

Ávila, Jorge C.

**Working Paper**

## Fraccionamiento del poder impositivo

Serie Documentos de Trabajo, No. 411

**Provided in Cooperation with:**

University of CEMA, Buenos Aires

*Suggested Citation:* Ávila, Jorge C. (2009) : Fraccionamiento del poder impositivo, Serie Documentos de Trabajo, No. 411, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84450>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**UNIVERSIDAD DEL CEMA**  
**Buenos Aires**  
**Argentina**

Serie  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Área: Economía**

**FRACCIONAMIENTO  
DEL PODER IMPOSITIVO**

**Jorge C. Ávila**

**Diciembre 2009**  
**Nro. 411**

**[www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.html](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.html)**  
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina  
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)  
Editor: Jorge M. Streb; asistente editorial: Valeria Dowding <jae@cema.edu.ar>



# Fraccionamiento del Poder Impositivo

31 de julio de 2009

Jorge C. Ávila  
Universidad del CEMA

Abstract: The essay provides support to the hypothesis that financing of provincial public spending through national transferences leads to overspending. We rest on persuasive economic and politico-institutional arguments. Fiscal illusion and the Leviathan model help to explain the overspending. And cartelization of tax collection helps to explain why governors are so reluctant to decentralize this task. We conclude that a fiscal organization closer to that of a confederation would be desirable. Two ways of organizing fiscal relations between the Nation and the provinces are considered. One way consists of paying for national spending by means of periodic provincial transferences; control of public spending by tax-payers would be the greatest possible in this scenario, though leaving national financing in provincial hands could be a risky affair. Another way consists of allowing the Nation some taxing power and incorporating constitutional restrictions as regards the kinds of public goods the national government is permitted to provide.

INDICE	
Introducción	1
I. Antecedentes históricos	2
II. El problema económico	9
III. El problema político-institucional	13
IV. Fraccionamiento del poder	15
V. Conclusiones	18
Referencias Bibliográficas	19

Agradezco a Mario Salinardi sus valiosos comentarios de detalle y orientación general, a Mario Teijeiro una clarificadora discusión sobre el estado nacional y la redistribución interprovincial de recursos y a Luciano Di Gresia su comentario en la reunión anual 2009 de la AAEP. Los posibles errores y las opiniones del ensayo corren por cuenta exclusiva del autor. Los puntos de vista del trabajo son personales, no de la Universidad del CEMA.

## Introducción

Con la colaboración de un grupo de economistas fiscales y un abogado constitucionalista, y el financiamiento del Consejo Empresario Argentino, escribí hace 10 años una propuesta de completa descentralización tributaria. La propuesta tomó forma de libro (CEA 2000) y tuvo buena difusión. Durante el intenso período de preparación y en las numerosas exposiciones de la propuesta que siguieron, recibí una cantidad de generosas observaciones. En especial, recuerdo una de H. Magnetto (Clarín) y otra de M. Gallacher y J. Streb (UCEMA). Como la descentralización le pone freno efectivo al gasto público provincial, el primero quería saber qué institución se lo pondría al gasto público nacional. Los segundos, a su vez, pedían una prueba lógica de que el gasto público provincial financiado con transferencias nacionales es ineficiente. Argumentaban que como el gobernador es quien lo fija y dado que él representa el interés del electorado provincial, el gasto público de la jurisdicción debía ser eficiente en principio, con independencia de la importancia del financiamiento nacional. Años después, en conversación con M. Salinardi (ex economista de la Secretaría de Hacienda), comenté mi intención de publicar un extracto de dicho trabajo como capítulo de un libro destinado a pensar instituciones que fueran capaces de restringir el populismo económico característico de sucesivos gobiernos nacionales. En lugar de preparar un extracto, Salinardi me sugirió escribir algo nuevo.

El propósito del ensayo es contestar los referidos interrogantes, y de esta forma dotar a la propuesta de mejor fundamentación económica y político-institucional. La propuesta sigue siendo la misma: que la Nación devuelva las potestades impositivas a las provincias. Con un cambio significativo: esta vez se prescinde de un sistema de transferencias horizontales por equidad.

La primera sección sintetiza los antecedentes históricos del federalismo fiscal argentino. Informa sobre el aumento de la fracción del gasto provincial financiada con transferencias de la Nación y la degeneración de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias en un laberinto fiscal. La segunda sección provee fundamento económico a la hipótesis de que el fondo común (coparticipación federal de impuestos, otros regímenes paralelos menos importantes, pre-coparticipaciones y aportes del Tesoro de la Nación) conduce a una sobre-expansión del gasto provincial. La tercera sección pregunta por qué razón los gobernadores, que cedieron el poder tributario y el político a la Nación, son reacios a la devolución de las facultades recaudatorias, y concluye que los gobernadores tienen incentivos para formar un cartel y suprimir la competencia impositiva interprovincial. La cuarta sección considera las posibilidades de fraccionar el poder recaudatorio nacional, adoptando a tal fin un sistema de expensas comunes o uno de separación de fuentes, y de evitar la ineficiencia inherente a las transferencias de igualación de capacidades fiscales, más allá de la inviabilidad política de las mismas en un sistema competitivo de imposición provincial. La quinta sección resume las conclusiones, que son tres: el fondo común conduce a un despilfarro de recursos; está sostenido por una corporación de gobernadores que busca uniformar la imposición en las provincias para maximizar la recaudación, y el fraccionamiento del poder de recaudar es deseable tanto por motivos económicos como políticos.

En resumen, encontramos fundamento económico y político-institucional para sugerir la conveniencia de una organización fiscal semejante a la de una confederación de pequeñas repúblicas provinciales. Presumimos que 24 pequeños populismos provinciales son mejores que un gran populismo nacional, pues abren al contribuyente local la posibilidad de emigrar a bajo costo a otra jurisdicción.

## I. Antecedentes históricos

### *Separación de fuentes*

La Constitución de 1853 sancionó una clara estructura de imputabilidad fiscal fundada en el criterio de separación de fuentes. Esto significa que las bases imponibles de la Nación y de las provincias eran distintas y que la Nación y las provincias debían ocuparse, cada una por su cuenta, de recaudar los impuestos necesarios para financiar sus gastos. En otras palabras, la autoridad que gastaba era la misma que recaudaba. Había correspondencia fiscal.

En el período 1853-1890, la Nación cubría sus gastos con impuestos sobre el comercio exterior e impuestos internos recaudados en la Capital Federal y los territorios nacionales, salvo circunstancias extraordinarias en las que se le permitía extender la recaudación de los impuestos internos a las provincias por un tiempo determinado. Las provincias recaudaban, a su vez, impuestos sobre la propiedad y ciertos consumos. El gasto público consolidado no llegaba a 10% del PBI y el gasto provincial era inferior a un tercio de aquél. Los gobiernos provinciales gozaban de marcada autonomía puesto que apenas un 5% de sus erogaciones se financiaba con transferencias nacionales. (Porto 1990, 93-96; FIEL 1993, 135-136.)

