

# **EL FEDERALISMO FISCAL**

*Disertación del Dr. Mario Teijeiro  
en sesión privada del Instituto de Ética y Política Económica  
el 2 de diciembre de 2009*



## EL FEDERALISMO FISCAL

Por el DR. MARIO TEJEIRO

Todos los países están organizados con distintos estratos de gobierno. En los países federales existe un nivel nacional, otro provincial y un nivel municipal. En los países unitarios existe sólo el nivel nacional y el municipal. El Federalismo Fiscal es la rama de las Finanzas Públicas que se ocupa de cómo hay que distribuir (análisis normativo) y cómo se distribuyen (análisis positivo) las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno. El tema tiene importancia económica, pues los arreglos que existen pueden afectar la eficiencia con la cual la gestión estatal es realizada; pero también tiene trascendencia política, pues los arreglos particulares pueden implicar altos grados de concentración del poder en el gobierno central o, en la alternativa opuesta, comunidades locales con elevados grados de autonomía y participación política<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Hay funciones –como la emisión de moneda– para las que resulta muy importante decidir a qué nivel se realizan, pero que por su naturaleza monetaria escapan al análisis de las finanzas públicas. La emisión monetaria es normalmente monopolizada por los gobiernos nacionales, aunque en algunos casos es una función del área supranacional (el Euro en la Unión Europea).

Correctamente definida, la temática del federalismo no se limita a las relaciones económicas entre Nación y Provincias sino incluye también las facultades de gastos y recursos de los gobiernos municipales. En algunos países caracterizados por su régimen político unitario (Chile, los países nórdicos), donde existe solamente un nivel nacional y otro municipal, el federalismo se refiere a la división de tareas entre el estado nacional y los municipios. Cuando se trata de una confederación de países –como la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o la Unión Europea– el tema del federalismo involucra también la división de responsabilidades entre gobiernos nacionales y supranacionales. El tema puede abarcar incluso formas embrionarias de gobierno mundial, como son las Naciones Unidas y las organizaciones multinacionales.

En el uso corriente la palabra federal se utiliza para caracterizar gobiernos descentralizados mientras que la palabra unitario se la utiliza como sinónimo de gobierno centralizado. Pero en los hechos puede haber regímenes formalmente federales que funcionan como si fueran unitarios por la alta concentración de las facultades recaudatorias y de poder político en el gobierno central (Argentina es un ejemplo); y regímenes formalmente unitarios –esto es, sin gobiernos provinciales– con una amplia participación de responsabilidades de gasto y potestades tributarias en los gobiernos municipales. En los hechos el grado de federalismo –como sinónimo de autonomía de los gobiernos locales– debe ser definido en cada caso no por la apariencia formal sino por la capacidad recaudatoria propia, que es la que da autonomía y responsabilidad en las decisiones de gasto.

## **Enfoques normativos**

Al igual que en otras áreas de las finanzas públicas, la visión liberal y la estatista difieren significativamente con respecto a las recomendaciones normativas para el federalismo fiscal. La visión

liberal del Estado Mínimo favorece la descentralización del poder y de las potestades de gastos y de recursos hacia las jurisdicciones locales. La visión más estatista del Estado de Bienestar favorece por el contrario una concentración del poder y de las potestades en el gobierno central.

La visión liberal (descentralizadora) tiene dos fuentes. La más antigua es de naturaleza política, profundamente democrática, que percibe la concentración de poder en el gobierno central como fuente de tiranías y ausencia de democracia genuina. Para este enfoque político, la participación política de la ciudadanía es un objetivo en sí mismo que sería alcanzable con una organización descentralizada del Estado. La idea de la descentralización del poder y el debilitamiento del gobierno central fue un fenómeno del nuevo mundo, fundamentalmente de la constitución federalista americana (EUA), que se gestó como reacción a la experiencia europea, caracterizada por gobiernos centrales muy fuertes y monárquicos.

La justificación económica del enfoque liberal descentralizado es que la competencia entre las jurisdicciones por atraer inversiones obligaría a reducir la presión tributaria y mejorar la calidad del gasto público. Esta es la visión de James Buchanan, que ve la descentralización como una forma de ponerle límites al crecimiento del Estado<sup>2</sup>.

El enfoque del Estado de Bienestar se caracteriza, por el contrario, por un énfasis en las bondades de la centralización de las responsabilidades de gastos y las facultades impositivas. En este enfoque no existe el temor a los totalitarismos –la visión típica es la de un Estado benévolo–; hay una ponderación muy importante del objetivo de equidad distributiva dentro de las fronteras nacionales –objetivo que sería imposible alcanzar con potestades descentralizadas–; y hay un énfasis en los aspectos negativos de

---

<sup>2</sup> Brennan and Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.

una competencia impositiva entre jurisdicciones que puede llevar a una provisión subóptima de bienes públicos y a una ineficiente localización de actividades productivas privadas<sup>3</sup>.

## **El modelo de Tiebout**

El argumento económico del liberalismo descentralizador se apoya en las conclusiones del modelo de Tiebout<sup>4</sup>, que sostiene que la movilidad de individuos y familias entre jurisdicciones tendería a producir un resultado eficiente en la provisión de bienes públicos. De la misma manera que la competencia entre empresas lleva a la eficiencia, la competencia entre jurisdicciones locales también lo haría. La conclusión de Tiebout es que las familias “votarían con los pies”<sup>5</sup>, relocalizándose para vivir en la comunidad que se adecue a su combinación preferida de impuestos y bienes públicos locales. Con su movilidad, las familias premiarían a las comunidades que tengan una mayor calidad de servicios, ajustada por presión impositiva. Esto llevaría al desarrollo de comunidades que minimicen la presión tributaria y tiendan a reflejar las preferencias de la gente por bienes públicos.

La potencial eficiencia competitiva de un modelo descentralizado se apoya primero en el supuesto que la descentralización permite adecuar el gasto a las preferencias de los contribuyentes locales. Cuanto más cerca del residente se toma la decisión de gasto, mayores probabilidades existen que los gobernantes adecuen sus

---

<sup>3</sup> Puestas a competir sin restricciones, las jurisdicciones locales podrían reducir impuestos hasta producir niveles subóptimos de bienes públicos, crear aduanas interiores, establecer impuestos “exportables”, subsidiar inversiones productivas y permitir daños al medio ambiente que afecten a otras jurisdicciones.

<sup>4</sup> Tiebout, Charles “A pure theory of local government expenditure”, *Journal of Political Economy*, Volume 64, octubre de 1956.

<sup>5</sup> En inglés “Voting with the feet” or “Foot Voting”.

políticas a las necesidades y preferencias locales. Un gasto decidido centralmente sería probablemente uniforme y no reconocería las variadas necesidades y preferencias de las comunidades locales.

El segundo supuesto es que en un modelo descentralizado existe una mayor responsabilidad de las autoridades políticas.<sup>6</sup> Cuando el gasto es ejecutado localmente, el ciudadano tiene a su alcance el reclamo directo o ejerce un voto penalizador del político ineficiente. Los problemas de información asimétrica en la acción de gobierno se minimizan cuando las acciones del agente (el político) están cercanas y son visibles al principal (el votante).

