

## **CAPACIDAD, NECESIDAD, ESFUERZO FISCAL Y DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACIÓN<sup>1,2</sup>**

**ALBERTO PORTO<sup>3</sup>**

### **I. Introducción**

Las transferencias intergubernamentales ocupan hoy en día un lugar central en la política fiscal de la mayoría de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En la Argentina pasaron de ser un tema reservado a constitucionalistas, tributaristas y unos pocos economistas fiscales, a constituirse en un “best seller” de las propuestas de política económica. Hay fuertes razones para que esto ocurriera. En primer lugar, las transferencias son equivalentes a alrededor del 5% del PBI y financian casi el sesenta por ciento de los presupuestos provinciales consolidados –porcentaje que es notablemente superior en la mayoría de las provincias. En segundo lugar, luego de medio siglo de existencia (1935-1984), el régimen de transferencias argentino entró en una grave crisis que incluyó la sustitución de regímenes legales bien estructurados por Acuerdos Transitorios ad-hoc (1985-1987); por una Ley transitoria que debía regir por dos años y que lleva cumplidos dieciocho (Ley 23548/88); y por la firma de múltiples Pactos y Acuerdos que no se cumplieron, en los que se prometía la pronta sanción de un régimen definitivo de coparticipación de impuestos. Para completar el cuadro, la cláusula constitucional de 1994, que manda sancionar un nuevo régimen antes del 31-12-1996, permanece incumplida.

---

<sup>1</sup> Clasificación JEL: H7

Palabras claves: coparticipación, capacidad y necesidad fiscal, incentivos.

<sup>2</sup> En *Económica*, No 3, 1980, publicamos con H. Núñez Miñana un artículo en el que exponíamos algunas relaciones entre capacidad, necesidad y esfuerzos tributarios relativos y realizábamos la primera cuantificación para las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Ese mismo año, en la *Revista Informe*, No 58, cuantificamos, también por primera vez, esos conceptos para las provincias argentinas. En este trabajo se retoma aquella línea de investigación aplicada y se indaga sobre el método de cálculo de esos conceptos y sus efectos sobre los incentivos de los gobiernos sub-nacionales.

<sup>3</sup> Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas. Agradezco los valiosos comentarios de W. Cont, F. Haimovich, H. Piffano y D. Sainz de Aja a versiones preliminares de este trabajo. Los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

Ante este panorama no es de extrañar que aparecieran múltiples propuestas de reforma. En muchas de ellas se postula que la distribución secundaria – entre provincias- se base, al menos parcialmente, en indicadores de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal de las provincias. El objetivo de este trabajo es demostrar que tan importante como el fundamento de utilizar criterios de igualación fiscal (capacidad y necesidad) y de premios y castigos por el esfuerzo fiscal, es el método de cálculo que se proponga. En particular, se demuestra que en muchos casos las transferencias de igualación y por esfuerzo fiscal pueden ser manipulables por los gobiernos locales, creando incentivos perversos. El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección II se presenta el fundamento conceptual de las transferencias basadas en igualación y esfuerzo fiscales. En la sección III se pasa al problema más “secundario” del método de cálculo que, se sostiene en este trabajo, no es “tan secundario” ya que puede crear incentivos inadecuados. En la Sección IV se concluye.

## **II. Las transferencias de igualación y por esfuerzo fiscal. Esquema conceptual<sup>4</sup>**

Las transferencias de igualación y por esfuerzo fiscal se basan en un esquema conceptual en el que se considera, por un lado, el gasto per cápita que necesita la jurisdicción  $j$  ( $GC_j$ ) para brindar un nivel de servicios igual al del conjunto de jurisdicciones ( $GC_p$ ) –que se supone es un nivel standard para una cierta canasta de bienes. Por otro lado, se considera la diferencia de capacidad tributaria per cápita entre  $j$  ( $CTC_j$ ) y el promedio ( $CTC_p$ );  $CTC_j$  resulta de aplicar la alícuota promedio ( $tp$ ) a la base imponible en  $j$  ( $BC_j(t_j)$ ), donde  $t_j$  es la alícuota efectiva en  $j$ , que resulta de la alícuota legal y del esfuerzo recaudatorio).  $CTC_p = tp \cdot BC_p(tp)$ , donde  $BC_p$  es la base per cápita promedio. Finalmente se considera el esfuerzo tributario de la jurisdicción ( $ETR_j$ ), definido como la relación entre la recaudación efectiva ( $R_j = t_j \cdot BC_j(t_j)$ ) y la potencial  $CTC_j = tp \cdot BC_j(t_j)$ . Se supone que a nivel del conjunto de jurisdicciones la recaudación efectiva ( $R_p$ ) es igual a la capacidad potencial ( $CTC_p$ ), o sea,  $ETR_p = 1$ . La relación entre estos conceptos y las transferencias per cápita (positivas o negativas) viene dada por

