

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y REFORMA TRIBUTARIA  
FEDERAL EN ARGENTINA\***

**Horacio L. P. Piffano\*\***

**Documento 27**

**Noviembre de 1999**

---

\* Documento elaborado para el Consejo Empresario Argentino (CEA)

\*\* Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de La Plata, Profesor Invitado del Departamento Graduados de la UBA, Profesor Invitado de la Universidad de San Andrés (Programa ISEG-UDESA) y Colaborador del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

## Indice

PROLOGO.....	5
CAPITULO 1. LA DESCENTRALIZACION FISCAL.....	6
1. Las razones de la descentralización fiscal.....	6
2. Los postulados normativos del federalismo fiscal y sus consecuencias.....	13
3. La cuestión de la equidad y la descentralización tributaria.....	16
4. Los problemas de estabilización del centralismo tributario.....	17
5. Los problemas asignativos del centralismo tributario.....	22
6. El sesgo centralista en materia tributaria y la validez del enfoque “musgra-viano” ..	23
7. Las asimetrías regionales y las transferencias de nivelación o igualación.....	24
7.1. La aproximación económica al “ <i>racional</i> ” de las transferencias de nivelación..	24
7.2. El enfoque “político” de las transferencias de nivelación.....	29
8. El estudio comparado sobre descentralización fiscal y estructuras tributarias.....	31
8.1. La aproximación cuantitativa.....	31
8.2. Descripción del panorama general comparado de la imposición sobre los ingresos.	47
a) El ejemplo de los países Nórdicos.....	48
b) Los países de la OECD y Brasil.....	52
8.3. Taxonomía de los sistemas federales y asignación de impuestos a los gobiernos subnacionales.....	57
9. Descentralización fiscal, conclusiones generales.....	60
CAPITULO 2. EL SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL.....	62
1. Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal.....	62
2. Propuestas sobre el nuevo sistema tributario provincial.....	66
A) La sustitución del Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos.....	66
Ingresos Brutos, el porqué de su sustitución .....	66
El IVA Provincial.....	67
El IVA destino-pago diferido.....	68
El IVA dual o compartido.....	72
La versión del IVA dual de Bird y Gendron.....	73
La versión del IVA dual propuesto para Brasil.....	74

El IVA origen.....	80
El sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional.....	81
El Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM).....	82
El Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista.....	84
El sistema de determinación según Módulos o el Impuesto de Patentes.....	84
B) Impuestos a los Consumos Específicos y al Uso de los Combustibles.....	85
C) El Impuesto Provincial a las Ganancias o Sobre el Ingreso Consumido de Personas Físicas.....	86
Tratamiento de las ganancias de capital o el Impuesto a las Ganancias Eventuales.....	90
D) La imposición directa base-consumo.....	90
Ventajas de un impuesto directo base-consumo.....	92
Ventajas económicas. Eficiencia y equidad.....	92
Simplicidad.....	95
Relaciones entre el HCT y el VAT.....	96
Conclusiones.....	100
E) La Imposición Patrimonial. Inmobiliario y Bienes Personales.....	101
El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.....	103
F) Las transferencias de igualación o nivelación tributaria.....	103
Las transferencias de nivelación como medio de posibilitar financieramente la propuesta.....	103
Determinación de la capacidad tributaria estándar y las transferencias de nivelación.....	104
G) Reforma fiscal, salvaguardias y límites al poder fiscal de los gobiernos.....	106
Introducción.....	106
Las razones políticas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos.....	107
Las razones económicas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos.....	109
“Enforcement”.....	113
Conclusiones.....	114
 CAPITULO 3. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	 117
Las razones de la descentralización tributaria y las alternativas.....	117
Una síntesis de la propuesta para el nuevo sistema tributario federal...	120
Fundamentos técnicos de la propuesta.....	121

Armonización tributaria.....	124
Masa coparticipable.....	125
Afectación de recursos.....	126
Salvaguardias.....	126
<b>APENDICE 1. EL “FLYPAPER EFFECT”.....</b>	<b>127</b>
<b>APENDICE 2: LOS PROBLEMAS DEL FRAUDE EN EL IVA COMPARTIDO..</b>	<b>141</b>
<b>APENDICE 3: EL PORQUÉ DEL HCT DE MCLURE Y ZODROW.....</b>	<b>148</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>155</b>

## PROLOGO

En este documento se presenta un panorama general de la descentralización fiscal y tributaria en particular, según desarrollos de la literatura especializada en el campo del federalismo fiscal y del propio autor en trabajos previos, a partir del cual se desarrolla un conjunto de ideas y propuestas tendientes a delinear un nuevo orden tributario federal.

La temática ha sido centro de preocupación de los expertos durante décadas, pero en años recientes ha convocado el interés de un mayor número de economistas y especialistas en tributación, debido al proceso de globalización económica mundial y los desafíos que este nuevo escenario ha planteado para el diseño de la política fiscal de los estados. En particular, las nuevas condiciones económicas han inducido a un proceso ambiguo por el cual los gobiernos centrales muestran signos de debilidad en el manejo autónomo de la política fiscal, pero al mismo tiempo se fortalece la importancia de los gobiernos subnacionales, estatales o provinciales y locales.

Dentro de este panorama en el que se desenvuelve la política fiscal, el mayor desafío se concentra en el diseño de los sistemas tributarios. Precisamente sobre este aspecto es que el autor ha sido convocado, bajo el patrocinio del Consejo Empresario Argentino, para desarrollar su análisis y propuesta de un nuevo sistema tributario federal, así como propuestas para el nuevo acuerdo de coparticipación federal de impuestos, con el fin de suministrar a las autoridades que han sido electas en el presente año, un conjunto elaborado de ideas que se espera de utilidad para el diseño de su gestión gubernamental.

La labor contó con el muy valioso intercambio de opiniones con diversos expertos tributarios y economistas, nacionales y extranjeros, que el autor tuvo oportunidad de compartir a través de diversos eventos académicos y profesionales. En este sentido, se deja constancia de las valiosas discusiones mantenidas con Jorge Avila y sus importantes sugerencias, asimismo las mantenidas con Oscar Libonati, Mario Salinardi y Enrique Bulit Goñi, y con los integrantes del Foro de Instituciones Fiscales organizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), de la Fundación Gobierno y Sociedad, donde un número importante de expertos permitió compartir y discutir ideas sobre el diseño de la propuesta. En particular, las opiniones del Dr. Miguel A. Broda y del Director del CEDI, Mariano Tommasi, de los expertos tributarios Juan Carlos Gómez Sabaini y Jorge Gaggero, y de un número importante de otros economistas asistentes al Foro, en especial de Jorge Macón, Luis Seco, Pablo Sanguinetti, Ernesto Stein y Matías Iaryczower. Asimismo, fue altamente valioso el intercambio de ideas con Richard Bird (Universidad de Toronto/Banco Mundial) y Ricardo Varsano (IPEA). El autor reserva, no obstante, total responsabilidad por lo vertido en el documento.

Un agradecimiento especial a las autoridades de la Universidad de San Andrés, ámbito académico dentro del cual se han desarrollado diversas presentaciones de la temática en cuestión, ante académicos, representantes políticos y empresarios.

Finalmente, el documento ha sido estructurado en tres capítulos. El primero trata sobre el

“*racionale*” de la descentralización fiscal, presentando asimismo un panorama comparado internacional sobre la estructuración vertical de los gobiernos en diversos países, tanto federales como unitarios, y las características de sus sistemas tributarios. En el capítulo segundo se encara el análisis de las alternativas para el diseño del sistema tributario federal, especialmente el esquema tributario para los gobiernos subnacionales, que conduce a una propuesta de reforma tributaria federal integral, la que necesariamente habrá ser considerada al momento de discutirse el nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. Finalmente, el Capítulo 3 reúne una síntesis de la propuesta y las conclusiones.

BUENOS AIRES, Noviembre de 1999.

## **CAPITULO 1 – LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

*“An eminent and powerful structure of local government is a basic ingredient of a society which seeks to give to the individuals the fullest possible freedom and responsibility”*

George Stigler (1957)<sup>1</sup>

### **1. LAS RAZONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

Las tendencias registradas en las últimas décadas materia de federalismo fiscal en la mayoría de los países, ha sido la de un proceso de descentralización de funciones desde los gobiernos centrales o federales a los niveles subnacionales de gobierno. Esta tendencia contrasta a su vez con la constitución y consolidación de bloques económicos supranacionales (Comunidad Europea, Nafta, Mercosur), circunstancia que ha inducido a una pérdida relativa de autonomía de los gobiernos nacionales pero, paradójicamente, ha acentuado las autonomías de los gobiernos subnacionales.

El proceso indicado, ligado al fenómeno de globalización mundial creciente, implica un escenario mucho más competitivo en materia tanto de las actividades económicas privadas como de las estatales en los diferentes estados o países.

Consecuentemente, la importancia del diseño de la estructura vertical de los gobiernos en cada país, ha revalorizado la temática del federalismo fiscal y la descentralización fiscal, a partir de como fuera planteada originalmente por Tiebout (1956), al tiempo que ha inducido a un reordenamiento de las potestades fiscales y las reglas de operación del sector público, tal cual este venía operando hasta los años ochenta.

La tendencia a descentralizar funciones está necesariamente ligado al principio básico que suele presentarse como argumento central de la descentralización: la mejora de eficiencia asignativa ligada a la mayor cercanía de los individuos, que expresan las preferencias sociales con su voto, con relación a aquéllos que actúan como sus representantes en los

---

<sup>1</sup> Cita de Söderström, L. (1990).

gobiernos, encargados de generar la provisión de los bienes públicos. La cercanía de los consumidores a las autoridades políticas, no sólo permite reducir los problemas de agencia de toda democracia representativa, sino que asimismo introduce un mecanismo político dinámico tendiente a reducir el costo de las decisiones sociales y aumentar la calidad de las mismas. El escenario de movilidad casi perfecta de factores y bienes, característico del actual ordenamiento mundial, ligado a la reducción significativa de los costos de transacción que ha generado el avance tecnológico, permite que el “voto con los pies” no resulte una mera especulación teórica, sino más bien un ejercicio cotidiano de los agentes económicos en la actualidad.

La descentralización, asimismo, elimina un problema típico de los modelos centralizados al evitar los sesgos políticos de los gobiernos centrales, que muchas veces desconocen (por ignorancia o por decisión deliberada) las relativas necesidades y su diferente composición a nivel de cada región.

Por otra parte, se ha sugerido que la provisión de servicios equivalentes por varias jurisdicciones diferentes, debido al escenario competitivo, incentiva un mayor progreso técnico y su mayor difusión, por las actitudes de tender a copiar modalidades exitosas.

Un argumento importante que avala la descentralización es evitar el problema ligado al comportamiento (ineficiente) de los agentes económicos involucrados en un juego de reparto de un fondo común, presente en los modelos centralizados. El tema, conocido en la literatura como el problema de “*common pool*” o el “dilema de la pizza” o “del pollo y la langosta”, hace alusión a la actitud diferente de los individuos en la demanda de un bien, cuando su financiamiento implica una obligación simétrica o concomitante de renunciar al ingreso personal individual por el costo marginal al que hace incurrir su decisión de demanda, versus la situación de demanda del mismo bien cuando el financiamiento es compartido (mediante *capitas iguales*) por el grupo social. La tendencia a sobredimensionar el gasto es la consecuencia inevitable del comportamiento grupal.

En rigor lo que insinúa este dilema es la importancia para toda federación de que sus decisiones sociales no descuiden el **principio de correspondencia fiscal**. Toda decisión de gasto de parte de un representante político, debe estar inevitablemente ligada a la decisión concomitante de solicitar al electorado el pago de impuestos para financiarlo. Del cumplimiento de este principio no sólo resultará una mayor disciplina fiscal, sino más amplio aún, una mejor performance política general de las democracias representativas.

En este sentido Brennan, G. y Buchanan, J. (1980) han sugerido que la descentralización constituye una restricción a los deseos de expansión del gobierno central. Bajo la óptica de estos autores el sector público puede ser visualizado como un agente monolítico, un Leviatán, que sistemáticamente persigue el maximizar el tamaño del presupuesto, desconociendo la voluntad de los ciudadanos. Por tal motivo, los autores propician la descentralización como mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del Leviatán.

El argumento básico es que así como la competencia en el sector privado ejercita su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. La movilidad interjurisdiccional

de las personas persiguiendo “ganancias fiscales”, puede ofrecer parcialmente, y quizás completamente, un sustituto de las restricciones fiscales explícitas sobre el poder tributario de los estados.

La proposición Brennan-Buchanan ha motivado a un conjunto importante de estudios empíricos tratando de demostrar la tesis Leviatán. Aún cuando Oates (1990) reconoce no haber podido demostrar la tesis con sus estudios (en todo caso cita uno en el cual demostraría lo contrario), existen estudios que corroboran la hipótesis: Eberts y Gronberg (1988) y Zax (1989).

Un estudio que ofrece una interpretación de la tendencia al sobredimensionamiento del gasto público en países con gobiernos centralizados lo ofrecen Moesen, W. Y Van Rompuy, P. (1990). Al analizar la hipótesis Brennan-Buchanan los autores sostienen que para los gobiernos centrales la oportunidad de incurrir en gasto público con déficit, mediante el uso del crédito público y la creación de dinero, ofrece una “restricción presupuestaria débil”, comparada con los niveles de gobierno inferiores. Es de esperar que en una estructura centralizada tanto el tamaño del presupuesto como el déficit mismo será mayor, *ceteris paribus*, que en un gobierno con estructura descentralizada. Los autores efectúan un análisis empírico aplicado a países de la OECD que corroboran la hipótesis.

Pero la crítica mayor a los esquemas fiscales centralizados, en especial cuando se trata de la recaudación tributaria, y la contrapuesta ventaja de la descentralización en esta materia, tiene que ver con el principio de correspondencia fiscal y la tendencia a sobredimensionar el gasto público aún cuando no pueda ello calificarse como conducta Leviatán. El punto básico tiene que ver con los efectos provocados **por "la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento"**. La descentralización de las potestades fiscales inducen a una mayor responsabilidad fiscal o "imputabilidad" (*accountability*) fiscal, así como a una mayor imputabilidad política general dentro de la federación. El argumento de la responsabilidad e imputabilidad resulta válido para la descentralización de las decisiones de gasto y, especialmente, de la política tributaria, es decir, la responsabilidad de la fijación de impuestos que financien el gasto público local, al menos en el margen. El fenómeno puede explicarse de la siguiente forma: la decisión de un individuo de adquirir bienes y servicios en el mercado involucra la decisión personal "simultánea" de desprenderse de recursos (ingreso) para financiar la producción de tales bienes. Como fuera señalado por Wicksell (1958) y otros autores, la ausencia de tal tipo de simultaneidad, permite a las coaliciones políticas crear falsas esperanzas con relación al impuesto-precio de los bienes públicos, que debe generar el direccionamiento hacia ellos de recursos adicionales a través del sector público. Cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación, se genera la tentación de los políticos a creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas, distintas a sus ciudadanos electores ("*constituency*"). Y de esta "ilusión fiscal" es cautivo el propio votante mediano.

Buchanan (1952) ha señalado que cuando la responsabilidad de gastar y la potestad de fijar los impuestos están separadas, los gobiernos tienden a enfrentar incentivos que conducen a decisiones ineficientes. Cuando los impuestos son establecidos a nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias o estados pueden inducir a la creencia de que al "menos parte" del costo adicional de los bienes públicos provinciales serán financiados por no residentes. Si la comunidad local "cree" poder financiar un peso adicional de gasto con

aportes federales provenientes de recaudaciones en las que sus contribuyentes participan en un monto menor a un peso en la recaudación marginal del impuesto federal, estarían "percibiendo" un impuesto-precio del gasto marginal reducido e incurriendo por tanto en un gasto no óptimo.

Como demostrara Winer, S. (1983), tal reducción en el impuesto-precio "percibido" localmente, puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Esta percepción de menor costo impositivo marginal del gasto público, genera un tamaño de presupuesto superior al óptimo. En la literatura, este efecto es conocido como el "*flypaper effect*" (efecto del papel caza moscas), para señalar que "el dinero se pega donde pega" ("*money sticks where it hits*"). Las evidencias empíricas encontradas por Winer para el caso de los subsidios federales en Canadá, empleando un modelo dinámico del votante mediano sobre gastos provinciales entre 1952 y 1970, claramente corroboran la conclusión de que la separación de las decisiones de gasto y financiamiento creada por los aportes, conducen a reducir la percepción local de los impuestos-precios y aumentar el gasto público provincial. También Gramlich, E. (1977) sugiere en su *survey* que el gasto inducido por los "*block grants*" (aportes no condicionados), son varias veces superiores al gasto inducido por incrementos en otros ingresos. Este resultado "no esperado" de las transferencias federales, que desafían a la teoría convencional, puede implicar no solamente "***una expansión del gasto público subnacional superior a un aumento equivalente del ingreso de la comunidad local (efecto "flypaper"), sino inclusive superior al monto del aporte mismo (efecto "bandwagonism"***"<sup>2</sup>).

La literatura resulta abundante en los enfoques y matices para explicar el "*flypaper effect*". Para el lector interesado reproducimos en el Apéndice 1 una revista rápida de los mismos<sup>3</sup>. El resultado de todos estos enfoques conduce a la conclusión de que tanto los aportes condicionados como los no condicionados otorgados por el gobierno central a los gobiernos locales, inducirían a un gobierno más grande y menos responsable que el que surgiría mediante elección de los ciudadanos de una manera democrática.

La escuela del "*public choice*", en rigor, va más allá de la mera disputa sobre cuestiones técnicas referidas al logro de óptimos paretianos en la asignación de recursos. Se trata de poner sobre la mesa del debate una cuestión eminentemente política, con implicancias institucionales importantes, y donde los partícipes de la contienda se reúnen ideológicamente en dos polos opuestos: aquéllos inclinados al manejo centralizado de las rentas nacionales con que cuenta una sociedad – lo que implica limitar la autonomía de decisión de los individuos y los agrupamientos sociales intermedios que ellos conforman (y, consecuentemente, sus derechos de propiedad) – versus los que prioritan las libertades de los individuos y de las asociaciones menores que ellos conforman, sin abandonar, no obstante, la idea de la solidaridad a nivel nacional.

Las contribuciones de Buchanan y otros autores, permiten visualizar los mecanismos políticos a través de los cuales se adoptan las decisiones públicas, de forma tal que para el

---

<sup>2</sup> Ver Henderson, J. M. (1968), Schwab, R. M. Y Zampelli, E. M. (1987), Case, A. C., Hines, J. R. Y Rosen, H. S. (1993), citas y comentarios sobre el caso de municipios en Argentina en Porto, A. y Gasparini, L. (1998).

<sup>3</sup> Ver también Piffano, H., 1998a y 1998b.

caso de los bienes públicos, se obtengan soluciones eficientes, de la misma manera que el sistema de mercado lo intenta resolver para el caso de los bienes privados. Las soluciones diseñadas a través de los mecanismos de la votación, intentan encontrar arreglos sociales que reflejen las preferencias de los votantes o ciudadanos. En este contexto, un dilema que debe resolverse es la existencia de distintos niveles de gobierno y la correspondiente asignación de potestades fiscales (esto es, poder de decisión en materia de gasto público y su financiamiento con tributos).

La existencia de un gobierno puede ser explicada por analogía, a través de la teoría de los clubes (Buchanan, J., 1965). Ella describe la circunstancia por la que los individuos resuelven reunirse bajo una asociación que les provea el servicio o bien común (bienes públicos), permitiendo prorratar entre todos el costo de su provisión. El supuesto implícito o subyacente, es que cada individuo o socio ingresa voluntariamente al club, posee poder de voz y voto en las decisiones y libertad de salir del club en caso de que la decisión de la mayoría lo perjudique.

Este criterio implica el aceptar como regla de eficiencia al postulado Wickseliano, que sostiene que una decisión será eficiente, siempre que ningún ciudadano pueda objetarla (criterio de unanimidad). Este criterio es coherente con el criterio de Pareto – restringido a las elecciones de mercado (bienes privados) – que indica como solución eficiente a aquélla a partir de la cual ninguna persona puede ser mejorada en su bienestar sin desmejorar a otra.

Las decisiones que a diario adopta un gobierno implican, a nivel individual, que el ciudadano asuma un costo de oportunidad (coerción tributaria) que no siempre se ve compensada con los beneficios esperados para él de tales medidas (residuo fiscal negativo). En tal caso, para que el postulado Wickseliano opere en la práctica, los individuos debieran tener acceso a dos dimensiones derivadas de ese costo de oportunidad: la dimensión de la “voz” y la dimensión de la “salida” (Wiseman, J., 1987). La dimensión de la voz, plantea el siguiente interrogante: si un individuo considera insatisfactoria una decisión social, ¿existe en la práctica un procedimiento efectivo por el cual él pueda expresar su oposición y cuente con la posibilidad de influir en su modificación?. La dimensión de la salida plantea el segundo interrogante: ¿cuán fácil puede él escapar del sistema de reglas impuestas por el gobierno, es decir, abandonar la sociedad relevante (municipio, provincia o nación)?.

En base a tal tipo de razonamiento, sin embargo, no sería posible extraer respuestas generales a la pregunta de sobre cuál nivel de gobierno debería descansar en mayor medida el poder de gastar e imponer, pues esto dependerá del sistema de valores (preferencias) relevante para los individuos, así como del uso de los recursos requeridos para proveer un determinado servicio (por ejemplo, un ciudadano puede preferir contar con un servicio abastecido localmente, a pesar de que ello implique un costo – gasto público – mayor a financiar con tributos, si es que él le asigna valor suficiente a la mayor libertad (en cuanto a la posibilidad del ejercicio del derecho de la salida) que esta solución le brinda, respecto a la coerción del gobierno. El costo de oportunidad de la salida, obviamente, crece a mayor centralización. El “escape” del nivel nacional, conlleva la necesidad de mudarse a otros países, con el alto costo del desarraigo que ello implica.

Los arreglos constitucionales (legales o formales) pueden ser el vehículo por el cual la opción de la voz citada se constituya en una efectiva restricción al poder coercitivo del gobierno. Todo estado (de nivel subnacional: municipio, provincia) puede intentar actuar coercitivamente (quizás como un Leviatán), pero el acuerdo constitucional federal limita su poder. Pero la posibilidad de migrar entre estados locales dentro de un país, hace que el costo de transacción en el ejercicio de la opción de salida resulte relativamente bajo. Esta posibilidad de “votar con los pies” (Tiebout, 1956) a bajo costo, restringe la libertad de cualquier gobierno local a adoptar reglas marcadamente diferentes a las de otros estados. Esta restricción a la libertad del Leviatán, reduce a su vez la necesidad de reglas explícitas constitucionales o legales que limiten ese poder, circunstancia que no se verificaría en el caso de un gobierno central, donde los individuos se enfrentan, como se señalara, con el costo de oportunidad alto del desarraigo, si desean emigrar a otros países, para concretar la opción de la salida.

La implicancia final del enfoque, es que una mayor descentralización del poder fiscal permitiría contar con mayor efectividad al cumplimiento de la regla de eficiencia Wickselliana a la vez de garantizar un escenario de mayor nivel de libertad política de los individuos. Sin embargo, no puede extraerse a priori cual debiera ser el nivel óptimo de descentralización (o centralización), pues en su definición influye el sistema de valores que impera en la sociedad, como se indicara. En la práctica existen muchos tipos de federalismos, abarcando extremos de gran descentralización (Suiza) y otros de una fuerte centralización (ex URSS).

Es indudable que las preferencias por bienes y servicios públicos en un área geográfica determinada, son muy dependientes de la “cultura” del área. Factores como idioma, religión, raza e historia, cuentan y proveen un buen argumento para la descentralización. La desintegración producida en los países del bloque socialista, constituye una prueba del predominio de los nacionalismos locales y etnias como fuerte determinante de una mayor descentralización.

En los desarrollos de la nueva corriente de la “*political economy*” del federalismo fiscal, se plantean estas cuestiones básicas – en rigor, derivadas de la escuela del *public choice* -, las que tienen que ver con aspectos eminentemente políticos, como lo es el ejercicio de la libertad individual y las garantías a los derechos humanos de los individuos. Pero también se plantean otras cuestiones no tan fundamentales, aunque por ello no poco importantes para el buen funcionamiento de las democracias representativas.

Los mecanismos políticos a través de los cuales las decisiones fiscales son adoptadas, merecen especial tratamiento. Ello en razón de que, como también señalaran Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981) (WSJ), parecen existir importantes divergencias entre los principios normativos, por un lado, y las preferencias de los políticos, por el otro. Los gobiernos o los gobernantes no son ya “agentes perfectos” de los deseos del principal (ciudadano). El enfoque tradicional normativo que considera al gobierno como algo dado y a los funcionarios como perseguidores fieles del bienestar general, constituye a la luz de estos desarrollos una teoría ingenua del gobierno. Por lo tanto, el paradigma principal-agente ligado a las asimetrías de información que posibilitan a los gobernantes perseguir objetivos divergentes que colisionan con el bienestar general, aparece como un enfoque más realista para analizar las cuestiones del federalismo.

Así, WSJ han demostrado cómo las instituciones políticas transforman el basamento económico del análisis beneficio-costos en otro análisis de “beneficios y costos políticos”. Se concluye que las instituciones políticas fundamentalmente alteran las percepciones e incidencia de los beneficios y costos, de modo que sistemáticamente sesgan las elecciones sociales apartándolas de un resultado eficiente; y ellas lo hacen en forma diferente en cada nivel de gobierno (Thoni, E., 1986).

Galeotti, G. (1982) sugiere cómo la descentralización permite reducir “las rentas de los políticos” generando un mayor desarrollo de las relaciones verticales (entre votantes y representantes políticos), en detrimento de las relaciones horizontales (entre representantes políticos), en razón de que con la descentralización la “elasticidad de la demanda política” enfrentada por los partidos políticos, resulta mayor, confirmando esta proposición con la cita de evidencia empírica.

En un trabajo anterior (Piffano, H., 1989), se formula un diagnóstico político del fuerte centralismo tributario en Argentina, donde un aparente “mayor federalismo” derivado de la descentralización de servicios, en alguna medida compensada por un aumento de la participación de las provincias en la distribución primaria, en rigor a conducido a un esquema federal de fuerte ingerencia del gobierno central, quien ha derivado en las jurisdicciones provinciales la responsabilidad de la prestación de los servicios sin avanzar en la descentralización de los recursos tributarios, provocando un debilitamiento del principio de imputabilidad (“*accountability*”), a la vez de generar un comportamiento corporativo y de actividad de *lobby* de los representantes provinciales en el gobierno nacional, en desmedro del ejercicio de su responsabilidad fiscal ante los contribuyentes.

También Porto, A. (1992) analiza las circunstancias por las que determinados resultados económicos del federalismo en Argentina es consecuencia de la forma en que el proceso institucional ha ido modelando los criterios de representación jurisdiccional en el parlamento, mediante las leyes electorales que regulan la elección de senadores y diputados, y cómo ellas han conducido a resultados económicos esperados – aunque no necesariamente justificables estrictamente desde un enfoque normativo – en la distribución secundaria de recursos entre jurisdicciones.

Finalmente sobre este punto, el profesor McLure, C. (1998), en su presentación del seminario organizado en Buenos Aires por la Jefatura de Gabinete de Ministros, expuso con claridad la tipología de las federaciones, calificando de “fuertes” a aquéllas en las que el poder de decisión sobre el financiamiento del gasto (en especial la decisión de gastar *en el margen* asumiendo el costo pertinente) está ubicado en los gobiernos subnacionales, es decir, aquéllos que “viven de su propia recaudación”. En tanto califica de “débiles” a las federaciones en las cuales el financiamiento de las decisiones de gasto subnacional es financiado básicamente por transferencias del gobierno central. En esta categoría mencionó al caso de la Argentina.

Aún cuando de la literatura correspondiente al enfoque normativo del federalismo fiscal surgen reparos a la descentralización, con relación básicamente a los objetivos de redistribución y estabilización <sup>4</sup> (ver, por ejemplo, Prud’homme, R., 1995 y Tanzi, V.,

---

<sup>4</sup> En el punto 6 se analiza con mayor detalle la “racionalidad” de estas transferencias.

1995), otros autores, como Bird, R. y Wallisch, C. (1993), mencionan algunas lecciones de la experiencia de las economías en transición, en cuya mayoría se ha producido una gran descentralización del gasto, como consecuencia de la actitud de los gobiernos centrales de “desprenderse” de ciertos gastos de sus propios presupuestos. Este traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales con la concomitante “retención” de ingresos tributarios (casos de Hungría y Rusia) no ha resuelto el problema del desequilibrio fiscal del gobierno central, al tiempo que ha generado un proceso de agudo endeudamiento de los gobiernos subnacionales, así como actitudes tendientes a desarrollar otras fuentes extrapresupuestarias.

En el caso de Argentina, también se ha registrado un importante proceso de descentralización de funciones o de gasto desde el nivel federal a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por una concurrente descentralización en materia tributaria.

Pero la implementación de la descentralización tributaria, exige un cuidadoso análisis de los tipos de tributos a descentralizar, al tiempo de tener que evaluar las implicancias financieras de las modificaciones, las que junto a generar un importante aumento en la recaudación impositiva provincial, obligará a un profundo replanteo del régimen de transferencias interjurisdiccionales.

En particular, dicho régimen probablemente dejaría de poner énfasis en un sistema por medio del cual la Nación y las Provincias "comparten" ingresos tributarios ("*Tax Sharing*"), para, en su lugar, pasar a un sistema donde las transferencias tienen como objetivo primordial la igualación territorial de la oferta de bienes públicos básicos, o sea las llamadas "Transferencias de Nivelación o de Igualación" ("*Equalization Grants*"). De esta forma, el régimen de transferencias adoptaría el carácter explícito de un subsidio regional, con el objetivo de apuntalar la recaudación propia de las provincias menos desarrolladas o con bases tributarias relativamente débiles<sup>5</sup>.

## **2. LOS POSTULADOS NORMATIVOS DEL FEDERALISMO FISCAL Y SUS CONSECUENCIAS**

No obstante los argumentos expuestos previamente, el fuerte centralismo en materia tributaria ligado a un sistema de coparticipación federal de impuestos (transferencias verticales), como el vigente en Argentina, ha sido justificado en base a un conjunto de argumentos de la “teoría normativa del federalismo fiscal”.

El principio básico general sobre el que se debería basar la selección de las fuentes tributarias a nivel subnacional, según el enfoque normativo, es que los tributos deben recaer sobre las rentas o riqueza de los residentes locales, debiéndose evitar la “exportación” de impuestos a residentes de otros estados o los procesos migratorios entre estados. El sistema tributario tiene importantes implicancias de política fiscal cuando las cargas tributarias pueden exportarse a otras jurisdicciones y de esta forma

---

<sup>5</sup> Más adelante, en el punto 6, se efectúa un repaso de los argumentos teóricos que sustentan este sistema de transferencias y sus críticas.

sobredimensionar el tamaño del gasto público subnacional (McLure, C., 1983; Gordon, R., 1983). Por otra parte, la posible movilidad espacial de las bases imponibles puede neutralizar los intentos subnacionales de aplicar una política tributaria, y fiscal en general, autónoma.

Así, el enfoque normativo sostiene como postulados centrales<sup>6</sup>:

a) que tanto las funciones gubernamentales ligadas a la "rama estabilización", como a la "rama redistribución", deben ser asignadas al gobierno central. Es decir, la política fiscal, como instrumento para cumplimentar objetivos de estabilización y redistribución de ingresos, sólo resulta efectiva cuando la ejecuta el gobierno central. Solamente se reconoce como asignables a los gobiernos locales, funciones fiscales referidas a la "rama asignación de recursos" (Musgrave, R., 1959; Oates, W., 1972).

b) que en materia tributaria, los impuestos cuya administración implica economías de escala importantes, los que gravan bases tributarias móviles, que en un esquema descentralizado podrían generar arbitrajes regionales no deseados, a saber: IVA e Internos al Consumo, y los que persigan fines eminentemente redistributivos, como los impuestos progresivos a los ingresos (Ganancias), corresponden ser asignados al gobierno central.

En cambio, se sostiene, que a los gobiernos locales es conveniente asignarles potestades tributarias en impuestos que gravan la riqueza no móvil, típicamente los impuestos a la propiedad inmueble (Inmobiliario) o a partes del patrimonio en general (como Automotores).

Estas dos recomendaciones del enfoque normativo tienen consecuencias importantes en materia tributaria<sup>7</sup>:

i) los impuestos que serían asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingreso). Todos ellos, constituyendo hoy día la base cuantitativa mayor de la recaudación nacional coparticipable. En cambio, los asignables a los gobiernos locales, resultan ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o el ingreso.

ii) la distribución de impuestos entre ambos niveles de gobierno, de acuerdo a estos postulados normativos, genera un esquema centralizado en materia recaudatoria, con importantes superávits en el gobierno central y déficits en los gobiernos locales, circunstancia que debe resolverse a través del sistema de coparticipación federal (transferencias verticales Nación-Provincias).

iii) Dichas transferencias a provincias poseen un comportamiento altamente cíclico debido a la alta elasticidad de los tributos que componen el actual régimen de

---

<sup>6</sup> Para una reseña de la literatura sobre Federalismo Fiscal con relación a la asignación de potestades fiscales a los niveles de gobierno, ver Piffano, H.L.P. (1995a).

<sup>7</sup> Contribuciones modernas han llegado a conclusiones opuestas a estos postulados normativos, sobre la base de argumentos de eficiencia cuando se computan "efectos externos verticales" de las decisiones tributarias de los distintos niveles de gobierno. Ver Boadway, R. y Keen, M. (1996).

coparticipación y la ausencia de algún mecanismo que atenúe dicho comportamiento.

iv) Debido a la fuerte dependencia de las transferencias nacionales, es común que los gobiernos provinciales centren su esfuerzo recaudatorio sobre impuestos que también muestran un carácter cíclico, lo cual acentúa la variabilidad de los recursos provinciales. Y esto es así, aún cuando las provincias tienen a su alcance la tributación sobre bases inmóviles y relativamente estables a lo largo del ciclo económico<sup>8</sup>.

v) El gasto provincial suele estar de esta forma ligado a las posibilidades de financiamiento (restricción de liquidez) en lugar de estarlo por las necesidades de gasto genuinas de sus comunidades<sup>9</sup>. Este es el caso de las componentes más relevantes de los presupuestos provinciales, como por ejemplo, los servicios de educación, salud, seguridad y servicios municipales.

v) En lugar de incentivar el ahorro de recursos en la fase ascendente del ciclo y posibilitar el desahorro en la fase descendente, manteniendo las erogaciones estables, se permite que el gasto se incremente toda vez que se verifica el aumento en el monto total de recursos de la provincia. A su vez, la evidencia empírica señala que este comportamiento es difícil de revertir durante la fase descendente, por cuanto estas mayores erogaciones se tornan inflexibles a la baja (*efecto flypaper*)<sup>10</sup>. De esta manera, durante las épocas de mayor restricción, se originan desequilibrios en las cuentas públicas provinciales que culminan en un costoso endeudamiento o en mayores demandas de transferencias por parte del Estado Nacional<sup>11</sup> o, en última instancia, la desmejora en los servicios o su privatización forzada.

Una discusión más amplia sobre estos argumentos ha sido objeto de trabajos previos<sup>12</sup>; en esta oportunidad, simplemente se recuerdan los resultados del análisis pertinente, por los que los postulados centrales del federalismo normativo pueden conducir a errores de política fiscal de gran relevancia cuando se los analiza con un enfoque positivo.

En particular, el centralismo tributario:

- a) No permite mejorar el perfil redistributivo del sistema tributario.
- b) Genera comportamientos procíclicos de las finanzas públicas

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, el impuesto a los inmuebles constituye un impuesto de baja elasticidad, que a su vez no puede “exportarse”. Sin embargo, resulta asombroso el bajo rendimiento que este impuesto registra, solamente explicable por los incentivos proporcionados por el contexto institucional vigente.

<sup>9</sup> El gasto de las provincias no debe estar vinculado a las fluctuaciones económicas sino que debe tener un comportamiento mucho más estable, casi siempre vinculado al crecimiento demográfico. Desde el punto de vista normativo, usualmente los componentes más elásticos del gasto público son una responsabilidad del gobierno central. Esto debe ser así, por ejemplo, en el caso del seguro de desempleo y en los gastos de asistencia social en general.

<sup>10</sup> La experiencia argentina durante la presente década indica que “llegado el momento del ajuste, las preferencias políticas se inclinan por aumentar las tasas impositivas o encontrar financiamiento para el déficit fiscal resultante” (Teijeiro, M., 1996).

<sup>11</sup> En numerosas oportunidades el Estado Nacional en Argentina ha debido realizar transferencias discrecionales hacia provincias con dificultades financieras. Los instrumentos más utilizados han sido los ATN, BOTE 10, y anticipos de Coparticipación.

<sup>12</sup> Ver Piffano; H., 1995a, 1995b, 1998a, 1998b, 1998c y Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., 1998.

consolidadas, es decir, tanto nacional como subnacionales (exactamente a la inversa de lo esperado según recomendaciones de la teoría normativa).

- c) En materia de asignación de recursos, no resuelve adecuadamente el financiamiento de las necesidades genuinas de gasto público provincial y nacional, sino que simplemente pretende lograr un acuerdo que tiende a consolidar situaciones de hecho de gasto incurrido por cada jurisdicción, alentando conductas estratégicas que alejan la soluciones fiscales del óptimo social.

Ante este panorama y de ser correcto el diagnóstico, el desafío que se enfrenta es el diseño de un nuevo modelo de federalismo fiscal, que contemple adecuadamente los objetivos de política perseguidos con el nuevo régimen. Es claro que desde el ángulo normativo, el modelo de federalismo fiscal debería contemplar varios objetivos de política: la asignación eficiente de los recursos con vistas a satisfacer necesidades colectivas, los efectos de las finanzas públicas con relación a la estabilidad económica, o en el nivel de actividad, y la cuestión de equidad distributiva. Desde el ángulo de la teoría positiva, debe tener presente el accionar esperado de los agentes económicos, funcionarios públicos incluidos, y en relación al objetivo usual perseguido por los responsables de las finanzas públicas de lograr el financiamiento adecuado de sus aspiraciones de gasto (¿ el “fin fiscalista” ?).

### **3. LA CUESTIÓN DE LA EQUIDAD Y LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA**

La descentralización tributaria tiene importante implicancia con relación a la equidad. En efecto, a través del análisis positivo comparado, es posible demostrar las ventajas de un modelo descentralizado, o si se quiere las desventajas de los modelos tributarios centralizados, con vistas al cumplimiento del objetivo redistributivo. Este resultado contradice recomendaciones de la teoría normativa del federalismo fiscal.

Así, utilizando datos de la experiencia internacional, es posible probar la hipótesis de que los países de estructura federal más descentralizada, poseen sistemas tributarios basados en mayor proporción en la imposición directa, estructura que garantiza una mayor progresividad en la distribución del ingreso. Es decir, no obstante los postulados de la teoría normativa que sostiene la asignación del rol redistribuidor al gobierno central, es usual encontrar países donde impera un mayor federalismo fiscal y en los que los impuestos basados en la capacidad de pago, están primariamente asignados a los gobiernos locales o estatales. Esta característica, usualmente asociada a una situación distributiva más progresiva, estaría invalidando la supuesta ventaja de la centralización tributaria con fines redistributivos.

Un detalle de los datos de la experiencia internacional que corroboran esta hipótesis ha sido objeto de tratamiento en un trabajo anterior<sup>13</sup>. No obstante, en el presente documento hemos de presentar un análisis más completo en el punto 8.

---

<sup>13</sup> Ver Piffano, H., 1994c y 1995a.

Respecto de las posibles causas de la ausencia de un sistema tributario progresivo en los modelos centralizados, se señala:

(1) Los gobiernos centrales, por cuestiones de administración tributaria bien conocidas de control de la evasión, deben basar sus sistemas tributarios fundamentalmente en impuestos cuya fiscalización no requiere conocimiento de la situación personal de los individuos o que minimicen el número de contribuyentes, simplemente en razón del padrón a fiscalizar o auditar; es decir, en impuestos "indirectos y reales" que pagan las empresas, en detrimento de los impuestos "directos y personales", que pagan las familias. Estos últimos, en cuanto al tipo "personal", requieren localizar al individuo e investigar sus bienes o hábitos de consumo. Los de tipo "real", exigen un catastro o inventario de bienes. Ambos son de muy difícil fiscalización central.

(2) Los esfuerzos de "simplificación" de los sistemas tributarios que los gobiernos centrales se ven compelidos a diseñar, por el peso de los "lobbies" sectoriales, conducen a prestar atención a impuestos de alto rendimiento y fácil fiscalización. Normalmente estos impuestos son de tipo indirecto, como el IVA, Internos, Combustibles y los Derechos Aduaneros (que coinciden con demandas de protección efectiva del sector industrial).

(3) Las administraciones gubernamentales suelen intentar que los impuestos que financian su gasto queden en lo posible ocultos. Los impuestos de tipo indirecto y real son, por este motivo, de su preferencia. En cambio, los impuestos directos y personales que deben pagar sus potenciales electores son visibles, pues apelan "directamente" al bolsillo del ciudadano. Esta actitud de los "policy-makers" alienta el fenómeno de "ilusión fiscal", que contamina al propio votante mediano.

(4) Finalmente, y ligado a lo anterior, los esquemas de centralización tributaria y coparticipación federal, permiten coadyuvar al objetivo de ocultamiento en la política fiscal de los niveles provinciales o locales de gobiernos. Cada electorado local no vislumbra que en los aumentos de presión tributaria global, que se deciden a nivel nacional, puedan ser ellos los responsables. Si el "lobby" provincial tiene éxito, la política de expansión del gasto se verá coronada con aumentos en los porcentajes de la distribución primaria. Normalmente existe la tendencia a "percibir" como culpa del aumento de la presión tributaria nacional, a necesidades de financiamiento del nivel federal (por ejemplo para financiar el sistema de seguridad social) o a la suma del resto de sus conciudadanos (resto de provincias), sin razonar que todos los destinos posibles del financiamiento compiten por los mismos recursos. En los esquemas de coparticipación con efectos redistributivos territoriales importantes, existe además la percepción "correcta" de que al menos una porción de su gasto es pagado por el resto del país: la tendencia del electorado será el votar por un presupuesto seguramente mayor al socialmente óptimo.

#### **4. LOS PROBLEMAS DE ESTABILIZACIÓN DEL CENTRALISMO TRIBUTARIO<sup>14</sup>**

De acuerdo con la división tradicional de funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, que se remonta a Musgrave (1959), corresponde asignar al nivel central la responsabilidad de la política de estabilización. La argumentación de la

---

<sup>14</sup> Un tratamiento más completo de este aspecto puede hallarse en Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., (1998), op. cit..

conveniencia de que sea el gobierno nacional quien absorba la mayor parte de las fluctuaciones en los ingresos ha sido ampliamente analizada en la literatura y no es menester en esta oportunidad focalizar la atención en cada uno de estos argumentos, sino sólo hacer una mención sintética.

El primer argumento es que el gobierno nacional posee más instrumentos de política macroeconómica que los gobiernos subnacionales. Esto es, el uso de una moneda única a nivel nacional implica que la política monetaria deba permanecer centralizada. A su vez, dados los estrechos vínculos entre la política fiscal y la monetaria se encuentra un argumento que favorecería la centralización de la política fiscal.

En segundo lugar, a partir del análisis del multiplicador Keynesiano se puede advertir la ineficacia de otorgar la política anticíclica a los niveles subnacionales. Esto se debe a dos motivos. El primero es la menor magnitud relativa que, desde el punto de vista fáctico, generalmente poseen los presupuestos subnacionales considerados aisladamente. El segundo proviene del menor tamaño relativo del multiplicador fiscal, dado el carácter abierto de las economías provinciales, lo que provoca que los estímulos fiscales promovidos por los gobiernos subnacionales sean en gran medida exportados. Ambos argumentos revelan la ineficacia, en el sentido de impacto despreciable, de asignar a los gobiernos subnacionales el rol de estabilizar el ciclo.

En tercer término, también como consecuencia del carácter abierto de las economías de los gobiernos subnacionales, los responsables de ejecutar las políticas locales no poseerán los incentivos adecuados para llevar a cabo una política eficiente. Esto se debe a que mientras, por un lado, las autoridades de los gobiernos subnacionales enfrentan el costo pleno de las medidas de política que emprenden, por el otro, los beneficios de estas políticas se derraman sobre las regiones lindantes.

En cuarto lugar, se debe señalar que las prerrogativas que se asignen a los gobiernos subnacionales en cuanto al manejo de la deuda pueden desembocar en un resultado subóptimo. Es decir, si se permite el libre endeudamiento de los gobiernos locales en un escenario de costos marginales crecientes se generará un endeudamiento excesivo, dado que cada gobierno solo evaluará su propio costo de endeudamiento, no internalizando los efectos producidos sobre los demás tomadores de deuda<sup>15</sup>. Este costo se magnifica si, en un contexto en el cual no existe información perfecta que permita distinguir claramente entre deudores potencialmente solventes o insolventes, algún participante no es capaz de honrar su deuda.

Por último, y también relacionado con el manejo de la deuda, existe la posibilidad de que el gobierno nacional actúe explícita o implícitamente como prestamista de última instancia, desarticulando los incentivos a evaluar y monitorear el comportamiento de los deudores

---

<sup>15</sup> Este hecho no sólo es aplicable al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, una mayor cantidad de deudores de menor magnitud internalizarán una menor parte de los costos externos de sus decisiones que un único deudor que los reúna a todos. Es decir, mientras los pequeños deudores toman la tasa de interés como un dato, un gran deudor observa que la oferta que enfrenta tiene pendiente positiva. Obviamente, aun en este caso no se internalizan los costos sobre los deudores del sector privado.

subnacionales<sup>16</sup>. En este caso los mercados financieros, actuando racionalmente, no disciplinarán en una magnitud suficiente a los gobiernos locales dado que perciben que en el peor de los casos el gobierno nacional realizará un salvatage.

Los argumentos mencionados (y otros que constituyen pequeñas modificaciones o que surgen como subproducto de estos) permiten advertir el conflicto entre las funciones estabilizadora y asignativa que se remonta a Oates (1972). Es decir, la descentralización de la política fiscal, que surge como la receta óptima cuando el principio bajo análisis es la asignación de recursos, presenta algunos contrapesos al centrar la atención sobre los aspectos macroeconómicos.

Sin embargo este dilema encuentra una solución razonable, ante determinadas configuraciones institucionales. Es decir, se puede encontrar una solución al problema mediante arreglos fiscales apropiados, en el sentido de una asignación adecuada de gastos y potestades tributarias en convivencia con un mecanismo que coordine efectivamente las acciones de los socios para evitar los riesgos macroeconómicos implícitos y los comportamientos oportunistas que pueden acompañar a la descentralización fiscal<sup>17</sup>.

Veamos seguidamente las consecuencias de este postulado normativo. De acuerdo con la teoría normativa, el sistema tributario, en las etapas de aumento de la actividad económica, debe actuar como "filtro", de manera que el sistema funcione como "estabilizador automático". En la práctica, y de acuerdo con un esquema de distribución "automática" de fondos, este principio se ve vulnerado.

En efecto, a mayor recaudación, usualmente los Gobiernos (tanto nacional como provincial) responden gastando más. Es decir, en lugar de nivelarse el ciclo, se actúa procíclicamente, exacerbándolo. El gasto público, al tener un efecto multiplicador superior al gasto privado, acentúa el ciclo aún más.

De igual manera que en el gobierno central, en los gobiernos provinciales - que coparticipan automáticamente los fondos a través del régimen de coparticipación federal de impuestos -, se genera en el auge un relajamiento de la restricción presupuestaria, permitiendo a estos gobiernos expandir su gasto público.

La posibilidad de este resultado procíclico se da, porque mientras la recaudación tributaria resulta de un mecanismo "automático", la decisión de gasto de los gobiernos es "discrecional", sujeta a la disponibilidad de fondos.

El aumento del gasto público en períodos de bonanza financiera del Estado y los problemas de inflexibilidad a la baja cuando llega el momento de la astringencia financiera en el gobierno, no es una novedad en el ámbito de las finanzas públicas. El tema fue abordado tempranamente por Peacock y Wiseman (1967) y más modernamente por la literatura del "public choice", especialmente a partir de Brennan y Buchanan (1980), con relación a

---

<sup>16</sup> Debe notarse que en este caso un alto tamaño relativo de los gobiernos subnacionales hace más creíble la condición de no salvatage. Eichengreen, B. y Von Hagen, J. (1996)

<sup>17</sup> En Piffano, H. 1995a y 1998 pueden encontrarse propuestas específicas.

temas de federalismo fiscal.

La enseñanza que deja la historia es que cuando el gasto público se expande encuentra una *meseta superior* de la que luego resulta muy difícil descender. Sea por los “*lobbies*” de las corporaciones afectadas, la presión de los beneficiarios de los sistemas, la actitud de los burócratas, o un número importante de posibles explicaciones adicionales.

Más aún, superado el auge del ciclo, en las etapas de caídas en el nivel de actividad, los Gobiernos se encuentran con que no pueden financiar los gastos públicos de los servicios ampliados durante el crecimiento de la recaudación, al tiempo que la caída del ingreso en el sector privado induce a que muchos individuos que en la etapa del auge demandan servicios en el segmento privado oneroso, ahora se vuelquen al segmento público gratuito. El sector público colapsa y se ve en la disyuntiva de tener que enfrentar el duro costo político de arancelar muchos de los servicios a cargo del Estado, incurrir en un endeudamiento forzado y oneroso y/o provocar una desmejora importante en la calidad de las prestaciones.

La alternativa “keynesiana” de aumentar el gasto público aún más en la recesión, encuentra una situación de sector público sobredimensionado con posibilidad de generar señales negativas con relación al propio objetivo estabilizador.

Sobre esto último viene al caso señalar que contribuciones recientes de la literatura han resultado conflictivas con el enfoque keynesiano acerca de las relaciones entre gasto público y ciclo económico y más particularmente entre déficit fiscal y ciclo económico<sup>18</sup>. El mismo está ligado al funcionamiento de economías pequeñas fuertemente globalizadas y con malos antecedentes fiscales y financieros. El ataque de este enfoque a la ortodoxia keynesiana no se dirige tanto a introducir dudas sobre la conveniencia y efectividad de la política fiscal para accionar anticíclicamente, sino a plantear que las relaciones entre gasto público o déficit fiscal y el ciclo económico pueden ser inversas a las postuladas por la ortodoxia keynesiana. Se asume que en tales economías la evolución del ciclo económico se ve decididamente influida por las variaciones de un elemento genérico que se puede denominar “factor confianza” de los operadores económicos y que determina los movimientos de capitales con el exterior, la tasa de riesgo país, las expectativas de los consumidores, los “*animal spirits*” de los empresarios y en el nivel de otras variables también incidentes en la evolución de la actividad económica del país.

Ese “factor confianza” parece depender positivamente de la certidumbre política y de la solidez fiscal. Consecuentemente, la relación que se establece entre gasto público (o déficit fiscal) y ciclo económico sería antikeynesiana: cuando sube el gasto público (sube el déficit), si bien podría existir algún efecto directo expansivo de estilo keynesiano, existiría otro efecto indirecto negativo (contractivo) a través del impacto negativo que tiene la menor solidez fiscal sobre el “factor confianza”. Inversamente, si baja el gasto público (baja el déficit), a través de la mejora en ese factor, la economía se expandiría.

En un trabajo reciente, Avila, J. (1998) explica cómo la prima de riesgo- país gobierna el

---

<sup>18</sup> Sturzenegger, A. (1996).

ciclo económico en países como Argentina. Mediante un modelo macroeconómico de características formales similares al enfoque del ciclo económico real, corroborado empíricamente con buenos resultados para la Argentina sobre datos a partir de 1985, demuestra que la prima de riesgo-país es el determinante básico del PBI, el consumo y la inversión, es decir, del ciclo económico nacional. Aún cuando Avila no se explaya en detallar cuáles son los factores determinantes de la prima de riesgo-país<sup>19</sup>, resulta indudable que las perspectivas de solvencia y sustentabilidad fiscal han de constituir elementos básicos a considerar, junto a otras cuestiones no fiscales como la seguridad jurídica, la periodicidad de los eventos eleccionarios, etc. y un número indeterminado de posibles factores generadores de *shocks* externos. La prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas, provocada por la atadura de la recaudación coparticipable al ciclo de los negocios y a la consiguiente posibilidad de expansión y/o contracción del gasto público, permite sugerir que la variabilidad del coeficiente de solvencia y de la sustentabilidad fiscal - *ceteris paribus* - habrán de incidir en la modificación de la prima de riesgo-país. De esta manera, el sistema tributario ejerce un doble efecto sobre el ciclo económico: el efecto directo “keynesiano” de expansión/contracción de la demanda a través de la volatilidad del gasto público (que se produce con el relajamiento/accentuación de la restricción de liquidez del gobierno) y la indirecta a través de su incidencia en el nivel absoluto y la volatilidad de la prima de riesgo-país.

Ahora bien, aceptando como válido el argumento del “factor confianza”, el dilema que se plantea es: ¿cómo hacer viable políticamente que el Estado reduzca el gasto público en la recesión?. Más aún, ¿cómo puede el Estado políticamente desatender los reclamos de asistencia social de los individuos empobrecidos por la recesión?. No obstante, a pesar de esto, el exigir solidez fiscal en períodos recesivos aparece como razonable, pues los pobres podrían llegar a estar aún peor por el efecto del “factor confianza”, en caso contrario. Sin embargo, el enfoque aparece como extremadamente peligroso en los períodos de auge, pues se estaría avalando la expansión del gasto público, provocando el efecto de “ascenso a una nueva meseta superior”, que luego en los hechos provoca la situación señalada anteriormente.

Finalmente, como se ha podido demostrar empíricamente para la Argentina (Posadas, J., 1999), los ciclos económicos regionales no parecen estar estrictamente correlacionados. Por tal razón una mayor descentralización, en rigor, atenuaría los problemas del ciclo económico nacional.

La coparticipación, por lo tanto, tal cual está operando hoy en Argentina, agrava las cuestiones ligadas al comportamiento macroeconómico. Una solución que garantice un “*tax and expenditure smoothing*” a nivel consolidado resulta necesaria. Una alternativa de solución es el empleo del **Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas**, junto a un replanteo general del acuerdo fiscal federal, tema sobre el que ya hemos expuesto nuestras ideas<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Sobre este punto, Avila indica que el proceso de mercado por el cual se forma la prima es complejo y cambiante, y nos informa no disponer de información necesaria para cuantificar el peso que los mercados financieros le asignan a cada posible fuente de incertidumbre en la formación de la misma. Y, a manera de ejemplo, cita dos escenarios muy diferentes de Argentina: 1982 y 1996; 1982 con indicadores macroeconómicos y situación política de mayor deterioro que en 1996; no obstante, el nivel de la prima en el primer caso resultó menor que en el segundo.

<sup>20</sup> Piffano, H. (1995b y 1998a).

## 5. LOS PROBLEMAS ASIGNATIVOS DEL CENTRALISMO TRIBUTARIO

Para resolver la asignación de los recursos en un escenario de fuerte centralización tributaria, en casi todos los trabajos relativos al tema de la coparticipación se han sugerido parámetros "objetivos" de distribución "secundaria" de fondos, empleando criterios que tienen que ver con aspectos normativos de economía del bienestar.

Un esquema de reparto de la recaudación nacional puede, sin embargo, basarse en un criterio devolutivo, o bien, redistributivo.

Se puede entonces argumentar que la "devolución" de la recaudación implica mantener el principio de correspondencia fiscal. En cambio, que el criterio redistributivo, produce un quiebre de tal principio de correspondencia.

