación de programas interregionales Soluciones:
- Políticas de transferencias diseñadas solo para igualar el residuo fiscal entre los municipios mediante transferencias no condicionadas de sumas fijas
- Exigir al municipio una contrapartida auditable del gasto social realizado
- Hacer un seguimiento efectivo de los recursos transferidos
- Transferencias condicionadas a la realización de determinados programas

7-Descentralización de Políticas de Endeudamiento

El actual nivel de endeudamiento público hace recomendable un financiamiento de la inversión local con recaudación genuina. Por otro lado, dado su efecto macroeconómico, las políticas de endeudamiento están estrechamente vinculadas a tas de estabilización. En la descentralización de esta actividad deberían considerarse los siguientes aspectos:

Ventajas:

- Otorgar financiamiento a obras locales, permitiéndoles un ritmo de ejecución eficiente
- Permite a los gobiernos locales atender necesidades financieras puntuales
- Brindar un mayor margen de acción a los gobiernos provinciales

Desventajas:

- Dificultad para efectuar política macroeconómica anticiclica global
- Desincentiva un comportamiento fiscal responsable
- Falta de correspondencia fiscal en gobiernos locales
- No se asegura la restricción financiera global
- Dificultad en la compatibilización de una política fiscal única

- Ineficiencia en el uso de los recursos provenientes del endeudamiento por parte de los niveles inferiores Soluciones:
- Crear mecanismos de endeudamiento que exijan un grado de consenso político a nivel local
- Financiamiento de los préstamos totalmente con recaudación propia
- Autorización de endeudamiento local a través del presupuesto nacional
- Endeudamiento de provincias a tasas de mercado, (sin subsidios)

E-La Descentralización Fiscal y los Tipos de Transferencias

López Murphy plantea la importancia que las transferencias intergubernamentales han tenido en la estructura fiscal de los gobiernos federales en nuestro país¹³

Señala que tales transferencias poseen una estructura abarcativa y flexible orientada a la consecución de por lo menos cuatro objetivos, los cuales dan lugar a diferentes tipos de transferencias, ellos son;

- Incentivar determinadas actividades desarrolladas por los gobiernos provinciales o municipales que producen beneficios sobre un ámbito territorial que excede el de la jurisdicción que desarrolla o presta tales actividades. Esto es, fomentar actividades que presentan externalidades positivas
- Organiza el sistema impositivo en forma más eficiente y equitativa, por medio de la centralización de la recaudación en el nivel superior de gobierno utilizando a la coparticipación como sistema de transferencias.

Entre las razones que justifican la centralización menciona:

- a) Menores posibilidades de distorsionar la asignación de recursos y generar inequidades
- b) La existencias de economías de escala

¹³ LÓPEZ MURPHY, RICARDOS Y OTROS, Nueva Ley de Coparticipación Federal, el caso de la provincia de Mendoza. Informe Definitivo. (Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1996), 12/31 páginas.

c) El electo derrame, se produce cuando una jurisdicción transfiere beneficios o costo de los servicios a otras jurisdicciones

- Propender a igualar la capacidad fiscal de las jurisdicciones con el objeto de que todos puedan satisfacer un cierto estándar en la prestación de bienes y servicios públicos básicos. Las transferencias niveladoras no persiguen estimular el gasto local, ni lograr objetivos de redistribución.
- Propender a que cada jurisdicción este en condiciones de satisfacer la demanda de bienes públicos, de acuerdo a su población.

Debido a que existen funciones que solo puede cumplirlas el estado nacional, no es posible una descentralización total del gasto y la recaudación.

Generalmente en los países fiscalmente descentralizados, el propósito de las transferencias desde el gobierno central es resolver el desequilibrio horizontal entre las distintas jurisdicciones. Esto se logra a través de la compensación entre la distribución de responsabilidades de gastos y los recursos propios de cada región.

El dilema y desafío que tiene el fisco es determinar hasta donde avanzar en la distribución, lo cual dependerá de la orientación política del gobierno, que es quien, en definitiva toma la decisión respecto así priorizar equidad y solidaridad por eficiencia y viceversa.

Los condicionantes de las transferencias

Existen condicionantes que deben ser tenidos en cuenta al efectuar transferencias desde el gobierno central a los gobiernos locales Por ejemplo:

- La política macroeconómica contra cíclica es responsabilidad exclusiva del nivel nacional y deben cederse al Estado los recursos necesarios para cumplir tal objetivo
- Debe potenciarse el principio de correspondencia fiscal, o sea que los beneficiarios de un determinado gasto soporten el costo mínimo, pudiendo exigir así una responsabilidad política a los funcionarios por la administración de los recursos recibidos
- La simplicidad administrativa es otro condicionante, ya que impuestos como el IV y ganancias afectan el flujo de factores por su progresividad y mínimos no imponibles se permitiera que cada provincia los gestione individualmente, pueden ocasionarse

grandes dificultades para evitar la doble imposición y distorsiones en la ubicación de recursos productivos

- El problema de la redistribución del ingreso exige tener bien claros los límites a la imposición, ya que para redistribuir es necesario recaudar, y es sabido que impuestos crecientes desalientan las actividades de mercado, la asunción de riesgos, provocan localizaciones ineficientes, etc.

Capítulo III

La eliminación del Impuesto a los Ingresos Brutos

En el contexto de la discusión sobre un nuevo sistema de coparticipación federal, un aspecto de gran importancia es la sustitución de los impuestos provinciales a los ingresos brutos y a los sellos por un IVA de administración provincial. La necesidad de tomar una medida de estas características responde a la grave distorsión en la asignación de recursos que estos impuestos provocan., en relación con otros como una generalización del IVA con una base provincial.

A-Los inconvenientes del impuesto a los ingresos brutos

En forma resumida, pueden destacarse los inconvenientes que el impuesto a los ingresos brutos provoca en la economía:

- Distorsiones en los precios relativos de actividades gravadas respecto a las exentas
- Efecto cascada o piramidación, ya que al gravar distintas etapas del proceso productivo, se cobran impuesto sobre impuestos, y al precio final se le suman dos, tres y hasta cuatro tributaciones
- Mayor presión tributaria sobre las actividades gravadas para compensar las pérdidas de recaudación provenientes de las actividades liberadas, generando así incentivos a la evasión
- Complejidad administrativa por la necesidad de controlar a un gran número de contribuyentes

- Exportación del impuesto: como no pueden identificarse y eximirse todas las etapas del proceso productivo de bienes exportables, las normas internacionales de comercio no permiten su devolución. Esto desalienta tanto al comercio internacional como al interregional. A su vez, se favorecen las importaciones por estar gravadas solamente en la última etapa
- Obliga a la concentración o a la integración vertical de actividades, generando incentivos al ocultamiento de etapas intermedias y a la evasión

El impuesto a los sellos, por su parte, eleva los costos de transacción de determinados bienes y actividades, generando distorsiones en la producción y el consumo de los mismos. Este tipo de impuesto podría ser utilizado para castigar determinadas actividades que generan efectos externos negativos para la sociedad, pero no debería extenderse a todas las actividades, sobre todo a las productivas

A continuación se profundizarán más los puntos anteriores respecto al impuesto a los ingresos brutos:

1-Distorsiones en precios relativos

En el caso de la provincia de Mendoza, como así también en todas aquellas provincias que dieron cumplimiento a los pactos fiscales, se ha eliminado este impuesto en una serie de actividades, principalmente agropecuarias e industriales. Esto contribuye a distorsionar los precios naturales de mercado, con la consecuente pérdida de eficiencia asignativa.

La distorsión también se asocia con los otros inconvenientes de este tipo de impuestos, como el efecto cascada o piramidación, que cambia los precios relativos entre aquellos productos no integrados verticalmente y los que sí lo están. Obviamente, esta distorsión en precios relativos tiende a desaparecer entre empresas que producen un mismo bien, debido a que el mercado tiende a arbitrar estas diferencias.

En el siguiente ejemplo, se plantea la distorsión que ocurre en los precios relativos en los casos en que una provincia ha cumplido con el pacto fiscal y otra no.

Distorsión en precios relativos por el impuesto a los Ingresos Brutos**PROVINCIAS QUE NO CUMPLIERON EL PACTO**

ETAPAS	VALOR AGREGADO	VALOR AGREGADO ACUMULADO	IMPUESTOS	INCIDENCIA SOBRE VALOR AGREGADO
Primario	\$100.00	\$100.00	\$3.00	3.0%
Industria	\$50.00	\$150.00	\$430	9.0%
Comercio	\$50.00	\$200.00	\$6.00	12.0%
Total	\$200.00		\$13.50	6.8%
Alícuota	3%			
Precio final				\$213.50

PROVINCIAS QUE CUMPLIERON EL PACTO

ETAPAS	VALOR AGREGADO	VALOR AGREGADO ACUMULADO	IMPUESTO	INCIDENCIA SOBRE VALOR AGREGADO
Primario	\$100.00	\$100.00	\$	0.00%
Industria	\$50.00	\$150.00	\$	0.00%
Comercio	\$50.00	\$200.00	\$6.00	12.00%
Total	\$200.00		\$6.00	3.00%
Alícuota	3%			
Precio Final				\$206.50

En síntesis, hay dos tipos de distorsiones en los precios relativos de los bienes originados en la aplicación del Impuesto a los Ingresos Brutos:

- a) Por la existencia de exenciones a algunos sectores
- b) Por la falta de integración vertical de algunas empresas dentro de un mismo sector.