---

<sup>4</sup> Para detalles ver Núñez Miñana y Porto (1980 a, 1980 b). Para el fundamento teórico y críticas al enfoque de igualación fiscal ver, entre otros, Anderson (1994), Bird (1995, 2002), LeGrand (1975), Oakland (1983, 1994) y Oates (1977 a, 1977 b, 1999).

$$TC_j - TC_p = (GC_j - GC_p) - (CTC_j - CTC_p) + f(ETR_j - ETR_p) \quad (1)$$

donde  $f$  es una función creciente ( $f' > 0$ ) de premios y castigos por el esfuerzo tributario relativo de la jurisdicción  $j$ . La expresión (1) indica que la transferencia per capita a la jurisdicción  $j$  ( $TC_j$ ) será tanto mayor que la transferencia promedio ( $TC_p$ ), cuanto mayor la necesidad fiscal relativa ( $GC_j - GC_p$ ), cuanto menor la capacidad fiscal relativa ( $CTC_j - CTC_p$ ) y cuanto mayor el esfuerzo tributario relativo ( $ETR_j - ETR_p$ ).

El fundamento para las transferencias de igualación se encuentra en los textos constitucionales y legales. Por ejemplo, la Constitución Nacional de 1994 dispone que “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas,.....será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (Art. 75 inc. 2). En la Ley 20221/73, que rigió en la Argentina entre 1973 y 1984, se consagra como uno de los objetivos el “...reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes”. Y se agrega al fundamentar los prorrateadores: “La distribución por población se fundamenta en la estricta relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo... se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de provincias de baja densidad de población con respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos...” (Mensaje de Elevación de la Ley 20221/73).

Supóngase que no hay diferencias de necesidad fiscal entre las jurisdicciones de modo que  $GC_j = GC_p$  para todas las  $j$ , que significa que para brindar una canasta de bienes definida por el gobierno nacional, el gasto per cápita necesario es igual para todos los gobiernos locales. En este caso la expresión (1) se transforma en

$$TC_j - TC_p = - (CTC_j - CTC_p) + f(ETR_j - ETR_p) \quad (2)$$

Si adicionalmente se supone que todas las jurisdicciones realizan un esfuerzo tributario igual al promedio será  $ETR_j = 1$  y la expresión (2) se transforma en

$$TC_j - TC_p = -(CTC_j - CTC_p) \quad (3)$$

y la jurisdicción  $j$  recibe una transferencia positiva (negativa) si su capacidad tributaria es inferior (superior) al promedio.

### III. El método de cálculo y los incentivos.

#### III.1. Capacidad y esfuerzos tributarios.<sup>5</sup>

El mecanismo de igualar capacidades tributarias puede originar incentivos inadecuados o no, dependiendo del método de cálculo que se utilice. Si la  $CTC_j$  se calcula en base a datos externos, que no dependen de la conducta (política fiscal) de la jurisdicción, entonces los gobiernos locales no podrán alterar el monto de la transferencia. Esto ocurrirá si el cálculo se basa en datos censales, tal como era el caso en la Ley 20221. Pero si la jurisdicción puede manipular la  $CTC_j$  lo hará, ya que tiene incentivos para subestimarla. Si  $CTC_j$  se calcula en base a la información que brinda cada  $j$ , por cada peso que oculte de capacidad, obtendrá un peso más de transferencia. Si la información que se utiliza es externa a la jurisdicción, pero ésta puede alterar el tamaño de la base imponible con su política fiscal, actuará de modo de maximizar la transferencia.