Sin embargo, aún con un reparto devolutivo, no será posible al electorado distinguir adecuadamente el costo fiscal de sus demandas de gasto público, al estar confundidos los pagos de impuestos en el nivel nacional de gobierno, junto con otros mecanismos de financiamiento, como el uso del crédito público, tanto nacional como subnacional.

En un sistema federal con predominio del uso de un fondo tributario común, solamente un lector experimentado en cuestiones fiscales y financieras podrá eventualmente discernir el origen y destino de los fondos públicos consolidados<sup>21</sup>.

Pero, por lo general, los repartos de fondos comunes, especialmente en Argentina, incorporan criterios redistributivos. En este caso **la noción de correspondencia fiscal es definitivamente quebrada**. El control ciudadano de las decisiones fiscales se ve dificultada en forma importante. La aplicación de una fórmula, aún explícita o declarada en una ley, difícilmente permita arrojar luz al ciudadano o votante mediano sobre las implicancias de su aplicación en términos del "residuo fiscal" correspondiente a cada nivel de gobierno.

Las consecuencias de la ruptura del principio de correspondencia definitivamente lesionan el rol disciplinador que el control ciudadano puede ejercer sobre los representantes políticos. Pero el quiebre del principio de correspondencia fiscal no es el único problema. La explicitación de indicadores "objetivos" de reparto, comunes en los sistemas de coparticipación "secundaria", generalmente no están presentes a la hora de discernir sobre la distribución "primaria" de fondos. En este caso, usualmente se argumenta sobre posibles modificaciones "marginales" en porcentajes históricamente preestablecidos.

En las discusiones más recientes, tales porcentajes han surgido de adecuar los valores a determinadas magnitudes globales del gasto público que los gobiernos provinciales deben atender, en especial derivados del traspaso de servicios desde el gobierno central, así como

---

<sup>21</sup> En nuestro medio, J. A. Zapata ha intentado y sigue aún al presente intentando delimitar el destino final del gasto nacional en provincias, para plantear un panorama general de asignación de los recursos nacionales en las provincias (Zapata, J. A., 1987).

de los gastos que debe financiar el gobierno central. En este terreno, consecuentemente, solamente la determinación de **porcentajes fijos**, ligados a determinados niveles absolutos de **gasto incurrido** por los niveles de gobierno, ha sido la base del “*racionale*”.

Este criterio – de adecuar los porcentajes a valores absolutos derivados de las necesidades de gasto incurrido por los gobiernos - pueden encontrarse aún en autores que, a pesar de su intento de modificar la situación de relativa arbitrariedad en el reparto, terminan no obstante, identificando porcentajes también fijos para la primaria<sup>22</sup>.

La experiencia internacional es muy variada en materia de distribución primaria, aunque debe reconocerse que en la mayoría de los casos se utiliza el criterio de fijar algún porcentaje sobre una **base acotada**. En ciertos casos, se establecen porcentajes de participación sobre el producido de algunos pocos impuestos, en otros, se establecen porcentajes sobre una masa compuesta de varios tributos; esta cobertura parcial de la recaudación tributaria global le da a los sistemas mayor estabilidad en las reglas de juego. Finalmente, en algunos casos se establecen límites (techos) a las magnitudes globales que conforman la base, dependiendo ello de las circunstancias macroeconómicas enfrentadas (como en Canadá y Australia).

Con relación a esta problemática y sobre nuestra propuesta, en esta cuestión central del nuevo federalismo, nos hemos ocupado en trabajos previos<sup>23</sup>.

## **6. EL SESGO CENTRALISTA EN MATERIA TRIBUTARIA Y LA VALIDEZ DEL ENFOQUE MUSGRAVIANO<sup>24</sup>.**

Un aspecto a remarcar del federalismo fiscal bajo el enfoque normativo “Musgraviano”, es el tema de las consecuencias distorsivas al que puede inducir la separación de fines (las ramas asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica), y el posible error de inconsistencia al que puede incurrirse cuando se analiza normativamente “por separado” los problemas de asignación de funciones fiscales (por el lado del gasto) y la asignación de potestades tributarias (por el lado de los recursos).

Como el mismo Musgrave ha reconocido (Musgrave, R., 1959), la división en las tres ramas constituye una “aproximación didáctica” de las finanzas públicas, en tanto toda decisión fiscal implica al mismo tiempo una modificación asignativa, distributiva y de nivel de actividad económica. De ello se desprende que el asignar funciones distintas a cada nivel de gobierno de acuerdo a tal categorización, acarrea el problema de cómo compatibilizar las decisiones de los niveles central y local de gobierno para cumplir con los objetivos que “independientemente” habrán de definir según sus respectivas incumbencias.

Si la rama asignación opera a nivel subnacional como rama definitoria respecto al “tamaño óptimo” y “composición” del gasto público, según un enfoque de maximización del bienestar, queda claro que la posibilidad de definir “tamaño” con fines de estabilización económica y su “composición”, con tal fin o con fines redistributivos, sólo puede lograrse

---

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, Petrei, H, (1984) y Cavallo, D. F. y Zapata, J.A. (1986).

<sup>23</sup> Ver Piffano, H., 1995a y 1998, op. cit..

<sup>24</sup> Extraído de Piffano, H. (1995a).

mediante algún mecanismo de “ingerencia” del gobierno central en las decisiones de los gobiernos subnacionales en materia asignativa. Como tal decisión fiscal no habrá de responder a las preferencias de los ciudadanos locales, implicará necesariamente “una distorsión asignativa”.

Por ejemplo, de optarse por el gasto público federal con fines de estabilización o empleo, debido a su mayor efecto multiplicador, el mismo tendrá efectos diferenciales sobre las economías locales, de igual manera que lo tendrán los impuestos federales, de donde parece difícil que el plan central pueda contemplar las particularidades locales e instrumentar medidas fiscales, o de otro tipo, que compensen los efectos no deseados, por ejemplo sobre la rama asignación de recursos.

Si, además, los aportes federales diseñados para compensar a los fiscos subnacionales en épocas de caídas de recaudación, debido al ciclo económico negativo, acarrear situaciones de “ilusión fiscal”, tanto en sus variantes de aportes condicionados como no condicionados, la presencia del efecto “*flypaper*”, habrá de generar también algún grado de distorsión asignativa.

Indudablemente, nos hallamos ante un caso de “conflicto de objetivos”, donde el grado de descentralización o centralización dependerá de la relativa ponderación de los aspectos asignativos, de estabilización y redistribución. Bajo el enfoque normativo “Musgroviano”, en la resolución del conflicto, es muy probable que el *trade off* se vuelque a favor de las ramas estabilización y redistribución, a costa de la rama asignación. Y esto resulta obvio, en tanto la labor de los políticos centrales y, por lo tanto, la razón de ser de su existencia en el gobierno, lo constituirían esas dos ramas.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que existe un hecho que denuncia una realidad contundente que no condice precisamente con los postulados normativos. Las economías regionales los Estados Unidos de Norteamérica y de los países de la Comunidad Europea, se han desarrollado e integrado económicamente en forma muy importante, alcanzando un nivel de bienestar muy superior al resto del mundo, a pesar de que los estados de la primer nación y los países de la Comunidad, mantienen un bajo grado de armonización tributaria o fiscal en general. Sin pretender atribuir todo el éxito diferencial a la cuestión fiscal o meramente tributaria, es indudable que esta circunstancia es indicativa de que la descentralización de alguna manera ha influido en la competencia política entre los estados autónomos, arrojando un resultado indudablemente mejor que el alcanzado por los bloques de países de fuerte centralización, como el ex bloque soviético y toda la América Latina.

## **7. LAS ASIMETRÍAS REGIONALES Y LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN O IGUALACIÓN**

### **7.1. La aproximación económica al “*racional*” de las transferencias de nivelación.**

La descentralización tributaria y fiscal en general, es muchas veces criticada bajo la óptica de que diferencias regionales en materia económica plantean asimetrías irritantes desde el ángulo de la equidad, en ciertos casos muy agudas, entre jurisdicciones.

Para salvar este problema muchos autores han sugerido, y algunos países han implementado, esquemas de transferencias interjurisdiccionales de recursos, en un intento de nivelar oportunidades a los ciudadanos, independientemente del lugar de su residencia real. Es el caso de Canadá, con su sistema de igualación de capacidades tributarias, o el de Australia, con su enfoque de igualar oportunidades computando no solamente las capacidades tributarias, sino además diferencias de costos según las necesidades de gasto público a satisfacer en cada jurisdicción.

Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente económico, es posible encontrar algunas críticas a todo intento “nivelador” en la prestación de bienes públicos<sup>25</sup>.

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 equidad<sup>26</sup>. 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., 1994b).

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.

**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 (tanto públicos como privados), implicará ineficiencia paretiana. Como señalara Oakland, W. (1994b), igualar las condiciones fiscales significa pretender borrar las diferencias del mapa económico, alentado decisiones erróneas de localización<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> El punto ha sido debatido alrededor de la definición de “disparidad fiscal” o brecha relativa entre recursos y requerimientos entre ciudades por Bahl, Martínez y Sjoquist (1992) y Yinger (1986), tratado en Shah, A. (1994a), Ladd, F. (1994) y Oakland, W. (1994a). Una síntesis conceptual, conteniendo estas citas, se encuentra en Urbizondo, S., 1996. Un tratamiento teórico de las transferencias de nivelación puede hallarse en Dowd, K. (1984).

<sup>26</sup> Buchanan, J. modificó luego su opinión en Buchanan, J. y Wagner, R., (1970).

<sup>27</sup> 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.

Adicionalmente, Oakland, W. señala la inconsistencia que implica no tener en cuenta las necesidades de gasto privado, situación que sólo se admitiría de suponer que los bienes públicos, en conjunto, sean tratados como bienes meritorios. 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”**<sup>28</sup>, 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. 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 impuestos<sup>29</sup>), entonces las transferencias federales de 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.

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.

Como señala López Murphy R. (1996), aceptada la asimetría entre personas de ingreso familiar igual, las transferencias del gobierno federal deberían procurar la igualdad de trato entre ciudadanos de igual ingreso localizados en distintos lugares. Sin embargo, se recomienda que la canasta de bienes públicos sobre la cual definir la igualación sea restrictiva, para evitar excesivos costos de eficiencia, por ejemplo, permitiendo una localización inapropiada en términos de un medio ambiente hostil, ya sea por razones geográficas o climáticas.

Más recientemente, algunos autores han cuestionado inclusive no tanto la necesidad sino el “signo” de la transferencia de nivelación (el signo del “fiscal gap”), desde el ángulo estrictamente de la eficiencia, desafiando las conclusiones de la teoría normativa tradicional. Así Boadway, R. y Keen, M., (1996), mediante un modelo de optimización con dos niveles de gobierno, demuestran que si se computan los “efectos externos verticales” de los impuestos federales y de los gobiernos subnacionales - que erosionan bases tributarias compartidas e, inclusive, bases supuestamente diferentes, como ser la

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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).

conurrencia de un impuesto a los salarios del gobierno federal y un impuesto a las ventas del gobierno subnacional -, puede surgir la conveniencia de transferencias “negativas” (o inversas) a los gobiernos de nivel inferior. El punto resulta, por lo tanto, relevante a la hora de pretender justificar las transferencias desde el punto de vista asignativo<sup>30</sup>.

**Desde el ángulo de la equidad horizontal** y los problemas de distribución del ingreso, también la justificación de las transferencias de nivelación ha sido cuestionada. 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 (1984) 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’...*”<sup>31</sup>.

Por su parte, Shah, A. (1994b) 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 fiscales<sup>32</sup>.

Como reconoce López Murphy, R. (1996), 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..

---

<sup>30</sup> El modelo de Boadway y Keen asume igualdad de gustos e ingresos familiares entre jurisdicciones, así como ausencia de efectos de derrame (“*spillovers*”) y de diferencias en capacidades o necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales, de manera de asegurar que cualquier transferencia intergubernamental emerja del análisis como resultado de la existencia de determinada “brecha fiscal” debido a razones de eficiencia.

<sup>31</sup> Cita de Dowd, K, (1984), op. cit..

<sup>32</sup> 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 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 orientar mal las decisiones de localización. En este sentido, es correcto que la movilidad de los votantes (voto con los pies) no aseguraría un asentamiento óptimo.

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 pero sin la debida corroboración empírica, razón por lo que la consulta a estudios como los citados resulta necesaria<sup>33</sup>. De las conclusiones de estos estudios surge que la política fiscal operada a través de las transferencias verticales Nación-Provincias, “mejora la distribución personal del ingreso en todas las Provincias”; ello debido a la incidencia “progresiva” tanto de gastos como de su financiamiento tributario. Sin embargo, lo que a nuestro criterio no queda demostrado es la hipótesis sugerida al comienzo, es decir, que los pobres de las regiones ricas financien a los ricos de las regiones pobres; básicamente por dos razones. La primera, porque la circunstancia de que tanto gastos como tributos luego de la coparticipación, generen una distribución más progresiva del ingreso en todas las provincias<sup>34</sup>, no significa anular la posibilidad de que una “menor transferencia” desde las regiones ricas a las pobres genere una distribución personal aún más progresiva. En rigor, lo que se demuestra es la progresividad de la política fiscal en general, y no que ello se deba a la existencia de determinado nivel de transferencias. De ser esto corroborado, entonces la redistribución regional provocada por la coparticipación podría estar desmejorando la distribución personal del ingreso<sup>35</sup>. La segunda, es de orden empírico y se

---

<sup>33</sup> En Porto, A. y Cont, W. (1996) se cita a Bauer (1971) - 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 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.

<sup>34</sup> En Porto, A. y Cont, W. (1996) se correlacionan la variación en el ingreso con el ingreso per capita inicial de cada quintil arrojando el ajuste un coeficiente negativo, indicativo de que los grupos de mayor ingreso financian a los de menor ingreso. Por otra parte, al estimar la incidencia de gastos y tributos - calculando el índice de Reynolds-Smolensky (diferencia entre los coeficientes Gini antes y después) y los determinantes de las mejoras (o desmejoras) en términos de la progresividad y el tamaño de gastos e impuestos (índice de Kakwani) - concluyen que en todas las provincias gastos e impuestos resultan progresivos (disminuyen la desigualdad).

<sup>35</sup> Del mismo trabajo surge, por ejemplo, que la provincia de La Rioja tiene el tamaño de gasto per cápita mayor ocupando el último lugar en cuanto a progresividad, en tanto que Buenos Aires arroja el menor gasto con una alta progresividad. Esto indicaría que si la provincia de Buenos Aires “no cediera tanto ingreso” a favor de provincias como La Rioja, podría mejorar con su mayor gasto la distribución personal del ingreso para el conjunto nacional. Por otra parte, el hecho verificado por los autores de que el Gini después de la política fiscal sea mayor en La Rioja que en Buenos Aires, es un resultado lógico debido al residuo fiscal diferencial (la presión tributaria per capita es mucho menor en La Rioja, en tanto que, inversamente, el gasto per cápita es muy superior en La Rioja).

refiere a dos cuestiones esenciales: a) el problema usual en este tipo de estudios de asimilar la noción de “gasto” con la de “beneficio” recibido por el gasto en las familias, circunstancia sobre las que emergen dudas, en especial debido al usual subsidio a la oferta como está estructurado la provisión de los servicios<sup>36</sup>; y, b) porque para la distribución de gastos e impuestos entre quintiles se ha utilizado una estimación para la Provincia de Buenos Aires, de manera que el efecto progresivo de la política fiscal en esta provincia de alguna manera es “decretado” válido para el resto de las jurisdicciones.

## 7.2. El enfoque “político” de las transferencias de nivelación.

La existencia de transferencias de igualación territorial, responde a la necesidad de contemplar la dispar distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica a lo largo del territorio del país. Tiene por justificativo el principio de que los habitantes del país no pueden ser discriminados fiscalmente por vivir en una determinada área geográfica (provincia). La definición de las provincias o estados constituye una **restricción política** que el orden financiero federal debe contemplar, no obstante la posibilidad de acuerdos que podrían alcanzarse en términos de un futuro reordenamiento jurisdiccional o territorial (regionalización). En tal sentido, resulta claro que un dado nivel de gasto (bienes públicos) per capita, puede ser financiado con una alícuota media menor en las zonas ricas comparadas con aquellas más pobres, al tiempo que diferencias en tamaño de las poblaciones pueden implicar capitales diferenciales marcadas entre jurisdicciones por menor o mayor difusión de costos. La transferencia de igualación, evitaría la concentración regional de los recursos, dados los incentivos a migrar de los factores productivos (capital y trabajo) ante importantes estímulos fiscales diferenciales, en algunos casos fiscalmente inducidos por “residuos fiscales distorsivos”. De no mediar estas distorsiones, el punto exige la definición de cierto *trade-off* entre el objetivo de maximización (paretiana) del bienestar en sentido regional (enfoque del análisis económico de las transferencias de nivelación) y el argumento de la unidad nacional contenida en la función de bienestar social (enfoque político de las transferencias de nivelación).

El *trade-off* puede encontrarse mediante la configuración de un sistema federal de fuerte descentralización tributaria, donde los estados o provincias con ventajas económicas relativas logren autofinanciarse, al tiempo que contribuyan a financiar un fondo de nivelación destinado a las jurisdicciones de menores ventajas relativas. En tal esquema, las provincias ricas estarían fuera del sistema de coparticipación de esos recursos. Sin embargo, es posible imaginar un esquema de transferencias de nivelación aún en un contexto de centralización tributaria - como el que actualmente rige en Argentina - asumiendo en este último caso la postulación de un modelo con mayor ingrediente solidario interjurisdiccional. En él, todas las provincias estarían incluidas en el esquema de distribución de fondos.

El objetivo de las transferencias es permitir a las jurisdicciones más pobres, satisfacer un nivel mínimo de demanda local por bienes públicos con un nivel de presión tributaria similar al de las jurisdicciones más desarrolladas. El régimen de transferencias podría también cumplir un objetivo de redistribución personal del ingreso, en el sentido de asistir a las provincias para combatir la pobreza.

---

<sup>36</sup> Nos referimos a las posibles “capturas corporativas” del gasto público, con distinto grado de ineficiencia e inequidad, en las provincias.

La idea de que el régimen de transferencias tiene por objeto moderar el efecto que sobre la presión tributaria regional tiene la fuerte disparidad en la distribución geográfica de la riqueza, determina que al menos en su gran parte el régimen de transferencias Nación-Provincias mantenga su carácter no condicionado o de libre disponibilidad.

No obstante, el hecho de que las transferencias no estén atadas a una asignación específica, no implica que su otorgamiento no esté condicionado a algún indicador de performance global. La teoría normativa predice que las transferencias están llamadas a provocar tanto un aumento del gasto local, como una reducción de impuestos locales. La teoría positiva, no obstante, predice que distorsiones en las preferencias de los "*policy-makers*" hacen que las transferencias estén asociadas a aumentos en los gastos (o reducción en los impuestos) por arriba del nivel eficiente dado por la teoría normativa ("*flypaper effect*"). Por otro lado, si el valor de las transferencias no es tomado como un dato por las administraciones locales - y, en cambio, se perciben como funciones del nivel de gasto local (impuesto local) -, existirán incentivos a aumentar el gasto local o bajar la recaudación local, nuevamente, más allá de lo que el modelo normativo indica como eficiente.

Para evitar que las transferencias generen este tipo de comportamiento no eficiente - en un mundo que se aparta del descrito en el modelo normativo -, se han sugerido el diseñar "esquemas de premios y castigos" por medio del cual al monto de recursos que a cada jurisdicción le corresponda, se le suma o resta un determinado porcentaje en el caso que la recaudación propia este por arriba o por debajo de un valor preestablecido. En nuestra opinión, resulta mejor el diseño de un sistema de asignaciones sobre la base de estándares o valores postulados de gasto por habitante y recursos tributarios propios por habitante, circunstancia que opera como premio (castigo) para la jurisdicción que adopte (no adopte) criterios de gasto y de recaudación eficientes. Los estándares de gasto dependerán de las funciones que cabe atender a los distintos gobiernos, en tanto que los estándares tributarios representarían los montos de impuestos que, dadas las características estructurales de la provincia y la tecnología impositiva disponible, resulta razonable recaudar.

El sistema de basar las asignaciones sobre la base de "estándares", implica la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan ejercitar su autonomía en materia de fijación de gasto y tributación propia (modelo de Tiebout). Si un gobierno subnacional desea fijar un gasto mayor financiado con tributos propios, ello no afectaría el monto de las transferencias, las que podrían entenderse entonces como una "suma fija" con respecto a un año determinado. Ello implica no lesionar los incentivos marginales sobre la decisión de modificar el tamaño y composición del gasto subnacional.

En conclusión, el punto de vista "político" o "federal" de las transferencias de nivelación, debe ser aceptado como **restricción política fundamental** y, respetando esta restricción, que viene al caso recordar está contemplada en las disposiciones del art. 75, inciso 2 de la Constitución Nacional, y siguiendo los lineamientos antes expuestos, se ha elaborado la propuesta que fuera presentada en documentos previos ya citados<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Este criterio implica descalificar los argumentos que algunos expertos emiten con relación a la "inviabilidad económico-financiera" de determinadas provincias. Sin embargo, esto no significa reconocer la posibilidad de futuros arreglos institucionales que deriven en una eventual nueva regionalización (total o

## 8. EL ESTUDIO COMPARADO SOBRE DESCENTRALIZACION FISCAL Y ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS

### 8.1. La aproximación cuantitativa

El examen de la experiencia comparada a nivel internacional, resulta útil a fin de poder ubicar la situación relativa de Argentina en el mundo, tanto en lo que concierne al grado de descentralización fiscal, como a las características de las estructuras tributarias asociadas a la misma. Asimismo, el análisis permite extraer lecciones interesantes a la hora de intentar delinear recomendaciones de política sobre asignación de potestades fiscales en general, y tributarias en particular, a los niveles de gobierno.

Con respecto a la descentralización fiscal, cabe hacer notar que en la casi totalidad de los países, ella no resulta pareja tratándose de funciones o gastos y de tributos o recaudación tributaria. Sin embargo, existe una forma de definir el grado de descentralización fiscal contemplando ambos componentes de la política fiscal, es decir, los gastos y los impuestos. Así, hemos de medir el grado de descentralización fiscal mediante la definición y cálculo de un **Índice de Descentralización Fiscal** que combina cuantitativamente ambos aspectos de la política fiscal.

En el Cuadro N° 1 se presenta un primer índice de descentralización fiscal. El mismo se calcula mediante el producto de la participación de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en la recaudación tributaria total, multiplicada por la participación de estos gobiernos en el gasto total consolidado, sobre 100. Es decir, el grado de asignación tributaria ponderado por el tamaño relativo del gasto a cargo de los mismos.

De la muestra de 30 países, incluyendo países de la OECD y de América Latina, se observa el índice de la Argentina que ocupa el lugar 11. Esto significa que a pesar de la alta descentralización del gasto de Argentina, la menor participación de los recursos propios de sus gobiernos subnacionales en el total consolidado, incide para arrojar un nivel de descentralización fiscal relativamente bajo entre los países federales. A este respecto deberá observarse que dentro del subconjunto de países federales, solamente Austria, España y México ocupan un lugar más bajo que la Argentina.

El Cuadro N° 2, por su parte, muestra un segundo índice de descentralización fiscal. En este caso definido como promedio simple de las participaciones subnacionales en los recursos y en el gasto consolidados. La Argentina mejora su posición al puesto 10, al descender a su vez Brasil. La situación relativa respecto a los otros países federales se mantiene.

---

parcial) y/o modificación de hecho de las fronteras políticas de las jurisdicciones.

**CUADRO N° 1. PRIMER INDICE DE DESCENTRALIZACION FISCAL**

PAIS (AÑO)	PARTIC GASTO SUBNAC	PARTIC RECAUD SUBNAC	PRIMER INDICE DE CORRESPOND FISCAL	NUMERO DE ORDEN
	[1]	[2]	[3] =([1]*[2]) / 100	[4]
CANADA *	58,7	49,2	28,88	1
SUIZA *	52,5	39,5	20,74	2
DINAMARCA	55,1	28,2	15,54	3
E.U.A. *	39,7	33,4	13,26	4
SUECIA	40,2	32,6	13,11	5
FINLANDIA	45,3	25,3	11,46	6
INDIA *	39,1	27,6	10,79	7
BRASIL *	34,2	28,5	9,75	8
ALEMANIA *	41,3	22,3	9,21	9
AUSTRALIA *	47,1	18,9	8,90	10
<b>ARGENTINA *</b>	<b>45,0</b>	<b>18,4</b>	<b>8,28</b>	<b>11</b>
AUSTRIA *	29,6	24,2	7,16	12
NORUEGA	33,6	19,1	6,42	13
COLOMBIA	32,6	19,6	6,39	14
POLONIA	28,9	19,1	5,52	15
RUMANIA	23,0	19,8	4,55	16
REINO UNIDO	29,1	10,7	3,11	17
ESPAÑA *	21,2	12,3	2,61	18
HUNGRIA	22,2	8,8	1,95	19
FRANCIA	17,8	9,2	1,64	20
MEXICO *	9,9	15,4	1,52	21
LUXEMBURGO	18,7	6,2	1,16	22
ZIMBABWE	24,2	3,7	0,90	23
NVA. ZELANDA	13,1	6,5	0,85	24
BELGICA	14,1	5,0	0,71	25
TAILANDIA	7,7	5,0	0,39	26
HOLANDA	29,9	0,8	0,24	27
CHILE	6,2	3,5	0,22	28
KENYA	5,7	3,6	0,21	29
PARAGUAY	4,9	2,4	0,12	30

\* Países federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Levin, J. (1990) empleando datos de los años 1986 a 1989 y Piffano, H., 1998.

**CUADRO N° 2. SEGUNDO INDICE DE DESCENTRALIZACION FISCAL**

PAIS (AÑO)	PARTIC GASTO SUBNAC	PARTIC RECAUD SUBNAC	SEGUNDO INDICE DE CORRESPOND FISCAL	NUMERO DE ORDEN
	[1]	[2]	[3] = ([1]+[2]) / 2	[4]
CANADA (*)	58,7	49,2	53,95	1
SUIZA (*)	52,5	39,5	46,00	2
DINAMARCA	55,1	28,2	41,65	3
E.U.A. (*)	39,7	33,4	36,55	4
SUECIA	40,2	32,6	36,40	5
FINLANDIA	45,3	25,3	35,30	6
INDIA (*)	39,1	27,6	33,35	7
AUSTRALIA (*)	47,1	18,9	33,00	8
ALEMANIA (*)	41,3	22,3	31,80	9
<b>ARGENTINA (*)</b>	<b>45,0</b>	<b>18,4</b>	<b>31,70</b>	<b>10</b>
BRASIL (*)	34,2	28,5	31,35	11
AUSTRIA (*)	29,6	24,2	26,90	12
NORUEGA	33,6	19,1	26,35	13
COLOMBIA	32,6	19,6	26,10	14
POLONIA	28,9	19,1	24,00	15
RUMANIA	23,0	19,8	21,40	16
REINO UNIDO	29,1	10,7	19,90	17
ESPAÑA (*)	21,2	12,3	16,75	18
HUNGRIA	22,2	8,8	15,50	19
HOLANDA	29,9	0,8	15,35	20
ZIMBABWE	24,2	3,7	13,95	21
FRANCIA	17,8	9,2	13,50	22
MEXICO (*)	9,9	15,4	12,65	23
LUXEMBURGO	18,7	6,2	12,45	24
NVA. ZELANDA	13,1	6,5	9,80	25
BELGICA	14,1	5,0	9,55	26
TAILANDIA	7,7	5,0	6,35	27
CHILE	6,2	3,5	4,85	28
KENYA	5,7	3,6	4,65	29
PARAGUAY	4,9	2,4	3,65	30

\* Países federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Levin, J. (1990) empleando datos de los años 1986 a 1989 y Piffano, H., 1998.

Finalmente, como ha destacado McLure, C. (1998)<sup>38</sup>, la fortaleza de una federación debe estar medida fundamentalmente por la mayor potestad o independencia tributaria ejercida por los gobiernos subnacionales. En términos cuantitativos, es posible medir tal tipo de independencia a través del **índice de correspondencia fiscal**, expresado por el cociente entre los recursos propios de los gobiernos subnacionales y el gasto subnacional, es decir, la proporción en que el gasto subnacional es autofinanciado con recursos propios.

En el Cuadro N° 3 se muestran los resultados del índice pertinente. El indicador descuida el tamaño relativo del gobierno subnacional medido por su participación en el gasto, de

<sup>38</sup> Ver punto 7.3. más adelante.

manera que un gobierno subnacional poco significativo (baja descentralización) pero con alto autofinanciamiento, arrojará una alta correspondencia fiscal. En este caso, la Argentina aparece en una posición muy baja, con el número de orden 27 en el total de los 30 países de la muestra.

Para corroborar lo anterior, hemos recurrido a consultar otro estudio comparado de nivel internacional. Obsérvese el Cuadro N° 4, donde se muestran los porcentajes de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en el total de los recursos del sector público consolidado, para una muestra más reducida de países, según fueran analizados por Söderström, L. (1990) sobre la base de datos de los años ochenta, y en donde hemos incorporado el dato de Argentina para 1996.

Si Argentina es medida computando como propios los recursos recibidos por el régimen de coparticipación federal de impuestos sumados a los propios, se ubica en el último puesto de los países federales. Si en cambio, se la mide excluyendo los recursos de coparticipación - lo que es correcto pues la legislación y administración de los impuestos coparticipados corresponden al gobierno nacional -, su ubicación desciende y la asemeja a países unitarios extremadamente centralizados.

**CUADRO N° 3. INDICE DE CORRESPONDENCIA FISCAL**

PAIS (AÑO)	INDICE DE CORRESPOND FISCAL	NUMERO DE ORDEN
	[1]	[2]
KENYA (1994)	1,23	1
PARAGUAY (1993)	0,93	2
CHILE (1996)	0,92	3
ZIMBABWE (1991)	0,88	4
NVA. ZELANDA (1997)	0,87	5
SUECIA (1997)	0,84	6
FINLANDIA (1996)	0,82	7
E.U.A. (1996)	0,75	8
TAILANDIA (1996)	0,75	9
AUSTRIA (1996)	0,74	10
SUIZA (1995)	0,73	11
ALEMANIA (1997)	0,71	12
MEXICO (1996)	0,70	13
FRANCIA (1997)	0,67	14
POLONIA (1997)	0,66	15
CANADA (1991)	0,66	16
AUSTRALIA (1997)	0,66	17
LUXEMBURGO (1996)	0,66	18
RUMANIA (1996)	0,65	19
NORUEGA (1996)	0,62	20
BRASIL (1994)	0,59	21
DINAMARCA (1995)	0,58	22
HUNGRIA (1997)	0,56	23
INDIA (1995)	0,52	24
BELGICA (1995)	0,49	25

COLOMBIA (1986)	0,45	26
<b>ARGENTINA (1996)</b>	<b>0,39</b>	<b>27</b>
HOLANDA (1997)	0,36	28
ESPAÑA (1995)	0,36	29
REINO UNIDO (1995)	0,26	30

[1]: Cociente entre los recursos propios de los gobiernos Subnacionales y el gasto subnacional.

Fuente: Elaboración propia en base a IMF (1998).

#### CUADRO Nº 4. IMPORTANCIA DE LOS GOBIEROS SUBNACIONALES EN LOS AÑOS OCHENTA Y DE ARGENTINA EN LOS NOVENTA

PAIS (AÑO)	PARTICIPACION DE LOS RECURSOS SUBNACIONALES	NUMERO DE ORDEN
	[1]	[2]
* CANADA (1986)	67,40	1
* SUIZA (1980)	61,10	2
* E.U.A. (1986)	54,60	3
DINAMARCA (s/i))	52,20	4
FINLANDIA (1986)	46,70	5
* AUSTRALIA (s/i)	46,40	6
* ALEMANIA (s/i)	42,60	7
* <b>ARGENTINA (1) (1996)</b>	<b>40,70</b>	<b>8</b>
SUECIA (s/i)	37,10	9
* AUSTRIA (1986)	36,50	10
HOLANDA (s/i)	32,60	11
NORUEGA (1986)	31,00	12
REINO UNIDO (1986)	27,90	13
LUXEMBURGO (1985)	18,80	14
* ESPAÑA (1986)	18,80	15
* <b>ARGENTINA (2) (1996)</b>	<b>18,40</b>	<b>16</b>
FRANCIA (s/i)	17,70	17
BELGICA (1986)	14,60	18
NVA. ZELANDA (1980)	13,90	19

[1]: Porcentaje de los recursos propios de los gobiernos subnacionales en el total de recursos del sector público total

(1) El FMI computa a los recursos de coparticipación como propios de los gobiernos subnacionales, sin destacar que se trata del producido de impuestos nacionales. En 1998 el porcentaje se había elevado al 45,0%.

(2) Recursos subnacionales propios sin coparticipación.

\* País federal.\*\* En proceso de descentralización regional. (s/i): Sin identificar por Söderström. El autor cita que son datos extraídos de OECD (1989).

Fuente: Elaboración propia en base a Söderström, L. (1990).

El bajo índice de descentralización fiscal en comparación con países de estructura federal, y la muy baja correspondencia fiscal de los gobiernos subnacionales de la Argentina, está denunciando que a pesar de tratarse de un país formalmente federal, dista de compadecerse con la situación internacional, la que incluye una gran mayoría de países unitarios.

Observemos ahora cómo es la estructura tributaria en una muestra ampliada de 44 países como la mostrada en el Cuadro N° 5.

El cuadro discrimina la participación de seis grupos de impuestos en la recaudación total, a saber: el impuesto a la renta y a los beneficios, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos sobre salarios, los impuestos patrimoniales, los impuestos sobre bienes y servicios (que incluye los gravámenes al comercio exterior) y otros.

**CUADRO N° 5. COMPARACION INTERNACIONAL DE ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS (EN PORCENTAJES)**

PAIS (AÑO)	RENTA Y BENEFIC	SEG SOC	SALAR	PATRIM	BIENS Y SERVIC	OTROS
VENEZUELA (1989)	83,67	4,08		0,68	11,57	
DINAMARCA (1994)	60,39	3,11	0,58	3,69	32,04	0,19
N. ZELANDA (1994)	60,00	0,81		5,41	33,78	
ECUADOR (1990)	58,13			1,25	36,24	4,38
AUSTRALIA (1994)	54,18		6,69	9,36	29,77	
E.U.A. (1994)	44,57	25,36		11,96	18,11	
CANADA (1994)	44,32	16,90		11,08	26,32	1,38
JAMAICA (1994)	42,91			1,12	55,97	
SUECIA (1994)	42,35	27,26	1,37	3,14	25,88	
FINLANDIA (1994)	40,89	25,64		2,54	30,72	0,21
IRLANDA (1994)	40,27	14,40	1,60	4,53	39,20	
SUIZA (1994)	39,64	36,69		7,40	16,27	
LUXEMBURG (1994)	38,44	26,67		7,56	27,33	
JAPON (1994)	37,63	35,13		11,47	15,41	0,36
BELGICA (1994)	37,47	33,19		2,57	26,77	
REINO UNIDO (1994)	35,59	17,95		10,88	35,29	0,29
<b>PROM OECD (1994)</b>	<b>35,51</b>	<b>26,63</b>	<b>0,78</b>	<b>4,96</b>	<b>31,59</b>	<b>0,53</b>
NORUEGA (1994)	34,79	24,09		2,68	38,44	
ITALIA (1994)	34,77	31,18	0,24	5,52	28,29	
ISLANDIA (1994)	33,33	8,09		9,39	49,19	
POLONIA (1994)	30,72	29,56	1,39	2,77	35,56	
MEXICO (1989)	29,79	11,70			36,70	21,81
TURQUIA (1994)	29,60	15,70		8,07	37,21	9,42
ALEMANIA (1994)	29,26	39,19		2,80	28,75	
CHILE (1990)	28,57	8,23		0,43	61,90	0,87
COLOMBIA (1990)	28,46	11,38		2,44	52,03	5,69
ESPAÑA (1994)	27,65	38,55		5,31	27,93	0,56
HOLANDA (1994)	27,45	42,05		4,14	25,93	0,43
PORTUGAL (1994)	26,06	26,36		2,42	44,55	0,61
AUSTRIA (1994)	24,77	35,05	6,54	1,64	30,84	1,16
CHECOSLOV (1994)	24,74	39,96	0,21	1,27	33,61	0,21
R. DOMINIC (1980)	23,08	4,62		0,77	66,92	4,61
HUNGRIA (1994)	22,68	34,39	0,24	1,22	40,25	1,22
GUATEMALA (1989)	21,79			2,56	69,23	6,42
GRECIA (1994)	20,47	34,59	0,71	3,29	40,94	
PANAMA (1989)	19,63	36,81		1,84	34,97	6,75
NICARAGUA (1990)	18,52	12,35		3,70	59,26	6,17
FRANCIA (1994)	17,69	43,31	2,49	5,22	27,21	4,08
BRASIL (1990/1991)	16,18	20,75		1,24	52,70	9,13

PARAGUAY (1990)	14,42	14,42		10,58	60,58	
COSTA RICA (1990)	10,90	31,28		1,90	55,92	
BOLIVIA (1990)	7,59	13,92		11,39	67,10	
PERU (1990)	7,59			7,59	84,82	
URUGUAY (1989)	7,55	30,66		5,19	50,94	5,66
<b>ARGENTINA (1991)</b>	<b>7,11</b>	<b>19,11</b>		<b>4,89</b>	<b>51,11</b>	<b>17,78</b>
<b>ARGENTINA (1998)</b>	<b>13,4</b>	<b>17,8</b>		<b>6,4</b>	<b>59,6</b>	<b>2,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a González Cano, H. (1998a), sobre datos de OECD y Shome, P. (1992). Argentina (1998) elaboración propia en base a DGI.

Los países han sido ordenados en base decreciente con relación al impuesto a la renta y a los beneficios, es decir, el Impuesto a las Ganancias en Argentina y sus equivalentes en los otros países. **Argentina ocupa el último lugar en la muestra.**

Para 1998, no obstante, la situación de Argentina había cambiado hacia una estructura levemente mejorada de la imposición directa.

Si se trata de diferenciar a los países de acuerdo con su nivel de presión tributaria global (Cuadro N° 6), es posible advertir la diferencia entre los países de la OECD, de mayor grado de desarrollo relativo, y los países de América Latina, de menor desarrollo relativo.

Este es un resultado esperado, ya pronosticado por Wagner en el siglo pasado. La “Ley de Wagner” señala que el tamaño relativo del sector público crece con el crecimiento de las economías<sup>39</sup>.

Sin embargo, Argentina registra una presión tributaria baja con respecto a países de orden económico similar. Por ejemplo, su nivel de presión tributaria es bastante inferior a la de Brasil – que datos más actualizados que el mostrado en el cuadro, la elevan al 30,0% (Varsano, R., 1999) -, y menor inclusive a la de Uruguay.

La comparación con países como Chile es importante; siendo éste un país unitario y de ingreso per capita menor, se debe esperar encontrar una presión tributaria menor a la de un país federal y de mayor ingreso per capita como la Argentina, circunstancia que no se verifica en los datos comentados<sup>40</sup>.

De lo expuesto se deriva:

- a) una baja propensión de los argentinos a pagar impuestos; y,
- b) un sesgo muy evidente hacia la imposición de tipo indirecta.

<sup>39</sup> Empleando el concepto de elasticidad - ingreso del gasto público, el pronóstico implica una elasticidad mayor a la unidad.

<sup>40</sup> Debe aclararse, no obstante, que datos publicados en el Informe Financiero del Tesoro Público de Chile para 1993, denuncian un nivel de presión tributaria - menor a la estimada por Shome, P. para 1990 -, del

**CUADRO N° 6. PRESION TRIBUTARIA GLOBAL**

PAIS (AÑO)	EN % DEL PBI	NUMERO DE ORDEN
SUECIA (1995)	49,7	1
FRANCIA (1995)	44,5	2
HOLANDA (1995)	44,0	3
NORUEGA (1995)	41,5	4
ALEMANIA (1995)	39,2	5
CANADA (1995)	37,2	6
REINO UNIDO (1995)	35,3	7
AUSTRALIA (1995)	30,9	8
JAPON (1995)	28,5	9
E.U.A. (1995)	27,9	10
JAMAICA (1989)	26,8	11
BRASIL (1990)	24,1	12
CHILE (1990)	23,1	13
URUGUAY (1989)	21,2	14
COSTA RICA (1990)	21,1	15
<b>ARGENTINA (1998)</b>	<b>21,0</b>	<b>16</b>
PANAMA (1989)	16,3	17
MEXICO (1995)	16,0	18
ECUADOR (1990)	16,0	19
VENEZUELA (1989)	15,4	20
COLOMBIA (1990)	14,2	21
REP. DOMINICANA (1980)	13,0	22
PARAGUAY (1990)	10,4	23
NICARAGUA (1990)	8,1	24
BOLIVIA (1990)	7,9	25
PERU (1990)	7,9	26
GUATEMALA (1989)	7,8	27

\* Recalculado con la nueva estimación del PBI.

Fuente: OECD (1995-1996), SHOME, 1992 y MEyOSP de Argentina, 1999.

Obsérvese ahora el Cuadro N° 7, donde a la Argentina se la compara con otros 10 países de la OECD en lo que respecta a la participación de la imposición de tipo directa en el total de los recursos tributarios. La Argentina ocupa el lugar 11.

**CUADRO N° 7. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS: LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN LA OECD Y ARGENTINA (\*)**

PAIS	EN % DEL TOTAL	NUMERO DE ORDEN
AUSTRALIA	63,5	1
CANADA	55,4	2
E.U.A.	56,5	3
JAPON	49,1	4
REINO UNIDO	46,5	5
SUECIA	45,6	6

18,7%, es decir, levemente inferior a la de Argentina en 1998.

HOLANDA	31,6	7
NORUEGA	37,5	8
ALEMANIA	32,1	9
FRANCIA	22,9	10
<b>ARGENTINA</b>	<b>12,0</b>	<b>11</b>

(\*) Suma de los impuestos a la renta y a los beneficios y los Impuestos patrimoniales.

Fuente: Cuadro N° 5.

En el Cuadro N° 8, por su parte, se hace similar comparación ahora con relación a los países de América Latina y el Caribe, para una muestra de 17 países. Argentina ocupa el último lugar. La explicación básica de esta situación relativa de Argentina, debe buscarse en la muy baja participación de la imposición a la renta y a los beneficios de empresas, como se mostrara en el Cuadro N° 5.

**CUADRO N° 8. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS: LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (\*)**

PAIS	EN % DEL TOTAL	NUMERO DE ORDEN
VENEZUELA	84,4	1
ECUADOR	59,4	2
JAMAICA	44,0	3
COLOMBIA	30,9	4
MEXICO	29,8	5
CHILE	29,0	6
PARAGUAY	25,0	7
GUATEMALA	24,4	8
REP. DOMINICANA	23,9	9
NICARAGUA	22,2	10
PANAMA	21,5	11
BOLIVIA	19,0	12
BRASIL	17,4	13
PERU	15,2	14
COSTA RICA	12,8	15
URUGUAY	12,7	16
<b>ARGENTINA</b>	<b>12,0</b>	<b>17</b>

(\*) Suma de los impuestos a la renta y a los beneficios y los Impuestos patrimoniales.

Fuente: Cuadro N° 5.

Para confirmar esto se ha elaborado el Cuadro N° 9, que presenta la situación internacional de la imposición a la renta total (comprensiva de la renta de sociedades y de personas físicas), para la muestra ampliada de 44 países.

Los datos indican:

- a) que la recaudación derivada de este impuesto en términos del PBI, ubica a la Argentina en el puesto 38.

- b) Que sólo existen otros 8 casos donde se registran presiones tributarias menores; ellos son, en todos los casos, países latinoamericanos de ingreso per capita inferior al argentino.

Adicionalmente, debe destacarse:

- c) que la composición del producido del impuesto a la renta en Argentina denota una preponderante participación del impuesto a las utilidades de las empresas;
- d) en tanto que el producido por el impuesto a las personas físicas es extremadamente bajo.

En el Cuadro N° 10 se puede observar que en lo que concierne al impuesto de sociedades, Argentina ocupa el puesto número 25.

Por su parte, en el Cuadro N° 11 se observa que su posición relativa en cuanto al impuesto sobre las personas físicas, la ubica en el puesto número 38.

**CUADRO N° 9. IMPOSICION A LA RENTA TOTAL (% S/PBI)**

PAIS	RECAUD S/PBI	N° DE ORDEN
DINAMARCA (1994)	29,6	1
SUECIA (1994)	21,5	2
NVA. ZELANDA (1994)	21,0	3
FINLANDIA (1994)	19,4	4
BELGICA (1994)	17,3	5
LUXEMBURGO (1994)	17,3	6
AUSTRALIA (1994)	16,2	7
CANADA (1994)	15,8	8
IRLANDA (1994)	15,1	9
NORUEGA (1994)	14,3	10
ITALIA (1994)	14,3	11
<b>PROMEDIO OECD (1994)</b>	<b>13,6</b>	<b>12</b>
SUIZA (1994)	13,5	13
POLONIA (1994)	13,2	14
HOLANDA (1994)	13,0	15
E.U.A. (1994)	12,3	16
VENEZUELA (1989)	12,3	17
REINO UNIDO (1994)	12,1	18
CHECOSLOVAQUIA (1994)	11,7	19
ALEMANIA (1994)	11,5	20
JAPON (1994)	10,5	21
ISLANDIA (1994)	10,3	22
JAMAICA (1980)	10,0	23
ESPAÑA (1994)	9,8	24
AUSTRIA (1994)	9,7	25
ECUADOR (1990)	9,3	26
PORTUGAL (1994)	8,5	27
HUNGRIA (1994)	8,4	28
FRANCIA (1994)	7,8	29
GRECIA (1994)	6,9	30
TURQUIA (1994)	6,6	31
MEXICO (1989)	5,6	32
CHILE (1981)	5,2	33
BRASIL (1991)	3,9	34
COLOMBIA (1990)	3,6	35
PANAMA (1989)	3,2	36
REP. DOMINICANA (1980)	3,0	37
<b>ARGENTINA (*) (1998)</b>	<b>3,0</b>	<b>38</b>
COSTA RICA (1990)	2,3	39
GUATEMALA (1989)	1,7	40
URUGUAY (1989)	1,6	41
NICARAGUA (1990)	1,5	42
PARAGUAY (1990)	1,5	43
BOLIVIA (1990)	0,6	44
PERU (1990)	0,6	45

(\*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: elaboración propia sobre la base de González Cano, H. (1998a) según datos de la OECD (Revenue Statistics 1995-1996) y Shome, P. 1992; y MEyOSP, 1999.

**CUADRO N° 10. IMPOSICION RENTA SOCIEDADES (% S/PBI)**

PAIS	RECAUD S/PBI	N° DE ORDEN
VENEZUELA (1989)	10,7	1
ECUADOR (1990)	8,3	2
LUXEMBURGO (1994)	7,6	3
CHECOSLOVAQUIA (1994)	6,4	4
JAMAICA (1980)	4,5	5
NVA. ZELANDA (1994)	4,4	6
AUSTRALIA (1994)	4,2	7
JAPON (1994)	4,1	8
ITALIA (1994)	3,7	9
NORUEGA (1994)	3,5	10
POLONIA (1994)	3,4	11
IRLANDA (1994)	3,3	12
HOLANDA (1994)	3,3	13
PANAMA (1989)	3,2	14
<b>PROMEDIO OECD (1994)</b>	2,9	15
MEXICO (1989)	2,9	16
SUECIA (1994)	2,8	17
BELGICA (1994)	2,8	18
REINO UNIDO (1994)	2,7	19
E.U.A. (1994)	2,5	20
CHILE (1981)	2,5	21
CANADA (1994)	2,4	22
GRECIA (1994)	2,4	23
PORTUGAL (1994)	2,3	24
<b>ARGENTINA (*) (1998)</b>	<b>2,3</b>	<b>25</b>
SUIZA (1994)	2,0	26
DINAMARCA (1994)	1,9	27
FINLANDIA (1994)	1,9	28
HUNGRIA (1994)	1,9	29
COLOMBIA (1990)	1,8	30
ESPAÑA (1994)	1,7	31
BRASIL (1991)	1,7	32
REP. DOMINICANA (1980)	1,7	33
FRANCIA (1994)	1,6	34
NICARAGUA (1990)	1,5	35
PARAGUAY (1990)	1,5	36
GUATEMALA (1989)	1,4	37
AUSTRIA (1994)	1,3	38
TURQUIA (1994)	1,3	39
ALEMANIA (1994)	1,1	40
URUGUAY (1989)	0,9	41
ISLANDIA (1994)	0,8	42
COSTA RICA (1990)	0,6	43
BOLIVIA (1990)	0,6	44
PERU (1990)	0,6	45

(\*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: González Cano, H. (1998a) en la base de datos de la OECD Revenue Statistics 1995-1996 y Shome, P. 1992; y MEyOSP, 1999.

**CUADRO N° 11. IMP RENTA PERSONAS FISICAS (% S/PBI)**

PAIS	RECAUD S/PBI	N° DE ORDEN
DINAMARCA (1994)	27,7	1
SUECIA (1994)	18,7	2
FINLANDIA (1994)	17,5	3
NVA. ZELANDA (1994)	16,6	4
BELGICA (1994)	14,5	5
CANADA (1994)	13,4	6
AUSTRALIA (1994)	12,0	7
IRLANDA (1994)	11,8	8
SUIZA (1994)	11,5	9
NORUEGA (1994)	10,8	10
<b>PROMEDIO OECD (1994)</b>	<b>10,7</b>	<b>11</b>
ITALIA (1994)	10,6	12
ALEMANIA (1994)	10,4	13
E.U.A. (1994)	9,8	14
POLONIA (1994)	9,8	15
HOLANDA (1994)	9,7	16
LUXEMBURGO (1994)	9,7	17
ISLANDIA (1994)	9,5	18
REINO UNIDO (1994)	9,4	19
AUSTRIA (1994)	8,4	20
ESPAÑA (1994)	8,1	21
HUNGRIA (1994)	6,5	22
JAPON (1994)	6,4	23
FRANCIA (1994)	6,2	24
PORTUGAL (1994)	6,2	25
JAMAICA (1980)	5,5	26
CHECOSLOVAQUIA (1994)	5,3	27
TURQUIA (1994)	5,3	28
GRECIA (1994)	4,5	29
CHILE (1981)	2,7	30
MEXICO (1989)	2,7	31
BRASIL (1991)	2,2	32
COLOMBIA (1990)	1,8	33
COSTA RICA (1990)	1,7	34
VENEZUELA (1989)	1,6	35
REP. DOMINICANA (1980)	1,3	36
ECUADOR (1990)	1,0	37
<b>ARGENTINA (*) (1998)</b>	<b>0,7</b>	<b>38</b>
URUGUAY (1989)	0,7	39
GUATEMALA (1989)	0,3	40
BOLIVIA (1990)	0,0	41
NICARAGUA (1990)	0,0	42
PANAMA (1989)	0,0	43
PARAGUAY (1990)	0,0	44
PERU (1990)	0,0	45

(\*) Recalculado en base a la nueva estimación del PBI.

Fuente: González Cano, H. (1998a) sobre la base de datos de la OECD Revenue Statistics 1995-1996 y Shome, P. 1992; y MEyOSP, 1999.

Los datos comentados permiten, por lo tanto, corroborar la validez de la hipótesis enunciada antes, respecto a que la experiencia internacional parece contradecir los

postulados normativos del federalismo fiscal, en cuanto a que la centralización tributaria mejora la progresividad del sistema tributario<sup>41</sup>.

Por el contrario, el estudio comparado sobre descentralización en la imposición a los ingresos o a la renta de varios países están señalando algo bastante diferente. Así, países unitarios, como los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega) y algunos países de la OECD, y países con una fuerte tradición federal, como Estados Unidos y Suiza, registran sistemas tributarios altamente dependiente de la imposición sobre los ingresos, conjuntamente con una marcada descentralización tributaria.

Esta paradójica situación ya había sido señalada por Goodspeed, T. J. (1990), quien ha puesto de manifiesto la dispar situación que es posible hallar en la realidad de los sistemas fiscales que operan en los distintos países, con relación a la importancia relativa de la imposición directa - en especial la referida al impuesto a los ingresos o a la renta - y la asignación de potestades tributarias sobre tal tipo de imposición entre niveles de gobierno. Goodspeed muestra la proporción de los impuestos a la renta personal respecto de la recaudación total, para cada nivel de gobierno, observada en varios países (Cuadros N° 12 y N° 13).

CUADRO N° 12  
RECAUDACION DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO  
PROPORCION DE LA RECAUDACION DEL TOTAL DE IMPUESTOS SEGUN  
NIVELES DE GOBIERNO (1)  
(En %)

PAIS	TODOS LOS NIVELES		FEDERAL		ESTADUAL *		LOCAL	
	1975	1987	1975	1987	1975	1987	1975	1987
DINAMARCA	57	51	45	35			85	90
ESTADOS UNIDOS	35	51	65	74	16	31	5	5
NUEVA ZELANDIA	54	50	59	53			0	0
SUIZA	51	50	24	25	64	64	73	76
BELGICA	47	50	46	48			61	66
FINLANDIA	50	48	32	29			91	90
ALEMANIA (2)	46	47	37	37	55	54	58	67
AUSTRALIA	43	45	54	56	0	0	0	0
CANADA	37	45	47	57	32	42	0	0
SUECIA	57	44	38	18			91	100
IRLANDA	30	42	33	43			0	0
ITALIA	28	40	28	41			48	27
HOLANDA	45	35	46	36			15	0
LUXEMBURGO	40	34	40	34			37	34
JAPON	34	34	38	36			26	29
ESPAÑA	28	34	26	36			43	20
REINO UNIDO	46	33	54	38			0	0
AUSTRIA	29	31	25	26	43	50	34	34
NORUEGA	38	30	16	10			86	83
TURQUIA		30		30				32
FRANCIA	21	24	21	25			23	16
GRECIA	13	18	13	19			11	0
PROMEDIO	38	38	36	35	35	40	36	33

\* Los espacios en blanco implican ausencia de este nivel de gobierno.

(1) Excluidos los aportes al sistema de seguridad social.

(2) Corresponde a Alemania Federal.

Fuente: Goodspeed, T. J. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

<sup>41</sup> La mayor progresividad de la imposición directa sobre la indirecta, ha sido confirmada empíricamente para la Argentina en Gasparini, L. (1998).

CUADRO N° 13  
EL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL COMO FUENTE DE LOS  
RECURSOS TRIBUTARIOS Y EL TAMAÑO DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
(En %)

PAIS	PARTICIPACION DEL IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL EN EL TOTAL DE LOS RECURS LOCALES		APORTES FEDERALES		TAMAÑO DEL GOBIERNO LOCAL (**)	
	1975 (*)	1986 (*)	1975	1986	1975	1986
SUECIA	51	59	28	22	54	46
FINLANDIA	48	42	28	32	48	50
NORUEGA	41	42	17	39	41	44
DINAMARCA	34	42	50	44	69	55
SUIZA	44	41	17	16	35	32
ALEMANIA	21	24	31	27	26	24
BELGICA		22		60		21
LUXEMBURGO	20	20	38	33	31	25
AUSTRIA	19	19	15	15	21	19
ESPAÑA	20	8	53	30	17	26
FRANCIA	10	8	42	36	26	28
ESTADOS UNIDOS	0	2	41	38	36	34
AUSTRALIA	0	0	20	19	6	5
CANADA	0	0	51	47	25	24
IRLANDA	0	0	64	73	40	36
REINO UNIDO	0	0	50	47	39	32
HOLANDA	0	0	86	81	54	64
PROMEDIO	19	19	39	39	36	33

(\*) Los recursos de los gobiernos locales incluyen a las transferencias federales.

(\*\*) Definido como proporción de los recursos locales totales (incluidos los aportes federales y otros no tributarios) respecto del total consolidado.