### *La Nación expande su base imponible*

La crisis fiscal asociada al pánico Baring en 1890 demostró la vulnerabilidad de la base de imposición externa que se había reservado a la Nación, e incentivó el primer debate sobre federalismo tributario posterior a la sanción de la Constitución. El punto en cuestión era si había alguna restricción constitucional que impidiera a la Nación recaudar impuestos internos en todo el territorio del país de modo permanente. Se impuso la tesis del ministro de Hacienda Vicente F. López, que sostenía que el texto constitucional no tenía objeciones sobre la materia. Las provincias aceptaron conceder a la Nación el derecho con la condición de que fuera renovado anualmente. Desde entonces rigió una relación distinta entre ambos niveles de gobierno. Las transferencias nacionales pasaron a financiar un 6.5% del gasto provincial en 1900 y un 11.5% en 1910. De esta forma, por medio de canales de devolución y redistribución ad-hoc, la Nación retribuía el derecho concedido por las provincias. El estado de situación descrito se mantuvo sin grandes variantes hasta comienzos de la década de 1930 (FIEL op. cit., 137).

### *Orígenes del fondo común*

En 1935 el Congreso aprobó un conjunto de importantes leyes que reestructuraron el sistema tributario nacional. Por una parte, la ley de unificación de los impuestos internos dispuso que el gobierno nacional recaudara los impuestos y que los distribuyera por medio de un régimen de coparticipación. Las provincias recibirían su parte en tanto y en cuanto eliminaran sus propios impuestos internos o aquellos tributos similares a los que la Nación iba a recaudar. El porcentaje de la recaudación nacional que se iba a girar a cada provincia era igual al peso que había tenido la recaudación de la provincia en la recaudación global de impuestos internos en años previos. Por otra parte, se creó el impuesto a las ventas sobre la base de un impuesto a las transacciones de 1931, y se ratificó el impuesto a los réditos de 1932. Este par de gravámenes también quedó sujeto a coparticipación federal. El segundo

régimen de coparticipación retenía el 82.5% de la recaudación para la Nación y transfería el 17.5% restante a las provincias, que entonces eran 14, y a la MCBA. La distribución entre las provincias de la parte que les correspondía (distribución secundaria) se efectuaba según ponderadores calculados de esta manera: 10% en función de la recaudación que la Nación obtuviera en cada provincia, 30% en función de la recaudación provincial, 30% en función del gasto provincial y 30% en función de la población provincial. El nuevo federalismo fiscal así surgido aumentó a 29%, ya en 1939, la fracción del gasto provincial financiada con transferencias nacionales (ibíd., 138-139).

En las décadas siguientes hasta 1972, las relaciones entre la Nación y las provincias se manejaron dentro del molde recién descrito. Durante el período se incorporaron algunos impuestos nacionales al segundo régimen de coparticipación federal (ganancias eventuales en 1943, beneficios extraordinarios en 1946, sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes en 1951), se cambió a favor de las provincias la distribución primaria en ambos regímenes, se modificó la distribución secundaria del fondo de impuestos internos unificados (adoptó el método de ponderación del segundo fondo), y se modificó el sistema de ponderación del segundo fondo. De estos cambios resultó una mayor disociación de las responsabilidades de gasto y de financiamiento a nivel provincial. En 1960, los recursos nacionales financiaban un 47% del gasto provincial (ibíd., 141).

#### *Consolidación del fondo común*

En 1973 se sancionó la ley 20221, que hizo época en la historia del federalismo fiscal. Con el objeto de reducir la dependencia provincial de los aportes del Tesoro Nacional, que por entonces habían aumentado mucho en compensación de la merma en términos reales que sufría la recaudación coparticipada por la creciente inflación, y con el propósito, según ciertos autores, de fortalecer a gobiernos conservadores del Interior en vista del inminente regreso del peronismo al poder, la nueva ley volvió a elevar la participación primaria de las provincias. Aunque también permitió superar males incurables del viejo régimen, como su carácter fragmentario y excesivamente complejo. De esta forma, los impuestos nacionales, salvo los de afectación específica, integraron un sistema único. Un 48.5% de la recaudación de impuestos coparticipados quedaba para la Nación, que 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 que quedaban imposibilitadas de recaudar tributos similares a los nacionales, y un 3% iba al Fondo de Desarrollo Regional. La MCBA fue excluida del régimen en 1981 (ibíd., 162).

La distribución secundaria se efectuaba según el método de ponderadores. El porcentaje correspondiente a cada provincia se calculaba 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 PBI; el segundo beneficiaba también a las provincias pobres pues salía del promedio aritmético de índices de calidad de vivienda, educación y automóviles por habitante, y el tercero favorecía a las provincias poco pobladas del Sur. El objeto de la nueva distribución secundaria era igualar las capacidades de los fiscos provinciales en la provisión de ciertos bienes públicos (justicia y seguridad) y de otros que son vistos como públicos aunque no lo son (educación primaria y salud), sin tomar nota de que dicha meta ya se había alcanzado alrededor de 1960. La ley 20221 aumentó el financiamiento nacional del gasto provincial de nuevo; en 1977 ascendía a un 62% (ibíd., 144-145).

### *Primeros parches del fondo común*

En vista del fuerte aumento de recursos coparticipados promovido por la estabilización económica de fines de la década de 1970, de las dificultades para transferir nuevos gastos a las provincias y de la necesidad de rebajar impuestos al trabajo, el gobierno nacional puso en práctica en 1980 un mecanismo de pre-coparticipación que beneficiaba a la Nación en la distribución primaria de fondos federales. La idea era neutralizar la pérdida de recaudación que provocaría la rebaja de los impuestos al trabajo (que contribuían a financiar el sistema previsional) con una generalización del IVA (que había reemplazado al impuesto a las ventas en 1975). Pero como casi la mitad del producido de la generalización del IVA se iba a canalizar automáticamente a las provincias, se creyó conveniente que la Nación retuviera una fracción adicional de la recaudación coparticipada; esta fracción se desviaría hacia el sistema previsional en vez de seguir un curso predeterminado a la Nación, las provincias y el FDR (ibíd., 146-147). Este es un clásico ejemplo de los engendros a que obliga una mala institución económica.

La altísima inflación de la década de 1980 provocó un deterioro en términos reales de la recaudación coparticipada; esto indujo, como compensación, un aumento de los aportes del Tesoro Nacional. En 1983, el financiamiento nacional del gasto provincial tocó un máximo histórico de 72% (ibíd., 149). El régimen de coparticipación establecido por la ley 20221 venció a fines de 1984 y, como no se había sancionado una nueva ley, las relaciones entre la Nación y las provincias ingresaron en una etapa de vacío legislativo. Hasta 1988, las transferencias a las provincias se manejaron de manera discrecional, por medio de aportes del Tesoro Nacional.

### *Más parches y los coeficientes mágicos*

En 1988 se sancionó la ley 23548, que establecía un nuevo régimen de coparticipación. Aparte del IVA y de los impuestos internos, a las ganancias y a los activos, entre otros, la ley declaró coparticipable el “excedente de combustibles”. Se agrandaron de esta manera los fondos sujetos a coparticipación. Aumentó la participación primaria de las provincias en relación con la ley 20221. La Nación disminuyó su parte a un 42.3%, y las provincias la aumentaron a un 57.7%, la más alta participación en la historia; un punto porcentual de la parte destinada a las provincias sería administrado en forma discrecional por el gobierno nacional por medio de aportes del Tesoro (ibíd., 150-151). A su vez, los porcentajes que les correspondían a las provincias no surgieron de un método de ponderadores como en 1935 y 1973, sino del promedio de los aportes del Tesoro que cada una de ellas había recibido en los años de vacío legislativo (Porto op. cit., 114). Era el turno del método de los “números mágicos”. Aun hoy las transferencias provinciales se determinan según el método mágico.