En las expresiones (1) a (3)  $CTC_j$  es función de las alícuotas en  $j$  ( $t_j$ ) y en el resto de jurisdicciones ( $tr$ ). La  $CTC_p$  también depende de  $t_j$  y  $tr$ . Se supone que el resto de jurisdicciones mantienen las  $tr$  constantes y que la jurisdicción  $j$  es lo suficientemente pequeña como para que los cambios en  $t_j$  no cambien significativamente a  $tp$  y a  $CTC_p$ . La expresión (3) se reescribe como

$$TC_j(t_j) - TC_p = -(CTC_j(t_j) - CTC_p) \quad (4)$$

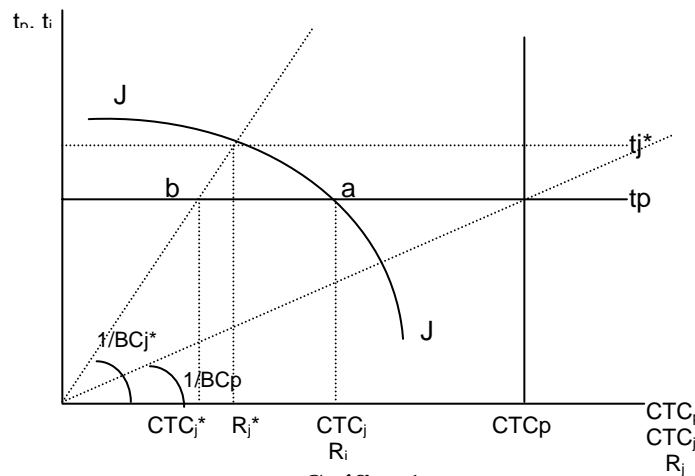
con  $dCTC_j/dt_j < 0$ , o sea, si  $t_j$  aumenta con  $tr$  constante, la capacidad tributaria (base imponible) en  $j$  disminuye<sup>6</sup>. Derivando (4) con respecto a  $t_j$  es

<sup>5</sup> Ver Bird y Smart (2002).

<sup>6</sup> En este trabajo se supone que  $dB_j/dt_j < 0$ . Si la base imponible son bienes, el signo se verifica si los efectos ingreso trabajan en el mismo sentido que los efectos sustitución (bienes normales o superiores); en el caso de bienes inferiores se requiere que predomine el efecto sustitución. Si se

$$dTC_j/dt_j = -dCTC_j/dt_j > 0 \quad (5)$$

y modificando (aumentando) su alícuota, la jurisdicción  $j$  logra aumentar la transferencia<sup>7</sup>. El argumento se presenta en el gráfico 1. Se supone que el gobierno receptor de la transferencia se sitúa en el tramo con pendiente negativa de la curva de Laffer ya que si hay dos niveles de alícuotas que permiten obtener la misma recaudación propia, seleccionará la más alta, que corresponde a la base imponible (capacidad tributaria standard) más baja; de esa forma maximizará la transferencia de igualación de la capacidad tributaria<sup>8</sup>.



**Gráfico 1**

Dada la alícuota promedio ( $t_p$ ) y la base imponible per cápita promedio (BC<sub>p</sub>), resulta la CTC<sub>p</sub>. Las jurisdicciones “ricas” (“pobres”) tendrán una

---

trata de factores el supuesto es más fuerte ya que, en el caso normal, el efecto ingreso trabaja en sentido opuesto al efecto sustitución.

<sup>7</sup> En la literatura sobre indicadores de desempeño (“performance measures”) en el sector público se reconoce que pueden generar “dysfunctional side-effects” como los ilustrados en el texto. Ver, entre otros, Burgess y Ratto (2003), Dixit (2002) y Propper y Wilson (2003).

<sup>8</sup> La relación positiva entre la alícuota y la transferencia permite explicar porqué el gobierno se puede ubicar en el tramo con pendiente negativa de la curva de Laffer. Ver Apéndice.

capacidad tributaria potencial mayor (menor), medida sobre la línea  $t_p$ , debido a las diferencias de bases imponibles. Para la jurisdicción con capacidad tributaria potencial igual al promedio la transferencia es igual a cero. JJ expresa, para la jurisdicción  $j$ , la relación alícuota ( $t_j$ )-base imponible ( $BC_j$ )-recaudación efectiva ( $R_j$ ). Si  $j$  elige la alícuota promedio, el punto relevante es  $a$  y la transferencia per capita es igual a  $-(CTC_j - CTC_p)$ . Supóngase ahora que  $j$  elige una alícuota mayor, p.ej.  $t_j^*$ . Como en el caso normal (impuestos sobre bienes) la base imponible responde negativamente a la alícuota, la capacidad tributaria con  $t_j^*$  es  $CTC_j^*$ , que resulta de aplicar la alícuota promedio a la nueva base imponible –punto  $b$  del gráfico. La jurisdicción  $j$ , modificando su política fiscal, logra aumentar la transferencia a  $-(CTC_j^* - CTC_p)^9$ . Por otro lado, como se expresó más arriba, si el cálculo de la transferencia depende de información que suministra la jurisdicción, tendrá incentivos para ocultar base imponible y mostrar una capacidad tributaria inferior a la real.