Pero para que se cumplan los resultados esperados por el modelo competitivo de Tiebout, deberían converger otras condiciones: en primer lugar, todos los bienes públicos deberían ser de naturaleza local; pero en los hechos hay muchos bienes públicos que por su naturaleza pueden ser provistos eficientemente sólo por gobiernos provinciales o nacionales. En segundo lugar, las familias deberían ser perfectamente móviles entre comunidades, pero no lo son, por razones de especialidad laboral y de arraigo cultural. En tercer lugar, debería existir una oferta variada de combinaciones gasto-impuestos a elección de residentes potencialmente nómades; pero esa oferta variada generalmente no existe, pues requeriría un periodo muy prolongado de funcionamiento previo de un régimen federal descentralizado a nivel municipal.

## Los argumentos para la centralización

Los argumentos del enfoque del Estado de Bienestar a favor de la centralización hacen a la eficiencia y a la equidad del gasto público. En primer lugar se argumenta que **muchos bienes públi-**

---

<sup>6</sup> En inglés, el término utilizado es “accountability”.

**cos exceden la esfera local** y deben ser provistos a nivel interjurisdiccional (provincial) o nacional<sup>7</sup>. Este es el caso por ejemplo de un hospital especializado, que puede cubrir los habitantes de varias jurisdicciones locales. Si el hospital es construido por una de las jurisdicciones, existiría un problema distributivo pues con libre acceso, los habitantes de otras jurisdicciones podrían usarlo sin haber contribuido a su construcción y mantenimiento. Si el libre acceso de jurisdicciones vecinas fuera bloqueado y cada jurisdicción construyera su propio hospital, la escala económicamente inapropiada de cada uno de ellos llevaría a una sobre inversión ineficiente. El acuerdo entre las jurisdicciones beneficiadas sería teóricamente la solución ideal, pero el acuerdo sobre la distribución de costos de construcción y mantenimiento puede ser imposible cuando hay muchas jurisdicciones involucradas, cuando esas jurisdicciones tienen poblaciones de ingresos muy dispares y cuando no hay información confiable sobre la residencia de los beneficiarios del servicio. En muchos casos un hospital provincial será la única solución que evite los potenciales conflictos decisorios.

En segundo lugar, existen **límites naturales a las facultades tributarias locales**. La competencia interjurisdiccional puede ser beneficiosa cuando se limita a competir a través de la mejora del gasto público, pero puede ser dañina cuando se compite en base a cambios impositivos que atraen artificialmente factores móviles (capital y trabajo). Es por esta razón que la base natural de la tributación local serían aquellos impuestos que incidan exclusivamente sobre los residentes locales.

---

<sup>7</sup> Es el denominado “spill over” o derrame de beneficios de proveer un determinado bien público a habitantes fuera de la frontera de la jurisdicción política que lo provee. Este tema no es independiente del tamaño de los municipios. La cantidad de bienes de gestión estatal que exceden la jurisdicción local aumentan a medida que se reduce el tamaño del municipio. Los municipios no tienen un tamaño estándar (en cuanto a población y área geográfica) y existe una enorme diversidad de casos. En realidad el tamaño de cada municipio responde a una historia particular, no surge de un diseño planificado económicamente óptimo.

No es aconsejable por ejemplo otorgar a los gobiernos locales facultades tributarias con bases imponibles que recaigan sobre residentes de otras jurisdicciones. Si este fuera el caso, las jurisdicciones locales tendrían incentivos para establecer impuestos que sean “exportables” a residentes y productores de otras jurisdicciones. Se perdería así la relación unívoca entre esfuerzo tributario y gasto público local, que es necesaria para la responsabilización política pretendida por el enfoque del Estado Mínimo. Un caso típico sería un impuesto a una producción local mayormente exportada y consumida en el resto del país. En este caso un impuesto a la producción recaería al menos parcialmente sobre los consumidores de las restantes jurisdicciones<sup>8</sup>.

Otro caso de exportación de impuestos ocurriría si el impuesto global a las ganancias personales fuera una facultad tributaria local. En este caso el afán por exportar impuestos se manifestaría en una competencia por bajar las tasas del impuesto y atraer residentes con rentas de capital generadas en otras jurisdicciones. Para aquellos individuos con importantes rentas del capital, habría un incentivo muy poderoso para radicarse en las jurisdicciones con menores tasas al impuesto personal a las ganancias. La naturaleza global de este impuesto (que cubre todos los ingresos, cualquiera sea su origen e independientemente del lugar en que se generan) imposibilita que sea una potestad de las jurisdicciones locales.

Los impuestos naturalmente locales son sólo aquellos que recaen sobre la propiedad inmueble y en menor medida aquellos que recaen sobre las rentas del trabajo personal y sobre los consumos locales<sup>9</sup>. La propiedad inmueble es un factor inmóvil y por lo tanto es una base imponible sobre la que la jurisdicción local

---

<sup>8</sup> Qué parte de la incidencia recaerá sobre los consumidores depende de las elasticidades relativas de oferta y demanda.

<sup>9</sup> Los impuestos a la renta personal siguen el criterio de la residencia del individuo y gravan sus ingresos independientemente que sean de fuente local o de otras jurisdicciones. En cambio los impuestos inmobiliarios, a los salario y los consumos, recaen exclusivamente sobre bases imponibles locales (criterio de la fuente).

puede aplicar tasas diferenciales sin que se produzca un vaciamiento de la base del impuesto o que alternativamente el impuesto termine recayendo sobre residentes o productores de otras jurisdicciones<sup>10</sup>.

También es posible que las comunidades locales apliquen tasas diferenciales sobre el salario, sin incentivar la relocalización económica si los impuestos diferenciales se corresponden con servicios diferenciales al trabajador residente. Finalmente, hay cierto margen para que las comunidades locales apliquen tasas diferenciales sobre los consumos. El impuesto a las ventas minoristas es también un típico impuesto local, que en principio incide exclusivamente sobre los residentes locales. Pero las posibilidades de arbitraje –turismo y residentes locales que se trasladan a otras jurisdicciones para aprovechar impuestos diferenciales– acotan la diferenciación interjurisdiccional posible.

En definitiva, las facultades tributarias naturales de los gobiernos locales quedan limitadas a un factor inmóvil como la propiedad inmueble, y en menor medida a ciertos ingresos personales (salarios e ingresos profesionales) y al impuesto a las ventas minoristas<sup>11</sup>. Aun un impuesto al consumo tipo IVA no se adapta a ser administrado localmente pues requiere una intervención aduanera que registre y controle “exportaciones” que se excluyen e “importaciones” que se incluyen en la base imponible<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La tierra es el único factor totalmente inmóvil. Los impuestos a la propiedad incluyen un componente de impuesto al valor de las construcciones, que en el largo plazo es un factor móvil. El impuesto inmobiliario es así un impuesto a la renta de la tierra urbana más un impuesto a la quasi-renta de las construcciones. Esta última parte es la que puede ser trasladada e incidir en el largo plazo sobre los inquilinos.

<sup>11</sup> El trabajo personal y el consumo son actividades móviles sobre las cuales un gobierno local tiene límites para gravar diferencialmente. Pero como para consumir los bienes públicos locales hay que trabajar y vivir en la misma localidad, existe la posibilidad de gravar diferencialmente factores teóricamente móviles si se los compensa con bienes públicos diferenciales.

<sup>12</sup> Unos pocos países como Brasil tienen el IVA a nivel estatal (provincial) y ninguno a nivel municipal.