2- Efecto cascada

El impuesto se acumula en las distintas etapas, provocando que la alícuota efectiva final sea muy superior a la nominal

En el siguiente ejemplo puede apreciarse este efecto:

EFECTO CASCADA

ETAPAS	VALOR AGREGADO	VALOR AGREGADO ACUMULADO	IMPUESTO	INCIDENCIA SOBRE VALOR AGREGADO
Fabricante	\$100.00	\$100.00	\$3.00	3.00%
Mayorista	\$50.00	\$150.00	\$4.50	9.00%
Minorista	\$50.00	\$200.00	\$6.00	12.00%
Total	\$200.00		\$13.50	6.80%
Alícuota	3%			
Px Final				\$231.50

Como puede apreciarse, el efecto cascada en el ejemplo anterior, permite que la alícuota efectiva en vez de ser un 3%, sea del 6,8% sobre el bien final.

La acumulación de tributos es un efecto no deseado desde el punto de vista económico: principalmente porque el impuesto pagado dependerá de la cantidad de etapas del ciclo productivo de cada bien. De esta manera tributarán una alícuota superior aquellos bienes cuyo ciclo productivo demande mayor número de etapas.

La acumulación puede producir el hecho de dos bienes idénticos tributen una alícuota impositiva diferente de acuerdo al grado de integración de las empresas que lo han fabricado¹⁴

3- Mayor presión tributaria a las actividades gravadas

En caso de que existan en algunas provincias sectores no gravados, fruto de su acatamiento al pacto fiscal, provocará que haya una mayor presión tributaria en el sector, para compensar la pérdida de recaudación en los otros.

4- Complejidad administrativa

Implica la necesidad de controlar un gran número de contribuyentes, ya que los mismos quedan alcanzados sin contraposición de intereses (sistema débito crédito como en el IVA). No facilita pues, el control cruzado, existiendo incentivos a ocultar etapas y a evadir el pago de este tributo.

5- Exportación del impuesto

Este impuesto no permite conocer con precisión la incidencia del gravamen en el costo del producto al momento de la exportación, por lo cual las normas y acuerdos de comercio internacional no permiten su devolución. Esto contribuye a encarecer el costo de los productos argentinos exportados, lo que nos pone en una situación desventajosa en los

¹⁴ Dado que la incidencia sobre el precio final de los bienes dependerá del número de etapas por las que atraviesa el producto, este impuesto favorece la integración vertical de los procesos productivos. Puede apreciarse de esta manera la carencia de neutralidad de este impuesto.

La traslación acumulativa, también llamada efecto cascada o piramidación, hace que la incidencia en el consumidor resulte una función del número de transacciones que el producto debe atravesar hasta la etapa final de consumo lo que le quita neutralidad.

mercados internacionales, respecto de los bienes producidos en otros países que no exportan impuestos.

En conclusión, este impuesto no tiene un régimen de devolución de impuesto (a diferencia del IVA).Esto implica que al exportar se esta exportando también la carga impositiva de este tributo.

6-Incentivo a integrarse verticalmente

Al ser un impuesto multifacético, el impuesto se acumula en cada una de las etapas. Esto hace que exista un incentivo a la integración vertical. En el siguiente ejemplo se han supuesto tres etapas: fabricante, mayorista y minorista

Incentivos a la integración vertical por el impuesto a los ingresos brutos

SIN INTEGRACIÓN VERTICAL

ETAPAS	VALOR AGRGADO	VALOR AGRGADO ACUMULADO	IMPUESTO	INCIDENCIA SOBRE VALOR AGREGADO
Fabricante	\$100.00	\$100.00	\$3.00	3.0%
Mayorista	\$50.00	\$150.00	\$4.50	9.0%
Minorista	\$50.00	\$200.00	\$6.00	12.0%
Total	\$200.00		\$13.50	6.8%
Alícuota	3%			
Precio final				\$213.50

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, una alícuota del 3% sobre los ingresos brutos produce una serie de distorsiones:

a) El impuesto sobre el valor agregado total es verdaderamente más alto que la alícuota. En este caso la alícuota sobre el valor agregado total es 2.25 veces superior a la alícuota del impuesto.

b) El impuesto sobre cada una de las etapas castiga de una manera excesiva a los valores agregados correspondientes a cada una de ellas. Como puede verse, el castigo en este caso es creciente, pasando de una alícuota (incidencia) del 3% en la primera etapa hasta llegar al 12% en la última etapa.

En el caso del ejemplo, la incidencia se multiplica por un factor igual 4, en la última etapa respecto de la primera.

En el caso que en un mismo producto se lleve adelante en una empresa integrada verticalmente, los resultados son totalmente diferentes:

Incentivos a la integración vertical por el Impuesto a los ingresos brutos

CON INTEGRACIÓN VERTICAL

ETAPAS	VALOR AGREGADO	VALOR AGREGADO ACUMULADO	IMPUESTO	INCIDENCIA SOBRE EL VALOR AGREGADO
Fabricante	\$100.00	\$100.00		0.0%
Mayorista	\$50.00	\$150.00		0.0%
Minorista	\$50.00	\$200.00		0.0%
Total	\$200.00		\$6.00	3.0%
Alícuota	3%			
Precio final				\$ 206.00

a) La alícuota final sobre el valor agregado total es equivalente a la alícuota del impuesto (3%)

- b) El precio final (de nivelación) es sensiblemente inferior en este caso. Esto permite desplazar a los competidores u obtener súper-rentas provenientes de una distorsión impositiva.

7-Contribuye a la creación de aduanas fiscales interiores

Las mismas están prohibidas por nuestra Constitución Nacional. En efecto, luego del pacto fiscal federal de 1993, la mayoría de las provincias comenzaron a cumplir el mismo, disponiendo la exención de las actividades productivas del impuesto sobre los ingresos brutos. De esta manera quedan gravados los productos vendidos por una fábrica o establecimiento situado fuera de la propia jurisdicción. Esto no solo le hace perder aun más neutralidad al gravamen, sino que el pago de este impuesto equivale a un verdadero derecho de importación, pues el impuesto debe pagarse solo cuando el bien es fabricado fuera de la provincia y al ser vendido en la misma (Jefatura de Gabinete, 1999).

B-Propuestas alternativas de reformas del régimen

Dentro de las alternativas que se han propuesto para reemplazar el impuesto provincial a los ingresos brutos se encuentran¹⁵

- 1) Impuesto a las ventas finales o minoristas
- 2) Impuestos al valor agregado

1-Impuesto a las ventas finales o minoristas

Este impuesto tiene ciertas características distintivas:

¹⁵ JEFATURA DE GABINETE DE LA NACIÓN ARGENTINA. "Proyecto de Ley de Coparticipación Federal (Bs.As., Jefatura de Gabinete, 1999), Pág. 36.

- a) Recae sobre las ventas finales o a consumidor final.
- b) Libera las ventas intermedias
- c) Recae sobre todos los bienes y servicios importados
- d) Excluye las exportaciones

2-Comparación con el IVA

En el siguiente cuadro se resumen las ventajas y desventajas que tendría este impuesto sobre un impuesto al valor agregado.

Ventajas y desventajas de un impuesto a las ventas
Minoristas sobre el IVA

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> • Menor número de contribuyentes • Simplicidad en la mecánica de funcionamiento • No efectuar devoluciones de IVA por exportaciones • Favorece el saldo positivo de las cuentas externas 	<ul style="list-style-type: none"> • No puede garantizarse siempre que el gravamen no incida sobre compras intermedias • Dificultad de controlar a la etapa que concentra la totalidad de la recaudación • Mayor vulnerabilidad a las conductas de evasión • Requiere armonización del intercambio de información por cierto tipo de compras y servicios (correo, Telemarketing, etc.)

3-La propuesta del poder ejecutivo nacional: IVA compartido o IVA mochila

Para compensar el efecto que tendría la eliminación del impuesto a los ingresos brutos y a los sellos sobre la recaudación impositiva provincial, podría pensarse en su

sustitución por un impuesto al consumo de base amplia y de baja alícuota. Por ello se ha propuesto utilizar como sustituto a un IVA provincial complementario al nacional.

Se propone la aplicación de un IVA compartido entre la nación y las provincias. Dicho impuesto debe su nombre al hecho que tiene dos alícuotas:

- Una para el Estado Federal]
- Otra (que sustituirá a ingresos brutos) para las provincias.

Así las alícuotas de ambos impuestos se sumarían y una parte de la recaudación quedaría para la nación y la otra para las provincias. Este tipo de impuesto es lo que se denomina IVA compartido o mochila.