Si además de compensar las diferencias de bases tributarias, el régimen se diseña para “premiar” el esfuerzo fiscal, aparece otro incentivo inadecuado para  $j$ . El esfuerzo fiscal se define como la relación entre la recaudación efectiva ( $R_j$ ) y la capacidad tributaria ( $CTC_j$ ). En el punto  $a$  coinciden, ya que la jurisdicción  $j$  aplica la alícuota promedio. Si  $j$  aumenta su alícuota a  $t_j^*$  la recaudación efectiva será  $R_j^*$ , pero la recaudación standard es  $CTC_j^*$ ;  $j$  realiza un esfuerzo superior al promedio y obtiene por esa razón una transferencia adicional. Obsérvese que la política de premiar el esfuerzo tributario de  $j$  lleva a un crecimiento del gasto público local, financiado con recaudación propia y con aumento de las transferencias<sup>10</sup>. Es dudoso que este sea el efecto buscado en las propuestas.<sup>11</sup> La jurisdicción  $j$ , representada para ilustrar el argumento,

---

<sup>9</sup> Es interesante notar que todas las jurisdicciones tendrán el mismo incentivo y de esa forma, cuando todas aumentan  $t_j$ , también aumentará  $t_p$  y disminuirá  $CTC_p$ , anulándose total o parcialmente la ganancia de cada una. Si el proceso dinámico continúa todas finalizarán con las alícuotas máximas que se determinan más adelante en el texto. En este caso el gobierno central debería financiar mayoritariamente a los gobiernos locales en base a la necesidad fiscal. El gobierno central puede actuar para poner un límite al proceso dinámico de aumento de alícuotas a través de la fijación de alícuotas máximas.

<sup>10</sup> En los trabajos de 1980 se sostenía que el indicador de esfuerzo tributario era cuestionable también por la posibilidad de castigar o premiar a un gobierno por errores o aciertos de una administración anterior. Se lo consideraba más útil para aportes de tipo discrecional.

<sup>11</sup> El incentivo para aumentar la alícuota se mantiene si inicialmente es  $t_j < t_p$ . Con el aumento de alícuota logra, por un lado, incrementar la transferencia de igualación y, por otro lado, transformar el “castigo” por esfuerzo tributario menor al promedio en “premio”, una vez que  $t_j >$

es una jurisdicción “pobre” ya que aplicando la alícuota promedio, la recaudación potencial es inferior a la promedio. Los incentivos operan en la misma forma si se trata de una jurisdicción “rica”<sup>12</sup>.

El gráfico 1 representa una situación en la que al aumentar la alícuota disminuyen la recaudación potencial y la efectiva, dado que se reduce la base imponible, pero los ingresos totales del gobierno aumentan. Este aumento se debe a que la disminución de la recaudación efectiva es menor que el aumento de la transferencia, debido a la disminución de la recaudación potencial<sup>13</sup>.

Dependiendo de la relación entre  $t_j$  y  $t_p$  y de la elasticidad-alícuota de la base imponible ( $E_{b,t_j}$ , definida positiva), puede ocurrir que ante un aumento en  $t_j$  los ingresos totales del gobierno local ( $I_j$ ) disminuyan. Esto ocurrirá cuando el aumento de la transferencia ( $TC_j$ ) sea menor que la disminución de la recaudación propia ( $R_j$ ). Siendo

$$I_j = R_j + TC_j \quad (6)$$

derivando con respecto a  $t_j$  resulta

$$dI_j/dt_j = BC_j - BC_j \cdot E_{b,t_j} \cdot (1 - t_p/t_j) \quad (7)$$

expresión que es negativa solo si  $t_j > t_p$  y  $E_{b,t_j}$  es mayor que  $t_j/(t_j - t_p)$ . Si  $t_j \leq t_p$ , el incremento de  $t_j$  siempre aumenta  $I_j$ . Se puede considerar entonces que hay un límite para el aumento de la alícuota en  $j$ ; la alícuota máxima viene dada por  $t_j = t_p \cdot E_{b,t_j} / (E_{b,t_j} - 1)$ <sup>14</sup>.

