COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal 64

FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA

Parthasarathi Shome

NACIONES UNIDAS

Proyecto Regional de Política Fiscal
CEPAL / PNUD

Serie Política Fiscal 64

FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA

Parthasarathi Shome

PROYECTO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CEPAL – PNUD

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1995

LC/L.888
Abril de 1995

Este trabajo fue preparado por el señor Parthasarathi Shome, Jefe de la División de Política Tributaria, Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), y presentado como disertación inaugural del VI Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, en Santiago de Chile del 24 al 27 de enero de 1994.

Los puntos de vista expresados en esta ponencia son los del autor y no coinciden necesariamente con los del FMI. En la ponencia se utilizan datos no confidenciales obtenidos para el proyecto de investigación que el Departamento de Finanzas Públicas realiza actualmente sobre temas relacionados con el federalismo fiscal.

El autor está muy agradecido a su colega la Sra. Teresa Ter-Minassian por muchos comentarios valiosos sobre el presente trabajo.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Pág.

PREFACIO 5

I. INTRODUCCION 7

II. EL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA 9

1. Estructura y resultados del sector público 9
2. Disposiciones fiscales federales desde los años ochenta 10
3. La reforma en los años noventa 11

III. EL FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL 15

1. El sector público 15
2. Disposiciones fiscales federales 16
3. Financiamiento de las operaciones del gobierno 19

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y ALGUNAS DIRECTRICES GENERALES 23

1. Conclusiones y enseñanzas que se desprenden de los estudios de caso 23
2. Algunas directrices sobre federalismo fiscal 25

Notas 27

BIBLIOGRAFIA 29

PREFACIO

La Serie Polítca Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Polítca Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la polítca fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Polítca Fiscal CEPAL/PNUD. Se trata de una contribución al VI Seminario Regional de Polítca Fiscal, efectuado en la sede de CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 24-27 de Enero de 1994. Este tipo de Seminarios hace parte del plan de trabajo del referido Proyecto y su realización esta programada para la última semana de Enero de cada año. Los temas centrales del VI Seminario Regional fueron: i) aspectos exitosos y lecciones de reformas fiscales, ii) metodologías para medir el impacto distributivo neto de la acción presupuestaria, y iii) estudios de caso de descentralización fiscal.

El documento, elaborado y presentado por el Sr. Parthasarathi Shome como Disertación Inaugural del VI Seminario Regional, centra la atención en la interrelación entre el federalismo fiscal y la gestión macroeconómica. Tradicionalmente, el federalismo fiscal ha sido analizado desde la perspectiva de la equidad y/o eficiencia; sin embargo, las fuertes repercusiones que sus normas y prácticas tienen sobre la solidez macroeconómica se reflejan en un cada vez mayor consenso sobre la necesidad de incorporar el criterio del federalismo fiscal en las funciones de asignación, distribución y estabilización de los gobiernos. Ello ha evidenciado la necesidad de introducir la dimensión macroeconómica al analizar el tema del federalismo fiscal. Con esta orientación, el presente trabajo analiza las experiencias de Argentina y Brasil, casos en los que problemas de gestión macroeconómica han tenido un importante trasfondo en el funcionamiento de la estructura federal. En particular, focaliza en aspectos del gasto tributario federal desde el punto de vista de los ingresos. Se concluye con un conjunto de reflexiones y lecciones sobre reformas de federalismo fiscal aplicables al contexto de América Latina y el Caribe.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la polítca fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCION

Las normas que rigen el federalismo fiscal significan un importante criterio en muchas de las funciones económicas que desempeña un gobierno. Entre éstas figuran las funciones de asignación y de distribución y también, cada vez en mayor grado, la estabilización macroeconómica. La función de asignación está relacionada con el grado de descentralización que un determinado gobierno federal considere conveniente, es decir, qué impuestos corresponde recaudar y retener al gobierno central y a los gobiernos locales; cuál será el grado de autonomía que se conceda a los gobiernos locales a la hora de estructurar sus propios impuestos frente al alcance de los parámetros que fije el gobierno central para los impuestos locales; qué impuestos son los más apropiados desde el punto de vista de la participación en los ingresos fiscales; si los gobiernos locales podrán establecer impuestos adicionales a los tributos exigidos por el gobierno central. En la vertiente del gasto, la cuestión se centra en la mejor división de las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno desde el punto de vista de la prestación eficiente de servicios públicos, es decir, si competen al gobierno central o al local los servicios públicos (policía, bomberos) y la seguridad social (salud y pensiones), si el gobierno central debe desempeñar algún papel en la enseñanza o si la educación primaria debe dejarse a los gobiernos locales mientras los estudios superiores son competencia del gobierno central, y si el mantenimiento de los caminos debe correr a cargo de las autoridades locales mientras que las carreteras quedan bajo la responsabilidad conjunta de diferentes niveles de gobierno.