En tercer lugar, **si las facultades tributarias estuvieran descentralizadas, la política distributiva resultaría imposible.** Un criterio de equidad horizontal exige programas de gasto que beneficien por igual a pobres de similar condición, independientemente de su ubicación geográfica<sup>13</sup>. Si la política distributiva se descentralizara, habría jurisdicciones que –por mayor capacidad tributaria o por preferencias políticas– harían un esfuerzo distributivo mayor<sup>14</sup>. Otras jurisdicciones tendrían un comportamiento oportunista, apostando a tener menor presión tributaria para atraer actividad económica y a que las jurisdicciones más solidarias absorbieran su pobreza. Este comportamiento oportunista llevaría a un gasto distributivo cada vez menor<sup>15</sup> y con inequidades horizontales entre ciudadanos de distintas jurisdicciones. Los programas sociales que pretenden distribuir con equidad horizontal corresponden naturalmente a la esfera nacional<sup>16</sup>.

En los países con importantes ingresos provenientes de rentas de los recursos naturales (petróleo y otras riquezas mineras), el argumento distributivo ha llevado generalmente a la nacionalización de la propiedad, como condición necesaria para evitar las

---

<sup>13</sup> Cuando se trata de bienes públicos locales, el objetivo es que su provisión responda a las preferencias y costos locales, para lo cual un gobierno local está mejor preparado. Cuando se trata de distribuir “bienes meritorios” con un objetivo de equidad, las preferencias de los residentes locales no cuentan sino el objetivo nacional de proveer uniformemente el mismo beneficio a personas en igual condición. La adaptación a las condiciones locales requiere solamente tener en cuenta costos locales diferenciales de provisión.

<sup>14</sup> De todas maneras hay límites muy estrechos a las diferencias posibles entre políticas distributivas jurisdiccionales, ya que las jurisdicciones con mayores impuestos y más gasto distributivo arriesgan: a) la emigración de capitales y habitantes afectados por los mayores impuestos y b) la inmigración de pobres de jurisdicciones vecinas.

<sup>15</sup> La competencia interjurisdiccional provocaría una dinámica de igualar para abajo (“race to the bottom”) la asistencia distributiva.

<sup>16</sup> La condición necesaria es un financiamiento central y la condición suficiente es una gestión central de los programas sociales. En algunos países, incluyendo Argentina, la recaudación con fines distributivos se centraliza pero la gestión del gasto se descentraliza. Esto genera un desbalance entre gastos y recursos que debe ser atendido por transferencias desde el gobierno central a las jurisdicciones locales, con consecuencias políticas y económicas indeseables que se analizan más adelante.

inequidades entre regiones ricas y pobres. En este caso la centralización es inevitable: es el gobierno nacional el que recauda los impuestos específicos a la explotación del subsuelo y luego financia –o financia y gestiona– los programas distributivos.

En cuarto lugar, se plantea la conveniencia de la **armonización de políticas** para evitar problemas de eficiencia económica derivados de una competencia irrestricta entre jurisdicciones locales. Cuando las jurisdicciones locales son “soberanas” en cuanto a sus decisiones fiscales, puede producirse una provisión subóptima de bienes públicos y una ineficiente localización de actividades productivas privadas. Estas consecuencias se producirían si se desarrolla una competencia “ruinosa” entre jurisdicciones, compitiendo por bajar tasas impositivas sobre bases tributarias móviles u otorgar subsidios focalizados para atraer empresas y residentes a su jurisdicción. La limitación de los recursos públicos impediría una provisión óptima de bienes públicos y distorsionaría las decisiones de inversión, incentivando localizaciones ineficientes. Estos problemas potenciales se evitarían si se coordinara qué tipos de impuestos corresponden a cada nivel de gobierno –reservando para las jurisdicciones locales sólo aquellos impuestos que incidan sobre factores y consumos locales relativamente inmóviles–, si se prohibieran las aduanas interiores y los subsidios focalizados para nuevas localizaciones productivas y si se centralizara la política medioambiental.

## **Equilibrio entre centralización y descentralización**

La centralización total es indeseable por los riesgos totalitarios que acarrea, la falta de participación política local y la probable ineficiencia en la provisión de bienes públicos locales. La descentralización total es imposible porque hay bienes públicos que

son naturalmente provinciales y nacionales; porque las facultades tributarias naturales de gobiernos locales son limitadas, porque los programas distributivos son naturalmente de alcance nacional y porque resulta conveniente limitar y coordinar las facultades de las jurisdicciones locales para evitar las ineficiencias de una competencia irrestricta. Se trata entonces de buscar el equilibrio entre centralización y descentralización.

¿Cuál es la distribución óptima entre gastos e impuestos locales y nacionales? Los partidarios de la descentralización creen en **el principio de subsidiaridad**; esto es centralizar por excepción, sólo cuando la jurisdicción local no pueda hacerse cargo de la gestión. Los partidarios de la centralización en cambio son más pragmáticos y dejan las recomendaciones pendientes de las circunstancias particulares de cada país.

La distribución de las responsabilidades de gasto y potestades tributarias debería, en principio, responder a las **esferas naturales de cada jurisdicción**. En materia tributaria, los impuestos inmobiliarios principalmente y los impuestos a los salarios y a las ventas minoristas en menor medida, son bases impositivas naturalmente locales. Los impuestos sobre bases móviles en general y aquellas que gravan los rendimientos del capital en particular, son impuestos naturalmente nacionales<sup>17</sup>.

Pero por el lado del gasto, la delimitación de las esferas naturales no es tan nítida. La defensa y las relaciones exteriores son bienes públicos nacionales. La limpieza e iluminación de las calles y el servicio de bomberos son bienes públicos típicamente locales. Pero mas allá de estos casos obvios, hay otros bienes públicos (por ejemplo, la policía y la justicia) que pueden tener algunos roles que son bienes públicos municipales (policía de tránsito, atención de delitos comunes dentro de la comunidad), otros que son natu-

---

<sup>17</sup> Con elevada movilidad internacional del capital, la base natural de imposición puede superar el nivel nacional.

ralmente de esfera provincial (los delitos cometidos en las rutas provinciales, como la piratería del asfalto) y otros que son roles naturalmente nacionales (como la policía de fronteras que se ocupa del contrabando, narcotráfico y delitos relacionados). Se trata de bienes públicos en los que existe la opción de centralizar todo o descentralizar parcialmente los roles naturalmente locales<sup>18</sup>.

Los países resuelven estas tensiones de manera diferente. Generalmente, las disposiciones constitucionales establecen desvíos importantes en la asignación de responsabilidades con respecto a las esferas naturales. Mientras Francia tiene su policía totalmente centralizada, EUA tiene la policía a nivel estadual (provincial) mientras que hay una organización nacional (FBI) que se ocupa de ciertos delitos propios de ese nivel<sup>19</sup>. Lo mismo ocurre con bienes privados gestionados por el Estado: la educación básica es gestionada en Francia por el estado nacional, por las Provincias en Argentina y por los municipios en EUA. Las múltiples experiencias existentes reflejan las condiciones culturales y políticas de origen, cuando se sancionaron las reglas constitucionales que asignaron facultades de recaudación y responsabilidades de gasto. También reflejan los cambios que se han ido incorporando, propios de sociedades con tendencias políticas cambiantes.