Las principales ventajas de este gravamen son las siguientes:

- a) Se trata de un impuesto neutral
- b) Desde el punto de vista del contribuyente es de fácil liquidación, dado que el mecanismo de sustracción de débitos contra créditos es el mismo del IVA federal vigente en la actualidad
- c) Facilita las tareas de los administradores fiscales dado el control cruzado que existe entre sujetos obligados y fomenta la realización de tareas conjuntas entre dichas administraciones, con la consecuente reducción de costos operativos e incremento en la eficiencia recaudatoria.
- d) En relación al comercio internacional permite conocer con precisión la incidencia del gravamen en el costo del producto al momento de la exportación, por lo que podrá ser devuelto por las provincias en concordancia con las normas del GATT
- e) Aplica el principio de destino, que es más adecuado para un impuesto al consumo que el principio de origen, propio de una imposición a la producción. Pese a ello:
 - No requiere compensación o clearing de créditos entre las distintas administraciones, y
 - Se aplicará desde la primera etapa del ciclo productivo lo cual permite anticipar la recaudación.
- f) Permitirá alcanzar un mayor nivel de federalismo fiscal en la nación. En primer lugar, porque serán las propias provincias las que establecerán el objeto, los sujetos, el hecho imponible y el nivel de las alícuotas de su porción de impuestos. En segundo lugar, porque facilita la descentralización paulatina de la recaudación tributaria, aumentando el nivel de autonomía tributaria de las provincias.

En el proyecto de la Jefatura de Gabinete (y del Ministerio de Economía) se propone una tasa del 21% a nivel nacional y del 5% a nivel provincial. Este 5% sería el IVA cuota

suplementaria tipo destino gravado en origen o IVA mochila. Es decir, a la actual tasa del IVA, y sobre la misma base se le agrega otra a ser recaudada por las provincias:

Precio neto	100
IVA Federal (21%)	21
IVA Provincial (5%)	5
Total	126

El adquirente contara con dos créditos fiscales y deberá realizar sendas liquidaciones, una al estado nacional y otra al provincial donde reside.

4-La alícuota del IVA mochila necesaria para reemplazar los impuestos provinciales

Un dato importante a tener en cuenta es la tasa del IVA provincial necesaria para igualar las recaudaciones potenciales a las actuales de ingresos brutos y sellos, para las distintas jurisdicciones.

Al respecto, la Jefatura de Gabinete de la Nación ha realizado una estimación, en la cual se tiene en cuenta la ampliación de la base tributaria, la evasión (34%) y las exenciones (15%)¹⁶

Según esta investigación, en el caso de reemplazar ingresos brutos y sellos por un IVA provincial, la tasa promedio ponderada (por PBG) para el total de las jurisdicciones es del 5,12%. En caso que se reemplace únicamente ingresos brutos la tasa sustituto va promedio ponderada nacional sería del 4.42%. Las tasas más altas deberían cobrarse en Neuquén (8-44%) y en Santa Cruz (8.05%). Las tasas mínimas corresponderían a Formosa (2.95%) y a Jujuy (3.33%). En el caso de la provincia de Mendoza la tasa necesaria se encuentra cercana a la media y es del 5.37%

Es notable la gran disparidad que puede apreciarse cuando se comparan las distintas provincias. Así por ejemplo, en Buenos Aires la alícuota necesaria sería del 5.1 %; en Córdoba y Rosario, de alrededor del 5,9%; en Corrientes, Misiones y La Rioja rondarían el 4%; San Luis el 5,16%; en La Pampa el 6.82% y en Tierra del Fuego el 6,59%

¹⁶ JEFATURA DE GABINETE DE LA NACIÓN ARGENTINA, Op.Cit., pág. 56.

Esta disparidad se debe principalmente a los distintos grados de acatamiento por parte de las provincias que tubo el pacto fiscal, concluyéndose que, en general, las provincias que necesitan alícuotas mas bajas son las que mas acataron el acuerdo o reciben gran cantidad de recursos de origen nacional De esta manera se premia a las provincias que tuvieron una gestiona ordenada e hicieron las cosas bien. Sin embargo, será necesario el diseño de algún sistema de transferencias para evitar una presión tributaria excesiva en las provincias que necesitan alícuotas más altas.

La Promoción Industrial como una distorsión del sistema

El actual sistema de coparticipación federal se ve muy fuertemente influenciado por el Régimen de Promoción Industrial, debido a que los recursos que se destinan a la promoción se sustraen de la masa que corresponde coparticipar a las provincias¹⁷

Esto es así básicamente por la giran ineficiencia en la asignación de recursos que produce. La decisión de que áreas o industrias promocionar es meramente política, y en el fondo esta implícita la idea que la redistribución de recursos entre regiones o sectores produce una mejora en el bienestar social. Por lo tanto, es tarea de los legisladores determinar si los beneficios medidos en términos de bienestar superan el costo en términos de ineficiencia en asignación de recursos.

A-Los inconvenientes de la Promoción Industrial

Entre los males que provoca esta política de diferimiento y desgravación impositiva se destacan:

¹⁷ FUNDACIÓN LIBERTADOR, Régimen de Promoción Industrial, Situación, Perspectivas, Análisis de Impacto y Recomendaciones, (Mendoza, Documento de Trabajo, Julio de 1999), páginas 21/46.

- La generación de las llamadas industrias con meditas, con el consiguiente perjuicio social y productivo a las provincias que ven alejarse sus inversiones por esta causa.
- El desplazamiento de inversiones existentes en provincias no promocionadas hacia las promocionadas, basado en razones puramente impositivas y no de perspectivas genuinas de mercado de los productos. Esto técnicamente se denomina relocalizaciones de recursos ineficientes.
- La destrucción neta de inversiones: el simple traslado de una inversión de un lugar a otro inevitablemente deja una inversión irrecuperable en el camino.
- La promoción de actividades y empresas no deseadas explícitamente. Esto es así ya que esta política esta dirigida a las "empresas" y no a la "actividad. Es decir, una empresa por este mecanismo puede desgravar Impuesto a las Ganancias o diferir el pago del IVA de otras actividades que desarrolla mas allá del emprendimiento específico que da a lugar al diferimiento.
- La arbitrariedad de su determinación por el Poder Ejecutivo Nacional, sin ninguna participación de las provincias afectadas o beneficiadas.
- La falta de visión "estratégica" de la producción, es decir no considera las ventajas comparativas dinámicas de la actividad.
- La inexistencia de una valoración del costo fiscal que provoca tiente al beneficio potencial que genera (restadas las graves distorsiones que introduce)
- Hace rentables proyectos sumamente ineficientes
- Las ventajas para los beneficiarios son de tal magnitud que la corrupción es predecible.
- El costo-beneficio para el país es negativo, porque la erogación fiscal no se recupera y la creación de puestos de trabajo es reducida.
- Para los empresarios que no gozan de la promoción, puede significar la quiebra futura si un competidor la obtiene.
- Eleva notablemente el costo de la administración tributaria porque se instaura un costoso sistema de fiscalización.
- Se crean verdaderas aduanas interiores, con subsidios que benefician a algunas provincias en perjuicio de otras.

Cabe preguntarse si, a partir de la información con que se cuenta, es posible determinar desde un punto de vista de eficiencia económica si el actual régimen de coparticipación federal ha tenido y tiene efectos esperados.

Los principales objetivos perseguidos con las leyes que dieron origen a la promoción industrial fueron:

- Promover la expansión y fortalecimiento de la industria nacional a través de la empresa privada, favorecer la inversión, lograr competitividad y alcanzar una elevada tasa de crecimiento de la producción.
- Alentar el desarrollo científico y tecnológico mediante la incorporación de tecnología avanzada.
- Propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en áreas y zonas de frontera.
- Estimular las inversiones en industrias que den lugar a un máximo aprovechamiento de los recursos naturales de la región mediante su industrialización en zonas de origen.

Lamentablemente, estos objetivos no se han visto reflejados en resultados debido a una mala implementación de los mecanismos de promoción. Los objetivos planteados son esencialmente "buenos", sin embargo cuando los instrumentos utilizados y los puntos sobre los cuales actúan estos instrumentos no son los adecuados, se corre el riesgo de implementar políticas subóptimas y, en el peor de los casos, de no lograr los objetivos pretendidos. Al hablar de políticas subóptimas, se hace referencia a aquellas acciones de política industrial que no siguen un criterio de mínimo costo. En otras palabras, si para lograr un objetivo no se aplica la alternativa de mínimo costo económico, se incurre en un costo adicional innecesario. En el caso particular de la Provincia de Mendoza, estaba sufriendo a través de los años los perjuicios de una mala política de promoción industrial. En algunos aspectos estos daños han afectado a la mayoría de las provincias y en otros existe un efecto particularmente dañino para Mendoza, por encontrarse virtualmente "sitiada" por provincias con promoción.

Capítulo IV

Una propuesta diferente

Esta propuesta apunta a una completa descentralización tributaria, desde la nación hacia las provincias, y desde las provincias hacia los municipios traía de diseñar un sistema tributario que pueda financiar perdurablemente la totalidad del gasto publico provincial.

A-El nuevo modelo tributario provincial¹⁸

En esta parte se diseña un modelo tributario que sirve como patrón de referencia a las provincias en un contexto de descentralización.

1-Imposición al ingreso versos imposición al consumo

La imposición puede adoptar tres formas: al ingreso (remuneración del trabajo, rendimiento del capital financiero y empresario, renta de inmuebles), al patrimonio (financiero, empresario, inmobiliario) y al consumo. Las dos primeras formas son, en realidad, caminos alternativos para gravar una misma fuente: mientras un impuesto al ingreso grava el flujo de rendimientos de las diversas manifestaciones que asume el capital, un impuesto al patrimonio grava el valor de los stocks que dan origen a dichos flujos. En

¹⁸ CAPELLO, Marcelo Luis, PONCE, Carlos A. Op. Cit., pág. 34-47, 53-56.

consecuencia, cuando se diseña un sistema tributario desde los cimientos la disyuntiva básica es: imposición al ingreso o imposición al consumo.

