



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

LIII Reunión Anual

Noviembre de 2018

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-6-0

La separación de gastos y tributos entre niveles de
gobierno y el Sistema de Coparticipación Federal

Piffano Horacio Luis Pablo

“La separación de gastos y tributos entre niveles de gobierno y el Sistema de Coparticipación Federal”

Horacio L. P. Piffano

Resumen

El artículo analiza las asignaciones diferenciales de gastos e impuestos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales según el enfoque normativo tradicional –Musgrave– versus el enfoque positivo o del Public Choice –Buchanan–. En primer lugar, los problemas que plantea esa separación en el diseño de la política fiscal en un gobierno federal. En segundo término, se discute el rol de los gobiernos subnacionales en materia de las ramas redistribución y nivel de actividad, su justificación e implicancias. En tercer lugar, se analiza el rol constitucional y político del gobierno central referido al manejo de los recursos totales de la federación. Finalmente el dilema enfrentado respecto a la necesaria nivelación de las agudas asimetrías regionales de la Argentina.

Código JEL: H7

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Asignación de Potestades Tributarias y de Gastos. Economías Regionales.

Abstract

The article analyzes the differential allocations of expenditures and taxes between the central government and sub-national governments according to the traditional normative approach -Musgrave- versus the positive or Public Choice approach –Buchanan–. First, the problems this separation plans in the design of fiscal policy in a federal government. Second, the role of sub-national governments in the areas of redistribution and activity level, their rationale and implications. Third, the constitutional and political role of the central government regarding the management of the total resources of the federation. Finally the dilemma faced regarding the necessary leveling of the acute regional asymmetries of Argentina.

Code (JEL): H7

Key words: Fiscal Federalism, Fiscal Federalism, Assignment of Tax and Expenditure Powers between levels of government. Regional Economies.

“La separación de gastos y tributos entre niveles de gobierno y el Sistema de Coparticipación Federal”¹

Dr. Horacio L. P. Piffano

Un aspecto conocido a nivel académico en la literatura sobre Federalismo Fiscal, pero lamentablemente no suficientemente divulgado, es el tema de las consecuencias distorsivas a la que puede inducir el esquema Musgraviano de separación de las potestades fiscales: la Rama Servicios o Asignación de Recursos, la Rama Estabilización Económica y Pleno Empleo, y la Rama Redistribución del Ingreso, al analizar el Gasto Público, y luego, separadamente, al definir como asignar a cada nivel de gobierno las Potestades Tributarias. En consecuencia, el error de inconsistencia al que se incurre con este análisis por separado de ambos componentes de la Política Fiscal. Las vicisitudes y conflictos que enfrenta hoy nuestro país, acentúan la problemática que estamos planteando o recordando en este documento.

Como el mismo Musgrave debió reconocer,² la división en las tres ramas constituía para él una *"aproximación didáctica" de las finanzas públicas, en tanto "toda decisión fiscal" implicará 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 ambos niveles (Nación – Provincias) para cumplir con los objetivos políticos que "independientemente" habrán de definir según sus respectivas incumbencias.

Si la rama asignación opera a nivel local 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 ese fin o con fines redistributivos, sólo puede lograrse mediante algún mecanismo de "injerencia" del gobierno central en las decisiones de los gobiernos locales en materia asignativa. Como tal decisión fiscal no responderá estrictamente a las preferencias de los ciudadanos de cada localidad, implicará necesariamente "una distorsión asignativa".

Tal tipo de "injerencia" en materia de gasto puede instrumentarse a través de decisiones presupuestarias a nivel nacional o federal y, en tal caso, ejecutando o recortando, según la coyuntura, "gasto público federal" en las jurisdicciones locales. O bien, puede intentar lograrlo mediante los mecanismos de los "aportes o transferencias federales", condicionados o no condicionados.

En materia tributaria, la usual receta centralista deriva en que sólo quedaría en

¹ Mi reconocimiento a los comentarios recibidos del colega y amigo Ricardo Bara en la presentación de un artículo resumido de este tema en las 50° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UN de Córdoba). Naturalmente lo que es expuesto en este nuevo documento es de mi exclusiva responsabilidad.

² Musgrave, R., 1959. Ver introducción de su libro.

manos de los gobiernos locales algunos tributos sobre bases no móviles (esencialmente patrimoniales como el Inmobiliario o Automotores) y servicios con cargo a usuarios (como los ABL Municipales). De ello deriva que de las dos posibilidades fiscales del gobierno nacional mencionadas, resulta que las transferencias, quizás probablemente los “*aportes condicionados*”, parecen ser los que tendrán finalmente mayor gravitación. **Muy poco o reducido Federalismo por tanto para un país Federal.**

Como es sabido, de optarse por el gasto público federal o nacional, el mismo tendrá efectos no iguales o diferentes sobre las economías locales; de igual manera que lo tienen 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 los aportes federales, por su parte, acarrear los dilemas de “ilusión fiscal” y el “*flypaper effect*”, tanto en sus variantes condicionados como no condicionados, es dable esperar también en este caso algún grado de distorsión asignativa.³

Indudablemente, nos hallamos ante un “conflicto de objetivos”, que plantea un equilibrio difícil de resolver para una “nación federal”, y no de una “confederación”.⁴ En ella el grado de descentralización o centralización dependerá, en el aspecto asignativo, de **dos efectos contrapuestos**: la adaptación del tamaño y composición del sector público a las preferencias de los consumidores locales, versus el aceptar en el corto plazo un menor grado de uniformidad en los precios relativos entre estados locales, ante posibles distorsiones fiscales que atenten contra la consolidación del mercado interno común de la federación, y que evite arbitrajes “no deseados” interregionales de bienes y personas como respuesta al diferente comportamiento tributario local, y que incluso conduzcan a una eventual guerra tarifaria. Junto a ello, el mayor énfasis o no de los aspectos redistributivos, en especial en su enfoque “inter-regional”, y de la rama estabilización.

Pero, sin lugar a dudas, aun suponiendo que en el aspecto asignativo las ventajas del paradigma Tiebout resulten superiores a las ventajas asignativas del mercado interno común, con la centralización es muy probable que el “*trade off*” se vuelque usualmente a favor de las ramas estabilización y redistribución, a costa de la rama asignación de recursos. Y esto resulta obvio en tanto “la labor” de los políticos centrales y, por tal motivo la razón de ser de su rol en el gobierno, lo constituirían estas dos ramas.

Ahora bien, formulemos la siguiente pregunta: “**en materia del gasto**”: ¿es necesaria la exclusión de los gobiernos locales en las ramas estabilización y

³ En el caso de Argentina, la disposición de no poder reducir la cantidad de empleados públicos (Ley 25.164), a diferencia del caso de los trabajadores del sector privado, ha sobredimensionado inevitablemente el efecto “*flypaper effect*”.

⁴ Sobre este punto, Bara en su comentario cita a Tocqueville (1977) quien adelantara que “El sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y de la pequeñez de las naciones”.

redistribución del ingreso?