Fuente: Goodspeed, J. T. (1990) en base a Estadísticas Tributarias de Países Miembros de la OECD, 1965-1987.

La variedad en el tratamiento de la imposición a los ingresos es clara en los datos mostrados. Sin embargo, un hecho generalizado ya señalado, es el uso importante que el impuesto a las ganancias de personas físicas tiene en países de la OECD y muy especialmente en los países nórdicos. Del universo detallado, Grecia y Francia son los países donde la gravitación de este impuesto es relativamente baja, en tanto que en el extremo opuesto se encuentra Dinamarca, que junto a Estados Unidos, Suiza y Bélgica, poseen sistemas tributarios que dependen en alrededor de un 50% de los recursos tributarios provenientes de este impuesto.

En cuanto al grado de descentralización, se nota que precisamente en los países donde más gravita el impuesto a los ingresos de las personas como fuente de recurso tributario, es donde este tipo de impuesto ha sido asignado en importante proporción a los gobiernos de nivel estadual o municipal. En los Estados Unidos no existen impuestos de este tipo en la mayoría de las comunas pero sí en los estados. En Suiza solamente un cuarto de los recursos del nivel nacional proviene de este tipo de impuesto, el que aparece en cambio gravitando significativamente en los niveles locales de gobierno. Dinamarca registra sólo un tercio de los recursos tributarios de este tipo de impuesto en el orden nacional y, en cambio, un 90% de los recursos tributarios locales. En Bélgica en el nivel nacional la mitad de los recursos provienen de este tipo de impuestos y dos tercios en el nivel local.

Por el contrario, Grecia y Francia, junto a países como Reino Unido, Australia, Irlanda, Holanda y Nueva Zelanda, muestran una centralización absoluta, con menor progresividad que en los casos antes comentados.

Los países Nórdicos en general son los más destacables en cuanto a mayor descentralización, a pesar de tratarse de regímenes políticamente unitarios como se indicara, con Suecia a la cabeza obteniendo el 59% de sus recursos totales (incluyendo transferencias federales) del impuesto al ingreso personal. En cambio, los países de habla inglesa no registran impuestos locales de este tipo.

Una observación interesante de Goodspeed, citando a Wilfred Prest, es que la diferencia de enfoque de los países de habla inglesa puede deberse a una circunstancia cultural histórica. El autor señala que el impuesto a la propiedad se origina en la vieja Ley Inglesa de Pobres (“*English Poor Law*”); irónicamente, este impuesto fue originalmente establecido como "proxi" de la capacidad de pago. Por lo tanto, el hecho de que en los países de habla inglesa los recursos de los gobiernos locales se basen en este impuesto, en lugar del impuesto a la renta personal, puede deberse a esta circunstancia histórica.

Lamentablemente, de los datos mostrados en ambos cuadros, no es posible llegar a conclusiones válidas con respecto a si la centralización o la descentralización, especialmente la tributaria, están asociadas a gobiernos más pequeños o más grandes, análisis al que uno se ve inducido a realizar a partir de los datos mostrados por Goodspeed. Ello debido a que el tamaño del gobierno, tanto del nivel central como subnacional, es determinado por circunstancias muy complejas que van desde la estructura y tipo de gasto a que los mismos se hallan obligados a atender según las necesidades a satisfacer, como a cuestiones de tipo histórico-político, como es el mayor o menor desarrollo alcanzado en los países con relación al “estado bienestarista”. Por ejemplo, uno podría decir que los gobiernos locales en los países Nórdicos arrojan tamaños grandes, asociados en estos casos a una gran descentralización. Sin embargo, para poder extraer conclusiones válidas, la pregunta que debe contestarse es cual sería el tamaño del sector público consolidado si estos países hubieran adoptado un esquema centralizado. Quizás el tamaño del gobierno consolidado sería aún mayor, pues la magnitud de las transferencias o subsidios federales o el gasto federal sustituiría al hoy elevado gasto local, posiblemente incrementado por los efectos no deseados que se le han atribuidos a las transferencias federales (efectos “*flypaper*” o “*bandwagonism*”)<sup>42</sup>. Al respecto, viene al caso señalar, que una de las causas explicativas del tamaño de los gobiernos locales en los países Nórdicos, ha sido precisamente el amplio sistema de transferencias de igualación operando entre ellos, según se comenta en el siguiente punto 8.2., a).

Para concluir con esta revisión, sobre la base de la vasta experiencia internacional de Richard Bird, Freire, M. E. (1996) cita las conclusiones de dicho autor, cuando resalta la importancia de la imposición a los ingresos en cabeza de los gobiernos locales, al sugerir:

*a) los países donde los gobiernos locales son importantes en términos de gastos o ingresos, tienden a basarse menos en impuestos sobre la propiedad y más en impuestos sobre el ingreso. Además, a pesar de los argumentos en favor del cobro de tasas y aranceles como forma esencial de financiamiento de los gobiernos locales, la experiencia internacional indica que su empleo sigue siendo algo potencial más*

---

<sup>42</sup> Se recuerda Apéndice 1. También Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998).

*que algo real.*

*b) los impuestos locales se imponen con una tasa plana, establecida localmente, sobre la misma base imponible que el impuesto nacional sobre el ingreso y es recaudado por el gobierno central.*

*c) los gobiernos locales deberían tener límites en su potestad para imponer a las empresas (ya sea en forma de impuestos sobre la propiedad no residencial, como sobre los ingresos de las empresas o sobre las ventas brutas). Esto para evitar la exportación de impuestos a otras jurisdicciones y los arbitrajes interjurisdiccionales no deseados.*

*d) si un país quiere que su gobierno local gaste mucho pero dependa poco de las transferencias debe dotarlo de acceso al impuesto sobre el ingreso personal, probablemente bajo la forma de sobretasas establecidas sobre el impuesto nacional a los ingresos (o, si se desea un grado diferente de progresividad, bajo la forma de tasas locales sobre la base imponible nacional).*

Finalmente, McLure, C. (1999), al analizar los problemas de administración tributaria que plantea la imposición de tipo indirecta (impuestos a las ventas minoristas, o el IVA), como el *sales tax* operando en los gobiernos subnacionales de los Estados Unidos de América, agravados por la creciente importancia de las transacciones electrónicas y a distancia, que hace muy difícil o imposible la ubicación territorial del destino de los bienes o servicios transados, destaca la necesidad creciente de los gobiernos subnacionales para basarse en la tributación sobre los ingresos de las personas, como fuente esencial de su financiamiento.

Lo que en definitiva surge de la realidad internacional, es que el patrón sugerido por la teoría normativa en cuanto a las ventajas de la centralización de la imposición a los ingresos, no suele verificarse en forma concluyente, requiriendo la búsqueda de un nuevo "*rationale*" en la asignación de funciones y poder de imposición consecuente, a los niveles de gobierno central y locales.

Finalmente, en Argentina, la baja participación de los impuestos a los ingresos (Impuesto a las Ganancias), de alrededor del 3% del PBI (dentro del cual, a su vez, el 77% corresponde a ganancias de sociedades de capital y solamente el 23% a personas físicas), y la alta participación de los impuestos de tipo indirecto y real (como IVA, Internos y Combustibles), es demostrativa de la ausencia de todo justificativo redistributivo en la centralización de estos impuestos.

## **8.2. Descripción del panorama general comparado de la imposición sobre los ingresos<sup>43</sup>**

Finalmente, luego del examen cuantitativo, hemos de examinar las características de los arreglos en materia de imposición a los ingresos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales o estatales en diversos países.

---

<sup>43</sup> Notas extraídas de Piffano, H., 1995.

Owens J. (1990) describe la forma en que los impuestos a los ingresos y al patrimonio suelen adoptar en ambos niveles de gobierno en diversos países.

a) **Arreglos de coparticipación:** bajo los que los gobiernos locales reciben en forma automática un porcentaje fijo del rendimiento total del impuesto. La participación usualmente está determinada según el **criterio devolutivo**, es decir, por la división de la base imponible imputable a los gobiernos locales. Estos acuerdos rigen en Austria, Alemania, Luxemburgo y España.

b) **Alícuotas impositivas separadas:** ambos niveles de gobierno (federal y estadual o provincial) tienen derecho a establecer su propia tasa impositiva sobre una base tributaria determinada por el gobierno central. Este sistema de alícuotas locales adicionales, se lo suele conocer en la literatura con la expresión "*piggy-backing*" (impuesto "a costas", o "sobre los hombros"). Este sistema opera en Bélgica, Canadá (excepto Quebec) y Dinamarca.

c) **Alícuotas impositivas y deducciones separadas:** ambos niveles establecen sus propias alícuotas sobre la base determinada por el gobierno central, pero se admiten deducciones impositivas a los contribuyentes locales, las que difieren de las correspondientes al impuesto federal. Este sistema es el utilizado en Finlandia, Japón y Suecia.

d) **Sistemas impositivos separados:** los gobiernos locales tienen atribuciones para establecer base imponible y alícuota del impuesto. En la práctica, sin embargo, la base imponible es similar a la del gobierno central. Sistemas impositivos separados son utilizados en Suiza, Estados Unidos de Norteamérica y en la Provincia canadiense de Quebec.

Con referencia a las alícuotas, en la mayoría de los países, los niveles inferiores de gobierno utilizan una tasa única, la que usualmente varían a través del país, mientras que en tres países (Japón, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica) existen tasas progresivas tanto a nivel federal como estadual o local.

Seguidamente se analizan aspectos específicos de la imposición a la renta en los sistemas tributarios correspondientes a los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega); algunos países de la OECD; y países con una fuerte tradición federal, como Estados Unidos y Suiza. Adicionalmente, se citan ejemplos destacables de otros países.

### **a) El ejemplo de los países Nórdicos**

A excepción de Islandia, país de baja población, los restantes países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega) practican una fuerte descentralización tributaria, con una evidente preferencia estructural basada en la imposición de tipo directa, en especial, del impuesto a la renta.

### **SUECIA**

Los países nórdicos tienen una larga experiencia en la imposición personal directa a cargo

de los gobiernos locales. Una especie de impuesto "a la renta" (sobre la "renta potencial") fue utilizado ya en el siglo XVII. La imposición a los ingresos en su formulación moderna (sobre los ingresos realizados) fue primero introducido en 1861 y se volvió luego común en los países nórdicos. Davidson y Wicksell recomendaron fuertemente esta fuente tributaria para los gobiernos locales.

En rigor, el tratado de Wicksell sobre "Imposición Justa", puede ser visto como una contribución al entonces intenso debate sobre finanzas de los gobiernos locales en Suecia. Un comité público sobre la materia fue formado en 1897 y Suecia obtuvo su primer impuesto moderno al ingreso en 1901. El debate continuó, sin embargo, por otros treinta años. La ley "final" sobre imposición local al ingreso no estuvo lista hasta 1928. Durante ese tiempo Wicksell y Davidson tuvieron un debate final sobre la definición de "renta gravable". Wicksell quería una base estrecha (que no excediera al ingreso nacional) mientras que Davidson reclamaba una base amplia similar al impuesto "comprensivo" a la renta. En este debate hubo también voces en favor de un impuesto al gasto.

De particular interés fue la idea de Erik Lindahl (1921) del impuesto al ingreso como un impuesto a los beneficios. Esta idea deviene natural en el contexto de las finanzas de los gobiernos locales. Suecia hubo entonces de dirigirse a un impuesto al ingreso "comprensivo". Un aspecto de este cambio es que las ganancias del capital son gravadas separadamente de las provenientes del trabajo personal y, mas aún, solamente a nivel del gobierno nacional. Por tanto, se estima que la imposición local en Suecia se basará en el futuro sobre un impuesto al ingreso personal de acuerdo con el criterio de residencia.

Pero, un hecho a destacar, es que el impuesto al ingreso personal es y será el "único" impuesto de los gobiernos locales en Suecia (hasta muy recientemente existió también un impuesto a las ganancias de sociedades).

Los otros países nórdicos también han probado un número de reglas tributarias para los gobiernos locales. A diferencia de Suecia, ellos aún tienen otros impuestos locales además del impuesto al ingreso personal. Es decir, en Suecia "sólo" el impuesto al ingreso puede ser establecido por los gobiernos locales y se trata de un impuesto con tasa proporcional, aunque levemente progresivo al contemplar un mínimo no imponible.

El sistema sueco, sintéticamente, contempla, junto al impuesto nacional, impuestos al ingreso municipales, fijados a una tasa única en cada comunidad, con una tasa promedio en todo el país de alrededor del 29%. Las sociedades, pueden deducir el impuesto con fines de determinar el correspondiente al orden nacional.

Los individuos también están sujetos a esa doble imposición, con tasa local equivalente (29%), pero en este caso el impuesto no es deducible para fines del impuesto nacional progresivo. No obstante, se permite una deducción general de monto fijo sobre el ingreso determinado.

## **FINLANDIA**

La Constitución de Finlandia otorga poder tributario a las municipalidades y a las Iglesias Evagélicas Luteranas y Ortodoxa Griega, para gravar las ganancias de

sociedades a igual que el estado nacional. Los Municipios establecen el impuesto al ingreso con alícuota única en cada comunidad, con una tasa promedio de alrededor del 15%. El impuesto de Iglesias es fijado a una tasa aproximada del 1%, variando según las municipalidades. Dado que la tasa del orden nacional es del 43%, la tasa máxima total para las sociedades resulta de alrededor del 59%.

A los fines de imposición municipal, si el ingreso gravable de un negocio es considerado muy bajo, el contribuyente puede ser responsabilizado del pago de un impuesto sobre bases presuntivas, que tienen que ver con el tamaño y carácter del negocio. El ingreso no puede, sin embargo, ser estimado durante los primeros cinco años de operación del nuevo negocio.

También las personas están alcanzadas por el impuesto al ingreso local, con tasas que van del 14% al 18%, variando según la municipalidad. El impuesto de Iglesia, como se señalara, es generalmente del 1%. Ambos están fijados sobre el mismo ingreso imponible.

## **NORUEGA**

En el caso noruego, existe un impuesto al ingreso municipal junto con el nacional establecido mediante alícuota adicional, acotada por un techo, al impuesto nacional. La tasa del impuesto municipal (incluyendo una contribución a un fondo de igualación tributaria) es del 23%. Este impuesto no es deducible con fines de la determinación del impuesto nacional.

Esto se aplica tanto en el caso de sociedades como de personas.

No obstante, el contribuyente noruego tiene garantizado un techo impositivo. En efecto, la carga agregada de los impuestos al ingreso y a los capitales nacionales y locales, y las contribuciones al sistema de seguridad social, no pueden exceder al 80% del ingreso imponible. Si el total excede ese porcentaje, el impuesto nacional (al ingreso y al capital, si fuere necesario) debe ser reducido por el exceso.

## **DINAMARCA**

También en este caso para los ingresos personales, en adición al impuesto nacional, los municipios y la Iglesia establecen impuestos sobre el ingreso sujeto al impuesto nacional. Estos impuestos varían, pero el promedio es del 28% del ingreso. La suma de los tres impuestos (Nacional, Municipal e Iglesia) es reducida por una deducción personal que varía con la tasa impositiva municipal.

## **La solución al problema de la competencia interjurisdiccional en los países Nórdicos**

En este contexto, los problemas derivados de la "competencia interjurisdiccional", en los países Nórdicos, se han resuelto mediante el empleo de un "**modelo pragmático de tipo cooperativo**" (Söderström, 1990), en el que el gobierno central utiliza varias medidas regulatorias y subsidios, con el propósito de asistir a los gobiernos locales para compensarlos de tal competencia. Esto es logrado mediante una porción grande de

"igualitarismo".

La idea básica es no sólo que los gobiernos locales pueden seguir diferentes caminos, sin miedo a los efectos negativos o retrocesos que pueda imponer el problema de la competencia, sino, esencialmente, que todo gobierno local debería enfrentar la misma capacidad fiscal (relativa a las necesidades). De esta manera, se espera que las diferencias en la magnitud de los servicios públicos provistos por la jurisdicción local, reflejarán diferencias en las preferencias y no en las "oportunidades económicas".

El principio "igualitario" en los países nórdicos tiene el doble alcance de "equidad vertical" (entre personas viviendo en la misma comuna) y "equidad horizontal" (entre personas viviendo en diferentes comunas).

La equidad vertical se supone implícita en el principio de tributación de la capacidad de pago. De acuerdo con el mismo, los gobiernos locales tienen asignado el impuesto al ingreso como su principal fuente recaudatoria. El impuesto es establecido a los residentes con una tasa proporcional (*flat tax*) sobre el ingreso después de deducciones personales. A excepción de las comunas secundarias en Dinamarca, cada gobierno local puede elegir su propia alícuota impositiva, aunque no las normas sobre exenciones. Por momentos rige un límite superior a las alícuotas impositivas elegibles por los gobiernos locales. En la actualidad, tanto Noruega como Suecia tienen tales límites en vigencia.

Como se indicara, paralelamente al impuesto local al ingreso, existe un impuesto al ingreso del gobierno central. Este impuesto tiene esencialmente la misma base, pero establece una alícuota progresiva.

La idea básica para el logro de la equidad horizontal, es que todas las comunas deben tener el mismo impuesto-precio en todo tipo de actividad, o, en otras palabras, que una cierta cantidad de servicios públicos (o cierta calidad) debe ser "igualmente costosa" a los individuos contribuyentes, cualquiera fuere la comuna donde decida seleccionar para su residencia. Esto resolvería el problema de la competencia. Pero los gobiernos locales permanecerían, no obstante, en un escenario competitivo, el que se plantea sobre la base de un mismo límite presupuestario en términos de encontrar el paquete más atractivo de servicios públicos provistos al menor costo posible. Desde el punto de vista fiscal, los gobiernos locales no tendrán nada que ganar atrayendo o evitando a una categoría particular de individuos.

La manera tradicional de lograr la equidad horizontal, ha sido el empleo de un sistema de subsidios (aportes condicionados). Este enfoque subsiste aún hoy en Finlandia. En los restantes países Nórdicos en cambio se ha observado la tendencia de utilizar más subsidios de tipo renta (aportes no condicionados). Este enfoque es actualmente utilizado en Noruega (e Islandia). Dinamarca y Suecia mantienen una situación intermedia, como puede verse el Cuadro N° 14:

CUADRO N° 14. ESTRUCTURA DE LOS APORTES CENTRALES.

Tipo de aporte	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Noruega	Suecia
Aportes no condicionados	30	1	94	86	25
Aportes condicionados	70	99	6	14	75

Fuente: Söderström, L. (1990).

Como conclusión, los países Nórdicos se han ingeniado por implementar políticas de bienestar avanzadas con una estructura gubernamental altamente descentralizada.

La estrategia seguida depende mucho del sistema de aportes a través de los cuales los niveles de impuesto-precios son más o menos igualados entre jurisdicciones locales.

En combinación con un impuesto lineal al ingreso a disposición de los gobiernos locales, este sistema está pensado como una garantía para la equidad vertical y horizontal a lo largo de las localidades. Partiendo de la base de que estos propósitos son alcanzados, los gobiernos locales pueden comprometerse en actividades redistributivas sin miedo a severos retrasos debido al problema de la competencia de otra manera a enfrentar por ellos. Esto es lo que puede llamarse un "modelo localista cooperativo de federalismo fiscal", como se señalara.

Los países nórdicos han diseñado diferentes versiones de este modelo. Desde el punto de vista localista, ninguno de ellos es, sin embargo, perfecto. Los gobiernos locales han tenido que pagar un alto precio en términos de autonomía perdida. Por ejemplo, los sistemas utilizados para igualar impuestos-precios han sido calibrados con respecto a cierto nivel de servicios públicos. Desvíos por sobre o por debajo de este estándar, son penalizados con un correspondiente mayor impuesto-precio. Como un resultado, las jurisdicciones locales tienden a ser menos divergentes que debieran ser de acuerdo a valores locales. En adición, existen regulaciones fijando un estándar para ciertas actividades gubernamentales y también para las alícuota impositivas, como en Noruega para todas las comunas y en Dinamarca para comunas secundarias. Tales regulaciones podrían ser de utilidad para la rama asignación del presupuesto público, pero en el caso noruego ellas están motivadas por cuestiones redistributivas.

Debe reconocerse, finalmente, que existe una creciente insatisfacción con relación a la forma que el sistema de transferencias opera en la actualidad. Los gobiernos locales en los países nórdicos son muy grandes. Ellos representan el 70% del consumo público consolidado y absorben el 25% de la fuerza laboral. Esto los transforma en economías más grandes que todas las industrias juntas. Al mismo tiempo los gobiernos locales viven un cierta clase de mundo de la fantasía. Las actividades económicas emprendidas por ellos están basadas sobre precios que no reflejan costos reales y las recaudaciones son obtenidas de fuentes que son difíciles de identificar a nivel local.

## **b) Los países de la OECD y Brasil**

No obstante las recomendaciones de la teoría normativa, también en los países de la

OECD es posible encontrar ejemplos en donde impuestos basados en la capacidad de pago son establecidos primariamente por los gobiernos locales o estatales.

En efecto, de la experiencia europea, es posible encontrar variadas formas, y consecuentes grados, de descentralización.

1. Austria, Alemania, Luxemburgo y España, tienen acuerdos de coparticipación impositiva, en los que el gobierno central recauda el impuesto y coparticipa el rendimiento con los gobiernos estatales y locales sobre la base de una fórmula preestablecida. Como señala Nowotny (1983), este esquema es altamente centralizado en Alemania, donde el gobierno nacional recauda el impuesto y transfiere una parte a las localidades sobre la base de:

(a) su contribución absoluta a la base tributaria del ingreso.; y,

(b) el monto relativo de la base tributaria del ingreso que está constituido por los tramos inferiores de ingreso.

Vale decir, una porción respeta el criterio devolutivo, en tanto que otra el de equidad horizontal en sentido territorial, al intentar compensar disparidades de ingreso entre regiones.

2. En el otro extremo, se encuentran países como Suiza, Japón y Estados Unidos, e los que las autoridades locales controlan base y alícuota del impuesto al ingreso, ejerciendo poder tributario pleno. Suiza resulte quizás el país donde los gobiernos locales son más poderosos, en tanto todo intento de aumentar el impuesto debe contar con la aprobación de los cantones y por *referendum* directo.

3. La mayoría de otros países de la OECD conceden autonomía a los gobiernos locales, aunque no tan extrema como el caso suizo. Así, Bélgica, Canadá, a igual que los casos ya comentados de Dinamarca, Suecia y Noruega, utilizan la misma base tributaria en el nivel local y en el nivel nacional de gobierno, pero los gobiernos locales fijan sus propias alícuotas impositivas.

Algunos de estos casos, sin embargo, registran grados diferenciales de descentralización. Por ejemplo, la característica ya vista del impuesto en Noruega, donde se fija un límite superior a la alícuota, rigió también por mucho tiempo en Bélgica, aunque recientemente ha sido derogado. Bélgica es un país en donde se está produciendo la tendencia a conceder mayor autoridad a los gobiernos locales.

Seguidamente, se detallan características específicas de algunos países en particular, donde a igual que en el caso de los países nórdicos, se verifican signos de descentralización en materia de imposición directa.

## **CANADA**

Existe en Canadá el Impuesto al Ingreso de nivel federal junto con impuestos locales. Los impuestos a las ganancias de sociedades, territoriales y provinciales, son impuestos como alícuota adicional al impuesto federal. En el caso de personas físicas, salvo en

Quebec, el impuesto es computado como un porcentaje del impuesto básico federal (después de deducir un crédito fiscal en el caso de dividendos). Todos los individuos son tratados como residentes por año completo en la provincia donde reside al 31 de diciembre de cada año. Las alícuotas adicionales varían según la provincia.

En el caso especial de Quebec, los residentes reciben una reducción impositiva del 16,5% del impuesto básico federal y todos reciben a su vez un crédito del 9% del impuesto básico federal pagado. La provincia de Quebec establece una alícuota progresiva al ingreso sujeto a impuesto.

Los ingresos ganados fuera de los territorios provinciales, tales como los provenientes del extranjero o los ganados en Canadá por los no residentes, están sujetos a una sobretasa del 47%.

## **ESTADOS UNIDOS**

En los Estados Unidos de Norteamérica tanto para la imposición a las ganancias de sociedades como de personas físicas, existen varios impuestos locales y estatales junto con el impuesto federal. Del total de 51 estados (incluyendo el Distrito Federal), 46 poseen el Impuesto a la Renta de Sociedades (*Corporate Income Tax*) y 42 el Impuesto al Ingreso de las Personas (*Individual Income Tax*). El primero generando un 6% del total de los recursos estatales propios y el segundo entre el 28 y 29%. Las bases imponibles y las alícuotas varían ampliamente.

Los impuestos pueden estar basados en el ingreso o renta propiamente dicha, al capital o al derecho a desarrollar un negocio. Los impuestos a los ingresos son los más significativos; las tasas pueden alcanzar el 12%, pero en promedio son sustancialmente menores. Estas son deducibles para determinar el impuesto federal.

## **ESPAÑA**

En España existe el impuesto nacional a las ganancias de sociedades, junto al que rige una sobretasa del 2% apropiado por una importante corporación, la Cámara de Comercio e Industria, porcentaje que se calcula antes de la aplicación de los incentivos tributarios.

En el caso del impuesto al ingreso personal, existe concurrencias de poderes tributarios, en tanto que junto al impuesto vigente en el orden nacional, los gobiernos locales y provinciales imponen sobretasas de hasta el 10% del impuesto nacional determinado.

## **ITALIA**

En Italia existe un impuesto a las ganancias de las sociedades (*IRPEG: Imposta sul reddito delle persone giuridiche*) nacional y el correspondiente impuesto de los gobiernos locales (*ILOR: Imposta locale sul reddito*); este último es deducible para la determinación del impuesto a pagar de las personas.

Existe un impuesto nacional (*IRPEF: Imposta sul reddito delle persone fisiche*) y un

impuesto local (*ILOR*) que grava el rédito de las personas realizados solamente en Italia, pero que no grava salarios, sueldos y renta por dividendos.

## **AUSTRIA**

Junto con el impuesto nacional a las ganancias de sociedades, existe un impuesto al comercio de orden local que toda empresa que desarrolle negocios en Austria debe pagar, independientemente de su organización o nacionalidad, a excepción de aquellas que se encuentran exentas a la renta nacional. El impuesto al comercio es computado en base a los beneficios correspondientes al ejercicio fiscal. Las tasas varían según cada estado federado y oscilan alrededor del 15% del beneficio computado para el impuesto nacional, con ciertos ajustes especificados.

## **BELGICA**

Los gobiernos locales (provinciales y municipales) imponen tributos al ingreso personal con alícuotas adicionales que varían del 6% al 10% de la tasa básica del impuesto nacional.

## **ALEMANIA**

Un rasgo importante del sistema tributario alemán - que aparece como altamente centralizado - es que los individuos y las compañías que desarrollan un negocio, están sujetos a dos impuestos diferentes sobre las ganancias y dos impuestos diferentes sobre el capital.

i) todo ingreso está sujeto o bien al impuesto al ingreso personal (*Einkommensteuer*) o al impuesto a las ganancias de sociedades (*Körperschaftsteuer*), dependiendo de si el ingreso es ganado por una persona física o una compañía, respectivamente. Además, todas las ganancias provenientes de actividad comercial, están sujetas a un impuesto a las ganancias del comercio.

ii) toda propiedad poseída por los individuos y las compañías están sujetas a un impuesto a la propiedad (*Vermögensteuer*). Además, el capital usado con fines comerciales está sujeto a un impuesto municipal al capital comercial.

Es decir, si bien existe el impuesto federal y no existen impuestos a las ganancias o al ingreso de orden estadual o provincial, los gobiernos municipales imponen un impuesto al comercio - semejante al caso austríaco - basado en el capital empleado y sobre el ingreso del negocio. Aunque este ingreso del negocio está basado en los beneficios, éstos están sujetos a unos pocos ajustes especificados a los fines del impuesto al comercio. La carga está entre el 15% y 24% del ingreso del negocio, y entre el 0,6% al 0,98% del capital del comercio, y son deducibles del ingreso imponible.

Finalmente, existen en Alemania el llamado Impuesto de Iglesia, impuesto por las principales Iglesias (Católica, Judía, etc.). Los miembros de la Iglesia que son sujetos a este impuesto (inclusive extranjeros) deben pagar tasas de hasta el 9% de su impuesto al ingreso determinado. El impuesto es recaudado por el nivel nacional de gobierno.

## **SUIZA**

Constituye el ejemplo de mayor descentralización tributaria. En Suiza el poder tributario es compartido por la Confederación, los 26 Cantones (Estados) y más de 3.000 municipalidades. Por lo tanto, impuestos similares pueden ser establecidos simultáneamente e independientemente por dos o tres niveles de gobierno. Esto es especialmente cierto con respecto a los impuestos sobre los ingresos y el capital.

La legislación tributaria no es uniforme. El sistema tributario aplicado en uno de los tres niveles puede diferir considerablemente de aquellos establecidos por los otros niveles. Más aún, las leyes tributarias de los cantones muestran marcadas diferencias entre sí.

La Constitución Federal autoriza al gobierno federal a promulgar una ley que establezca los principios sobre los que deben basarse las legislaciones tributarias de los cantones, tanto con relación al ingreso como al capital. Los cantones retienen su libertad para determinar las excepciones y tasas impositivas. Sin embargo, tal ley aún debe ser establecida. En vista de ello, la carga global en el terreno de los impuestos a los ingresos y al capital, varían sustancialmente, dependiendo de la ley municipal o cantonal aplicable, en especial con relación a las alícuotas. La incidencia de los impuestos municipales y cantonales en este campo, superan a la carga tributaria federal en una relación de 4 a 1. Es por ello, que cuando se comparan presiones tributarias con otros países, en el caso suizo, resulta particularmente imprescindible computar a los tres niveles de gobierno (federal, cantonal y municipal).

La legislación suiza en materia tributaria en general no es completa. De allí inclusive que en muchos aspectos la justicia debe definir sobre ellos. De manera inclusive que no resulta suficiente en muchos casos consultar a la legislación tributaria escrita; la práctica es también tenida en cuenta.

El impuesto federal al ingreso y al capital de las sociedades y de las personas, es llamado "impuesto directo federal" (formalmente, "Impuesto Defensa Federal"). De acuerdo a la constitución suiza, el gobierno federal no puede establecer impuestos indirectos y ningún nivel de gobierno, es decir federal o cantones, puede establecer impuestos especiales sobre ninguna industria o comercio en particular, no debe haber doble imposición y no deben existir gravámenes injustificados. Pero el punto a destacar es que los impuestos a la renta, donde la constitución admite su imposición por el gobierno federal, tanto para el impuesto sobre las personas físicas o sobre las empresas, como se indicara, son administrados por los cantones. En efecto, no solamente cada cantón fija la alícuota, exenciones y deducciones de su impuesto y lo administra, sino que también recauda el impuesto federal.

## **BRASIL**

Brasil ha mantenido centralizada la imposición a la renta. No obstante, según Rezende, F. (1987), a comienzos de la segunda mitad de los años ochenta se proyectó la implantación de una reforma propiciando la posibilidad de que cada estado de la Unión pudiera establecer su propio impuesto, mediante el sistema de alícuota adicional al impuesto federal. La propuesta, no obstante, establecía que la fijación de la alícuota

debía ser definida por ley nacional, "para garantizar una tasa uniforme y evitar el tratamiento discriminatorio en razón del domicilio". La reforma finalmente se concretó en el año 1988, la que tendió a reforzar la fuente de recursos propios estatales, detrayendo parte del rendimiento tributario del sistema de reparto nacional, pero manteniendo centralizado el manejo de la política tributaria. La alícuota adicional puede alcanzar al 5% del valor del impuesto cobrado por el gobierno federal.

### **8.3. Taxonomía de los sistemas federales y asignación de impuestos a los gobiernos subnacionales**

En el trabajo de McLure, C. presentado en Buenos Aires en 1998 (McLure, C., 1998), se efectúa una tipificación de los sistemas federales que identifica estereotipos, que van desde un modelo de federalismo muy fuerte hacia otros de menor fortaleza.

La taxonomía permite visualizar dicha fortaleza, dependiendo del grado de autonomía permitida a los gobiernos subnacionales para decidir "en el margen" el financiamiento de sus decisiones de gasto<sup>44</sup>.

Así, McLure define cuatro modelos identificables en el mundo:

- a) Un modelo de federalismo extremo
- b) Un modelo de federalismo fuerte
- c) Un modelo de federalismo débil
- d) Un modelo de federalismo extremadamente débil

En el primer caso, ubica a los Estados Unidos de Norteamérica. En el mismo los estados deben obtener recursos propios de origen tributario subnacional para cualquier decisión fiscal marginal. La necesidad de establecer impuestos propios en los estados para financiar el gasto subnacional, se remarca bajo la prohibición a estos gobiernos de hacer uso del crédito por déficits corrientes; operando la "regla de oro" en materia de endeudamiento<sup>45</sup>.

En el segundo caso, ubica a Canadá. Las provincias canadienses gozan de una amplia autonomía en materia fiscal; incluyendo la posibilidad de contraer deuda. No obstante, existe un sistema de transferencias de nivelación de capacidades tributarias que opera de manera de disminuir la característica (no tan fuerte) de la restricción presupuestaria propia en varias provincias.

El tercer tipo de federalismo coincide con el caso de Sudáfrica, donde existen restricciones constitucionales para que las provincias puedan establecer ciertos impuestos. Existe un

---

<sup>44</sup> Como ya se señalara, el principio de correspondencia fiscal debe estar ligado al objetivo de que los gobiernos subnacionales soporten el costo político de la "imposición en el margen" asociada a decisiones de gasto, de manera que la política presupuestaria esté guiada por consideraciones de impuesto-beneficio que aseguren la eficiencia asignativa.

<sup>45</sup> La "regla de oro" implica que el endeudamiento sólo es admisible para financiar inversiones.

sistema de transferencias horizontales que intentan resolver los problemas derivados de los desbalances verticales, entre el gobierno central y las provincias, y horizontales entre provincias.

Finalmente, el cuarto tipo coincide con el caso de Australia. Las posibilidades de tributación a nivel subnacional son menores y los estados son financiados básicamente mediante un sistema de transferencias de nivelación, que computa estimaciones de las necesidades de gasto y financiamiento para cada estado.

Las características del financiamiento en cada modelo, se muestran en el cuadro que se expone en la siguiente página.

En el cuadro se han introducido algunas correcciones para el caso de Canadá, según éste fuera expuesto por el profesor McLure, en base a Bird y Gendron (1998).

El cuadro es ilustrativo de las combinaciones diversas sobre asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales, al tiempo de corroborar la tendencia de los países de federalismo fuerte a reconocer la posibilidad de la imposición sobre los ingresos de las personas físicas a los gobiernos subnacionales.

Los modelos de federalismo fuerte (EUA y Canadá), contemplan esquemas tributarios amplios de los gobiernos subnacionales. Los dos modelos de federalismo débil (Sudáfrica y Australia), en cambio, indican una muy escasa descentralización de bases tributarias.

TIPO DE IMP	EUA	CANADA	SUDAFRICA	AUSTRALIA
RENTA PERSONA FISICAS	GOB FED: SI ESTADOS: SI (Independiente) LOCAL: SI (Alícuota adicional al impuesto estadual)	GOB FED: SI PROVINC: SI (Muy independiente) LOCAL: SI (Alícuota adicional al impuesto federal)	CENTRAL: SI PROVINC: SI (Sólo alícuotas adicionales)	GOB FED: SI ESTADOS: NO
RENTA SOCIEDA	GOB FED: NO ESTADOS: NO	GOB FED: SI PROVINC: SI (Muy independient.) LOCAL: SI (Alícuota adicional al impuesto federal)	CENTRAL: SI PROVINC: NO (Prohibición Constitucional)	GOB FED: SI ESTADOS: NO
I.V.A.	GOB FED: NO ESTADOS: NO	GOB FED: SI PROVINC: Quebec: SI (Muy independient) Tres prov: SI (Armonizadas) Resto: NO	CENTRAL: SI PROVINC: NO (Prohibición Constitucional)	GOB FED: SI ESTADOS: NO (Prohibición Constitucional)
VENTAS MINORIST	GOB FED: NO ESTADOS: 45 ESTAD: SI 5 ESTAD: NO	GOB FED: NO PROVINC: Quebec y tres prov con IVA armon. NO Resto: SI (Muy independient.)	CENTRAL: Permitido PROVINC: NO (Prohibición Constitucional)	GOB FED: SI ESTADOS: NO (Prohibición Constitucional)
IMPUEST ESPECIF (SISAS)	GOB FED: SI ESTADOS: SI (Independientes)	GOB FED: SI PROVINC: SI	CENTRAL: SI PROVINC: Permitido	GOB FED: SI ESTADOS: NO (Prohibición Constitucional)
TRANSF O SUBSIDIO FEDERAL	NO A LOS ESTADOS	SI A PROVINCIAS IGUALACION DE CAPACIDADES TRIBUTARIAS	SI A PROVINCIAS PARA BALANCES VERT Y HORIZ	SI A ESTADOS PARA BALANCE VERT, HORIZ Y COORD FINANC
METODO		FORMULA	COMISION	FORMULA CON REVISION ANUAL POR COMISION

FUENTE: McLure, C.(1998) y Bird y Gendron (1998).

## 9. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, CONCLUSIONES GENERALES

Una apretada síntesis de los principios que se extraen de los analizados previamente, se puede reunir de la siguiente manera:

1. El centralismo tributario, contrariamente a lo indicado por la teoría normativa, afecta negativamente el comportamiento cíclico de la política fiscal, incide para configurar un sistema tributario regresivo y plantea serios problemas asignativos.
2. Desde el ángulo del nivel de actividad, el centralismo tributario y un mal diseño del sistema de transferencias verticales, han conducido a un inapropiado desempeño de las finanzas públicas con relación al ciclo económico. En el auge: el filtro “automático” de los recursos es vulnerado por la “discrecionalidad” en el gasto: ante la mayor disponibilidad de recursos; la restricción financiera es débil y esto genera la expansión del gasto de los gobiernos. En la recesión el gasto ha alcanzado una nueva meseta con inflexibilidad a la baja y se enfrenta el desfinanciamiento del Estado; la alternativa keynesiana ante la restricción financiera del gobierno conduce a un endeudamiento oneroso y/o caídas en la calidad de las prestaciones: La no baja del gasto y el mayor déficit agrava la recesión por la reacción antikeynesiana (el “factor confianza” o la magnitud y volatilidad de la “tasa de riesgo país”).
3. El centralismo tributario también afecta negativamente la progresividad del sistema tributario. Razones de costo y efectividad de la administración tributaria conducen al diseño de sistemas con predominio de los impuestos indirectos y reales versus los directos y personales. Así, la simplificación del sistema, induce a impuestos indirectos de alto rendimiento y fácil fiscalización (IVA, Combustibles, Internos, Derechos Aduaneros).
4. El sistema actual adolece de importantes fallas desde el ángulo asignativo. Cuando la coparticipación (transferencia vertical) es importante, como consecuencia inevitable de brechas acentuadas entre los niveles de gobierno, requiere de un sofisticado o complejo mecanismo de asignación, que debe contemplar no sólo la distribución secundaria entre gobiernos subnacionales, sino asimismo la primaria con el nivel federal. El acuerdo suele intentar consolidar decisiones de gastos incurridos por los gobiernos y no, en cambio, generar financiamiento sobre la base del análisis de las genuinas necesidades públicas a satisfacer.
5. La transparencia de las decisiones fiscales es menos nítida bajo un esquema acentuado de coparticipación de impuestos como sustento esencial del financiamiento de los gobiernos. Asimismo, la señalada estructura tributaria basada especialmente en la imposición indirecta, afecta aún más dicha transparencia. Los esquemas de coparticipación de esta forma estructurados, incentivan la acción de ocultamiento (ilusión fiscal) al dificultar a los ciudadanos el cálculo de los residuos fiscales correspondiente a cada nivel de gobierno. Finalmente, la experiencia internacional desafía a la teoría normativa: Países Nórdicos, E.U.A., Suiza constituyen ejemplos contundentes, en los que la descentralización tributaria, especialmente del impuesto que grava el ingreso de los individuos, constituye la base sustancial de la recaudación de los gobiernos subnacionales.
6. El sistema argentino induce a conductas estratégicas de los gobiernos intentando

mejorar su participación en el gasto global, recreando los problemas de distribución típicas de todo “*common pool*”. El acuerdo se torna políticamente dificultoso debido a la magnitud de los recursos que están en juego y ata al gobierno central en cada decisión fiscal a arduas negociaciones con los gobiernos subnacionales. Toda decisión fiscal “es coparticipada” con las provincias. Sistemas más acotados en magnitud de recursos - como son en realidad la mayoría de los ejemplos de países que pueden adoptarse como patrón de referencia (Alemania, Canadá, Australia) -, son evidencias de que esquemas más descentralizados en materia tributaria y con menor incidencia del reparto interjurisdiccional de recursos centralizados, dejando a los gobiernos subnacionales y al propio gobierno federal gozar de determinados grados de libertad en la política fiscal propia, especialmente la tributaria ligada a las decisiones marginales de su gasto, habrán de minimizar este problema.

7. Es deseable **acentuar el principio de correspondencia** para lograr mayor (“*accountability*”) responsabilidad fiscal y política. Tal principio se respeta mediante la descentralización de gastos y de decisiones de financiamiento tributario equivalentes. Los sistemas de reparto de fondos tributarios comunes, aún instrumentados sobre la base de criterios devolutivos, producen un quiebre del principio de correspondencia, al impedir al votante mediano distinguir con nitidez los costos relativos de sus decisiones de demanda por los bienes públicos provistos por cada nivel de gobierno. **A tal fin, deben ampliarse las bases tributarias de los gobiernos subnacionales, de nivel provincial y municipal, incluyendo formas de imposición usualmente atribuidas al gobierno central, como el caso del impuesto que grava el ingreso de las personas físicas y las ventas para consumo final. La experiencia internacional ofrece ejemplos útiles y demostrativos de que ello es posible y conveniente para mejorar la correspondencia fiscal.**

8. El análisis comparado internacional ubica a la Argentina en una situación atípica, en donde la imposición indirecta marca la base de sustento de la actividad fiscal de los gobiernos. Esta diferencia no sólo es notoria con respecto a los países más desarrollados, sino inclusive con los países de América Latina y el Caribe. Esta estructura no es independiente del problema ya comentado que plantea el sistema de coparticipación federal de impuestos. El sistema incita a un accionar de regateo político entre representantes (negociación horizontal entre políticos) en lugar de serlo en sentido vertical (entre políticos y ciudadanos). Los problemas de agencia de la democracia representativa se ven, en tal escenario, acentuados. Los sistemas federales operando en el mundo, según fueran tipificados por McLure, ofrecen una muy interesante identificación de cuáles pueden considerarse esquemas fuertes y débiles. La Argentina se asemeja a los sistemas extremadamente débiles de federalismo fiscal, como el de Australia, con el agravante que, a diferencia de este país, ni siquiera existe un sistema racional del acuerdo fiscal que “objetive” el reparto de las rentas públicas. La aspiración de la última reforma constitucional argentina, espera aún una respuesta adecuada para este requisito.

9. Dado lo anterior, se deben **minimizar las brechas fiscales** y la necesidad de transferencias verticales. La idea de **minimizar** las brechas fiscales está reconociendo la mayor limitación de la descentralización tributaria con relación al gasto, pues, como señala la teoría normativa, existe la posibilidad de que ciertas formas de imposición aplicadas a nivel subnacional provoquen migraciones o movi­lidades de bases imponibles no deseadas, o que la exportación de cargas a no residentes sobredimensione el tamaño del sector público subnacional.

10. En materia de gasto público: se debe **descentralizar la provisión de bienes mixtos y bienes con derrames de beneficios delimitados territorialmente**; se debe centralizar la provisión de bienes públicos nacionales o con fuertes derrames territoriales.

11. En materia de tributos, habida cuenta de contemplarse lo indicado en los puntos anteriores, se deben **descentralizar tributos que gravan bases tributarias no móviles, que no permitan la exportación de impuestos, evitando generar distorsiones y traslación de cargas, y ser no muy redistributivos**. Se deben centralizar tributos que gravan bases móviles, sobre recursos naturales agotables o muy asimétricamente distribuidos en sentido regional y aquellos fuertemente redistributivos. **Para los gobiernos subnacionales, es posible en el caso provincial o estadual, compartir espacios tributarios (“tax room”) en la imposición general a los consumos, aún de tipo indirecta, como son el IVA o Ventas Minoristas, si se adoptan diseños y recaudos adecuados para eliminar arbitrajes no deseados y cierto tipo de fraudes de parte de los agentes económicos. Asimismo, la imposición a la renta de personas físicas constituye una base poco explotada en Argentina que los gobiernos subnacionales deben incorporar a sus sistemas tributarios.**

12. Las **brechas de financiamiento** por diferencias de descentralización en gastos y tributos que aún perduren, deben resolverse mediante **transferencias verticales**.

13. Las **asimetrías regionales** de capacidades tributarias y necesidades de gasto, pueden compensarse mediante **transferencias de nivelación o igualación**. **Sobre este punto, sin embargo, existe controversia. Los casos de Canadá, Australia y Alemania pueden constituir el laboratorio de experiencias en este aspecto.**

## **CAPÍTULO 2 – EL SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL**

### **1. SOBRE LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS EN UN SISTEMA FEDERAL**

En materia tributaria y con relación a la asignación de potestades a los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal, se han definido diversos esquemas que implican diferente grado de descentralización. En general, dichos esquemas pueden responder a los siguientes criterios:

- (i) separación de fuentes (con potestades exclusivas de cada nivel de gobierno);
- (ii) la de concurrencia de fuentes (con potestades tributarias compartidas por ambos niveles de gobiernos);
- (iii) la de alícuotas subnacionales adicionales;
- (iv) la de coparticipación de los rendimientos tributarios (con criterios de asignación del rendimiento tributario de tipo devolutivo, redistributivo o mixto);

- (v) finalmente, la asignación de fondos (transferencias) del gobierno central mediante aportes condicionados o no condicionados.

La enunciación explica en sentido decreciente - desde (i) hasta (v) – la autonomía fiscal reconocida a los gobiernos subnacionales. Consecuentemente, el principio de correspondencia fiscal, que facilita el “*accountability*” de los respectivos niveles de gobierno, se ve reforzado especialmente con el sistema de separación de fuentes.

No obstante, se suele destacar que los criterios que mejor se adaptan a un esquema de verdadero federalismo, son los que admiten la diferenciación de alícuotas, que autónomamente decidan aplicar cada nivel de gobierno.

En efecto, la autonomía fiscal de los gobiernos está ligada básicamente a la potestad de fijar alícuotas de los impuestos, ligado esto a la definición del tamaño y composición de los bienes públicos deseados por la comunidad, aunque una concepción amplia del concepto de autonomía debe incluir la potestad de legislar sobre exenciones, deducciones y otros atributos del impuesto. Sin embargo, existe coincidencia en la literatura en cuanto a señalar que la potestad de fijar alícuotas es el ingrediente esencial de la autonomía fiscal, en tanto ello permite dimensionar el impuesto-precio que cada gobierno decide imponer a su electorado a cambio de los bienes públicos que ha de proveer.

En función de los criterios señalados, los esquemas posibles de asignación de potestades tributarias, siguiendo un ranqueo de asignación de fuentes de financiamiento a los gobiernos subnacionales según el grado de autonomía reconocido a los mismos, es el siguiente:

- a) Sistemas tributarios propios: con bases y alícuotas (totales o adicionales) bajo control local, que pueden asumir las formas de separación de fuentes o concurrencia de fuentes de ambos niveles de gobierno.

Son los casos de países federales como Estados Unidos de América, Suiza y Canadá.

Como se indicara, los sistemas de separación de fuentes, permiten un mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, en tanto la presión tributaria ejercida sobre determinada base, queda claramente identificada con relación al gobierno que la ha generado. En los casos en que los gobiernos concurren simultáneamente a gravar una misma base, aún cuando el nivel de las alícuotas quede diferenciado en la legislación, particularmente en el caso de los impuestos de tipo real e indirecto, no resultará nítido para el ciudadano común (“*constituency*”) de donde proviene la carga de los impuestos que debe soportar.

- b) Coparticipación impositiva: centralización de la legislación (bases y alícuotas establecidas por el nivel nacional) y distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno. Las participaciones son establecidas en instrumentos legales (leyes convenio o pactos). Existe libertad de cada nivel de gobierno sobre decisiones de gasto.

Son los casos de Australia, India y Argentina.

Alemania podría ubicarse en un grupo intermedio entre a) y b), al tener un esquema centralizado en cuanto a legislación de algunos impuestos y descentralización de otros, establecimiento de límites en ciertas alícuotas subnacionales a través de los acuerdos de coparticipación, pero con la particularidad de haber descentralizado la recaudación de impuestos que son federales, como se señala luego. Igualmente, los países Nórdicos, con legislaciones armonizadas y alícuotas locales generalmente limitadas.

- c) Transferencias de libre disponibilidad: el gobierno central determina (usualmente con criterio redistributivo) la participación de los gobiernos locales, pero éstos determinan el destino de los fondos (gasto a financiar).

Son los casos de Francia, Italia y en general de los países unitarios.

- d) Transferencias condicionadas: el monto de la transferencia es determinado por el gobierno central, exigiendo o no contrapartida local, pero en cualquier caso el gobierno central especifica el destino (tipo de gasto a financiar) de los fondos. Existentes en la mayoría de los países combinado con los otros esquemas, pero son más usuales en países unitarios.

Desde el punto de vista de la administración tributaria, también existen alternativas de centralización o descentralización. Los modelos pueden ser el de una única administración tributaria a nivel central, el de administraciones subnacionales y, finalmente, el de administraciones paralelas central y subnacional.

El primer esquema, usualmente ligada a un sistema tributario totalmente legislado a nivel del gobierno federal, es muy común en países unitarios y requiere de mecanismos de coparticipación (“*tax sharing*”) y/o de transferencias verticales; son los casos de Australia, Francia, Italia, Portugal, algunos países de habla francesa de Africa Occidental, la ex Unión Soviética, Hungría, varios países Latinoamericanos y la nueva reforma que está perfeccionando China.

El segundo, menos usual, requiere de un sistema de coparticipación a la inversa, desde abajo hacia arriba; y los casos registrados en el mundo correspondieron a Yugoslavia, Rusia y China (antes de 1994); asimismo, en Suiza actualmente los cantones recaudan los impuestos a la renta, tanto propios como el impuesto federal. En Canadá la provincia de Québec recauda el impuesto federal, junto al provincial, sobre el Valor Agregado.

El tercero y último, de administraciones solapadas, es más común en países formalmente federales y los casos más representativos son los Estados Unidos de América, Suiza y, en Latinoamérica, Brasil y Argentina. No obstante, este sistema admite combinaciones de administraciones subnacionales en algunos tributos y otros centralizados y distribuidos mediante un esquema de coparticipación y/o transferencias verticales; como los casos de Argentina, Canadá y Sudáfrica. Alemania, que podría ubicarse en este grupo puede también identificarse con los de coparticipación inversa, en el sentido de que impuestos de legislación federal son recaudados por los Länders, a excepción de los aduaneros.

Finalmente, en cuanto a la existencia o no de un sistema armonizado entre ambos niveles de gobierno, en especial en los países con descentralización tributaria. Existen casos de una fuerte armonización, como los países escandinavos, Alemania y Canadá. Otros de escasa o nula armonización, como Estados Unidos de América y Suiza.

Pero falta de armonización no implica necesariamente falta de cooperación entre fiscos. En Estados Unidos de América, por ejemplo, el IRS (*Internal Revenue Service*) del gobierno federal y las administraciones tributarias de los estados, en lo referido al impuesto a la renta, colaboran mutuamente a través de un sistema formal mediante el cual las auditorías llevadas a cabo por el IRS, son compartidas con la administración tributaria del estado donde reside el contribuyente, y viceversa, previéndose un sistema de traslado confidencial de los datos de los contribuyentes afectados.

La elección del esquema o combinación de los esquemas descritos, dependerá del peso que se asigne a los argumentos de eficiencia y equidad, junto con otros objetivos de política, los que varían según sea el enfoque empleado en el análisis y las circunstancias sociopolíticas de cada país. En especial, diferencias importantes de recomendaciones de política surgen según los postulados de la “teoría normativa” del federalismo fiscal o de la “teoría positiva” del federalismo fiscal, como ya se analizara previamente. No obstante, algunas diferencias habrán de presentarse según sea la base tributaria a descentralizar, circunstancia que preanuncia que un criterio general no es posible enunciar de antemano para todos los casos.

No obstante, como criterio general y de acuerdo con McLure, C., (1988), en la medida que se pase de un sistema de transferencias centrales a otro de recursos propios, se irá perfilando un federalismo más robusto. Por el contrario pasar de un sistema de recursos subnacionales propios, a una segunda alternativa de alícuotas adicionales, a una tercera de *tax-sharing* (legislación y administración centralizada con reparto devolutivo del producido), o más aún, a una cuarta de coparticipación o “*revenue sharing*” (legislación y administración centralizada con distribución sobre la base de fórmulas no estrictamente devolutivas), y, finalmente, la de las transferencias centrales, indicarán la tendencia a derivar a un federalismo más débil.

En este capítulo se exploran las alternativas que pueden ensayarse en el diseño de un nuevo sistema tributario subnacional, que acentúe la autonomía de los gobiernos subnacionales, de manera de fortalecer el principio de correspondencia fiscal para el logro de una adecuada imputabilidad (*accountability*) en las decisiones fiscales. La intención es el diseño de un federalismo más fuerte, como identificara McLure en su taxonomía de los sistemas federales.

La cuestión de la asignación de potestades tributarias propias a los gobiernos subnacionales aparece como el mecanismo más idóneo para la finalidad de fortalecer el federalismo, aunque la identificación de qué tipo de impuestos asignar, no resultará una tarea sencilla de idealizar desde el ángulo técnico y concretar desde el ángulo político, como se verá enseguida.

## 2. PROPUESTAS SOBRE EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIAL

Los argumentos que se presentan seguidamente intentan delinear las características que debería tener el sistema tributario provincial, manteniendo el objetivo de maximizar la descentralización tributaria a nivel de los gobiernos subnacionales.

El repaso de las opciones se hará en dos etapas. En la primera, tratada en los puntos A) y B), se analizan las alternativas, ventajas e inconvenientes, de la tributación de tipo indirecta. En la segunda, contenida en los puntos C), D) y E), nos ocupamos de la imposición de tipo directa. En el punto F), tratamos sobre un sistema de transferencias de igualación o compensación de bases, que facilite políticamente la descentralización. Finalmente, en el punto G) tratamos sobre el tema de las salvaguardias y límites a los poderes fiscales de los gobiernos, que se presenta como capítulo importante en el intento de asegurar un sistema fiscal federal armónico – desde el ángulo de la eficiencia y la equidad - y políticamente responsable.

### A) La sustitución del Impuesto provincial a los ingresos brutos

#### Ingresos Brutos, el porqué de su sustitución

Ha sido amplio el consenso respecto a los inconvenientes que supone un impuesto que grava en cascada y acumulativamente las ventas de todas las etapas del proceso productivo, tal cual es el caso del Impuesto a los Ingresos Brutos (“*tunrover tax*”). Este tipo de gravamen es distorsivo, alentando artificialmente la integración económica vertical, al permitir por esa vía reducir sensiblemente la presión fiscal, alterando los precios finales de los bienes y servicios con distinta estructura de consumos intermedios y valores agregados. Asimismo, a diferencia de un IVA tipo consumo, grava la inversión y los insumos empleados en la producción de bienes de inversión, al tiempo que dificulta los ajustes de frontera para los bienes exportados, generando por tal motivo un sesgo antiexportador y proimportador<sup>46</sup>.

