

**4TO. SEMINARIO INTERNACIONAL
FEDERALISMO FISCAL Y ECONOMIAS REGIONALES**

**COMENTARIOS PREVIOS DE HORACIO L. P. PIFFANO A LA
CONFERENCIA DE J. SUAREZ PANDIELLO SOBRE
“FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA”**

El tema del Federalismo Fiscal y, en especial, los aspectos regionales y de distribución del ingreso, constituyen el núcleo central de los trabajos que vamos a analizar en esta nueva versión del Seminario Internacional que organiza el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Al respecto permítaseme recordar que en los últimos tiempos, junto con la creación y desarrollo de regiones supranacionales, ha surgido como tema de discusión, en distintos ámbitos económicos y políticos, la posible creación de regiones socioeconómicas a partir de la unión de distintas provincias dentro de una misma nación¹, que se sustentan en la idea de alcanzar un “equilibrio” entre regiones. Así, respetando el criterio de vecindad geográfica, se han hecho cálculos sobre la base del equilibrio en la coparticipación federal de impuestos por habitante, en el producto bruto regional, en la población, en la dotación de recursos naturales, tamaño del sector público, etc.

Más aún, algunos observadores han propuesto una política activa desde el gobierno nacional para atenuar los problemas de empleo, nivel de actividad y serias falencias en las prestaciones sociales. Incluso se ha llegado a hablar de la inviabilidad de algunas provincias si no contaban con un subsidio especial. Sin embargo, esta no es una problemática circunscripta a las fronteras nacionales de nuestro país.

La consideración de estructuras diferenciales a escala regional dentro de una misma economía nacional, sigue vigente en muchos países a la luz de lo observado internacionalmente. En Alemania, el sudoeste muy desarrollado de la región de Renania-Westfalia contrasta con el menor nivel de desarrollo de Pomerania, donde se concentra el mayor número de conflictos racistas. En España, el desarrollo del norte (Galicia, la Vascongada y Cataluña) contrasta

¹ La reforma de nuestra Constitución en 1994 contempló este tipo de arreglo interjurisdiccional (art. 124)

con el subdesarrollo del sur: Andalucía y Extremadura. En Italia, el norte industrializado pretende independizarse del sur.

En América Latina se repiten en forma muy similar estos esquemas de desarrollo diferencial: un Brasil desarrollado en la costa, con un Brasil primitivo en el interior Amazónico; el Perú moderno de Lima y el Callao, frente al Perú incaico-colonial de la sierra y el oriente; en Bolivia el modernismo de La Paz y Santa Cruz de la Sierra en contraste con el atraso del altiplano; en Uruguay el desarrollado corredor Montevideo-Punta del Este, con una economía tradicional en el resto del país; y estos esquemas se repiten en el resto de los países latinoamericanos.

Para Argentina, la situación no es muy diferente. La polarización de niveles de ingreso, calidad de vida y disponibilidad de infraestructura urbana, crean diferencias notables entre la franja central del país, en especial la región urbana metropolitana del puerto (Capital Federal y Gran Buenos Aires) y el resto del interior del país. La vasta extensión geográfica de nuestro país, lleva a escenarios muy disímiles en lo que a niveles de desarrollo se refiere. De esta manera encontramos a la Provincia de Buenos Aires como la más rica en lo referente a actividades productivas, y situaciones opuestas representadas principalmente por las provincias del NOA. Además, estas disparidades se pueden observar dentro del mismo ámbito provincial, como lo representa la existencia de una gran concentración de la pobreza en el Conurbano Bonaerense, producto de migraciones internas donde pueden observarse elevados índices de necesidades básicas insatisfechas.

Este esquema de desarrollo disímil, llevó a que durante muchos años se haya hablado de la existencia de una economía dual (región tradicional vs. región moderna y dinámica), desarrollándose distintas políticas que pretendieron revertir esa situación, algunas de las cuales formaron parte del esquema de relaciones financieras entre el Gobierno Nacional, las Provincias y en menor medida los municipios.