Algunos autores han ofrecido oportunamente argumentos para la descentralización en las ramas estabilización y distribución. Como han citado Oates (1990) y Gramlich, E. (1987), un gobierno descentralizado tiene algún rol en la política anticíclica. En particular, las políticas macroeconómicas de "*shocks*" (como es el caso de incrementos rápidos en los precios energéticos), tienen a menudo un muy diferente impacto en cada región del país.⁵ Los gobiernos descentralizados pueden atender las condiciones particulares de sus economías "locales", en tanto el gobierno central encontrará dificultoso tal discriminación regional con el uso de sus más amplios instrumentos de política macroeconómica. Además, también los gobiernos locales podrían estar ante la necesidad de acumular recaudación durante los buenos tiempos y utilizar estos fondos durante las recesiones de manera de estabilizar el gasto y la presión tributaria a lo largo del ciclo de los negocios. **Este mecanismo resulta importante si se verifican comportamientos cíclicos no uniformes entre regiones, según el tipo de actividades en ellas desarrolladas.** No obstante, cabe reconocer que la previsión de fondos de estabilización propios no parece ser un mecanismo que les interese a los políticos a cargo de los gobiernos provinciales. Precisamente porque la Constitución prevé los aportes del tesoro nacional (ATN) ante necesidades diferentes entre provincias; e incluso, lamentablemente como es sabido, los fondos de estabilización no parecen interesarles tampoco a los gobiernos centrales en la Argentina.

Por su parte, décadas atrás, Pauly,⁶ señaló que existe alguna capacidad para el "*sostenimiento descentralizado del pobre*". Su argumento central fue que "*existe típicamente una preocupación mayor en una comunidad por los indigentes locales que por el pobre de cualquier otra parte*". Pauly argumentaba que la redistribución es esencialmente un "**bien público local**" y, por lo tanto, su descentralización será eficiente en una sociedad heterogénea, pues permitirá que diferentes gustos redistributivos puedan satisfacerse. Para Oates, W. (1990) debiera existir una situación compartida en la función Redistribución. Citando a King, D. (1984) señala que "*...debería existir una política redistributiva nacional básica y que las autoridades centrales deberían permitir a las locales alterar el grado de distribución en sus respectivas áreas, dentro de límites especificados*".⁷

Ahora bien, con relación al "**tema tributario**" respecto de la rama redistribución del ingreso, cabe analizar otra pregunta: ¿en qué medida los postulados de la teoría normativa son ciertos con relación a la "**efectividad**" en su aspecto redistributivo?

En primer lugar, existen evidencias empíricas que cuestionan los argumentos enunciados sobre las limitaciones a la imposición local en base del principio de la capacidad de pago por parte de los gobiernos descentralizados, a la vez que

⁵ Los datos del presente en Argentina con respecto a la actual política de normalizar los precios relativos de los servicios de luz y gas en todas las provincias, son muestras evidentes de estos efectos diferenciales.

⁶ Pauly, M. (1973).

⁷ Más adelante en Pág. 8, citaremos la opinión de James Buchanan sobre este tema.

relativizan el efecto distorsivo del empleo de impuestos asignables a los gobiernos locales. Así, Goodspeed, T. (1985), explorando el uso de impuestos redistributivos a nivel de los gobiernos locales con el empleo de un modelo de equilibrio general de un área metropolitana, comparó las propiedades de eficiencia y redistributivas de la imposición local al ingreso, en relación a un impuesto de capitación local. Aún cuando el modelo de Goodspeed es un ejercicio teórico sin contenido empírico, sugiere la posibilidad que se haya exagerado la magnitud de la restricción al uso de la imposición en base al criterio de la capacidad de pago por parte de los gobiernos locales.

En Soderstrom, L. (1990), asimismo se analiza la situación relativa de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), países que a pesar de estar formalmente organizados como estados unitarios, poseen dos niveles de gobierno con potestades importantes. Desde el punto de vista comparado, los países nórdicos poseen un sector público importante a nivel local. En estos países resulta que los gobiernos locales manejan muchas de las funciones redistributivas típicas de un estado bienestarista. De alguna manera, ellos se las han ingeniado para sortear el efecto Tiebout y el problema de la competencia asociado con gobiernos altamente descentralizados. A tal fin los países nórdicos utilizan un complejo sistema de aportes diseñados para igualar los impuestos-precios a lo largo de las jurisdicciones locales. Cada uno, no obstante, con particularidades propias.

La peculiaridad resaltada por Soderstrom, es que los países nórdicos, a igual que países como Suiza, Luxemburgo, Alemania y Bélgica, tienen una **clara preferencia por el impuesto a la renta**. Suiza y Finlandia tienen casi todos los rendimientos tributarios a nivel del gobierno local provenientes de este tipo de impuesto.

Dinamarca y Noruega tienen solo cerca del 10% de los rendimientos tributarios de los gobiernos locales provenientes de otras fuentes, principalmente del “impuesto a la propiedad”.

En el otro extremo se encuentran Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, Grecia y Holanda, donde la imposición a la renta en los gobiernos locales está ausente.

En Canadá, el gobierno federal cobra impuestos sobre la renta personal en nombre de todas las provincias y territorios excepto Quebec y recauda impuestos sobre la renta de las corporaciones en nombre de todas las provincias y territorios excepto Alberta y Quebec.⁸ La provincia de Alberta en Canadá incorporó en el 2001 un impuesto al ingreso del tipo Flat Tax, siguiendo el ejemplo de los ex países de la Unión Soviética que lo hicieran luego de la caída de comunismo, a saber:

Letonia (1995), Rusia (2001), Ucrania (2003), Serbia (2003), Eslovaquia (2004), Rumania (2005) y Georgia (2005). Ellos imitaron a países que tienen este tipo de impuesto desde hace bastante tiempo; me refiero a Yérsey (1940),

⁸ Ver https://en.wikipedia.org/wiki/Income_taxes_in_Canada.

Hong Kong (1947) y Guernesey (1960).

Sobre esta alternativa subnacional, en Piffano, H. L. P. (1993),⁹ se analiza para Argentina la posibilidad del establecimiento de un impuesto a las ganancias de nivel provincial del tipo *Flat Tax* en la imposición a los ingresos de las personas físicas, con un mínimo no imponible alto y una alícuota proporcional única (en nuestra propuesta era del 2%).

De tal experiencia internacional surge así la interesante asociación encontrada entre descentralización de la imposición directa a los ingresos con sistemas tributarios de alta progresividad.

De lo expuesto se concluye que la realidad de los sistemas comparados indica que países con alto grado de descentralización tributaria (federales y también unitarios) registran sistemas tributarios más progresivos que los países con gobiernos más centralizados. La justificación de la centralización en base al objetivo distributivo se ve por lo tanto negada por la evidencia empírica.

En el cuadro siguiente se indican los países federales y los unitarios ordenados según tres niveles de autonomía, de donde se extrae prueba de lo comentado.