Adicionalmente, en el caso argentino y con posterioridad al cumplimiento del “Acuerdo Fiscal”, algunas provincias que eximieron del gravamen a la industria manufacturera, mantuvieron el mismo para el caso de bienes que no siendo fabricados dentro del territorio provincial, son vendidos dentro de su territorio. De esta manera, el impuesto opera como una especie de aduana interior, circunstancia que viola en forma vedada a la Constitución Nacional, generando distorsiones de precios según el origen del bien<sup>47</sup>.

Aún cuando la literatura sobre incidencia de los impuestos admite ciertas limitaciones en cuanto a generalizar recomendaciones válidas independientemente del tiempo y del

---

<sup>46</sup> Para ejemplos numéricos ilustrativos de los efectos sobre los precios finales de los bienes de los impuestos monofásicos y multifásicos (acumulativos y al valor agregado) ver Nuñez Miñana, H. (1994 y 2da. ed.1998) y Libonatti, O. (1998); asimismo, ver punto 2, D), más adelante.

<sup>47</sup> En Estados Unidos de América, los estados suelen gravar a los bienes de procedencia de otros estados con los impuestos por uso (“*use taxes*”). Por similares razones constitucionales que la Argentina, la Suprema Corte de ese país ha fijado la doctrina de que tales gravámenes sólo son admisibles cuando el vendedor demuestra poseer un “nexo” en el estado que impone el tributo (sucursal, representante) (ver McLure, C., 1999).

espacio<sup>48</sup>, las recomendaciones están referidas en forma coincidente en cuanto a gravar las ventas destinadas a consumos finales (impuesto de tipo monofásico), evitando gravar actividades intermedias (impuesto multifásico), salvo que en tal caso lo sea mediante un impuesto al valor agregado.

Pero la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos, no resulta una cuestión sencilla cuando al mismo tiempo se exige hacerlo a través de un gravamen que genere similar rendimiento tributario. Pensar en un impuesto neutral, o no distorsivo, que al mismo tiempo asegure un rendimiento tal importante como Ingresos Brutos, que cae sobre los valores de venta brutos de todas las transacciones, resulta una cuestión muy difícil de lograr a niveles de alícuotas razonables. Además porque los resultados de las posibles alternativas, en cuanto a rendimientos tributarios, son muy asimétricos según se trate de jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas o, por el contrario, eminentemente consumidoras e importadoras netas.

## El IVA Provincial

La posibilidad o conveniencia de asignar potestad tributaria a las provincias en materia del impuesto al valor agregado (IVA) ha sido cuestión de debate desde hace ya varios años, en especial a partir y a la luz de las experiencias de la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy la Unión Europea (UE), en los intentos de armonización tributaria entre sus estados miembros. Como señalan Bird, R. y Gendron, P. (1998), la recomendación tradicional ha sido que no resulta apropiado tal asignación a los gobiernos subnacionales (McLure, J. 1993) y que la forma más sencilla y práctica de resolver este problema es adoptar un sistema de “*revenue sharing*” (impuesto federal coparticipado) similar al de Alemania (Tait, A., 1988) o el imperante hoy en Argentina<sup>49</sup>.

Desde el ángulo político, consideraciones macroeconómicas y de renuencia de los poderes centrales en cuanto a cohabitar o ceder espacio en el uso de tan importante base tributaria, han contribuido a la resistencia a descentralizar esta potestad tributaria.

De la conjunción de ambos tipos de argumentos (los académicos y los políticos), lo máximo a que se ha llegado a conceder es la posibilidad de un sistema de alícuotas adicionales provinciales al impuesto nacional.

---

<sup>48</sup> Las reglas tradicionales de tributación óptima han sugerido la ideal situación de gravar con tasas uniformes a los bienes y servicios (de consumo final y/o al valor agregado). Sin embargo, ante la imposibilidad de gravar todos los bienes (sea por razones teóricas - como el caso del ocio - o de administración tributaria), se ha sugerido emplear la “regla de Ramsey”, que implica gravar a los bienes y servicios con tasas diferenciales en forma inversamente proporcional a las elasticidades-precio de sus demandas (de manera de lograr reducciones proporcionales en las cantidades transadas). Propositiones posteriores (Corlett y Hague, Habegger, Meade) sugieren, asimismo, gravar con tasas mayores a los bienes y servicios complementarios del ocio. No obstante, la historia de la literatura sobre tributación óptima no está concluida; aportes posteriores a las reglas tradicionales han arrojado dudas sobre la validez de las mismas bajo determinadas circunstancias, especialmente referidas a los valores que asuman las elasticidades-precio cruzadas de los bienes (ver Dixit, 1975; Schenone, O., Rodriguez, C. y Mantel, R, 1985).

<sup>49</sup> Contribuciones más recientes hacen extensivos los inconvenientes de descentralizar cualquier impuesto a los consumos generales, debido a la movilidad de las bases y los problemas de administración tributaria que acarrear, exceptuando en cierta medida a países territorialmente muy extensos, como EUA o Canadá (ver

Desde el ángulo técnico los problemas de los arbitrajes interjurisdiccionales (“*cross border trade*”) y los problemas de fraude en los destinos, en un espacio donde se supone la no existencia de controles en frontera, con las consecuentes dificultades de fiscalización que ello implica, han demorado la adopción de un esquema de general aceptación en la mayoría de los países.

En los puntos que siguen se pasa revista a las alternativas que técnicamente se han sugerido y/o experimentado en algunos países o regiones, para dar solución a la viabilidad de la descentralización de este tipo de imposición a los consumos.

Las variantes que se analizan a continuación corresponden a los sistemas de “IVA-crédito”, en el que la magnitud del impuesto a pagar se calcula sobre la base de las facturas individuales de venta de cada bien comercializado admitiendo la deducción de los pagos efectuados en concepto de IVA en los insumos. Los sistemas de “sustracción” o “adición”<sup>50</sup>, que implican el cálculo del valor agregado a nivel de la firma (independientemente de los tipos de bienes comercializados) no son considerados en esta primera parte de la revisión. No obstante, el tema de un impuesto al *cash flow* empresario será tratado en la segunda parte, cuando se analice la imposición directa base-consumo, luego de presentar la propuesta del Impuesto Provincial al Ingreso Consumido de Personas Físicas (Impuesto Provincial a las Ganancias).

### **El IVA destino-pago diferido**

Una propuesta original ha sido la sustitución de la imposición provincial a los Ingresos Brutos por un sistema de impuestos provinciales al valor agregado, sobre la base del principio de destino y pago diferido (Cnossen, S. y Shoup, C., 1987)<sup>51</sup>. Estos IVA provinciales tendrían la misma base imponible que el IVA nacional (de hecho se sugiere que la potestad para determinar la base imponible y otorgar exenciones sea exclusiva de la Nación), pero como los flujos comerciales interjurisdiccionales serían tratados en base al principio de destino, podrían existir diferentes tasas de IVA provinciales, sin que ello provoque distorsiones sobre las decisiones de localización de las actividades económicas. Es decir, que la aplicación del principio de destino propugnada, permitiría aunar el logro de la neutralidad de la imposición provincial con la preservación de la autonomía fiscal provincial. La base imponible sería la misma del impuesto al valor agregado nacional<sup>52</sup>.

La aplicación del principio de destino ha sido destacado como ideal para tratar los problemas de comercio “cruzando fronteras” (“*cross border trade*”), es decir, comercio interjurisdiccional. Bajo este tipo de imposición, los miembros de la federación están seguros de que los bienes importados serán tratados de forma igual en comparación a la

---

Norregaard, J., 1997; Vehorn, C. L. y Ahmad, E., 1997; y McLure, C., 1999, op. cit.).

<sup>50</sup> Para un análisis de las diferencias entre estas versiones del IVA, ver Nuñez Miñana, H. (1994 y 2da. ed. 1998) y Libonatti, O. (1998), op. cit..

<sup>51</sup> Esta es la propuesta formulada por la Universidad Nacional de La Plata. Ver Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995).

<sup>52</sup> En el estudio realizado por la Universidad Nacional de La Plata, se estimó, para el caso de la Provincia de Buenos Aires, una alícuota del 5,3%, pudiendo las provincias fijar tasas diferentes. La propuesta de la UNLP simuló un resultado aplicando una reducción en la alícuota del impuesto nacional, que pasaría al 13,5% (cuando se realizó el estudio la alícuota vigente era del 18%, y no del 21% como actualmente), previendo una mejora recaudatoria que elevaba el nivel de cumplimiento del IVA nacional del 55% (1994) al 85%.

producción doméstica de cada jurisdicción y que las exportaciones no resultarán subsidiadas encubiertamente mediante devoluciones en frontera extremadamente generosas.

Se ha propuesto asimismo que el funcionamiento del principio de destino se instrumente a través del mecanismo de "pago diferido", que tornaría innecesaria la realización de compensaciones de recaudación entre jurisdicciones. En otros términos, el mecanismo de "pago diferido" permite que la asignación jurisdiccional de la recaudación coincida plenamente con lo que marca el principio de destino (la recaudación pertenece a la jurisdicción en que se produce el consumo final de los bienes), sin que medien transferencias ni compensaciones monetarias entre fiscos provinciales.

Un impuesto multifásico como el IVA provincial aparece como una alternativa superior a un impuesto monofásico del tipo a las Ventas Minoristas, debido a su menor vulnerabilidad a las conductas de evasión. Al ser instrumentado con criterio del destino, se logra neutralidad en términos de su efecto sobre las decisiones de localización de las actividades productivas. La modalidad de pago diferido, como se indicara, no requiere de ajustes tributarios de frontera o compensaciones entre fiscos para la reasignación de la recaudación entre provincias exportadoras netas y provincias importadoras netas, porque el tratamiento a tasa cero del comercio interprovincial impide que las provincias de origen recauden impuestos que pertenecen a la jurisdicción de destino en que se produce el consumo final<sup>53</sup>.

La propuesta tiene ventajas, principalmente en lo referido a:

i) permitir que la imposición general al consumo se estructure sobre un mismo tipo de impuesto, tanto a nivel nacional como provincial, con los beneficios que ello supone para el contribuyente (economía de tiempo y recursos) y para el fisco (por las posibilidades ampliadas de fiscalización a que da lugar la complementación de acciones de la administración tributaria nacional con las provinciales);

ii) por restringir las necesidades de coordinación a la ya citada uniformidad de base y al intercambio de información tributaria; y,

iii) por permitir un tratamiento sumamente sencillo de las exportaciones e importaciones a terceros países que no requiere de compensaciones de dinero entre fiscos provinciales o entre éstos y el fisco nacional.

---

<sup>53</sup> El "pago diferido" resuelve el problema de gravar las compras provenientes de otras provincias y desgravar las ventas efectuadas a otras provincias (para garantizar que la imposición recaiga efectivamente sobre el consumo final), transfiriendo los ajustes impositivos compensadores a la contabilidad del contribuyente. Según este mecanismo, el responsable inscripto de una jurisdicción que realiza ventas a un responsable inscripto de otra jurisdicción podrá, en la medida en que este último se identifique (con su CUIT con identificación jurisdiccional), extender el tratamiento de tasa cero a la venta interjurisdiccional en cuestión, y reclamar y obtener de su propio fisco la devolución de los créditos fiscales por el IVA pagado sobre los insumos que hubiera utilizado en la producción del bien o servicio objeto de la venta interjurisdiccional. Por su parte, el comprador (contribuyente inscripto) de la jurisdicción de destino, no contará con crédito fiscal sobre su compra interjurisdiccional y deberá cargar la tasa de IVA provincial propia de su provincia de residencia si efectúa la reventa a contribuyentes inscriptos de su misma jurisdicción o a compradores finales no inscriptos. Si la reventa se efectuara a contribuyentes inscriptos de una tercera jurisdicción, nuevamente

Sin embargo, las dificultades que encuentra el IVA destino-pago diferido son:

a) Complejidad administrativa, al depender de las declaraciones juradas de los contribuyentes y exigir coordinación informática entre los fiscos provinciales<sup>54</sup>. La posibilidad de cohabitar con el IVA Nacional (ver luego el IVA Compartido), no resuelve el problema informativo, en tanto el IVA Nacional con respecto de las transacciones domésticas opera como un IVA Origen, es decir, las ventas son imputables al domicilio fiscal del contribuyente, independientemente del lugar donde se consumen los bienes. Por ejemplo, un contribuyente que tiene una cadena de comercios situados en las 24 jurisdicciones pero su domicilio legal a los fines impositivos es la Capital Federal, aparece tributando en esta jurisdicción, independientemente de donde se produce el consumo final de los bienes vendidos por su organización. La información requerida por el IVA destino, en cambio, es el lugar donde se efectúa la venta. Los problemas administrativos derivados de tener que deslindar el lugar de la venta, son conocidos a partir de las experiencias del Convenio Multilateral de Ingresos Brutos: ¿El lugar de venta es el domicilio del comprador o el lugar donde se entregan los bienes? ¿Es donde se entregan los bienes o el lugar donde van finalmente destinados esos bienes?, etc.. Cualquiera fuere el criterio que se adopte, exige recurrir a la información (declaraciones juradas) de los contribuyentes. Pero parece poco probable que el domicilio impositivo actual de los compradores, contribuyentes del IVA Nacional, sea interpretado como el lugar de destino, pues se daría una fuerte concentración en Capital Federal y Buenos Aires.

b) Ligado a lo anterior, se plantea una situación difícil para las finanzas públicas de las provincias eminentemente productoras y exportadoras netas, al tener que enfrentar la acumulación de créditos fiscales de sus contribuyentes (por los IVA's que hubieren pagado en las facturas de compra de sus insumos), sin registrar débitos, por tratarse de exportaciones a tasa cero hacia otras jurisdicciones. En realidad todas las compras de insumos intraprovinciales generarían un crédito fiscal equivalente a los débitos fiscales de los contribuyentes de esa provincia, generando una recaudación neta igual a cero (las compras de insumos de otras jurisdicciones no tienen crédito fiscal, por cuanto fueron adquiridas a tasa cero). Probablemente esta sea la mayor dificultad política del método, que obligaría de alguna manera a tener que compensar a tales fiscos perdedores netos.

c) El pago diferido, al depender de los datos que suministren los contribuyentes sujetos a su vez a verificación mediante el cruce de la información entre los fiscos involucrados, habrá de producir necesariamente una demora financiera en el ingreso del tributo. Una solución a este problema podría ser la variante de establecer que el vendedor de una jurisdicción exportadora grave a las ventas fuera de su jurisdicción a la tasa de la jurisdicción de destino, ingrese el impuesto a su fisco y éste a su vez los traspase mediante *clearing* interjurisdiccional al fisco de destino. Pero este procedimiento acarrearía mayores problemas (costos) de administración para los fiscos y para los contribuyentes, que deben

---

entraría en acción el tratamiento de tasa cero.

<sup>54</sup> Este sistema está operando en la Unión Europea desde 1993 obligando a las administraciones fiscales de los países comunitarios a montar una red computarizada de intercambio de información (el "VAT Information Exchange System o VIES), que contiene el registro de los códigos tributarios emitidos en cada país miembro y de los volúmenes de las ventas intracomunitarias. Para mayores detalles ver Libonatti, O., (en FIEL, 1998). En rigor, el Informe Neumark había propuesto para la CEE un sistema de "IVA origen restringido", consistente en gravar las ventas a países fuera de la comunidad con tasa cero (principio de destino) y aplicar el principio de origen para las ventas intracomunitarias. Ello implicaba la necesidad de nivelar tasas entre los países de la unión. Dificultades para lograr esta nivelación indujeron a aplicar transitoriamente el sistema de IVA destino pago diferido.

consultar información sobre legislaciones tributarias ajenas a su jurisdicción<sup>55</sup>.

d) Una dificultad importante, tratada extensamente por Varsano, R. (1999) y señalada también por Silvani, C. y dos Santos, P. (1996), es el posible incentivo que los contribuyentes pueden tener en cuanto a fraguar las ventas con diferentes destinos (ventas intraestatales como si fueran interestatales), buscando beneficiarse con tasas más reducidas. En el caso extremo, un mayorista podría vender directamente su mercadería a un minorista dentro del propio estado, haciendo figurar una venta fraudulenta a una empresa de otra jurisdicción, simplemente enviando la factura al supuesto comprador, para luego retornar la misma al verdadero comprador del propio estado. Este “paseo de factura” (“*invoice sightseeing*”) se ha detectado en Brasil como consecuencia del diferencial de tasas por las ventas interestadales respecto de la intraestatales, circunstancia que se veía agravada en el supuesto caso de “tasa cero” para las ventas interestadales, como es el caso del IVA destino – pago diferido<sup>56</sup>.

e) Finalmente, se ha argumentado que el IVA diseñado sobre la base del sistema “crédito fiscal” – a diferencia de los sistemas “aditivo” o el procedimiento “por sustracción”, tiene la ventaja de permitir la discriminación de las operaciones por tipo de bien, circunstancia que admite la posibilidad de introducir “alcuotas diferenciales”<sup>57</sup>. Sin embargo, la aludida ventaja puede transformarse en desventaja si se considera la posibilidad que brinda este tipo de diseño para la actividad de *lobby* de algunos sectores

---

<sup>55</sup> Una propuesta de este tipo fue rechazada en Brasil en la discusión sobre armonización tributaria interestadual (ver Varsano, R., 1999). Otra variante parecida sería que el vendedor grave la venta a otras jurisdicciones a la tasa vigente en su propia jurisdicción, como si se tratara de un sistema de IVA origen, pero que el comprador de la jurisdicción importadora aplique ese importe como crédito fiscal en el pago del impuesto al fisco de su jurisdicción de destino. Este fisco podrá ser luego compensado, mediante *clearing* interjurisdiccional, obteniendo la devolución del impuesto pagado en origen correspondiente a dicho crédito (ver Libonatti, O., 1998, op. cit.).

<sup>56</sup> Varsano, R. (1999) cita el ejemplo de dos casos de evasión famosos en Brasil, en la que estuvieron involucradas ventas masivas de azúcar y automóviles desde San Pablo a Amazonas Occidental. La aplicación de tasas diferenciales en el ICMS reguladas centralmente (del 7% para las ventas de los estados más desarrollados a los estados menos desarrollados y del 12% al resto), con la exigencia que la alícuota para las ventas intraestatales sea superior a estas tasas (normalmente son establecidas en el orden del 17%), incentivó el “paseo de la factura”. El ICMS, o Impuesto a la Circulación de Mercaderías y sobre Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal, es un híbrido de IVA, en parte de origen y en parte según destino, en el que las transacciones interestatales son gravadas con tasas reducidas (menores a las intraestatales) con el objeto de transferir los recursos provenientes de la recaudación de los estados productores a los estados consumidores. Como se indicara, en general la tasa aplicada a las transacciones interestadales es del 12%, si bien se aplica una tasa del 7% a las ventas provenientes de los estados más desarrollados (las regiones del sur y sudeste) y destinadas a los estados menos desarrollados (las regiones del norte, noreste y centro-oeste). Las exportaciones industriales están exentas de este impuesto, con recuperación de crédito fiscal (“tasa cero”), en tanto que a la exportación de los productos básicos y semielaborados se les aplica una tasa reducida (generalmente 13%). A las importaciones se les aplica la misma tasa que se aplica a las transacciones interestatales de los productos en cuestión. El IPI es un impuesto, también tipo IVA parcial, aplicado por el nivel nacional a los productos industriales en las etapas de producción e importación. Las exportaciones están exentas, dando lugar a la recuperación del crédito fiscal (“tasa cero”).

<sup>57</sup> Las alícuotas diferenciales constituyen una práctica usual en países que aplican el IVA. La justificación derivaría de la intención de subsidiar a los consumidores de menores ingresos en el consumo de los bienes de primera necesidad (“necessity goods”), especialmente alimentos o medicamentos, y gravar más a los suntuarios, que se supone consumen los más ricos. Sin embargo, resulta curioso encontrar –al menos en Argentina– que una porción importante de la población beneficiada corresponde a los dos quintiles superiores del ingreso. Según datos de FIEL (Artana, D., 1997), para el caso de alimentos, el 58% del subsidio se ubica en los quintiles IV y V, y sólo el restante 42% en los quintiles I, II y III, según surgía de datos de la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares del INDEC correspondiente al año 1986.

económicos, los que podrían obtener ventajas de tratamiento impositivo a través de una acción corporativa eficaz. Los sistemas aditivo y por sustracción, por su parte, dificultan el ajuste en frontera para la devolución del impuesto correspondiente a las exportaciones, básicamente no por el aspecto administrativo sino más bien por el hecho de que modifica las características del impuesto de tipo indirecto hacia uno de tipo directo, en cabeza de la firma, de manera que cualquier compensación o devolución de parte del Estado puede interpretarse como un subsidio a la exportación y, de tal manera, no ser aceptado por la Organización Mundial de Comercio como comprendidos en los acuerdos del GATT, ni tampoco por el IRS (Internal Revenue System) de los Estados Unidos en cuenta a su aceptación para los “*tax credits*”<sup>58</sup>. No obstante, la devolución parcial de hecho habrá de practicarse dentro del Impuesto a las Ganancias de Sociedades, puesto que el mismo sería deducible como gasto para la determinación de la ganancia gravada.

Asimismo, si bien el empleo de tasas diferenciales es un hecho difundido en casi todos los países que adoptaron este tipo de impuesto, especialmente de alícuotas menores referidas a la venta de ciertos bienes de consumo, medicamentos y educación, y otras mayores para bienes suntuarios, no resulta conveniente desde el ángulo asignativo provocar distorsiones en los precios relativos (precios finales de los bienes y servicios y precios relativos de los factores empleados en la producción de los bienes y servicios), con incidencia de la carga, hacia adelante y hacia atrás, diferenciales. La solución para garantizar “consumos meritorios” debería basarse en esquemas de subsidio a la demanda de las personas que por falta de ingreso podrían tener vedada la accesibilidad a los mismos. En cuanto a gravar más al consumo suntuario, se descuida muchas veces que la incidencia hacia atrás puede burlar el objetivo redistributivo subyacente en la medida, provocando que trabajadores y artesanos no necesariamente ricos vean reducidos sus ingresos.

### **El IVA dual o compartido**

Para resolver los problemas del comercio cruzando fronteras (“*cross border trade*”), y las cuestiones de fraude que posibilitaría el sistema del IVA destino-pago diferido, se han sugerido otros esquemas:

a) Uno sería el establecimiento de un sistema de IVA administrado centralmente y “armonizado” en base a la fijación de una tasa uniforme de IVA para las transacciones entre contribuyentes registrados, dejando que las alícuotas de cada jurisdicción difieran sólo en el caso de ventas finales a los consumidores. (Keen, M. Y Smith, S., 1996).

b) La del “*clearing house*”, en el que las exportaciones entre jurisdicciones son gravas a la tasa de origen pero posteriormente devueltas como crédito mediante un sistema de compensaciones entre fiscos a través del *clearing* interjurisdiccional (McLure, J., 1993; y Comisión de la UE, 1996).

c) Finalmente, la conveniencia de establecer un sistema dual de impuesto IVA nacional y estadual o provincial operando en paralelo (Bird, R. y Gendron, P. 1998; Varsano, 1996 y 1999, Silvani, dos Santos, 1996).

---

<sup>58</sup> Más adelante en el punto D) La imposición directa base-consumo, se analizan las diferencias conceptuales que plantean las dos formas (directa o indirecta) de gravar el consumo.

Las variantes a) y b) en realidad no resuelven la razón básica de la descentralización tributaria, cual es el a **reconocer potestad tributaria (autonomía) a los gobiernos subnacionales** con el objeto de acentuar el principio de correspondencia, o **lo hacen a costa de un sistema administrativamente costoso de compensaciones entre fiscos**. Asimismo, pueden considerarse esquemas alternativos dentro de la concepción centralista que no mejora “la visibilidad o transparencia fiscal” demasiado respecto, por ejemplo, al sistema de coparticipación vigente en Argentina, en este caso limitado a un solo impuesto<sup>59</sup>.

Con respecto al IVA dual merecen ser consideradas las propuestas de Bird y Gendron y las de Varsano-Silvani-dos Santos sugeridas para Brasil.

### **La versión del IVA dual de Bird y Gendron**

La modalidad por la que se inclinan Bird y Gendron resulta similar al IVA **destino-pago diferido**, tal cual está operando en la provincia de Québec y en la propia Unión Europea, pero con la particularidad en Canadá de **coexistir con el IVA federal**. Ambos impuestos gravan básicamente la misma base tributaria – algunas diferencias entre el IVA de Québec y el federal fueron eliminándose poco a poco –; cada nivel de gobierno reserva su potestad para fijar la alícuota de su propio impuesto; se registran algunas diferencias de criterio con respecto al reconocimiento de los créditos por el impuesto incorporado en los insumos, que no crean mayores dificultades; y, la administración de “ambos” impuestos ha sido confiada al órgano recaudador de la provincia de Québec (Ministerio de Recaudación de Québec). Existe asimismo la posibilidad de un tratamiento diferencial para ciertos rubros, como por ejemplo la venta de libros, en el que el IVA provincial los exime mediante la mecánica de “devolver” a través de un “descuento” en el precio al momento de la venta a los consumidores.

Lo interesante es que el “Revenue Canadá” (órgano recaudador del gobierno federal) establece ciertos criterios de auditoría prioritarios que el órgano fiscalizador provincial debe contemplar en sus auditorías impositivas correspondientes al IVA federal que éste administra. Como la base tributaria del impuesto federal y el provincial coinciden, existe interés propio a su vez de la provincia por llevar adelante estas auditorías, similarmente con las que demanda efectuar la administración del IVA provincial. Por ejemplo, si la provincia de Québec tuviera un IVA propio sin existir el IVA federal administrado por ella, le sería imposible obligar a contribuyentes de otras provincias a revelar información tributaria por las transacciones interjurisdiccionales; en todo caso, para el cruce de información dependería de los acuerdos con y la buena voluntad de los otros órganos recaudadores provinciales.

Bird y Gendron argumentan que este sistema resulta mejor que el vigente en otras tres provincias de Canadá<sup>60</sup> de “armonización de la imposición a las ventas”, consistente en

---

<sup>59</sup> Usualmente, en la distribución de los recursos coparticipados suele gravitar la “población” como integrante importante de la fórmula de reparto, que constituye una proxy del nivel de consumo, base usual de los mecanismos de distribución sugeridos por los criterios indicados.

<sup>60</sup> Se trata de tres provincias pequeñas (Newfoundland, Nova Scotia y New Brunswick). Canadá constituye un verdadero laboratorio de experiencias en este campo: existen 10 provincias y 5 sistemas diferentes de impuestos a las ventas (ver Bird, R. y Gendron, P, 1998).

establecer una legislación común con alícuotas fijadas mediante consenso, una para el nivel federal (actualmente del 7%) y otra para las provincias, sobre la misma base y con exclusión del impuesto federal (actualmente del 8%), de manera que la alícuota combinada resulta del 15%. El impuesto es recaudado por el gobierno federal. La recaudación es prorrateada sobre la base de una fórmula también consensuada entre el gobierno federal y las provincias. La menor autonomía provincial resulta aquí evidente.

La conclusión de Bird y Gendron es que la experiencia de Canadá indica que el IVA provincial independiente no sólo es posible sino aún conveniente en la medida que coexista con el IVA federal. Esta simultaneidad favorece la resolución de muchos de los problemas ligados al comercio interjurisdiccional. Los problemas que subsisten, como consecuencia de las ventas a distancia o electrónica, automotores y firmas exentas, pueden tender a resolverse según los criterios ya empleados por la propia Unión Europea, a saber: a) para las ventas a distancia (Intenet, etc.) obligar a las firmas a cargar el IVA en la jurisdicción de destino cuando la operación supere cierto umbral; b) para los automotores, deben gravarse con la tasa de su lugar (país, estado) de registración; c) para entes exentos, gravarlos con el impuesto en base al criterio de destino, cuando las importaciones superen ciertos montos<sup>61</sup>.

Finalmente, es posible asimismo y quizás conveniente, según estos autores, reservar el sistema de Québec – con mayor autonomía provincial - para las provincias más desarrolladas o ricas, en tanto aplicar el criterio de armonización centralizada – con menor autonomía provincial – para las provincias menos desarrolladas o pobres.

Cabe acotar, por último, que Bird y Gendron dan importancia básica en estos sistemas a la concentración de su administración en un solo ente (federal o provincial como el caso Québec). La idoneidad y la confianza mutua que debe reinar entre los sistemas de administración tributaria federal y provinciales para que el sistema opere eficazmente, son esenciales<sup>62</sup>. Desconfían de que esta sea la situación de Argentina, Brasil, Rusia e India.

### **La versión del IVA dual propuesto para Brasil**

Varsano, R. (1999) ha señalado que el sistema IVA destino pago diferido, que grava con tasa cero a las exportaciones interjurisdiccionales, no es una solución al diseño de un sistema IVA estadual para Brasil, como sustitución al sistema actualmente imperante que registra serias deficiencias<sup>63</sup>. En realidad, llevar la tasa diferencial actual entre los bienes consumidos dentro de un estado y la tasa menor vigente para ventas a otros estados, al

---

<sup>61</sup> En los casos de imposible identificación del comprador y/o destino (comercio electrónico) se ha sugerido gravar con tasa uniforme consensuada y distribuir el producido en proporción a ventas totales o a ventas a distancias identificadas (ver Mc Lure, C., 1999; y lo analizado luego para el impuesto a las ventas minoristas).

<sup>62</sup> Bird y Gendron citan tres requisitos básicos para una sana armonización de este tipo de imposición: a) que ella conduzca a una simplificación del sistema tributario de manera de minimizar costos de cumplimiento y administración (y las correspondientes pérdidas de eficiencia); b) respete las autonomías provinciales en la fijación de sus alícuotas; c) exista una sola agencia que administre y recaude los impuestos a las ventas. Con relación al tercer requisito un sistema dual de administración y recaudación exigiría cruces de información entre fiscos como medio de resolver las cuestiones de evasión y otros aspectos de administración. Si bien los autores indican cierta equivalencia, parecería que se inclinan más por el modelo de un solo ente administrador; no obstante, aclaran que lo esencial es unificar los planes de auditoría.

<sup>63</sup> Ver nota al pie 56.

extremo – como sería del caso la tasa cero a las exportaciones interestaduais – magnificaría la brecha de evasión que queda habilitada mediante el sistema ya descrito de fraude en los destinos. Los sistemas de administración tributaria operando en Brasil parecerían así estar dando la razón al argumento anterior (la ventaja del IVA dual) de Bird y Gendron.

Varsano también señala los problemas que plantean las versiones del IVA destino pago diferido y el IVA restringido (tratamiento de criterio origen para ventas internas junto a un “*clearing house*” y tasa cero para exportaciones fuera de la federación), con relación a los arbitrajes regionales y fraudes (básicamente “*cross border shopping*” y ventas a distancia) cuando se admiten tasas diferenciales entre jurisdicciones. La restricción efectiva a tales maniobras de los agentes económicos, solamente está determinada por los costos de transacción pertinentes a cada alternativa; por ejemplo, costos de transporte, uso de red informática, etc., según los casos.

La solución sería en todo caso que la autoridad federal estableciera límites formales a las variaciones de tasa respecto a alguna media nacional (por ejemplo, 10%), como fuera oportunamente sugerida para Brasil (propuesta IPERA/BNDES)<sup>64</sup>. Pero este tipo de solución no difiere de la usual recomendación para el caso de un IVA origen. El problema radica en avanzar sobre la autonomía provincial o estadual en cuanto a la fijación de las alícuotas.

Por razones diversas, en especial la situación brasileña de que el consumo constituye una variable mucho más esparcida regionalmente que los centros de producción, usualmente con mayor concentración en las provincias más desarrolladas o más ricas, hace que en Brasil gravar el consumo más que la producción, aparezca con mayor rasgo de equidad. El criterio, por otra parte, aún con tasas diferenciales, es inmune a las guerras tributarias a que puede dar lugar el criterio de origen con el fin de atraer inversiones.

La conclusión final del argumento de Varsano es que la aplicación del criterio de destino es factible para Brasil, **siempre que se evite el establecimiento de tasa cero para las ventas interestaduais**, por las razones ya expuestas. Para ello las soluciones presentadas hasta ahora han sido las del método del “*clearing house*” y la correspondiente al método del prorrateo en base a estimaciones de las transacciones interestaduais o de estadísticas macroeconómicas del consumo por jurisdicción.

La solución propuesta finalmente por Varsano corresponde a un proyecto discutido en 1995 y desarrollado inicialmente conjuntamente con José R. Afonso, identificado con la denominación del “*little boat model*” o “*modelo barquinho*”. Se trata de un IVA dual federal y estadual, en el que los estados gravan en las ventas sean para consumo local o para exportaciones a otros estados de la federación, pero para evitar que el impuesto provincial cruce la frontera o cruce el “río” (de allí el nombre asignado al modelo), cuando la venta va dirigida a un importador de otro estado, el impuesto provincial de origen es incorporado (sumado) al IVA federal **para ser cobrado íntegramente por el gobierno central** (no por el estado de origen). Si el importador vende su producto a consumo final, el mismo estará gravado por la suma de las dos tasas provincial y federal; si en cambio

---

<sup>64</sup> Detalles en Varsano, R., 1999, op. cit.

revende el producto a un tercero y éste vende el mismo al consumo final en la misma jurisdicción, entonces el comprador tendrá un crédito contra el fisco federal equivalente al impuesto total pagado al exportador, pero deberá aplicar en su venta final el impuesto local (correspondiente al fisco donde se efectúa el consumo final), más el federal. El gobierno federal no gana ni pierde, pues definitivamente gravará la venta final del bien a su tasa (neta de devoluciones), en tanto que el gobierno local recaudará solamente la parte provincial por su venta final.<sup>65</sup> El sistema obliga a descansar muy considerablemente en la contabilidad de los contribuyentes, aumentando las necesidades de información que normalmente requiere el sistema IVA-destino pago diferido<sup>66</sup>.

Sobre los problemas de información, vale al caso recordar que el intercambio de datos con la DGI nacional no resuelve el problema, por cuanto el IVA nacional con relación a las transacciones domésticas, opera básicamente como un IVA origen, es decir, los datos sobre las transacciones están referidas al domicilio impositivo del contribuyente inscripto, que nada tiene que ver con la radicación de sus actividades o el destino de sus ventas.

Un modelo similar al de Varsano-Afonso ha sido propuesto por Silvani y dos Santos (1996): un sistema de IVA destino complementado con un IVA Nacional cuya alícuota sería variable según jurisdicciones. El sistema consiste en gravar con el IVA Nacional a través de una alícuota complementaria a la provincial. Dicho complemento sumado a la alícuota decidida por la respectiva provincia, debería implicar una presión tributaria igual en todas las jurisdicciones, circunstancia que eliminaría dicho incentivo<sup>67</sup>.

Este método resolvería la cuestión de los incentivos al “paseo de factura” (“*invoice sight seeing*”), pues los compradores se encontrarían indiferentes ante el costo fiscal de las ventas cualquiera fuere su destino, que se nivelan entre estados por la acción compensadora del IVA federal. **Sin embargo, el precio a pagar – según Varsano – es,**

---

<sup>65</sup> McLure, J. denominó a este método el “Compensating Value Added Tax” (CVAT).

<sup>66</sup> En rigor, el sistema – a igual que los sistemas de destino pago diferido – exige el apoyo de las contabilidades de los contribuyentes, por cuanto sus registros deberán diferenciar:

a) Las ventas **intraestatales** destinadas a consumo final, o las efectuadas a contribuyentes no identificados (cualquiera fuera su residencia estadual), a las que se aplican las tasas estadual y federal. La recaudación ingresará a ambos fiscos en relación a las respectivas tasas.

a) Las ventas **interestadales** efectuadas a **contribuyentes inscriptos** a las que la tasa estadual es cero, pero la federal se establece a nivel igual a “la suma” de las tasas estadual y federal. La tasa estadual queda “incorporada” sin identificación al impuesto federal (que actúa así como pequeño bote para cruzar la frontera o el río). La recaudación ingresará al fisco federal.

c) Las ventas **interestadales** efectuadas a **contribuyentes no inscriptos** que se gravan con ambas tasas, la estadual y la federal, pero la estadual ingresa también al fisco federal, **aunque debe mantenerse diferenciada** (queda incorporada al impuesto federal pero identificada), para luego poder ser distribuida a los estados. Varsano identifica esta parte de la imposición estadual con la sigla CVAT (*Compensating Value Added Tax*), haciendo alusión al término empleado por McLure.

b) Las **exportaciones** a otros países, que se gravan a tasa cero.

En cuanto a las compras de insumos por los contribuyentes: lo pagado al fisco estadual operará como crédito contra las obligaciones tributarias con el mismo fisco estadual; igualmente, lo pagado al fisco federal será objeto de un crédito contra las obligaciones tributarias con ese fisco. Con respecto al CVAT pagado al gobierno federal, su producido es distribuido a los estados en proporción a las recaudaciones de los IVA propios. Así, al final de cada período fiscal cada contribuyente tendrá una posición neta con cada fisco, con signo positivo o negativo según los casos.

<sup>67</sup> Nuevamente, el problema del “paseo de la factura” se evitaría, pues siempre se recaudaría el impuesto total (uniforme), es decir, en el caso de que el destino de los bienes del contribuyente sea su propia provincia y/o en el caso de que lo sea en otra provincia del país.

**sorprendentemente, la necesidad de regular o consensuar una tasa media para gravar en origen, pues de lo contrario la posibilidad de arbitrar regionalmente o cometer fraudes seguirá presente (probablemente intentando maximizar los créditos fiscales contra el fisco federal)<sup>68</sup>. Para el caso de Brasil inclusive requerirá un acuerdo político para ir reduciendo paulatinamente las tasas estatales para las ventas interjurisdiccionales para pasarlas a la tasa federal, de manera de converger a un sistema pleno de destino. Se está renunciando entonces a la independencia total de los estados para fijar alícuotas independientes, premisa básica perseguida con la descentralización y la propia propuesta del IVA destino (en este caso compartido).**

El sistema del IVA dual, si bien simplifica el problema administrativo al sustentarse en una misma legislación común que uniforma bases y presión tributaria sobre dicha base en todas las jurisdicciones, no resuelve sin embargo el problema del desfinanciamiento o la pérdida de base tributaria de las jurisdicciones eminentemente productoras y exportadoras netas. Y esto puede exigir algún tipo de compensación para hacerlo viable políticamente.

Adicionalmente, admite dos comentarios importantes. En primer lugar, requiere contemplar la situación neta de cada contribuyente con saldos positivos y negativos ante los fiscos nacional y provincial. Dado que las posiciones netas de los contribuyentes habrían de ser distintas ante el fisco federal o nacional y el provincial (en el caso de las jurisdicciones exportadoras netas con créditos en contra del gobierno provincial y con débitos a favor del gobierno nacional), habrá de plantearse el problema de la compensación que naturalmente exigirán los contribuyentes. En este caso, para reducir costos administrativos y de cumplimiento, es posible decidir que el contribuyente ingrese el neto entre débitos y créditos (nacional y provincial, respectivamente), requiriendo un sistema de “clearing” Nación-provincias, con liquidación periódica de los saldos. Pero cuando se plantean asimetrías de los saldos netos entre fiscos, surge el problema de las devoluciones del fisco involucrado, en efectivo o por otro tipo de compensaciones con otras obligaciones tributarias de los contribuyentes, ambos de poca aceptación en general por parte de los fiscos. Lo ocurrido en Argentina en los últimos años con relación a las demoras en las devoluciones del crédito fiscal IVA a exportadores, por el lado de las devoluciones en efectivo, y la renuencia a aceptar compensaciones para el sector agropecuario de los saldos netos del IVA a su favor (gravadas sus ventas a una tasa diferencial menor a la tasa general por razones sociales), con lo devengado por los Impuestos a las Ganancias y Bienes Personales, son ejemplos claros y concretos de este problema.

En segundo lugar, en la medida que el impuesto nacional opere de manera de nivelar la presión tributaria del impuesto en todas las jurisdicciones, es claro que se genera un fuerte incentivo a que las jurisdicciones presionen políticamente para fijar la alícuota al nivel máximo que el gobierno nacional crea conveniente establecer, apropiándose del rendimiento de cualquier potencial alícuota nacional adicional niveladora. La solución, de fijar una alícuota general igual u uniforme para la tasa provincial en todas las jurisdicciones – aún una tasa promedio con una pequeña dispersión admitida, por ejemplo,  $\pm 10\%$  -, destruye la idea original de garantizar la autonomía tributaria subnacional.

---

<sup>68</sup> En el Apéndice 2 se incluye un análisis de simulación para identificar los problemas ligados a posibles fraudes subsistentes en esta versión del IVA compartido.

Finalmente, la crítica a nuestro entender más relevante respecto a los IVAs duales con tasa nivelada, ya adelantadas en un trabajo anterior<sup>69</sup>, es la circunstancia de que a pesar de quedar “identificadas” las alícuotas en las leyes tributarias, dificultará a los contribuyentes tener una clara idea de donde van a parar sus contribuciones y cual es la diferencia de los respectivos residuos fiscales subnacional y nacional. Aún con liquidaciones de saldo netos individualizados por nivel de gobierno, es muy probable que la percepción del contribuyente respecto de un “IVA compartido” como el propuesto, desdibujará la vigencia efectiva del principio de correspondencia como motivo esencial de la descentralización tributaria. No debe descuidarse que quienes liquidarán los saldos netos a cada uno de los gobiernos serán los comerciantes o responsables de firmas inscriptas, es decir, una porción menor del electorado y no los consumidores y/o propietarios de los factores (sobre quienes incidirá el impuesto) propiamente dichos. En este sentido debe precisarse que desde el punto de vista económico los contribuyentes del IVA pueden ser vistos como meros “agentes de retención”, pues el incidido por la carga del impuesto puede ser cualquier agente económico ligado a la transacción gravada. Lo que se pretende señalar es que los ciudadanos afectados tendrán poca claridad informativa o transparencia sobre el costo de oportunidad de sus demandas de gasto público a los respectivos gobiernos.

Si el objetivo de la descentralización mediante el expediente de reconocer una porción de IVA provincial dentro de una torta IVA general (provincial y federal), es simplemente el asegurar una mayor recaudación tributaria a los gobiernos subnacionales, poco se ganará en materia de genuina correspondencia fiscal. Simplemente se asegurará una recaudación mayor e “intocable” al gobierno subnacional, sistema que puede lograrse igualmente mediante un IVA federal de tasa amplia “coparticipada” con los gobiernos subnacionales, distribuyendo su producido bajo un criterio devolutivo. Es claro que el punto de partida en el caso Brasil es inverso al de Argentina. En Brasil se intenta armonizar a un sistema dual de IVA básicamente estadual con el federal, actualmente operando con muchas deficiencias. En Argentina se trata de crear un IVA subnacional hoy inexistente, que reemplazaría a lo que aún subsiste del muy obsoleto e ineficiente Ingresos brutos, junto al preexistente IVA nacional. Pero Argentina ya registra un nivel de presión tributaria sobre la base del IVA muy alta, circunstancia que dificulta adicionalmente pensar en agregar una alícuota adicional provincial. Los datos mostrados por los Cuadros N° 1 y N° 2, son elocuentes.

El Cuadro N° 1 indica la baja participación de los recursos propios subnacionales en el financiamiento consolidado, a diferencia de Brasil. Sin embargo, debido a la magnitud de las transferencias federales mediante el sistema de coparticipación federal de impuestos y otros diversos mecanismos de transferencias, las provincias argentinas cuentan con una porción relativa superior de recursos consolidados respecto a la disponible por los estados brasileños.

---

<sup>69</sup> Ver Piffano, H. (1999a).

**CUADRO N° 1**  
**IMPORTANCIA RELATIVA DE LA RECAUDACION PROPIA SUBNACIONAL Y LOS**  
**RECURSOS SUBNACIONALES DESPUES DE TRANSFERENCIAS**  
**ARGENTINA Y BRASIL (1998)**

	<b>ARGENTINA<sup>(1)</sup></b>	<b>BRASIL<sup>(2)</sup></b>
<b>RECAUDACION PROPIA O RECURSOS ANTES DE TRANSFERENCIAS</b>	<b>18,4%</b>	<b>34,5%</b>
<b>RECURSOS DESPUES DE TRANSFERENCIAS</b>	<b>45,0%</b>	<b>43,5%</b>

<sup>(1)</sup> Fuente: Piffano, H. L. P. (1998b).

<sup>(2)</sup> Fuente: Varsano, R. (1999).

A su vez, el Cuadro N° 2 muestra la menor presión tributaria global de Argentina frente a la de Brasil, y la gran concentración de la misma en el nivel federal de gobierno, que coincide con una fuerte participación de la recaudación proveniente del IVA federal (equivalente a la de Brasil en términos del PBI).

Finalmente, no debe descuidarse las dificultades de administración que el IVA ha evidenciado históricamente en Argentina, no obstante los progresos evidentes logrados en años recientes. La evolución de la evasión estimada para este impuesto, según datos oficiales, ha sido del 40% en 1993 a alrededor del 28/30% en 1999.

En términos comparativos, según datos de la experiencia internacional elaborados por Silvani y Brondolo (FMI, 1993), ello ha inducido a un bajo rendimiento del impuesto, con un índice de productividad<sup>70</sup> de 0,33, muy inferior al de países como Portugal (0,71), Nueva Zelanda (0,67), Israel (0,54), Sudáfrica y España (0,52), Chile (0,49), entre otros; y similar al de Uruguay (0,34), Canadá (0,32), México (0,30) y Bolivia (0,28). Solamente por debajo se encuentran Colombia (0,19) y Perú (0,17).

---

<sup>70</sup> El índice de productividad se mide por la relación de los puntos porcentuales de recaudación, en términos del PBI, por punto porcentual de tasa.

**CUADRO N° 2  
INCIDENCIA RELATIVA DEL IVA EN TERMINOS DEL PBI  
ARGENTINA Y BRASIL (1998)**

	ARGENTINA <sup>(1)</sup>	BRASIL <sup>(2)</sup>
<b>PRESION TRIBUTARIA GLOBAL (PT)</b>	<b>21,0%</b>	<b>30,0</b>
<b>NACIONAL</b>	<b>17,1%</b>	<b>19,6</b>
<b>SUBNACIONAL</b>	<b>3,9%</b>	<b>10,4</b>
<b>IVA / PBI</b>	<b>7,0%</b>	<b>7,5%</b>
<b>IVA / PT</b>	<b>33,3%</b>	<b>25,0%</b>
<b>IVA / PT NACIONAL</b>	<b>40,9%</b>	<b>-</b>
<b>INGRESOS BRUTOS (PROVINCIAL) / PBI</b>	<b>2,2%</b>	<b>-</b>

<sup>(1)</sup> Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos corregidos por reestimación del PBI de Argentina, a partir de MEOySP y Piffano, H. L. P. (1998b).

<sup>(2)</sup> Fuente: Varsano, R. (1999).

Sorprende el caso de Canadá, que registra un índice menor al de Argentina, no obstante las ventajas que Bird y Gendron le han dado al modelo dual vigente en dicho país.

Los guarismos indican, que para Argentina no sería recomendable incrementar la presión tributaria a través de un impuesto con alta evasión, generando un premio mayor en el lado del beneficio de la ecuación económica del evasor. La situación sería diferente si se estuviera pensado en repartir la alícuota actual del 21%, o una más reducida aún, entre el gobierno nacional y las provincias, de manera de operar como un IVA dual del tipo Bird-Gendron. Esto muy probablemente facilitaría la labor de fiscalización y el combate a la evasión. El nivel de 21% es ya una alícuota alta según la experiencia internacional. En efecto, Argentina es uno de los países de más alta tasa legal en el IVA, solamente superada por tres grupos de países: los países nórdicos, de fuerte tradición socialista, como Dinamarca, Suecia y Finlandia (22-25%); los de la ex Unión Soviética, como Ucrania, Bielorrusia y Rusia (23-28%); y, los dos países Latinoamericanos socios: Uruguay (23%) y Brasil (17-18%, que se suma a la base, arrojando el 20,48 y 21,95 respectivamente). Los países de fuerte tradición federal, como son los casos de Suiza y Canadá, y un país "unitario" como Japón, en cambio, registran alícuotas relativamente pequeñas (6,5; 7; y, 5; respectivamente). El promedio general sin ponderar, arroja una alícuota del 19,3. Los países que más se acercan a ese promedio son los de Europa Occidental, Grecia y Turquía. Los países de América Latina y el Caribe, registran alícuotas en general bajas, por supuesto inferiores al promedio, a excepción de los tres casos antes señalados.

### **El IVA origen**

Especialmente con relación al problema de las provincias eminentemente productoras y exportadoras netas con pérdidas importantes de recaudación ante la alternativa de un IVA

destino-pago diferido, se ha sugerido un IVA provincial tipo origen. En este caso, si bien las provincias productoras no pierden de gravar su “propia base tributaria”<sup>71</sup>, para evitar distorsiones de precios y los efectos no deseados de arbitrajes regionales e, inclusive, eventuales guerras tarifarias, se debe establecer un criterio uniforme de alícuotas impositivas, al menos en cuanto a las aplicables a las ventas interjurisdiccionales.

La versión IVA origen ha sido atacada con relación a la pérdida de autonomía fiscal provincial, al limitarse su potestad tributaria en materia de alícuotas y bases armonizadas. Sin embargo, aún en el caso del IVA destino, se sugieren “bases tributarias uniformes”, inclusive legisladas a nivel nacional, lo cual también implica limitar el poder tributario de los gobiernos subnacionales. En el caso del IVA dual, que intenta evitar el paseo de la factura del IVA destino pago diferido, también se sugieren alícuotas consensuadas uniformes<sup>72</sup>.

El problema principal del IVA origen es el tratamiento de las exportaciones y los reembolsos en frontera. Deben contemplarse los problemas de las remesas entre establecimientos pertenecientes a una misma firma radicados en distintas jurisdicciones (remesas sin facturación) y la aceptación por parte de las provincias de devolver el crédito a los exportadores aunque el impuesto haya sido ingresado en otra provincia. En todo caso, los fiscos deberían establecer algún sistema de compensaciones, de manera que las provincias donde se hizo efectivo el pago del impuesto deban participar de tales devoluciones, salvo que se exporte desde la misma jurisdicción. Las complejidades administrativas de tal tipo de *clearing* son evidentes.

### **El sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional**

Finalmente, con relación al IVA provincial, se ha sugerido como alternativa el establecimiento de un sistema de “alícuotas adicionales” al IVA Nacional<sup>73</sup>. Ello permitiría salvar parte de las observaciones anteriores, especialmente permitiría simplificaciones al evitar duplicación de procedimientos administrativos, y no requeriría considerar las remesas sin facturar a otras jurisdicciones, eliminándose las devoluciones de impuestos, excepción hecha de las compensaciones interjurisdiccionales por los reintegros a las exportaciones, por cuanto el sistema se asimila al del IVA origen. En tal sentido el sistema puede operar en base a dos modalidades alternativas:

- a) la de un sistema de “*clearing house*” de **cómputo de las transacciones reales** operadas en el ejercicio fiscal en cada jurisdicción (McLure, J., 1993); o bien,

---

<sup>71</sup> Los ingresos tributarios están asociados al valor del producto generado en la jurisdicción, en tanto que en el caso del IVA destino o en el impuesto a las ventas minoristas, están más asociados a la población consumidora.

<sup>72</sup> En la literatura sobre tributación óptima se ha podido demostrar la regla dominante del principio del destino en la imposición sobre bienes. Sin embargo, también se ha sugerido el empleo del principio de origen en los casos de economías muy integradas y vecinas - caso de la Comunidad Europea - al no poder evitarse las compras (con costos de transacción nulos) cruzando fronteras (“*cross-border shopping*” o “turismo tributario”), así como también en presencia de mercados imperfectos (Christiansen, V., 1994; Keen, M. y Lahiri, S., 1994). En todo caso, si surgen arbitrajes de esa naturaleza se ha sugerido como probable solución a un sistema “mixto” que contenga elementos de ambos criterios de destino y de origen. Ver Sinn H. W. (1990), Keen, M. (1993), y Haufler, A. (1993 y 1996).

<sup>73</sup> Reig, E., 1996. También Bara, R. (1996).

- b) en especial para el caso de un sistema con muchas jurisdicciones en el que tal tipo de cómputo sería muy costoso, sobre la base de una tasa uniforme fijada a nivel nacional y asignaciones del producido del impuesto a las jurisdicciones mediante un sistema de fórmula que se sustentaría en el **cálculo estadístico del consumo** en cada jurisdicción (Commission of the EU, 1996).

Sin embargo, esta solución “no soluciona” el problema central de asegurar completa independencia fiscal, exigiendo a su vez compensaciones interjurisdiccionales, al requerir establecer mecanismos de distribución de fondos debido a los reintegros a las exportaciones, circunstancia que reedita los problemas del reparto de los fondos comunes, donde las provincias de mayor desarrollo relativo corren el riesgo de ver acentuados los mecanismos de redistribución territorial de los recursos tributarios.

### **El Impuesto a las Ventas Minoristas (IVM)**

Probablemente, desde el ángulo teórico, este sería el mejor impuesto, al asegurar total neutralidad, manteniendo invariable los precios relativos de los bienes, y cumplir con el objetivo central de la descentralización: mejorar la transparencia a través del principio de correspondencia fiscal y la posibilidad que brinda para el “*accountability*” de los gobiernos subnacionales.

En efecto, el Impuesto a las Ventas Minoristas tiene las siguientes ventajas importantes:

- i) Permite una clara delimitación de fuentes entre los gobiernos provinciales y nacional.
- ii) No requiere un esfuerzo de coordinación entre los fiscos subnacionales.
- iii) Puede operar sobre una base de contribuyentes en gran parte ya identificados en el actual Impuesto a los Ingresos Brutos.
- iv) La importante concentración de las ventas finales en la actualidad en centros comerciales *y/o shoppings*, y su complementación con el Impuesto de Patentes para pequeños contribuyentes, como se explica luego, minimiza los problemas de evasión atribuibles a esta modalidad.

Pero no está exento de algunos problemas. En primer lugar, el rendimiento tributario queda muy expuesto al problema de la evasión, que resulta muy difícil y costoso administrativamente de combatir a nivel minorista. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que no todas las ventas minoristas están dirigidas al consumo final; existen compras de empresas como consumo intermedio que habría que desgravar. En este caso, las ventas a responsables inscriptos deberían desgravarse, no obstante la posibilidad de evasión que queda abierta para el caso de empresas que venden también esos mismos bienes directamente al público. La identificación de las ventas según el destino de su uso, aparece como administrativamente difícil de monitorear o auditar. En tercer lugar, para el caso de las localidades lindantes con otros estados provinciales, eventuales divergencias en cuanto a alícuotas pueden generar “turismo tributario” (“*cross bordering shopping*”) difícil de

evitar. Pero esto también está presente en el caso del IVA-destino, con la ventaja para el IVM en que no existen los problemas de información desde el contribuyente e interjurisdiccional que plantea el IVA destino - pago diferido.

Asimismo, un aspecto que ha sido señalado<sup>74</sup>, es el de tener en cuenta que un impuesto monofásico a las ventas minoristas en rigor está destinado a gravar el consumo final, es decir, las ventas realizadas a los consumidores finales independientemente de cual sea la etapa del proceso económico en que esta venta se realiza. Por ejemplo, las ventas directas al público de los sectores primarios efectuadas en “tranquera”, o de las industrias y comercios mayoristas efectuadas “en fábrica” o en “depósitos del comercio distribuidor”, deben ser gravadas.

En un trabajo reciente ya citado de McLure, C. (1999), se han puesto de manifiesto los problemas del impuesto a las ventas minoristas en presencia de ventas a distancia (ventas por correo y telemarketing) y, muy especialmente, por el comercio electrónico<sup>75</sup>. El tema ha generado debate en Estados Unidos de América, en donde se ha decidido una moratoria transitoria (*Internet Tax Freedom Act*) que libera al comercio electrónico de la base gravada por los estados en el “sales tax”. La dificultad de gravar ciertas ventas debido a que es muy difícil o imposible conocer el destino de las mismas, como los casos citados, agravados por los sistemas de pago actuales (pago electrónico, por tarjeta de crédito telefónico, o por tarjetas con valor acumulado, como las telefónicas), ha inducido a sugerir que los gobiernos subnacionales deban optar por dos estrategias: o mantener como base de su sustentación el impuesto sobre el ingreso de las personas, o, en caso de insistir con la imposición indirecta a las ventas, aceptar la pérdida de autonomía en la fijación de alícuotas y definición de bases imponibles, mediante la armonización tributaria federal.