En el contexto de estabilidad y crecimiento de la década de 1990, el gobierno nacional reflató la idea de la pre-coparticipación. En vista del agudo incremento de los recursos por coparticipación que fluían en forma automática a las provincias, y que éstas gastaban más o menos automáticamente, la Nación impulsó nuevas transferencias de gastos en las áreas de educación secundaria, salud y minoridad, y luego acordó dos pre-coparticipaciones. Por la primera de ellas, retuvo un 16% de la recaudación del impuesto a las ganancias para atender problemas de las grandes urbes (10 puntos porcentuales para la provincia de Buenos Aires y el resto para otras provincias). 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 fin de cubrir el déficit previsional de arrastre y el déficit incremental que surgiría de la creación del sistema de jubilación privada (por desvío de los aportes personales de las cajas estatales a las AFJP) (ibíd., 156-157).

### *Previsible remate del fondo común*

Durante la crisis económica de 2001-2002 se crearon dos impuestos no coparticipados de alta recaudación (retenciones a la exportación de cereales e hidrocarburos e impuesto al cheque). El gobierno nacional recolectó en años posteriores fondos equivalentes a casi 5% del PBI por ambos tributos, y los gastó sin controles presupuestarios del Poder Legislativo. En ocasión de la crisis, el Congreso le cedió facultades extraordinarias al gobierno nacional y se las renovó automáticamente hasta fines de la década. En este período, la dependencia de las provincias del gobierno nacional adquirió un carácter político todavía más evidente. El presidente de la Nación premiaba con entregas discrecionales de esos fondos la ‘buena conducta’ de los gobernadores. La actividad de lobby de los gobernadores en Buenos Aires se hizo rutina (Jones, Meloni y Tommasi 2008). El sistema de fondo común creado en 1935 llegó de esta forma a su conclusión natural: la concentración del poder político y financiero en el gobierno nacional. Los gobernadores de provincias ricas y pobres se transformaron en mendigos del poder central.

El cuadro 1 informa sobre los coeficientes de distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos, que es el principal componente del fondo común, de acuerdo con las leyes de 1973 y de 1988. Salta a la vista la discrepancia entre la importancia económica y poblacional de las provincias y lo que reciben por coparticipación. El cuadro 2 sintetiza la evolución de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Aquí se destaca el excesivo financiamiento nacional del gasto público provincial que se verifica por lo menos desde la década de 1940.

El cuadro 3 explica sin necesidad de palabras el motivo por el cual nuestra organización federal es considerada un “laberinto fiscal”. Este diagrama ilustra el complejo sistema de cisternas y cañerías a través del cual se distribuyen los impuestos que recauda la Nación entre distintos niveles de gobierno y finalidades. Es una fotografía del estado de situación al año 1997; en la década de 2000 se volvió incluso más complicado y aleatorio en virtud del reparto de fondos provenientes de las retenciones a la exportación y el impuesto al cheque. Sobre el costado izquierdo se ordenan los impuestos recaudados por la Nación. Hacia la derecha, el diagrama informa cómo se distribuyen las recaudaciones entre una variedad de fondos comunes, antes de redistribuirlas a institutos autárquicos como el INTA, al sistema de seguridad social, a la administración nacional y, sobre todo, a las provincias. Los fondos comunes se ordenan en forma vertical en la parte central del diagrama. El más importante de ellos es la coparticipación federal de impuestos, que representa alrededor de dos tercios de los fondos que se remesan a las provincias. El tercio restante proviene de otros fondos (Educativo, Desarrollo Eléctrico del Interior, Vivienda, Vial, Infraestructura y Especial del Tabaco), de aportes del Tesoro Nacional, de regalías y de pre-coparticipaciones, con sus métodos de redistribución propios y “mágicos”. El laberinto impide que el contribuyente sepa a qué jurisdicción u organismo paga impuestos y a qué jurisdicción u organismo puede exigir rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios públicos que dichos impuestos financian.

Cuadro 1

Distribución Secundaria porcentual			Distribución porcentual de	
	Ley 20221 1973	Ley 23548 1988	PBI	Población
Buenos Aires	27.99	21.95	32.6	38.7
Catamarca	1.92	2.75	0.5	0.8
Córdoba	8.91	8.87	8.0	8.5
Corrientes	3.79	3.71	1.3	2.5
Chaco	4.12	4.98	1.3	2.6
Chubut	1.86	1.58	1.3	1.1
Entre Ríos	4.56	4.88	2.2	3.1
Formosa	2.29	3.64	0.6	1.2
Jujuy	2.21	2.84	0.9	1.6
La Pampa	1.79	1.88	0.9	0.8
La Rioja	1.73	2.07	0.5	0.7
Mendoza	4.72	4.17	4.0	4.3
Misiones	2.97	3.30	1.4	2.4
Neuquén	1.71	1.73	1.9	1.2
Río Negro	2.29	2.52	1.5	1.6
Salta	3.75	3.87	1.5	2.7
San Juan	2.56	3.38	1.0	1.6
San Luis	1.75	2.28	1.0	0.9
Santa Cruz	1.44	1.58	0.9	0.5
Santa Fe	9.05	8.93	7.8	8.6
S. del Estero	4.02	4.13	0.8	2.1
Tucumán	4.56	4.76	2.1	3.5
T. del Fuego	-	0.24	0.8	0.2
MCBA	-	-	25.2	8.9
Totales	100.00	100.00	100.0	100.0

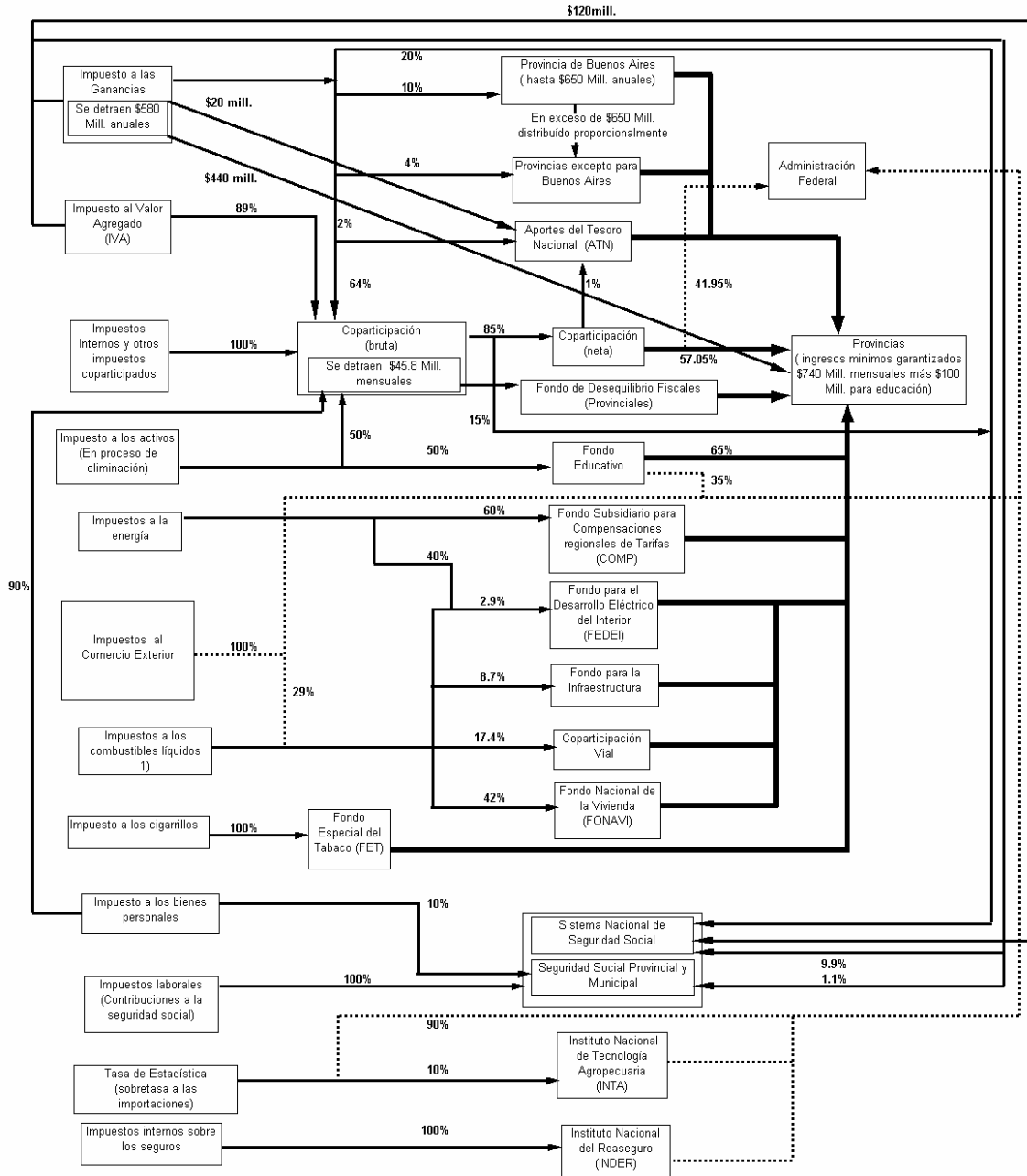
Fuentes: PBI, año 1993 (base 1993), Ministerio de Economía. Población, Censo Nacional de 1991, INDEC.