Frente a este panorama, se han mirado (y se miran) solamente algunos indicadores parciales y, en forma apresurada, se han propuesto y se continúan proponiendo alternativas que pueden perpetuar los problemas, en lugar de resolverlos. Al respecto cabe apuntar que la Argentina ha tenido una política regional basada en un asistencialismo extremo. Por un lado, por diversas modificaciones a la ley de coparticipación federal se ha favorecido a las provincias supuestamente más pobres, por encima de cualquier parámetro internacionalmente aceptado. Por otro, se fue generalizando un esquema de

promoción industrial superpuesto al anterior con claras connotaciones regionales, pero que solo alcanzó en forma masiva a algunas provincias. En realidad, parece poco probable que mediante el asistencialismo incondicionado se pueda obtener una solución permanente.

La aclaración es relevante en virtud de algunas críticas que es posible presentar a todo intento “nivelador” de las condiciones de desarrollo de las regiones de un país y, en especial, respecto a la igualación en la prestación de bienes públicos, desde el punto de vista estrictamente económico².

En este sentido, los argumentos analizados en la literatura intentando encontrar racionalidad en las transferencias de nivelación, planteados en términos de eficiencia económica o bien de equidad horizontal, han sido contradictorios.

En un primer momento, autores como Buchanan (1950, 1952), Boadway, R. (1980) y Boadway, R. y Flatters, F., (1983), coincidieron en que las transferencias de igualación, al permitir un tratamiento igualitario a personas de una misma federación, promueven la equidad³. Asimismo, al desestimular migraciones fiscalmente inducidas, permitiendo a cada provincia proveer un cierto mínimo estándar de servicios públicos, reduce las barreras a la movilidad de los factores y consecuentemente mejora la eficiencia económica. En este sentido, las transferencias de igualación que reducen los diferenciales de beneficios fiscales, crean una de esas instancias raras en economía en que coinciden consideraciones de eficiencia y equidad. (Shah, A., 1994).

En contraposición, autores como Scott, A. D. (1977) y Courchene, T. J., (1978) han señalado que los pagos de igualación, tendientes a corregir inequidades fiscales, inducen a una ineficiente asignación de recursos regionales. Los subsidios desalientan la automigración del trabajo hacia regiones de alto ingreso donde sería más productivo su empleo.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la igualación, al eliminar fiscalmente la incidencia de los diferenciales de costos de los insumos en la provisión de bienes, implicará ineficiencia paretiana. Como señalara Oakland, W. (1994), igualar las condiciones fiscales significa pretender borrar las diferencias del

² Ver por ejemplo, Bahl, Martinez y Sjoquist (1992) y Yinger (1986), tratado en Shah, A. (1994), Ladd, F. (1994) y Oakland, W. (1994). Una síntesis conceptual, conteniendo estas citas, se encuentra en Urbiztondo, S., 1996. Un tratamiento teórico de las transferencias de nivelación puede hallarse en Dowd, K. (1984). Una sistematización de posiciones encontradas en la literatura y propuestas para el nuevo acuerdo fiscal federal en Piffano, H., (1998).

³ Buchanan, J., modificó su opinión sobre el punto luego en Buchanan, J. y Wagner, R. (1970).

mapa económico, alentado decisiones erróneas de localización⁴. Oakland, W. señala adicionalmente la inconsistencia del argumento al no tenerse en cuenta las necesidades de gasto privado, de manera que un enfoque igualador de bienes públicos exclusivamente no se justificaría, salvo que el paquete total de bienes públicos se considere como bien preferente o meritorio.

Tampoco el argumento respecto a la aplicación alternativa de los conceptos “capacidad tributaria” y “esfuerzo tributario” de la jurisdicción, cuando en ella incide la inclusión o no del potencial tributario que generan, por ejemplo, la rentas provenientes de la explotación de un recurso natural exclusivo (como turismo), que admite la “exportación del impuesto” hacia no residentes.