Resumiendo, las dificultades del impuesto a las ventas minoristas derivan de no poder evitar gravar insumos intermedios, incentivar turismo tributario entre jurisdicciones vecinas, de no gravar ciertos servicios y productos intangibles y la imposibilidad de gravar el comercio electrónico. Ello genera distorsiones de precios e inequidades horizontales (por ejemplo, entre comerciantes que usan la red informática y los vendedores locales tradicionales) y verticales (entre familias ricas que utilizan sistemas de compras no gravables y las pobres que compran bienes tangibles gravados), al tiempo que va minando la potencial capacidad de imponer de los estados subnacionales<sup>76</sup>. Pero sus ventajas son importantes con relación a las otras alternativas de imposición de tipo indirecta y real, especialmente la posibilidad de separar fuentes, evitar coordinación interjurisdiccional, la familiaridad administrativa de parte de los fiscos subnacionales, a partir de las experiencias adquiridas a través de Ingresos Brutos, y la eventual menor evasión fruto de la actual

---

<sup>74</sup> Gómez Sabañi, J. C., 1996.

<sup>75</sup> Intercambio de bienes y servicios que utilizan técnicas y herramientas electrónicas, básicamente, las ventas de servicios de contenido digital vía Internet.

<sup>76</sup> Al respecto es importante resaltar que las economías modernas tienden cada vez más a concentrar su actividad en la rama (generalmente no gravada) de los servicios y el comercio a distancia y electrónico, y no tanto en bienes tangibles y locales. En Estados Unidos de América los servicios que en 1959 representaban el 40% del PBI, alcanzaban en 1994 al 65% del PBI; por su parte, las ventas por Internet se han estado duplicando cada 100 días (ver McLure, C., 1999). En Argentina los servicios en 1995 representaban el 62% del PBI. Esta tendencia estructural de la oferta global resulta coincidente con la tendencia registrada en el componente del consumo de las familias, donde los servicios pasaron del 37,5% (1985/86) al 49,8% (1995/96) en la última década (INDEC, 1998).

concentración de las ventas minoristas y la posibilidad de ser complementado con el Impuesto de Patentes para pequeños contribuyentes.

### **El Impuesto Bi-etápico Mayorista-Minorista**

En orden a resolver el problema de la evasión pronosticada para el impuesto a las ventas minoristas, se ha sugerido una solución intermedia consistente en establecer un sistema de retenciones a nivel mayorista junto con el impuesto minorista, para lo cual se sugiere gravar con una tasa desdoblada a ambas etapas<sup>77</sup>. Sin embargo, el método no resuelve el problema de las distorsiones (aunque pretenda minimizarlas), desnaturalizando en cierta medida el sentido de la sustitución de Ingresos Brutos<sup>78</sup>. Pero un inconveniente adicional importante radica en que las ventas interjurisdiccionales exigirán algún tipo de compensación. El proyecto de éste “ventas modificado”, propone al respecto la constitución de un “fondo” al que ingresaría el producido del gravamen sobre ventas interjurisdiccionales para luego prorratearlo bajo determinado criterio entre las provincias. Este tipo de solución va en contra del objetivo general de la reforma en cuanto a garantizar mayor descentralización tributaria y acentuar así el principio de correspondencia, al tiempo que posee los inconvenientes de los regímenes de reparto interprovinciales administrados centralmente.

### **El sistema de determinación según Módulos o el Impuesto de Patentes**

Los problemas de fiscalización de un impuesto a las Ventas Minoristas o del IVA para el caso de pequeños contribuyentes, han tratado de subsanarse mediante el establecimiento de un impuesto de “Patentes” y/o de “Resultados Presuntos”, tanto para la sustitución de estos impuestos indirectos al consumo, como en el caso de la imposición a los ingresos. El sistema de “Módulos” en el Impuesto a la Renta de España tiene tal característica. Italia es otro ejemplo donde se han diseñado coeficientes para actividades particulares<sup>79</sup>.

Se trata de encuadrar a las actividades económicas en módulos definidos de acuerdo a determinados parámetros, como ser: cantidad de trabajadores, superficie total y potencia fiscal de vehículos, para el caso de “albañilería y pequeños trabajos de construcción en general”; Personal empleado, superficie del local y superficie del horno, para las “industrias de la bollería, pastelería y galletas”; Personal empleado y distancia recorrida, para el caso de “transporte de autotaxis”; etc. Luego se establecen los resultados presuntos, teniendo en cuenta el rendimiento o la incidencia de cada variable o parámetro en cada actividad. El impuesto se transforma así en uno de “suma fija” para el contribuyente encuadrado en el respectivo módulo, independientemente de la facturación real.

El método simplifica enormemente las tareas de fiscalización para el Fisco y genera un

---

<sup>77</sup> La propuesta fue elaborada por un equipo de tributaristas contratados por el PNUD para la Provincias de Buenos Aires (Proyecto ARG/93/009)). Las ventas mayoristas a los minoristas serían gravadas por una alícuota estimada entre 1,5% y 2,5%, en tanto que las ventas minoristas los serían con una tasa del 3,50% al 4,05%; la alícuota correspondiente a las ventas de los mayoristas a los consumidores finales sería del 6%. Se propone adicionalmente que se grave en Aduana con el 6% la importación de bienes de consumo final.

<sup>78</sup> En realidad como consecuencia del Pacto Fiscal muchas provincias ya han desgravado de Ingresos Brutos a las actividades financieras, del sector primario y de la industria manufacturera, quedando gravado aún el comercio mayorista.

<sup>79</sup> Ver Mercurio, D. (1994), citado en Vehorn, C. L. y Ahmad, E., 1997.

sistema sencillo de pago para los contribuyentes, los que pueden no obstante optar por el régimen general. Se evita el control de la factura de venta, aunque para generar incentivos de no evasión, se puede considerar la alternativa de no romper la cadena de facturación, permitiendo generar crédito fiscal - en un cierto porcentaje sobre las facturas de compra - por el IVA nacional y por el Ventas de grandes contribuyentes (habiendo éstos identificado a la empresa compradora como contribuyente sujeto al impuesto de módulos o patentes, con tratamiento impositivo similar a las ventas de un consumidor final), cargado en dichas facturas de compra de los insumos. Sin embargo, esta deducción significa generar costos de administración y fiscalización que pueden no ser finalmente justificables, dependiendo de la magnitud de la deducción.

La definición de actividades y resultados presuntos o módulos, a los fines de la determinación impositiva, siempre acarrea la posibilidad de alguna distorsión, en tanto la labor “técnica” de administración tributaria mal puede sustituir o registrar situaciones cambiantes y muy variadas de mercado. Tratándose del sector minorista, no obstante, es posible descuidar esta desventaja por su menor relevancia, comparada con una situación de evasión generalizada de este segmento de la actividad económica, como ocurre en los países en vías de desarrollo.

Cuando el sistema prevé tasas diferenciales por tamaño, valor de las ventas, etc., el método enfrenta el inconveniente de la posible elusión mediante el desdoblamiento o partición de los comercios. Ello debería ser evitado diseñando alícuotas no muy diferentes, tendiendo más bien a un esquema de “tarifa plana” sectorial, pero con tasas diferenciales regionales, siguiendo el esquema actual de la imposición a los salarios (contribuciones patronales) y cuidando que las cortas distancias (o los bajos costos de transporte) y los diferenciales de tasa, no incentiven al “turismo tributario” local.

Debe destacarse finalmente que de volverse al IVA Nacional anterior, sin el “monotributo”, sería posible establecer un mecanismo de intercambio de información entre la DGI y las Rentas Provinciales, referidas a los contribuyentes pequeños, que permitirán cerrar las brechas de evasión, asegurando la cadena de facturación al tiempo de generar datos relevantes para futuros ajustes en los rendimientos presuntos de los distintos módulos del régimen simplificado a nivel provincial.

## **B) Impuestos a los consumos específicos y al uso de los combustibles**

Una propuesta de modificación de la estructura tributaria federal, ha estado referida a los impuestos que gravan los “consumos específicos”. En tal sentido, se postula que deberían devolverse facultades tributarias a provincias en materia de impuestos internos unificados, que hoy integran el sistema de coparticipación federal de la Ley N° 23.548, y el impuesto interno al uso de los combustibles.

Esta propuesta no comprende a otros impuestos sobre consumos específicos, ni tampoco al IVA que actualmente grava a los combustibles derivados del petróleo.

En este tipo de imposición, se ha sugerido el ejercicio de facultades concurrentes por parte de Nación y provincias, en los impuestos a ser descentralizados. Tal elección se

fundamenta en principios constitucionales, pero fundamentalmente para que el organismo recaudador nacional no pierda información sobre estos contribuyentes y, de esta forma, pueda efectuar intercambio de información - imprescindible dada el mayor universo de contribuyentes a controlar en la esfera provincial -.

Sería posible la plena autonomía de las provincias para manejar estos impuestos en materia de alícuotas, bases imponibles y productos gravados. Esto es así, esencialmente porque se gravan consumos finales. En efecto, aunque es deseable la uniformidad en el caso de alícuotas y bases imponibles, no es imprescindible para el buen funcionamiento de la imposición - la posibilidad de guerras tributarias es muy limitada -. En cuanto a los productos seleccionados, el problema está en combustibles. En este sentido, se ha indicado que actualmente la imposición se restringe en modo fundamental al consumo final, luego de mantenerse desgravado las ventas de gasoil en actividades productivas como el agro, es decir, un insumo intermedio de uso generalizado. Se entiende que la mayor parte de las provincias tendrán pérdidas netas si deciden gravar por su parte a un insumo como el gas oil, ya que se trata de economías altamente intensivas en transporte, por lo cual puede suponerse que continuarán gravando esencialmente consumos finales - asimilables a consumos de naftas -, bien delimitados geográficamente. La plena autonomía pues, es esperable que no redunde en una exportación de impuestos y se rompa así el principio de correspondencia fiscal que se intenta restaurar.

### **C) El Impuesto al Ingreso Consumido de Personas Físicas (Impuesto Provincial a las Ganancias)**

Otra propuesta de reforma está referida a la imposición directa sobre la capacidad de gasto de las familias, a través del **Impuesto Provincial a las Ganancias, bajo la modalidad de un Impuesto al Ingreso Consumido de las Personas Físicas**.

La posibilidad de que las provincias establezcan este impuesto, sobre la base de un impuesto de características equivalentes a la porción consumida de aquel que grava el ingreso de las personas físicas, constituye una posibilidad que no vulnera el principio redistribucionista, en tanto se plantea como adicional al impuesto al ingreso (progresivo) federal, que subsistiría con una leve modificación, consistente en permitir la deducción del impuesto provincial<sup>80</sup>.

Aún cuando desde el punto de vista formal, nuestra constitución nacional es clara en cuanto a las atribuciones de las provincias para establecer impuestos directos, la teoría normativa y la práctica seguida han sido consistentes con la idea de centralizar el impuesto a los ingresos de las personas. Argumentos de eficiencia y equidad han sustentado esta postura. En especial, la de evitar arbitrajes interregionales (y migraciones consecuentes) entre jurisdicciones locales y el cumplimiento de objetivos redistributivos interregionales. No obstante, existen argumentos suficientes para avalar una postura contraria. En este sentido, la existencia de datos empíricos a nivel internacional desafía las conclusiones de la

---

<sup>80</sup> Esta posibilidad de deducción, que apunta a dar garantías a los contribuyentes de no ser gravados excesivamente, es la vigente en la legislación federal del impuesto al ingreso personal de E.U.A.. En este caso, se ha sugerido establecer límites máximos a la alícuota adicional subnacional, a efectos de evitar influir en el posible traslado de cargas hacia el impuesto federal, y por tanto, a los contribuyentes de otras jurisdicciones (Norregaard J., 1997).

teoría normativa<sup>81</sup>.

En contrario a lo supuesto por la teoría normativa, un impuesto de tipo personal y directo, aplicado a nivel subnacional, con posibilidad de prever un mínimo no imponible, habrá de mejorar el carácter progresivo del sistema tributario, en comparación con la alternativa de una mayor presión tributaria a través de la imposición indirecta (por ejemplo, a través de un impuesto tipo IVA o Ventas Minoristas).

Por otra parte, al basar la imposición en cabeza de los residentes locales, se minimiza el problema de las eventuales “guerras tributarias” entre jurisdicciones, en su intento de exportar impuestos a residentes de otras jurisdicciones o alentar desgravaciones a inversores locales, actitudes que se ven facilitadas en la tributación sobre la base de los bienes y no de las personas. Los problemas de coordinación interjurisdiccional – a diferencia del IVA - se eliminarían.

Una ventaja importante de este impuesto es permitir incorporar a la base tributaria los ingresos salariales del sector público, que no se ven alcanzados por un impuesto (indirecto) al consumo tipo IVA, que grava los ingresos, o valor agregado, generados solamente en el sector privado.

Por otra parte, se trata de un impuesto que claramente **reforzaría el principio de correspondencia** a nivel subnacional, al ser mucho más visible que la más difusa o oculta imposición sobre los bienes, sobre cuyos precios finales y el de sus insumos o factores, inciden también los impuestos nacionales. Esta mayor transparencia hace quizás previsible una mayor resistencia política para su introducción de parte de los “*policy makers*”.

La alícuota del impuesto sería "**proporcional**", y gravaría la porción del ingreso superior a un mínimo no imponible (nivel de subsistencia o de consumo mínimo garantizado, correspondiente a las familias de bajo ingreso<sup>82</sup>) y destinado al consumo de las familias, de manera que los contribuyentes podrían deducir las compras de bienes de capital o la adquisición de determinados activos financieros (ambos a definir) de los ingresos gravados en el impuesto federal. Esto permite generar incentivos al ahorro, al tiempo que mejora el perfil progresivo del sistema tributario, al permitir aliviar el peso de la tributación indirecta - sobre el cual tributan las familias de bajo ingreso - como sustento básico de la recaudación tributaria, según lo ya señalado<sup>83</sup>.

La aplicación del impuesto a nivel provincial implica confirmar el criterio de la renta mundial, donde prevalece la residencia real del contribuyente. Una cuestión de

---

<sup>81</sup>Nos remitimos a lo analizado en el capítulo anterior.

<sup>82</sup> En Argentina el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias de personas físicas es muy alto según patrones internacionales, quedando margen para ampliar la base en los gobiernos subnacionales. El nivel de exención como múltiplo del PBI per capita, era en 1991 de 4,7 mientras que el promedio de América Latina era de 1,62. Solamente Honduras supera a la Argentina con un múltiplo de 6,87 (ver González Cano, H., 1998a).

<sup>83</sup> Como se explica luego, desde el ángulo de la distribución del ingreso, la imposición al consumo resulta proporcional y no regresiva, como usualmente ha sido considerada. La posibilidad de reconocer un mínimo no imponible, la haría progresiva. Ver más adelante “Ventajas de un impuesto directo base consumo”.

administración tributaria surge al tener que determinar dicha residencia real, a los fines de definir la jurisdicción provincial que tiene la potestad para imponer el tributo. La problemática derivada de esta determinación merece especial consideración, pues ha sido señalada como impedimento para que los gobiernos subnacionales establezcan el impuesto a la renta personal, como ha sido sugerido en el Reino Unido (Norregaard, J., 1997). Sin embargo, la difusión del empleo de la clave única de identificación tributaria y las experiencias sobre la administración de los aportes al sistema de seguridad social (administrado por entes privados), son un ejemplo de que esta cuestión no debe ofrecer mayores inconvenientes administrativos.

La definición de residencia real puede hacerse con referencia a la registrada al cierre de cada ejercicio fiscal (como es el caso de Canadá), o bien al lugar donde el contribuyente hubiere emitido su voto en la última elección general de su jurisdicción. Los problemas de administración tributaria, por su parte, podrían eventualmente ser reducidos combinando la presentación de las declaraciones juradas junto con la del impuesto federal. Los problemas de evasión serían reducidos al permitir a las provincias fiscalizar junto con la DGI el padrón de contribuyentes. El cruzamiento con los registros del Impuesto Inmobiliario y de Automotores, junto a datos sobre hábitos (“locales”) de consumo de las personas, permitiría generar una fuente de información de alto valor a tales fines.

En el trabajo de Gómez Sabaini y Gaggero (1997), se ha sugerido una solución parecida a la aquí discutida, consistente en el establecimiento de “alícuotas adicionales” de las provincias en el Impuesto a las Ganancias de personas físicas nacional, juntamente con una ampliación de la base tributaria (común para el impuesto federal y provincial), que surgiría de la eliminación de exenciones y la inclusión de ingresos actualmente no gravados por el impuesto nacional. El caso de Canadá puede ser citado como ejemplo, en donde la alícuota adicional es aplicada el impuesto federal. Esto ha sido señalado como un inconveniente debido a que traslada a la carga subnacional el resultado implícito de la progresividad del impuesto federal, en tanto es deseable que el impuesto subnacional opere básicamente como un “*flat tax*”, es decir, un impuesto proporcional, salvo el efecto del reconocimiento del mínimo no imponible.

En un trabajo más reciente de Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (1999), se presentan datos elaborados por Price Waterhouse sobre imposición a la renta de personas físicas por tramos de ingreso familiar, que indican la potencialidad de esta base para la Argentina, según surge de la comparación internacional. Tal potencialidad se puede advertir en cuanto a la posibilidad de ampliar la base reduciendo el mínimo no imponible del impuesto, junto a la mejora de reducción de la evasión en los tramos hoy gravados.

**IMPUESTO A LA RENTA PARA TRABAJADORES DEPENDIENTES**  
**TASA MEDIA FAMILIAR [%]**  
**[U\$\$/mes – Año 1996]**

Ingreso Bruto Familiar <sup>1</sup>	Esc.1=500	Esc.2=2.500	Esc.3=5.000	Esc4=10.000	Esc.5=15.000
Ingreso Contrib. Ppal	100%	100%	75%	75%	75%
Salario Contrib. Ppal	100%	100%	88%	88%	88%
País <sup>2</sup> ::					
Canadá	5,2	26,5	27,8	37,2	41,0
España	0,0	11,5	17,9	27,8	34,8
EE.UU.	0,0	9,1	16,4	26,3	31,5
México	8,1	22,9	22,9	27,5	29,2
Indonesia	6,2	14,4	16,4	21,6	24,0
Chile	0,0	4,4	5,8	16,5	23,1
Malasia	0,6	10,9	12,7	19,4	22,4
Corea	0,0	5,7	9,0	16,0	21,2
Perú	1,1	11,7	11,3	16,7	19,6
Brasil	0,0	7,8	10,8	16,9	19,4
Francia	0,0	0,0	5,2	11,9	16,3
Taiwán	0,0	4,0	6,1	11,8	15,9
Singapur	0,0	2,3	3,8	8,1	10,7
<b>Argentina</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>5,2</b>	<b>9,3</b>
Paraguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Promedio</b>	<b>1,3</b>	<b>8,2</b>	<b>10,4</b>	<b>16,4</b>	<b>19,9</b>

**Notas:**

**1** Para cada país este valor ha sido convertido a moneda doméstica según el tipo de cambio del día 31 de Diciembre de 1995.

**2** Con excepción de Corea, Uruguay y Paraguay, el cálculo tributario ha sido ratificado por autoridades y expertos de las administraciones tributarias de cada país. Cabe señalar en todo caso que en Uruguay y en Paraguay no existe tributación sobre la renta personal.

**Fuente:** "Individual Taxes: A Worldwide Summary - 1996", Price Waterhouse.

Puede advertirse del cuadro - que solamente contiene datos sobre presión tributaria sobre salarios de personas en relación de dependencia -, que los únicos países que no gravan la Escala 2 (hasta U\$\$ 2.500 de ingreso mensual) son, junto con Argentina, Francia, Paraguay y Uruguay. Estos últimos directamente no gravan la renta personal. Esto marca una diferencia importante con los otros países de la muestra, incluyendo los Latinoamericanos como México, Brasil y Chile. Asimismo, en la Escala 3 (hasta U\$\$ 5.000 de ingreso mensual), Argentina registra la menor de las presiones tributarias, a excepción de Paraguay y Uruguay, seguida por Singapur, que grava este tramo 4 veces más, y Francia, que lo grava 5 veces más. Las distancias son también significativas para las dos escalas restantes, lo que indica que es posible mejorar substancialmente la progresividad del impuesto, aún ampliando la base a las escalas menores.

El objetivo de reforzar el poder tributario subnacional, parece reconocer pocas opciones en las que se contemple razonablemente el *trade off* entre eficiencia tributaria y eficiencia

política, **entendida esta última como el objetivo de reforzar el principio de correspondencia fiscal**<sup>84</sup>. La propuesta de introducir en el sistema tributario argentino el impuesto subnacional que grave el ingreso consumido de las personas físicas, tiende a **reforzar la imposición de tipo directa a nivel de estos gobiernos**. La transparencia de las decisiones fiscales mejorarían y su efecto sobre el funcionamiento de las democracias representativas, en un mundo cada vez más descentralizado, resulta evidente. Pensar en basar el fuerte del sistema tributario subnacional exclusivamente en un impuesto a las ventas o en un IVA dual, no es el camino adecuado para el logro de tal objetivo.

### **Tratamiento de las ganancias de capital o el Impuesto a las Ganancias Eventuales**

El tratamiento tributario a los ingresos de personas físicas, se puede complementar con el Impuesto las Ganancias Eventuales, a fin de captar los incrementos patrimoniales fruto de fuentes no permanentes o no periódicas.

Sin embargo, por lo ya explicado, el principio debe ser el gravar el consumo de las personas físicas, más que su incremento patrimonial, como forma de tributación más eficiente (no distorsiva). Por esta razón, nuestra propuesta no contempla este tipo de imposición, aunque su establecimiento no resulta extremadamente incompatible, en tanto contribuiría a incrementar la base tributaria subnacional (ver Síntesis y Conclusiones).

Finalmente, dado que esta forma de imposición (de tipo “directa y personal”) modifica radicalmente la tendencia de nuestra legislación tributaria, que ha basado su sistema tributario más bien en impuestos de tipo “indirecto y real” (como el IVA o ventas), - inclusive la mayoría de las propuestas se encaminan a este tipo de imposición -, se ha considerado oportuno efectuar algunas aclaraciones conceptuales entre las dos corrientes o alternativas para gravar el consumo de las familias. A tal fin encaramos esta segunda parte de la revisión, siguiendo a McLure, C. y Zodrow, G. (1996), quienes en razón de una propuesta sobre la imposición a la renta en Bolivia, han efectuado un análisis comparativo sumamente ilustrativo sobre esta cuestión. La propuesta no sólo concierne el tratamiento de los ingresos consumidos de las personas físicas, sino también a una modalidad diferente al IVA de gravar los flujos comerciales de las firmas.

### **D) La imposición directa base-consumo**<sup>85</sup>

En Bolivia en 1994 no existía un **impuesto a las ganancias de sociedades**. Su anterior vigente hasta 1986 no lograba recaudar. Su sustituto desde entonces, un **impuesto sobre los activos** de las empresas, tampoco logró éxito recaudatorio. McLure y Zodrow pensaron entonces en un **impuesto al cash-flow de los negocios** como más atractivo para fomentar el ahorro y la inversión<sup>86</sup>, junto con un **impuesto sobre la renta del trabajo para las personas físicas**. Ambos constituyendo un **sistema de imposición directa al consumo**.

---

<sup>84</sup> No es esta la concepción de lograr simplemente mayores recursos para los gobiernos subnacionales, sino más bien hacer más transparentes las decisiones fiscales, como ya se destacara.

<sup>85</sup> Notas extraídas de McLure, C. y Zodrow, G., (1996) y desarrollos propios del autor.

<sup>86</sup> La imposición base-consumo de este tipo, puede asimilarse al procedimiento sugerido por el método de “sustracción” en el IVA, con la ventaja de permitir la deducción de los pagos salariales, generando un

Existen dos formas puras de establecer un impuesto directo al consumo (en base al *cash-flow*) que consisten en permitir la inmediata deducción a los ingresos de los flujos reales o no financieros de los gastos, pero se diferencian con relación al tratamiento de la deuda y los intereses. Como en el análisis de ambas alternativas para empresas y para personas surgen diferentes ventajas y desventajas, McLure y Zodrow han propuesto un esquema **híbrido** que aplica una variante a empresas y otra a personas físicas.

Las diferencias de esta forma de imposición con un impuesto a la renta, permiten advertir, asimismo, las diferencias de las dos alternativas.

#### **a) Transacciones reales.**

Bajo un impuesto a la renta convencional las empresas contribuyentes mantienen un registro contable de las amortizaciones de sus activos y de los inventarios para determinar el costo de las ventas. Bajo un impuesto directo base-consumo, en cualquiera de sus dos variantes, se admite la inmediata deducción (“*expensing*”) de todas las adquisiciones o gastos legalmente ligados a la actividad empresarial.

#### **b) Transacciones financieras.**

Mientras que ambas variantes de imposición directa base-consumo son similares en el tratamiento de los flujos reales, difieren en cuanto a los flujos financieros.

En el impuesto a la renta convencional los gastos por intereses son deducibles y los ingresos por intereses ganados son gravables. En cambio, los flujos por las transacciones del principal (endeudamiento) no tienen consecuencias impositivas.

Por contraste, un **Impuesto al Ingreso Consumido (CIT o Consumed Income Tax)**, de variante de imposición directa base-consumo, contempla en el flujo un **tratamiento completo de las transacciones de tomar y dar prestado dinero (CFTBL o Cash-Flow Treatment of Borrowing and Lending)**.

Es decir, si bien se admite como en la imposición a la renta convencional, que se tengan en cuenta los pagos de intereses como deducibles y los intereses ganados como gravables o sumables en el total de los ingresos, los contribuyentes deben incluir los ingresos por la toma de créditos, así como la deducción de las pertinentes erogaciones al momento de las cancelaciones o devoluciones de dicho crédito.

Por el contrario, la variante de imposición directa base-consumo del **impuesto a los intereses exentos (YET o Yield Exention Tax)**, es mucho más simple al ignorar tanto el flujo por intereses como del principal. En la propuesta para Colombia se los denominó **“Alternativa del Impuesto Simplificado”**.

Las dos variantes anteriores no efectúan diferencias entre empresas y personas físicas. Ambas variantes de imposición directa base-consumo (el CIT y el YET), se pueden aplicar

---

incentivo a blanquear el empleo de la mano de obra.

a ambos tipos de contribuyentes. La tercer variante – **el Impuesto Híbrido al Consumo (HCT o Hybrid Consumption Tax)** – propone un tratamiento CFTBL para empresas, es decir, el CIT; en tanto propone un YET para personas físicas. La tabla mostrada en la página siguiente, reúne una síntesis de las propuestas de este tipo de imposición.

### **Ventajas de un impuesto directo base-consumo**

#### **Ventajas económicas. Eficiencia y equidad**

Un teorema estándar de la literatura en finanzas públicas es que la tasa marginal efectiva sobre el ingreso del capital bajo un impuesto base consumo, es cero. Por el contrario, la tasa marginal efectiva sobre el ingreso de una inversión financiada con capital propio bajo un impuesto a la renta tradicional, refleja el efecto combinado del impuesto a la renta o las utilidades de la sociedad y el impuesto a nivel individual de las personas físicas (accionistas) sobre los dividendos y ganancias del capital.

## VARIANTES DEL IMPUESTO DIRECTO – BASE CONSUMO

RUBRO	IMPUESTO AL INGRESO (GANANCIAS) (IT)	IMPUESTO AL GASTO (GANANCIAS CONSUMIDAS) (CIT)	IMPUESTO AL INGRESO CON INTERESES EXENTOS (YET)	IMPUESTO AL INGRESO CONSUMIDO "HYBRID CONSUMPTION TAX" (HCT)			
				Versión McLURE ZODROW		Versión NUNN DOMINICI	
				EMPRES (CIT)	INDIVID (YET)	EMPRES (YET)	INDIVID (CIT)
		1) "R+F BASED TAX" Mead Commission (Institute of Fiscal Studies), 1978  2) "CASH FLOW ALTERNATIVE" US Treasury Department, 1977  3) "AARON AND GALPÉR PROP." 1985	1) "R-BASE TAX" Mead Commission (Institute of Fiscal Studies), 1978  2) "FLAT-TAX" Hall and Robushka 1995  3) "X-TAX" Bradford, 1986  4) "SIMPLIFIED ALTERNATIVE TAX" McLure, Mutti, Thuronyi and Zodrow, 1990 (Propuesto para Colombia)	"HYBRID CONSUMPTION TAX"  McLure, Mutti, Thuronyi and Zodrow, 1990 (Propuesto para Bolivia)	"UNLIMITED SAVINGS ALLOWANCE (USA) TAX SYSTEM" Nunn and Dominici, 1995		
ACTIVOS AMORTIZABLES	Deducciones por amortización	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra		
INCREMENTO DE INVENTARIO	Contabilidad de inventarios (FIFO, LIFO, etc.)	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra	Deducción inmediata con la compra		
INGRESOS POR USO DEL CREDITO	No gravados	Gravados	No gravados	Gravados	No gravados	No gravados	Gravados
EGRESOS POR AMORTIZACIÓN DE DEUDA	No gravados	Deducibles	No deducibles	Deducible	No deducible	No deducible	Deducible
INTERESES GANADOS	Gravados	Gravados	No gravados	Gravados	No gravados	No gravados	Gravados
INTERESES PAGADOS	Deducibles	Deducibles	No deducibles	Deducible	No deducible	No deducible	Deducible

FUENTE: elaboración propia en base a McLure y Zodrow (1996).

En cambio, una inversión financiada con endeudamiento, al ser deducibles los gastos por intereses en las empresas, la tasa marginal efectiva refleja exclusivamente la imposición a nivel individual del impuesto a la renta de las personas físicas aplicada a los intereses ganados. Por lo tanto, a menos que alguna licencia o exención impositiva provoque que el ingreso gravable resulte por debajo del ingreso o beneficio económico, la tasa marginal efectiva de un impuesto a la renta tradicional sobre los retornos del ahorro y la inversión resultará considerablemente superior a la tasa cero del impuesto directo al consumo. **Por lo tanto, un impuesto al ingreso crea un sesgo tributario contra el ahorro, mientras que**

**un impuesto base-consumo es neutral entre el consumo presente y el consumo futuro.**

Lo anterior puede rápidamente visualizarse mediante el sencillo ejemplo del siguiente cuadro.

PERSONA	PERÍODO 1			
	INGRESO	CONSUMO	AHORRO	IMPUESTO
Sr. A	1000	500	475	25
Sr. B	100	90	5,5	4,5
	PERÍODO 2			
	INGRESO	AHORRO CAPITALIZADO	CONSUMO	IMPUESTO
Sr. A	0	522,5	497,62	24,88
Sr. B	0	6,05	5,76	0,29
VALOR ACTUAL DEL IMPUESTO TOTAL PAGADO				
Sr. A	$25 (1,1)^{-1} + 24,88 (1,1)^{-2} = 22,73 + 20,56 = 43,29$			
Sr. B	$4,5 (1,1)^{-1} + 0,29 (1,1)^{-2} = 4,091 + 0,24 = 4,33$			
PRESIÓN TRIBUTARIA ACTUALIZADA PARA CADA INDIVIDUO				
Sr. A	$43,29 / 1000 (1,1)^{-1} = 0,0476$			
Sr. B	$4,33 / 100 (1,1)^{-1} = 0,0476$			

El ejemplo, supone dos personas: el Señor A de alto ingreso y una alta propensión a ahorrar (50% del ingreso) durante su vida activa – período 1 – para luego poder financiar su consumo en la pasividad – período 2 -; y el Señor B, de bajo ingreso y alta propensión a consumir (90% del ingreso) durante el período 1. Si se asume la teoría del ciclo de vida<sup>87</sup> se puede visualizar la equivalencia económica del tratamiento impositivo de ambos individuos, de manera que el impuesto al consumo resulta neutral.

Dicha neutralidad se refiere tanto a su incidencia sobre el consumo presente y futuro de cada una de las personas, como en los aspectos distributivos interpersonales del ingreso entre el señor A y el señor B. El cuadro muestra los resultados del ejemplo, que asume una alícuota impositiva del 5% sobre el ingreso consumido y una tasa de interés vigente en la economía del 10% anual.

Lo anterior está lejos de demostrar que la inversión y el crecimiento serán mayores bajo este tipo de imposición, especialmente si se prevé progresividad en las alícuotas del

<sup>87</sup> La teoría del ciclo de vida (Modigliani) sugiere que las personas ahorran durante el período de su vida activa para consumir ese ahorro durante la pasividad. Computado toda su vida, las personas habrán consumido todo su ingreso. Elaboraciones posteriores (Barro) sugieren que la teoría sería extensiva al comportamiento intergeneracional si se asume que las personas también ahorran para (se preocupan por) el consumo futuro de sus descendientes. A lo largo de las generaciones el ingreso terminará siendo consumido (y consecuentemente gravado) en algún momento.

impuesto<sup>88</sup>.

Además, como la base del impuesto directo al consumo es menor que el impuesto a los ingresos, la tasa media deberá ser mayor. Esto significa que el desincentivo al esfuerzo laboral relativo al consumo presente será algo mayor. Pero un impuesto al consumo distorsiona el trade off entre trabajo presente y consumo futuro menos que un impuesto al ingreso. El efecto neto sobre el bienestar es teóricamente ambiguo y depende de los valores de los parámetros sobre los que existe poca evidencia empírica (ver King, 1980, Bradford, 1980 y McLure, 1980). No obstante, muchos expertos sugieren que el bienestar será mayor bajo un impuesto, relativamente neutral, al consumo.

Desde el ángulo de la equidad, del ejemplo visto anteriormente queda claro el **efecto proporcional** (no progresivo, pero tampoco regresivo) de los impuestos que gravan el consumo en general<sup>89</sup>. Por lo tanto, se suele pensar que un impuesto directo al consumo no agregaría mucho al objetivo de una mayor progresividad del sistema tributario. Sin embargo, esto no es necesariamente así, por cuanto como se ya se indicara, es posible establecer alícuotas progresivas a nivel individual; al menos, la existencia de un mínimo no imponible lo haría progresivo. Por otro lado, en el caso del **impuesto a la renta tradicional**, suele ocurrir que **exenciones tributarias no demasiado explícitas u ocultas**, contempladas en la mayoría de las legislaciones, suelen crear **tasas marginales efectivas a las ganancias del capital “negativas”**. Por el contrario, bajo un impuesto directo base-consumo, todos los contribuyentes están **sujetos a una tasa marginal efectiva cero sobre el ingreso del capital**, en tanto quedan **sujetos a imposición los retornos (beneficios económicos) intramarginales**.

No obstante los argumentos anteriores de McLure y Zodrow, con relación al empleo de este tipo de tributo en cabeza de los gobiernos subnacionales, cabe apuntar que no esta exenta para el caso del impuesto al *cash-flow* de las firmas, la tendencia a competir e incurrir en guerras tarifarias entre jurisdicciones en su intento de atraer inversiones a su territorio. En tal caso un acuerdo interjurisdiccional similar al requerido en el caso del IVA - origen sería necesario, especialmente respecto a exenciones y alícuotas.

## **Simplicidad**

Tres razones son citadas por McLure y Zodrow con relación a la mayor simplicidad del impuesto directo base-consumo respecto al impuesto a la renta tradicional:

- a) La primera, no tan relevante para nuestro caso bajo la convertibilidad, es que la base tributaria del impuesto es inmune a problemas de inflación,**

---

<sup>88</sup> Para iniciar el estudio de este punto ver Feldstein (1978).

<sup>89</sup> Gasparini, L. (1998), op. cit., utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (INDEC) para la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires (Capital Federal y Gran Buenos Aires), ha estimado la incidencia distributiva diferencial del IVA, junto al de los otros impuestos del sistema tributario argentino, sobre la base de definiciones alternativas del nivel de bienestar de las personas agrupadas por deciles. Del estudio surge que cuando la presión tributaria se mide sobre la base del ingreso corriente de los individuos, el IVA es regresivo, debido a la menor capacidad de ahorro de los estratos inferiores. El resultado se vuelve esencialmente proporcional, cuando la presión tributaria se mide sobre la base del ingreso permanente (enfoque del ciclo de vida), que se lo aproxima a través del consumo corriente.

mientras que el **Impuesto a los Ingresos (IT) (o Income Tax)** requiere ajustes por inflación (tema de los activos depreciables y la valorización de los inventarios). Como en la variante YET las ganancias del capital están exentas o no son tomadas en cuenta, en la base bajo el CIT no puede existir imposición a las ganancias de capital puramente inflacionarias.

**b) Se evitan los problemas de tiempo o cronología de las operaciones.** No es necesario conocer el momento en el que deben imputarse los ingresos y el momento de computar las deducciones, problemas típicos de un IT. El impuesto directo base-consumo estando basados en el flujo de caja anual evita estos problemas.

**c) En el IT, de no contemplarse la integración del impuesto de la sociedad con el de la renta de personas físicas, se produce la doble imposición a los dividendos.** Mientras que la doble imposición distorsiona las elecciones financieras de las firmas, resulta engorrosa o compleja la integración aún parcial o limitada a los dividendos. Este problema es evitado en el YET el quedar exentos los dividendos a nivel individual y los mismo resulta en el CIT que solo grava el ingreso consumido.

## **Relaciones entre el HCT y el VAT**

A pesar que **las variantes del impuesto directo base-consumo** son similares en apariencia al IT, en realidad están más **cercanamente relacionados con el impuesto “indirecto” al valor agregado**, tanto en el concepto como en su estructura.

Un impuesto **indirecto** está basado en las transacciones y es soportado por los individuos indirectamente en la forma de mayores precios de los bienes consumidos o menores retornos de los factores que poseen. Un impuesto **directo** es fijado directamente sobre los individuos y por lo tanto pueden ser personalizados para reflejar diferencias en circunstancias individuales a través del uso de deducciones, exenciones y tasa marginales progresivas, como se desee. Pero la similitud deriva de que el **Impuesto al Valor Agregado (VAT o Value Added Tax)** es un impuesto que **grava un “flujo”, en realidad el mismo que se tiene en cuenta para la variante YET** del impuesto directo base-consumo. **La diferencia** es que en el YET son deducidos los costos laborales y la compra o venta de la tierra. En el caso del CIT existen dos ajustes adicionales: a) la inclusión de los ingresos por intereses, el recupero de las sumas prestadas a terceros y las sumas obtenidas por uso del crédito; y b) la deducción de los intereses pagados, el monto de las sumas dadas en préstamo a terceros y la amortización de las deudas.

El HCT utiliza el criterio del YET para personas físicas y el CIT para empresas debido a los problemas que luego se analizan. Claramente, la variante YET es la más cercana al VAT.

El comercio internacional plantea algunos problemas específicos. Bajo el VAT las importaciones son gravadas a la tasa normal y las exportaciones son gravadas a tasa cero. Esto resulta así en el caso del **IVA destino con ajustes en frontera**. Este principio de destino implica que los bienes que entran al comercio internacional lo hacen a tasa cero y la imposición grava por lo tanto el consumo doméstico. En la alternativa del **IVA origen** resulta que el valor agregado antes de la etapa de la importación está exento en tanto que

las exportaciones están gravadas. Por tanto esta modalidad grava a la producción doméstica.

Por varias razones se asume que el **impuesto directo base-consumo que grave el flujo de caja sería un impuesto basado en el origen**. El GATT admite ajustes en frontera solamente para los impuestos indirectos, y se asume que un impuesto al flujo de caja al estar personalizado en empresas o individuos y no en bienes, no será considerado indirecto. Por su parte tampoco el IRS de los Estados Unidos habrá de permitir crédito fiscal por un impuesto de esta característica. Por lo tanto, para calcular la base sujeta a impuesto, en el impuesto directo base-consumo, las exportaciones serían adicionadas a los ingresos sujetos al IVA, las importaciones serían exentas, y los insumos importados por las empresas serían deducibles<sup>90</sup>.

Un ejemplo numérico puede aclarar las diferencias entre un impuesto que grava el cash-flow de la firma del tipo CIT, en comparación con un IVA tradicional y con un impuesto del tipo Ingresos Brutos, es decir, que grava en cascada y acumulativamente las transacciones de las empresas.

El primer cuadro se refiere al ejemplo de cómo opera el IVA, suponiendo dos bienes (X, Y) y tres etapas productivas (I, II, III).

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS				
	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	P.T.
I	72	-	60	12	18	-	15	3	90	-	75	15	20%
II	102	72	25	5	48	18	25	5	150	90	50	10	20%
III	120	102	15	3	120	48	60	12	240	150	75	15	20%
TOTAL			100	20			100	20			200	40	20%

Donde:

- V.P. es el valor de producción (equivalente al valor de las ventas)
- V:I. es el valor de los insumos
- V:A: es el valor agregado
- T es el monto del impuesto, cuya alícuota ha sido fijada en el 20%
- P.T. es la presión tributaria calculada sobre el valor agregado

En el ejemplo se asume que ambos bienes son producidos en cada etapa por una misma firma (o sector), de manera que la posición global de la misma se calcula en la tercer parte del cuadro. Asimismo, se asume que el impuesto es trasladado al precio de venta de los

<sup>90</sup> La compensación a las firmas exportadoras podría no obstante contemplarse desgravando del *cash-flow* neto el ingreso neto proveniente de las exportaciones, tal cual hoy se contempla en la Ley del Impuesto a las Ganancias (art. 20, inc.I). El cruce de información con la DGI, resolvería el problema de fiscalización de la administración tributaria subnacional.

bienes en cada etapa<sup>91</sup>.

Como se puede advertir, el IVA no distorsiona los precios relativos de los bienes, los que se mantienen inalterados con relación a la situación sin impuesto. Antes del impuesto los precios de X e Y eran 100, es decir, el precio relativo era igual a 1; luego del impuesto, los precios son en ambos bienes de 120, y su precio relativo se mantiene, por tanto, igual a 1. La presión tributaria en ambos bienes es del 20%, no obstante la diferencia en la estructura vertical del valor agregado, y la presión tributaria total para cada firma, y para el conjunto, también igual al 20%.

Veamos ahora el ejemplo de un impuesto del tipo Ingresos Brutos, es decir, en cascada y acumulativo. Cada empresa paga en proporción a sus ventas totales, sin admitirse compensaciones por compras a otras empresas. La alícuota se fija en este caso en el 8,6%, de manera de obtener una recaudación equivalente (aproximadamente) a la obtenida en el ejemplo anterior.

Como se muestra en el cuadro siguiente, no obstante las diferencias fruto de los redondeos, es posible advertir que el impuesto genera una distorsión en los precios relativos de los bienes X e Y. A su vez, el tratamiento impositivo entre firmas es marcadamente diferente, según se observa por la presión tributaria resultante a nivel de cada etapa. Es decir, el impuesto genera señales distorsionadas respecto al costo de oportunidad de los bienes e incentiva a la integración vertical de las firmas; solución que desde el ángulo social será ineficiente (esto ocurrirá, si el diferencial de un mayor costo de la integración, es compensado con holgura por la reducción de la carga tributaria que la integración permite).

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS				
	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	V.P.	V.I.	V.A.	T	P.T.
I	66	-	60	6	16	-	15	1	82	-	75	7	9%
II	99	66	25	8	45	16	25	4	144	82	50	12	26%
III	124	99	15	10	114	45	60	9	238	144	75	19	33%
TOTAL			100	24			100	14			200	38	19%

Nota: Las diferencias en decimales se deben a redondeos.

Finalmente, el ejemplo del impuesto al *cash-flow* de la firma. Aquí hemos de introducir una columna adicional referida al componente salarial del valor agregado, en tanto el gasto salarial se descuenta del flujo de ingresos para estimar la base tributaria.

La alícuota se fija en este caso en el 35%, que coincide con la actualmente vigente para el Impuesto (Nacional) a las Ganancias de Sociedades.

<sup>91</sup> Este supuesto se adopta con fines de simplificar el ejemplo. En rigor, como ya se señalara, un impuesto tipo IVA puede incidir en el precio de venta final de los bienes o bien ser trasladado hacia atrás, incidiendo

La tecnología de producción del bien X se asume relativamente más intensiva en trabajo ( $W/VA = 0,6$ ) y la del bien Y en capital ( $W/VA = 0,4$ ).

ETAPA (Firma)	BIEN X				BIEN Y				TOTAL FIRMAS					
	VP	VI	W	VA	VP	VI	W	VA	VP	VI	W	VA	T	PT
I	60	-	36	60	15	-	6	15	75	-	42	75	12	16%
II	85	60	15	25	40	15	10	25	125	75	25	50	9	18%
III	100	85	9	15	100	40	24	60	200	125	33	75	15	20%
TOTAL			60	100				100				200	36	18%

Nota: Las diferencias en decimales se deben a redondeos.

Como se advierte el impuesto al flujo de caja es neutral, al no incidir sobre el precio de los bienes. La incidencia se produce sobre el excedente de las firmas, es decir, sobre la diferencia entre sus ingresos y los gastos deducibles, que incluye la compra de activos (que en el ejemplo se asume incluidas en el valor de V.I.) y la masa salarial.

La presión tributaria a nivel de cada firma difiere en razón de las diferencias en cuanto al correspondiente flujo de caja que, se insiste, incluye a la masa salarial. En tal sentido no debe interpretarse equivocadamente que el sistema sesga al uso de tecnologías intensivas en mano de obra, por cuanto dentro de los insumos deducibles figuran las compras de bienes de capital como se indicara. Por el contrario, esta deducción incentiva el blanqueo en el empleo de la mano de obra, junto con el cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación sobre seguridad social.

La circunstancia de asumirse la no traslación del impuesto a los precios de los bienes, está explicada por el hecho de que las firmas habrían optimizado su resultado antes del impuesto; y en la optimización influye naturalmente la fijación del precio máximo que pueden obtener de la venta de sus productos y el precio mínimo que logran pagar por la adquisición y/o contratación de sus insumos, circunstancia que no se habrá modificado después del impuesto. En este aspecto, el impuesto opera de forma similar al impuesto sobre las utilidades de la firma (Impuesto a la renta de sociedades tradicional). En rigor, gravar el flujo de caja neto estará en correspondencia con el retorno del capital propio más la retribución de la capacidad empresarial de los propietarios de la firma.

En el ámbito de la imposición a nivel subnacional, del impuesto que grave el *cash-flow* de las empresas, deberá tenerse presente lo ya estipulado con relación a la necesidad de coordinación interjurisdiccional en materia de exenciones y alícuotas.

Asimismo, en el caso de firmas con establecimientos propios localizados en más de una jurisdicción, será necesario atribuir la base imponible por jurisdicción, teniendo en cuenta los gastos (materia prima, inversiones y salarios) por establecimiento, así como la

---

en (reduciendo) la remuneración de los factores.

imputación de las ventas pertinentes. Esto requiere de un sistema administrativo similar al Convenio Multilateral del Impuesto a los Ingresos Brutos, así como mecanismos de intercambio de información entre fiscos para evitar canales de evasión, como por ejemplo, la doble imputación de gastos, en especial el correspondiente a las inversiones deducibles, en más de una jurisdicción<sup>92</sup>.

Como se indicara previamente, la estimación de la base imponible de las variantes del impuesto directo base - consumo, puede deducirse a partir de la base del IVA, como se expone en el siguiente cuadro:

#### CALCULO DE LA BASE DEL IMPUESTO AL-CONSUMO A PARTIR DE LA BASE DEL IVA

INGRESOS GRAVADOS	EROGACIONES DEDUCIBLES
Ingresos sujetos al IVA, incluyendo los bienes sujetos a tasa cero como las exportaciones + Cualquier venta exenta en el IVA + Producido de la venta de tierras	Erogaciones que generan crédito IVA, incluyendo los insumos importados + Costos laborales + Sumas por compra de tierras
<b>= Ingresos gravados bajo YET</b> + Sumas tomadas a crédito + Repagos de sumas prestadas + Ingresos por intereses <b>= Ingresos gravados bajo el CIT y HCT</b>	<b>= Erogaciones deducibles bajo YET</b> + Amortización de deudas + Sumas dadas en préstamo + Gasto por intereses <b>= Erogaciones deducibles bajo el CIT y HCT</b>

En el Apéndice 3 se presenta el desarrollo de los argumentos presentados por McLure y Zodrow con relación a cuestiones de administración tributaria que deben tenerse en cuenta, en las variantes del CIT y YET, para firmas e individuos. Los argumentos conducen a la proposición de establecer la variante del sistema híbrido (HCT), es decir, el YET para individuos y el CIT para las firmas.

### Conclusiones

Políticos influyentes de los Estados Unidos han expresado recientemente serio interés a inclinarse hacia la imposición base-consumo. Mayor atención ha sido dirigida al impuesto directo base-consumo que a emplear el método YET. Independientemente de si los E.U.A. hacen este cambio o no, otros países pueden probablemente considerar tal alternativa, **solamente porque incrementa la visibilidad**. McLure-Zodrow consideran que el HCT propuesto para Bolivia sería una elección superior para cualquier país que considere esta opción.

No obstante, con relación a la asignación de este tipo de imposición directa al consumo a los gobiernos subnacionales, deben tenerse en cuenta las aclaraciones formuladas en cuanto a las complejidades para su aplicación al caso de las empresas. La posibilidad de su aplicación a nivel de las personas, en cambio, se vislumbra como una alternativa tributaria altamente ventajosa.

<sup>92</sup> Ver Libonatti, O., (en FIEL, 1998), op. cit..

Para el caso de las empresas, si se compara el impuesto al consumo con Ingresos Brutos, resulta claro que el primero, al permitir deducciones de los erogables evita el efecto cascada y la acumulación. Esto y la posibilidad que brinda para introducir deducciones de los flujos destinados a incrementos del stock de capital de la firma y a la masa salarial (y el incentivo a blanquear el empleo de la mano de obra), torna a este impuesto como mucho más atractivo desde el punto de vista de la eficiencia, que el Impuesto a los Ingresos Brutos. El impuesto es similar al IVA en cuanto a no generar distorsiones de precios en la economía.

## **E) La Imposición patrimonial. Inmobiliario y Bienes Personales**

Otra propuesta de reforma tributaria está referida a la **imposición patrimonial**. Se postula que la actual estructura provincial de alícuotas del **impuesto inmobiliario** tienda hacia formas más simples y proporcionales (es decir menos "progresivas"). El impuesto inmobiliario aparece como un tributo idóneo para ser manejado por los gobiernos locales<sup>93</sup>. Desde el punto de vista del financiamiento de estos gobiernos, su sustitución por tasas retributivas de servicios no parece conveniente en la medida que existen bienes públicos para cuyo financiamiento el sistema de tasas no resulta apropiado. Ambas formas deben ser vistas como complementarias, no sustitutas.

Por razones tanto informativas como de gestión tributaria, el programa de descentralización administrativa tributaria llevado a cabo, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, aparece como un instrumento idóneo para implementar una transición del impuesto inmobiliario a los municipios. Es recomendable extender y generalizar dicho régimen para que incluya el impuesto inmobiliario urbano en todos los municipios, para posteriormente evaluar e implementar una descentralización municipal "avanzada" del impuesto inmobiliario a partir de modificaciones sucesivas del porcentaje de los convenios del programa de descentralización administrativa que se otorgan a los municipios.

El énfasis en la uniformidad territorial de tasas del impuesto inmobiliario, que parece implicar la letra del "Acuerdo Fiscal" no tiene justificativos dentro de un enfoque de federalismo fiscal y debiera por lo tanto ser "relativizado" por las provincias al momento de su eventual aplicación.

La preocupación excesiva sobre las alícuotas, pierde inclusive relevancia si se tiene en cuenta que las provincias pueden burlar el intento armonizador o uniformador a través de las valuaciones que surgen de sus catastros. En la experiencia internacional, no obstante, existen casos como en de Italia, donde los municipios tienen establecidas alícuotas mínimas; o el del Reino Unido antes de 1989, en el que el gobierno central fijaba normas de cumplimiento obligatorio para los gobiernos locales.

---

<sup>93</sup> En la literatura se ha enfatizado el hecho de la "no movilidad" de la base de este impuesto, derivada del hecho físico de la imposibilidad de poder trasladar a los inmuebles. Sin embargo, en sentido económico, la no movilidad de la base puede no ser perfecta, si se tiene en cuenta que el fenómeno de la capitalización de los gravámenes en el valor final de los inmuebles, puede provocar indirectamente incentivos o desestímulos para la radicación de ciertas actividades.

Un aspecto discutido en la literatura, es el problema de las valuaciones de los inmuebles. Generalmente ellas implican una inversión considerable, inicial y de actualización o mantenimiento, en catastros y registros de la propiedad o titularidad, que muchos países en desarrollo tienen dificultades de financiar y sostener en el tiempo.

En un reciente trabajo de Piza, J. R. (1999), se ha planteado la experiencia alternativa del "autoavalúo", practicado en Colombia y también, en el municipio de La Paz, Bolivia. Como dato interesante del trabajo de Piza, es el éxito del método del autoavalúo en Colombia, sustentado en las estadísticas sobre recaudación correspondiente a los años posteriores a su introducción. Sin embargo, de los datos mostrados por Piza surge claramente que el importante crecimiento de la recaudación obedecería al incremento en el número de contribuyentes alcanzados, más que a un incremento en la valorización de la base imponible. Por tal razón la alícuota efectiva no ha variado luego de la mejora recaudatoria. Adicionalmente, se puede advertir que salvo el caso de Bogotá, en el que dicho crecimiento fue muy acentuado, en los restantes municipios la evolución de la recaudación fue levemente creciente en todos los casos, incluyendo a Medellín, municipio donde no se aplicó el sistema de autoavalúo. Por lo tanto, del estudio se infiere que el método de estimar la base tributaria no puede obviar la valuación catastral, salvo que el sistema de autoavalúo estuviere acompañado de un esquema de incentivos muy fuerte, como sería la posibilidad de que el Estado expropié el inmueble al valor declarado por el contribuyente (sugerido en Vehorn, C. L. y Ahmad, E., 1997), circunstancia que se estima no resulte ni jurídica ni políticamente aceptable en la mayoría de los países.

Para esta última variante, viene al caso citar el ejemplo del municipio de La Paz en Bolivia, donde según datos de Ronald MacLean (1999), quien fuera su Alcalde en oportunidad de ponerse en práctica el sistema, el número de contribuyentes se incrementó notoriamente. Largas colas para el pago del impuesto "*inclusive de mucha gente pobre*" (sic), caracterizaron el operativo de cobro del impuesto. Aún cuando en ese caso se hizo trascender "veladamente" la posibilidad de expropiación, de hecho tal tipo de medida no fue aplicada y la fiscalización posterior fue prácticamente nula. Las amenazas del fisco a los contribuyentes pueden tener algún efecto inicial, pero si no se ejercitan en forma continua y permanente, el efecto se diluye muy rápidamente (Piffano, H., 1999b).

En otro orden, la coordinación entre jurisdicciones en materia de impuestos al patrimonio debería incluir consideraciones sobre la aparente tensión entre la adecuada descentralización territorial de estos impuestos y la permanencia de impuestos a nivel nacional. Son estos últimos los que deben ser reexaminados. En este sentido, la propuesta es examinar la posibilidad del establecimiento de **"alícuotas adicionales" de las provincias en el actual impuesto nacional a los bienes personales**<sup>94</sup>.