Las propuestas de igualación fiscal se han formulado suponiendo que la elasticidad de la base imponible a la alícuota es cero. Si ese fuera el caso la

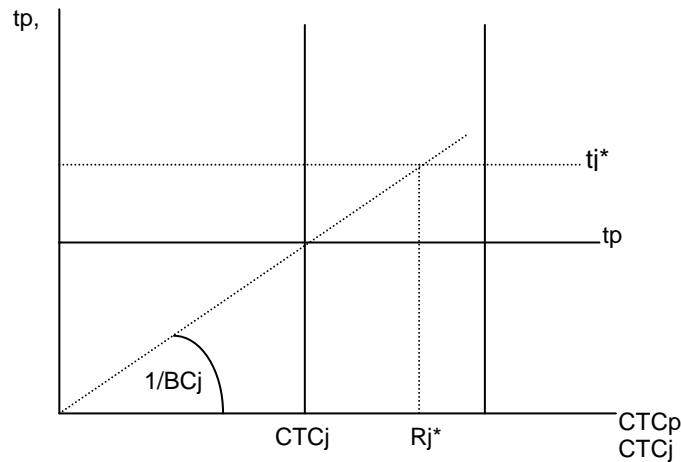
$t_p$ . La resistencia a aumentar la alícuota puede ser manejada por el gobierno local a través de algún mecanismo de devolución, vía el gasto público.

<sup>12</sup> También operan del mismo modo los incentivos si la relación alícuota-base es tal que la recaudación aumenta cuando  $t_j$  aumenta y, nuevamente tanto para las jurisdicciones ricas como para las pobres. Como se expresó en el texto, en este caso se estaría en el segmento con pendiente positiva de la curva de Laffer. En el texto se trabaja en el segmento negativo por ser el preferido en este modelo dado que, para un mismo nivel de recaudación se elige la alícuota más alta, que significa base tributaria menor y mayor transferencia de igualación de la capacidad tributaria. Ver Apéndice.

<sup>13</sup> Para una jurisdicción “rica” al aumentar la alícuota disminuye la recaudación efectiva y también el aporte a otras jurisdicciones. La condición para que el ingreso total aumente es similar al caso de la jurisdicción “pobre”.

<sup>14</sup> Ver nota de pie 6.

propiedad de transferencia no manipulable por el gobierno receptor se verifica para la capacidad tributaria, pero no para el esfuerzo tributario.



**Gráfico 2**

En el gráfico 2 se supone que para el cálculo de las transferencias de igualación se definen las bases tributarias ( $BC_{jcensal}$ ) en función de datos censales, no manipulables por los gobiernos locales. Dada  $tp$  quedan definidas las  $CTC_{jcensal}$  y las transferencias

$-(CTC_{jcensal} - CTC_p)$ . Si  $j$  modifica la alícuota a  $t_j^*$ , como  $BC_{jcensal}$  no se modifica, tampoco lo hacen la capacidad tributaria y la transferencia. Pero dependiendo de la forma de la curva  $JJ$  de la jurisdicción  $j$ , la recaudación puede aumentar y la jurisdicción  $j$  recibir un “premio” por su esfuerzo fiscal. Esto ocurrirá, p. ej. aumentando la alícuota si la función  $JJ$  tiene pendiente positiva, ya sea porque la base permanece fija –como en el gráfico 2– o porque la elasticidad recaudación-alícuota es positiva. Si  $JJ$  tiene pendiente negativa la alícuota debería disminuir para lograr una mayor recaudación. El premio por mayor “esfuerzo fiscal” llevará a un crecimiento del gasto público ya que aumentan la recaudación propia y la transferencia.