CALIFICACIÓN DEL GRADO DE AUTONOMÍA RECONOCIDA A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Grado 1 (Máxima)	Grado 2 (Media)	Grado 3 (Mínima)
<i>Países federales</i>		
Suiza	Bélgica	Australia
Estados Unidos	Austria	México
Canadá	Brasil	Argentina
Alemania		
<i>Países unitarios</i>		
Suecia	Japón	Noruega
Finlandia	Hungría	República Checa
Dinamarca	Nueva Zelanda	Reino Unido
	España	Holanda
Fuente: Piffano (2005).		

Respecto al grado diferencial de autonomías subnacionales, cabe en este punto recordar lo adelantado por Richard Bird (1986b) al afirmar que “*el federalismo imperante en cualquier país no puede entenderse con una simple foto en determinado momento, sino que se debe entender con una película a lo largo del tiempo*”. A su vez, Carl Friedrich (1963), quien adelantara este aspecto

⁹ En ese documento se incluye un anexo donde se pasa revista a las experiencias comparadas sobre imposición a los ingresos en varios países.

antes de lo citado por Bird, señalaba que “*el federalismo no es un sistema de reglas formales estables sino que es un proceso en curso*”. De nuestros estudios sobre el tema pueden muy bien confirmarse estas afirmaciones por lo vivido a través de los años, desde 1853/60 en adelante, para el caso de Argentina.¹⁰

Definitivamente, pareciera importante resaltar, como lo hace Goodspeed, T. J. (1990), que la hipótesis válida sobre esta materia es el reconocer que los países tienen diferentes puntos de vista respecto a la importancia relativa de la redistribución del ingreso, con matices diferenciales respecto a las características de tal redistribución, es decir, **la redistribución "dentro de una misma región" o la redistribución "entre regiones"**. Los énfasis por un tipo u otro de redistribución pueden variar entre países o, inclusive, en un mismo país en distintos momentos de su historia, por lo antes dicho.

Permítaseme una nueva pregunta adicional referida al tema tributario ¿el sesgo centralista en materia tributaria, no constituye un peligroso enfoque parcial, que conduce a resultados distorsivos, al descuidar la incidencia fiscal paralela con la del lado del gasto público?

El ya viejo trabajo de Aaron y McGuire (1970), ha dejado claro que "ambos" lados del presupuesto –o sea gastos e impuestos– son importantes determinantes de la política redistributiva. El énfasis del debate recogida por la literatura se ha centrado en el lado de los impuestos. **Este "sesgo tributarista" –que va del brazo con el sesgo centralista– no sólo habrá de conducir a importantes distorsiones asignativas, sino también a políticas erradas en materia redistributiva y de estabilización.**

El tema de la "armonización fiscal", en el caso de los países de la comunidad europea, ha preocupado a diversos autores, los que en trabajos de fines de los 80 e inicios de los 90, han abordado aspectos de esta cuestión. Así, Sinn (1990), Tanzi y Bovenberg (1990), y Goodspeed (1990), señalaban que la armonización tributaria en la Unión Europea (ya sea a través de acuerdos sobre competencia o sobre impuestos) tienen importantes consecuencias redistributivas, creando fricciones entre los países, en relación a sus respectivas políticas redistributivas.

El aspecto básico con relación a la armonización “por el lado del gasto”, que apunta al aspecto central de la rama asignación de recursos, ligado a los argumentos sobre arbitrajes interregionales no deseados alentados por la existencia de esquemas tributarios de los gobiernos locales diferentes, ha sido descuidado en las políticas públicas. En el trabajo de Piffano, H. y Porto, A. (1992), se ha planteado el problema de la armonización fiscal, aplicado al caso de los países del Mercosur, resaltando la importancia de tener en cuenta "ambas caras de la moneda". Mediante el empleo de un modelo sencillo, se demuestran las consecuencias "distorsivas" del enfoque, que se identifica como "sesgo tributarista", abogándose por un tratamiento conjunto de ambos lados del presupuesto (armonización "fiscal", no simplemente armonización

¹⁰ Piffano, H. L. P. (2005; 2013).

"tributaria"). El trabajo llega finalmente a advertir que **la armonización fiscal de un país no consiste solamente a la eliminación de asimetrías por el lado de los tributos, sino también observar el lado del gasto; y asimismo que no se trata de igualar niveles de gasto e impuestos en los estados miembros de la federación**; no es sólo una cuestión de tamaño o magnitud absoluta del gasto público y la recaudación tributaria. Más bien, **se trata de igualar estructuras relativas y coordinar políticas fiscales entre estados locales que van más allá del tema tributario.**

Por último, el excesivo hincapié en la centralización tributaria por fines distributivos, olvida que **los estudios empíricos mundiales han demostrado la mayor incidencia del gasto y no de los impuestos en los efectos redistributivos.**¹¹

Por todo lo expuesto, el enfoque normativo tradicional Musgraviano, de separar el tratamiento de gastos e impuestos en la asignación de potestades entre niveles de gobierno, puede conducir a estructuras fiscales distorsivas, esto es, puede implicar migraciones no deseadas entre estados locales. Ello derivará en postular una mayor centralización del gasto público, para compensar situaciones en materia de gasto (aportes federales), lo que planteará los problemas de los efectos "Leviatán" y "flypaper".

Finalmente, planteado el dilema del enfoque Musgraviano, como adelantáramos en Pág. 4, no podríamos dejar de lado la cita obligada del "enfoque positivo" o "*Public Choice*" (James Buchanan), con origen en el postulado Wickselliano de "correspondencia fiscal". En este enfoque se puede entender la razón del porqué "el proceso centralizante de muchos gobiernos".

Buchanan sostenía que la redistribución del ingreso entre regiones debería efectuarse con el **método HEE** ("*horizontal equity equalization*" o "**igualación equitativa horizontal**"), recomendación que según su opinión respondía no obstante a una cuestión de "eficiencia", más allá de su "equidad". En efecto, hablar de equidad "horizontal" implica un "**trato fiscal neutral entre individuos iguales**", independientemente del lugar donde tales personas residan, **igualando exclusivamente los "residuos fiscales netos" de los individuos. El dinero de la transferencia por lo tanto debía ir a manos de las personas**, pues de esa manera el gobierno donde ellos habitan se vería ante la obligación de tener que imponer impuestos para destinar al gasto, evitando de esta manera el fenómeno de "ilusión fiscal".

Los sostenedores del **método FCE** ("*fiscal capacity equalization*"), en cambio, critican al método HEE por varias razones. En primer lugar, **el criterio HEE resulta de muy difícil o imposible implementación**. De alguna manera, reedita el problema del principio de la "compensación efectiva" de Wicksell entre ganadores y perdedores de las decisiones sociales y la solución sugerida luego por *Kaldor-Hicks* de la compensación "potencial".¹²

¹¹ Ver Piffano (2013), pág. 313-317, y las citas de Cruces y Gasparini (2009) *Primera parte*, y (2009) *Segunda parte*. También Gasparini, Cruces, G. y Tornarolli, L. (2011).

¹² Ver Piffano (2013), Cap. 4, pág. 103.