Las dificultades para fiscalizar partes del patrimonio de los particulares en el exterior, por parte de las administraciones provinciales, o la imposibilidad de establecer alícuotas adecuadamente progresivas, por la distribución espacial de los bienes de los particulares, puede bien justificar el establecimiento del esquema de alícuotas adicionales provinciales en el actual impuesto nacional. Este esquema facilitaría el cruce de información entre la DGI y las direcciones de rentas provinciales de manera de reducir el margen posible de

---

<sup>94</sup> La propuesta ya citada de Gómez Sabaini y Gaggero (1997) también contiene esta recomendación.

evasión.

El tratamiento de este impuesto, finalmente, no puede estar disociado totalmente del otorgado al Impuesto a las Ganancias. La posibilidad de establecer un Impuesto Provincial a las Ganancias, permitiría cerrar el círculo ingreso-patrimonio de los particulares, a la vez de facilitar la necesaria armonización de ambas formas de tributación, de manera de prever los aspectos de eficiencia (incentivos a invertir de por medio) y equidad, que la tributación debe guardar.

La posibilidad de participación provincial en la tributación progresiva sobre el patrimonio de los particulares, permitiría resolver el tema de la actual progresividad del impuesto inmobiliario provincial, no recomendable para tributos de tipo real, que debió introducirse, en la Provincia de Buenos Aires y en otras provincias, luego de la experiencia negativa en la recaudación del Impuesto Adicional Inmobiliario<sup>95</sup>.

### **El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes**

Finalmente, se ha sugerido que el tratamiento tributario sobre el patrimonio de las personas físicas se complemente con el **Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes**, de manera de acentuar la equidad del sistema. En este caso, el mínimo no imponible y la alícuota para este impuesto, debería resultar compatible con la imposición a los bienes personales, debiendo esperarse una relativa menor incidencia sobre los incentivos, de forma que no se estarían lesionando los hábitos de ahorro de las personas.

Las ventajas de esta propuesta es que amplía la base tributaria provincial, al tiempo que refuerza el efecto progresivo del sistema. Además, para las transmisiones en vida compensa - al menos parcialmente (dependiendo de la alícuota que se decida) - el posible intento de elusión del Impuesto a los Bienes Personales.

Sin embargo, es posible citar algunas desventajas. En primer lugar, plantea un problema financiero a los contribuyentes cuando el traspaso de los bienes no es en dinero, generando situaciones inequitativas dependiendo de la riqueza del contribuyente. En segundo lugar, su administración genera costos cuando de todas maneras el patrimonio traspasado habrá de ser gravado a través del Impuesto a los Bienes Personales. Finalmente, el cómputo globalizado de los bienes del contribuyente a través del Impuesto a los Bienes Personales, resulta mas equitativo que gravar parcialmente la porción de los bienes transmitidos. Por estas razones, no hemos incluido esta impuesto en nuestra propuesta final (ver Síntesis y Conclusiones).

### **F) Las transferencias de igualación o nivelación tributaria**

#### **La transferencias de nivelación como medio de posibilitar financieramente la propuesta**

---

<sup>95</sup> El “Adicional Inmobiliario”, es un impuesto directo y personal, en cabeza de los propietarios, que se suma al directo y real de alícuota proporcional (el “Inmobiliario Básico”), y que integra el patrimonio inmueble total del individuo para aplicar entonces la alícuota progresiva adicional.

Para posibilitar la propuesta desde el ángulo financiero, se propone compensar las asimetrías provinciales con relación al impacto probable de la sustitución de Ingresos Brutos y la descentralización de la batería de impuestos analizados, mediante un sistema de igualación tributaria que compense los resultados diferenciales entre provincias. Sin embargo, esta compensación no debe actuar en detrimento de los incentivos a que cada jurisdicción asuma su propia responsabilidad y esfuerzo tributario<sup>96</sup>.

Para el logro de ambos objetivos (el objetivo de equidad mediante la igualación de capacidades tributarias) y el de eficiencia (incentivos a un mayor compromiso en el esfuerzo tributario propio), es que se ha pensado en un sistema de asignación mediante estándares. El sistema tiene antecedentes en el orden mundial, específicamente, en el caso de Canadá, según explicamos más adelante.

### **Determinación de la capacidad tributaria estándar y las transferencias de nivelación**

Se define a la capacidad tributaria estándar per capita de fuente **j** correspondiente a la jurisdicción **i**, de la siguiente manera:

$$(T/P)^S_i = \sum_j t^*_{j} \cdot B_{ji}/P_i \quad /1/$$

para,

$$B_j = RP_j / t^*_{j} \quad /2/$$

donde:

**B<sub>j</sub>** : es la base tributaria total de fuente **j**.

**RP<sub>j</sub>**: es la recaudación total de recursos propios de fuente **j**.

**t<sup>\*</sup><sub>j</sub>**: es la tasa efectiva promedio postulada del impuesto que grava la fuente **j**.

Es decir, la recaudación estándar correspondiente a la jurisdicción **i**, se calcula como producto de la tasa efectiva estándar (postulada) para el impuesto de fuente **j**, uniforme para todas las jurisdicciones, y la base tributaria per capita de fuente **j** imputable (correspondiente) a la jurisdicción **i**.

El problema que se plantea en este tipo de esquema, es la cuestión de la asignación de bases tributarias a cada jurisdicción. La base tributaria de fuente **j** asignable a cada jurisdicción se obtiene de la siguiente manera:

$$B_{ji} = [Proxi B_{ji} / \sum_i Proxi B_{ji}] \cdot B_j \quad /3/$$

---

<sup>96</sup> Un sistema de transferencias de nivelación, en base a un modelo de “necesidades fiscales” para el régimen de coparticipación, lo hemos sugerido en otra oportunidad. Ver Piffano, H. L. P. (1995b) y (1998); en éste último se pueden encontrar detalles y comparaciones de los sistemas de transferencias de igualación operando en Canadá, Alemania y Australia.

o sea,

$$B_{ji} = [\text{Proxi } B_{ji} / \sum_i \text{Proxi } B_{ji}] \cdot RP_j / t^*j \quad /4/$$

Las variables “proxi” en materia tributaria pueden estar referidas a magnitudes económicas generales que subyacen en la determinación de las bases tributarias del conjunto de impuestos, como ser el PBI regional, o estar específicamente referidas a la fuente a la que pertenece cada base tributaria, como ser el valor agregado en el caso de un IVA, el valor de las ventas minoristas en un Ventas, la cantidad de automotores ponderada por algún indicador de valor para Automotores, la cantidad de viviendas ponderada por calidad de las mismas en el caso del Inmobiliario, el consumo de combustibles en el impuesto a los Combustibles, etc..

En cuanto al cálculo de las transferencias de nivelación, un antecedente que puede consultarse es el sistema de igualación vigente en Canadá.

El sistema de transferencias de nivelación en Canadá consiste precisamente en un esquema de igualación de “capacidades de financiamiento tributario”. Por el sistema se auxilia a las provincias con capacidades subestándar para financiar los servicios gubernamentales a cargo de los gobiernos subnacionales. Para determinar el nivel estándar de capacidad impositiva se utiliza un promedio de cinco provincias representativas (British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Quebec), se fijan tasas promedio nacionales a las distintas bases tributarias y se emplea la población total provincial para comparar tamaños relativos y como “proxy” de las necesidades relativas de los costos de cada provincia. Los recursos distribuidos provienen del impuesto a los ingresos personales, no tiene en cuenta la existencia de otro tipo de transferencias y asume que la necesidad de gasto es la misma para todas las provincias<sup>97</sup>.

La transferencia de igualación correspondiente a la provincia **i** (**E<sub>i</sub>**) para el recurso de fuente **j**, se determina de la siguiente manera:

$$E_i = \{ (R_{10}/B_{10}) * (B_{js}/Ps) - (R_{10}/B_{10}) * (B_{ji} / P_i) \} P_i \quad /5/$$

donde **R<sub>10</sub>** es la recaudación total obtenida por la 10 provincias canadienses, **B<sub>10</sub>** es la base imponible en las 10 provincias, **B<sub>js</sub>** es la base imponible de fuente **j** estándar (según las 5 provincias representativas), **Ps** es la población de las 5 provincias representativas, **B<sub>ji</sub>** es la base imponible de fuente **j** en la provincia **i** y **P<sub>i</sub>** es la población de la provincia **i**.

Como cada provincia puede arrojar saldos positivos o negativos según la fuente de recursos **j**, dependerá del resultado agregado si corresponde y en qué magnitud efectuar la transferencia de nivelación: cuando el resultado es negativo éste es ignorado; si da positivo, su magnitud indicará la suma a transferir.

---

<sup>97</sup> En rigor, un tercio de la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto es utilizado para conformar el fondo igualizador, que permite compensar las diferencias regionales de la porción devolutiva de este impuesto y de otros treinta impuestos más.

Courchene, T. J. (1984 y 1992) ha formulado críticas al sistema canadiense con relación al empleo de los estándares sobre la base de las 5 provincias representativas, arribando a la conclusión de que el sistema genera distorsiones, debido a desarrollos económicos regionales diferenciales, inconveniente que no contenía el anterior esquema de promediar a la totalidad de las provincias.

Finalmente, hay que prever la posibilidad de que el esquema de nivelación “a la canadiense” pueda arrojar un saldo no compensable por falta de recursos, si es que la reforma tributaria federal propuesta, no obstante la mayor descentralización, arroja una pérdida neta para el conjunto de provincias. En tal caso, cabrían dos alternativas: o se comparte la pérdida en forma solidaria por parte de las provincias ganadoras, en proporción a sus capacidades tributarias relativas, o se conviene con el nivel nacional de gobierno la “cesión” de una porción adicional de recursos por sobre la obtenible de la distribución primaria de la ley de coparticipación vigente. En rigor, la solución resulta parcial y puede no ser viable políticamente en el corto plazo. Ello nos lleva a que el planteo de la descentralización no puede ser considerada una cuestión independiente del arreglo fiscal federal que necesariamente habrá de tener que resolverse a partir de la reforma constitucional. En este sentido ya hemos contribuido a generar ideas sobre posibles lineamientos<sup>98</sup>.

## **G) Reforma fiscal, salvaguardias y límites al poder fiscal de los gobiernos<sup>99</sup>**

### **Introducción**

La generación de un escenario jurídico y económico propicio para el desarrollo de las inversiones de riesgo, tanto de capitales nacionales como extranjeros, constituye un objetivo de política económica esencial en aras de asegurar una senda de crecimiento sostenido.

Cuando se postula una reforma del orden fiscal en general y tributario en particular, como el de nuestra propuesta, deben preverse posibles efectos no deseados sobre las decisiones de inversión adoptadas en el pasado, de manera de no lesionar los resultados esperados en base a las reglas de juego imperantes al momento en que las inversiones fueran efectuadas.

Asimismo, deben preverse eventuales conductas de futuros gobiernos que pudieran modificar tales reglas de juego, sobre la base de las posibilidades que el nuevo orden federal permitiría. En especial, cuando la mira es el propiciar una fuerte descentralización tributaria hacia los gobiernos subnacionales, circunstancia que abre un abanico regional de posibilidades de trato fiscal diferenciado.

Pero, por otra parte, no puede desconocerse que tanto desde el ángulo jurídico y político, como el económico, los fiscos habrán necesariamente de adecuar sus políticas fiscales a las circunstancias cambiantes de sus economías, según plantea la realidad regional, nacional e

---

<sup>98</sup> Ver propuesta de la Universidad Nacional de La Plata en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995), op. cit., y Piffano, H. L. P. (1995b) y (1998), op. cit..

<sup>99</sup> Extraído de Piffano, H. (1999c).

internacional, las dos primeras especialmente sometidas a *shocks* cada vez más importantes en magnitud y en periodicidad de ocurrencia.

Sin dudas, será necesario encontrar un cierto *trade off* que permita compatibilizar ambos objetivos en conflicto. La cuestión plantea la necesidad de definir o bien explicitar claramente determinados “límites” a las potestades fiscales de los gobiernos. Algunos de tales límites habrán de derivar de disposiciones constitucionales ya vigentes; en otros casos, será necesario preverlos en normas legales complementarias.

Finalmente, los límites, si bien en esencia habrán de ser de orden legal (límites jurídicos o formales), deben estar fundados en razones políticas y económicas. Precisamente, el tema del establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos, analizado desde el punto de vista político y económico, es el motivo de los puntos que siguen. No se contemplan en este documento las posibles razones de orden jurídico o las posibles consecuencias de orden jurídico, que emanan del establecimientos de tales límites. Tampoco sobre las formas alternativas que puede adoptar la fijación de tales límites, es decir, límites cuantitativos específicos o referidos a determinados procedimientos fiscales, aunque algunas referencias habrán de efectuarse al respecto.

### **Las razones políticas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos**

En un escenario de descentralización completa de potestades fiscales, al verificarse el cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, se asegura que el proceso político de toda democracia representativa permita el control social, a través de las elecciones y otros mecanismos sociales, de las decisiones de los gobiernos.

En un escenario de este tipo, no existiría en principio razones políticas suficientes para establecer límites a la potestad fiscal de los gobiernos. En todo caso, podrían plantearse inclusive situaciones socialmente inapropiadas cuando, por ejemplo, a través de una legislación emanada de un gobierno superior, se introdujeran límites a las autonomías fiscales de los gobiernos subnacionales, en contraposición a los deseos de la comunidad subnacional o local. En realidad, es común encontrar situaciones en las que un *lobby* con llegada a las autoridades del gobierno superior, influya para introducir límites a las potestades del gobierno de nivel inferior, en los que, no obstante, una gran mayoría de ciudadanos avalaría la política contraria. En especial, cuando la carga tributaria afecta a las empresas, más que a las personas, existirá una tendencia de los propietarios de las firmas a percibir un residuo fiscal negativo, y en tal caso tratar de influir corporativamente sobre un gobierno de nivel superior para imponer límites al gasto y a los impuestos del gobierno subnacional o local. En general, ese será el comportamiento de todo votante con demandas de bienes públicos por debajo de las preferencias del votante mediano, debido a menores beneficios recibidos con relación a su participación en la base gravada<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> El problema se debe a que la provisión de bienes públicos de parte de los gobiernos, se plantea como una oferta de un nivel único de gasto, cuyo financiamiento habrá de ser prorrateado entre los votantes. En un esquema de impuestos de “Lindhal”, la provisión surgida de las preferencias de los votantes, aseguraría el óptimo social. Sin embargo, de acuerdo con el resultado usual del modelo de votante mediano (Black, D., 1948), existirá una cantidad de individuos que habrán de considerar el nivel de gasto y/o de imposición como excesivo, en tanto otros lo considerarán insuficiente.

Sin embargo, la literatura ha encontrado una razón de posible necesidad de establecer tales límites, en los casos de presentarse **imperfecciones en los mecanismos políticos**. Como se analizara en el Capítulo 1, Brennan y Buchanan, aseguran que existe una tendencia natural de los gobiernos a actuar como un “**Leviatán**”, debido a que la relación de agencia que se plantea entre los ciudadanos y los representantes políticos, ligado a las asimetrías de información, permite a tales agentes perseguir objetivos propios, descuidando el bienestar general (la función objetivo del principal). La conducta Leviatán de los gobiernos es explicada por Brennan y Buchanan (1979) por el poder monopólico detentado por el gobierno una vez que el mismo entra en operaciones. Niegan la posibilidad de competencia entre gobiernos (Tiebout, C., 1956) y entre monopolios en operación (Demsetz, H., 1968; Stigler, G. J., 1972).

Asimismo, diferentes autores que han estudiado los efectos de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales, han concluido en la posibilidad de presencia de los efectos “*flypaper*” y “*bandwagonism*”, según fuera ya planteado en el Capítulo 1<sup>101</sup>. En este sentido valga la simple cita de Niskanen, W. (1971) y sus burócratas maximizadores de presupuesto, Romer, T. y Rosenthal, H. (1980) con su modelo de control de agenda o de Barro, R. (1973) con la influencia de los grupos de interés y el control imperfecto de los ciudadanos. La ausencia de mercados desafiables en la provisión de bienes públicos crea incentivos débiles a los políticos o burócratas para minimizar costos y adoptar tecnologías ahorradoras de costos.

Como señala Ladd, H, 1999, también se ha invocado como otra razón del establecimiento de límites a los poderes fiscales subnacionales, la imperfección del mecanismo político derivada de la posibilidad de que los votantes subnacionales puedan tener **percepciones equivocadas** de los beneficios y los costos ligados a determinada demanda de bienes públicos subnacionales; ¿debería el gobierno central adoptar una actitud paternalista en estos casos?

Las posibilidades de un comportamiento “Leviatán”, son las que en rigor justifican los límites constitucionales a los poderes fiscales de los gobiernos, tanto nacional como subnacionales. Pero fuera del contexto constitucional, el punto a debatir es si, especialmente para el caso subnacional, resulta necesario contemplar el establecimiento de límites adicionales o complementarios desde el gobierno central o nacional.

Como señala Dougan, W. R. (1988), si el presupuesto elegido a nivel subnacional por representantes elegidos democráticamente no representa un equilibrio de voto por mayoría, ¿que razón existe para creer que un límite al poder subnacional impuesto por un nivel superior representará tal equilibrio?. Asimismo, ¿qué justifica un accionar paternalista del gobierno de nivel superior, esperando de sus representantes políticos un accionar “benevolente”?. Pareciera que no existen razones suficientes para ello. Es decir, aún para el caso de presencia de imperfecciones en los mecanismos políticos a nivel de los gobiernos subnacionales, nada garantiza que la decisión del gobierno superior permita interpretar mejor los deseos de los ciudadanos subnacionales o locales con mayor transparencia y

---

<sup>101</sup> Se recuerda el contenido del Apéndice 1. También Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998), op. cit..

eficacia. Máxime teniendo en cuenta que también el gobierno central opera sobre la base de una relación de agencia, que no es inmune a la posible distorsión de los deseos del principal.

De manera que desde el ángulo político, no parecen existir razones suficientes para la existencia de tales límites en un sistema descentralizado, en que se cumpla estrictamente con el principio de correspondencia fiscal. Es decir, con ausencia de un mecanismo de transferencias significativo como el actual en Argentina - que por su magnitud distorsiona la visibilidad de las decisiones marginales de gasto público subnacional -, se establezcan límites a las potestades fiscales de los gobiernos subnacionales, a través de una legislación superior, adicionales a los límites constitucionales vigentes.

Como señala Ladd, H (1999), la solución al problema de las imperfecciones políticas de los gobiernos subnacionales no reside en interferir en el mecanismo político subnacional, con adecuada descentralización y correspondencia fiscal, debilitando aún más el funcionamiento democrático. Más bien, debería incentivarse la consolidación de esquemas modernos de control presupuestario, transparencia del accionar gubernamental, a través de las audiencias públicas y otro tipo de controles sociales, junto a esquemas de premios y castigos a los funcionarios y burócratas.

### **Las razones económicas al establecimiento de límites a las potestades fiscales de los gobiernos**

Desde el punto de vista económico, la cuestión plantea otro panorama. Como se discutirá enseguida, el establecimiento de límites a las potestades fiscales puede consistir no sólo en el establecimiento de techos a la presión tributaria global o al gasto global, sino **particularmente** a evitar o impedir regulaciones fiscales discriminatorias.

Es claro que el establecimiento de límites a las decisiones de gasto y tributación de los gobiernos habrá de conducir a soluciones subóptimas, en un enfoque de maximización del bienestar, con funciones objetivos bien definidas en términos de cierta agregación que tenga en cuenta las funciones de utilidad de los ciudadanos. Cualquier restricción que resulte operante (“*binding*”), implicará desde este punto de vista un subóptimo. Sin embargo, desde el ángulo económico, existen al menos cuatro cuestiones importantes, aunque no excluyentes, a ser analizadas, que modifican este planteo, a saber:

- a) la presencia de costos de agencia o de transacción significativos en los mercados políticos
- b) la presencia de inequidades (o distorsiones) horizontales a nivel de los gobiernos subnacionales
- c) la ausencia de coordinación federal (Nación-Provincias)
- d) la necesidad de establecer “señales” para mejorar la prima de riesgo país

Las imperfecciones de los mercados políticos han sido analizadas por North, D. (1998), quien señala la presencia de **costos de transacción** en las relaciones de agencia de las democracias representativas como causal de tales imperfecciones. Si los votantes no

pueden ejercer una labor de monitoreo eficaz sobre sus representantes, y los políticos no pueden hacerlo con relación a las burocracias estatales, sin tener que incurrir en costos de información superlativos, es indudable que una medida precautoria del principal puede consistir en establecer ciertos límites explícitos al poder fiscal de los agentes, a pesar que ello pueda derivar en un resultado subóptimo, de contar con la información correcta. El costo del eventual subóptimo, quedaría justificado por la cobertura del riesgo que se asumiría en caso de permitir total libertad de acción al agente. Pero, en este caso, el límite debería surgir de una decisión del propio electorado o de los representantes reunidos dentro del acuerdo federal, de manera que el diseño de tales límites, resulte de un acuerdo general y no de imposiciones de un gobierno superior o central.

En general, todos los argumentos sobre imperfecciones de los mecanismos políticos reseñados en el apartado anterior, podrían dar lugar a una decisión global de establecimiento de límites específicos, y no tan generales como los que establece la Constitución, sobre las potestades fiscales de los gobiernos (subnacional y nacional), bajo el argumento de los costos de transacción que demandaría un control efectivo de la conducta discrecional de los agentes.

La posibilidad de incurrir en gasto excesivo, financiado con una presión tributaria excesiva, o por un alto endeudamiento, puede ser controlada mediante la fijación de techos al gasto subnacional o a la presión tributaria subnacional y a las posibilidad de uso del crédito de los gobiernos<sup>102</sup>. Tales límites, sin embargo, no serían independientes de la actitud que adopte también el gobierno nacional, en especial en materia tributaria, aspecto que se analiza más adelante.

Una segunda cuestión es la presencia de **inequidades horizontales** que podrían surgir de las decisiones descentralizadas en los gobiernos subnacionales. Al respecto debe señalarse que la influencia de los grupos de interés sobre los representantes en el gobierno, generalmente opera intentado gravitar sobre determinado tipo de gasto (“*categorical expenditure*”) o sobre determinado tratamiento impositivo (“*categorical tax expenditure*”), más que a una presión sobre el gasto general o la presión tributaria global. Dependiendo del éxito relativo de cada grupo de influencia sobre el respectivo gobierno subnacional, habrán de surgir tratos diferenciados en materia fiscal que generarán inequidades horizontales entre jurisdicciones. Las distorsiones pueden inducir movi­lidades de bases no deseadas, al tiempo de lesionar derechos adquiridos de quienes hubieren invertido con anterioridad al momento de concretarse la discriminación. El punto a señalar, por tanto, va más allá de la conocida posibilidad de las “guerras tarifarias”, que ha sido el argumento usual para evitar asignar a los gobiernos subnacionales potestades tributarias sobre bases móviles. Por el contrario, aún y probablemente con mayor frecuencia, en el caso de bases no móviles, puede plantearse el comportamiento “oportunista” de algunos gobiernos, para lesionar derechos de propiedad debido a la existencia de costos hundidos en inversiones radicadas en los respectivos territorios<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Para una análisis más detallado sobre la discusión “reglas” versus “discrecionalidad” en la política fiscal, el empleo de un fondo de estabilización de las finanzas públicas consolidadas y el establecimiento de límites al uso del crédito público y la forma de su instrumentación, ver Piffano, H. (1998) y Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., (1998), op. cit. Para un tratamiento formal ver Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1999).

<sup>103</sup> La distinción de las bases en “móviles” y “no móviles” no resulta perfecta. Por ejemplo, el impuesto inmobiliario, que supuestamente grava una base inmóvil, puede inducir cambios de significación en la radicación de las actividades económicas.

El tema ha sido debatido ampliamente con relación a las regulaciones de servicios públicos que operan en condiciones de monopolios naturales<sup>104</sup>, pero lo es también para el caso de actividades industriales y comerciales de cierta magnitud, operando en mercados competitivos o desafiables.

Para evitar este tipo de comportamiento de los gobiernos, puede ser necesario consensuar o armonizar bases tributarias de los impuestos asignados a los gobiernos subnacionales, aunque manteniendo éstos la potestad de fijar alícuotas generales propias. En este sentido, solamente algún compromiso sobre la estructura de alícuotas podría ser necesario, para el caso de impuestos que se definan como progresivos, aunque éste usualmente no debiera ser el caso de los impuestos típicamente subnacionales, que en general deben ser proporcionales<sup>105 106</sup>.

Una consideración especial cabe destinar a la existencia de sistemas de promoción para determinadas actividades económicas (promoción industrial, forestal, etc.). El argumento de industria incipiente o el desarrollo de áreas rezagadas, ha estado en la base de la justificación de tales programas. Sin embargo, el costo fiscal, en términos del gasto tributario generado, ha sido muchas veces excesivo. Pero las consecuencias negativas mayores deben evaluarse a través de sus efectos debido al trato discriminatorio ejercido con respecto a otras o similares actividades, asentadas en territorios fuera del área promovida. Las promociones regionales deberían ser erradicadas sin excepciones. Los estados, tanto nacional como subnacional, deberían en todo caso resolver la provisión de bienes públicos complementarios a la inversión privada, específicamente infraestructura económica y social, de manera de asegurar la igualdad de trato de las inversiones en las diferentes provincias y siempre que los proyectos resulten con una evaluación positiva de su potencial rentabilidad social. Esto solamente puede resolverse a través de un **sistema federal de inversiones públicas**, el que debiera constituir uno de los segmentos del gasto a financiar dentro del acuerdo federal<sup>107</sup>. Adicionalmente, la posibilidad de establecer zonas francas, podría ser una alternativa, en la medida que, nuevamente, el estudio de rentabilidad de las inversiones resulte positivo. En ningún caso debieran justificarse zonas promovidas por el sólo hecho de tratarse de territorios o provincias “pobres”. La pobreza puede llegar a ser aún mayor, cuando inversiones hundidas no puedan ser recuperadas con la operación de los respectivos emprendimientos, deban sustentarse mediante subsidios permanentes para su operación y hayan de generar quiebras en actividades preexistentes radicadas en otros territorios no promovidos.

La **ausencia de coordinación fiscal federal** entre los gobiernos subnacionales y el

---

<sup>104</sup> Ver FIEL (1999).

<sup>105</sup> El único caso debería ser la propuesta de creación del Impuesto Provincial al Ingreso de las Personas Físicas, para el que se prevea un mínimo no imponible, junto a la alícuota plana. Un acuerdo sobre mínimos no imponibles sería aconsejable.

<sup>106</sup> El caso del Impuesto Inmobiliario plantea otra cuestión importante, en especial en el rubro rural, pero también en el urbano, en el que los gobiernos subnacionales introdujeran tasas progresivas. Esta práctica debería ser modificada, armonizando el establecimiento de alícuotas proporcionales, como debería ser en todo impuesto de tipo real.

<sup>107</sup> En Piffano, H. (1998), se efectúa la distinción de cuatro segmentos del gasto a financiar por las finanzas federales, a saber: los servicios gubernamentales, la infraestructura económica y social, el sistema de seguridad social y la deuda pública.

gobierno nacional plantea otro *issue*. Las decisiones de inversión pueden ser afectadas *ex post* por la acción no coordinada de ambos niveles de gobierno. Especialmente en materia tributaria, de existir bases concurrentes, la acumulación de gravámenes puede conducir a una presión tributaria importante, la que no necesariamente habrá de afectar por igual a todas las actividades económicas. Depende de cómo se legisle en materia de bases, exenciones, diferimientos, planes de financiación ante moras, penas por delitos de evasión, etc., resultarán nuevamente inequidades horizontales, en este caso por falta de armonización entre ambos niveles de gobierno gravando la misma base.

Por esta razón, nuestra propuesta ha sido la de estructurar en lo posible un sistema tributario federal con separación de fuentes. El criterio de separación de fuentes, no sólo reduce notablemente la necesidad de coordinación, al menos a nivel de actividades diferentes, sino que permite el mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, al quedar los gobiernos perfectamente identificados en su demanda de contribuciones a sus electores (“*constituency*”).

Para el caso de bases compartidas, se requiere ineludiblemente un acuerdo de armonización. En la práctica habrá de consistir en una legislación común, emanada del gobierno nacional, con libertad para que cada jurisdicción pueda fijar las alícuotas propias. No sería conveniente en este esquema admitir alícuotas diferenciales, según actividades o tipos de bienes o servicios gravados, a menos que los sea sobre la base de un acuerdo general (entre la Nación y “todos” los gobiernos subnacionales).

Un punto que no debe descuidarse es el tema Municipios. Ha sido común en los últimos años que los municipios establezcan tributos con características decididamente de impuestos, lo que inclusive atenta con normas de orden constitucional. Los tributos municipales que gravan bases equivalentes a Ingresos Brutos o que fijan alícuotas no justificables desde el punto de vista del costo razonable de prestación del servicio, al que supuestamente están destinados a financiar, son prácticas que deben erradicarse.

Finalmente, el establecimiento de límites o techos a las decisiones de gasto o de tributos, así como el establecimiento de normas tributarias armonizadas, que eviten discriminaciones que lesionen los derechos de los inversores o contribuyentes en general, puede justificarse como “**señal**” tendiente a reducir la prima de riesgo país.

La receta para ello es asegurar una legislación federal que asegure el “*tax smoothing*”, es decir, una performance estable del sistema tributario. La noción de “*tax smoothing*” debe ser diferenciada del concepto “*revenue smoothing*”. Lo que prima esencialmente es el mantenimiento de las reglas de juego en el tratamiento de las bases y en el diseño de la estructura general de los impuestos. La única variable de ajuste, en el corto y mediano plazo, deberían ser las alícuotas generales de los impuestos, de manera que no necesariamente habrá de verificarse un “*revenue smoothing*”. La realidad económica es cambiante y las necesidades de gasto (bienes) públicos también.

Sin embargo, una señal de buen desempeño fiscal, que garantice solvencia intertemporal o sustentabilidad fiscal, puede ser necesaria. En tal caso el “*tax smoothing*” se debería extender a la estabilidad de las alícuotas, pero acompañado con el empleo de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales (o Consolidadas), de manera de evitar el

comportamiento procíclico que alienta los cambios de liquidez de los gobiernos, generando en el largo plazo un crecimiento del gasto no necesariamente ligado a necesidades genuinas por bienes públicos.

En el más largo plazo, sin embargo, es probable que las necesidades de gasto público sean mayores en términos del PBI, o que el gasto público per cápita crezca en forma más pronunciada que el PBI per capita. Sobre este punto, viene al caso señalar que de la experiencia internacional surge empíricamente la asociación entre el mayor crecimiento del gasto público respecto al crecimiento del PBI, corroborando la famosa “ley de Wagner”, comentada en documento anterior<sup>108</sup>, donde los bienes públicos aparecen denunciando elasticidades ingreso superiores a la unidad. La literatura ha intentado dar explicación a esta ley. Existen al menos dos tipos de argumentos económicos, junto a los derivados de las imperfecciones de los mercados políticos, ya comentados.

Baumol, W. (1967) y Baumol, W. y Oates, W. (1976), han advertido sobre el carácter tecnológico de los bienes públicos locales, que provoca que el sector público – intensivo en mano de obra – deba competir con el resto de la economía (sector privado) donde el cambio tecnológico resulta en un crecimiento de la productividad. Ello se verá reflejado en un incremento del salario por unidad de producto. El aumento del costo salarial del sector público debe así acompañar la suba en el sector privado, provocando una mayor disparidad entre estos salarios y el inevitable rezago en el crecimiento de la productividad del servicio público. Ello generará incrementos en los costos por unidad de producto o bien público.

Asimismo, Bradford, D. F., Malt, R. A. y Oates, W. (1969) han señalado el efecto de los factores ambientales (“*environmental factors*”), tales como el nivel de congestión, que incide para tener que aumentar el capital y el trabajo por unidad de bien público, es decir, manteniendo constante el nivel y/o la calidad del producto público (como, por ejemplo, ha ocurrido en el servicio de seguridad).

Si el crecimiento del gasto y la presión tributaria se debiera a estos factores, entonces los límites al gasto o a la presión tributaria global, implicarán reducciones en el nivel o calidad de los bienes públicos. Y ello puede significar un conflicto de objetivos, por ejemplo, con la necesidad de generar “señales” positivas en aras de una reducción en la prima de riesgo país. El *trade off* dependerá de cuál valiosa es la reducción de dicha prima con relación a la necesidad de mejorar los servicios del gobierno.

Sin dudas, en un escenario de prima de riesgo soberano bajas, los límites fiscales serían, desde el punto de vista tecnológico y puramente económico, como innecesarios e inconvenientes. Si Argentina alcanza el “*investment grade*” de las calificadoras de riesgo soberano, podría ser ello la “señal” del bajo valor de seguir dando “señales” a través de la fijación de límites.

### **“Enforcement”**

Las leyes y pactos están para ser cumplidos. Sin embargo, la posibilidad de transgresiones estará siempre presente. Para lograr el cumplimiento efectivo de las normas y los contratos,

---

<sup>108</sup> Ver Piffano, H. (1999), op. cit.

se requiere un sistema de adecuado de incentivos, junto a penalidades adecuadas en caso de su no cumplimiento.

Si bien los sistemas judiciales cumplen el rol del resguardo de los derechos y cumplimiento de las obligaciones para todos los ciudadanos y también para los estados, es importante minimizar la necesidad del recurso judicial.

Así, en materia tributaria, la instancia administrativa debería ser el filtro para evitar la instancia judicial. Pero para lograr esto se requiere asegurar la “independencia” del órgano fiscalizador (AFIP y Direcciones de Rentas provinciales), de manera de resguardar su accionar de la influencia de los gobiernos de turno. El acuerdo fiscal federal debería contemplar recaudos específicos sobre una nueva institucionalidad de los órganos de recaudación y fiscalización tributaria, muy especialmente a través de los sistemas “monitoreados” de selección y recambio de los funcionarios a cargo.

Debe asegurarse el cumplimiento de los pactos federales, mediante sanciones a los funcionarios o representantes, tanto a nivel individual como colectivo. Las actitudes de los funcionarios que hubieren aprobado medidas ilegales, según surja de la Constitución Nacional o Provincial y del acuerdo fiscal federal, deberían ser encuadradas en la figura de “incumplimiento de los deberes del funcionario público” y de “malversación de fondos públicos”, en tanto se habrán autorizado gastos con financiamiento ilegal, es decir, sin recursos. En el caso de decisiones de cuerpos gubernamentales (por ejemplo, de las Legislaturas subnacionales) que violen acuerdos fiscales federales, cabría categorizarlos dentro de las causales del artículo 6° de la Constitución Nacional, que prevé la intervención federal en casos de eminente riesgo para la estabilidad de la forma republicana de gobierno.

Por último, también los sistemas judiciales deben ser eficaces. Dos posibles soluciones han sido las propuestas de creación de tribunales especiales (el fuero fiscal) o bien de salas con competencia específica en los tribunales ordinarios. Lo primordial pareciera ser la formación de los jueces y auxiliares de la justicia en temas económicos y fiscales.

## **Conclusiones**

La previsión de salvaguardias o resguardos legales que limiten las potestades fiscales discrecionales de los gobiernos de turno, ha sido justificada por diversas razones desde el ángulo político y económico.

Desde el punto de vista político, la existencia de imperfecciones en los sistemas políticos aparece en principio como un argumento débil para prever límites a las potestades de gastar e imponer de los gobiernos, más allá de las disposiciones generales de orden constitucional. Sin embargo, tales límites pueden ser necesarios desde el ángulo económico, en cuyo caso ellos deben surgir de decisiones de los propios ciudadanos, y la única manera de que esto sea posible, es mediante el perfeccionamiento del modelo de democracia representativa, en un escenario de descentralización fiscal y vigencia del principio de correspondencia, más que en un sistema de ingerencia “desde afuera”, impuestas por otro nivel de gobierno. En caso de que tales límites fueran decididos por los representantes, deberían ellos surgir de una cuerdo general de coordinación fiscal federal,

que prevea los incentivos necesarios para hacerlos operativos o eficaces.

La teoría de los costos de transacción genera una primera justificación económica al establecimiento de límites a los poderes fiscales en general, y tributarios en particular, de los gobiernos. Tales límites pueden referirse a techos en las magnitudes globales de gasto o de la presión tributaria y endeudamiento, pero muy particularmente a actitudes discriminatorias que afecten la equidad horizontal.

Un federalismo anárquico en materia de tratamiento tributario a las actividades económicas, debe ser evitado mediante una adecuada coordinación federal. La existencia de varios niveles de gobierno puede derivar en tratamientos diferenciales no deseados, debido al diseño específico independiente para cada tipo de impuesto, especialmente en los casos donde se verifica concurrencia de poderes tributarios.

La existencia de costos hundidos en inversiones y actividades industriales y comerciales, puede inducir a actitudes oportunistas de los gobiernos de turno que deben ser evitadas. Es importante, en este sentido, generar señales de comportamiento estable en las reglas de juego fiscales y tributarias en particular. Ello permitirá mejorar la prima de riesgo país, alentando mayores inversiones que beneficiarán a la federación en su conjunto. El crédito o reputación de seriedad fiscal de los gobiernos puede considerarse un bien público, debido a las externalidades generadas entre los agentes económicos (incluyendo particularmente a los propios gobiernos) y cuyo resultado se registra en la magnitud de la prima de riesgo soberano.

En función de lo analizado en este documento, las **recomendaciones de política que finalmente pueden señalarse sobre salvaguardias y límites a las potestades fiscales de los gobiernos, especialmente referidos al sistema tributario federal**, son:

- a) Intentar estructurar el sistema tributario federal en base al criterio de separación de fuentes<sup>109</sup>.
- b) Consensuar límites a la presión tributaria global (consolidada), aún en los casos de separación de fuentes, en tanto definitivamente todos los impuestos gravan la riqueza de los particulares, y por ende, limitan el consumo de los bienes privados. Estos límites deberían ser revisados periódicamente (por ejemplo cada 3 o 5 años) de manera de adecuar el tamaño de los gobiernos a las necesidades (probablemente crecientes) de la provisión de bienes públicos.
- c) Para el caso de bases concurrentes, debe acordarse la pertinente armonización de los impuestos. Especialmente en el caso de bases concurrentes debería existir una única legislación sobre bases, exenciones, etc., de nivel nacional, con libertad para los gobiernos subnacionales en la fijación de las alícuotas generales propias.
- d) En bases concurrentes o en aquéllas de dominio de cada gobierno, deben evitarse las alícuotas diferenciales según actividades económicas y bienes o servicios gravados. Sólo

---

<sup>109</sup> El Modelo B.2, y en gran medida el Modelo C), de paquete tributario subnacional, previsto en las conclusiones del presente capítulo, como se verá más adelante, cumpliría en gran medida con este objetivo.

deben admitirse alícuotas generales diferentes, según criterio de cada gobierno. En caso de preverse un tratamiento diferencial entre bienes o servicios, como sería el caso de un IVA dual con alícuotas diferenciales, tal cual hoy contempla el impuesto nacional, tales alícuotas deben ser armonizadas o más bien “uniformadas”.

e) Deben derogarse todos los regímenes de promoción industrial, o de cualquier tipo de “gasto tributario”, que impliquen tratos discriminatorios de las inversiones privadas correspondientes a actividades localizadas en territorios diferentes a los promovidos. Los proyectos de inversión pública orientados a generar infraestructura económica y social dentro del futuro acuerdo federal, deben dar respuesta a generar una razonable igualdad de oportunidades provinciales para las inversiones privadas. El punto a resaltar, no es que diferir impuestos en actividades que hoy no existen no implica costos tributarios a los gobiernos. En realidad se debe enfatizar que alentar inversiones mediante diferimientos o exenciones, modifica las rentabilidades relativas de los proyectos privados de inversión y, por esta vía, inciden negativamente sobre el resultado de inversiones hundidas o en la reasignación de capital hacia actividades más rentables radicables en zonas no promovidas.

f) Debería contemplarse en el nuevo acuerdo federal una política específica de control sobre el poder tributario de los municipios, no obstante la libertad que emana de la constitución en cuanto a su autonomía. Dicha autonomía no puede implicar dejar expedita la posibilidad de permitir burlar otras disposiciones constitucionales que limitan el poder de este nivel de gobierno. Especialmente debería establecerse en el nuevo acuerdo fiscal federal, la nulidad absoluta de toda decisión municipal que implique el establecimiento de impuestos de tipo indirecto o directo que son de potestad nacional y/o provincial, debiendo los gobiernos subnacionales asumir el riesgo de compensación económica a los contribuyentes que fueran afectados por decisiones municipales que, bajo la apariencia de tasas retributivas de servicios, impliquen verdaderos impuestos. La excepción cabría contemplarse para los casos en los que el propio gobierno subnacional estime conveniente descentralizar la administración y fiscalización de determinados impuestos, como sería el caso del impuesto inmobiliario o de automotores, especialmente en municipios grandes o cuando los municipios asuman la prestación de determinados servicios como educación y salud. La legislación del impuesto debería no obstante ser de exclusiva potestad del gobierno provincial, con la posibilidad para que los municipios establezcan alícuotas adicionales.

g) El sistema tributario de los tres niveles de gobierno, luego de la reforma, debe mantener estabilidad, generando un escenario de “*tax smoothing*”. Solamente el nivel de las “alícuotas generales” deberían ser las variables de ajuste ante diferentes coyunturas económicas, cuando ello fuere posible de no superarse los límites establecidos en el punto b). Todo cambio en la estructura de los sistemas tributarios o los impuestos que la componen, de cualquiera de los niveles de gobierno, debería ser objeto de consideración a nivel de la federación, como formando parte de un nuevo acuerdo fiscal federal. Sin embargo, una señal de buen desempeño fiscal, que garantice solvencia intertemporal o sustentabilidad fiscal, puede ser necesaria. En tal caso el “*tax smoothing*” se debería extender también a la estabilidad de las alícuotas, pero acompañado con el empleo de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales (o Consolidadas), de manera de evitar el comportamiento procíclico que alienta los cambios de liquidez de los gobiernos, generando en el largo plazo un crecimiento del gasto no necesariamente ligado a necesidades genuinas de bienes públicos.

h) Los límites a la presión tributaria global o al nivel del gasto consolidado, junto con

similares recaudos en materia de endeudamiento, y el uso del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Federales, deberían ser objeto de armonización dentro del acuerdo fiscal federal. Estos límites deberían mantenerse, con revisiones periódicas como se indicara en el punto b), mínimamente hasta tanto Argentina logre la categoría de “*investment grade*”.

i) Los contribuyentes deben contar con mecanismos administrativos y judiciales apropiados para hacer valer sus derechos, cuando se violen normas constitucionales o incluidas en el acuerdo fiscal federal. Las actitudes de los funcionarios que hubieren aprobado medidas tributarias inconstitucionales o ilegales, según surja de la Constitución Nacional o Provincial, de las leyes respectivas y del acuerdo fiscal federal, deberían ser encuadradas en la figura de “incumplimiento de los deberes del funcionario público” y de “malversación de fondos públicos”, en tanto se habrán autorizado gastos con financiamiento ilegal, es decir, sin recursos. En el caso de decisiones de cuerpos gubernamentales (por ejemplo, de las Legislaturas subnacionales) que violen acuerdos fiscales federales, cabría categorizarlos dentro de las causales del artículo 6° de la Constitución Nacional, que prevé la intervención federal en casos de eminente riesgo para la estabilidad de la forma republicana de gobierno.

j) Deben promoverse dentro del nuevo acuerdo fiscal federal la consolidación de esquemas modernos de control presupuestario y transparencia del accionar gubernamental, a través de las audiencias públicas y otro tipo de controles sociales, junto a esquemas de premios y castigos para los funcionarios y agentes públicos.

k) Especialmente para una reforma de descentralización tributaria acentuada, resulta esencial el rediseño institucional de los organismos recaudadores, los que debieran ser monitoreados a nivel federal y asegurada la independencia de criterio de los funcionarios a su cargo con respecto a los gobiernos de turno. Básicamente, a través del rediseño de los mecanismos de selección y remoción de estos funcionarios.

l) Por último, también los sistemas judiciales deben ser eficaces. Dos posibles soluciones han sido las propuestas de creación de tribunales especiales (el fuero fiscal o tributario) o bien de salas con competencia específica en los tribunales ordinarios. Lo primordial pareciera ser la formación de los jueces y auxiliares de la justicia en temas económicos y fiscales y en los tributarios en particular.

## **CAPITULO 3. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

### **Las razones de la descentralización tributaria y las alternativas**

Se ha dicho reiteradamente que la descentralización de las potestades fiscales, y especialmente tributarias, en el orden federal, no sólo induce a una mayor responsabilidad y control fiscal, sino también a un mayor control político dentro de la federación. En la base de esta proposición se encuentra el principio de correspondencia y la imputabilidad (*accountability*) de las decisiones fiscales.

Ligado a la reforma derivada de tal descentralización en materia tributaria, se encuentra asimismo la idea, de amplio consenso, de eliminar el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, porque produce efectos distorsivos, desalienta la inversión y genera un sesgo

antiexportador y proimportador. Pero su sustitución se pretende de manera de lograr otro impuesto que gozando de la virtud esencial de neutralidad, arroje rendimiento equivalente. Ambos atributos son prácticamente imposibles de lograr a través de un sólo impuesto.

En efecto, del repaso de las posibles soluciones para encontrar al sustituto del Impuesto a los Ingresos Brutos, hemos de concluir que no es posible encontrar “un sólo impuesto” capaz de generar similar rendimiento tributario, a menos que se asuman alícuotas muy elevadas y alta evasión en algunos casos (Ventas Minoristas); sistemas complejos administrativamente con asimetrías de rendimiento marcadas entre los gobiernos subnacionales y eventuales fraudes en los destinos (IVA destino, con o sin pago diferido); problemas de compensaciones y eventual sesgo antiexportador en otros casos (IVA Origen); mantenimiento de distorsiones no muy diferentes a las actuales (Bi-etápico Mayorista-Minorista); posibles distorsiones menores en regímenes simplificados (IVA o Ventas Minoristas de Patentes o en base a Módulos).

La propuesta final es sustituir al Impuesto a los Ingresos Brutos por “una batería de impuestos” que al tiempo de lograr tal sustitución, acentúen el proceso de descentralización tributaria y de la imposición de tipo personal y directa, saber:

1) un Impuesto a las Ventas Minoristas para contribuyentes medianos y grandes; y un Impuesto simplificado sobre la base de Módulos o de tipo Patentes para pequeños contribuyentes, de alícuota plana a nivel sectorial con diferenciaciones regionales, graduadas según distancias para evitar el “turismo tributario” local;

2) la creación del Impuesto Provincial a las Ganancias, o más apropiadamente, sobre el Ingreso Consumido de Personas Físicas;

3) el establecimiento de alícuotas adicionales de las Provincias en el Impuesto Nacional a los Bienes Personales (no sujetos al proceso productivo);

c) ampliar la base tributaria provincial descentralizando los Impuestos Internos a los Consumos Específicos y al Consumo de Combustibles; y, finalmente,

d) complementar los diferenciales de capacidades tributarias de cada provincia mediante el sistema de transferencias de nivelación o igualación, de manera que las pérdidas relativas por el cambio de bases, desde Ingresos Brutos a esta batería de impuestos, resulte neutralizada al tiempo de asegurar un comportamiento eficiente.

La tendencia a ir sustentando las base de la recaudación subnacional en la imposición de tipo directa, en especial sobre el ingreso de los individuos, parece irreversible, teniendo en cuenta las crecientes dificultades de administración que plantean y habrán de plantear hacia futuro para estos gobiernos los impuestos tipo IVA o Ventas Minoristas. La gravitación creciente de los servicios, la tecnología de las telecomunicaciones y la Internet, plantean situaciones de difícil resolución para la imposición a nivel subnacional, que se supone un ámbito con ausencia de fronteras, al tiempo que están generando inequidades horizontales y verticales sustantivas, debido a importantes segmentos que no son gravados (los servicios en general, las transacciones sobre intangibles y las transacciones a distancia y a través del comercio electrónico).

No obstante, de acuerdo con el examen de la experiencia comparada internacional, las posibilidades de diseño de la batería de impuestos a descentralizar hasta el presente en Argentina, pueden considerarse todavía relativamente amplias. En tal sentido, es posible definir cuatro variantes o modelos alternativos de imposición provincial, combinando con distinto grado de intensidad la participación en el menú de los gravámenes directos e indirectos:

Modelo A: IVA-Destino Pago Diferido + Consumos Específicos + Combustibles. Este es un esquema puro de imposición indirecta.

Modelo B1: IVA-Destino Pago Diferido + Impuesto al Ingreso de Personas Físicas + Consumos Específicos + Combustibles. La única innovación de esta alternativa radica en el componente del Impuesto sobre los Ingresos de Personas Físicas<sup>110</sup>, que introduce, por lo tanto, un componente de tributación directa.

Modelo B2: Ventas Minoristas, con Módulos para los Pequeños Contribuyentes + Impuesto Personal al Ingreso de Personas Físicas + Consumos Específicos + Combustibles. La variante sustituye al IVA-Destino Pago Diferido por el Ventas Minoristas, con Módulos para los pequeños contribuyentes, que terminaría siendo la menor innovación en cuanto a imposición indirecta respecto a la situación presente, puesto que el impuesto sobre los Ingresos Brutos, Pacto Fiscal mediante, ya evoluciona hacia una forma de imposición a las Ventas Minoristas. Asimismo incorpora al Impuesto a los Ingresos de Personas Físicas.

Modelo C: Impuesto al Cash-Flow Emprearío<sup>111</sup> + Impuesto al Ingreso de Personas Físicas + Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales + Consumos Específicos + Combustibles. En este esquema se acentúa la imposición de naturaleza directa.

Nuestra preferencia es por el Modelo B.2, que estructura un sistema tributario federal de separación de fuentes y resulta de menor complejidad administrativa. Insistimos en el argumento de que el criterio de separación de fuentes, no sólo permite el mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, al quedar los gobiernos perfectamente identificados en su demanda de contribuciones a sus electores (“*constituency*”), sino que reduce notablemente la necesidad de coordinación entre los gobiernos.

La elección final del menú tributario subnacional, debe ser ponderada a la luz de las estimaciones del rendimiento de cada alternativa y otras cuestiones de administración tributaria enfrentadas en cada provincia.

Se sugiere adicionalmente, sujeto al resultado de la simulación, el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación, para facilitar la viabilidad política de la reforma y contemplar aspectos de equidad territorial.

---

<sup>110</sup> Se trata de la variante YET de McLure y Zodrow, y/o a nuestra propuesta del Impuesto Provincial a las Ganancias (Piffano, H. 1994).

Finalmente, se requiere de un conjunto de normas de armonización tributaria y salvaguardias, que garanticen un sistema tributario federal eficiente, equitativo y responsable.

La conclusión final, sin embargo, es a nuestro criterio el planteo de una reforma integral del orden fiscal federal, aspecto sobre el que nos ocupamos en otros trabajos, según ya fuera indicado.

Las reformas tributarias que se han analizado en este documento debieran ser consideradas de aplicación inmediata. En este sentido, deben diferenciarse las cuestiones de fondos de las cuantitativas que hacen viable técnica y políticamente la propuesta. En este sentido, la reforma puede implementarse en forma **gradual atendiendo a la magnitud de las alícuotas** que se puedan ir estableciendo en los impuestos descentralizados, así como posibles compensaciones de reducción en algunas alícuotas nacionales. La prudencia llama a tal proceso gradual. **Pero la descentralización de los impuestos debe ser completa e inmediata**, a fin de generar el cambio de actitudes necesarias en las administraciones tributarias involucradas.

Con relación a la prudencia del cambio en toda estructura tributaria, sobre cuyas implicancias ya nos alertara tempranamente Alberdi en sus Bases, y sobre la que ya existen experiencias en nuestro país a través de las reformas de los años 1975 y 1980, mueven a este tipo de consideraciones. Sin embargo, hoy el sector público consolidado de Argentina enfrenta un déficit estimado en alrededor del 3% del PBI, de los cuales aproximadamente 1/3 corresponde a los gobiernos subnacionales y 2/3 al Gobierno Nacional. Esta situación lleva a considerar seriamente a la necesidad de reducir el nivel del gasto público, pero también a la muy probable necesidad de aumentar la presión tributaria actual, que de acuerdo a comparaciones internacionales es aún relativamente baja. Nada mejor que aprovechar esta oportunidad para que el mayor esfuerzo del aumento se concentre en los gobiernos subnacionales junto a la mayor descentralización propuesta.

### **Una síntesis de la propuesta para el nuevo sistema tributario federal**

En base a lo analizado a lo largo de este documento, en armonía con el régimen tributario federal previsto por la Constitución Nacional, y a los fines de cumplimentar los objetivos de la descentralización tributaria, se propone finalmente la siguiente **distribución de potestades tributarias** a los diferentes niveles de gobierno:

#### **Impuestos de legislación exclusiva del nivel federal o nacional de gobierno:**

- Los impuestos que gravan el Comercio Exterior.
- El Impuesto al Valor Agregado Nacional.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades.
- El Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas.
- El Impuesto Nacional a los Bienes Personales.
- Los impuestos que gravan los recursos no renovables y los que gravan el usufructo de los recursos naturales renovables.
- Las Contribuciones a la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de

---

<sup>111</sup> Corresponde a la variante CIT de McLure y Zodrow.

los trabajadores.  
-Otros tributos no contemplados explícitamente en el presente listado.

### **Impuestos de legislación exclusiva de los gobiernos de Provincias:**

- El Impuesto a las Ventas Minoristas para Grandes y Medianos Contribuyentes y un Impuesto de Módulos o de Patentes para Pequeños Contribuyentes.
- El Impuesto Provincial a las Ganancias o Impuesto al Ingreso Consumido de Personas Físicas.
- Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales.
- El Impuesto a los Consumos Específicos.
- El Impuesto al Uso de Combustibles.
- El Impuesto Inmobiliario.
- El Impuesto Automotor.
- Las Contribuciones de Mejoras.
- Tasas por Servicios no Municipalizados.
- Alícuota Adicional a los impuestos nacionales que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables.

Por otra parte, según establece el artículo 5° de la Constitución Nacional, cada legislatura provincial debe asegurar el régimen municipal de gobierno, pudiéndose entonces asignar a los gobiernos municipales, en consonancia con la normativa constitucional, la legislación sobre:

- Tasas retributivas de servicios de alumbrado, barrido y limpieza, con tasas que guarden razonable relación con el costo de su provisión
- Tasas por Mantenimiento de Caminos y Guías, con tasas que guarden razonable relación con el costo de la obra o servicio
- Otras tasas por servicios descentralizados en los municipios, con tasas que guarden razonable relación con el costo del servicio.
- Alícuota Adicional al Impuesto Inmobiliario Provincial
- Alícuota Adicional al Impuesto a los Automotores

Para el caso de Municipios a los que se les descentralice los servicios de educación y salud, se les podría transferir el cobro o la recaudación total de los Impuestos Inmobiliario y Automotores.

### **Fundamentos técnicos de la propuesta**

Los principios generales que subyacen en la propuesta son los siguientes:

- 1) Un criterio esencial de la autonomía fiscal de los gobiernos, es básicamente, **la potestad de fijar las alícuotas** de los impuestos, ligado esto a la definición del tamaño y composición de los bienes públicos deseados por la comunidad.
- 2) Asimismo, ante las alternativas de separar fuentes o establecer concurrencia de fuentes entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, existe la convicción de que los **sistemas de separación de fuentes**, permiten un mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, en tanto la presión tributaria ejercida sobre determinada base, queda claramente identificada con relación al

gobierno que la ha generado. Asimismo, la separación de fuentes evita en gran medida los problemas de coordinación interjurisdiccional vertical (Nación-provincias), y de coordinación interjurisdiccional horizontal (provincia-provincia).

- 3) Finalmente, cualquier esquema tributario que se acuerde a nivel federal, debe contemplar los **incentivos institucionales** para que los fiscos operen eficaz y eficientemente sus sistemas tributarios y ello dependerá en alguna medida del diseño adoptado para el sistema tributario subnacional o federal en general.