Pero las condiciones culturales y políticas son a su vez influidas por condiciones reales, propias de cada país. Esas condiciones inclinan la balanza al momento de resolver la tensión entre los argumentos a favor de la descentralización (mejor respuesta a las necesidades locales) o de la centralización (economías de escala, incapacidades locales). En algunas circunstancias el tamaño de la jurisdicción no genera las **economías de escala** necesarias como para justificar una policía propia, un hospital o una escuela secundaria. Es así que los países con una población dispersa en

---

<sup>18</sup> La partición vertical de un servicio similar crea siempre problemas de coordinación pues aparecen zonas grises en las que se superponen las facultades.

<sup>19</sup> La policía local existe en mega urbes como la ciudad de Nueva York.

municipios pequeños, es probable que tengan mayores grados de centralización en la gestión estatal<sup>20</sup>.

Otra circunstancia importante es el nivel de ingreso per cápita y su distribución. En los países de ingreso per cápita bajo y altamente concentrado, es probable que las jurisdicciones locales pobres no tengan **capacidades humanas** para gestionar eficientemente, lo que inclinaría las preferencias a favor de la centralización<sup>21</sup>. La evidencia internacional indica que el grado de centralización de la recaudación y el gasto es sustancialmente mayor en los países emergentes que en los países desarrollados.

Otro factor que explica la mezcla de descentralización y centralización es el **tamaño de la intervención estatal**. A medida que aumenta la participación estatal en la economía, aumenta el grado de centralización. Esto se explica por el lado del gasto porque el crecimiento del gasto público está generalmente asociado al crecimiento de los programas distributivos, que son naturalmente nacionales. Por el lado de los recursos, el crecimiento del sector público implica una mayor centralización porque se sobrepasan las limitadas capacidades de la imposición local y debe recurrirse en forma creciente a impuestos que son naturalmente de la esfera provincial y nacional. El aumento de la centralización que se produjo durante el siglo XX tiene su explicación en el crecimiento contemporáneo de la participación estatal en la economía.

---

<sup>20</sup> Algunos países europeos –decididos a aplicar agresivamente el “principio de subsidiaridad”– se han encontrado con el obstáculo de municipios excesivamente pequeños. Esto ha motivado reformas institucionales para reducir, a través de fusiones, el número de municipios. Pero en la mayoría de los países el rediseño de las jurisdicciones tiene enormes resistencias por factores históricos y culturales.

<sup>21</sup> Los partidarios de la descentralización rechazan el argumento de la falta de capital humano pues asumen que si se decide la descentralización, la demanda por capital humano generará la oferta, sea interna o migratoria. El capital humano para la gestión pública es visto como un problema de solución endógena.

### **Centralización y descentralización en la Unión Europea**

Europa es un ejemplo de tendencias concurrentes y simultáneas de centralización y descentralización. La excesiva concentración en el gobierno central que ocurrió durante la primera mitad del siglo XX ha sido seguida desde los 70' por procesos de descentralización hacia regiones y municipios basados en el principio de subsidiaridad. Pero al mismo tiempo la constitución de la Unión Europea ha significado un proceso de concentración de algunas facultades a nivel supranacional. En su estado actual la Unión Europea es una confederación de países que mantiene la soberanía final en los países constituyentes y delega poderes limitados al nivel supranacional. Comenzó con la eliminación de aduanas entre sus países miembros y la adopción de una política arancelaria común. También permite la movilidad de las personas y un pasaporte único europeo. Más recientemente ha emitido su moneda única (el Euro) y creado el Banco Central Europeo. Su única función de política fiscal y distributiva es la política agrícola común. Su órgano político es el Parlamento Europeo que ha tenido funciones de legislación de armonización tributaria y regulatoria. En materia tributaria han acordado sobre una imposición indirecta (IVA consumo) con el principio de destino y un impuesto a la renta con homogenización de tasas y bases imponibles y convenios de doble imposición. Pero salvo estas funciones taxativas, todas las demás responsabilidades de gasto y potestades tributarias continúan a nivel de los países confederados y sus jurisdicciones locales, incluyendo los programas distributivos.

## La descentralización asimétrica

El paradigma ideal es que cada nivel de gobierno tome las responsabilidades de gasto naturales a su esfera, financiados también con impuestos naturales a su esfera. Pero la mayoría de países tiene arreglos desbalanceados, con una **descentralización asimétrica**, en los que las jurisdicciones locales tienen más responsabilidades de gasto que facultades tributarias y la diferencia se cubre con transferencias desde el gobierno nacional o con endeudamiento<sup>22</sup>.

La ausencia de **correspondencia fiscal** –definida como la relación unívoca entre gastos y recaudación local– puede tener varias explicaciones técnicas. En primer lugar, la necesidad de transferencias compensatorias puede obedecer a un objetivo de igualar la provisión de bienes públicos locales en todas las jurisdicciones, independientemente de su nivel de ingreso per cápita. En este caso las transferencias del gobierno central hacia las jurisdicciones locales tenderían a igualar las capacidades tributarias diferenciales.

En segundo lugar, el desequilibrio ex ante y la necesidad de transferencias puede originarse en la decisión de descentralizar la gestión del gasto distributivo mientras se aprovechan las economías de escala de una recaudación centralizada<sup>23</sup>. En este caso las transferencias del gobierno central permitirían compensar los requerimientos diferenciales del gasto distributivo.

La presencia de alguno o ambos factores lleva necesariamente a recaudaciones locales inferiores a sus gastos, siendo la diferencia cubierta por distintos mecanismos de transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales. En el caso

---

<sup>22</sup> No hay antecedentes nacionales de modelos asimétricos con jurisdicciones locales que concentran la recaudación y transfieren recursos al gobierno nacional. Las limitaciones de los impuestos naturalmente locales y el tamaño del gasto público impiden un modelo que naturalmente democratizaría las decisiones y desconcentraría el poder.

<sup>23</sup> El gasto distributivo es esencialmente nacional y su descentralización tiene consecuencias potencialmente perversas que se consideran más adelante.

argentino el problema surge fundamentalmente porque se ha decidido políticamente que los programas distributivos, que son naturalmente de índole nacional, se ejecuten descentralizadamente (educación, salud y otros programas sociales) y se los financie con la coparticipación federal de impuestos<sup>24</sup>.

## Mecanismos de transferencia

Las experiencias de descentralización asimétrica se explican económicamente por el deseo de acercar la gestión del gasto a los beneficiarios, al mismo tiempo que se aprovechan las economías de escala en la recaudación de bases imponibles que son naturalmente nacionales. La brecha debe cubrirse con transferencias desde el gobierno central que, dependiendo de su naturaleza, pueden generar distintos incentivos para el comportamiento de las jurisdicciones locales.

Las transferencias se diferencian por su **condicionalidad**. Las transferencias condicionales son aquellas que, para hacerse efectivas, obligan a la jurisdicción receptora a cumplir con variados tipos de condiciones impuestas por el gobierno central. Las transferencias no condicionadas, por el contrario, operan como una donación de libre disponibilidad.

## Transferencias condicionadas

Quien dona, generalmente impone las condiciones. Las transferencias se otorgan bajo condición de que se utilicen para determinados programas y con determinadas condiciones para los

---

<sup>24</sup> Leer artículo “El Federalismo Cuestionado”, CEP, 11/6/2003.

beneficiarios finales. A través de esta condicionalidad el gobierno central trata de asegurarse características comunes para programas nacionales de ejecución descentralizada. Se trata generalmente de programas nuevos, que las jurisdicciones locales no habrían realizado por su cuenta.