Cuadro 2

Evolución del Federalismo Fiscal en Argentina		
	Organización	Transf. Nacionales / Gasto Público Provincial
1853-1890	Principio de Separación de Fuentes	5% (1890)
1890-1935	La Nación recauda impuestos internos en todo el país	11,5% (1910)
1935-1946	Regímenes de coparticipación de impuestos internos y de impuestos de réditos, a las ventas y otros	29% (1939)
1947-1972	Consolidación del sistema de coparticipación federal	47% (1960)
1973-1980	Unificación de regímenes de coparticipación, Ley 20221	62% (1977)
1980-1988	Pre-coparticipación y vacío legislativo	72% (1983)
1988-1991	Nuevo régimen de coparticipación, Ley 23548	s/d
1992-2001	Nuevas pre-coparticipaciones	61% (1996)
2002-2008	Aparecen recursos no coparticipados distintos a la inflación y la deuda	58% (2006)
Fuente: FIEL (1993, Apéndice I), CEA (2000) para el año 1996 y Nadín Argañaraz (IARAF) para el año 2006.		

Cuadro 3

El Laberinto Fiscal



Aclaración: Hasta fines de 1998, el 21% del impuesto a los combustibles líquidos (con algunas excepciones) fue asignado al Sistema Nacional de Seguridad Social, y el resto en las proporciones mostradas. El cuadro es una reproducción de Schwartz y Liuksila (1997).

## II. El problema económico

A fines de la década de 1990, Argentina registraba el mayor grado de descentralización del gasto público en América Latina. El 50% del gasto consolidado era responsabilidad de provincias y municipios. Pero apenas el 20% de los recursos era recaudado por provincias y municipios. Esta brecha de financiamiento, que no ha variado mayormente en la década que corre y que se cubre mediante transferencias de la Nación, recibe el nombre de desbalance vertical. En presencia de desbalance vertical no se cumple el principio de correspondencia fiscal y puede esperarse un gasto público subnacional sobre-expandido.

El régimen de coparticipación federal de impuestos y los regímenes paralelos adolecen del problema clásico del fondo común, que es la falta de una restricción presupuestaria dura a nivel subnacional. El fondo común determina una tendencia hacia el incremento del gasto público y quizá otra hacia la reducción de la presión tributaria propia. Sobre la expansión del gasto, cabe referir su evolución histórica en las provincias pobres, las más beneficiadas por las transferencias nacionales: el gasto público per cápita en estas provincias aumentó de menos de 50% del gasto público per cápita en las provincias ricas en 1916 a casi 150% en 2006. En cuanto al impacto del fondo común sobre las recaudaciones propias, la evidencia empírica señala que a mayores transferencias nacionales, menores recaudaciones propias, y viceversa. La Rioja, Formosa y Catamarca reciben grandes transferencias nacionales y sus recursos propios representan apenas 6% ó 7% del gasto provincial; en las antípodas, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires reciben pequeñas transferencias y sus recursos propios llegan a 51% y 88% del gasto provincial, respectivamente. Además del incremento del gasto público provincial y del referido laberinto fiscal, el fondo común tiene otros efectos indeseados:

Reduce el cumplimiento impositivo. La evasión impositiva es elevada en Argentina. En el IVA llega a 45% de la base imponible potencial, mientras en países como Chile y Uruguay llega a 20% y a 30%, en cada caso. Desde luego, las causas de la evasión son variadas y complejas, pero el régimen de coparticipación no está exento de culpa. Por ejemplo, ¿qué incentivo tiene el gobernador de San Juan para colaborar con los inspectores de la AFIP en la detección de evasores, cuando por cada \$100 que se recauden gracias a la movilización de su policía y la clausura de negocios locales la provincia recibiría apenas \$1.9? (Esta es la cuenta que hace el gobernador: \$100 multiplicado por 0.57, que es la participación primaria de las provincias, multiplicado por 0.0338, que es la participación secundaria de San Juan, es igual a \$1.9.)

Crea presiones de salvataje financiero sobre la Nación. Cuando el gasto provincial se financia en tan alta proporción con recursos nacionales, la Nación sufre una consecuencia sutil y recurrente. Para las provincias el gobierno nacional se transforma en el responsable último de las caídas que experimentan las transferencias. Lo curioso es que históricamente la Nación ha asumido esta responsabilidad y ha convalidado los déficits provinciales. Esta tradición sesga las finanzas provinciales hacia la bancarrota.

Premia el lobby de los gobernadores. El fondo común en sí mismo constituye un poderoso incentivo para que los gobernadores inviertan mucho ingenio, tiempo y esfuerzo en Buenos Aires, en el intento de modificar las reglas de juego a su favor. Un ejemplo en este sentido son los regímenes de promoción industrial basados en exenciones del IVA y el impuesto a

las ganancias (ambos tributos están sujetos a coparticipación federal). De cada \$100 que le cuesta al país la exención de IVA o Ganancias que induce a una empresa a radicarse en la provincia promovida, una provincia como San Juan pierde \$1.9 y gana la radicación industrial, y con ella una variedad de beneficios sobre el empleo, la actividad económica y las rentas generales de la jurisdicción. El balance es definitivamente favorable a la provincia y el lobby en Buenos Aires, inevitable.