Debe no obstante tenerse en cuenta que al proponerse un **acentuada descentralización tributaria** hacia los gobiernos subnacionales y, por esta vía, reducirse el tamaño de la masa a coparticipar, se habrán **minimizado en gran medida los problemas inherentes al reparto del fondo común, al tiempo de generar un incentivo esencial a los gobiernos, cual es el tener que recaudar impuestos propios, si es que desea mantener cierto nivel de gasto por encima de las transferencias que operen a través del esquema de nivelación de capacidades tributarias de la propuesta.**

Por lo expuesto, el problema de decidir sobre la configuración del nuevo sistema tributario federal en general y subnacional en particular, lleva a analizar los pros y los contras de las alternativas que se han planteado en relación a la imposición de tipo indirecta y real.

De las alternativas analizadas, se ha concluido en sugerir en primer lugar la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos por el **Ventas Minoristas** y un paquete de impuestos adicionales. El Impuesto a las Ventas Minoristas tiene ventajas importantes, como son:

- i) Permite una clara delimitación de fuentes entre los gobiernos provinciales y nacional;
- ii) No requiere un esfuerzo de coordinación importante entre los fiscos subnacionales.
- iii) Puede operar sobre una base de contribuyentes en gran parte ya identificados en el actual Impuesto a los Ingresos Brutos.
- iv) La importante concentración de las ventas finales en la actualidad en centros comerciales y/o *shoppings*, y su complementación con el **Impuesto de Patentes** para pequeños contribuyentes minimiza los problemas de evasión atribuibles a esta modalidad.

En efecto, los problemas de fiscalización del Ventas Minoristas, para el caso de pequeños contribuyentes, podrían subsanarse mediante el establecimiento de un Impuesto de "Patentes" y/o de "Resultados Presuntos", tanto para la sustitución de estos impuestos indirectos al consumo, como en el caso de la imposición a los ingresos. Se trata de una modalidad de administración sencilla, tanto para los fiscos como para los contribuyentes.

La imposición indirecta se complementa con el **Impuesto a los Consumos Específicos** y el **Impuesto al Uso de los Combustibles**, ambos de fácil descentralización.

Las dificultades señaladas con respecto a la imposición de tipo indirecta y real a las ventas o al valor agregado, a nivel subnacional, ha inducido a los expertos de los Estados Unidos de Norteamérica a sugerir que los gobiernos estatales o provinciales deban optar por dos

estrategias:

a) en caso **de insistir con la imposición indirecta**, aceptar la pérdida de autonomía en la fijación de alícuotas y definición de bases imponibles, mediante la **armonización tributaria federal**, o bien

b) mantener y ampliar como base de su sustentación **el impuesto sobre el ingreso de las personas físicas** (que constituye un recurso actual muy importante para los estados americanos)

Por este motivo, se recomienda incluir dentro de las potestades tributarias provinciales, adicionalmente a los impuestos indirectos, impuestos de tipo directo como:

**a) Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Físicas o al Ingreso Consumido de Personas Física.**

Que minimiza el problema de las eventuales “guerras tributarias” entre jurisdicciones, en su intento de exportar impuestos a residentes de otras jurisdicciones o alentar desgravaciones a inversores locales, actitudes que se ven facilitadas en la tributación sobre la base de los bienes y no de las personas. Los problemas de coordinación interjurisdiccional se eliminarían. La base sería la determinada para el Impuesto Nacional a los Ingresos de las Personas Físicas.

Una ventaja importante de este impuesto es permitir incorporar a la base tributaria los ingresos salariales del sector público, que no se ven alcanzados por un impuesto (indirecto) al consumo tipo IVA, que grava los ingresos o el valor agregado generados solamente en el sector privado.

Por otra parte, se trata de un impuesto que claramente **reforzaría el principio de correspondencia** a nivel subnacional, al ser mucho más visible que la más difusa o oculta imposición sobre los bienes, sobre cuyos precios finales y el de sus insumos o factores, inciden también los impuestos nacionales.

La alícuota del impuesto sería "**proporcional**", y **gravaría la porción del ingreso superior a un mínimo no imponible (nivel de subsistencia o de consumo mínimo garantizado y destinado al consumo de las familias)**, de manera que los contribuyentes podrían deducir las compras de bienes de capital o la adquisición de determinados activos financieros.

La aplicación del impuesto a nivel provincial implica confirmar el criterio de la renta mundial, donde prevalece la residencia real del contribuyente. La definición de residencia real puede hacerse con referencia a la registrada al cierre de cada ejercicio fiscal (como es el caso de Canadá), o bien al lugar donde el contribuyente hubiere emitido su voto en la última elección general de su jurisdicción.

**b) La imposición patrimonial: Alícuota Adicional en el Impuesto Nacional a los Bienes Personales.**

El establecimiento de "alícuotas adicionales" de las provincias en el actual impuesto nacional a los bienes personales, resulta conveniente no sólo para reforzar una base tributaria esencialmente provincial o subnacional, sino por las dificultades que registra o registrara el Adicional Inmobiliario. Asimismo, permitiría resolver el tema de la actual progresividad del impuesto inmobiliario provincial, no recomendable para tributos de tipo real, que debió introducirse, debido a la experiencia negativa en la recaudación del Impuesto Adicional Inmobiliario.

El esquema facilitaría el cruce de información entre la DGI y las direcciones de rentas provinciales de manera de reducir el margen posible de evasión.

### **Armonización tributaria**

La mayor descentralización tributaria tendiente a reforzar el principio de correspondencia fiscal, no implica avalar un federalismo anárquico e irresponsable.

Así, resulta necesario en primer lugar garantizar una adecuada armonización tributaria, que posibilite un desempeño eficiente y equitativo de los sistemas tributarios subnacionales y nacional. En este sentido, se debería establecer:

#### **Para los impuestos asignados en forma concurrente a la Nación y a las provincias:**

a) Las definiciones de las bases tributarias, las exenciones, los diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades, **deben ser uniformes sobre la base de la legislación correspondiente al impuesto nacional.**

b) **Las alícuotas generales sumadas de la Nación y las provincias, no deberían superar ciertos límites de presión tributaria nominal.** La fijación de alícuotas, tanto Nacional como provinciales deben ser consensuadas. No obstante, a manera de ejemplo, podrían sugerirse como tasas medias legales máximas: IVA (de adoptarse la alternativa del IVA Compartido, en lugar del Ventas Minoristas): 22%; Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas: Alícuota marginal máxima 40%; Consumos Específicos y al Uso de Combustibles y el Impuesto Nacional a los Bienes Personales: las vigentes al 31 de diciembre de 1999 en los correspondientes impuestos nacionales.

En correspondencia con lo anterior, las alícuotas generales que establezcan los gobiernos provinciales, por sobre las correspondientes alícuotas nacionales, no deberían superar ciertos límites. Al respecto, se deberían consensuar las bandas de variación admisibles. Por ejemplo: IVA Provincial (de adoptarse la alternativa del IVA Compartido, en lugar del Ventas Minoristas) 7%, Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas Alícuota plana máxima 4%, Consumos Específicos y al Uso de Combustibles: 50% de la alícuota nacional, Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales: 1%. Asimismo, se deberían fijar las siguientes alícuotas mínimas: IVA provincial: 4%, Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas: Alícuota plana mínima: 2%, Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales: 0,5%. Consumos específicos y al Uso de Combustibles: las alícuotas nacionales actuales.

c) **Los gravámenes sobre explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo que establezcan los gobiernos provinciales, no deberían generar un**

**rendimiento superior a la participación proporcional que en concepto del correspondiente tributo, regalía y/o canon haya recibido la respectiva provincia, en el último ejercicio fiscal cerrado el 31 de diciembre de 1999.** Esta previsión evita la ocurrencia de comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales que pudieran intentar captar **rentas monopólicas sobre capitales hundidos**.

d) Se debería **uniformar el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas**. Este monto debería consensuarse y estar sujeto a revisión periódica. Al respecto, y teniendo en cuenta la experiencia internacional, se sugiere fijarlo en \$ 1.000 de ingreso mensual.

e) La fijación de las alícuotas provinciales en los nuevos impuestos descentralizados, podrían establecerse de forma gradual, en especial para los casos donde resulte de mayor dificultad para las administraciones tributarias subnacionales incorporar experiencias y tecnologías específicas de administración, control y fiscalización. De todas maneras deberían simularse impactos relativos por jurisdicción, de manera de poder estimar la magnitud de las compensaciones de las transferencias de nivelación.

#### **Para los impuestos asignados con carácter exclusivo a las Provincias:**

a) Debería consensuarse una legislación uniforme con respecto a bases tributarias, exenciones, diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades.

b) Las alícuotas generales serían, no obstante, fijadas por cada provincia según sus necesidades fiscales. No obstante se sugiere para el Impuesto a las Ventas Minoristas: 7%.

c) Finalmente, las provincias deberían comprometerse a la eliminación de los Impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos, en tanto ellos son sustituidos por los nuevos tributos descentralizados. Asimismo, toda creación de impuestos o tributos sobre bases compartidas entre la Nación y las provincias, deberían ser sometidas a consideración del Organismo Fiscal Federal, de manera de consensuar por esa vía la modificación del sistema tributario federal y sus consecuencias sobre el resto del acuerdo fiscal federal. Esta previsión no debiera aplicarse para los tributos de legislación exclusiva de los respectivos niveles de gobierno.

#### **Masa coparticipable**

La “**masa a coparticipar**” entre el gobierno Nacional y las Provincias y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, debería estar formada por el producido de los siguientes tributos nacionales:

-El Impuesto al Valor Agregado Nacional **hasta el límite de** aplicación de la alícuota nacional del 12%.

-El Impuesto a las Ganancias de Sociedades **hasta el límite de** la tasa del 25%.

-El Impuesto Progresivo a las Ganancias de Personas Físicas (**sin límite**).

-Los impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables correspondiente a las alícuotas nacionales (**sin límite**).

-Las Contribuciones a la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores (**sin límites**).

-Otros impuestos de legislación nacional existentes o a crearse no contemplados explícitamente en el punto anterior (**sin límites**).

La fijación de límites en los recursos tributarios a coparticipar de los impuestos al valor agregado nacional y a las ganancias de sociedades, tiene su justificación en la necesidad de generar un cierto **margen de flexibilidad a la política tributaria del gobierno nacional, de manera que cambios en la presión tributaria nacional no afecten el acuerdo federal y obliguen a negociaciones continuas entre ambos niveles de gobierno.** Al respecto debe recordarse que las provincias retienen el derecho a fijar las alícuotas generales de sus propios impuestos, sobre una base de imposición mucho más amplia que la actual, fruto de la descentralización propuesta. El nuevo esquema de correspondencia fiscal, permite el tender a una mayor separación de fuentes.

### **Afectación de recursos**

En función del adecuado reordenamiento de la política fiscal federal en materia de asignación de fondos para financiar los segmentos del gasto a financiar (ver Piffano, H., 1998a), **muchas de las afectaciones de recursos actualmente vigentes deberían reexaminarse, y ser objeto de un probable rediseño de los mecanismos de asignación o su total eliminación. Así, leyes como las correspondientes a la coparticipación vial, Fondo del Tabaco, FONAVI, Fondo del Conurbano Bonaerense, etc., así como todas las afectaciones de recursos cualquiera fuere la norma legal por la que hubieren sido creadas, deberían reexaminarse a la luz del nuevo esquema de coparticipación.**

Asimismo, las **futuras afectaciones** de recursos que pudiere disponer el Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inciso 3°, deberían justificarse solamente en la medida que no fuere posible su financiamiento mediante el producido de las alícuotas excedentes de que dispondría el Gobierno Nacional, en virtud de los límites establecidos a la masa a coparticipar en los impuestos al valor agregado y ganancias de sociedades. Los recursos contemplados en la “masa a coparticipar” solamente serían reducidos por los que fueren afectados a fines específicos, según la previsión constitucional del artículo 75 inciso 3°, sólo después de haberse agotado esta instancia.

Por otra parte, las exenciones o promociones de actividades, cualquiera fuere su naturaleza, que impliquen gasto tributario, no deberían deducirse del cálculo de la masa coparticipable. En cambio, el gasto tributario pertinente debería incorporarse dentro del rubro “Infraestructura económica y social”, en concepto de “Subsidio a las actividades económicas”, del segmento “Infraestructura económica y social” previsto en nuestra propuesta del nuevo acuerdo fiscal federal (Piffano, H., 1998). Al respecto vale aclarar que la distribución de fondos coparticipados según nuestra propuesta, no consiste en aplicar porcentajes sobre la masa coparticipable, sino que las asignaciones estarán ligadas a las **estimaciones de niveles absolutos de gasto** necesarios para que cada jurisdicción opere sus servicios gubernamentales, financie sus inversiones y atienda sus obligaciones de seguridad social y los servicios de la deuda al 31 de diciembre de 1999. De manera que el subsidio por promociones sumará “necesidad de financiamiento”, compitiendo con el resto de las demandas de financiamiento de los otros gastos de los gobiernos.

### **Salvaguardias**

**Para concluir, como complemento de lo indicado en Armonización Tributaria y tendiente a garantizar un federalismo responsable,** la nueva legislación debería

contemplar **salvaguardias para el resguardo efectivo de los derechos de los contribuyentes** que, al mismo tiempo, actúen como resguardos o seguros del cumplimiento institucional del nuevo pacto federal. Así, por ejemplo,

i) Las leyes tributarias que se dictaren en contravención a lo dispuesto en función de los puntos previos, deberían ser declaradas nulas de nulidad absoluta por aplicación de la ley - convenio y las disposiciones constitucionales sobre las que la misma se habrá de basar.

ii) Los contribuyentes deberían tener la posibilidad de recurrir - por la vía administrativa y judicial que corresponda - para solicitar la nulidad del gravamen cuestionable, según los procedimientos que a tal fin debería también especificar la nueva ley – convenio.

## **APENDICE 1**

### **EL “FLYPAPER EFFECT”**

#### **ENFOQUES Y MATICES DEL FENOMENO FLYPAPER**

La literatura resulta abundante en los enfoques y matices para explicar el "*flypaper effect*". De una revista rápida de los mismos, se rescatan los siguientes:

a) Empleando un modelo de burócratas maximizadores de presupuesto (del tipo Niskanen), Filimon (1982) supone a los funcionarios gubernamentales con posibilidad de "ocultar" al público votante una porción del aporte global federal (*lump-sum*). Los funcionarios gubernamentales maximizadores de presupuesto, habrán de asignar la parte "oculta" de dicho aporte federal a gasto público local, en orden a maximizar el tamaño del gobierno local.

b) En el enfoque de "ilusión fiscal" a lo Winer, también existen contribuciones como la de Logan (1986), quien presenta una versión de "ilusión fiscal dual". Logan pronostica la persistencia del "*flypaper effect*" en el largo plazo, concluyendo que el aporte federal causa en el votante mediano la percepción de una "reducción" en el precio-impuesto (costo medio) de los servicios "locales" y, al mismo tiempo, un "incremento" en el precio-impuesto de los programas "nacionales". Consecuentemente, el votante mediano demanda un incremento del gasto público local y una reducción en el gasto nacional. Este resultado, no obstante, no permitiría preanunciar la tesis Leviatán para el caso del gobierno central. Logan efectúa un testeo de sus hipótesis sobre datos de los Estados Unidos. A similares resultados que los de Logan, llegan Hommes y Wills (1987) aplicando el modelo a datos del Canadá.

c) Otro enfoque es el de "manipuleo de agenda" propuesto por Romer y Rosenthal (1978, 1980). El modelo señala la ventaja de que goza el burócrata de fijar la agenda de las autoridades políticas. Los autores consideran al resultado de la consulta popular con relación al nivel del gasto gubernamental; si en el referendun la posibilidad de aumento es derrotada, el nivel queda fijado exógenamente; el llamado "nivel previo" ("*reversion level*"). En particular, donde existe un "nivel previo de gasto público que es menor al deseado por el votante mediano", el gobierno puede ofrecer un nivel de gasto superior apenas preferido al nivel preexistente. Cuanto más bajo es el monto preexistente, en relación a las preferencias del votante mediano, mayor puede ser la oferta

gubernamental en términos de gasto público. El control de agenda por el gobierno y la elección todo-o-nada ofrecida por el gobierno, puede conducir a un resultado Leviatán.

d) Otro enfoque alternativo empleado para explicar el "*flypaper effect*", es el que destaca el comportamiento de los grupos de interés. De acuerdo con Dougan y Kenyon (1988), por ejemplo, los grupos de interés, haciendo "*lobby*" por incrementar el gasto en programas específicos ("*categorical programs*"), pueden asegurar, a través del "intercambio de favores" y las "contribuciones para campañas", que fracciones mayores de los aportes condicionados sean gastados en programas particulares, probablemente distintos a aquellos que elegiría el votante mediano. En estos modelos, el gobierno puede colusionar con los grupos de interés para aumentar el gasto público en respuesta a tales aportes condicionados.

e) Una nueva explicación del "*flypaper-effect*" ha sido sugerida por Quigley, J. y Smolensky, E. (1992). Los autores advierten sobre la posibilidad de que tal efecto ocurra como respuesta del nivel local de gobierno a la alternativa (peor) de asumir "costos de transacción" derivados de intentar modificar la legislación tributaria propia (por ejemplo, reducir alícuotas impositivas de tributos locales), como indicarían los deseos del votante mediano, ante la aparición del aporte federal. El "*flypaper effect*" resultaría, por lo tanto, de una decisión "eficiente" a nivel local de gobierno.

f) Finalmente, en la literatura nacional, en un trabajo anterior [Piffano, H. L. P. (1989)], se comenta la situación de la evolución relativa del gasto público provincial en Argentina, sugiriéndose como explicación el alto grado de centralización tributaria y los efectos de las transferencias federales hacia los gobiernos locales, luego de diez años de vigencia de la Ley N° 20.221 de coparticipación federal de impuestos, régimen a través del cual operó una fuerte redistribución de recursos entre las jurisdicciones locales, provocando un sobredimensionamiento del gasto público local.

g) En un estudio posterior de Porto, A. (1992), luego de presentar los argumentos teóricos de la tesis Leviatán y *flypaper-effect*, utilizando datos sobre gasto público y su financiamiento, en los gobiernos locales (provincias y municipios) de Argentina, arriba a las siguientes conclusiones: a) "el tamaño del sector público es menor cuanto mayor es el grado de descentralización"; b) "el tamaño del sector público es mayor, cuanto mayor es el grado de separación entre las decisiones de gastar y recaudar"; y, c) "el grado de descentralización es menor cuanto mayor es la separación entre las decisiones de gastar y recaudar a nivel provincial". El último de los hallazgos pone en evidencia que para el nivel provincial de gobierno resulta "buen negocio" quedarse con el gasto (no descentralizarlo hacia el nivel municipal) cuando su financiamiento no exige el costo político de establecer impuestos a los contribuyentes locales (cuando es alta la proporción del financiamiento vía transferencias del gobierno central).

El resultado de todos estos enfoques conduce a la conclusión de que tanto los aportes condicionados como los no condicionados otorgados por el gobierno central a los gobiernos locales, inducirían a un gobierno más grande y menos responsable que el que surgiría mediante elección de los ciudadanos de una manera democrática.

No obstante la validez e importancia de las contribuciones analizadas, resulta conveniente dedicar un espacio particular a las pertenecientes a autores como Oates (1979) y King (1984), por tratarse de modelos que enfocan la explicación del fenómeno "*flypaper-effect*"

como resultante de un accionar “racional” del votante mediano, o debido a situaciones de “ilusión fiscal” del votante mediano (a lo Winer), y no necesariamente del accionar de políticos o burócratas persiguiendo objetivos propios. Es decir, ambos tratamientos dejan fuera de discusión las cuestiones relativas al paradigma principal-agente, típicas de las democracias representativas, para centrar el análisis en aspectos que tienen que ver con el comportamiento del votante mediano y que plantean apartamientos a los supuestos y postulados tradicionales de la teoría normativa.

## **LA TEORÍA NORMATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES**

En un sistema federal de gobierno existe un grado de libertad extra en la restricción presupuestaria: el equilibrio o balance presupuestario (incluyendo cualquier ítem de deuda pública), no es requerido a cada nivel – o unidad – de gobierno. La recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede ser insuficiente para financiar el total de sus erogaciones, y en tal caso, la diferencia ser financiada con transferencias de otros niveles de gobierno. Los principios de asignación de potestades tributarias según la teoría normativa analizada, al inducir generar una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales de gobierno, hacen por demás imprescindible establecer transferencias compensadoras desde el nivel federal, como se indicara.

Asimismo, cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales o subnacionales difieren en forma importante, las transferencias compensadoras a través del gobierno central resultan necesarias a fin de evitar migraciones no deseadas entre estados.

La teoría normativa ha elaborado reglas sobre la estructuración del sistema de aportes intergubernamentales. Así Break, G. (1967), en un estudio de la Brookings Institution, estableció un panorama sistemático de los subsidios intergubernamentales. Ellas son:

**Aportes Condicionados:** el gobierno central debe asignar subsidios condicionados para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones. Siguiendo el principio estándar Pigouiano de subsidiar a los individuos por acciones que generan externalidades positivas a terceros, el argumento aquí es que los términos del aporte condicionado inducirán al gobierno local o estadual a “internalizar” los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de la decisión “local”.

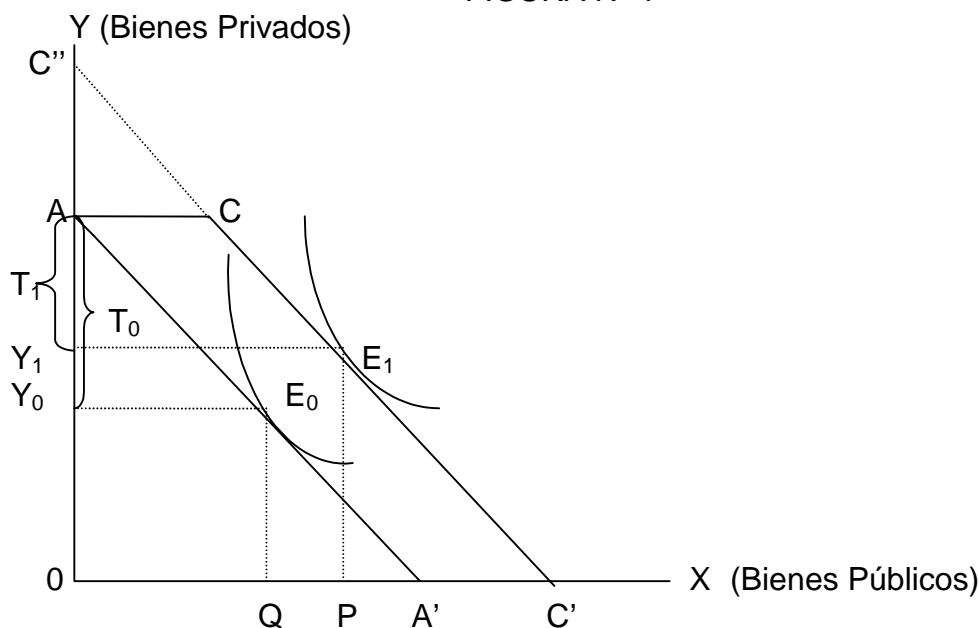
Varios autores han trabajado sobre este argumento. Boadway y Wildasin (1977), Goodspeed (1985) y Brown y Oates (1987) ofrecen argumentos para justificar los aportes como medio de corregir externalidades migratorias.

**Aportes no condicionados:** el segundo tipo de subsidio es el aporte no condicionado, cuya justificación estriba en razones de equidad – transferencias de nivelación o igualación -, con sumas más generosas dirigidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, circunstancia que apunta a objetivos de redistribución del ingreso en la sociedad. Gramlich (1977) considera a este objetivo como el argumento principal de los aportes destinados a redistribuir ingreso desde las regiones ricas a las pobres de un país.

Las implicancias pronosticadas por la teoría normativa, es que los “aportes no condicionados” a los gobiernos locales, son equivalentes a “transferencias de ingreso”,

deduciendo de ello que el aumento del gasto público local dependerá de la elasticidad-ingreso que el mismo tenga para la comunidad local, mientras que los “aportes condicionados” incentivarán a un mayor gasto público local, en tanto junto al “efecto ingreso”, se produce un “efecto precio”, al reducirse el costo marginal del gasto incremental; el incremento del gasto local, en este caso, dependerá de la elasticidad-precio correspondiente. Veamos el razonamiento con el auxilio de algunos diagramas. En la Figura N° 1 se analiza el caso de un “aporte no condicionado”.

FIGURA N° 1



Las curvas de indiferencia corresponden al “votante mediano” de un gobierno subnacional. La línea AA' representa el ingreso antes de la transferencia o aporte federal, con pendiente igual a  $-1$ , que significa la posibilidad de transformar \$1 en bienes privados en \$1 en bienes públicos<sup>112</sup>. El punto de equilibrio en E<sub>0</sub> indica que la combinación preferida por el votante mediano es un tamaño de presupuesto 0Q que es financiado con T<sub>0</sub> de impuestos locales, de manera que el gasto en bienes privados es Y<sub>0</sub>. Con el aporte federal “no condicionado” la nueva recta de presupuesto es ACC'.

El nuevo equilibrio en E<sub>1</sub> indica que el efecto de la transferencia ha sido el aumentar el presupuesto subnacional en QP, es decir, el nuevo presupuesto es 0P, financiado con T<sub>1</sub> de impuestos locales más AC de aporte federal. Es decir, el votante mediano decide votar un presupuesto público mayor pero, asimismo, una presión tributaria local menor ( $T_0/OA > T_1/OA$ ), que le permite aumentar el gasto en bienes privados.

El resultado del incremento en el gasto público y en el gasto privado dependerá de las respectivas elasticidades-ingreso. Sin embargo, está claro que siempre es de esperar algún aumento de ambos tipo de gasto (en bienes privados y en bienes públicos), si se acepta que ambos bienes son superiores.

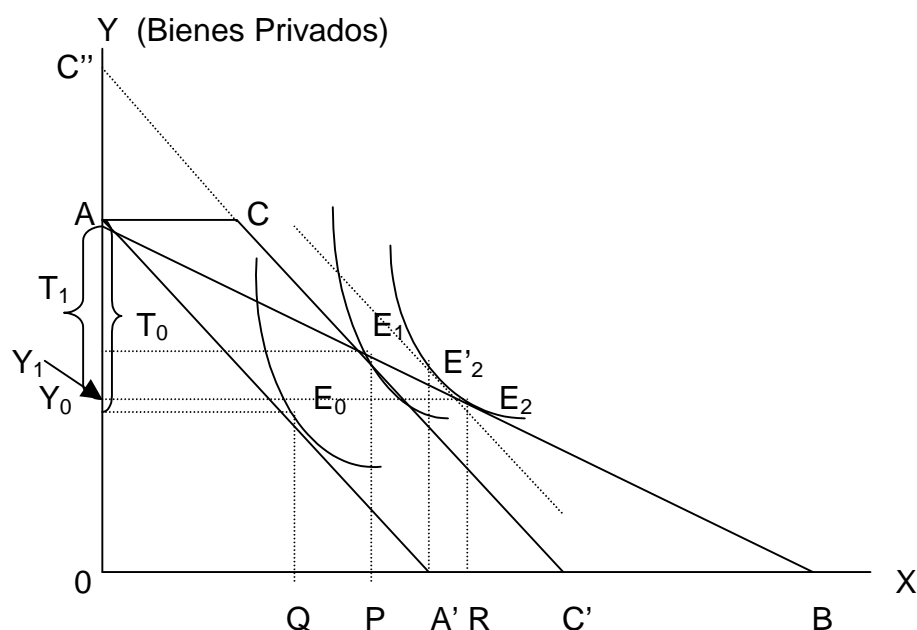
<sup>112</sup> Se asumen costos constantes de transformación entre bienes privados y públicos.

En la Figura N° 2 se analiza el caso de un “aporte condicionado” del tipo “*matching-grant*”.

La recta de presupuesto inicial es AA'. La nueva recta de presupuesto luego del aporte es AB. El nuevo equilibrio en E2 significa un incremento del gasto público subnacional mayor que en el caso anterior, dado que en su determinación influyen dos efectos: el “efecto ingreso”, que se identifica por el pase desde E0 a E'2, y el “efecto precio” (o efecto sustitución) que implica el desplazamiento desde E'2 a E2. El aumento total del gasto (QR) se explica por QA' debido al primer efecto y A'R al segundo.

La presión tributaria subnacional se reduce menos que en el caso del aporte no condicionado, lo que implica un menor incremento del gasto privado.

FIGURA N° 2



En conclusión, de la comparación de ambos tipos de transferencia, según el enfoque normativo, surge que el efecto de una transferencia no condicionada es similar al efecto ingreso y que la expansión del gasto público subnacional resulta mayor en el caso del aporte condicionado. Simbólicamente:

$$\partial X / \partial AC > \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y \quad //$$

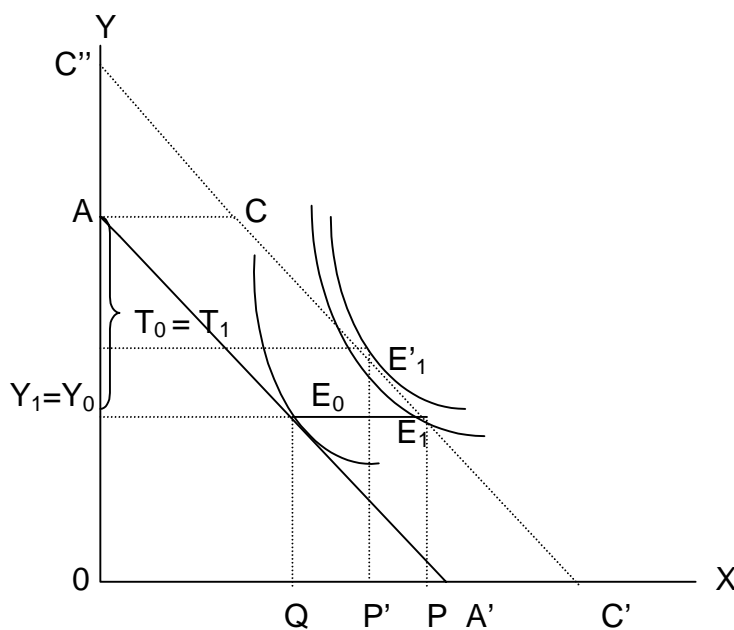
donde:

- $\partial X$  es la variación del gasto público
- $\partial AC$  es la variación del aporte condicionado
- $\partial ANC$  es la variación del aporte no condicionado; y
- $\partial Y$  es la variación en el ingreso

Finalmente, si el aporte federal es condicionado del tipo “*categorical-grant*”, es decir, con destino total a determinado gasto público específico, la situación es la mostrada por la Figura N° 3.

Se espera que el aumento del gasto público subnacional coincida con el monto total del subsidio o aporte federal. En este caso, la nueva situación de equilibrio en  $E_1$ , implica un aumento del gasto de  $QP = AC$ . Sin embargo, es muy claro que el votante mediano intentará ubicarse en  $E'_1$ , por lo que este tipo de transferencia enfrenta el problema del posible desvío de fondos hacia otros destinos del gasto o, con relación al tema que nos interesa, por ejemplo, a reducir la presión tributaria subnacional y no solamente incrementar el presupuesto público.

FIGURA N° 3



De asumirse un monitoreo efectivo de parte del gobierno central, entonces el efecto de la transferencia será igual (no inferior) al aumento de los recursos del votante mediano causado por el aporte y, nuevamente, superior al efecto de una transferencia no condicionada y/o al efecto ingreso. Es decir,

$$\frac{\partial X}{\partial AC} = 1 > \frac{\partial X}{\partial ANC} = \frac{\partial X}{\partial Y} \quad /2/$$

En la literatura existen diversos argumentos intentando justificar a las transferencias no condicionadas. Un argumento es la supuesta tendencia a gastar de menos (suberogar respecto del gasto público óptimo) por parte de los gobiernos subnacionales, debido a la atmósfera de competencia tributaria entre ellos y el temor de perder inversores y contribuyentes locales, circunstancia que exige ser corregida mediante tales transferencias.

En línea con el argumento anterior, Hewller, W. Y Pechman, J. (1960) señalaron que estando el sistema tributario del gobierno central, descansando en impuestos de alta

elasticidad-ingreso, se generan automáticamente incrementos en los recursos federales que exceden las necesidades de gasto correspondiente, generando superávits y ejerciendo una erosión fiscal (filtro) en la macroeconomía. En contraposición, con el aumento del nivel de ingreso, las necesidades de gasto público de los gobiernos subnacionales crecen, en tanto que sus recaudaciones no, al estar ellas ligadas a impuestos con elasticidad-ingreso muy baja (inelásticos). La solución a este problema es la coparticipación de las recaudaciones con el crecimiento rápido de las necesidades de gasto subnacional (estadual y municipal).

No obstante, la experiencia presente de los gobiernos federales con grandes déficits y estados locales “ricos” en los países avanzados, no parecen concordar con los pronósticos de Pechman. Por otra parte, el argumento de Pechman puede resultar erróneo, en tanto puede argumentarse que, inversamente a lo sugerido, las necesidades de gasto social de los gobiernos subnacionales suelen crecer en la depresión del ciclo económico – cuando las familias acuden al auxilio de los servicios públicos gratuitos (educación y salud, por ejemplo) - y disminuir, en cambio, en el auge. Es relevante distinguir los problemas del corto plazo, como de naturaleza diferente a los de largo plazo.

### **UNA EXPOSICIÓN DIAGRAMÁTICA SIMPLE DEL FENÓMENO “FLYPAPER-EFFECT”: LOS MODELOS DE OATES Y KING**

Existen dos aproximaciones conceptuales valiosas e ilustrativas que permiten explicar el resultado “no esperado” de las transferencias federales, en cuanto a que, desafiando a la teoría convencional, podrían generar, por ejemplo, *“una expansión del gasto público subnacional superior a un aumento equivalente del ingreso de la comunidad local (efecto “flypaper”) o inclusive superior al monto del aporte (efecto “bandwagonism”<sup>113</sup>)”*.

Resulta claro que un aumento del gasto público superior al monto de la transferencia de ingreso, estaría implicando que el gasto privado (o los bienes privados) fueren bienes inferiores para el votante mediano. Este no podría ser aceptado como un caso factible en el mundo de la teoría microeconómica convencional, en un modelo de elección del consumidor de dos bienes “normales” (privado y público).

En primer lugar, veamos la explicación de Oates, W. (1979). Oates (1972, p.123) reconoce que “el problema de desarrollar un sistema impositivo conducente a un proceso de decisiones sociales eficiente” constituye el segundo de tres criterios para la evaluación de un sistema tributario. Así dice:

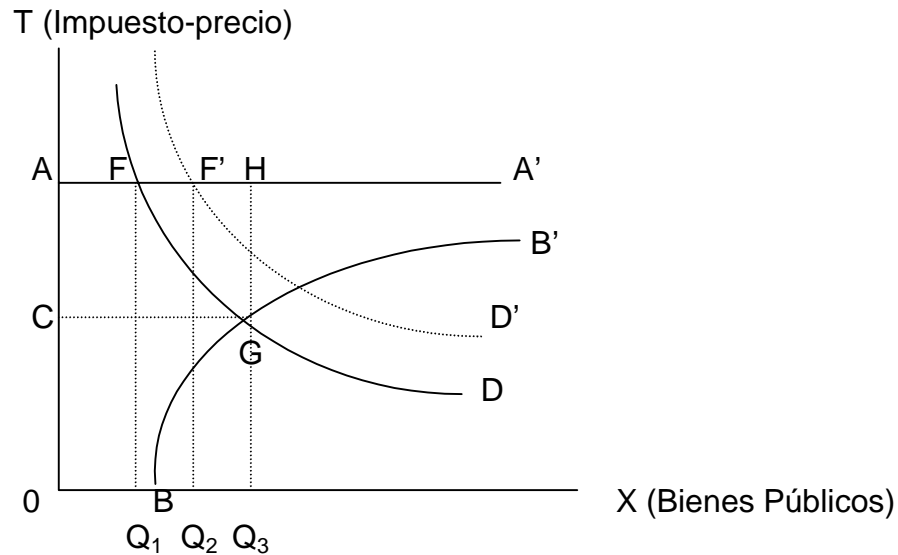
*“Este segundo criterio también implica que resulta generalmente deseable, al menos en el margen, tener niveles de gobierno descentralizados que financian programas con sus propios recursos más que con fondos de fuentes externas. Si los impuestos no son fijados localmente, la ligazón explícita entre beneficios y costos reales de los programas es rota” (p.124)*

---

<sup>113</sup> Ver Henderson, J. M. (1968), Schwab, R. M. Y Zampelli, E. M. (1987), Case, A. C., Hines, J. R. Y Rosen, H. S. (1993), citas y comentarios sobre el caso de municipios en Argentina en Porto, A. y Gasparini, L. (1998).

Para analizar las consecuencias de esta separación, en base a un modelo simple de “ilusión fiscal” del votante mediano, Oates analiza el posible efecto de un aporte del tipo “lump-sum”, es decir, un subsidio no condicionado de suma fija. En la Figura N° 4 se ilustra el caso.

FIGURA N° 4



AA' es la curva de oferta (precio) percibida por el votante mediano antes del subsidio. Es decir, se supone costos constantes en la producción de los bienes públicos (X) y participación constante del votante mediano en el pago de los impuestos. La situación inicial ubica al votante mediano demandando bienes públicos por  $Q_1$  y asumiendo el pago de impuestos por una magnitud igual al costo de su provisión (OAF $Q_1$ ). Analicemos tres situaciones:

- a) un aumento del ingreso del votante mediano

En este caso la curva de demanda D se desplazaría a D' por el aumento en el ingreso del votante mediano, coincidente con el aumento del ingreso de la región. El paso de  $Q_1$  a  $Q_2$  dependerá de la elasticidad-ingreso del votante mediano por los bienes públicos. Está claro nuevamente que el financiamiento recae totalmente en el votante mediano como contribuyente, ahora por la suma de OAF'Q $_2$ .

- b) una transferencia del tipo “lump-sum grant”

Supóngase un aporte federal no condicionado de suma fija y de tamaño OB. Ahora el votante mediano “percibe” una nueva curva de costo de provisión de los bienes públicos (debido a ilusión fiscal) que corresponde a BB'. BB' es la nueva curva de impuesto-precio que indica que a medida que X aumenta, se diluye el financiamiento unitario del subsidio y, consecuentemente, sube el impuesto unitario a pagar por el votante mediano. Sin embargo, el costo unitario de la provisión sigue siendo AA'. Sobre la base de esta percepción, la demanda se ubicará en  $Q_3$ . El presupuesto del gobierno subnacional es ahora

de  $0AHQ_3$ , y es financiado con recursos propios del gobierno subnacional (impuestos a pagar por el votante mediano) por  $0Q_3GC$  y con la transferencia federal por CAHG.

Comparemos ambas situaciones. En el caso del aumento del ingreso, el votante mediano sólo gastaría su incremento total en bienes públicos (X) en el supuesto que la elasticidad-ingreso de los bienes privados fuere cero, lo que es imposible de sostener. En cambio, es posible que el aporte federal sea totalmente destinado al consumo de bienes públicos; en este caso ello ocurriría para el caso en que la elasticidad-precio de los bienes públicos fuera unitaria, lo que sí es posible de sostener. En este caso, una curva de demanda D de elasticidad unitaria constante, por ejemplo, daría que  $0Q_1FA = 0Q_3GC$ .

La conclusión es, por lo tanto, que de darse los supuestos de comportamiento del votante mediano del modelo de Oates, el efecto de las transferencias federales no condicionadas, supera al efecto ingreso de la teoría normativa convencional, aún cuando no resulte necesario asumir supuestos inviables en cuanto a elasticidades-ingreso de los bienes privados y públicos. Es decir,

$$\partial X / \partial AC > \partial X / \partial Y \quad /3/$$

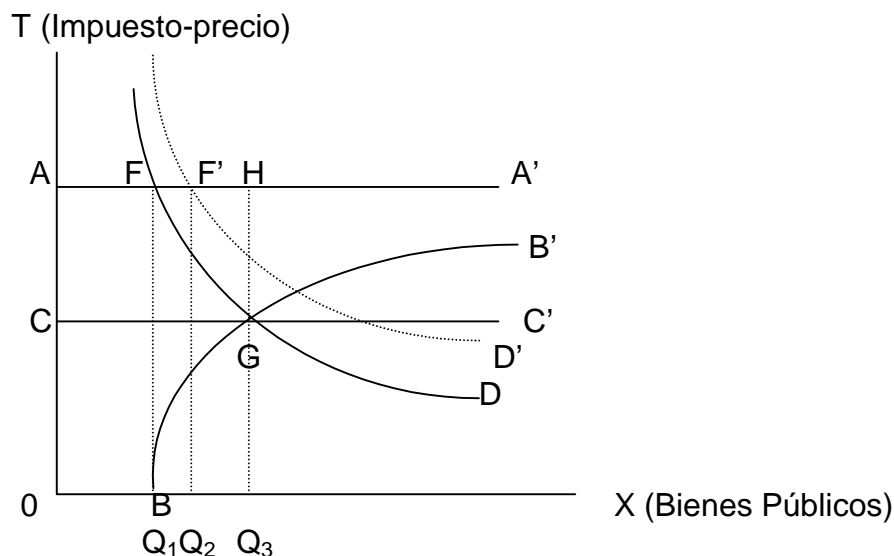
c) una transferencia condicionada del tipo “*matching-grant*”

En la Figura N° 5 se analiza la situación de un aporte condicionado del tipo “*mathcing-grant*”, cuya magnitud de supone igual al monto del aporte no condicionado visto en el caso anterior.

La curva de impuesto-precio percibida ahora por el votante mediano es CC'. El costo unitario, sin embargo, sigue siendo AA'. La demanda del votante mediano se ubica nuevamente en  $Q_3$ , arrojando como resultado un presupuesto público subnacional de  $0Q_3HA$ , financiado con  $0Q_3GC$  de recursos propios y CAHG por el aporte federal.

Se confirma nuevamente que, en sentido contrario al pronóstico de la teoría normativa convencional, el efecto del aporte condicionado es similar al del aporte no condicionado y, en ambos casos, superior al efecto ingreso.

FIGURA N° 5



Es decir,

$$\partial X / \partial AC = \partial X / \partial ANC > \partial X / \partial Y \quad /4/$$

Otra forma de aproximarnos a la identificación del "flypaper-effect", es la presentación de King, D. (1984).

King desarrolla la idea de la "preocupación del votante mediano por los pobres", que equivale a introducir en el análisis de elección del votante mediano una restricción, referida al nivel mínimo de gasto privado garantizado a los pobres (presión tributaria máxima). Analicemos en primer lugar, la situación en la que la introducción de la aludida restricción no modifica los resultados de la teoría normativa convencional, para luego analizar los casos en que sí lo hace.

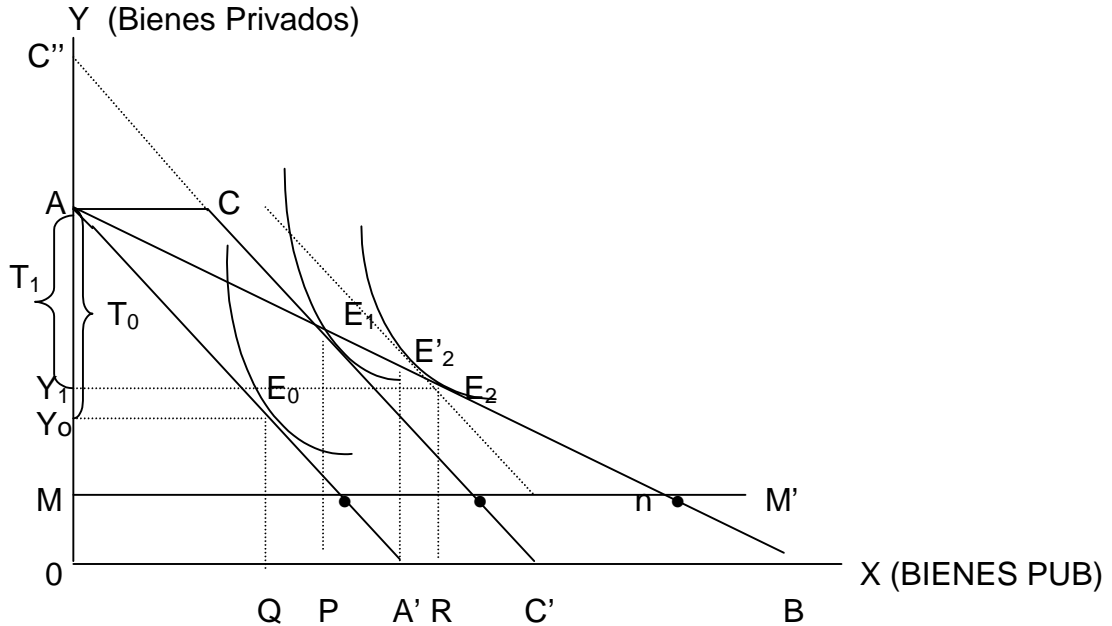
La Figura N° 6 es similar a la N° 2 con la única diferencia que en ésta última, aparece una nueva curva MM' que representa la restricción del nivel de gasto privado mínimo garantizado a los pobres según la óptica del votante mediano (recuérdese que en este modelo simple el impuesto-precio se supone igual para todos los habitantes).

En la situación inicial, antes del aporte federal, la recta de presupuesto es AA'. MM' fija el nivel mínimo de gasto privado (restricción), que en esta situación es no operante, puesto que la elección en E<sub>0</sub> supone un gasto público de tamaño 0Q, que es menor al primer punto remarcado de la izquierda en la recta MM'.

Supóngase ahora un aporte federal no condicionado del tipo suma fija ("lump-sum grant"). La línea ACC' es la nueva restricción de ingreso. Ubicándose en E<sub>1</sub>, el votante mediano respeta la restricción MM', que nuevamente es no operante, pues el segundo punto remarcado sobre esta restricción está a la derecha de 0P, que es el tamaño del nuevo presupuesto público.

Finalmente, para este caso, supóngase un aporte federal condicionado del tipo “*matching-grant*”. AB es la nueva recta de ingreso. Ubicándose en E<sub>2</sub>, el votante mediano respeta la restricción MM’, que es no operante (el punto remarcado tercero está nuevamente a la derecha del nuevo presupuesto público que ahora es OR).

FIGURA N° 6



Si se comparan los resultados analizados con el supuesto de un aumento en el ingreso del votante mediano, en cuyo caso la recta de su ingreso sería C''C' y la ubicación de su elección E<sub>2</sub>, se obtiene que el efecto sobre el gasto público subnacional de una transferencia condicionada es superior al de una transferencia no condicionada y ésta exactamente igual al efecto ingreso. Es decir, como postula la teoría normativa tradicional:

$$\partial X / \partial AC > \partial X / \partial ANC = \partial X / \partial Y \quad /1'/$$

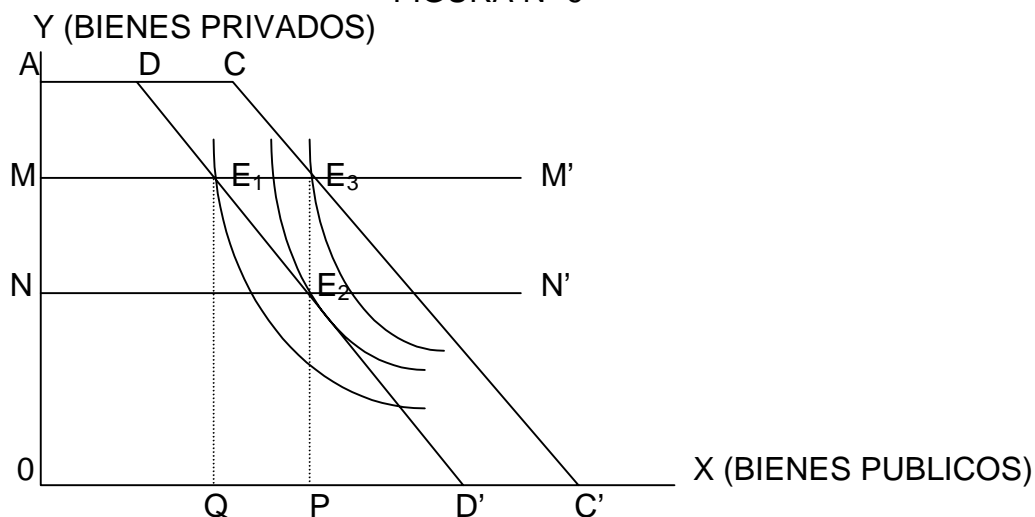
Analicemos ahora los casos en donde, en la formulación de King, es factible la aparición del “*flypaper-effect*”. King analiza situaciones en la que cambios en el nivel de las transferencias (subsidio) federal pueden o no modificar la preocupación del votante mediano respecto de los pobres. Comienza por el caso en que las modificaciones en el nivel del aporte federal no cambia dicha preocupación por los pobres, para luego ver el caso contrario en el que esa modificación sí afecta tal preocupación. En términos del diagrama ya visto, modificaciones en la preocupación del votante mediano por los pobres, implicará cambios de posición de la restricción MM’.

En la Figura N° 7, MM’ se supondrá constante, antes y después del aporte federal, en el nivel indicado por la misma. A diferencia del caso anterior, ahora la restricción MM’ es operante. La situación inicial (antes del nuevo aporte federal) es la indicada por la recta de ingreso ACC’, que computa la existencia previa de un subsidio del tipo “*lump-sum*” de tamaño AC. Dado que la preocupación por los pobres emerge como restricción efectiva, el





FIGURA N° 9



La situación inicial es la representada por el punto  $E_3$ , con una línea de ingreso  $ACC'$  y un tamaño del gasto público subnacional de  $OP$ , que contempla la restricción  $MM'$ .

Supóngase ahora que el gobierno central “reduce” el aporte federal en  $DC$ . La nueva línea de ingreso es  $ADD'$ . El resultado esperado es que el nuevo presupuesto subnacional se reduzca a  $OQ$  ( $<OP$ ). Ello sería correcto de no variar la preocupación del votante mediano por los pobres. Pero si ocurriera que tal preocupación del votante mediano por el impacto de los impuestos locales sobre los pobres se redujera, es decir, la restricción se desplazara a  $NN'$ , entonces se habrá de ubicar en  $E_2$ , es decir, **“no obstante la reducción del subsidio, el gasto público subnacional se mantiene en el mismo nivel en  $OP$ ”** (“*money sticks where it hits*”).

Para corroborar este posible comportamiento, King cita el ejemplo del cambio operado en E.U.A. con relación a la opinión de la población sobre el impacto esperado de los impuestos locales, específicamente, el impuesto territorial a la propiedad (inmobiliario). El resultado más importante del trabajo de campo efectuado por King entre 1972 y 1987, es haber comprobado que el impuesto inmobiliario no es considerado ser el impuesto peor (*unfair tax*). En realidad la opinión de los contribuyentes ha mejorado respecto de este impuesto con relación al impuesto federal a los ingresos o al estadual a las ventas.

Finalmente, King ensaya dos explicaciones adicionales a lo descrito previamente:

a) La prueba de “no reversibilidad” del *flypaper-effect* (la no caída del gasto en las épocas de menor ingreso con igual ímpetu que el aumento del gasto en el momento de la mejora en el ingreso), es que resulta notablemente más difícil reducir el gasto público que aumentarlo. La reducción del gasto provoca empleo redundante, y en tal caso, al votante mediano puede importarle (sentirse preocupado por) los desocupados, tanto como los pobres.

b) En el caso del Reino Unido, se sustituyó el impuesto inmobiliario por el *poll-tax* sobre adultos. Esto benefició a los pobres, según datos de King. Consecuentemente, se redujo la preocupación de los efectos de los impuestos locales sobre los pobres. En tal caso, el

gobierno central puede encontrar que la efectividad de su presión por bajar los subsidios, a fin de reducir el gasto público local, se ha visto limitada.

## APENDICE 2

### LOS PROBLEMAS DEL FRAUDE EN EL IVA COMPARTIDO

El modelo del “*barquinho*” o el “*little boat model*” de Varsano-Afondo<sup>114</sup>, constituye una propuesta de “IVA compartido”, tendiente a evitar los fraudes en los destinos que pueden producirse con la aplicación de la variante “IVA destino pago diferido”. El esquema exige una importante dosis de complejidad administrativa, que descansará en las contabilidades de los contribuyentes, pero que exigirá asimismo una importante tarea de cruce de información entre los fiscos.

El problema que se analiza en este apéndice es si realmente el sistema impide todo tipo de fraude en los destinos o si, por el contrario, la posibilidad de arbitrar fraudulentamente por parte de los contribuyentes, resulta aún posible bajo el esquema. El costo incremental de la complejidad administrativa se vería en tal caso injustificado.

Dado que la propuesta ha sido sugerida recientemente dentro del ámbito gubernamental de Argentina<sup>115</sup>, bajo la denominación de IVA compartido o IVA “mochila”, se ha de efectuar el análisis sobre la base de los ejemplos presentados en la publicación oficial, para identificar posibles problemas.

La Simulación 1, detalla el caso de un IVA compartido asumiendo la existencia de cuatro agentes económicos, dos con residencia en la Provincia A y dos en la Provincia B. La tasa del IVA Nacional se fija en el 21% y las de “ambas” provincias en el 5%. La elección de una misma tasa para ambas provincias no es trivial, y de ello dependerá el resultado del esquema como se verá luego.

El ejemplo es exactamente el mismo utilizado en la publicación oficial. En el cuadro Simulación 1, figuran tres etapas, con tres tipos de operaciones: la venta directa a consumo dentro de la misma jurisdicción A, la venta interjurisdiccional desde A hacia B como consumo intermedio y la venta final en B.

Como surge de la comparación de los resultados fiscales de Nación y las dos provincias, el valor agregado es gravado en el 26% siempre donde se efectúa el consumo final. En el caso del ejemplo, cuando se efectúa en la provincia A o en la Provincia B. En el caso de la Etapa 2, que supone una intermediación (la venta se dirige a B para luego ser consumido en esta provincia), los bienes vendidos no son gravados en A.

---

<sup>114</sup> Varsano, R. (1999), op. cit..

<sup>115</sup> Ver Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Ministerio del Interior, 1999.

Un dato fundamental en el análisis, es advertir cual es la posición neta de cada contribuyente ante los respectivos fiscos. En el ejemplo, los tres sujetos que operan como contribuyentes inscriptos, quedan con posiciones netas equivalentes, es decir, sus valores agregados son gravados a la misma tasa (26%). En dos de los casos, como resultado de la suma del IVA nacional más el IVA provincial, en el otro (Sujeto 2) como consecuencia de la suma del IVA Nacional y el IVA “mochila”, que se incorpora al IVA nacional.

La neutralidad de la imposición ha sido salvada. El vendedor en A es indiferente en cuanto a vender en A o en B, pues la presión tributaria en ambos casos es igual. No hay incentivos para fraudes en los destinos.

Sin embargo, el ejemplo presentado en la Simulación 1 no resulta útil para analizar las bondades del sistema, puesto que el mismo está **destinado a permitir la existencia de tasas diferenciales entre provincias**. La razón de ser de la descentralización está ligada a este objetivo esencial, caso contrario no habría razones suficientes para incurrir en tal tipo de complicación; cualquier IVA sería posible con alícuotas uniformes, inclusive un IVA origen.

Por ello se presenta la Simulación 2, en la que se asume que la tasa en la Provincia A es del 7%, superior a la que rige en la Provincia B del 5%. La nacional se mantiene en el 21%.

El resultado de las posiciones netas de los agentes económicos ya no es similar a la del caso anterior. Especialmente se advierte que el Sujeto 3 resulta con una presión tributaria inferior a la de los otros dos contribuyentes inscriptos: 28% los Sujetos 1 y 2 y 23% el Sujeto 3. La explicación de la diferencia del 2% es detallada al final del mismo cuadro.

La existencia de presiones tributarias diferenciales abre una puerta a posibles arbitrajes.