Cuando el financiamiento condiciona programas preexistentes, muy probablemente logre cambiar las condiciones de ejecución –para reflejar la condicionalidad impuesta por el gobierno central– pero no cambie o cambie sólo marginalmente el monto total gastado en esos programas. La transferencia recibida en estos casos reemplaza el dinero local, que puede ahora destinarse a otros fines, sean reducciones de impuestos locales o aumento de otros gastos.

En algunas circunstancias el gobierno central también condiciona las transferencias a que la jurisdicción local contribuya con \$ x por cada peso aportado por el gobierno central. Esta condicionalidad cambia los precios relativos de los programas de gasto locales, y tiene potencialmente un mayor incentivo para que la jurisdicción local aumente el gasto total y la proporción del gasto público destinado al programa ahora cofinanciado por el gobierno central.

Finalmente está el caso en que la transferencia exige el cofinanciamiento local pero el aporte del gobierno central está sujeto a un tope máximo

## **Transferencias no condicionadas**

Las transferencias no condicionadas son de libre disponibilidad. El caso más típico es el de coparticipación automática de impuestos, aunque también puede tomar la forma de transferencias presupuestarias no condicionadas. Los regímenes de coparticipación de impuestos cumplen simultáneamente con dos ob-

jetivos: a) devolverle a las jurisdicciones locales recaudación de impuestos a cuya base han renunciado o no se les permite acceder; b) redistribuir entre jurisdicciones ricas y pobres, participándole más recursos a aquellas jurisdicciones que supuestamente tienen menor capacidad tributaria y mayores necesidades distributivas<sup>25</sup>.

La coparticipación funciona generalmente como un mecanismo de distribución automática de la recaudación centralizada, hecha en base a coeficientes de distribución inversamente proporcionales al ingreso per cápita (para aproximar distintas capacidades tributarias) y proporcionales a algún indicador de concentración de beneficiarios de los programas sociales (para aproximar las necesidades diferenciales de gasto distributivo)<sup>26</sup>. Las fórmulas preacordadas y transparentes tienen la ventaja de evitar las continuas negociaciones políticas, aunque los indicadores utilizados son generalmente imprecisos y yerran en el objetivo de compensar capacidades tributarias y necesidades de gasto diferenciales; además su rigidez y automaticidad quita márgenes de discreción cuando las circunstancias macroeconómicas los haría convenientes<sup>27</sup>.

## Los problemas de las transferencias

Desde la década de los 70', la tendencia mundial ha ido hacia una descentralización asimétrica, sesgada hacia una descentralización del gasto y manteniendo una recaudación impositiva

---

<sup>25</sup> La distribución primaria se refiere al porcentaje del total de recaudación nacional que se devuelve a las jurisdicciones locales. La distribución secundaria se refiere a la forma en que el porcentaje correspondiente a las jurisdicciones locales se distribuye entre ellas.

<sup>26</sup> Los indicadores seleccionados para aproximar los compromisos diferenciales en materia distributiva pueden ser los niveles de ingreso per cápita, cantidad de habitantes debajo de la línea de pobreza, población en edad escolar, para mencionar algunos ejemplos.

<sup>27</sup> Una política anticíclica puede aconsejar el ahorro de un incremento circunstancial de la recaudación. Pero la coparticipación automática a jurisdicciones locales impide ese ahorro y probablemente la parte coparticipada de la recaudación financie un mayor gasto público local.

mayormente centralizada. Cuando las transferencias necesarias para cubrir la brecha de recursos han sido condicionadas, el perfil centralizado del federalismo no ha cambiado sustancialmente. Las decisiones de cuánto y cómo gastar se retienen en el gobierno central y los gobiernos locales se transforman en meros ejecutores de un gasto pautado centralmente. La ventaja del financiamiento condicionado es que obliga a pautas comunes que aseguran un mínimo de equidad horizontal entre los beneficiarios potenciales que residen en distintas jurisdicciones.

Lo que sí ha representado un cambio fundamental es la descentralización asimétrica financiada con transferencias no condicionadas. En este caso las jurisdicciones locales reciben una transferencia de libre disponibilidad, no atada a ningún objetivo específico. La jurisdicción local es soberana en la decisión de cómo gastar recursos que no ha recaudado y que no inciden sobre sus residentes. Se trata de un régimen de autonomía en el gasto sin responsabilidad financiera por los recursos. Así la jurisdicción local puede decidir reducir impuestos propios en lugar de aumentar el gasto público. También puede decidir aumentar los salarios y el empleo improductivo en lugar de mejorar la educación y la salud. Nada asegura entonces que las intenciones de igualar capacidades tributarias y financiar necesidades diferenciales de gasto –plasmadas en los indicadores de la distribución secundaria– se han de reflejar en provisiones homogéneas de bienes públicos locales y en equidad horizontal en el gasto distributivo<sup>28</sup>.

En los hechos las transferencias no condicionadas cambian el eje de la distribución, desde un objetivo personal a un objetivo regional. El objetivo principal pasa a ser el de compensar a jurisdicciones locales por sus desventajas distributivas (menor nivel de

---

<sup>28</sup> El objetivo de igualar la provisión de bienes públicos locales entre jurisdicciones, es de dudosa validez. Salvo algunos casos como la provisión de agua potable, en general no se trata de bienes “meritorios” que califiquen para un objetivo distributivo. Por otro lado la igualación de bienes públicos locales podría distorsionar las decisiones de localización de individuos y empresas.

ingreso per cápita y mayor incidencia de pobres)<sup>29</sup>. El objetivo primario de igualar horizontalmente entre personas queda relegado y condicionado a la decisión soberana de las jurisdicciones locales. En la experiencia argentina, las transferencias no condicionadas de la Coparticipación Federal de impuestos han derivado en una gran dispersión entre Provincias del gasto (per cápita) por función.

### **El endeudamiento de los gobiernos locales<sup>30</sup>**

El endeudamiento en el mercado de capitales es otra fuente potencial de financiamiento de los gobiernos locales. De la misma manera que las transferencias, el endeudamiento disocia el gasto del esfuerzo tributario y genera incentivos perversos para el comportamiento de las autoridades. Existen entonces importantes razones políticas para evitar el endeudamiento de las jurisdicciones locales. Pero, ¿hay razones económicas que justifican su endeudamiento? No hay justificativo para financiar gasto corriente con endeudamiento pero sí para financiar inversiones de largo plazo concentradas en el tiempo. Si la totalidad del financiamiento fuera hecho con recursos corrientes, implicaría un esfuerzo excesivo para la actual generación cuando los beneficios se extienden temporalmente a la próxima. Se trata de un argumento de equidad intertemporal<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> En el caso argentino este enfoque regionalista se ha reflejado también en otros instrumentos, como los regímenes especiales de promoción industrial, que fueron sancionados con el objetivo de compensar postergaciones históricas (casos de San Luis, La Rioja y Catamarca) o con objetivos geopolíticos (Tierra del Fuego).

<sup>30</sup> Para un análisis detallado de este tema, véase Teresa Ter-Minassian y Jon Craig, "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Chapter 7, 1997.

<sup>31</sup> Cuando la nueva inversión es estable y alcanza meramente para reponer la amortización de la infraestructura preexistente, hay un argumento importante para financiar la inversión bruta con recursos corrientes. El argumento a favor de financiar la nueva inversión con deuda adquiere relevancia cuando la inversión neta es importante.