*La ilusión fiscal, el Leviatán y la expansión ineficiente del gasto provincial*

En un libro pionero dedicado al federalismo fiscal argentino, Porto (1990, 67-71) examinó el problema de asignación de recursos propio de un fondo común. Suponga que un votante-contribuyente deriva utilidad del consumo de un bien privado y de uno público, conforme a la siguiente función de utilidad:

$$1) U = U(y, x)$$

donde  $y$  representa la cantidad del bien privado que consume el votante-contribuyente y  $x$ , la del bien público, provisto por el gobierno. A su vez,

$$2) y = Y - t - \phi \cdot f$$

donde  $Y$  es el ingreso de la persona que vota y paga impuestos;  $t$  es la recaudación local per cápita;  $f$  es la recaudación per cápita que realiza la Nación en el territorio provincial para luego transferirla al gobierno de la provincia, y  $\phi$  es la fracción de  $f$  que la persona percibe haber pagado. Dicho así, cuesta suponer que el valor de  $\phi$  pueda no ser igual a 1. Pero rara vez un esquema de transferencias devolutivas resulta tan claro y simple. Es por esta razón que se apela al argumento de la ilusión fiscal. Con ilusión fiscal,  $\phi < 1$ . Si ahora suponemos que el gobierno local ofrece un solo bien, su restricción presupuestaria quedaría reducida a esta ecuación:

$$3) t + f = \frac{p \cdot x}{N}$$

El lado izquierdo de la ecuación simboliza los ingresos totales del gobierno local, o la suma de la recaudación local per cápita y las transferencias nacionales per cápita. El lado derecho simboliza el costo per cápita de provisión del bien público. Ingresos y gasto son iguales ya que suponemos un presupuesto equilibrado. Luego, la recaudación local cubre una parte del costo del bien público y las transferencias, el resto.

$$4) t = (1 - \alpha) \frac{p \cdot x}{N}$$

$$5) f = \alpha \frac{p \cdot x}{N}$$

El coeficiente  $\alpha$  informa la fracción del gasto local que se financia con transferencias de la Nación. Por tanto, la expresión  $(1 - \alpha)$  representa la fracción del gasto local financiada con recaudación local. Si ahora reemplazáramos las ecuaciones 4 y 5 en la ecuación 2 y ésta en la ecuación 1, la función de utilidad del votante-contribuyente local quedaría reformulada de esta manera:

$$6) U = U \left[ Y - (1 - \alpha) \frac{p \cdot x}{N} - \phi \cdot \alpha \frac{p \cdot x}{N}, x \right]$$

Esta reformulación de la función de utilidad incorpora la restricción presupuestaria. Bastará derivar la función de utilidad con respecto a  $x$ , igualar la ecuación resultante a cero y luego reordenarla para llegar a la condición de primer orden. Esta condición informa la cantidad óptima del bien público que debería producir el gobierno local.

$$7) MV_x = \frac{p}{N} + \alpha(\phi - 1) \frac{p}{N}$$

Para entender el mensaje de la ecuación 7 es necesario hacer supuestos sobre los valores de los coeficientes  $\alpha$  y  $\phi$ :

Si  $\alpha = 0$ , o sea, en ausencia de un fondo común, la cantidad del bien público que maximiza la utilidad del votante-contribuyente es aquella que iguala su valuación social a su costo relativo:

$$8) N \cdot MV_x = p$$

Un bien público es un bien de consumo conjunto. Por tanto, el costo relativo de producción de la cantidad óptima debe ser igual a la suma vertical de las valuaciones individuales.

Si  $0 < \alpha \leq 1$  y  $\phi = 1$ , o sea, en presencia de un fondo común y en ausencia de ilusión fiscal, la cantidad óptima del bien público es la misma que en el caso anterior.

Si  $0 < \alpha \leq 1$  y  $\phi = 0$ , o sea, en presencia de un fondo común y de máxima ilusión fiscal, la valuación social del bien público es menor que en los casos anteriores:

$$9) N \cdot MV_x < p$$

Luego, por la ley de la curva de demanda de pendiente negativa, la cantidad consumida del bien debe ser mayor. En otras palabras, la presencia de un fondo común y de ilusión fiscal implica sobre-expansión del gasto público local. El fondo común conduce al despilfarro de recursos ya que la valuación social del bien público (canal de irrigación, plaza pública, campaña de erradicación de una plaga) es inferior al valor de los recursos (personal, insumos) sacrificados en su producción.

Este resultado es válido aun para una distribución de fondos estrictamente devolutiva (cada provincia recibe de la Nación el total o una fracción uniforme de lo que la segunda

recauda en la primera). A mayor  $\alpha$ , mayor el gasto local y mayor el derroche de recursos. Con una distribución 'redistributiva' (las provincias pobres reciben una proporción mayor de la recaudación del gobierno nacional dentro de sus límites geográficos y las ricas, una menor), el gasto local aumenta relativamente más en las provincias pobres y menos en las ricas.

El fondo común puede sobre-expandir el gasto local por otras causas. Porto (op. cit., 74-76) examina una de ellas: evaluación con criterio político de los beneficios de un programa de gasto o un proyecto de inversión. En este caso, el gasto público provincial aumentaría más allá del óptimo aun con  $\phi=1$ . Otra posible causa es que el coeficiente de distribución de fondos no sea una magnitud fija sino variable, en virtud de los salvatajes de la Nación (redescuentos especiales para el banco provincial, absorción de deudas provinciales) y los aportes discrecionales del Tesoro con fines varios. En este caso, el gasto público provincial aumentaría más allá del óptimo en razón de una restricción presupuestaria blanda.

A esta altura de la discusión se impone definir el concepto de ilusión fiscal, identificar sus causas y medir su impacto. Según Oates (1991c, 431), la ilusión fiscal se refiere a una "percepción sistemáticamente errada de parámetros fiscales de importancia clave que puede distorsionar en forma significativa las elecciones fiscales del electorado". Hay varias causas posibles. Me concentraré en una: la complejidad de la estructura impositiva. Oates (ibíd., 435) cita una perceptiva reflexión de J. Buchanan que explica la cuestión con claridad: "En la medida en que la presión tributaria total sobre un individuo pueda fragmentarse de forma que enfrente numerosas cargas pequeñas en lugar de unas pocas grandes, pueden crearse efectos de ilusión." Oates agrega que "según esta hipótesis, mientras más complicado es el sistema tributario, más difícil es para el contribuyente determinar el 'precio impositivo' del bien público y más probable resulta que subestime la carga tributaria asociada al programa público; todo lo demás constante, a mayor complejidad del sistema tributario, mayor es el gasto público". A renglón seguido, Oates presenta evidencia econométrica de R. Wagner, sobre datos de 50 grandes ciudades de EEUU, que refuerza la conclusión anterior: a mayor visibilidad de los tributos, menor es el gasto público. El laberinto fiscal de la sección previa es una muestra de la complejidad del sistema tributario argentino.

Para Oates (1991c, 432) el efecto *fly paper* (cazamoscas) es una forma o una fuente de ilusión fiscal. Como su razonamiento no me resulta claro, prefiero considerarlo un efecto, en vez de una fuente, de la ilusión fiscal. El efecto cazamoscas (la plata se queda pegada donde primero toca) dice que el aumento del gasto público local resultante de un aumento de las transferencias de la Nación por \$1 es mayor que el aumento del gasto local resultante de un aumento del ingreso privado por \$1. En otras palabras, cuando el gobierno local debe recaudar por su cuenta el gasto local aumenta en menor proporción que cuando recibe una transferencia nacional. Oates (ibíd., 443) señala que este efecto aparece en forma regular en estudios sobre transferencias intergubernamentales. Según estudios econométricos, agrega que "los gobiernos locales gastan fracciones mucho más grandes (entre 40% y 50%) de las transferencias nacionales que del ingreso privado (aproximadamente un 10%). W. Niskanen (Musgrave y Buchanan 1999, 194-195), señala por su parte que, de acuerdo con las mejores estimaciones disponibles (que atribuye a la Universidad de Michigan), la diferencia es más grande: la propensión marginal a gastar del fisco local a partir de una transferencia nacional es 80%-90%, mientras que la propensión marginal a gastar a partir del ingreso privado es 10%. Dos recientes artículos sobre la experiencia argentina también concluyen que el fondo



común aumenta el gasto público provincial (Baldrich 2008 y Jones, Meloni y Tommasi op. cit.).