Desde el ángulo de la eficiencia, solamente se justificarían las transferencias de nivelación, cuando los sistemas tributarios subnacionales generan **residuos fiscales diferenciales “distorsivos”**⁵, o cuando se está en presencia de fuertes asimetrías en la distribución de **recursos naturales en cabeza de los gobiernos subnacionales, que producen rentas no privatizadas y ellas no son capitalizadas**. En rigor, desde el punto de vista económico, si los sistemas tributarios de las jurisdicciones subnacionales estuvieren basados en el principio del beneficio, en ausencia total de rentas provenientes de recursos naturales propios no capitalizables, no serían necesarias las transferencias de nivelación desde el ángulo de la eficiencia pues, por definición, los residuos fiscales serían iguales entre sí o acordes con las preferencias diferenciales de las comunidades. Si en cambio, se verificaran diferencias en los residuos fiscales debido a la existencia de esquemas fiscales subnacionales **no neutrales** (por ejemplo, debido a distintos grados de progresividad en materia de gasto público y/o de impuestos⁶), entonces las transferencias federales de

⁴ En nuestro medio, Bara, R. (1994) al tratar el tema cita a Oats, W. (1977), quien advierte que aún un objetivo más restringido como es el de asegurar un nivel “mínimo” de servicios, puede implicar un sacrificio en términos de una asignación de recursos eficiente y de una distribución equitativa de la renta -aludiendo al problema de la “transferencia de los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres”-, aunque reconoce que, aún así, resulte un objetivo legítimo de la hacienda federal.

⁵ La distorsión podría eventualmente ser compensada mediante política de precios o por tasas federales diferenciales en impuestos que graven las mismas bases tributarias, sin necesidad de transferencias de ingreso regionales.

⁶ Debe recordarse que la vigencia del principio de correspondencia no exige como condición esencial al método del beneficio como sustento único de la tributación local (López Murphy, R. 1996).

nivelación podrían estar justificadas para neutralizar tal efecto distorsivo, que estaría generando migraciones de factores no deseadas desde el punto de vista de la óptima asignación de recursos.

Desde el ángulo de la equidad horizontal y los problemas de distribución del ingreso, también la justificación de las transferencias de nivelación han sido cuestionadas. Todo intento de redistribuir ingreso desde las regiones ricas hacia las pobres, habrá de inducir migraciones que provocarán cambios en los precios relativos de los factores, que a su vez habrán de nivelar el “ingreso comprensivo” (“*comprehensive income*”) o suma del ingreso por retribución de los factores más beneficio fiscal neto o residuo fiscal, en todas las jurisdicciones. Esto último y en especial la posibilidad de que los diferenciales en ventajas fiscales resulten finalmente capitalizadas en los valores de los inmuebles, ha inducido a Oates, W (1979) a afirmar que: “... la existencia de diferenciales fiscales (por ejemplo, niveles variables de capacidad fiscal) entre jurisdicciones tenderá en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades de aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas al ser compensados al pagar alquileres de tierras más bajos; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, en cierto grado, políticamente autorregulada (“*self-policing*”). La necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Quizás es mejor considerar su rol como una cuestión de ‘gusto’...”⁷.

Por su parte, Shah, A. (1994) señala que siendo la capitalización de impuestos y gastos un fenómeno “penetrante”, la posibilidad de que las transferencias de nivelación retarden las migraciones fiscalmente inducidas es extremadamente tenue. Se reconoce que en presencia de capitalización completa, no existirá ninguna base de equidad y eficiencia para las transferencias de igualación de cualquier variedad general no condicionadas, debido a que las personas de las regiones con superávits fiscales pagan relativamente más por los servicios privados y menos por los servicios públicos, y, viceversa, para regiones con deficiencias fiscales⁸.

⁷ Cita de Dowd, K, (1984), op. cit.

⁸ La capitalización asegura que los propietarios de vivienda existentes no puedan evitar las consecuencias de las políticas públicas moviéndose del área. Desde el momento que los beneficios netos son capitalizados en el valor de las propiedades, una ganancia o una pérdida de capital debido al (o derivada del) sector público, es realizada al momento de vender la propiedad. Esto sugiere que, en presencia de capitalización, la prescripción de Tiebout de que el sistema de gobiernos locales asegurarían niveles de servicios públicos locales óptimos, con un

En el ámbito local, Porto, A. (1990), basándose en el teorema de la descentralización de Oates, analiza el punto demostrando que bajo el supuesto de la existencia de diversidad de gustos, el intento de uniformar la provisión de bienes públicos locales conduce a costos en bienestar.