En realidad son muy pocos los países en los que las jurisdicciones locales tienen libertad para endeudarse y su único límite sería lo que el mercado de capitales estuviera dispuesto a prestarle. En Canadá las Provincias tienen esa libertad, lo que ha derivado en uno de los endeudamientos más altos, alrededor de 23% del PBI (1994). En algunos otros países, como Australia, el límite al endeudamiento local se encauza en un proceso de negociación con el nivel nacional. Pero en la mayoría de los países las limitaciones al endeudamiento local están dadas por reglas constitucionales o legales. En la mayoría de los países desarrollados se prohíbe el endeudamiento de largo plazo destinado a financiar gastos corrientes. Hay también reglas que limitan el monto absoluto de la deuda, otras que limitan el tamaño del servicio de la deuda en relación a la recaudación, otras que prohíben el financiamiento del Banco Central y el endeudamiento externo. En otros casos (India) se prohíbe el endeudamiento directo en el mercado de capitales y es el gobierno central el que otorga préstamos para financiar los planes de inversión de los gobiernos locales.

En los países europeos y particularmente en los de carácter unitario, el endeudamiento de los gobiernos locales se controla muy estrechamente, sea caso por caso o como subproducto de la aprobación centralizada de los presupuestos. Consecuentemente el grueso del endeudamiento público es del gobierno central. Los límites impuestos por Maastrich<sup>32</sup> se aplican a la totalidad del sector público pero no se discriminan verticalmente, bajo el supuesto que los gobiernos centrales controlarán el déficit y el endeudamiento de los gobiernos locales.<sup>33</sup>

Desde una visión libertaria que favorece la descentralización, las jurisdicciones locales deberían mantener la soberanía decisio-

---

<sup>32</sup> La regla de Maastrich impone un endeudamiento máximo de 60% del PBI para la deuda pública total y un límite de 3% del PBI para el déficit del sector público consolidado.

<sup>33</sup> Véase “Local Government Borrowing: Risks and Rewards”, Pavel Swianiewicz (editor), Open Society Institute, Budapest, 2004.

ria también en materia de endeudamiento. En teoría los mercados de capitales pondrían límites a las apetencias de endeudamiento de las jurisdicciones locales, denegando pedidos o aumentando la tasa de interés cobrada cuando la situación económico financiera de las jurisdicciones indique riesgos importantes de liquidez y/o solvencia.

El problema de la visión liberal es que requiere como condición previa una historia de prudencia en las jurisdicciones locales y de abstención de intervención de los gobiernos centrales —esto es, no rescate de jurisdicciones en quiebra—. El endeudamiento es un instrumento muy atractivo para políticos con un horizonte corto, que visualizan los réditos electorales inmediatos de gastar sin imponer nuevos impuestos. Muchos países federales han debido enfrentar la quiebra eventual de jurisdicciones con políticos financieramente irresponsables. El tema crítico —el que condiciona las recomendaciones de políticas en esta materia— es cuáles han sido los precedentes generados en esos casos. Cuando los gobiernos centrales han intervenido sistemáticamente para rescatar a jurisdicciones en problemas garantizando sus servicios de deuda, el mercado de capitales ha pasado a asumir que siempre habrá un prestamista de última instancia y consecuentemente prestará imprudentemente, aún cuando las condiciones objetivas de la jurisdicción local no lo aconsejen. Los precedentes generados en tales casos crean un elevado riesgo moral que propicia el sobreendeudamiento de las jurisdicciones locales. La limitación regulatoria del endeudamiento local se hace entonces conveniente.

¿Por qué normalmente los gobiernos centrales actúan para rescatar jurisdicciones en quiebra? Porque llegada la emergencia hay intereses concentrados muy importantes para así hacerlo. Está la presión de los habitantes y políticos de las jurisdicciones en quiebra, que enfrentan el espectro de servicios colapsados, mayores impuestos o ambas consecuencias. Están las presiones de otras jurisdicciones locales, que sufren cortes o aumentos del costo del

crédito por efecto contagio. Están los intereses del sector financiero y las preocupaciones del Banco Central como prestamista de última instancia, que temen que la crisis se extienda y afecte a toda la cartera de préstamos al sector público, con consecuencias sobre la solvencia y estabilidad del sistema financiero.<sup>34</sup>

El proceso de gestación y resolución de la crisis Argentina del 2001 ejemplifica los problemas potenciales de la indisciplina financiera de los gobiernos provinciales. Durante la década de los 90' los déficits de las provincias crecieron sin un control centralizado aprovechando el abundante financiamiento disponible, tanto extranjero como local<sup>35</sup>. La crisis del 2001 colocó en una situación de insolvencia y cesación de pagos a la mayoría de las provincias. Durante el 2002 el Congreso aprobó la “nacionalización” de las deudas provinciales, proceso por el cual el gobierno nacional asumió las deudas provinciales frente a los acreedores domésticos e internacionales. Como contrapartida, las provincias asumieron una deuda equivalente con la Nación. Si bien esta nacionalización facilitó una renegociación centralizada de la deuda, significó en los hechos perpetuar la regla que el gobierno nacional es un garante final –aunque esta vez no haya servido para que los acreedores continuaran cobrando regularmente–. Pero más importante aún, profundizó la dependencia de los gobiernos provinciales del poder central. A la dependencia permanente de las transferencias automáticas y discrecionales desde el Gobierno Nacional se sumó ahora la dependencia por los servicios de la deuda. El Gobierno Nacional ahora tiene la discreción de cambiar el cronograma de repago de las deudas provinciales –cancelando pagos y alargando plazos originales–, poder que utiliza discrecionalmente a cambio de concesiones políticas. La libertad de endeudarse utilizada irres-

---

<sup>34</sup> Las dificultades financieras y eventual cesación de pagos de un deudor importante –público o privado– puede generar externalidades negativas importantes sobre el resto de los deudores a través de un aumento del “riesgo país”.

<sup>35</sup> Muchas provincias argentinas eran propietarias de bancos comerciales que se utilizaron como fuente de financiamiento de los déficits públicos.

ponsablemente durante los 90' condujo a una profundización de la dependencia del gobierno central, esto es, a una organización formalmente federal pero en los hechos cada vez más centralizada.

Una política que garantiza la soberanía decisoria de las jurisdicciones locales en materia de deuda sería posible sólo cuando existe un contexto cultural e instituciones que limitan la irresponsabilidad financiera de los gobiernos locales y cuando las crisis de todas maneras se producen, no hay un gobierno central que opere como rescatasta de última instancia. Estas condiciones se cumplen en muy pocos países y menos aún en los países menos desarrollados, que tienen una repetida historia de salvataje centralizado de jurisdicciones imprudentes.

## **Enfoques alternativos**

La primera mitad del siglo XX marcó una fuerte tendencia a la centralización, condicionada por el fuerte crecimiento de la intervención distributiva del Estado. Esta tendencia se revirtió en la segunda parte del siglo XX, con la mayoría de los países tratando de devolver facultades a los gobiernos locales. Pero esa devolución no ha sido simétrica, sino más intensa por el lado del gasto, lo que ha dejado desequilibrios locales a cubrir por transferencias desde el gobierno central y, en menor medida, por el endeudamiento de los gobiernos locales. El punto de partida entonces es una participación mucho mayor del gobierno central —que la prevaleciente a comienzos del Siglo XX— y una ausencia de correspondencia fiscal que genera incentivos perversos para los gobernantes locales.