El modelo burocrático del sector público tiene por objeto interpretar el comportamiento del fisco. Está basado en tres supuestos: a) las preferencias de los funcionarios públicos no coinciden con las preferencias del público que vota y paga impuestos; b) la información se distribuye en forma asimétrica; los funcionarios conocen los beneficios y costos reales de los programas de gasto y engañan al público; c) no hay competencia política efectiva. Este último supuesto es de importancia crucial pues aun cuando los dos primeros se cumplieran, la efectiva competencia política eliminaría todo margen de despilfarro. Cualquier intento de ignorar el interés general con el objeto de satisfacer los intereses de los funcionarios, le dará al competidor político la oportunidad de ofrecer al electorado una alternativa más atractiva (Oates 1991a, 404-405). Una variante del modelo burocrático es el más reciente modelo del Leviatán (monstruo marino descrito en el libro de Job). Según esta variante, “el proceso político (...) no está efectivamente restringido por la competencia electoral” (Brennan y Buchanan 1980, 18). “Mientras la conducta de los políticos puede estar un poco restringida por la amenaza de derrota electoral, la de los burócratas no lo está. En rigor, por su misma naturaleza, los burócratas se comportan como oferentes monopólicos.” Ellos ofrecen a los políticos una clase específica de información y de servicios que es necesaria para diseñar e implementar políticas, en un contexto en el que no hay suministro competitivo de esa clase de servicio experto (ibíd., 29).

El modelo del Leviatán pronostica así, sin apelar a la ilusión fiscal, que el gasto público (tanto nacional como provincial) se maximizará y que los recursos se derrocharán. También pronostica que las transferencias de la Nación se gastarán en vez de usárselas para financiar una rebaja de la presión tributaria local. Aunque la historia fiscal de las provincias pobres de Argentina no parece corroborar el último pronóstico. Con datos de la década de 2000, Baldrich (op. cit.) concluye que la baja recaudación propia (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor) que se observa en las provincias pobres se debería a la proximidad de sus gobiernos a las elites locales y al escaso tamaño de los mercados provinciales. En otras palabras, si bien el gasto público per cápita en las provincias pobres es más elevado que su equivalente en las ricas, la recaudación propia per cápita en las primeras es menor que en las segundas.

### III. El problema político-institucional

Según el modelo neoclásico del sector público, el fondo común se crea con tres objetivos en mente: a) redistribuir con equidad el ingreso nacional entre las provincias; b) aprovechar economías de escala en la recaudación tributaria; c) internalizar derrames a otras provincias de los beneficios de un bien público producido en una provincia. Conforme a la experiencia argentina, el objetivo de más peso sería el primero. Musgrave afirma que “si la distribución del ingreso fuera vista en términos nacionales, como algo que involucra a toda la población del país, la política de redistribución para alcanzar el estado ideal debe quedar a cargo de la Nación” (Musgrave y Buchanan 1999, 160). Según esta línea de pensamiento, el gobierno nacional tendría que recaudar y transferir recursos a las provincias, girando un poco más a las pobres y un poco menos a las ricas.

Ahora bien, mientras el objetivo redistributivo es de naturaleza moral, los dos objetivos restantes tienen justificación estrictamente económica. En primer término, hay evidencia de que el costo de recolectar tributos del organismo recaudador nacional es menor que el costo

del organismo provincial medio. El costo de liquidación, fiscalización y percepción de ingresos de la AFIP era 1.7% de la recaudación total a fines de la década de 1990 (CEA 2000, 56), en tanto que el de una dirección provincial de rentas promedio ascendía al doble de ese porcentaje. Luego, esta observación llevaría a concentrar la recaudación en manos la Nación. En segundo término, la conveniencia de internalizar derrames entre provincias para que la cantidad ofrecida del bien público resulte óptima, haría aconsejable que la Nación se encargara de canalizar transferencias compensatorias desde las provincias que se benefician hacia las que costean su producción (universidades u hospitales de alta complejidad). Sin explicitarlo, el modelo neoclásico de federalismo fiscal supone que el gobierno nacional tiene como norte exclusivo satisfacer el interés general.

Hay una pregunta para la que dicho modelo no tiene respuesta: ¿por qué razón, a pesar de la cesión de potestades tributarias que demanda y de la dependencia financiera y política que origina, los gobernadores son reacios al abandono del fondo común? Para Porto (1990, xvi) resulta llamativa “la escasa atención que prestan los gobiernos provinciales a la descentralización tributaria, aun por parte de aquellos que pierden con la redistribución”. En presentaciones ante gobernadores de la propuesta de descentralización impositiva (CEA 2000), tuve la misma impresión que Porto. Con dos excepciones: el exgobernador de Salta, J. C. Romero, que mandó a redactar un proyecto de ley con una ambiciosa devolución de facultades tributarias, y el exintendente de San Miguel, partido de la provincia de Buenos Aires, A. Rico, que se convirtió en un tenaz defensor público de la iniciativa.

El modelo del Leviatán echa luz sobre este llamativo hecho y sobre otros interrogantes menores. Oates (1991a, 404) lo define con estas palabras: “Por medio de una analogía con la teoría tradicional del monopolio, (Brennan y Buchanan) imaginan al sector público como un único agente monolítico que trata de explotar de manera sistemática a sus ciudadanos, maximizando la recaudación de impuestos que extrae de la economía. Sujeto a normas constitucionales y de otro tipo que restringen su comportamiento, el Leviatán diseña sus políticas fiscales con un solo objetivo en mente: maximizar la recaudación.”

El modelo del Leviatán genera interesantes pronósticos. Por ejemplo:

a) Dentro de una estructura constitucional federal habrá constantes presiones de las provincias para lograr arreglos institucionales que moderen la competencia interprovincial. Un arreglo obvio será establecer un sistema tributario uniforme para todas las provincias. El cuerpo lógico para la administración del acuerdo será el gobierno nacional, quien, a cambio de una apropiada participación en el aumento de la recaudación, hará cumplir el acuerdo entre las provincias.

b) Después de que las provincias transfieran las potestades tributarias a la Nación, habrá una distribución proporcional (con criterio devolutivo) de la recaudación a las provincias en general y algunas transferencias especiales a provincias específicas.

c) Puesto que cualquier provincia podría violar el acuerdo de colusión con exenciones para atraer inversiones, alguna parte de la recaudación extra del cartel será compartida en proporción más bien igualitaria. De esta forma, las provincias pequeñas y pobres obtendrán mayores fondos per cápita que las provincias grandes y ricas. (Brennan y Buchanan 1980, 212-213.)

En dos palabras, el modelo del Leviatán aplicado al federalismo fiscal supone que la corporación política, compuesta fundamentalmente por los gobernadores, tiene incentivos claros para cartelizarse y suprimir la competencia impositiva. El propósito del monopolio es aumentar la recaudación y el gasto público y así maximizar el poder de los gobernadores. La Nación es la encargada de recaudar, repartir y hacer que se cumplan las reglas internas

del cartel. Las provincias ricas, de grandes bases imponibles, reciben alta coparticipación, y las provincias pobres, que tienen pequeñas bases imponibles, reciben baja coparticipación. A las provincias petroleras se les reconocen regalías. A las provincias poco importantes, se les conceden refuerzos especiales para evitar que rompan el cartel. Tenemos de esta manera una sugestiva teoría del régimen de coparticipación. Explica convincentemente la reticencia de los gobernadores a abandonarlo y algunas anomalías en la redistribución de fondos, y ofrece una interpretación realista del acuerdo político detrás del fondo común.