### III.2. Necesidad Fiscal

Algo similar ocurre con el cálculo de la necesidad fiscal. El output demandado por los ciudadanos (“C” output) depende del output directo (“D” output) provisto por los gobiernos locales y del medio ambiente (“E”) de la comunidad (Bradford, Malt y Oates, 1969); o sea  $C = C(D(I), E)$ , donde I son los insumos que utiliza el gobierno para producir D. En los servicios de seguridad interna, I puede ser un vector de agentes de policía, patrullas, armas y equipos y D un vector que representa el número de calles patrulladas, el número de puestos de vigilancia pública, el número de intersecciones de calles con control de tránsito, etc. El vector D, sin embargo, no es el que más interesa a los ciudadanos; la demanda es por el bien “grado de seguridad” frente a la actividad criminal, por el grado de fluidez y rapidez del tránsito, etc. y esas variables dependen sólo en parte de D. En la producción del bien demandado por los ciudadanos entran como argumentos los insumos directos (D) y ciertas variables que reflejan el medio ambiente de la comunidad (E); en el ejemplo mencionado, la propensión a cometer delitos y los hábitos de conducir de los habitantes. En forma similar, en el servicio de educación I es el vector de maestros, personal directivo, edificios escolares y equipos; D es el vector de servicios educativos directos (horas de clase por día, días de clase por año escolar, etc). El producto demandado por los ciudadanos no es D sino C, que es la adquisición de conocimientos (aprender a leer, escribir, razonar) y la calidad de los conocimientos (p.ej. aprobar las evaluaciones de calidad educativa). La variable E representa el medio ambiente en el que se provee el servicio educativo directo D; comprende aspectos tales como las condiciones familiares de los alumnos, las características socio-económicas de la zona en la que está ubicada la escuela, el grado de nutrición y las condiciones de salud física y mental de los niños.

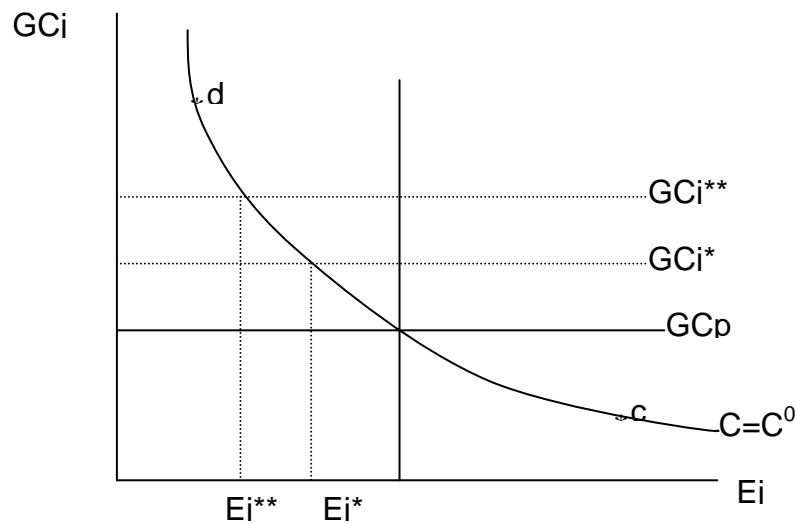
En el gráfico 3 se representa la isocuanta del nivel  $C_0$  del “C” output en el plano gasto per cápita (GC)-medio ambiente de la comunidad ( E )<sup>15</sup>. Si el medio ambiente es muy favorable (p.ej. en c), se requerirá menor gasto per capita (menor cantidad de “I” y de “D” output) para lograr  $C_0$ , comparado con una jurisdicción en la que el medio ambiente es muy desfavorable (p.ej. en

---

<sup>15</sup> Para simplificar se supone que la función  $D(I)$  es de rendimientos constantes a escala y que el precio de los insumos I permanece constante.

d)16. Una jurisdicción con  $E_j^*$  necesitará  $GC_j^*$  para obtener  $C_0$ ; esto demandará una transferencia igual a  $(GC_j^* - GC_p)$ . Si el gobierno local puede manipular los datos con los que se calcula el medio ambiente, tratará de demostrar que su situación es más desfavorable (p.ej.  $E_j^{**}$  versus  $E_j^*$ ) para lograr un aumento de la transferencia igual a  $(GC_j^{**} - GC_j^*)$ . Nuevamente, para evitar estos comportamientos, conviene calcular  $E_j$  en base a datos exógenos, no manipulables por los gobiernos locales –p.ej. datos censales de dispersión demográfica, estructura por edades de la población, número de personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas, etc.

Gráfico 3



<sup>16</sup> Obsérvese que la posibilidad de sustituir con “D” output el ambiente desfavorable es cada vez más difícil, acercándose a cero a partir de un cierto punto (como  $\underline{d}$ ). La elasticidad de sustitución disminuye a lo largo de la isocuanta para movimientos de  $\underline{c}$  a  $\underline{d}$ .