El primer tema central del federalismo normativo es cómo se distribuyen las facultades del gobierno central y las jurisdicciones inferiores, tanto en materia de gastos como de recursos. La

recomendación de Buchanan se inclina a la máxima descentralización posible, sin armonización, ya que considera que la competencia entre autoridades locales frena el estatismo y beneficia a los ciudadanos. Es en este sentido se trata de una posición que no toma el diseño político como un dato sino que cree que el diseño fiscal establecido en la Constitución debe ser una variable que apunte a minimizar el poder centralizado y maximizar el poder de los ciudadanos. Es por eso que está dispuesto a soportar costos de eficiencia producidos por la falta de armonización tributaria y regulatoria con tal de disminuir el poder central, que es visto como fuente de totalitarismos e injusticias aún más peligrosas.

Aun cuando fuera políticamente posible, la recomendación “institucional” de Buchanan plantea dudas importantes como solución definitiva. EUA era un país muy descentralizado hasta la Gran Depresión. El gasto público era de solo el 10% del PBI y 65% del mismo era gasto local (15% estatal y 50% municipal). Hoy el gasto público asciende a 30% del PBI y la participación de los gobiernos locales ha descendido al 30% (20% estatal y 10% municipal). La cultura democrática y descentralizadora en EUA no evitó la centralización, que fue producto del consenso político alrededor del crecimiento del Estado de Bienestar y del gasto militar tras la Gran Depresión y las guerras mundiales.

La conclusión principal entonces es que el diseño político del federalismo no es una barrera infranqueable para la intervención estatal sino es la intervención estatal la que termina condicionando el perfil del federalismo fiscal. El grado de centralización no puede ser evitado por “corsés” institucionales, que son rebasados cuando existen tendencias políticas a favor de mayores gastos que son propios de jurisdicciones centrales. La descentralización sostenible requiere cambios culturales que acepten y procesos políticos exitosos que consoliden las bondades de una menor intervención estatal, particularmente en programas distributivos y bienes públicos que son propios de la esfera central.

La solución política de Buchanan luce aún más insuficiente en países menos desarrollados, caracterizados por una cultura media más dependiente, que acepta los rasgos propios de un poder centralizado. Otro condicionamiento importante para la descentralización en países menos desarrollados es la prevalencia de municipios pequeños, pobres y dispersos geográficamente, que cuentan con capacidades humanas muy débiles y ausencia de economías de escala para la acción estatal.

El segundo problema central del federalismo normativo es cómo igualar gastos e ingresos de las jurisdicciones para evitar las transferencias y el endeudamiento. Cuando existe correspondencia fiscal, es posible una actitud responsable de los políticos locales, ya que cada vez que quieran aumentar el gasto enfrentarán el costo político de cobrarle más impuestos a sus ciudadanos. De lo contrario, los incentivos para el comportamiento irresponsable de los políticos son notorios. En EUA hay evidencia concluyente que cuando aumentan las transferencias del gobierno nacional a las jurisdicciones locales, los mayores recursos tienden a gastarse en un 90% (sólo 10% se dedican a reducir impuestos locales); en cambio cuando aumenta la recaudación propia, se gasta sólo un 10% de los mayores recursos, yendo el 90% restante a acumular superávits cíclicos o a reducir las alícuotas.<sup>36</sup>

## **Una propuesta equilibrada**

La pregunta entonces es cómo los países menos desarrollados deberían evolucionar hacia regímenes federales con una mayor descentralización y participación ciudadana, con una estricta correspondencia fiscal que garantice responsabilidad política y con los beneficios de una competencia inter jurisdiccional benévola,

---

<sup>36</sup> A este comportamiento se lo reconoce como el “flypaper effect”.

no distorsiva<sup>37</sup>. La multiplicidad de los objetivos involucrados requiere la utilización del conjunto de los siguientes instrumentos:

El primer instrumento es el **rediseño del mapa municipal**, de tal manera de garantizar un tamaño municipal mínimo con el que se superen los problemas de economías de escala y se minimicen los derrames interjurisdiccionales.

El segundo instrumento es el **fortalecimiento de la recaudación local**. Los arreglos constitucionales deben ser tales que aseguren a los gobiernos locales (municipios y provincias) fuentes propias de recaudación. La soberanía tributaria es la única garante de un gobierno autónomo. El grado de descentralización efectiva debe medirse por la recaudación de fuentes propias, ya que es la única que asegura simultáneamente autonomía en las decisiones y un comportamiento responsable de las autoridades políticas<sup>38</sup>. Los instrumentos apropiados para este fin son:

- El uso de cargos por servicios provistos por el gobierno local<sup>39</sup>.
- La utilización de contribuciones de mejoras para el financiamiento de obras públicas locales<sup>40</sup>.
- Potestades tributarias autónomas limitadas a bases tributarias de naturaleza local sobre las cuales los gobiernos locales puedan decidir la magnitud de las tasas sin que

---

<sup>37</sup> En el caso particular de Argentina, el objetivo de estricta correspondencia fiscal implica la eliminación de la coparticipación federal y otras formas de transferencias del gobierno nacional.

<sup>38</sup> La coparticipación de impuestos asegura autonomía –las transferencias son automáticas y de libre disponibilidad– pero no garantiza un comportamiento responsable en el gasto público, ya que la recaudación coparticipada no se percibe como incidiendo sobre los contribuyentes locales.

<sup>39</sup> Los cargos por servicios pueden comprender cobros por el estacionamiento en las calles, por el alquiler de espacios de publicidad en la vía pública, tarifas para trámites municipales o para atenderse en el hospital público.

<sup>40</sup> La contribución de mejoras distribuye el costo de obras públicas (calles, caminos vecinales y redes de servicios públicos) exclusivamente entre los vecinos beneficiados.

ello implique exportar impuestos o sustraer bases imponibles de otras jurisdicciones.

En el caso de que los municipios locales tengan limitaciones para desarrollar un sistema recaudatorio propio eficiente, un mecanismo alternativo son los acuerdos de **bases tributarias compartidas** con jurisdicciones superiores. Así por ejemplo, gobiernos provinciales y municipales pueden compartir la recaudación del impuesto a las ventas minoristas o del impuesto inmobiliario. La provincia se encarga de la recaudación, participando con una tasa uniforme para toda la provincia, mientras que cada municipio recibe la recaudación de una tasa adicional variable, autónomamente decidida. En la separación de responsabilidades, la jurisdicción municipal puede colaborar con la función de inspecciones y auditoría de las declaraciones conjuntas.

El tercer instrumento es **la reducción del gasto distributivo y la privatización de su gestión**. La reducción de transferencias hacia las jurisdicciones locales también se puede lograr disminuyendo el gasto distributivo o privatizando su gestión. El primer ejemplo de propuestas de reducción de la intervención distributiva del Estado que tendrían como consecuencia secundaria una reducción de la importancia del nivel central y de las transferencias a jurisdicciones locales lo constituye el gradual reemplazo de la política distributiva por un sistema de desgravaciones de donaciones privadas en el impuesto a las ganancias. El segundo ejemplo es la gradual reducción de la compulsión de aportes a la seguridad social, que permitiría reducir gradualmente los impuestos al salario, dejando más espacio para que las jurisdicciones locales graven los ingresos del trabajo. El tercer ejemplo es la limitación de los aportes compulsivos sobre el salario a la contratación de un seguro catastrófico para la salud.