Por su parte Artana, D. y López Murphy, R. (1994 y 1995) han efectuado contribuciones sobre estos aspectos. Lopez Murphy, R. (1996), por ejemplo, sostiene que desde el ángulo de la equidad, resulta difícil encontrar una justificación para tratar de modo diferente a una jurisdicción respecto de otra por razones distintas de la distribución personal del ingreso. En todo caso, según este autor, una concepción de "igualitarismo específico" debería permitir financiar en cada jurisdicción ciertos componentes del gasto, como educación, salud, pobreza, etc..

También Bara, R. (1994) ha citado como débiles las razones de equidad de las transferencias de nivelación debido a la dificultad de relacionarlas con el criterio de distribución personal del ingreso; al trato de diferencias de ingresos que corresponden a las condiciones de productividad o a inconvenientes del medio ambiente de cada región; a los problemas de definir cuál es la distribución equitativa de la propiedad de los recursos naturales; y, finalmente, a los problemas de información y de implementación.

Un aporte importante para esta discusión resulta de recientes estudios de Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995) y Porto, A. y Cont, W. (1996). En general, los estudios intentan corroborar la hipótesis de la incidencia progresiva de la política fiscal en Argentina. Pero la cuestión que más interesa a los fines del federalismo fiscal - indagada por los autores -, es si la redistribución regional de ingresos producida por el régimen de coparticipación impositiva, conduce a una mejora en la distribución personal del ingreso. El probable resultado "negativo" sobre la distribución personal del ingreso producido por las transferencias interjurisdiccionales, ha sido sugerido en varios trabajos razón por lo que la consulta a estudios como los citados resulta necesaria⁹.

sistema de transferencias de nivelación no está garantizado. Indudablemente si las transferencias de nivelación generan ineficiencias asignativas, los precios distorsionados de los bienes públicos y privados habrán de mal orientar las decisiones de localización. En este sentido, es correcto que la movilidad de los votantes (voto con los pies) no aseguraría un asentamiento óptimo.

⁹ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se cita a Bauer (1991) -citado a su vez por Atkinson (1975)- quien sugiere la posible colisión regional-personal dada por la redistribución de ingresos desde las familias pobres de los países ricos hacia las familias ricas de los países pobres. También

Lo comentado induce a afirmar que el tema mantiene su importancia como objeto de investigación. En este sentido, los estudios empíricos que puedan llevarse a cabo en Argentina y en otros países podrán incorporar nuevos elementos de juicio sobre estas cuestiones centrales del federalismo fiscal. En el día de hoy vamos a poder escuchar varios estudios referidos a los mismos temas, que sin duda habrán de enriquecer nuestro conocimiento.

Pero existe otra cuestión de relevancia ligada a los intentos de redistribución territorial de ingresos. Ella se refiere a las consecuencias derivadas de la ruptura del principio de correspondencia fiscal, producido por el sistema de transferencias interjurisdiccionales, así como los efectos no deseados de las mismas con respecto al comportamiento de los fiscos locales o subnacionales en el dimensionamiento de sus presupuestos. El tema ha ocupado una importante porción de la literatura del Federalismo fiscal, a partir de las contribuciones de Brennan y Buchanan (1980).

Entre los ejemplos empíricos de este tipo de efectos, es conocida la situación de Argentina en cuanto al proceso de descentralización del gasto, operada especialmente en las últimas décadas, el centralismo tributario y las consecuentes brechas verticales que implicaran déficits estructurales en los gobiernos subnacionales. El desequilibrio fiscal debió resolverse mediante el sistema de transferencias federales ligado a los acuerdos de coparticipación impositiva, sistema que ha agravado el funcionamiento de las finanzas públicas en múltiples planos. Así, el sistema, al consolidar la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento, ha contribuido a deteriorar las responsabilidades fiscales en ambos niveles de gobierno; ha inducido a un esquema fuertemente procíclico (todos los presupuestos, nacional y provinciales, al compás de la recaudación nacional ligada fuertemente al ciclo económico); ha generado comportamientos oportunistas y una suerte de cartel político de gobernadores distribuyendo los recursos sobre bases de cuestionada eficiencia y equidad; y ha alentado la difusión de formas de tributación local ineficientes y pésimamente administradas por la falta de incentivos naturales para someter a los electorados locales a la presión del financiamiento de las aspiraciones de gasto de los gobiernos de turno. Los temas conocidos en la literatura de federalismo fiscal, alrededor de los problemas ligados al "common pool" y los efectos "Leviatán" y "flypaper",

para Argentina, el mismo Porto, A . (1990) y Artana, D. y López Murphy, R. (1995), con relación a las transferencias interjurisdiccionales derivadas del régimen de coparticipación..

han estado presentes en el sistema de coparticipación federal de impuestos de la Argentina.