#### **IV. Conclusiones**

En este trabajo se demuestra que al diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales que contemple las diferencias de capacidad y necesidad fiscal –tal como es la tradición fiscal Argentina y como lo manda la Constitución de 1994- es importante que no se creen incentivos perversos para los gobiernos locales. Las propuestas que se han formulado suponen, en muchos casos, que las elasticidades alícuotas de las bases imponibles son cero de modo que el gobierno local no puede modificar su capacidad tributaria standard. En el caso general, cuando esas elasticidades no son cero, las jurisdicciones tendrán incentivos para modificar las alícuotas para obtener mayores transferencias. También tendrán incentivos para ocultar base imponible. La forma de evitar esa manipulación por los gobiernos locales es realizando los cálculos de capacidad fiscal en base a datos exógenos, tal como se hacía en la Ley 20221. Algo similar ocurre con el cálculo de la necesidad fiscal.

Un repaso por los prorrateadores utilizados para las distribuciones primaria y secundaria a lo largo del tiempo revela la importancia del problema de la posibilidad de manipulación de los indicadores y la tendencia a lo largo del tiempo a eliminar esa posibilidad, vía el uso de datos censales, que culmina con la Ley 20221. A modo de ejemplo. En las primeras leyes de distribución de los impuestos a los Réditos y a las Ventas se establecía que un porcentaje se distribuiría entre las Provincias de acuerdo con la recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción provincial. Por las dificultades y conflictos alrededor de este indicador se lo eliminó en la Ley 14788/58. En la Ley 14390/54 de distribución de la recaudación de los impuestos internos se introdujo como prorrateador la producción en la jurisdicción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas utilizadas en su elaboración. Por la complejidad del cálculo y por los conflictos asociados fue eliminado al caducar la Ley. Al crearse el impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1975 en sustitución del impuesto nacional a las Ventas y de los impuestos provinciales a las Actividades Lucrativas, se estableció un mecanismo especial de distribución de la recaudación. El porcentaje que representaba Ventas en el total de Ventas más Actividades Lucrativas se distribuía según los coeficientes de la Ley 20221; el resto se distribuía entre las Provincias en función de lo recaudado por Actividades Lucrativas. La manipulación de los datos implicó

importantes cambios en las distribuciones primaria (con pérdida para la Nación) y en la secundaria. Al cumplir un año se derogó este mecanismo de distribución.

Si en el diseño del sistema de transferencias se agregan “premios y castigos” por el esfuerzo fiscal, nuevamente el gobierno local puede obtener mayores transferencias modificando su alícuota, cualquiera sea la elasticidad-alícuotas de las bases imponibles. En este caso el premio al esfuerzo tributario lleva a un incremento del gasto público de las jurisdicciones, que no es un efecto buscado.

El ejercicio presentado ilustra sobre la necesidad de contemplar adecuadamente los incentivos que generan diseños inadecuados de las políticas públicas. Este es un campo en el que se debería avanzar para lograr un funcionamiento más eficiente del sector público. El problema de los incentivos no se limita al régimen de coparticipación de impuestos sino que comprende un gran número de regulaciones de la actividad pública –entre otros, los regímenes salariales y las regulaciones de las actividades en las que el sector privado provee bienes con subsidio.

**APENDICE.*****Equilibrio del gobierno sub-nacional en el intervalo con pendiente negativa de la curva de Laffer.***

Como la alícuota y la recaudación son un “mal” y un “bien”, respectivamente, la curva de indiferencia del político tiene pendiente positiva. De esa forma, en el caso usual, la tangencia no se encontrará en el intervalo con pendiente negativa de la curva de Laffer de largo plazo<sup>17</sup> (Cullis y Jones, 1987). Pero la alícuota puede transformarse en un “bien” si tiene el efecto de aumentar la transferencia y ese aumento tiene un impacto mayor sobre la utilidad del político que el que resulta del sólo incremento de la alícuota –que es negativo por disminución de la popularidad e impacto negativo sobre la opinión pública.

Supóngase que la utilidad del político depende de la alícuota y de la recaudación. La ecuación de la curva de indiferencia del nivel de utilidad  $U_0$  es

$$U_0 = U(t, R)$$

con  $U_t < 0$  y  $U_r > 0$ . La pendiente de la curva de indiferencia es

$$dt/dR = - U_r/U_t > 0$$

Si al aumentar  $t$  aumenta la transferencia ( $dTC/dt > 0$ ), la pendiente de la curva de indiferencia es

$$dt/dR = - U_r / (U_t + (dU/dTC).(dTC/dt))$$

y puede transformarse en negativa ( $t$  y  $R$  son bienes).