La literatura de Finanzas Publicas y la profesión especializada han optado firmemente por la imposición al consumo. La superioridad de esta forma de imposición se funda en tres razones: a) no grava los intereses devengados por el ahorro; b) no grava aquella parte del ingreso destinada al ahorro o la inversión; c) en principio, no es regresiva.

En lo que sigue se intentara demostrar con ejemplos numéricos estas tres ventajas de la imposición al consumo respecto de la imposición al ingreso.

Imaginaremos inicialmente un individuo que solo vive dos periodos, que tiene un ingreso de \$1000 en el periodo presente y nada mas que el producido de su ahorro en el periodo futuro, que enfrenta un impuesto al ingreso con una alícuota del 20%, que puede ahorrar a un tasa de interés del 10% por periodo, y que no deja herencia. Consideremos dos escenarios: a) el individuo consume todo su ingreso disponible en el periodo presente; b) el individuo ahorra todo su ingreso disponible en el presente (periodo activo), para consumirlo íntegramente en el Arturo (periodo pasivo).

Caso a)

Ingreso	\$1000
Impuesto al ingreso	\$200
Ingreso disponible	\$800
Consumo	\$800

Caso b)

	Presente	Futuro
Ingresos	\$1000	\$80
Impuesto al ingreso	\$ 200	\$ 16
Ingreso disponible	\$800	\$864
Consumo	\$0	\$864
Ahorro	\$ 800	\$ 0

Adviértase, en primer lugar, que un impuesto al ingreso grava todo el ingreso recibido por el individuo, con independencia de que éste sea asignado al consumo o al ahorro. En segundo lugar, adviértase que si el individuo ahorrara, los intereses generados por el

ahorro en el futuro también serían gravados. En el caso b), el individuo recibe un interés neto del impuesto del 8% por periodo en lugar del 10% que paga el mercado financiero sobre el ahorro. La imposición al ingreso grava dos veces el ahorra; cuando se produce y cuando gana interés. Como se vera a continuación, la imposición al consumo evita esta distorsión; es neutral desde el punto de vista dinámico.

Ahora reemplazaremos el impuesto al ingreso por uno al consumo., mantendremos la alícuota del 20% y los escenarios ya señalados.

Caso a)

Ingresos	\$1000
Impuesto al consumo	\$ 200
Consumo neto	\$ 800

Caso b)

	Presente	Futuro
Ingresos	\$1000	\$ 1100
Ahorro	\$ 1000	\$ 0
Impuesto al consumo	\$ 0	\$ 220
Consumo neto	\$ 0	\$ 880

Nótese que un impuesto al consumo no toca el ahorro generado en el periodo presente, ni toca el interés devengado por el ahorro en el periodo futuro; nótese que el rendimiento neto del ahorro es igual al 10% por periodo, justo lo que paga el mercado financiero. Esta clase de gravámenes garantiza un tratamiento estrictamente neutral del ahorro; las decisiones de ahorro (o de consumo) quedarían así independizadas por completo de factores impositivos.

Para comprobar la estricta neutralidad de la imposición al consumo en relación con la inversión, reproduciremos los ejemplos anteriores aplicados en esta ocasión a una empresa. La empresa generaría utilidades anuales de \$1000, enfrenta un impuesto al ingreso con una alícuota del 20%, solo funciona dos periodos, y puede optar entre: a) distribuir utilidades, o b) invertirlas en bienes de capital con una tasa de retorno del 10% por periodo

Caso a)

Utilidades brutas	\$1000
Impuesto al ingreso	\$200
Utilidades distribuidas	\$800

Caso b)

	Presente	Futuro
Utilidades brutas	\$ 1000	\$ 880
Depreciación	\$ 0	\$ 800
Impuesto al ingreso	\$ 200	\$ 16
Compras bienes de capital	\$ 800	\$ 0
Utilidades distribuidas	\$ 0	\$ 864

El impuesto al ingreso grava las utilidades de la empresa con independencia de su destino, distribución (consumo) o inversión, y luego grava el rendimiento de la inversión, el cual se reduce del 10% al 8% después del pago del impuesto. Imaginemos ahora el impacto sobre la empresa de un impuesto al consumo o al gasto empresario.

Caso a)

Utilidades brutas	\$1000
Compra bs. de capital	\$ 0
Utilidades gravables	\$ 1000
Impuesto al gasto	\$ 200
utilidades distribuidas	\$ 800

Caso b)

	Presente	Futuro
Utilidades brutas	\$ 1000	\$ 1100
Compra Bs. Capital	\$ 1000	\$ 0
Utilidades gravables	\$ 0	\$ 1100
Impuesto al gasto	\$ 0	\$ 220
Utilidades distribuidas	\$ 0	\$ 880

Aparte de no castigar el rendimiento de la inversión, el impuesto al gasto (consumo) tiene la gran ventaja de garantizar una deducción plena y automática de la inversión. En contraste, un impuesto al ingreso no puede, por definición, asegurar un tratamiento parejo de las distintas formas de la inversión. En efecto, diferentes esquemas de amortización que solo muy imperfectamente reflejan la real depreciación económica (del bien de capital), diferentes tratamientos de la inversión según su fuente de financiamiento (deuda versus fondos propios), tratamientos diferenciales según la forma jurídica que adopte la empresa, reducciones o liberaciones deliberadas del impuesto para cierto tipo de inversiones o para inversiones realizadas en determinadas localizaciones, tratos diferentes según que el entorno de la inversión adopte la forma de un flujo o de variaciones en el valor de un activo (ganancias y pérdidas de capital ,etc.) son ejemplos de las diferentes clases de distorsiones a que da lugar el tratamiento de la inversión bajo el impuesto a las ganancias., y que automáticamente dejan de existir en el contexto de la imposición al consumo, con independencia de la forma (directa o indirecta) que esta última adopte.

2-Ventajas y desventajas de distintos impuestos

Ventas Minoristas

Grava las ventas finales, es decir las ventas que realiza un responsable inscripto en el impuesto a otro no inscripto (idealmente un consumidor final). Este diseño tiene por objeto liberar del gravamen a las ventas intermedias,, ya que si una empresa comprara sus insumos gravados no tendría la posibilidad de descontar o recuperar la carga impositiva implícita en el precio de compra del insumo. Cuando este tributo garantiza la plena eliminación de su base imponible de las compras intermedias, y cuando recae sobre los bienes importados y exime a los exportados, se puede afirmar que ventas minoristas es un impuesto puro al gasto privado.

Su ventaja principal estriba, en la posibilidad de gravar en forma simple el gasto en consumo, evitando toda distorsión en el proceso ahorro e inversión, otra ventaja es su bajo costo de administración (para el fisco) y de cumplimiento (para el contribuyente).

Su desventaja fundamenta] es que, a menudo y con mucha facilidad, el objetivo de gravar solo las ventas finales queda desvirtuado en la práctica. Otra falla es que concentra la

totalidad de su recaudación en la venta final al público, precisamente la etapa más difícil de controlar., este gravamen es muy vulnerable a la evasión.

Valor Agregado- consumo, destino, pago diferido

El IVA recauda por pasos sucesivos; grava el valor agregado en forma multifásica, en cada etapa de la producción y la distribución por la que atraviesa el bien, hasta llegar a la última, de venta al consumidor final. El IVA consumo grava la diferencia entre el valor de las ventas y el costo de las compras de insumos y bienes de capital.

La gran ventaja del IVA es que elimina el riesgo de imposición en cascada y minimiza la evasión dentro de la cadena de producción y distribución.

Desde el punto de vista de la administración tributaria, el método de crédito fiscal asociado a esta clase de IVA tiene dos importantes beneficios: a) crea un incentivo para la compra a contribuyentes inscriptos y una oposición de intereses entre compradores y vendedores en directo beneficio del fisco) como el método hace posible gravar cada transacción por separado, el IVA se vuelve un tributo ideal para eximir las exportaciones y reintegrar a los exportadores los impuestos que pagaron al comprar insumos.

Hall-Rabushka

El impuesto H-R grava con tasa única, sin exenciones, una base igual al consumo. Como grava a personas jurídicas y físicas, y no las transacciones, aparenta ser un impuesto al ingreso, pero su verdadera naturaleza es distinta. La base del H-R que recae sobre las empresas, sin distinción de formas jurídicas, es igual a las ventas menos las compras de materias primas y de bienes de capital, menos la nómina salarial. La base del H-R que recae sobre las personas es igual a los ingresos laborales, de carácter autónomo o en relación de dependencia, más las transferencias por pensiones y jubilados.

Desde el punto de vista económico: una de las ventajas de este impuesto es la neutralidad sobre las decisiones sobre el ahorro e inversión. Otra ventaja es la posibilidad de

aplicar una escala de alícuotas progresiva sin impacto directo sobre la estructura de precios relativos de los bienes; en una palabra, no es un impuesto trasladable

Desde el punto de vista administrativo, el H-R tiene desventajas: 1) su administración y cumplimiento es muy simple para las empresas y para los individuos. 2) no tiene problemas ni costos de coordinación interprovincial. Entre sus desventajas de administración, cabe citar tres: 1) es más vulnerable a la evasión que el IVA. 2) presenta problemas en el tratamiento de las exportaciones, etc.