Sobre las críticas, A. D. Scott (1964), sostuvo que la premisa ética que postula el tratamiento igual a los iguales, es solo aplicable en un estado unitario pero no en una federación. La extensión de tal premisa a un estado federal según el autor es incompatible con la libertad que habrá de reconocerse a los gobiernos subnacionales de decidir sobre sus asuntos fiscales y elegir su propio patrón de equidad vertical.

En base a estas circunstancias, el Economic Council de Canadá sugirió la instrumentación de las transferencias del tipo FCE, destinando el excedente del monto superior a las transferencias que se determinarían por el método HEE a nivelar la situación de los iguales, es decir, tratar de mejorar la equidad horizontal.

Buchanan debió admitir finalmente que las transferencias podrían efectuarse a nivel de los gobiernos y no de las personas, reconociendo la imposibilidad de identificar la situación individual de las personas, dejando que los fiscos subnacionales decidan respecto a la distribución de las compensaciones.

No obstante, vale reconocer que con el método FCE queda abierta la posibilidad que las transferencias no cumplan finalmente con su “objetivo nivelador”, en tanto **dependerá de lo que el gobierno beneficiado por la transferencia recibida haga con el destino de ese dinero.**

En efecto, el FCE o “tratamiento igual entre gobiernos” ganó la discusión, pero las transferencias a los gobiernos – no a las personas de igual situación en las provincias –, plantea el interrogante de: ¿a dónde va el dinero en realidad? Recordando la característica “fungible” del dinero que ingresa a cada gobierno, plantea el interrogante de ¿las transferencias pensadas para la redistribución van a los pobres o a otros destinos? **Podría incluso que esas transferencias incentiven a muchos gobiernos a “aumentar la cantidad de pobres!”** Es decir, no destinar ese dinero para reducir la cantidad de pobres sino a otros fines políticos.

Ligado al tema del destino del “dinero”, Johannes Popitz,¹³ anticipaba el usual proceso centralizante de los gobiernos, ligado a la “atracción por el dinero”.

Popitz en 1927 escribió: *“en la medida que el proceso de modernización avanza, la recaudación se va centralizando en los niveles más altos de gobierno”*. Esto sucede *“por el poder de atracción que ejerce el presupuesto más alto” y en una consideración realista de la política*; *“este poder de atracción es inexorable”*. Contra la centralización *“no hay panacea efectiva”* porque se trata de *“una ley de la naturaleza”*. Este proceso *“es más político que financiero”* y *“convertirá a las formas institucionales del federalismo en una*

¹³ Popitz actuó en el campo académico -fue profesor de la actual Universidad Humboldt de Berlín y también en la práctica de las finanzas públicas- pero asimismo fue Secretario del Tesoro Federal de la República de Weimar en los 20 y del gobierno estadual de Prusia en 1933. Las citas de Popitz, provienen de *Der Finanzausgleich in Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, de J. C. B. Mohr 1927, y han sido transcritas en las traducciones de Charles Blankart (2000) y Alberto Díaz Cayeros (2004).

ficción”. Finalmente, Popitz señala la importancia de los recursos –del dinero– en la evolución de los hechos políticos y en esto está reafirmando lo que escribió Alberdi: “*el Tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente*”.¹⁴

En el caso de Argentina, es importante recordar que el fundamento de esta potestad centralizante que ejerce el Gobierno Nacional, se cubre en la denominada “**cláusula del progreso**” o “**policía de la prosperidad**” del art. 75, inciso 18 de nuestra Constitución:

“Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”

Esta cláusula, que se incluyó debido al influjo de Alberdi, ha sido considerada como muy importante, ya que “*prosperidad del país, adelanto y bienestar de todas las provincias*” significa “**bien común**” del país en su totalidad. Su alcance se encuentra hoy confirmado por el inciso 19 del mismo cuerpo legal, fruto de la Convención Reformadora de 1994; siendo no obstante admisible la introducción de modulaciones de acuerdo a la participación reconocida las provincias en el inc. 17 del mismo cuerpo legal, a saber:

*“Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; **promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. (...)**”. “(...) Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. **Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones**”.*

Sobre este punto viene al caso recordar como ejemplo relevante el poder Constitucional de la reforma de 1994 respecto a “lo asignado a las provincias con relación a los Recursos No Renovables (RNR)”, como el petróleo y los hidrocarburos, y no obstante la realidad de su explotación por decisión del gobierno central y no de las provincias que poseen esos recursos como podría esperarse. Precisamente basado en los argumentos Constitucionales de la “*cláusula del progreso*” o “*policía de la prosperidad*” del art. 75, inciso 18 antes señalados.¹⁵

¹⁴ Alberdi (1853).

¹⁵ Ver Piffano (2005), Págs. 493 a 584; y Piffano (2013), Págs. 1370 a 1446.

Es asimismo necesario recordar que la fijación de una política petrolera nacional, que involucre la administración de reservas, exportaciones, importaciones, etc., o cualquier política de las enunciadas en el Art. 75 de la Constitución, **en caso de un conflicto o contraposición de valores con respecto a las propias potestades provinciales**, habrá que optar entre valores jurídicos contrapuestos, y la elección será en favor del quien posee más jerarquía es la solución constitucional. **Todo conflicto jurídico es un conflicto de valores, y producido un conflicto insalvable de valores, el bien jurídico más valioso es el que debe prevalecer, es decir, el poder del Gobierno Nacional.**

Con relación a lo vivido en nuestro país en décadas recientes, en el comentario que nos realizara oportunamente Bara, plantea el interrogante sobre: “si la centralización es mala y habría que evitarla”, y si “¿hay remedio?”

En respuesta a su propia pregunta, Bara cita lo ocurrido en nuestro país con la Ley N° 20.221 y luego con la Reforma Constitucional de 1994, dando cuenta del fracaso argentino, con las violaciones de los objetivos planteados en ambos casos. Bara cita luego a Carlos Gervasoni (2013) quien señalara la tendencia argentina hacia una baja calidad de su vida democrática; ligadas estas referencias, según Bara, a mi afirmación de Pág. 4 con respecto a “*Muy poco o reducido Federalismo por tanto para un país Federal*”. Lo reseñado lamentablemente da respuesta a la pregunta planteada antes: hasta el momento no hay señal sobre que pueda haber remedio.

Finalmente, Roberto Cortés Conde¹⁶ analiza y anticipa su visión del proceso del federalismo en nuestro país, y su conclusión sobre que sería necesario imaginar un sistema de incentivos para las actividades de los niveles de gobierno tendientes a coordinar su accionar. Y en este sentido, mi esperanza reciente surgida de la intención del actual gobierno de mejorar la “Ley de Responsabilidad Fiscal”, con “*incentivos de premios y castigos*”, para asegurar políticas públicas básicas que habría que consensuar.