---

<sup>17</sup> Buchanan y Lee (1982) distinguen entre curvas de Laffer a corto y a largo plazo. Con este enfoque un político puede maximizar ingresos en el intervalo con pendiente positiva de la curva de corto plazo, que corresponde al intervalo con pendiente negativa de la curva de largo plazo.

**Referencias**

- Anderson, J.E. (1994): *Fiscal Equalization for State and Local Finance*, Praeger.
- Argañaraz, N. (2003): “La coparticipación, bajo la lupa”, Diario La Nación.
- Bird, R.M. (1995): “Fiscal Federalism and Federal Finance”, 28as Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bird, R.M. y M. Smart (2002): “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries”, *World Development*, No 6.
- Bradford, D.F., H.A.Malt y W.E.Oates (1969): “The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections”, *National Tax Journal*, June.
- Buchanan, J.M. y D.R.Lee (1982): “Politics, Time and the Laffer Curve”, *Journal of Political Economy*, August.
- Burgess, S. y M. Ratto (2003): “The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence”, *Oxford Review of Economic Policy*, No.2
- Cullis, J.G. y P.R. Jones (1987): *Microeconomics & The Public Economics*, Basil Blackwell.
- Dixit, A (2002): “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, *The Journal of Human Resources*, Autum.
- Gobierno Nacional (2003): “Lineamientos para una Reforma de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, Bs.As.
- LeGrand, J. (1975): “Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities”, *Economic Journal*, September.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1980 a): “Capacidad y Esfuerzos Tributarios Relativos”, *Económica*, La Plata, No 3.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1980 b): “Capacidad Tributaria Relativa”, *Informe*, Universidad Argentina de la Empresa, No 58.
- Oakland, W.H. (1983): “Income Redistribution in a Federal System”, en G.R.Zodrow (ed): *Local Provision of Local Public Goods*, Academic Press.
- Oakland, W.H. (1994): “Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities”, en J.E.Anderson (1994).

Oates, W.E. (1977a): *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Oates, W.E. (1977 b): “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism”, en W:E:Oates (ed): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books.

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

Piffano, H. (1998): “La Coparticipación de Impuestos y los Criterios de Reparto”, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento de Trabajo No 5, Bs As.

Propper, C. y D. Wilson (2003): “The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector”, *Oxford Review of Economic Policy*, No 2.

Zapata, J.A. (2003): “Propuesta de Distribución de la Recaudación Fiscal Nacional”, Seminario ASAP, Buenos Aires.

**CAPACIDAD, NECESIDAD, ESFUERZO FISCAL Y DISTRIBUCIÓN  
SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACIÓN****ALBERTO PORTO****RESUMEN**

Clasificación JEL: H7

En este trabajo se demuestra que al diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales que contemple las diferencias de capacidad y necesidad fiscal es importante que no se creen incentivos perversos para los gobiernos locales. Las propuestas que se han formulado para la Argentina suponen, en muchos casos, que las elasticidades-alícuotas de las bases imponibles son cero de modo que el gobierno sub-nacional no puede modificar su capacidad tributaria estándar. El caso general, cuando esas elasticidades no son cero, las jurisdicciones tendrán incentivos para modificar las alícuotas para obtener mayores transferencias. También tendrán incentivos para ocultar base imponible. La forma de evitar esa manipulación por los gobiernos locales es realizando los cálculos de capacidad fiscal en base a datos exógenos. Algo similar ocurre con el cálculo de la necesidad fiscal.

Palabras claves: coparticipación, capacidad y necesidad fiscal, incentivos.

**SUMMARY**

JEL Classification: H7

In this paper it is shown that in the design of a system of intergovernmental transfers based on fiscal capacities and fiscal needs it is important not to create perverse incentives for the sub-national governments. Several proposals for Argentina assume that the tax-rate elasticities of the tax bases are zero and, in this way, the sub-national governments cannot modify their standard fiscal capacity. In general terms, when these elasticities are different from zero, the jurisdictions will have incentives to manipulate tax rates to obtain higher transfers. They will also have incentives to hide tax bases. To avoid these manipulations fiscal capacities and fiscal needs must be estimated using exogenous data for these governments.

Keywords: revenue sharing, fiscal capacity and necessity, incentives.