Consumo Personal

Grava el consumo o el gasto de las personas. La base imponible es igual a la diferencia entre el ingreso y el ahorro neto. El ingreso es la suma de todos los flujos de entrada: salarios, transferencias recibidas, ingresos por desahorro. Y el ahorro neto es igual a la suma de las adquisiciones netas de activos financieros y físicos.

Su incidencia económica es idéntica a la IVM, el IVA y el H-R. Mas aun excluye en forma explícita de su base imponible el ahorro de las personas. Y como solo grava a las personas, no toca el proceso el proceso de inversión de las empresas.

Este tributo es difícil de implementar y administrar. También tiene importantes costos de cumplimiento para los contribuyentes.

3-Modelos tributarios y simulaciones de recaudación

Sobre la base de las ventajas y desventajas expuestas se han diseñado cuatro modelos tributarios alternativos para las provincias. En todos los casos, se prevé entera autonomía provincial en la fijación de alícuota y en la definición de bases gravables. Salvo respecto de ganancias personales, se aconseja la aplicación de alícuotas uniformes. Respecto del IVA, se aconseja gravar con alícuota cero las exportaciones interprovinciales, y adoptar un mecanismo de IVA compartido o similar.

Modelo A: Imposición indirecta pura

IVA- consumo, destino + otros

"otros" agrupa impuestos a los combustibles, cigarrillos y bebidas alcohólicas

Modelo B: Imposición combinada

Ventas minoristas., con módulos para pequeños contribuyentes + ganancias personales + otros

Modelo C: Imposición directa pura

Ganancias personales + ganancias empresarias + otros

Modelo D: Imposición combinada ideal

IVA-consumo, destino + ganancias personales + otros

La adopción de cualquiera de estos modelos implica un cambio radical en el sistema tributario de las provincias, en virtud de razones. Por un lado, en el marco de completa descentralización federal que se propone, la recaudación propia explicaría casi el 100% del gasto provincial. Desaparecerían la coparticipación federal de impuestos, los fondos comunes paralelos (vivienda, tabaco, etc.) y los aportes del tesoro nacional. Pero quedarían las regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas, el fondo compensador y la coparticipación vial. Por otro lado, la propuesta de reforma también supone el abandono de un par de gravámenes provinciales obsoletos y distorsivos como el impuesto a los sellos y a los ingresos brutos.

4-Sugerencia de un modelo

Según lo expuesto, se sugiere el modelo D como patrón de referencia para el nuevo sistema tributario provincial. El modelo de combina los atributos del IVA en cuanto a la eficacia y la eficiencia en la recaudación, con el atributo fundamental del impuesto a las ganancias personales, en cuanto al énfasis en la correspondencia fiscal.

La argumentación en la que descansa nuestra preferencia por la imposición provincial al consumo es también válida a nivel nacional. El sistema nacional debería ser la imagen especular del provincial. Según este criterio en la nación debería regir un IVA, de alícuota baja, mientras el otro gran impuesto nacional. Ganancias, debería ser sustituido por un impuesto a las ganancias empresarias. Se sintetiza a continuación las ventajas y algunos aspectos de aplicación del nuevo modelo tributario:

- 1- Se propone que el IVA sea la base del nuevo sistema tributario provincial, por dos razones: a) su inigualada neutralidad respecto de las exportaciones, b) su probada neutralidad respecto de la acumulación de capital
- 2- La naturaleza multifasica del IVA es responsable de su ventaja en materia de evasión. El IVA distribuye parejamente su presión sobre toda la cadena de producción y distribución
- 3- La principal critica que recibe el IVA, alude a la posibilidad de fraudes en el comercio interprovincial, alentados por la alícuota cero sobre las exportaciones a otras provincias: un contribuyente declara haber vendido a otra jurisdicción, cobrando el reintegro del IVA sobre los insumos, cuando en realidad vendió a un consumidor de su propia jurisdicción
- 4- A pesar de todas sus ventajas, la recaudación del IVA, sumada a las recaudaciones de combustibles, cigarrillos y bebidas alcohólicas, es insuficiente para financiar el gasto público provincial en un contexto de descentralización tributaria. Para llenar este hueco de financiamiento, se propone un impuesto a las ganancias personales. Este tributo cumpliría un papel adicional, de singular trascendencia en la descentralización
- 5- Ganancias personales ofrece tres grandes ventajas: a) las empresas pueden actuar como agente de retención, descontándolo de los sueldos y salarios que pagan a sus empleados; b) grava la nomina salarial que paga el sector público) su adopción implica per. se un blanqueo de capitales externos, pues este impuesto grava solamente los ingresos provenientes del trabajo. Ganancias personales no grava los intereses que genera el ahorro, ni la renta de la propiedad inmueble, ni la remuneración de otras tenencias de capital, ni las ganancias patrimoniales.
- 6 - Ganancias personales tiene la gran ventaja de no ser un impuesto sobre el empleo del factor trabajo. Esta ventaja se concreta cuando ganancias personales viene acompañado por unas ganancias empresario. En tal caso, a las empresas les resultaría por completo indiferente el impuesto cobrado a las personas ya que pueden deducir en un 100% los salarios brutos de la base de ganancias empresarias.

B- Proyección del Gasto Público¹⁹

¹⁹ CAPELLO, Marcelo Luis, PONCE, Carlos A. Op. Cit., Pág. 66-71

1-Funcionamiento del Estado

Comprende las erogaciones originadas en la administración general, justicia, defensa y seguridad. Método de proyección: se ajustan las erogaciones correspondientes a) año base por la tasa de crecimiento poblacional.

2-Cultura, educación y ciencia y técnica

Comprende las erogaciones destinadas a prestar o financiar la provisión de servicios de educación, y la promoción de actividades culturales, científicas y técnicas.

Método de proyección Aparte del ajuste por crecimiento poblacional en este rubro tienen un papel importante otras consideraciones: el mandato de equidad de oportunidades (todos los alumnos deben tener una educación básica de igual calidad, con independencia de lugar de residencia y de sus condiciones socioeconómicas), y la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. En consecuencia, en este rubro se hace un ajuste básico por población, más correcciones por ruralidad y pobreza en ciertas provincias, mas ajustes generales por mayor cobertura obligatoria del servicio educativo.

3-Salud

Comprende las erogaciones que demanda la atención pública de la salud En esta proyección los gastos en salud a cargo de los municipios figuran dentro del gasto provincial.

Método de proyección: Respecto del gasto nacional, que se concentra en funciones de prevención dirigidas en especial a la población materno-infantil, y en control de epidemias, las erogaciones se ajustan según la tasa de crecimiento poblacional. Respecto del gasto provincial, el objetivo es proveer un seguro medico a la población no cubierta por la

seguridad social u otra vía. El costo del seguro varía mucho según la edad de los beneficiarios y según que la prestación medica sea urbana o rural.

4- INSSJyP

Comprende las erogaciones por prestaciones médicas y los gastos administrativos del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados (PAMI) del Sistema de la Seguridad Social Nacional.

5-Gasto social

Comprende las erogaciones destinadas a la provisión de agua potable y alcantarillado, viviendas u urbanismo, y promoción y asistencia social publica.

Método de proyección: como norma general, se ajustan las erogaciones del año base por la tasa de crecimiento poblacional. Respecto de las provincias que exhiben los menores índices de desarrollo humano (Corrientes, Jujuy, Chaco, Salta y Santiago del Estero), se contempla un ajuste adicional con el objeto de que alcancen un 70% del IDH de provincias de características socioeconómicas parecidas, como San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca, en el año 2010.

6-Obras sociales provinciales

Comprende las erogaciones de atención médica de las obras sociales de empleados públicos provinciales exclusivamente.

Método de proyección: se ajustan las erogaciones por tasa de crecimiento del empleo publico.

7-Previsión social

Comprende el pago de prestaciones a beneficiarios del sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones, y de las cajas nacionales no integradas a este. También incluye el pago de la prestación básica universal a los beneficiarios privados.

Método de proyección: se supone que: a) el haber medio permanece constante en términos reales hasta el año 2000 inclusive, y luego crece a una tasa del 0.25% anual; b) la cantidad de ocupados- aportantes permanece constante hasta el año 2000, y luego crece a una tasa del 1,8% anual; c) el salario real permanece constante hasta el año 2000 y luego crece a una tasa del 1% anual; d) el 5% de los hombres y el 10% de las mujeres permanece en el sistema de reparto; e) los trabajadores se jubilan al cumplir las edades mínimas según la ley 24.241. Esta hipótesis final rebaja sensiblemente el flujo de nuevos jubilados en el período de referencia.

8-Empleo y asignaciones familiares

Comprende las erogaciones originadas en programas de empleo y seguro de desempleo; incluye gastos de administración de la política laboral, de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, así como gastos en las asignaciones familiares a cargo de la Nación.

Método de proyección: una parte se ajusta por tasa de crecimiento poblacional y otra por tasa de desempleo.

9-Otros servicios urbanos

Comprende las erogaciones para la prestación de servicios municipales que satisfacen necesidades colectivas (alumbrado, barrido y limpieza, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, etc.).

Método de proyección: sigue el crecimiento del gasto en otros servicios del gobierno, ítem que aumentaría un 3,4% por año en promedio durante el período de referencia, según FIEL.