Otra posibilidad es la la privatización de la gestión del gasto distributivo. Este es el caso de la propuesta educativa, que es en muchos países el principal gasto distributivo financiado con re-

caudación del gobierno central. La propuesta en este caso consiste en transferir los subsidios directamente a los establecimientos escolares, eliminando así la necesidad de transferencias verticales entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

El cuarto instrumento es la **limitación del endeudamiento de las jurisdicciones locales**. La intensidad con la que se deberá aplicar esta limitación depende críticamente de los precedentes existentes en materia de rescate de jurisdicciones irresponsables.

Finalmente, los acuerdos constitucionales deberían **armozar la acción de los distintos niveles de gobierno**, precisando qué tipos de impuestos corresponden a cada nivel de gobierno, eventualmente fijar las condiciones para compartir bases tributarias, prohibir la competencia interjurisdiccional a través de aduanas interiores o subsidios explícitos o implícitos a la producción y centralizar la política medio ambiental en aquellos casos en que las externalidades sean potencialmente nacionales.

## Conclusión

### Conceptos clave:

- Efecto derrame
- Descentralización asimétrica
- Correspondencia fiscal
- Transferencias condicionadas
- Transferencias no condicionadas
- Coparticipación impositiva

## **Bibliografía**

- Buchanan, James y Richard Musgrave, “Public Finance and Public Choice”, The MIT Press, 1999.
- Brennan, G. y James Buchanan, “The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution”, Cambridge University Press, 1980.
- Consejo Empresario Argentino, “Propuesta de Federalismo Fiscal”, 2000.
- FIEL, “Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina”, 1993.
- Oates, Wallace, “Essays on Fiscal Federalism”, 1999.
- Porto, Alberto, “Federalismo Fiscal: El caso argentino”, Editorial Tesis, 1990.
- Rosen, Harvey, Public Finance, Irwin.
- Shah, Anwar (editor), “The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives”
- Stiglitz, Joseph, “Economics of the Public Sector”, Norton & Co.
- Tanzi, Vito, “On Fiscal Federalism: Issues to Worry About”, 2000.
- Tanzi, Vito, “The Future of Fiscal Federalism”, 2007.
- Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig, “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, Chapter 7, 1997.

## Apéndice

### Tendencias centralizadoras impuestas por la globalización

Las tendencias recientes hacia la descentralización han sido acompañadas por movimientos hacia la centralización. Estaríamos en presencia de un debilitamiento tendencial del poder soberano de los gobiernos nacionales, en beneficio en parte de gobiernos locales y en parte de alguna forma de gobierno supranacional o mundial. Algunos autores ven en el desarrollo de la Unión Europea y en la multiplicación de organismos de alcance mundial, un indicador de esta pérdida gradual de soberanía de los países y de la necesidad –y hasta la conveniencia– de un gobierno mundial<sup>41</sup>.

La globalización ha creado la necesidad de instituciones mundiales como la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Salud. Está demandando regulaciones en el transporte internacional; acuerdos como el de Kyoto, que procura resolver el calentamiento global; una Corte Internacional de Justicia para resolver casos –como el genocidio– que escapan a las posibilidades de tribunales nacionales; se enfrentan conflictos entre países por problemas migratorios, por distribución de recursos como el agua potable o por problemas de contaminación. La hipótesis central es que habría un número creciente de **bienes públicos globales** que ameritarían un gobierno mundial. La creciente movilidad de capitales y personas estaría también transformando el impuesto a las ganancias en una base imponible naturalmente global y no nacional.

¿Es deseable un gobierno mundial? O por el contrario, ¿es deseable continuar con una multiplicidad de países soberanos, acordando puntualmente sobre la creación y mantenimiento de

---

<sup>41</sup> Véase en particular Vito Tanzi, “The Future of Fiscal Federalism”, 2007.

instituciones benéficas para la globalización? Se trata de una típica discusión sobre federalismo normativo, en este caso no condicionada por una centralización preexistente.

El primer punto es que es muy difícil encontrar casos de bienes públicos globales. No existe la necesidad de una moneda global, pues no se ha probado la conveniencia de una única área monetaria óptima. Monedas independientes que fluctúan entre sí han acomodado distintas preferencias de políticas macroeconómicas mientras han servido bien al comercio mundial. No existe la necesidad de una fuerza militar mundial, al menos hasta que la amenaza de invasiones extraterrestres recurrentes se produzca. Los conflictos entre países (originados en razones étnicas y religiosas, en problemas de aprovechamiento de recursos escasos o problemas migratorios) son regionales y deben ser solucionados por las partes interesadas, incluyendo países u organizaciones mediadoras que tienen incentivos para evitar las externalidades regionales de conflictos locales. Los problemas pueden eventualmente requerir la alianza circunstancial de fuerzas armadas interesadas en cada conflicto.

En realidad no estamos frente a la necesidad de proveer “bienes públicos globales”. Las instituciones que demanda la globalización son bienes “club” en los que el comportamiento oportunista tiene la penalización de la exclusión del beneficio. La Organización Mundial del Comercio es un club porque el país que no contribuye o no cumple con las condiciones de ingreso, queda excluido del acceso a los mercados de terceros países y de los servicios de arbitraje. La Organización Mundial de la Salud contribuye a prevenir problemas epidémicos mundiales, en los que existen potenciales problemas de externalidades entre países; pero los incentivos al comportamiento oportunista son débiles ya que los países que no adhieren pueden ser sellados del resto del mundo y librados a su suerte, sufriendo sin ayuda la mayor parte de los costos de un brote epidémico. Lo mismo ocurre con regulaciones

sobre el transporte internacional: si el país se mantiene afuera, sus barcos y aviones no pueden ingresar en terceros países.

Las emisiones de dióxido de carbono y el calentamiento global son el caso más claro de externalidades que requerirían un gobierno mundial que fuerce a los países con comportamiento oportunista. Sin embargo una solución alternativa son las represalias de la comunidad de países signatarios; las represalias comerciales –prohibición de importaciones de países contaminadores irrestrictos– pueden ser importantes y servir como para evitar al comportamiento oportunista sin necesidad de un gobierno mundial<sup>42</sup>.

Cuando se trata de bienes club, no se justifica la intervención estatal porque no hay incentivos perversos al comportamiento oportunista. La solución óptima para las necesidades creadas por la globalización no es un gobierno mundial con soberanía tributaria sino una confederación de países que acuerda caso por caso crear organizaciones benéficas para la globalización, financiadas con aportes voluntarios de los países miembros, que retienen el poder como miembros de directorios y mantienen la capacidad de autoexcluirse de las organizaciones multinacionales. Esta solución evita los significativos riesgos totalitarios de un gobierno mundial así como fomenta la competencia impositiva entre países, lo que limita el crecimiento del estado. Esta conclusión refleja el hecho que a medida que evaluamos el federalismo desde niveles más centralizados de gobierno –en este caso, desde el nivel mundial– los argumentos a favor de centralizaciones aún se debilitan mientras que los argumentos a favor de la descentralización se fortalecen.

---

<sup>42</sup> La necesidad de imponer y recaudar “impuestos ambientales” es otro argumento mencionado a favor de la centralización global. Pero la tendencia actual es a resolver el problema de las emisiones de dióxido de carbono a través de permisos de contaminación, libremente transables entre operadores privados de distintos países, instrumento que no requiere una autoridad impositiva centralizada.