A modo de conclusión, Brennan y Buchanan formulan esta hipótesis: “manteniéndose todo lo demás constante, la intervención total en la economía debería ser menor mientras mayor sea la descentralización del gasto y la recaudación, más pequeñas las jurisdicciones, más homogéneas las preferencias residenciales y menores las rentas netas de localización” (ibíd., 216). Gran cantidad de investigaciones econométricas trataron de probar o refutar la hipótesis. Oates (1991b, 427 y 429) informa tentativamente que investigaciones como la de Zax y la de Eberts y Gronberg sugieren que la hipótesis se cumple. También informa que el estudio de Eberts y Gronberg demuestra que “el efecto de la fragmentación es más evidente a nivel local que a nivel estadual, un hallazgo que es consistente con la importancia de la movilidad como fuerza restrictiva del tamaño del gobierno”.

#### IV. Fraccionamiento del poder

Según los antifederalistas norteamericanos del último cuarto del siglo XVIII, y Brennan y Buchanan (1980), que retomaron la visión de los primeros, el propósito del federalismo es dividir el poder político y, por tanto, el poder impositivo. Pero la coparticipación de fondos federales hace lo contrario: concentra el poder político y el tributario en lugar de dividirlo. Elimina la competencia entre las provincias. Es indeseable. Conviene que cada jurisdicción asuma la responsabilidad de recaudar sus propios impuestos y no se involucre en acuerdos explícitos para uniformar alcúotas (ibíd., 214). Poniendo al margen el tema redistributivo, Brennan y Buchanan concluyen que la ganancia de eficiencia que se deriva de la más baja presión tributaria y de un gasto público mejor ajustado al interés general en virtud de la amenaza de la movilidad interprovincial (votación con los pies), más que compensaría la pérdida de eficiencia que se deriva de la descentralización de la recaudación y de una oferta provincial subóptima de bienes públicos.

Los antifederalistas escribieron en defensa de los derechos de los estados poco antes de la sanción de la Constitución norteamericana de 1787. Querían preservar la confederación de pequeñas repúblicas libres que funcionaba desde la independencia. Los guiaba la idea de que la república sólo es posible en un territorio pequeño. Conforme a Montesquieu, en *El Espíritu de las Leyes*, “Es natural que una república tenga solo un pequeño territorio, pues de otro modo no puede subsistir tanto tiempo. (...) En una gran república, el bien público es sacrificado bajo mil intereses, se somete a excepciones y depende de accidentes. En una república pequeña, los intereses públicos se perciben con más facilidad, se entienden mejor y están más al alcance de cualquier ciudadano; los abusos son menores y, por supuesto, están menos protegidos” (Benegas Lynch h. y Jackisch 2004, 143). En la vereda opuesta, los federalistas pretendían consolidar el poder de los trece estados existentes en una sola república de mayor magnitud (ibíd., 137). En sentido estricto, los antifederalistas eran más federales que los federalistas. Los pasajes que siguen, tomados de artículos escritos por dos autores antifederalistas, ilustran en forma sintética sus conceptos y temores.

Brutus, quizá el antifederalista más notorio, afirmaba que la definición y la ejecución de la política tributaria, según la Constitución federalista que se aprobaría finalmente, quedaba centralizada en el gobierno federal y con ella se centralizaba también la percepción de todos los recursos necesarios para cumplir las vastas funciones que le eran asignadas al gobierno central (ibíd., 140). Destacaba que “la autoridad para establecer y recaudar tributos es la más importante de cuantas facultades pueden conferirse: se relaciona prácticamente con todas las demás competencias o, al menos, con el paso del tiempo terminará arrastrando tras ella a todas las demás” (ibíd., 141). The Impartial Examiner, un autor menos conocido pero tan agudo como Brutus, era partidario de mantener el *sistema de requisiciones*, con algunas reformas al régimen de los “Artículos de la Confederación” al solo efecto de asegurar el dócil pago de las mismas. El congreso federal requeriría a las legislaturas estatales las sumas necesarias para solventar los gastos federales; luego, cada gobierno local tendría que recaudar en su jurisdicción, de la manera que estimara más conveniente, su porción de los gastos comunes (ibíd., 234). Otro antifederalista, Patrick Henry, exgobernador de Virginia, defendía el sistema de requisiciones porque lo consideraba más compatible con el espíritu confederal (ibíd., 237).

La Constitución de 1787 resultó más centralista de lo que deseaban los antifederalistas. Aunque reconoce la influencia antifederalista y echó las bases de una organización fiscal federal que es un punto de referencia en la actualidad (CEA 2000, 103). La Constitución argentina de 1853 tomó como modelo a la norteamericana de 1787, y por esta vía recogió la influencia del pensamiento antifederalista.

A continuación, consideraremos dos sistemas de organización fiscal compatibles con el fraccionamiento del poder impositivo nacional: el de requisiciones y el de separación de fuentes. El primero es un sistema inherente a una confederación de pequeñas repúblicas. Cada pequeña república provincial gira en forma periódica al gobierno nacional su pago de “expensas comunes”, y la Nación queda inhabilitada para recaudar tributos por su cuenta. Estos giros le permiten al gobierno nacional financiar el costo de los servicios públicos que la Constitución le ha asignado. El control del gasto público por parte de los contribuyentes es máximo. No es necesario fijarle límites constitucionales al gasto nacional. Este sistema, no obstante, cuenta con escasos antecedentes. Entre ellos, cabe mencionar la experiencia norteamericana durante la guerra de la independencia y dos experiencias contemporáneas: la interesante experiencia alemana (los Länders recaudan IVA e impuesto a las ganancias y giran parte al gobierno federal) y la sugestiva, aunque muy parcial, experiencia canadiense (la provincia de Quebec se reservó el derecho de recaudar IVA y coparticiparlo al gobierno federal) (CEA 2000, 110 y 106). En Argentina, entre 1820 y 1853, antes de la fundación del estado nacional, funcionó una muy rudimentaria confederación de repúblicas provinciales; aparte del gobernador, había en las provincias sala de representantes y tribunales de justicia en formación (Goldman 1998, 109). Las provincias tenían máxima autonomía fiscal aunque no giraban expensas comunes a la provincia de Buenos Aires, cuyo gobierno se encargaba de las relaciones exteriores y la defensa común (Schmit 1998, 144). El inconveniente del sistema de requisiciones, por cierto, estriba en que pone a las finanzas nacionales en manos de los gobiernos provinciales, algunos de los cuales, en determinadas situaciones, pueden volverse indóciles y jaquear la estabilidad del gobierno nacional.

El sistema de separación de fuentes rigió en nuestro país entre 1853 y 1935. Reservaba a la Nación la recaudación aduanera y la de los impuestos internos en la Ciudad de Buenos Aires y los territorios nacionales, y a las provincias, los impuestos directos y los internos en sus territorios. En la práctica, la separación de las funciones de gasto no fue taxativa o no se

respetó. Un ejemplo en este sentido es la educación primaria, que, debiendo ser provista por las provincias, fue provista en medida no menor por la Nación hasta que a fines del siglo XX las provincias asumieron plenamente la prestación del servicio. Este sistema exigiría, así, una reforma constitucional que limite las funciones del gobierno nacional y lo obligue a gastar su recaudación en la prestación de ellas y en nada más. Sin esta clase de restricción, el gobierno nacional seguiría comportándose como un Leviatán puesto que la movilidad de las familias y sus recursos (bases imponibles), de una provincia a otra, no representa para la Nación una amenaza.