10-Servicios económicos

Comprende las erogaciones originadas en programas de promoción, regulación y control de la producción primaria, la producción, transporte y suministro de energía eléctrica, la regulación y control, construcción y mantenimiento de la infraestructura de transporte ferroviario, vial aéreo y marítimo, y la prestación, regulación y control de servicios públicos de comunicación, además de otros gastos en servicios económicos (promoción del turismo, desarrollo y regulación del comercio interior y exterior, etc.)

Método de proyección: sigue el crecimiento de la inversión pública.

11-Servicio de la deuda pública

Comprende las erogaciones destinadas a atender el pago de intereses y principal de la deuda pública interna y externa, a cargo de los gobiernos nacionales y provinciales.

Método de proyección: principales pronósticos macroeconómicos de FIEL:

1. En el periodo 2000 -2010, la inversión crecería un 4,3 por año en promedio, la inversión bruta fija un 7,3%, el consumo un 4,3%, las exportaciones un 10,4%, y las importaciones un 11,3%
2. En el periodo 2000-2010, la inversión crecería un 5,9% por año en promedio
3. La libor fluctuaría entre un máximo de 5,4% anual en el año 2000 y un mínimo de 4,8% en el periodo 2005-2007, y la prima de riesgo -argentino bajaría de 6000 puntos básicos en el año 2000 a 3200 puntos en el 2010

4. El empleo pasaría de un tasa de 1,7% anual en el año 2000 a una tasa del 2,5% en los años finales del periodo de referencia, mientras el empleo publico aumentaría a un ritmo de aproximadamente la mitad del ritmo de aumento del empleo de la economía.

El cuadro siguiente muestra la evolución del gasto público consolidado (en millones de pesos)

	1998	1999	2000	2005	2010
1. Funcionamiento del Estado	16970,6	17210,2	17501,2	19002,6	20561,3
Nación	6952,7	7050,9	7170,1	7785,2	8423,8
Provincias	7476,0	7581,6	7709,8	8371,2	9057,9
Municipios	2541,9	2577,7	2621,3	2846,2	3079,7
2. Educación	12852,2	13556,2	14202,5	16110,0	18446,2
Nación	2819,5	2965,2	3413,1	3968,0	4823,6
Provincias	9737,0	10272,0	10454,0	11754,0	13190,0
Municipios	295,8	319,0	335,4	338,0	432,6
3. Salud	544,7	5509,6	5577,8	5921,4	6254,5
Nación	842,1	852,6	863,1	915,1	964,0
Provincias	4598,6	4657,0	4714,7	5006,3	5290,5
Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. INSSJyP	2481,9	2443,9	2418,7	2358,1	2226,2
Nación	2481,9	2443,9	2418,7	2358,1	2226,2
Provincias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Gasto social	3962,9	4023,5	4130,1	4744,1	5542,7
Nación	92,2	93,3	94,5	100,3	105,8
Provincias	3225,6	3275,2	3363,0	3869,9	4530,8
Municipios	645,1	655,0	672,6	774,0	906,2

6. Obras sociales provinciales	18503	1859,5	1881,9	20213	2145,5
Nación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Provincias	1850,3	859,5	1881,9	20213	24197,9
Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	18427,2
7. Previsión social	22030,1	22008,1	22068,9	23563,9	5770,7
Nación	17877,4	17768,3	17730,2	18494,2	0,0
Provincias	4152,7	4239,8	4338,7	5069,7	2671,6
Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	2607,2
8. Empleo y asignaciones familiares	2389,6	2555,8	25863	2739,8	64,5
Nación	2327,9	2481,3	2511,0	2678,5	0,0
Provincias	61,7	74,5	753	813	3310,9
Municipios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Oíros servicios urbanos	2287,0	23034	24643	3062,1	439,9
Nación	0,0	0,0	0,0	0,0	2871,0
Provincias	303,9	306,0	327,4	406,9	10666,1
Municipios	1983,2	1997,0	2136,8	2655,2	3803,7
10. Servicios económicos	6639,9	57103	16395,5	8397,2	5754,2
Nación	2367,9	2036,4	2280,7	2994,6	1108,2
Provincias	3582,1	3080,6	34503	4530,1	11376,7
Municipios	689,9	593,3	664,5	872,5	9099,2
11. Servicios de la deuda	8287,6	10210,9	11513,8	11062,5	2189,3
Nación	6915,0	84293	9547,2	9240,1	88,2
Provincias	1317,5	17243	1907,0	1749,9	107399,8
Municipios	55,1	57,3	59,6	72,5	50480,6
12. Gasto total	85192,8	87391,2	90740,9	99002,9	48433,3
Nación	42676,5	44121,1	46028,5	48534,1	8485,9
Provincias	36305,4	31070,6	38222,1	42860,4	
Municipios	6210,9	6199,5	64903	7608,4	

C-Transferencias Interprovinciales y Salvaguardias²⁰

El objetivo de la propuesta es que el gasto provincial cubierto con fondos nacionales sea mínimo, que las provincias sean financieramente independientes de la Nación y que se restablezca en ellas el principio de correspondencia fiscal. La adopción de este modelo nuevo modelo tributario provincial va a generar en la mitad de las provincias un faltante tan marcado que la propuesta se tomaría inviable en la practica. En virtud de ello, es aconsejable que la propuesta incluya como parte integral un sistema de transferencias compensatorias.

1-Tipos de Transferencias

La literatura distingue tres clases de transferencias desde niveles superiores a inferiores de gobierno. La primera clase se funda en consideraciones de eficiencia en las asignaciones de recursos; la segunda tiene su fundamento en consideraciones de equidad ínter jurisdiccional, y la tercera es la necesaria consecuencia de un sistema tributario centralizado

- Transferencias condicionadas: por lo general, el gasto publico de provincias y municipios produce beneficios que son capturados en forma exclusiva por los residentes de esas jurisdicciones; por ejemplo, las erogaciones en alumbrado, barrido y limpieza, o en seguridad. Pero existen algunos programas de gasto cuyo impacto favorable trasciende las fronteras jurisdiccionales, por ejemplo, ciertas erogaciones en salud pública o en infraestructura. Surge así un problema de externalidades, pues la jurisdicción que realiza aquellos programas no computa en el beneficio social de los mismos los beneficios físicos que capturan los residentes de otras jurisdicciones. Por ende, terminara por asignarles partidas menores que las socialmente óptimas. El propósito de las transferencias condicionadas es, justamente, estimular el gasto del gobierno provincial o municipal en estos programas por medio de remesas proporcionales a las partidas asignadas por la jurisdicción. En virtud de esta razón, la propuesta de descentralización tributaria contempla el mantenimiento de la coparticipación vial pese a ser un fondo común.

²⁰ CAPELLO, Marcelo Luis, PONCE, Carlos A. Op. Cit., Pág. 81-97

- Transferencias no condicionadas: estas transferencias cumplen el propósito de igualar las capacidades fiscales de provincias y municipios. La idea es poner a cada jurisdicción en condiciones de suministrar servicios públicos de calidad más o menos uniformes con un esfuerzo fiscal que no resulte superior a la presión tributaria media del conjunto de las jurisdicciones. Para tal fin es necesario que se canalicen fondos desde las jurisdicciones ricas a las pobres.
- Transferencias por coparticipación: estas transferencias son la consecuencia lógica de un sistema tributario centralizado, que genera un superávit en el nivel de gobierno superior y un déficit equivalente en los niveles inferiores. Tradicionalmente se ha centralizado la recaudación de impuestos porque: a) la aplicación de una escala progresiva en el impuesto a las ganancias a nivel provincial quedaría desvirtuada atento a la potencial movilidad de las personas dentro del país; b) en un sistema descentralizado la aplicación de impuestos no uniformes afectaría la localización de la actividad económica; c) en un sistema descentralizado la aplicación de impuestos a la producción permitiría que los residentes de una jurisdicción exportaran su carga tributaria a los residentes de otras jurisdicciones; d) existirían economías de escala en la recaudación de ciertos impuestos.

El instrumento apropiado para satisfacer el objetivo de equidad implícito en el punto a) es la composición del presupuesto de los gobiernos provinciales antes que una escala de alícuotas progresiva en los impuestos directos. Por otra parte, un gravamen progresivo a nivel provincial] no debería motivar una apreciable emigración de personas en la medida en que el gobierno provincial oneciera servicios de calidad equivalentes a los impuestos que cobra; en un contexto de fuerte descentralización tributaria es probable que los gobiernos provinciales ofrezcan esa equivalencia con el paso del tiempo. Para neutralizar la posible exportación de impuestos a la que alude el punto c), es que se propone un sistema tributario provincial basado en la imposición al consumo. Con respecto al punto d), las economías de escala pueden verse rápida y definitivamente superadas por el costo de administración incremental de un esquema centralizado.

Consideremos, por un lado, las facilidades para la elusión tributaria que crea la promoción industrial; este tipo de promoción, basada en la desgravación de grandes impuestos nacionales, afecta como plaga a los esquemas centralizados. Consideremos, por otro lado, la notoria falta de cooperación entre los fiscos de las provincias y el fisco nacional, que inevitablemente ha aquejado al esquema centralizado.