En el federalismo fiscal la función de distribución se ocupa de cómo repartir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno al objeto de lograr metas de redistribución del ingreso o de desarrollo, ya sea mediante fórmulas de coparticipación en los ingresos fiscales que tengan en cuenta esos criterios o mediante disposiciones para la asignación del gasto que recojan directamente esas inquietudes. Por ejemplo, en las fórmulas de coparticipación podría incluirse la inversa del PIB per cápita, la población o algún otro criterio de este tipo. En la vertiente del gasto, la cuestión se centraría en la manera en que una determinada asignación del gasto entre niveles de gobierno o una distribución del gasto al mismo nivel de gobierno afecta a las distintas clases de ingreso y gasto. Por ejemplo, si será mejor para los grupos de bajo ingreso que la enseñanza universitaria sea competencia del gobierno central o de los gobiernos locales, etc.

Por último, cada vez es más evidente que la gestión macroeconómica y la estabilización de la economía se ven seriamente influidas por las normas y prácticas del federalismo fiscal. En una estructura federal relativamente elástica, la posibilidad de que, para financiar sus planes de gasto, los gobiernos locales puedan endeudarse

libremente sin limitaciones impuestas por el gobierno central, repercutirá inevitablemente en el déficit público global de la economía y, en consecuencia, en la estabilización fiscal. De igual manera, si se recurre en gran medida a la participación en los ingresos fiscales —más bien que a la asignación de determinados impuestos a diferentes niveles de gobierno— cada vez que el gobierno central incremente sus ingresos impositivos para reducir su propio déficit fiscal, los gobiernos locales recibirán un incremento correspondiente de sus ingresos que podrán gastar libremente, frenándose así la posibilidad de reducir el déficit fiscal global. Por tanto, la estructura de federalismo fiscal que se establezca, desde la vertiente impositiva o de gasto, tendrá importantes repercusiones sobre la gestión macroeconómica.

El propósito de esta ponencia es establecer ciertas conclusiones para la gestión macroeconómica basadas en una combinación de casos sobre política fiscal de gasto tributario federal, enfocándose sobre todo la vertiente impositiva. Se han llevado a cabo algunos estudios sobre federalismo fiscal en ciertos países de América Latina como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y algunos más. Sin embargo, y debido quizás a que el interés por el aspecto macroeconómico es relativamente reciente, los estudios se han orientado sobre todo a cuestiones tales como equidad para los diferentes niveles de gobierno o eficiencia de la asignación de recursos a dichos niveles, más bien que a la posible e importante repercusión de las disposiciones fiscales de tipo federal sobre la solidez macroeconómica general.[1]

Con la selección de dos de los casos más complejos —Argentina y Brasil— se describe en este trabajo la experiencia obtenida en estos países y se expresa el propósito de derivar algunas lecciones útiles para la elaboración de normas de federalismo fiscal pertinentes en el contexto de América Latina, al tiempo que se mantiene presente la necesidad de solidez en el conjunto fiscal. El caso de Argentina revela que en los años noventa se interrumpió el intento de reforma iniciado en la década anterior. En consecuencia, el estudio, que aparece en la sección II, se divide en dos períodos que separan ambas situaciones. En el caso de Brasil, con la Constitución de 1988 se propuso delegar las responsabilidades tributarias y de gasto en los diferentes niveles de gobierno, pero aún están por aclarar ciertas normas y por cumplirse en la práctica algunas de las disposiciones. Así pues, 1988 no se presenta como clara ruptura con el pasado. Por consiguiente, el caso de Brasil, que se describe en la sección III, no se divide en el tiempo sino en relación con funciones económicas. En la sección IV se presentan las lecciones principales aprendidas de estos estudios de caso y se ofrecen algunas directrices sencillas sobre federalismo fiscal.

II. EL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA

Con la amplia reorientación de la política económica que se inició en los años noventa, Argentina salió de la grave crisis experimentada durante los años ochenta, que conllevó inflación, problemas de balanza de pagos y falta de crecimiento económico. El trasfondo presentaba una estructura de federalismo fiscal, con rígidas disposiciones de coparticipación en los ingresos fiscales, gasto ineludible debido a un fuerte uso de la asignación y fácil acceso de los gobiernos locales al crédito, lo que servía para proteger el gasto provincial incluso en una situación en que el gobierno central ponía en vigor medidas de ajuste.