Otra reforma constitucional que pondría freno al Leviatán consiste en restringir el poder recaudatorio nacional a bases imponibles estrechas. Si en lugar de la base del IVA, que es amplia y puede financiar un gasto elevado, la Nación se viera limitada a recaudar sobre la base imponible de los impuestos internos, que es estrecha, el gasto nacional aumentaría con menor facilidad.

La separación de fuentes acercaría la organización fiscal y política argentina a la de una confederación de pequeñas repúblicas. Desaparecería el financiamiento nacional del gasto provincial. Los legisladores que representan a las provincias en el Congreso defenderían las preocupaciones del electorado o el gobernador provincial en vez de las del presidente de la Nación, y se constituirían así en otro límite a la expansión del gasto nacional.

Tanto con el primer sistema como con el segundo, los gobernadores se verían forzados por la competencia impositiva interprovincial a ofrecer los bienes públicos que deseen sus votantes en las cantidades apropiadas, con la menor presión tributaria posible. Tal como lo pronostica la teoría de la competencia para los mercados convencionales: la mayor cantidad por el menor precio.

Estos sistemas no contemplan el funcionamiento paralelo de un esquema transferencias para la igualación de capacidades fiscales de provincias ricas y pobres. Por varias razones:

a) El vehículo más eficaz para redistribuir ingresos entre provincias es el fondo común, pero éste adolece de las fallas que hemos discutido extensamente.

b) Un esquema de transferencias horizontales de fondos, desde las provincias ricas a las pobres (CEA 2000, V), no es fácilmente sostenible en el tiempo. Por un lado, las provincias ricas podrían no cumplir sus compromisos en situaciones de emergencia. Por el otro, en un sistema descentralizado y no coercitivo, las provincias ricas podrían no ver con buenos ojos que sus votantes pobres subsidien a los votantes ricos de las provincias pobres.

c) La igualación de capacidades fiscales implica perpetuar groseras ineficiencias en las provincias subsidiadas. Por ejemplo, ñoquis que desbordan gobiernos locales y fábricas promovidas cuya rentabilidad proviene de exenciones tributarias.

d) Las transferencias crean situaciones de dependencia financiera y política. Por caso, la creación de dos tributos no coparticipados de alta recaudación (retenciones a la exportación e impuesto al cheque) en la década de 2000 hizo que la dependencia de las provincias del gobierno nacional adquiriera un carácter político todavía más evidente.

J. Buchanan lo dice descarnadamente: “que uno se decida o no por tener un sistema de transferencias de igualación depende de que quiera poner todo el peso del ajuste sobre la movilidad de los factores o que, de alguna forma, quiera neutralizar ese ajuste” (Musgrave y Buchanan 1999, 178). “Canadá ha tenido un sistema como aquél por largo tiempo, y los principales beneficiarios han sido las provincias marítimas. Las provincias marítimas han caído en un estado de dependencia con respecto al resto de Canadá. En cierto sentido, con el paso del tiempo, esta es una objeción importante a cualquier transferencia igualadora” (ibíd., 179).

El gran beneficiario de la redistribución de ingresos es el arco norte del país, desde San Juan hasta Corrientes. En el Norte vive la mitad de los pobres, y en el Gran Buenos Aires Oeste y Sur, la otra mitad, emigrada del Norte a partir de la década de 1930, período que coincide, quizá por una ironía de la historia, con el surgimiento y avasallante desarrollo del fondo común. En vez de subsidios de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, el Norte necesita eficiencia. La devolución del poder recaudatorio a las provincias va en esa dirección. También la propiedad privada del subsuelo; en provincias mineras puede ser decisiva, como la propiedad privada del suelo en la Pampa húmeda. También la política de cielos abiertos; el Norte está lejos de todo. También el libre comercio; las importaciones (camionetas) llegan demasiado caras y las exportaciones (vinos) salen demasiado baratas.

## V. Conclusiones

Como se supuso en CEA (2000), existen convincentes razones teóricas y bastante evidencia empírica, argentina e internacional, para afirmar que la política del fondo común conduce a un gasto público provincial sobre-expandido. Este ineficiente aumento del gasto se puede explicar tanto como una consecuencia del fenómeno de la ilusión fiscal como por el modelo del Leviatán.

Los gobernadores no tienen interés en que la Nación devuelva a las provincias el poder de recaudar. Además de una paradoja, es un hecho político comprobable. Una explicación realista puede ser que los gobernadores formaron un cartel con el propósito de maximizar la recaudación global y sus respectivos presupuestos, encargaron a la Nación que se ocupe de su administración y previeron subsidios a las provincias pobres para evitar que lo rompan.

Por razones de orden económico y político-institucional, en consecuencia, es deseable que la organización fiscal y política argentina se aproxime a la de una confederación de pequeñas repúblicas provinciales. Una alternativa es que las provincias concentren el poder recaudatorio y paguen 'expensas comunes' a la Nación, sin necesidad de establecer límites constitucionales al gasto nacional. Con este sistema, el control del gasto por parte de los contribuyentes provinciales sería máximo, aunque se correría el riesgo de la indocilidad de algunas provincias en situaciones de emergencia. Una segunda alternativa, que recupera la experiencia argentina de separación de fuentes de 1853-1935, consiste en que la Nación conserve poder recaudatorio sobre bases impositivas relativamente estrechas, para cubrir los gastos que le sean asignados en forma taxativa por una reforma constitucional.

No se considera la posibilidad de transferencias entre provincias ricas y pobres. Puesto que en un contexto de competencia impositiva interprovincial no resultarían políticamente sostenibles.

## Referencias Bibliográficas

Baldrich, J. (2008): “Taxing our neighbors? Why some subnational revenues are so small?” Documento de trabajo, Universidad de San Andrés, noviembre.

Benegas Lynch h., A. y C. Jackisch (2004): Límites al Poder. Los Papeles Antifederalistas. Fundación Friedrich A. von Hayek-Ediciones Lumiere.

Brennan, G. y J. Buchanan (1980): The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press.

CEA (2000): Propuesta de Federalismo Fiscal. Consejo Empresario Argentino.

FIEL (1993): Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Goldman, N. (1998): “Los orígenes del federalismo rioplatense (1820-1831).” N. Goldman (comp.): Nueva Historia Argentina. Revolución, República, Confederación (1806-1852). Editorial Sudamericana.

Jones, M., O. Meloni y M. Tommasi (2008): “Voters as fiscal liberals. Incentives and accountability in federal systems.” Seminario de Economía, UCEMA, diciembre.

Musgrave, R. y J. Buchanan (1999): Public Finance and Public Choice. The MIT Press.

Oates, W. (1991a): “The Public Sector in Economics: An Analytical Chameleon.” W. Oates (1991): Studies in Fiscal Federalism. Edward Elgar Publishing Limited.

Oates, W. (1991b): “Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections”. Oates, op. cit.

Oates, W. (1991c): “On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey.” Oates, op. cit.

Porto, A. (1990): Federalismo Fiscal: El caso argentino. Editorial Tesis.

Schmit, R. (1998): “El comercio y las finanzas públicas en los estados provinciales.” Goldman, op. cit.

Schwartz, G. y C. Liuksila (1997): “Argentina.” Teresa Ter-Minassian (ed.): Fiscal Federalism in Theory and Practice. FMI.