Desde mi punto de vista, debo reconocer que el intento de descentralizar todo lo que se pueda en materia tributaria y de gasto, teniendo en cuenta el planteo Wickselliano de “*correspondencia fiscal*”, habría de tener restricciones debido a “**la inevitable atención sobre las asimetrías regionales de nuestro país**”, que por orden Constitucional, y por obvio principio de solidaridad, habrán de afectar inevitablemente a las aspiraciones de algunos de los “gobiernos subnacionales ricos” en gozar plenamente su riqueza.

No obstante, en nuestros documentos sobre Federalismo Fiscal hemos planteado el principio de un sistema de “*correspondencia fiscal marginal*”.¹⁷ El planteo requiere un sistema de asignación de recursos basados en el enfoque de las “**necesidades fiscales**” (“*fiscal needs approach*”).¹⁸ Este enfoque de las “necesidades fiscales” se acerca bastante al sistema Australiano.¹⁹

¹⁶ Cortes Conde, R. (1994), p.111.

¹⁷ Esencialmente los dos e-books ya citados: Piffano (2005; 2013).

¹⁸ Ver Shah, A. (1994).

¹⁹ Ver Piffano (2005).

En realidad, la propuesta que adelantamos en los años 90, contempla **cuatro Pilares**, a saber:

Pilar 1: La asignación de potestades fiscales o el nuevo Sistema Tributario Federal.

Pilar 2: Las reglas macrofiscales.

Pilar 3: El sistema de asignación de fondos o el reparto de los recursos tributarios coparticipados.

Pilar 4: La nueva institucionalidad del sistema fiscal federal.

El **Pilar 1** es prioritariamente enunciado como reforma necesaria antes de pasar al resto de los pilares, pues recién después de definir las potestades tributarias a descentralizar en las provincias se estará en condiciones de poder encarar los diseños de los otros pilares.

Con respecto al **Pilar 3** (referido al **Reparto del Fondo Común o Coparticipación**), es el que se determina por el esquema de determinación de necesidades fiscales y capacidades tributarias de cada nivel de gobierno, teniendo en cuenta los siguientes componentes:

- (I) El segmento de los **Gastos Operativos** para la prestación de los servicios gubernamentales
- (II) El segmento de las **Inversiones** para infraestructura económico y social,
- (III) El gasto referente al **Sistema de Seguridad Social**
- (IV) La atención de la **Deuda Pública Consolidada** al momento de entrar en vigencia el nuevo acuerdo y su posible extensión; y
- (V) Finalmente, el “**Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas**” y el “**Fondo para Emergencias Provinciales**”

El componente (I) sobre los **Gastos Operativos** es donde se aplicaría el enfoque de “necesidades fiscales” (“*fiscal needs approach*”)

Los estándares del sistema propuesto por el “*fiscal needs approach*”, surgen de estudios sobre el tamaño del gasto operativo por tipo de actividad y de la capacidad o esfuerzo tributario de los gobiernos. De su diferencia resulta el margen a coparticipar. La ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Finanzas Públicas), desde ya hace muchos años, viene dando cursos sobre como estimar tales estándares, desde que Marcos Makón²⁰ adelantara su propuesta del Presupuesto por Programa.

Con respecto a los “coeficientes fijos”, ellos no tienen racionalidad alguna, violando los criterios del reparto que fija el Art. 75° de la Constitución. Recordemos lo indicado por la Constitución de 1994 con relación a lo que cada nivel de gobierno debe tener en cuenta en su demanda de los fondos coparticipables: “según las “**Competencias, Servicios y Funciones**”,...que contengan “**Criterios Ojetivos de Reparo**”...y, que “**observen los**

²⁰ Makón, M, (1997) y otros documentos posteriores. Ver detalles en: <http://www.sidepro-sa.com.ar/presentaciones-y-documentos/marcos-makon/>

principios de “Equidad , Solidaridad e Igual Desarrollo, Nivel de Actividad e Igualdad de Oportunidades para todo Ciudadano”. Esto es lo que debe contener la nueva Ley Convenio, que debió dictarse antes de fines de 1996, y que solemos afirmar que su cumplimiento es **“económicamente posible”**.

Los porcentajes de la Ley N° 23.548 fueron frutos del *status quo* que fijara previamente el Acuerdo Transitorio de 1985, cuyo Art. 1° lo caratula con el título de “Régimen Transitorio de Distribución”. El mismo acordó ese año “mantener” la magnitud de las transferencias que cada provincia había estado recibiendo hasta 1984 por la Ley N° 20.221 y los A.T.N. – que en los años 70 constituyera **“un sistema discrecional del poder central de coparticipar el impuesto inflacionario”** –. Solo se introdujeron algunos cambios, como el 2% de recupero relativo para las Provincias de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, la ampliación de la primaria de la provincias debido a los traspasos de los servicios de salud y educación a las mismas y el límite del 1% para los ATN. Tal fue la debilidad por imaginar algo nuevo, que previendo que esa dificultad iba a extenderse hacia el futuro, surgiera el Artículo 15 que dispuso la prórroga automática de la ley, si a su vencimiento a los diez años de vigencia no se hubiera dictado la nueva ley convenio. Más que una actitud prudente, fue una clara declaración que ese acuerdo muy seguramente no se habría de lograr por mucho tiempo. Y así fue por cierto.

Finalmente, recordemos que la Ley 23.548 a sido más recientemente modificada por los nuevos acuerdos entre la Nación y las Provincias, a saber: el “Acuerdo de un Nuevo Federalismo” de Mayo de 2016 y la Ley 27.260 de 2017 sobre la devolución del 15% de la masa coparticipable, que el gobierno anterior debió devolver a las Provincias desde el 2008; y otros acuerdos como el referido a “Responsabilidad Fiscal”.

Volviendo al tema de la fórmula a consensuar en una próxima Ley Convenio, vuelven a proponerse algunas al estilo de la Ley N° 20.221. Sin embargo, ese tipo de formula implica una manera sugestiva de estar “racionalizando el reparto”, pero en rigor, no es más ni menos que similar a la de los coeficientes fijos como la Ley 23.548. En efecto, **“la magia de la fórmula”** consiste en armar un esquema de variables que, adecuadamente ponderadas en su incidencia final, arrojen resultados atractivos para los representantes. Cuando a partir de 1994 por lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Sexta de la nueva Constitución, se acercaran propuestas de 14 provincias, analizamos el resultado de su aplicación. Sin sorpresa pudo demostrarse que cada fórmula arrojaba un resultado positivo (mayor participación) a la provincia de donde provenía la propuesta.²¹

En otras palabras, el armado de la fórmula conduce a un porcentaje final único que puede ser superior o no al porcentaje de la anterior ley. Por ello, nuestra propuesta consiste un sistema de cálculo “racional, equitativo y solidario” al mismo tiempo, como indica la Constitución, al definir el mismo en base a la **“definición de estándares en materia de gasto y de recursos tributarios**

²¹ En Piffano (2005).

propios”. Esos estándares tendrán en cuenta economías de escala y capacidades tributarias, generando incentivos a la eficiencia, pues cada gobernante tendría la posibilidad de mejorar el rendimiento de sus recursos, como así también mejorar la eficacia y eficiencia del gasto incurrido, **pues el reparto depende de los estándares, no de lo recaudado y gastado en los hechos.**

Gobernando el reparto por los estándares, se posibilita el sacar provecho de esas mejoras. La diferencia entre los gastos y recursos propios estimados en base a estándares, dará la medida de la transferencia de nivelación que cada jurisdicción habría de recibir. Sobre el tema en Piffano (2005), se analizan las alternativas de países federales a comparar, en particular los sistemas vigentes de Canadá, Australia y Alemania. Finalmente, en la Nota 19 del e-book citado, se adelanta la propuesta formal de una nueva ley convenio.