La presencia hoy del Profesor Suarez Pandiello, integrante de la Comisión Nacional de Estudios de la Reforma de la Hacienda Local de España resulta particularmente importante, en razón de su jerarquía profesional y académica y por brindar la oportunidad de relatarnos las características del federalismo fiscal en España, que junto a países como Canadá, Alemania, Brasil, Australia y, más recientemente, México, constituyen un interesante “laboratorio de experiencias internacionales” que debemos aprovechar para mejorar la comprensión de nuestro propio federalismo, sin descuidar por cierto las advertencias de R. Bird¹⁰ respecto a tener en cuenta las particularidades de cada país en el “proceso del federalismo”, que de alguna manera impiden extrapolaciones directas de los modelos hacia otros países o regiones.

REFERENCIAS

ARTANA, D. Y LÓPEZ MURPHY, R. (1994): “Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America”. FIEL, Buenos Aires.

ARTANA, D. Y LÓPEZ MURPHY, R. (1995): “Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica”, en Finanzas Públicas y Economía Regional. En Honor de Horacio Nuñez Miñana, Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

BARA, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Seminarios, Buenos Aires.

BIRD, R. (1996): “Descentralización Fiscal: Una Revisión.” Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

BOADWAY, R. (1980): “Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada”, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada.

BOADWAY, R. Y FLATTERS, F., (1983): “Equalization in a Federal State: An Economic Analysis”, Economic Council of Canada, Ottawa.

BRENNAN Y BUCHANAN, J. (1980): “The Power of Tax Analytical Foundations of Fiscal Constitutions”, Cambridge University Press, MA.

¹⁰ Bird, R. (1996).

BUCHANAN (1950): "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 40, September.

BUCHANAN (1952): "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, 60, June.

BUCHANAN, J. AND WAGNER, R. (1970): "Federal Fiscal Equalization", en Margolis, J. (ed.), *The Analysis of Public Output*, National Bureau of Economic Research, New York.

COURCHENE, T. J. (1978): "Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities", en Walker, M. (editor) *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance*, The Fraser Institute, Vancouver.

DOWD, K. (1984): "Towards a theory of equalization payments", en *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Courchene, T. J. (ed.), Special Research Report, Ontario Economic Council, Federal-Provincial Relations Series.

LADD, H. (1994): "Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments", *Fiscal Equalization*.

LÓPEZ MURPHY, R. (1996): "Coparticipación y Federalismo", en Reig, E. (Coordinador), *Seminario sobre Coparticipación y Federalismo*, Serie Seminarios, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

OAKLAND, W. (1994): "Fiscal Equalization: An Empty Box?", *National Tax Journal*, March.

OATES, W. (1977): "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

OATES, W. (1979): "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", en *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, Peter Mieszkowski and William Oakland (eds), Urban Institute, Washington, D. C..

PIFFANO, H. L. P. (1995): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. En honor a Horacio-Nuñea Miñana, Porto, A. (ed.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

PIFFANO, H., (1998): "Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal", Documento de Trabajo N° 2, CEDI, Buenos Aires.

PORTO, A. (1990): "Federalismo Fiscal. El caso argentino", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

PORTO, A. Y CONT, W. (1996): "Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina", Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

PORTO, A. Y SANGUINETTI, P.(1996): "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina", 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

SANGUINETTI, P. Y PORTO, A. (1995): "La descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal del ingreso: situación en Latinoamérica, en Aghón, G. Y Edling, H, (Compiladores) Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, Proeycto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ, 1997.

SCOTT, A. D. (1977): "An Economic Approach to the Federal Structure. Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Reprint Series, Number 27, Canberra, Australia.

SHAH, A. (1994): "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation", Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, D. D..

URBIZTONDO, S. (INVESTIGADOR PRINCIPAL) (1996): "Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Documento de Trabajo N° GP/02, Buenos Aires. Buenos Aires", Convenio Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P.- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Mimeo, La Plata.