Previamente a idealizar un ejemplo de posible fraude, deberá notarse que el trato diferente o no neutral entre contribuyentes, resulta mayor cuanto mayor es el diferencial de alícuotas entre provincias.

En la Simulación 3, se asume que la alícuota en la Provincia A es ahora del 9%, manteniendo la Provincia B la tasa del 5%. Las posiciones netas de los contribuyentes se hace más diferenciada, como se advierte en el recuadro de la parte inferior del cuadro. Ahora el Sujeto 3 sufre una presión fiscal del 20% contra el 30% de los otros dos contribuyentes. La brecha para posibles fraudes se extiende.

Finalmente, analicemos las posibilidades de fraude a partir de imaginar un ejemplo dentro de dos posibles escenarios. Un primer caso en el que los contribuyentes se comportan legalmente (Alternativa Legal) y un segundo escenario donde se presente un fraude tendiente a maximizar los créditos IVA federales (Alternativa Ilegal).

El cuadro correspondiente a la Alternativa Legal, muestra el caso de una venta directa en la Provincia A, con un sujeto inscripto que asume una presión fiscal equivalente a la suma de la tasa nacional (21%) y la vigente en la Provincia A (9%), lugar donde se efectúa el consumo. La posición neta de los fiscos, corresponde a las alícuotas respectivas: 21 para la Nación y 9 para el fisco de la Provincia A.

El cuadro de la Alternativa Ilegal, supone que el contribuyente de la Provincia A simula una venta fraudulenta al contribuyente inscripto de la Provincia B (revendedor o representante del Sujeto 1 en la provincia B), el que efectúa su venta a un consumidor ficticio en B (en rigor, las mercaderías nunca salen de A, y van a ser consumidas en A). Nuevamente el “paseo de la factura”, debido a que los contribuyentes, mediante este ardid pueden aumentar los créditos IVA federales, generando una presión tributaria inferior. En efecto, como surge de las posiciones netas de los contribuyentes, el contribuyente de la Provincia A (Sujeto 1) paga 30 al fisco nacional y el contribuyente de la Provincia B paga 23,1 al fisco nacional, recibe un crédito del mismo por 30 (por la compra ficticia realizada en A) y paga a su fisco 5,5. El contribuyente B quedó con un saldo a favor de 1,4, es decir, una presión tributaria negativa del 14%.

La situación “consolidada” de los fiscos naturalmente ha empeorado, pero lo ha hecho a costa del fisco de la Provincia A, que pierde 9, en tanto el fisco nacional queda con 2,1 de más y el fisco B (donde no se ha consumido nada) queda con 5,5.

La ganancia 1,4 proveniente del fraude, da margen para el arreglo pertinente entre los contribuyentes (o quizás en la contabilidad real del mismo contribuyente radicado en la Provincia A, que simula una representación en la Provincia B).

Por lo explicado, se entiende la razón por la cual la propuesta de Varsano-Afonso para Brasil es acompañada con la sugerencia de nivelar las alícuotas estatales, admitiéndose en todo caso un margen pequeño de variación ( $\pm 10\%$ ); o que el ejemplo del documento oficial de nuestro país, haya planteado una alícuota uniforme del 5% para todas las provincias. Ahora bien, para el caso de admitirse alícuotas diferenciales: ¿podrán los sistemas informáticos de las administraciones tributarias de los fiscos subnacionales y nacional controlar las maniobras de fraude en los destinos? ¿existirá en tales administraciones suficiente empeño (“*commitment*”) para fiscalizar y evitar los fraudes?. Según Bird y Gendron (1998), las condiciones de confianza mutua en las administraciones tributarias, requerida para administrar el IVA dual, no estarían dadas en los casos de Argentina, Brasil, India y Rusia. ¿Estamos en condiciones de desafiar este pronóstico? ¿Resulta válida la suposición de que el intercambio de datos entre la DGI y las administraciones provinciales será suficiente para controlar los fraudes, cuando el IVA nacional con respecto a las transacciones domésticas opera básicamente como un IVA origen, en tanto la información requerida es sobre el destino de las ventas?

De ser negativas las respuestas a las últimas dos preguntas, y habiendo llegado entonces a la conclusión de tener que nivelar las alícuotas, hemos retornado al punto de partida. Nivelar alícuotas no es precisamente el objetivo de la descentralización. Y si la nivelación fuera un objetivo deliberado por otras razones, podría el mismo lograrse

simplemente con una alícuota mayor del IVA nacional, coparticipada sobre la base del criterio devolutivo, ya sea según el domicilio impositivo del contribuyente (origen) o sobre la base de estadísticas de consumo final de los bienes y servicios transados (destino).

**SIMULACION 1**  
**SIMULACION DEL IVA COMPARTIDO CON ALICUOTA NIVELADORA FEDERAL**  
**(MODELO DEL "BARQUINHO" \* O "MOCHILA" \*\*)**

<b>SUPUESTOS:</b>	
SUJETO "1" (S.1) Y SUJETO "2" (S.2) SE RADICAN EN PROVINCIA "A"	
SUJETO "3" (S.3) Y SUJETO "4" (S.4) SE RADICAN EN PROVINCIA "B"	
TASA DEL IVA NACIONAL	21%
TASA DEL IVA PROVINCIAL EN "A"	5%
TASA DEL IVA PROVINCIAL EN "B"	5%

<b>ETAPA 1</b>		<b>ETAPA 2</b>		<b>ETAPA 3</b>	
VENTA EN PROV A ( <i>intra</i> jurisdiccional) S.1 a S.2		VENTA EN PROV B ( <i>inter</i> jurisdiccional) S.2 a S.3		VENTA EN PROV B ( <i>intra</i> jurisdiccional) S.3 a S.4	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	50	Valor Agregado	100
Venta	100	Venta	150 =100+50	Venta	250 =150+100
IVA NAC (21%)	21	IVA NAC (26%)	39 =21% NAC+	IVA NAC (21%)	52,5
IVA PRV A (5%)	5	IVA PROV A (0%)	0 5% MOCHILA	IVA PROV A (5%)	12,5
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>126</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>189</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>315</b>

<b>POSICION FISCAL SUJETO 1</b>			<b>POSICION FISCAL SUJETO 2</b>			<b>POSICION FISCAL SUJETO 3</b>		
	NAC	PRV A		NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	21	5	Débitos	39	0	Débitos	52,5	12,5
Créditos	0	0	Créditos	21	5	Créditos	39	0
Saldo	21	5	Saldo	18	- 5	Saldo	13,5	12,5
<b>POSIC FISCAL NETA</b>	<b>26</b>		<b>POSICION FISCAL NETA</b>	<b>13</b>		<b>POSICION FISCAL NETA</b>	<b>26</b>	

<b>RESULT FISCO NACIONAL</b>			<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA A</b>			<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA B</b>		
	DEBIT	CRED		DEBIT	CREDITO		DEBIT	CREDITO
	21	0		5	0		12,5	0
	39	21		0				
	52,5	39						
<b>TOTAL</b>	<b>112,5</b>	<b>60</b>	<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>TOTAL</b>	<b>12,5</b>	<b>0</b>
<b>RESULT NETO</b>	<b>52,5</b>		<b>RESULT NETO</b>	<b>0</b>		<b>RESULT NETO</b>	<b>12,5</b>	
<b>PRES TRIB NAC = 52,5</b>	<b>21%</b>		<b>PRES TRIB PRV A</b>	<b>0</b>		<b>PRE TRIB PRV B = 12,5</b>	<b>5%</b>	
	/ 250		<b>NO HUBO CONSUMO EN PROVINCIA A</b>				/ 250	

<b>POSICIONES NETAS DE LOS SUJETOS RESPECTO A SU VALOR AGREGADO</b>					
SUJETO 1	= 26 / 100	=	<b>26%</b>	=	21% NAC + 5% PROV A
SUJETO 2	= 13 / 50	=	<b>26%</b>	=	21% NAC + 5% MOCHILA
SUJETO 3	= 26 / 100	=	<b>26%</b>	=	21% NAC + 5% PROV B

**SIMULACION 2**  
**SIMULACION DEL IVA COMPARTIDO CON ALICUOTA NIVELADORA FEDERAL**  
**(MODELO DEL "BARQUINHO" \* O "MOCHILA" \*\*)**

<b>SUPUESTOS:</b>	
SUJETO "1" (S.1) Y SUJETO "2" (S.2) SE RADICAN EN PROVINCIA "A"	
SUJETO "3" (S.3) Y SUJETO "4" (S.4) SE RADICAN EN PROVINCIA "B"	
TASA DEL IVA NACIONAL	21%
TASA DEL IVA PROVINCIAL EN "A"	7%
TASA DEL IVA PROVINCIAL EN "B"	5%

<b>ETAPA 1</b>		<b>ETAPA 2</b>		<b>ETAPA 3</b>	
VENTA EN PROV A (intrajurisdiccional) S.1 a S.2		VENTA EN PROV B (interjurisdiccional) S.2 a S.3		VENTA EN PROV B (intrajurisdiccional) S.3 a S.4	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	50	Valor Agregado	100
Venta	100	Venta	150 =100+50	Venta	250 =150+100
IVA NAC (21%)	21	IVA NAC (28%)	42 =21% NAC+	IVA NAC (21%)	52,5
IVA PRV A (5%)	7	IVA PROV A (0%)	0 7% MOCHILA	IVA PROV A (5%)	12,5
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>315</b>

<b>POSICION FISCAL SUJETO 1</b>			<b>POSICION FISCAL SUJETO 2</b>			<b>POSICION FISCAL SUJETO 3</b>		
	NAC	PRV A		NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	21	7	Débitos	42	0	Débitos	52,5	12,5
Créditos	0	0	Créditos	21	7	Créditos	42	0
Saldo	21	7	Saldo	21	-7	Saldo	10,5	12,5
<b>POSIC FISCAL NETA</b>	<b>28</b>		<b>POSICION FISCAL NETA</b>	<b>14</b>		<b>POSICION FISCAL NETA</b>	<b>23</b>	

<b>RESULTADO FISCO NACIONAL</b>			<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA A</b>			<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA B</b>		
	DEBIT	CRED		DEBIT	CREDITOS		DEBT	CREDITO
	21	21		7	0		12,5	0
	42	42		0	7			
	52,5							
<b>TOTAL</b>	<b>115,5</b>	<b>63</b>	<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>12,5</b>	<b>0</b>
<b>RESULT NETO</b>	<b>52,5</b>		<b>RESULT NETO</b>	<b>0</b>		<b>RESULT NETO</b>	<b>12,5</b>	
<b>PRES TRIB NAC = 52,5</b>		<b>21%</b>	<b>PRE TRIB PRV A</b>	<b>0</b>		<b>PRES TRIB PRV B = 12,5</b>		<b>5%</b>
	/ 250		<b>NO HUBO CONSUMO EN PROVINCIA A</b>				/ 250	

<b>POSICIONES NETAS DE LOS SUJETOS RESPECTO A SU VALOR AGREGADO</b>			
SUJETO 1	=28/100 =	<b>28%</b>	= 21% NAC + 7% PROV A
SUJETO 2	=14/50 =	<b>28%</b>	= 21% NAC + 7% MOCHILA
SUJETO 3	=23/100 =	<b>23%</b>	= 21% NAC + 2% EXPLICADO POR:
(Tasa en Prov B * VA en Etapa 1) % - (Diferencial de tasas prov (A - B) * VA en Etapa 2) % - - Crédito Compensatorio Mochila Nacional o diferencial tasas (A -B) * VA en Etapa 3) %			
	2% = (0,05 * 100) % - [(0,07 - 0,05) * 50] % - [(0,07 - 0,05) * 100] %		
	2% = 5% - 1% - 2%		

**SIMULACION 3**  
**SIMULACION DEL IVA COMPARTIDO CON ALICUOTA NIVELADORA FEDERAL**  
**(MODELO DEL "BARQUINHO" \* O "MOCHILA" \*\*)**

SUPUESTOS:

SUJETO "1" (S.1) Y SUJETO "2" (S.2) SE RADICAN EN PROVINCIA "A"  
 SUJETO "3" (S.3) Y SUJETO "4" (S.4) SE RADICAN EN PROVINCIA "B"

TASA DEL IVA NACIONAL                      21%  
 TASA DEL IVA PROVINCIAL EN "A"        9%  
 TASA DEL IVA PROVINCIAL EN "B"        5%

ETAPA 1		ETAPA 2		ETAPA 3	
VENTA EN PROV A (intrajurisdiccional) S.1 a S.2		VENTA EN PROV B (interjurisdiccional) S.2 a S.3		VENTA EN PROV B (intrajurisdiccional) S.3 a S.4	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	50	Valor Agregado	100
Venta	100	Venta	150 =100+50	Venta	250 =150+100
IVA NAC (21%)	21	IVA NAC (28%)	45 =21% NAC+	IVA NAC (21%)	52,5
IVA PRV A (5%)	9	IVA PROV A (0%)	0 9% MOCHILA	IVA PROV A (5%)	12,5
VALOR TOTAL	130	VALOR TOTAL	195	VALOR TOTAL	315

POSICION FISCAL SUJETO 1			POSICION FISCAL SUJETO 2			POSICION FISCAL SUJETO 3		
	NAC	PRV A		NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	21	9	Débitos	45	0	Débitos	52,5	12,5
Créditos	0	0	Créditos	21	9	Créditos	45	0
Saldo	21	9	Saldo	24	-9	Saldo	7,5	12,5
POSIC FISCAL NETA		30	POSICION FISCAL NETA		15	POSIC FISCAL NETA		20

RESULTADO FISCO NACIONAL			RESULTADO FISCO PROVINCIA A			RESULTADO FISCO PROVINCIA B		
	DEBIT	CRED		DEBIT	CREDITO		DEBIT	CREDITO
	21	0		9	0		12,5	0
	45	21		0	9			
	52,5	45						
TOTAL	118,5	66	TOTAL	9	9	TOTAL	12,5	0
RESULT NETO	52,5		RESULT NETO	0		RESULT NETO	12,5	
PRES TRIB NAC =	52,5	21%	PRE TRIB PRV A	0		PRS TRIB PR B =	12,5	5%
	/ 250		NO HUBO CONSUMO EN PROVINCIA A				/ 250	

**POSICIONES NETAS DE LOS SUJETOS RESPECTO A SU VALOR AGREGADO**

SUJETO 1    =30/100 =    **30%** = 21% NAC + 9% PROV A  
 SUJETO 2    =15/ 50 =    **30%** = 21% NAC + 9% MOCHILA  
 SUJETO 3    =20/100 =    **20%** = 21% NAC - 1% EXPLICADO POR:

(Tasa en Prov B \* VA en Etapa 1) % - (Diferencial de tasas prov (A - B) \* VA en Etapa 2) % -  
 - (Crédito compensatorio Mochila Nacional o diferencial tasas (A -B) \* VA en Etapa 3) %

- 1% = (0,05 \* 100) % - [(0,09 - 0,05) \* 50] % - [(0,09 - 0,05) \* 100] %  
 - 1% = 5% - 2% - 4%

<b>ALTERNATIVA LEGAL</b>	
VENTA DIRECTA EN PROV A (intrajurisdiccional) S.1 a S.2 (CONS FINAL)	
Valor Agregado	100
Venta	100
IVA NAC (21%)	21
IVA PRV A (5%)	9
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>130</b>

<b>POSICION FISCAL SUJETO 1</b>			
	NACION		PROV A
Débitos	21		9
Créditos	0		0
Saldo	21		9
<b>POSICION FISCAL NETA S.1</b>			<b>30</b>

<b>RESULTADO FISCO NACIONAL</b>			
	DEBITOS		CREDITOS
TOTAL	21		0
RESULT NETO	21		
PRES TRIB NAC	= 21 / 100		21%

<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA A</b>			
	DEBITOS		CREDITOS
TOTAL	9		0
RESULT NETO	9		
PR TRIB PRV B	= 9 / 100		9%

<b>POSICIONES NETAS DE LOS SUJETOS</b>			
SUJETO 1	=30/100 = <b>30%</b>	= 21% NAC	
		+ 9% PROV A	
SUJETO 2	CONSUMIDOR FINAL		

<b>POSICION CONSOLIDADA FISCOS</b>	
TOTAL	30
NACION	21
PROVINCIA A	9

<b>ALTERNATIVA ILEGAL</b>			
VENTA SIMULADA EN PROV B (interjurisdiccional) S.1 a S.3		VENTA FRAUDE A CONSUMO FINAL EN A S.3. a S.4.(POR S.2)	
Valor Agregado	100	Valor Agregado	10
Venta	100	Venta	110
IVA NAC (30%)	30	IVA NAC 21%	23,1
IVA PROV A (0%)	0	IVA PROV B (5%)	5,5
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>138,6</b>

<b>POSICION FISCAL SUJETO 1</b>			<b>POSICION FISCAL SUJETO 3</b>		
	NAC	PROV A		NAC	PROV B
Débitos	30	0	Débitos	23,1	5,5
Créditos	0	0	Créditos	30	0
Saldo	30	0	Saldo	-6,9	5,5
<b>POSIC FISCAL NETA</b>	<b>30</b>		<b>POSICION FISCAL NETA</b>	<b>-1,4</b>	

<b>RESULTADO FISCO NACIONAL</b>			<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA A</b>			<b>RESULTADO FISCO PROVINCIA B</b>		
	DEBIT	CREDIT		DEBITO	CREDITO		DEBITOS	CREDITOS
	30	30		0	0		5,5	0
	23,1							
<b>TOTAL</b>	<b>53,1</b>	<b>30</b>	<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>5,5</b>	
<b>RESULTADO NETO</b>		<b>23,1</b>	<b>RESULT NETO</b>	<b>0</b>		<b>RESULT NETO</b>	<b>5,5</b>	
<b>PRES TRIB NAC</b>	<b>23,1</b>	<b>21,0%</b>	<b>PRE TRIB PRV B</b>	<b>= 0</b>		<b>PRE TRIB PROV B</b>	<b>= 5,5 / 110</b>	<b>5%</b>
	/ 110			<b>NO FIGURA CONSUMO EN A</b>			<b>FIGURA CONSUM QUE SE EFECTUO EN A</b>	

<b>POSICIONES NETAS DE LOS SUJETOS</b>	
SUJETO 1 = 30 / 100 = 30%	(21% NAC + 9% MOCHILA)
SUJETO 3 = - 1,4 / 10 = - 14%	(21% * 110 + 5% * 110 - 30% * 100)
SUJETO 2	CONSUMIDOR FINAL REAL

<b>POSICION CONSOLIDADA FISCOS</b>	
TOTAL	28,6
NACION	23,1
PROVINCIA A	0
PROVINCIA B	5,5

<b>PERDIDAS DE FISCOS</b>		
TOTAL		1,4
NACION	=21-23,1	-2,1
PROVINCIA A	= 9 - 0	9,0
PROVINCIA B	= 0 - 5,5	-5,5

## APENDICE 3

### EL PORQUÉ DEL HCT DE McLURE Y ZODROW<sup>116</sup>

#### 1. El impuesto a nivel de las empresas

La propuesta McLure-Zodrow es aplicar el criterio CFTBL a los flujos en el caso de empresas, es decir, el CIT.

Aún cuando algunos autores señalan la complejidad y poca familiaridad con este tipo de imposición para los contribuyentes, en realidad las firmas suelen mantener registros completos (y usualmente computarizados) de sus créditos y deudas, con detalle de las

<sup>116</sup> Notas extraídas de McLure, C. y Zodrow, J. (1996), op. cit.

transacciones de dar y tomar prestado. Asimismo aplicando el criterio CFTBL del CIT, a diferencia del YET, se evitan algunos problemas que se analizan seguidamente, los que surgirían de ser ignorados los préstamos a nivel empresario:

#### **a) Exención de la intermediación financiera**

De aplicar el sistema YET a las empresas implicaría que el *spread* de tasa de interés ganado por las instituciones financieras quedarían totalmente exentas, lo mismo que ocurre con un IVA tradicional.

Aún cuando un impuesto separado puede ser establecido a nivel de las instituciones financieras (caso IVA argentino para este tipo de instituciones), puede agregar complejidad y generar posibles distorsiones en la asignación de recursos entre actividades financieras y no financieras. En marcado contraste, el *spread* de tasa de interés ganado por tales instituciones es gravado automáticamente bajo el CFTBL.

#### **b) Tratamiento de las firmas con flujo de caja negativo.**

Muchas firmas pueden experimentar **flujos de caja negativos (NCF) (o Negative Cash-Flow)**, pues el impuesto permite deducción de los erogables (“*expensing*”), en lugar de deducciones por depreciaciones. En principio, NCF no plantea problemas si se permite que el Estado devuelva o reintegre sumas (impuesto negativo) o devengue sumas con intereses incluidos para obligaciones tributarias futuras. Sin embargo, usualmente los gobiernos son renuentes a tal tipo de repagos o devengamientos con intereses a favor de los contribuyentes. Pero este temperamento crea un serio problema a un impuesto de base-consumo a nivel empresario; en particular, incrementa la tasa impositiva efectiva (moviendo al sistema tributario en dirección a un impuesto a la renta) y crea incentivos artificiales para consolidaciones, compra de empresas, etc., en un intento de transferir saldos de NCF entre empresas o firmas.

Aún permitiendo el devengamiento con intereses de los NCF para futuras obligaciones tributarias, surge el problema de la elección de la tasa de interés. Y es probable que tal tasa resulte menor al costo de oportunidad de los fondos para las empresas. Por lo tanto el problema subsiste, aunque con menor importancia.

Pero un hecho importante es que el criterio CFTBL, al incluir en el flujo los ingresos por uso del crédito (dinero tomado prestado por las firmas) en el caso de inversiones financiadas con endeudamiento, reducirá la probabilidad de que las firmas estén en una posición de NCF. Entonces todos los problemas comentados serán de poca probabilidad de ocurrencia, a diferencia del sistema YET que ignora las transacciones de crédito.

#### **c) Consecuencias recaudatorias.**

En el caso del sistema YET que reemplazara a un sistema tributario preexistente, dada la ausencia del tratamiento CFTBL, muy probablemente provocará una caída en la recaudación durante los primeros años de su vigencia, que no se produciría con un sistema CIT.

#### **d) Oportunidades de elusión tributaria**

Un problema serio del sistema YET para las firmas es la de algunos arbitrajes y/o simulaciones a los que pueden recurrir los contribuyentes, debido a la asimetría que plantean.

Bajo el YET los intereses ganados están exentos mientras que otros ingresos están gravados y los intereses pagados no son deducibles mientras que otras erogaciones sí lo son. Otras entidades no sujetas al YET son típicamente indiferentes entre los ingresos por intereses ganados u otros tipos de ingresos y también con respecto a los gastos por intereses versus otro tipo de gastos.

Las firmas no alcanzadas por el YET serían firmas extranjeras, organizaciones sin fines de lucro exentas y, en ciertos casos, individuos sujetos al componente individual o personal del YET.

Asumiendo que la “firma” A es alcanzada por el impuesto YET y la “Entidad” B no, las técnicas de elusión podrían ser:

(1) La firma A vende su producto a la Entidad B y arregla con ésta un precio reducido a cambio de una tasa de interés superior a la de mercado en un préstamo de A a B, por ejemplo, justificado por una venta financiada; o, una tasa de interés menor a la de mercado en un préstamo de B a A.

La firma A se beneficia por una base gravable menor, mientras que la entidad B es indiferente a esta manipulación. Si ésta fuera una firma extranjera (o inclusive un individuo) sujeta a un impuesto a la renta, la menor deducción por los insumos adquiridos a A serían compensados por (a) una deducción superior en concepto de intereses pagados por el préstamo de A; (b) una menor tasa de interés cobrada del préstamo otorgado a A. Si B fuera una Entidad exenta, ninguna diferencia en los precios tiene consecuencias fiscales.

(2) La firma A compra productos a la Entidad B y arregla con ésta el pago de precios superiores a los de mercado a cambio de una menor tasa de interés sobre un préstamo otorgado por B a A; o, una tasa de interés superior a la de mercado de un préstamo de A a B.

La firma A se beneficia porque sus deducciones por los insumos adquiridos son mayores, mientras las diferencias en los intereses pagados no tienen efecto sobre sus obligaciones tributarias. Al mismo tiempo la Entidad B es nuevamente indiferente a esta manipulación.

Se habrá de notar adicionalmente que las oportunidades de entrar en arreglos de ventas con financiación atada, son generadas a través de este incentivo tributario, incluyendo los *leasings*.

Simulaciones como la de los ejemplos son de difícil auditoría y control. Eventualmente se requeriría el establecimiento de “techos” y “pisos” en los niveles de tasas de interés pactables a los fines impositivos y que los flujos financieros por préstamos entre partes involucradas en comercio sean tratadas bajo el criterio de *cash-flow*. Esto acarrea

dificultades de administración y fiscalización. Ninguna de estos problemas surgen con el criterio CFTBL que aplica tratamiento uniforme al ingreso por intereses y al gasto por intereses y otras deducciones.

La necesidad de distinguir entre intereses deducibles y pagos no deducibles a través de dividendos, es la mayor desventaja de aplicar el criterio CFTBL a empresas. Este problema no surge bajo el YET, pues ni los intereses ni los dividendos son deducibles. No obstante, en balance el sistema CIT para empresas parece ser significativamente superior al YET sobre bases de administración tributaria.

## **2. El impuesto a nivel de los individuos**

Por comparación, en el caso de las personas físicas, el criterio CFTBL sería dificultoso de aplicar y complejidades adicionales lo tornarían inaplicable en contribuyentes menos organizados administrativamente que las empresas. En cambio, el sistema YET sería preferible al CIT. Seguidamente se exponen algunos aspectos a considerar:

### **a) Simplicidad**

El sistema YET evita el costo administrativo de tener que rastrear los ingresos por intereses, ganancias de capital y el retorno de inversiones iniciales. También evita los problemas asociados con la inclusión de los ingresos por créditos en la base gravada bajo el CIT, que resultaría impopular y un dramático apartamiento de la práctica presente o usual.

Una considerable cantidad adicional de guarda de comprobantes o registros de operaciones financieras que los individuos no suelen mantener por mucho tiempo en este tipo de transacciones, son necesarias como lo exige el CIT.

### **b) Abusos impositivos**

El criterio CFTBL del CIT junto con tasas marginales progresivas crearían oportunidades de abusos bajo la forma de préstamos a bajo interés a personas menores, parientes jubilados o familiares. Similarmente, el tratamiento *cash-flow* permitiría cambios de base gravables entre miembros de la familia de altos a bajos tramos, de manera de estructurar las transacciones de forma tal que las deducciones fluyan a los miembros con tramos gravables mas altos y los ingresos a los de tramos gravables mas bajos.

### **c) Los problemas que surgirían con un tratamiento YET “limitado”, en los préstamos**

Se ha argumentado que una forma de reducir los problemas comentados en el apartado anterior sería el permitir que los individuos ignoren algún mínimo nivel de préstamos (por ejemplo, U\$S 20.000 por año) como sujetos a la base del *cash-flow*. Pero ello podría inducir a que los individuos alcanzados produzcan cantidades de préstamos a individuos sujetos al sistema YET, divididos en operaciones de montos menores con una sucesión de préstamos de corto plazo, o la acumulación de préstamos hacia fines de cada ejercicio fiscal, de manera de diferir el efecto del sistema CFTBL del CIT hacia futuros ejercicios.

### **d) Manipulaciones internacionales**

Complicaciones internacionales pueden surgir de la aplicación del CIT en el caso de individuos que toman prestado dinero del exterior para financiar sus erogaciones y tales ingresos no son computados en el *cash-flow*, con poca probabilidad de éxito para detectarlos. Tales individuos podrían así diferir indefinidamente el impuesto tomando prestado afuera e invirtiendo los fondos domésticamente.

Más aún, los individuos podrían “promediar” los ingresos por préstamos del exterior (por ejemplo, aumentarlos cuando enfrentan alícuotas progresivas bajas) y los pagos o amortizaciones de deuda al exterior (aumentarlas cuando la alícuota marginal es relativamente alta), de manera de reducir la incidencia de la progresividad de la alícuota impositiva del CIT para personas físicas. Desde el punto de vista de la administración y fiscalización tributaria esto resulta difícil de resolver o monitorear.

#### **e) Otros aspectos**

Algunos autores han destacado las ventajas del enfoque del *cash-flow* a nivel de las personas físicas pues resulta en mayores ganancias de bienestar (Summers, 1981; Auerbach and Kolikoff, 1987). McLure-Zodrow sostienen, no obstante, que este resultado está basado en supuestos cuestionables. Asimismo, otros problemas transaccionales serían significativos pero ampliamente similares bajo los dos enfoques (ver Sarkar and Zodrow, 1993).

La promediación de ingresos también ocurre más fácilmente bajo el enfoque *cash-flow* que bajo el sistema YET. Sin embargo, dada reducciones en las tasas diferenciales, las diferencias entre ambos enfoques no parecerían ser significativos en este resultado.

Desde el momento que el CIT calcula el impuesto sobre la base de los resultados presentes de inversiones de riesgo, a menudo se percibe como más equitativo que el sistema YET, el cual exime a todos los retornos. Sin embargo, esta diferencia es más aparente que real en muchos casos importantes; realmente si el gobierno no logra distribuir el riesgo mejor que el sector privado, los dos enfoques son equivalentes, aún en presencia de retornos inciertos de la inversión (ver Zodrow, 1995).

### **3. La interacción empresa/individuo del impuesto**

Aún cuando McLure-Zodrow proponen el HCT en lugar de uno de los dos sistemas puros para gravar el consumo, la diferencia de tratamiento de la deuda y los intereses entre firmas y personas físicas crea ciertas posibilidades de elusión o evasión impositiva.

Estas oportunidades existen entre firmas sujetas al criterio CFTBL y otras entidades que quedan fuera del sistema tributario, como se viera. Reglas especiales son requeridas para eliminar o reducir en forma importante la eventual elusión tributaria.

#### **a) Préstamos hechos a firmas sujetas al CFBTL por entidades fuera del sistema**

Los préstamos otorgados a las firmas sujetas al CFTBL por entidades no sujetas a tal tratamiento (como ser firmas extranjeras, instituciones exentas e individuos sujetos al

sistema YET), provoca algunos problemas.

La dificultad mayor surge cuando firmas que están fuera del sistema también tienen participación accionaria en la firma sujeta al CFTBL, pues la firma enfrenta un fuerte incentivo para convertir dividendos no deducibles en pagos de intereses deducibles, y la entidad fuera del sistema estará indiferente a esta substitución. Este problema puede ser atacado mediante regulaciones diseñadas para evitar la caracterización de capital como deuda, como ser la regla de “*thin capitalization*”<sup>117</sup>. Las leyes de impuesto a la renta en muchos países contienen tales provisiones. El problema es evitado en el sistema YET, que no computa ni dividendos ni gastos por intereses.

Las firmas sujetas al CFTBL también enfrenarán el incentivo a sobrestimar la tasa de interés sobre préstamos obtenidos de firmas fuera del sistema, bajo el supuesto de que algún medio de compensación será otorgado a tales firmas que no serían detectables por la autoridad fiscal. El problema primario incluye la sobrestimación de intereses de préstamos provenientes de individuos propietarios de la firma, con niveles salariales o de ingreso personal bajos. Consecuentemente, el tratamiento propuesto bajo el HCT es que las contribuciones de deuda (préstamos) a la firma por sus propietarios sean considerados como contribuciones de capital; esto es, los fondos provenientes de las contribuciones y las subsecuentes devoluciones, tanto del principal como de los intereses, no tendrían consecuencias tributarias. En realidad, si resulta altamente necesario evitar la complejidad de identificar a los individuos propietarios de la firma, todos los préstamos provenientes de personas físicas a la firma sujeta a CFTBL podrían ser tratados como contribuciones de capital. Similarmente, las instituciones financieras tendrían que ser impedidas de pagar tasas de intereses superiores a los de mercado en depósitos realizados por entidades relacionadas, incluyendo sus empleados. Nótese que si la elusión en esta área se plantea como problemática, este tratamiento duro podría ser aplicado a todos los préstamos dirigidos a firmas sujetas al CFTBL por instituciones relacionadas –o aún no relacionadas– y/o entidades extranjeras, exentas de impuesto.

#### **b) Préstamos extendidos por firmas sujetas al CFTBL a entidades fuera del sistema**

Los préstamos otorgados por firmas sujetas al CFTBL a entidades fuera del sistema también plantean problemas. Afortunadamente, la categoría más importante de tales préstamos para firmas no financieras – ventas financiadas, incluyendo ventas en cuotas – no plantea problemas bajo el HCT, desde el momento que conceptualmente el tratamiento correcto podría ser logrado simplemente con la inclusión de todos los ingresos provenientes de ventas efectuadas a crédito en el *cash-flow* base del impuesto. Igualmente, operaciones de *leasing* no ofrecen problemas, pues todo pago en concepto de *leasing* sería simplemente incluido en la base del impuesto.

Sin embargo, otros tipos de préstamos plantean problemas. Las firmas sujetas al CFTBL tendrán fuertes incentivos para otorgar préstamos a tasas de interés menores a las de

---

<sup>117</sup> La regla consiste en imponer límites a la relación deuda/patrimonio en el balance impositivo de las empresas a los fines de la determinación de las deducciones admisibles de gastos por intereses. Para un análisis comparado internacional de casos especiales de aplicación de esta regla ver Gómez Sabaini, J. C. (FIEL), 1998.

mercado a entidades fuera del sistema tributario, en la medida que la entidad pueda compensar a la firma de alguna manera que no pudiera ser detectada por la autoridad fiscal; en el ejemplo más extremo de esta estrategia, la entidad de fuera del sistema podría incurrir en mora (*default*) en el pago del préstamo. El problema primario – aparte de las transacciones fraudulentas – serían los préstamos a empleados a tasa de interés por debajo de las de mercado, compensadas con salarios más bajos.

Un segundo problema es que las firmas sujetas al CFTBL podrían diferir la obligación tributaria haciendo préstamos de muy corto plazo y préstamos de fin de ejercicio a entidades fuera del sistema. Mas aún, este proceso podría continuar indefinidamente con una serie de préstamos de corto plazo a fines de ejercicio. Aquí debe notarse que préstamos entre firmas sujetas al CFTBL a una misma tasa impositiva no resulta problemática, aparte del hecho que ellas podrían ser utilizadas para intercambiar pérdidas entre firmas, lo que resulta deseable desde el punto que permite mitigar cualquier problema asociado con posponer pérdidas a ejercicios futuros con intereses nominales.

Ninguna de las formas potenciales de tratar con cualquiera de estos dos problemas resulta particularmente atractivo. McLure-Zodrow recomiendan el enfoque relativamente draconiano de aplicar el tratamiento del impuesto a la renta a todos los préstamos (distintos a las ventas financiadas) extendida por firmas no financieras a las entidades no sujetas al CFTBL – la no deducción de préstamos otorgados, la no inclusión del repago del principal y completa inclusión de los intereses ganados. Esto eliminaría ambos problemas, pero al costo de adicionar algunas complejidades administrativas en términos de monitorear dos tipos de préstamos y crear un sesgo fuerte contra tales préstamos, incluyendo préstamos a extranjeros y a individuos que no están involucrados en ventas financiadas. (una excepción podría ser permitida en el caso de compra de deuda externa). Para la mayoría de las firmas, este sesgo no será poco importante pues ellas típicamente no otorgarán préstamos diferentes a aquellos asociados con el financiamiento de sus ventas.

Habrà de notarse asimismo que el problema del diferimiento indefinido de la obligación tributaria a través del uso de préstamos de corto plazo también surge en el caso de los depósitos bancarios de firmas sujetas al CFTBL. Como es probable que se desee limitar la extensión en la cual las firmas sujetas al CFTBL podrían intercambiar sus obligaciones tributarias con instituciones financieras, el tratamiento del impuesto a la renta podría ser aplicado a depósitos de corto plazo (tales como a 180 días o menos).

Finalmente, se hace notar que similar problema emerge con préstamos de instituciones financieras a entidades fuera del sistema HCT. En este caso, resulta claro que el tratamiento del impuesto a la renta no podría ser extensivo a este tipo de préstamos, pues ellos son un componente esencial de la actividad de la institución financiera. El problema de los intereses menores a los de mercado podría ser tratado mediante la prohibición de tasas preferenciales entre entidades relacionadas, incluyendo a empleados. Adicionalmente, podría ser necesario prorratear las tasas para las deducciones permitidas de préstamos provenientes de fuera del sistema a lo largo del año corriente y el año siguiente, dependiendo del mes (o aún de la semana) en la cual el préstamo es registrado. Tal complejidad podría ser requerida para evitar la evasión tributaria por instituciones financieras y sería mucho menos problemática que si el tratamiento propuesto fuera aplicado a todas las firmas sujetas al CFTBL.

## REFERENCIAS

- Aaron, H. J. y Galper, H. (1985): “Asesing Tax Reform”, Brookings Institution, Washington, D. C..
- Abrams, B. y Dougan, W. (1986): “The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending”, Public Choice, 49.
- Artana, D. (1997): “Rebajar IVA a alimentos ayuda a los más ricos”, Ambito Financiero, pag.20. 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.
- Atkinson, A. (1975): “The Economics of Inequality”, Clarendon Press, Oxford.
- Auerbach, A. J. y Kotlikoff, L. J. (1987): “Dynamic Fiscal Policy”, Harvard University Press, Cambridge, MA..
- Avila, J. (1998): “Riesgo-Argentino & Ciclo Económico”, Universidad del CEMA, Serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires.
- Bara, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Seminarios, Buenos Aires.
- Barro, R. (1973): “The Control of Politicians: An Economic Model”, Public Choice, 14, Spring.
- Bauer, P. T. (1971): “Dissent on development”, Weidenfeld and Nicholson, London.
- Baumol, W. J. (1967): “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises”, American Economic Review, 57, June.
- Baumol, W. J. y Oates, W. (1976): “The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life”, en The Urban Economy, Hochman, H. (Ed.), Norton & Co., Inc.. N. Y.
- Bird, R. y Gendron, P. (1998): “Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems One Solution?”, International Tax and Public Finance, 5, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Bird, R. and Wallich, C. (1993): “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis”, Policy Research Working Papers, WPS 1122, World Bank.
- Blaug, D. (1948): “On the Rational of Group Decision Making”, Journal of Political Economy, LVI, N° 1., February.
- Boadway, R. and Keen, M. (1996): “Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers”, International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.
- Bradford, D. F. (1980a): “The Case for a Personal Consumption Tax”, en J.A. Peckhan (ed.) What Should Be Taxed: Income or Expenditure? Brookings Institution, Washintomng, D.C..
- Bradford, D. F. (1980b): “The Economics of Tax Policy Towards Savings”, en G. M. Von

- Furstenburg (ed.), The Government and Capital Formation, Ballinger, Cambridge, MA..
- Bradford, D. F. (1986): "Unentangling the Income Tax", Harvard University Press, Cambridge, MA..
- Bradford, D. F., Malt, R.A. y Oates, W. (1969): "The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections", National Tax Journal, XXII, 2, June.
- Break, G. C. (1980): "Financing Government in a Federal System", The Brookings Institution, Washington, D. C..
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1979): "The Logic of Tax Limits: Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax", National Tax Journal, 32, N° 2, supplement, June.
- Brennan, G. and Buchanan, J. (1980): "The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions", Cambridge University Press. Cambridge.
- Buchanan, J. (1952): "Federal Grants and Resource Allocation", Journal of Political Economy, 60, June.
- Buchanan, J. (1965): "An Economic Theory of Clubs", Economica, Vol. 32.
- Buchanan, J. y Wagner, R. (1970): "Federal Fiscal Equalization" en Analysis of Public Output, Margolis, J. (ed.), National Bureau of Economic Research, New York.
- Cavallo, D. F. y Zapata, J. A. (1986): "El Desafío Federal", Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- Christiansen, V. (1994): "Cross-border shopping and the optimum commodity tax in a competitive and a monopoly market", Scandinavian Journal of Economics, 96.
- Cnosen, S. Y Shoup, C., (1987): "Coordination of Value-Added Tax", en Cnosen, S. (ed.) Tax Coordination in the European Community, Kluwer, Deventer.
- Commission of the European Communities (1996): "A Common System of VAT: A Programme for the Single Market", Brussels.
- Coopers y Lybrand (1985): "1985 International Tax Summaries. A Guide for Planning and Decisions", Coopers and Lybrand International Tax Network, Jacob, J. (de.).
- 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.
- Courchene, T. J. (1984): "Equalization Payments", Ontario Economic Council.
- Courchene, T. J. (1992); "Equalization Payments: Past, Present and Future", Ontario Economic Council, Special Research Report, Federal-Provincial Relations Series, Canada.
- Demsetz, H. (1968): "Why Regulate Utilities?", Journal of Law & Economics, 10, N° 1, April.
- Dixit, (1975): "Welfare Effects of Tax and Price Changes", Journal of Public Economics, Vol. 4, N° 2.
- Dougan, W. R. (1988): "The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments", Center

- for the Study of the Economy and the State, Working Paper N° 54, The University of Chicago, IL.
- Dougan, W. y Kenyon, D. (1988): “Pressure Groups and Public Expenditure: The Flypaper Effect Reconsidered”, Economic Inquiry, Vol. 26.
- 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.
- Dubois, F. y Montero, H. (1998): “La administración tributaria argentina. Diagnóstico de la Dirección General Impositiva”, en La Reforma Tributaria en la Argentina, FIEL, Buenos Aires.
- Eberts y Gronberg (1988): “Can Competition Among Local Government Constrain Government Spending?”, Economic Review, Vol. 24.
- Feldstein, M. (1978): “The Rate of Return, Taxation, and the Personal Savings”, Economic Journal, 88. September.
- FIEL (1999): “La Regulación de la Competencia y de los Servicios Públicos. Teoría y Experiencia Argentina Reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas latinoamericanas, Buenos Aires.
- Filimon, R. (1982): “Asymmetric Information and Agenda Control: The Basis Of Monopoly Power in Public Spending”, Journal of Public Economics, Vol. 17.
- Freire, M. E. (1996): “Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional”, en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P., La Plata.
- Galeotti, G. (1987): “Political exchanges and decentralisation”, European Journal of Political Economy, 3.
- Gasparini, L. (1998): “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en La Reforma Tributaria en la Argentina, FIEL, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. (1996): “Alternativas de reemplazo del impuesto a los ingresos brutos en el marco del Pacto Federal”, en Alternativas de sustitución del impuesto a los ingresos brutos, IEA, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. (1996): “La tributación sobre el ahorro y la inversión”, en La Reforma Tributaria en la Argentina, Capítulo 5, FIEL, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (1997): “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, CITAF, N° T-37, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (1999): “El Sistema Tributario Federal”, Documento elaborado para el CEA, Convenio CEA-CEDI. Mimeo. Buenos Aires.
- González Cano, H. (1998a): “Reformas tributarias recientes”, en La Reforma Tributaria en la Argentina, FIEL, Buenos Aires.
- González Cano, H. (1998b): “Algunos problemas en la aplicación del IVA en la Argentina y comparación con normas similares vigentes en países de la Unión Europea y América”, en La

Reforma Tributaria en la Argentina, FIEL, Bs. As.

- Goodspeed, T. J. (1990): "The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries", en Proceeding of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance, Prud'homme, R. (ed), Brussels.
- Gordon, R. (1983): "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", Quarterly Journal of Economics, Vol. 97.
- Gramlich, E. M. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of Empirical Literature", en Oates, W. (ed.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Heath-Lexington, Mass.
- Hall, R. E. y Robushka, A. (1995): "The Flat Tax" (2<sup>nd</sup>. Ed.), Stanford, CA..
- Haufler, A. (1993): "Commodity tax harmonization in the European Community", Heidelberg: Physica.
- Haufler, A. (1996): "Optimal Factor and Commodity Taxation in a Small Open Economy", International Tax and Public Finance, 3.
- Hammes, D. y Wills, D. (1987): "Fiscal Illusion and the Grantor Government in Canada", Economic Inquiry, Vol. 25.
- Huther, J. y Shah, A. (1996): "A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization"" Banco Mundial, Washington, D. C., Mimeo.
- Institute for Fiscal Studies (1978): "The Structure and Reform of Direct Taxation", Allen and Unwin, London.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Ministerio del Interior (1999): "Propuesta de Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", Poder Ejecutivo Nacional, Mimeo, Buenos Aires.
- Keen, M. (1993): "The welfare economics of tax co-ordination in the European Community: A survey", Fiscal Studies, 14.
- Keen, M. and Lahiri, S. (1994): "The comparison between destination and origin principles under imperfect competition", Working Paper W94/8, The Institute of Fiscal Studies, London.
- Keen, M y Smith, (1996): " The Future of Value-added Tax in the European Union", Economic Policy, 23.
- King, M. (1980): "Saving and Taxation", en G. A. Hughes and M. R. Heal (eds.), Public Policy and Taxation, Allen and Unwin, London.
- Ladd, H. (1994): "Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments", Fiscal Equalization.
- Ladd, H. (1999): "An economic Evaluation of State Limitations on Local Taxing and Spending Powers", en The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments, Ladd, H. (Ed.), Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Oates, W. (General Editor), Edward Edgar, MA.
- Levin, J. (1990): "Measuring the Role of Subnational Governments", en Public Finance with

Several Levels of Government, Prud'homme, R. (Ed.), Proceedings of the 46<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.

Libonatti, O. (1998): “Los impuestos al consumo. Aspectos conceptuales”; “La imposición sobre los ingresos brutos” y “Alternativas para estructurar y coordinar la imposición al consumo entre distintos niveles de gobierno”, en FIEL “La Reforma Tributaria en la Argentina, Capítulos 6, 10 y 11. Buenos Aires.

Logan, R. (1986): “Fiscal Illusion and the Grantor Government”, Journal of Political Economy, Vol. 94.

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.

MacLean, R. (1999): “Comentarios al trabajo de Piza, J. R. sobre el impuesto predial”, Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, Mimeo. Valdivia, Chile.

Macón, J., 1998: “Armonización Fiscal en el Cono Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)”, CFI, Buenos Aires.

McLure, C. E., Jr. (1980): “Taxes, Savings and Welfare: Theory and Evidence”, National Tax Journal, 34. September.

McLure, C. (1983): “Tax Assignment in Federal Countries”, Australian National University Press, Camberra.

McLure, C. (1999): “Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism”, International Tax and Public Finance, Vol. 6, N° 2, May.

McLure, C. E. Jr., (1993): “The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints” en A Reforma Fiscal no Brasil, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Sao Paulo.

McLure, J. (1998): Conferencia en el Seminario sobre “Federalismo Fiscal: La coparticipación en el marco de la nueva Constitución”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

McLure, C. E., Mutti, J., Thuronyi, V. y Zodrow, G. (1990): “The Taxation of Income from Business and Capital in Colombia”, Duke University Press, Durham, NC:.

McLure, C. Y Zodrow, G. (1996): “A Hybrid Consumption-Based Direct Tax Proposed for Bolivia”, International Tax and Public Finance, 3: 97-112 Kluwer Academic Publishers.

Mercurio, D. (1994): “Accertamento induttivo per coefficienti presuntivi”, Il Fisco, Vol 35.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", Cuadernos de Economía N° 3, La Plata.

Moesen, W. y Van Rompuy, P. (1990): “The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization”, en Prud'homme, R. (ed.), Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.

- Musgrave, R. (1959): "Teoría de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, Madrid.
- Noorregaard, J. (1997): "Tax Assignment", en Fiscal Federalism, Theory and Practice, Ter-Minassian, T. (Ed.), International Monetary Fund, Washington, D. C..
- Niskanen, W. A. Jr. (1971): "Bureaucracy and Representative Government", Aldine, Chicago.
- North, D. (1998): "Una Teoría de la Política Basada en el Enfoque de los Costos de Transacción", en La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones, S. Saiegh y M. Tommasi (Compiladores), Eudeba, Buenos Aires.
- Nowotny, E. (1983): "Tax assignment and revenue sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", en Tax assignment in federal countries, McLure, C. (de.), Center for Research on Federal Relations. The Australian National University, Camberra.
- Núñez Miñana, H. (1998): "Finanzas Públicas", Ed. Macchi, 2da. Ed., Buenos Aires.
- Nunn and Dominici (US Senators) (1995): "Unlimited Savings Allowance (USA) Tax System", Tax Notes 66, March.
- Oakland, W. (1994a): "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis", Fiscal Equalization.
- Oakland, W. (1994b): "Fiscal Equalization: An Empty Box?", National Tax Journal, March.
- Oates, W. (1972): "Fiscal Federalism", Harcourt, Brace, Inc., New York.
- 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..
- Oates, W. (1984): "Tax effectiveness and tax equity in federal countries: commentary", en McLure, J. (ed), International Conference in Public Economics.
- Oates, W. (1990): "Fiscal Federalism: An Overview", en Prud'homme, R. (ed.), Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.
- Peacock y Wiseman, (1967): "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom", Allen Unwin, 2<sup>nd</sup>. Ed., London.
- Petrei, H. (1984): "Coparticipación: bases de discusión para la distribución primaria", Revista Estudios, IEERAL, Año VII, N° 30, abril-junio.
- Piffano, H. L. P. (1989): "Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria", Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- (1994): "El impuesto provincial a las ganancias", Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- (1995a): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de

potestades fiscales”, en “Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana”, Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

(1995b): "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

(1998a): “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas para el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, Documento de Trabajo N° 2, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

(1998b): “La Asignación de Potestades Fiscales en el Federalismo Argentino”, Documento de Trabajo N° 4, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

(1998c): “La Coparticipación Federal de Impuestos y los Criterios de Reparto”, Documento de Trabajo N° 5, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

(1999a): “Comentarios sobre la imposición al valor agregado a nivel de los gobiernos subnacionales en razón del trabajo de Ricardo Varsano”, Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, Mimeo. Valdivia, Chile. Próximamente a publicar en los Proceedings de la reunión (World Bank, Washington, D.C.).

(1999b): “Comentarios al trabajo de Julio Roberto Piza, Impuestos locales: lecciones claves en la implantación del impuesto predial. Buenas oportunidades o falsas promesas”, Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, Mimeo. Valdivia, Chile. Próximamente a publicar en los Proceedings de la reunión (World Bank, Washington, D.C.).

(1999c): “Reforma fiscal, salvaguardias y limites al poder fiscal de los gobiernos”, CEDI. Mimeo. Buenos Aires.

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998): “Las Finanzas Provinciales y el Ciclo Económico”, Documento de Trabajo N° 3, Centro de Estudios para El Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

Piza, J. R. (1999): “Impuestos locales: lecciones claves en la implantación del impuesto predial. Buenas oportunidades o falsas promesas”, Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, Mimeo. Valdivia, Chile. Próximamente a publicar en los Proceedings de la reunión (World Bank, Washington, D.C.).

P.N.U.D.-PROYECTO ARG/93/009 (1994): “Apoyo a la Reforma Impositiva en la Provincia de Buenos Aires”, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata. Mimeo.

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

(1992): “Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones”, UNLP-ITDT, Mimeo, 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", 52<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.
- Posadas, J. (1999): "Las finanzas provinciales y el ciclo económico", Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Mimeo. La Plata.
- Prud'homme, R. (1995): "The Dangers of Decentralization", World Bank Research Observer, Vol. 10, N° 2, August.
- Quigley, J. M. y Smolensky, E. (1992): "Conflicts among Levels of Government in a Federal System", en Pestieu, P. (ed.): Public Finance in a World of Transition, Supplement to Public Finance, Vol. 47.
- Reig, E. J. (1996): "La alternativa ventas minoristas o IVA para sustituir ingresos brutos", en Alternativas de sustitución del impuesto a los ingresos brutos, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Rezende, F. (1983): "Proposta de reforme do sistema tributário Brasileiro", Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, Brasil.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1980): "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", National Tax Journal, 33, N° 4, December.
- Rosenthal, H. (1990): "The Setter Model", cap. 9 en Enelow and Hinich, Advances in the Spatial Theory of Voting", Cambridge University Press.
- Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1999): "Intergovernmental Transfers and Fiscal Behavior: Insurance Versus Aggregate Discipline", UTDT y CEDI, Mimeo. Buenos Aires.
- Sarkar, S. y Zodrow, G. R. (1993): "Transitional Issues in Moving to a Direct Consumption Tax", National Tax Journal, 46. September.
- Shah, A. (1994a): "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", Policy and Research Series, N° 23, The World Bank.
- Shah, A. (1994b): "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation", Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, D. D..
- Schenone, O., Rodriguez, C. y Mantel, R. (1985): "Complementariedad, exenciones y tributación óptima", CEMA, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Shome, P. (1992): "Tendencias y orientaciones futuras en la reforma a la política tributaria", XXVI Asamblea General del CIAT, Montego Bay.
- Silvani, C. y Brondolo, J. (1993): "El Cumplimiento en el IVA - Un Análisis Comparativo", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C..
- Silvani, C. y dos Santos, P. (1996): "Aspectos administrativos de la reforma de la imposición al consumo en Brasil", Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Mimeo, Washington, D. C..

- Sinn, H. W. (1990): "Tax harmonization and tax competition in Europe", European Economic Review, 34.
- Söderström, L. (1990): "Fiscal Federalism: The Nordic Countries' Style", en Prud'homme, R. (ed.), Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels.
- Spahn, P. B. (1997): "El Gobierno Descentralizado y el Control Macroeconómico". Mimeo.
- Stigler, G. (1957): "Tenable Range of Functions of Local Public Sector", en Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Politics, Washington, D.C..
- Stigler, G. (1972): "Economic Competition and Political Competition", Public Choice, 12., Fall.
- Sturzenegger, A. (1996): "En épocas de recesión, no conviene aumentar el gasto", Artículo en El Cronista, día 11 de diciembre, pag. 12, Buenos Aires.
- Summers, L. H. (1981): "Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model", American Economic Review, 71. September.
- Tai, A. (1988): "Value Added Tax: International Practice and Problems", International Monetary Fund, Washington, D.C..
- Tanzi, V. (1995): "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects". Annual Bank Conference on Development Economics. Mimeo. Washington, D. C..
- Teijeiro, M (1996): "La Política Fiscal durante la Convertibilidad", Departamento de Economía, Universidad de San Andrés, Mimeo, Victoria, Provincia de Buenos Aires.
- Thöni, E. (1986): "Politokomische Theori des Föderalismus", Eine Kritische Bestandsaufnahme, Badem-Badem.
- Tiebout, T. (1957): "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy.
- United States Department of the Treasury (1977): "Blueprints for Basic Tax Reform"; U. S. Government Printing Office, Washington, D. C.
- 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.
- Varsano, R. (1999): "Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution", (Mimeo). Fifth Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of Public Sector, The World Bank, Valdivia, Chile. Próximamente a publicar en los Proceedings de la reunión (World Bank, Washington, D.C.).
- Vehorn, C. L. y Ahmad, E. (1997): "Tax Administration", en Fiscal Federalism in Theory and

- Practice, Ter-Minassian, T., (Ed.), International Monetary Fund, Washington, D. C..
- Weingast, B., Shepsle, K. Y Johnsen, C. (1981): “The political economy of benefits and cost: a neoclassical approach to distributive politics”, Journal of Political Economy, 89, 4.
- Wicksell, K. (1958): “A New Principle of Just Taxation”, en Musgrave. y Peacock (eds.), Classics in the Theory of Public Finance, McMillan, N.Y..
- Winer, S. (1983): “Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions”, Journal of Political Economy, Vol. 91.
- Wiseman, J. (1987): “The political economy of federalism: a critical appraisal”, Anales de las XX Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.
- Zapata, J. A. (1987): “Argentina. Sistema de Coparticipación Federal: Cambios para una mayor eficiencia fiscal”, Mimeo, Buenos Aires.
- Zax, J. S. (1989): “Is There a Leviathan in Your Neighborhood?”, American Economic Review, Vol. 79.
- Zodrow, G. R. (1995): “Taxation, Uncertainty and the Choice of a Consumption Tax Base”, Journal of Public Economics, 58.