El sistema propuesto le daría al nuevo “Organismo Fiscal Federal”- que prevé la Constitución - un rol superlativo. Crear ese organismo podría implicar extender las funciones de la actual Comisión Federal de Impuestos.

Por lo comentado, insistimos que no es verdad que lo dispuesto por el Art. 75, inc. 2 sea imposible de cumplir. Las transferencias verticales y de nivelación que atiendan el principio de solidaridad sin destruir aspectos básicos de eficiencia económica y equidad regional son posibles.

Debemos aclarar asimismo que definidos los estándares, de todas maneras los gobiernos pueden tomar decisiones diferentes a ellos. No obstante, a los fines de medir las diferencias entre gastos y recursos tributarios, toda decisión que se aparte de ellos implicará la necesidad de mejorar gastos y esfuerzos tributarios, pues el sistema no podrá modificar los valores transferibles. De allí resulta lo del principio de “*correspondencia fiscal marginal*” que obligará a cada Estado a bajar gastos y/o aumentar impuestos a sus electores, en caso de intentar un déficit mayor. **El sistema no limita en absoluto por tanto la autonomía subnacional a modificar gastos y/o impuestos si lo consideran necesario.**

Finalmente, la Constitución de 1994 en su Cláusula Transitoria Sexta ordenó dictar una nueva ley para fines de 1996. Asimismo, en su Art. 75 inc.2, fijó los principios que deben tenerse en cuenta al respecto. Pero las leyes y acuerdos entre los gobiernos Nacional y Provinciales “de turno” más recientes ya comentados,²² siguen “superando el valor legal de la Constitución”; bien al estilo argentino. El actual reparto es por tanto inconstitucional.

Después de la Conclusiones, agregamos un anexo donde recordamos las disposiciones que fijó la Constitución de 1994 en materia de la asignación de potestades tributarias, la de los recursos coparticipables, las del uso del crédito público, la del gasto público y el de otras disposiciones relevantes.

²² En realidad, no todas las provincias; San Luis no se ha adherido aún.

Conclusiones

El grado de descentralización de las decisiones fiscales (impuestos y gastos), dependen de características políticas, institucionales y económicas de cada país. No obstante, teniendo en cuenta los argumentos de eficiencia y equidad ensayados, tanto por la teoría normativa como por la teoría positiva, es posible extraer como "regla general", la siguiente recomendación de política:

«Descentralizar la política fiscal tanto como fuere posible, minimizando al mismo tiempo la brecha fiscal, lo que implica descentralizar tanto gasto como tributos y, de esta manera, minimizar la necesidad de transferencias verticales (nación-provincias; provincia-municipios), **sujeto no obstante al cumplimiento de los “objetivos nacionales” vigentes en nuestra constitución**, a saber:

- i) Objetivos de equidad y/o “solidaridad” ante las asimetrías regionales que exigen redistribuciones territoriales de recursos;
- ii) Objetivos de “optimización” en la provisión de bienes públicos con derrames de beneficios y costos más allá de cada localidad, es decir, a través de las fronteras de los gobiernos locales (externalidades);
- iii) El objetivo del mantenimiento de un mercado interno común, “evitando las distorsiones fiscalmente inducidas en los precios relativos de bienes, servicios, trabajo y capital; y,
- iv) El objetivo macroeconómico de garantizar un nivel de actividad estable, evitando la prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas y controlando el crecimiento del tamaño del gobierno.

Lo dicho nos lleva a economistas y políticos al capítulo demorado: el diseño de la Ley Convenio o Ley de Coparticipación y de las “transferencias de nivelación” según lo ordena la Constitución de 1994.

Desde el ángulo político un dilema difícil de resolver, aunque no imposible desde el ángulo económico. En este sentido, **“hay una responsabilidad profesional de los economistas” en proponer y discutir la asignación de potestades fiscales y sus propuestas sobre la Ley Convenio.**

ANEXO

Disposiciones de la Constitución de 1994 en materia de
Asignación de Potestades Tributarias, de los Recursos
Coparticipables, del Uso del Crédito Público, las del Gasto
Público y de otras disposiciones relevantes

EL ENCUADRE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS

- DERECHOS ADUANEROS: POTESTAD EXCLUSIVA
DE LA NACIÓN

ART. 4º: "El Gobierno Federal provee los gastos del Tesoro Nacional.....del producto de derechos de importación y exportación...."

ART. 9º: "En todo el territorio.....no habrá más aduanas que las nacionales...."

ART. 10: "En el Interior....es libre de derechos la circulación...."

ART. 11: " Los artículos.....que pasen por territorio....serán libres de los derechos llamados de tránsito...."

ART. 12: "Los buques.....no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos...."

ART. 126: "Las provincias no ejercen...; ni establecer aduanas provinciales....".

- IMPUESTOS INDIRECTOS: POTESTADES CONCURRENTES

ART. 4º: ".....de las contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General..."

ART. ART. 75, INCISO 2: "Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.".

- IMPUESTOS DIRECTOS: POTESTAD ORIGINARIA
ILIMITADA PROVINCIAL

POTESTAD CONCURRENTE
LIMITADA NACIONAL

ART. 75, INCISO 2: "....Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan."

ART. 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...."

EL ENCUADRE CONSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS COPARTICIPABLES

DOS INTERPRETACIONES EN CUANTO A QUE IMPUESTOS
COMPRENDE: EXCLUYENDO O INCLUYENDO DERECHOS
ADUANEROS

- INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA
- INTERPRETACIÓN AMPLIA

INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA:

- * IMPUESTOS INDIRECTOS NACIONALES
EXCLUÍDOS LOS DERECHOS ADUANEROS
- * IMPUESTOS DIRECTOS NACIONALES

FUNDAMENTO:

ART. 75, INCISO 2. "... Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables"

Las previstas en el inciso 2, son la "contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias" y "las directas...".

DOS INTERPRETACIONES CON RESPECTO A LA MASA
COPARTICIPABLE QUE FINALMENTE DEFINA LA LEY
CONVENIO: ¿ TODOS LOS IMPUESTOS NACIONALES
INDICADOS EN EL INCISO 2, O PARTE DE ELLOS ?

INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA: ART. 75, INCISO 2: "...son coparticipables." (no establece que deban ser coparticipables)

INTERPRETACIÓN AMPLIA: art. 75, inciso 2, "...son coparticipables." (por lo tanto, deben ser coparticipables)

LA ASIGNACIÓN DE POTESTADES EN EL USO DEL CRÉDITO PÚBLICO

- USO DEL CRÉDITO PÚBLICO INTERNO:

POTESTADES CONCURRENTES

- USO DEL CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO:

POTESTAD NACIONAL

POTESTAD CONCURRENTE LIMITADA PROVINCIAL

ART. 75, INCISO 4: "Contraer empréstitos sobre el Crédito de la Nación."

ART. 75, inciso 7: "Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación."

ART. 124: "Las provincias podrán.....celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación: con conocimiento del Congreso Nacional."

ART. 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado..."

ART. 125: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales.....con conocimiento del Congreso Federal; y promover.....la importación de capitales extranjeros..."

SÍNTESIS DE LA ASIGNACIÓN CONSTITUCIONAL DE POTESTADES
TRIBUTARIAS Y DEL USO DEL CRÉDITO PÚBLICO

1. LOS IMPUESTOS ADUANEROS SON EXCLUSIVOS DE LA NACIÓN Y NO SON COPARTICIPABLES.
2. LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, EXCEPTO ADUANEROS, SON CONCURRENTES NACIÓN-PROVINCIAS Y SON SIEMPRE COPARTICIPABLES, SALVO QUE TENGAN ASIGNACIÓN ESPECÍFICA.
3. LOS IMPUESTOS DIRECTOS SON UN TRIBUTOS EMINENTEMENTE PROVINCIAL Y LA NACIÓN CONCORRE BAJO TRES RESTRICCIONES:
 - 1) QUE SEA POR TIEMPO DETERMINADO;
 - 2) QUE LOS IMPONGA EN FORMA PROPORCIONALMENTE IGUAL EN TODO EL TERRITORIO DE LA NACIÓN; Y,
 - 3) QUE SE JUSTIFIQUE POR RAZONES ESPECÍFICAS (CUANDO LA DEFENSA, SEGURIDAD COMÚN Y BIEN GENERAL DEL ESTADO LO EXIJAN).

Y SON SIEMPRE COPARTICIPABLES, SALVO NUEVAMENTE QUE TENGAN ASIGNACIÓN ESPECÍFICA.
4. QUE LOS IMPUESTOS DIRECTOS SEAN SIEMPRE COPARTICIPABLES, NO EXIME AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE TEMPORARIDAD, PROPORCIONALIDAD TERRITORIAL Y URGENCIAS PARA SU EXISTENCIA EN EL NIVEL NACIONAL DE GOBIERNO. EL MANTENIMIENTO DE UNA LEGISLACIÓN REITERADA O PERMANENTE POR AÑOS, NO PODRÍA CONSECUEMENTE JUSTIFICARSE COMO COMPRENDIDA EN LOS PRESUPUESTOS ALUDIDOS.
5. EL USO DEL CRÉDITO PÚBLICO CONSTITUYE UN RECURSO EN PRINCIPIO CONCURRENTES NACIÓN-PROVINCIAS CUANDO SE TRATA DEL USO-DEL CRÉDITO INTERNO.
6. EL USO DEL CRÉDITO EXTERNO MÁS CLARAMENTE TIENE LIMITACIÓN CONSTITUCIONAL PARA LAS PROVINCIAS. LA NACIÓN DEBE DEFINIR SI AFECTA O NO EL CRÉDITO DE LA NACIÓN.

LA DIMENSIÓN DEL GASTO EN EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

- EL INCISO 2º DEL ARTÍCULO 75 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios.....”

- EL INCISO 8º:

“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”

- DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA:

“Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.”

OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

PODERES EXCLUSIVOS DE LA NACIÓN

DEFENSA Y RELACIONES EXTERIORES (ART. 126 Y 127)

PODERES EXCLUSIVOS DE LAS PROVINCIAS:

- REGIMEN MUNICIPAL Y EDUCACIÓN PRIMARIA (Art. 5º)
- EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES (ART.124)

PODERES CONCURRENTES

- PROVINCIAS RETIENEN PODERES NO DELEGADOS EXPRESAMENTE (ART.121)
- DESARROLLO ECONÓMICO, SEGURIDAD SOCIAL (EMP PÚBL Y PROF), DESARROLLO HUMANO, GENERACIÓN DE EMPLEO, EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA (ART. 125)
- MEDIO AMBIENTE (ART. 41)

Bibliografía

- Alberdi, J. B. (1853):** “*Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*”, Buenos Aires Ciudad-Emecé, 2010.
- Aaron, H. and McGuire, M. (1970):** "Public Goods and Income Distribution", *Econometrica*, v. 38, N^o 6.
- Artana, D. y López Murphy, R. (1992):** "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires.
- Artana, D. y López Murphy, R. (1994):** “Fiscal decentralization: some lessons for Latin America”, *Working Paper, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*, No.42, Oct. 1994, 212 pp.
- Bickel, W. (1961):** “La compensación financiera”, en “Gerloff, W. y Neumark, F.: *Tratado de Finanzas*”, 2 Tomos, El Ateneo, Buenos Aires; pág. 461.
- Bird, R. (1986a):** "Federal finance in comparative perspective", *Canadian Tax Foundation*, Toronto.
- Bird, R. (1986b):** "On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states", *Environmental Planning: Government and Policy*, Vol. 4, Canada.
- Blankart, Charles B. (2000):** “The Process of Government Centralization: A Constitutional View, Constitutional”. *Political Economy*, 11, 27-39.
- Boadway, R. y Wildasin, D. (1977):** "*Public Sector Economics*", Little, Brown and Co., 2nd. ed., Boston, Mass.
- Break, G. (1967):** "*Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*", The Brooking Institution, Washington, D. C.
- Brennan G. y Buchanan, J (1980):** "*The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*", Cambridge University Press, Cambridge.
- Breton, A. y Scott, A.D. (1980):** "*The Design of Federations*", Institute for Research on Public Policy, Montreal.
- Brown, C. y Oates, W. (1987):** "Assistance to the Poor in a Federal System", *Journal of Public Economics*, Vol. 32.
- Buchanan, J. (1965):** "An Economics Theory of Clubs", *Economica*, Feb.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962):** "*The calculus of consent*", University of Michigan Press.
- Cayeros. A. D. (2004):** “Decentralization, Democratization and Federalism in Mexico”, in Kevin Middlebrook (ed.) “*Dilemmas of Change in Mexican Politics*”, Center for U.S. - Mexican Studies, UCSD, pp.198 - 236.
- Cortés Conde, Roberto:** “La Economía Argentina en el Largo plazo”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009):** *Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica: Primera Parte*, Publicado por el Instituto de Desarrollo Económico y Social, y en *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 192 (Jan. - Mar.), pp. 395-437.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009):** *Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica Segunda Parte*, Publicado por el Instituto de Desarrollo Económico y Social, y en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, No. 193 (Apr. - Jun.), pp. 3-29.
- Cumberland, J. (1981):** "Efficiency and Equity in Interregional Environmental Management, *Review of Regional Studies*, Vol. 10.
- Eberts, R.W. y Gronberg, T. J. (1988):** "Can Competition Among Local Governments Constrain Government Spending?", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Vol. 24.
- Friedrich, Carl J.:** “Man and his government: an empirical theory o politics”, New York-Hill, 1963.