Como consecuencia de la actual coparticipación federal de impuestos, en la Argentina rige el tipo de transferencias descrito en tercer lugar, con un marcado sesgo redistributivo. A continuación se presenta un posible sistema de transferencias no condicionadas, fundado en el principio de equidad.

2. Clasificación de las Provincias

La necesidad de un sistema de transferencias interprovinciales se hace patente cuando examinamos el impacto desagregado de la descentralización tributaria. En un inicio la ciudad de Buenos Aires., que no recibe fondos coparticipados, se convierte en la gran aportante de transferencias, la provincia de Buenos Aires queda con un pequeño superávit, y las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza quedan con un pequeño déficit cada una; pero a los pocos años estas provincias se convierten en netamente superavitarias y se suman a la ciudad de Buenos Aires como nuevos aportantes de fondos para transferencias. Las restantes provincias quedan en situación deficitaria, aunque en grado muy variable de gravedad. En base a una mezcla de esfuerzo recaudatorio y de racionalización del gasto, Neuquén, Río Negro, Chubut, San Luis, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego están en condiciones de reequilibrar sus cuentas públicas en poco tiempo. Finalmente queda un grupo de provincias pobres, cuya posibilidad de financiamiento en la próxima década, sin recurrir a una presión tributaria abrumadora ni reducir su gasto público per. Capita muy por debajo del promedio provincial, es casi nula. El siguiente cuadro, que tiene como punto de partida la simulación recaudatoria del modelo d (explicado en el capítulo), ilustra lo dicho.

Evolución de los desequilibrios presupuestarios provinciales

	1998			2010		
Recursos	Gasto	Desequilibrio	Recursos	Gasto	Desequilibrio	
7826	3196	4630	11935	3626	8039	
11608	11112	496	17350	14099	3251	
552	749	-197	818	1053	-236	

2933	2949	-17	4301	3742	560
2616	2769	-154	3892	3501	391
1190	1229	-39	1787	1591	197
1012	1043	-31	1469	1608	-140
530	759	-229	800	1044	-244
704	986	-282	1067	1400	-333
251	401	-150	376	653	-276
873	1420	-547	1277	1829	-553
331	3%	-65	501	561	-60
381	525	-144	563	694	-131
512	1062	-550	748	1819	-1071
464	944	^80	703	1517	-814
458	724	-266	642	1011	-369
365	713	-348	552	878	-326
529	1208	-680	760	1762	-1003
417	1003	-586	592	1467	-875
254	599	-345	380	927	-547
215	501	-286	322	685	-364
284	680	-396	426	1069	-643
260	881	-621	369	1239	-870
161	489	-327	240	689	-448
34726	36339	-1613	51868	48463	3405

Hemos identificado las jurisdicciones que aportaran fondos al sistema de transferencias interprovinciales; ahora falta desagregar a las restantes jurisdicciones en neutrales y receptoras. El siguiente cuadro suministra algunas pistas para esta clasificación. El mismo contiene información del cuadro anterior puesta en términos per. Capita, mas datos sobre el PBI per. capita de las provincias y sobre la presión tributaria que arrojaría en cada una de ellas la aplicación del modelo tributario D, antes referido. A fin de distinguir a las provincias neutrales, que no aportan ni reciben transferencias, de las receptoras, que si las reciben, se a optado por un criterio simple y poco controversial: toda provincia cuyo PBI per.

Capita sea mayor que el PBI per. Capita promedio del país (sin la Ciudad de Buenos Aires), cuya riqueza y características demográficas la separan claramente del resto del país), será neutral, en tanto que toda provincia cuyo PBI per. Capita sea menor que el promedio será receptora.

	Recursos	Gasto	PBI	Recursos	Recurso	Gasto	PBI	Recursos
	Per.	Per.	Per.	PBI	Per.	Per.	Per.	PBI
	capita	capita	capita	%	capita	capita	capita	%
C. de Buenos Aires	2540	1037	23153	11	3366	1023	30555	11
Buenos Aires	834	799	6636	12,6	1084	881	8757	12,4
Chubut	1318	1788	8993	14,7	1696	2185	11868	143
Córdoba	965	971	7436	13	1230	1070	9813	12,5
Santa Fe	856	906	7208	11,9	1107	996	9513	11,6
Mendoza	760	784	7272	10,4	991	882	9597	103
Neuquén	2051	2114	10911	18,8	2587	2833	14399	18
Río Negro	905	1295	7292	12,4	1186	1549	9623	123
Tucumán	553	775	4642	11,9	728	956	6126	11,9
Tierra del Fuego	2312	3697	19712	11,7	3013	5225	26022	11,6
Entre Ríos	790	1285	5595	14,1	1004	1438	7383	13,6
San Luis	979	1172	8465	11,6	1286	1441	11171	1U
La Pampa	1295	1782	8391	15,4	1662	2049	11073	15
Misiones	552	1145	4173	13,2	701	1705	5507	12,7
Salta	463	941	4337	10,7	609	1314	5724	10,6
Santa Cruza	2362	3735	13475	17,5	2925	4608	18061	16,2
San Juan	638	1246	5178	12,3	839	1333	6834	123
Chaco	569	1300	3853	14,8	710	1647	5084	14
Corrientes	467	1124	4181	11,2	577	1429	5517	10,5
Jujuy	439	1036	4290	10,2	571	1393	5662	10,1
Catamarca	710	1657	4825	14,7	926	1971	6367	14,5
Santiago del Estero	393	940	3221	12,6	512	1285	4251	12
Formosa	554	1877	3607	15,4	682	2294	4760	143
LaRioja	620	1878	5835	10,6	803	2300	7701	10,4

Prom.simple	930	1489	6936	13,1	1193	1860	9166	12,7
Prom.pod.	814	1003			1050	1179		

Nota: a) el cómputo de la presión tributaria incluye a las regalías hidrocarburíferas.

b) Los promedios excluyen a la ciudad de Buenos Aires. El segundo promedio esta ponderado por la población

3- Método de cálculo

Se calculará los montos a transferir a las provincias receptoras. Con tal propósito, se ha optado por la formula que se expone a continuación...El monto a transferir anualmente a la provincia X será igual a:

$(\text{Gasto per. capita Prom. Pond} - \text{Recursos potenciales per. capita de X}) * \text{población de X}$

La formula tiene varias ventajas:

- Es equitativa. Si la provincia tuviera un gasto per. capita relativamente alto, las transferencias no lo convalidarían Si tuviera un gasto relativamente bajo, las transferencias le permitirían igualar la calidad de sus servicios públicos a la calidad promedio del país
- Incentiva la recaudación propia. Si la presión tributaria provincial fuera inferior a la presión potencial, las transferencias no cubrirían el faltante y la provincia debería ofrecer servicios públicos de una calidad inferior a la calidad promedio del país. Si la presión tributaria fuera superior a la presión potencial, las transferencias le permitirían elevar la calidad de sus servicios públicos o reducir la presión tributaria
- Respeta el principio de correspondencia fiscal. Como las transferencias se calculan a partir de una suma fija por habitante no distorsionan el funcionamiento de las finanzas publicas provinciales
- Genera transferencias auto extinguiible. Aunque las transferencias no desaparecen en el período 1998-2010, esta formula de calculo conduce lógicamente a su extinción. La razón es que, mientras el gasto per. capita aumenta en forma predeterminada (1.3%

anual acumulativo), según ciertos indicadores de necesidades insatisfechas (educación primaria, salud básica, alcantarillado), la recaudación potencial per. capita aumenta según el crecimiento del FBI per. capita(3.0% anual en el periodo, de acuerdo con la proyección de FIEL).

El cuadro siguiente ilustra el monto y la trayectoria de las transferencias de igualación de capacidades:

	Aporte	Aporte	Aporte total/	Aporte	Aporte	Aporte total/
	Per. capita	total	Gasto pcial.%	Per. capita	Mal	Gasto pcial.%
Tucumán	450	573m	58	451	661ra	47
Entre Ríos	213	236m	17	176	223m	12
Misiones	451	418m	39	478	-SI Ora	28
Salta	540	542m	57	571	659m	43
San Juan	365	209m	29	341	224m	26
Chaco	434	404m	33	469	502m	28
Corrientes	536	478m	48	603	619m	42
Jujuy	564	326m	54	608	405m	44
Catamarca	293	88m	18	254	88m	13
Santiago del Estero	610	44 i m	65	667	555m	52
Formosa	449	2 Uní	24	497	269m	22
La Rioja	383	100m	20	376	113m	16
Promedio simple	441	335m	39	458	402m	31
Total		4026m			4828m	

Nota: "m" significa millones

4- Fideicomiso Federal

La factibilidad de la propuesta no solo depende de consideraciones financieras, también es importante la confianza que inspire a las partes involucradas en el cumplimiento de sus términos. Se hace necesario, entonces, la creación de una institución que provea seguridad jurídica a las provincias, tanto receptoras como aportantes, y a los contribuyentes. Se propone a tal efecto la creación de un Fideicomiso Federal, con las siguientes características:

Integrantes

- La Nación en calidad de veedora, las provincias aportantes y las provincias receptoras de transferencias, las provincias aportantes giraran los fondos previstos a las receptoras sin intervención del gobierno nacional. La Nación quedara operativa y financieramente al margen del sistema. Objetivos
- Supervisar el giro regular y automático de las transferencias, garantizando su prioridad en la asignación de los fondos de las provincias aportantes.
- Garantizar que la prestan tributaría global (por impuesto, tasas y contribuciones, de orden nacional, provincial, municipal) sobre los particulares o las empresas no supere determinados limites.
- Que las transferencias reflejen los cambios socioeconómicos que vayan experimentando las provincias en cuanto a bases imponibles, población, ruralidad y pobreza, para lo cual el fideicomiso relevara las estadísticas y aplicara los coeficientes que correspondan.