- Forero Pineda, C. (Director) et. al. (1997):** "Descentralización, Eficiencia y Participación Ciudadana", Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
http://www.cid.unal.edu.co/files/researchs/050721_cid199700fodeef.pdf
- Galeotti, G. (1992):** "Decentralization and political rents", en King, D. (ed.), *Local government economics in theory and practice*, Routledge Chapman and Hall, Inc., New York.
- Gasparini, L., Cruces, G. y Tornarolli, L. (2011):** "Recent Trends in Income Inequality in Latin America", *Project Muse, ECONOMIA*, Spring.
- Gerloff, W. y Neumark, F.:** "Tratado de Finanzas", Tomo I, Editorial El Ateneo, Buenos Aires 1961.
- Gervasoni, C. (2013):** "Consecuencias Políticas del Federalismo Fiscal Argentino", *Jornada Inter-Académica "El Federalismo Fiscal Argentino"*. Academia Nacional de Ciencias Económicas, 26 de junio de 2013. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella.
- Goospeed, T. J. (1985):** "Local Income Taxation as an Intercommunity Externality", University of Maryland Working Paper 85-12, Maryland.
- Goospeed, T. J. (1990):** "The assignment of ability to pay taxes in the OECD countries", en *Proceeding of the 46th 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 the Empirical Literature", en Oates, W., (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Mass.
- Gramlich, E. M. (1985):** "Reforming U.S. Federal Fiscal Arrangements", en Quigley J. y Rubinfeld. D. (ed.), *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*, University of California, Berkeley.
- Hines, J. M. (1984):**
- King, D. (1984):** "Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government", Allen & Unwin, London.
- Kirsh, G. (1987):** "Einleitung", en G. Kirsh (ed.) *Federalismus Stuttgart*, New York.
- Makón, M. (1997):** "La Reforma del Sistema Presupuestario", *Revista 29 ASAP*-Abril 1997, y otros documentos posteriores.
<http://www.sidepro-sa.com.ar/presentaciones-y-documentos/marcos-makon/>
- McLure, C. (1967):** "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962", *National Tax Journal*, Vol. 20.
- McLure, C. (1983):** "Tax Assignment in federal countries", Australian National University Press, Canberra.
- McWhinney, E. (1965):** "Comparative federalism", University of Toronto Press, 2nd. ed. Toronto.
- Musgrave, R. (1959):** "The Theory of Public Finance", McGraw Hill, N.Y.
- Musgrave, R. (1983):** "Who should tax, where and what?", en *Tax Assignment in Federal Countries*, McLure, C. (ed.), Australian National University Press, Canberra.
- Nowotny, E. (1983):** "Tax assignment and revenue sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland", en *Tax assignment in federal countries*, McLure, C. (ed.), Center for Research on Federal Relations The Australian National University, Canberra.
- Núñez Miñana, H. (1994):** "Finanzas Públicas", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, ASAP-Ed Macchi, Buenos Aires.
- Oates, W. (1972):** "Fiscal federalism", Harcourt, Brace y Javanovich, N.Y.
- Oates, W. (1990):** "Fiscal Federalism: An Overview", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.
- Oates, W. y Schwab, R. (1988):** "Economic Competition Among Jurisdictions:

- Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? *Journal of Public Economics*, Vol. 35.
- Oates, W. y Schwab, R. (1989):** "The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management", *Mimeo*.
- Olson, M. (1986):** "Toward a more general theory of government structure", *American Economic Review*, 76; 2.
- Owens, J. (1992):** "Financing local government. An international perspective with particular reference to local taxation", en King, D. (ed.), *Local government economics in theory and practice*, Routledge, Chapman and Hall, Inc., N. Y.
- Pauly, M. (1973):** "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, vol. 2, 35-58.
- Peltzman, S. y Tideman, T. N. (1972):** "Local versus National Pollution Control: Note", *American Economic Review*, Vol. 62.
- Piffano, H. L. P. (1988):** "Federalismo Fiscal y Descentralización Tributaria", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (1993):** "El Impuesto Provincial a las Ganancias, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, UNLP - Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. *Mimeo*. La Plata, y *Anales de las 27^{as} Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (2005):** "Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos", e-book editado a través del PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata, 2004 – extraíble desde la página, La Plata, 2005. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>. Ver: NOTA 14, Pág. 721, "El Impuesto Provincial a las Ganancias".
- Piffano, H. L. P. (2013):** "Análisis Económico del Derecho Tributario", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, y Facultad de Derecho-UBA, Centro de Estudios de Derecho y Economía, Maestría en Derecho y Economía, Cátedra Edmund S. Phelps. 2012. E-book, editado por PreBi/SeDiCI – UNLP, 2013. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27637>
- Piffano, H. L. P. y Porto, A. (1994):** "La Armonización Fiscal entre Países y la Necesidad de Considerar Ingresos y Gastos Públicos", *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131 - 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Porto, A. (1990):** "Federalismo Fiscal. El caso argentino", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Porto, A. (1992):** "Tamaño del Sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones", IIE (UNLP) e ITDT, *Mimeo*. Buenos Aires.
- Quigley, J. y Smolensky, E. (1991):** "Conflicts among levels of government in a federal system", en *Proceeding of The 47th Congress of the International Institute of Public Finance*, Pestieu. P. (ed.), St. Petersburg.
- Scott, A. D. (1964):** "The Economic Goals of Federal Finance", *Public Finance*, p. 241–88.
- Shah, A. (1994):** "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington, D. D.
- Sinn H. W. (1990):** "Tax harmonization and tax competition in Europe", *European Economic Review*, 34.
- Sterks, C. y de Kam, C. A. (1990):** "Decentralizing Taxation in the Netherlands" en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.
- Soderstrom, L. (1990):** "Fiscal federalism: the Nordic countries style", en *Proceeding of The 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Prud'homme, R. (ed.), Brussels.
- Tacchi, Carlos (1988):** "Comentarios al trabajo 'Federalismo Fiscal y

Descentralización Tributaria, de Horacio L. P. Piffano", *Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Tanzi, V. and A. L. Bovenberg. (1990): "Is there a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC Countries?" In H. Siebert (ed.), *Reforming Capital Income Taxation*. Tübingen: Mohr.

Thoni, E. (1986): *"Politokomische Theorie des Federalismus Eine Kritische Bestandsaufnahme"*, Baden-Baden.

Thoni, E. (1992): "The political economy of tax and expenditure decentralization. Are there answer for constitutional reform?", en *Local Government Economics in Theory and Practice*, King, D. (ed.), Routledge, Chapman and Hall, Inc., N. Y.

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.

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", *Environment and Planning C: Government and Policy*. Versión en español en *Anales de las XX Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.

Zax, J. S. (1989): "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?", *American Economic Review*, Vol. 79.