Instrumentos

- Si las transferencias no fiaran giradas en tiempo y forma, el Fideicomiso podrá expulsar del acuerdo federal a la jurisdicción en falta, suspendiendo así su potestad para recaudar los nuevos impuestos(valor agregado y ganancias personales)

- Si la presión tributaria global sobre un contribuyente en cualquier provincia o municipio superara un máximo predeterminado, el Fideicomiso podrá retener de la transferencia que la provincia recibe, o incrementar el aporte que la provincia realiza, o exigir un aporte especial si el hecho ocurriera en una provincia neutral, con el fin de devolver al contribuyente el monto cobrado en exceso, so pena de suspensión de la potestad para recaudar los nuevos impuestos.
- Si los aportes aumentaran arbitrariamente en perjuicio de las provincias aportantes, las provincias tendrán la posibilidad de apelar las decisiones del Fideicomiso.
- El cálculo, duración y administración de las transferencias por medio del Fideicomiso Federal, la integración de esta nueva institución, sus objetivos e instrumentos y las salvaguardias para contribuyentes y provincias, serán cláusulas de la ley convenio que tendrá que sancionar el Congreso de la Nación y que aprobarían las Legislaturas de las provincias que participen en el acuerdo federal de descentralización tributaria.

Conclusión

El diseño de un sistema de transferencias interprovinciales que sea parte integral de la descentralización tributaria, es una tarea compleja y llena de matices. Reconoce aspectos recaudatorios y financieros, legales, de equidad, de salvaguardias y de transición, e incluso exige la creación de una nueva institución que haga cumplir los términos del nuevo acuerdo federal.

Esta profunda reforma estructural alterara en más de un sentido el statu quo, y generara algún déficit de financiamiento transitorio. Cabe sugerir que se mantengan las reglas de juego para las inversiones promovidas, que se refinance la deuda provincial con garantía de la Nación, sin nacionalizarla, y que se prevea alguna ayuda en concepto de reforma estructural para las provincias receptoras y neutrales durante la transición.

Conclusiones

Los sistemas de coparticipación federal nacional actualmente vigentes han llegado a una etapa final, por lo tanto es necesario establecer nuevos regímenes.

Debido a las leyes vigentes y al contexto macroeconómico que enfrenta el país, la política fiscal es una de las pocas herramientas de la política económica con las que cuentan las autoridades gubernamentales. De esta manera, la correcta asignación de responsabilidades de gasto y facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno es de fundamental importancia.

Consideramos que para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal y municipal, deberían tenerse en cuenta los siguientes elementos:

1. La distribución de funciones que tiene cada nivel y su costo de prestación
 2. Los impuestos que se cobren en los distintos niveles-no importa cuales deberían aproximarse lo máximo posible al principio de beneficio (que el impuesto recaiga, mayormente, en quienes reciben directamente los beneficios del gasto publico)
 3. Los impuestos deberían cobrarse en el nivel donde se exhiben mayores ventajas comparativas desde el punto de vista de la recaudación.
 4. No deberían existir diferencias entre jurisdicciones en cuanto a los impuestos cobrados en relación de una misma función, ya que de otro modo se ocasionaran distorsiones que afectarían la localización de los recursos.
 5. Debería premiarse el esfuerzo fiscal. Esto es deberían existir incentivos explícitos a que las jurisdicciones reciben transferencias lo hagan como un complemento a lo máximo que ellas puedan obtener en sus propias jurisdicciones.
 6. Por ultimo, es fundamental tener en cuenta criterios objetivos en el debate, que no respondan a la situación de fortaleza o debilidad que ocasionalmente existe entre las partes.
- Existe gran consenso respecto a la conveniencia de descentralizar la política fiscal. Al efecto se ha mostrado que es posible una mejora en la eficiencia de la asignación de recursos, descentralizando algunas funciones y potestades tributarias. También se observó que

las políticas de estabilización no son descentralizables, debiendo conservar el estado nacional los instrumentos necesarios para cumplir este objetivo.

Hay acuerdo entre los economistas respecto a la sustitución de los impuestos a los ingresos brutos y a los sellos por algún otro menos distorsivo. Se demostró que el primero es gran generador de ineficiencias en la economía, tales como:

- Distorsiones en los precios relativos
- Efecto cascada
- Mayor presión tributaria sobre las actividades gravadas
- Complejidad administrativa
- Exportación del impuesto
- Integración vertical y concentración de actividades

Existen varias propuestas de sustitución de estos impuestos, entre las que se destaca un impuesto a las ventas minorista y un IVA provincial de alícuota complementaria al IVA nacional. Se observa en este trabajo los inconvenientes que genera la promoción industrial a la hora de lograr una correcta asignación de recursos entre regiones. Mas específicamente., Mendoza ha sido muy perjudicada por este tipo de políticas, por estar situada entre provincias beneficiadas con estos regímenes.

Desde hace casi tres décadas, el gobierno nacional financia, de un modo u otro, más del 60% del gasto público provincial. Semejante desbalance vertical coloca a la Argentina en el último lugar en la escala de correspondencia fiscal de los países federales, y aun por debajo de países unitarios como los nórdicos. La debilidad de nuestro federalismo fiscal se manifiesta a diario en la ausencia de una clara restricción presupuestaria en las provincias, en una notoria falta de independencia financiera de los gobiernos provinciales, en la poca cooperación existente entre las direcciones de Rentas provinciales y la AFIP, y en una continua presión provincial a favor de regímenes promocionales basados en desgravaciones de los grandes impuestos nacionales.

El objetivo de la propuesta planteada en el trabajo es que el gasto provincial cubierto con fondos nacionales sea mínimo, que las provincias sean independientes de la Nación y que se restablezca en ellas e) principio de correspondencia fiscal.

Cabe reflexionar, por último, acerca del profundo cambio organizativo que promovería la propuesta de descentralización en la actualidad, todas las jurisdicciones, salvo

la ciudad de Buenos Aires, reciben transferencias de la Nación. Con esta propuesta, las doce jurisdicciones más ricas del país, que suman aproximadamente el 75% de la población y el 86% del PBI, pasarían a moverse en un contexto de acentuada autonomía tributaria e independencia financiera. Y aunque seguirían dependiendo de transferencias, las doce jurisdicciones más pobres también pasarían a moverse en ese contexto de autonomía tributaria, y de respeto del principio de correspondencia fiscal, puesto que los aumentos del gasto público deberán cubrirse con parecidos aumentos de la recaudación propia.

Esta es una propuesta ambiciosa y de gran alcance, que no solo abarca una reforma total de las relaciones fiscales gubernamentales de la Argentina, sino también una reforma completa de los sistemas impositivos provinciales y nacionales. Todos los aspectos analizados del sistema federal argentino probablemente necesitan reforma, como lo aclara la propuesta, sin embargo el paquete en su conjunto es muy ambicioso.

En un mundo globalizado como el de hoy, los márgenes de error son cada vez menores, la ineficiencia se paga caro y por tiempo prolongado. Pero a su vez aumenta el número de posibilidades de beneficiarse, integrándose al resto del mundo y comprendiendo bien las reglas de juego. Con un sistema de coparticipación bien organizado, eficiente y de alto consenso, lograremos minimizar los conflictos internos y podremos dar al mundo una imagen de país serio y seguro, atrayendo de esta manera a la inversión extranjera y potenciando a su vez la inversión local. También podemos atender mejor las necesidades sociales, contribuyendo así a mejorar el bienestar del pueblo.

Índice bibliográfico

DRES CAPELLO, Marcelo Luis, PONCE Carlos A. José; Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal de Impuestos: Una propuesta equitativa y solidaria, (Rosario, 1997), Amelevi Mendoza.326 páginas

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANA Hacia una Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina, presentado en la octava Convención de Bancos Nacionales, (Bs. As., ADEBA, 1992), 25 páginas

FUNDACIÓN LIBERTADOR, Régimen de Promoción Industrial, Situación, Perspectivas, Análisis de Impacto y Recomendaciones, (Mendoza, Documento de Trabajo, Julio de 1999), 160 páginas

JEFATURA DE GABINETE DE LA NACIÓN ARGENTINA, Trayecto de ley de Coparticipación Federal, (Bs. As., Jefatura de Gabinete, 1999), 58 páginas

LÓPEZ MURPHY, Ricardos y Otros, Nueva Ley de Coparticipación Federal, el caso de la provincia de Mendoza. Informe definitivo, (Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1996), 101 páginas

MACÓN Jorge, Economía del Sector Publico; (Bogotá, Colombia, 2002), Mc Graw Hill 196 páginas

NUÑEZ MIÑANA, Horacio, Finanzas Publicas, (Bs, As., Macchi, 1998),406 páginas

WIESNER, Eduardo Descentralización fiscal: La búsqueda de Equidad y Eficiencia, en BID. "Progreso Económico y Social en América Latina; Tema Especial: Descentralización Fiscal", informe 1994, (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994), 41 páginas