1. Estructura y resultados del sector público

El federalismo fiscal de Argentina comprende los niveles de gobierno federal, provincial y local, los fondos de salud pública y el sector financiero público que abarca el banco central y varios bancos de administración federal y provincial. El gobierno federal incluye no sólo la administración central, sino también el sistema de previsión social, las empresas públicas federales, los organismos descentralizados y ciertas actividades gestionadas mediante cuentas especiales. Existen unos 24 gobiernos provinciales con empresas propias y sistemas de previsión social. Están vinculados institucionalmente al gobierno federal a través de acuerdos fiscales, parecidos a los que vinculan a gobiernos provinciales y municipales. En consecuencia, las provincias comparten recursos propios e ingresos federales con los gobiernos municipales en virtud de acuerdos de coparticipación y asignaciones de fondos discrecionales.

El alcance de la estructura fiscal federal de Argentina se puede medir por el hecho de que, una vez descontadas las transferencias obligatorias al resto del sector público, la previsión social y el pago de intereses, en 1992 el gobierno federal ejerció control sobre sólo el 12% aproximadamente del gasto total del sector público. Cabe darse una idea del grado de descentralización a partir del hecho de que el gasto corriente de los gobiernos provinciales alcanzó en 1992 un nivel alrededor del 40% superior al de la administración central.

En los años ochenta, los déficit del gobierno general se situaron hasta en un 10% del PIB y de éstos, en algunos años, correspondió a los gobiernos provinciales la mitad, como consecuencia de insuficiencias del ingreso y, sobre todo, de gastos excesivos. Por ejemplo, el gasto de los gobiernos provinciales aumentó de aproximadamente el 7% del PIB en 1983 a casi el 10% del PIB en 1991, como resultado del rápido incremento

del gasto corriente a pesar de la disminución del gasto de capital. Las causas se encuentran en un aumento de la masa salarial, que en 1983-1990 creció en casi un 20% en términos reales. Otra causa fue el incremento de las transferencias de los gobiernos provinciales a los gobiernos municipales y también del gasto en pensiones de los primeros.

2. Disposiciones fiscales federales desde los años ochenta

El gobierno federal determina la estructura de todos los impuestos de carácter central y los administra. De estos impuestos, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre los activos brutos (un impuesto mínimo sobre la renta de las empresas), el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos específicos sobre el consumo entran en el "sistema de coparticipación de impuestos", es decir, la distribución de los ingresos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Sin embargo, antes de la distribución según las fórmulas en vigor, los gobiernos provinciales reciben un determinado porcentaje directamente del total recaudado por impuesto sobre la renta e IVA. Además, se distribuyen también los ingresos provenientes del impuesto sobre combustibles y las regalías mineras, aunque no a través del sistema de coparticipación. El gobierno federal solamente retiene la totalidad de los impuestos de timbres y sobre el comercio internacional. En consecuencia, a medida que se reduce la magnitud de lo recaudado por los impuestos sobre el comercio debido a la reforma arancelaria, parecería que se necesita cada vez más una reforma fiscal al nivel de gobierno federal.

Los gobiernos provinciales disponen de diversas fuentes de ingresos tributarios. La primera, como ya se ha descrito, es la coparticipación de impuestos. La fórmula utilizada en el sistema de coparticipación tiene por objeto redistribuir la renta entre las provincias y utiliza como criterios el número de habitantes, la densidad de población, la inversa de la densidad de viviendas y de automóviles, y la inversa del nivel medio de estudios. Como resultado de esta fórmula, las provincias más desarrolladas experimentaron en el período 1981-1990 una caída de su participación en el total, que pasó de casi el 50% a un poco más del 40%. Así pues, parece que se ha logrado el objetivo.

Una segunda fuente de los ingresos provinciales la constituyen las donaciones discrecionales no reembolsables recibidas de la Tesorería central. Éstas registraron su punto máximo en 1983, cuando alcanzaron el 3% del PIB, lo que representa aproximadamente un tercio de los ingresos fiscales de los gobiernos provinciales, y se distribuyen en función de la magnitud del déficit del gobierno provincial, contribuyendo así a desincentivar la prudencia fiscal. Además, para realizar esas transferencias, se crearon fondos de carácter no reembolsable, como el Fondo de Energía, el Fondo de Desarrollo Regional y otros. Ahora bien, algunos de estos fondos, como el Fondo Nacional de la Vivienda (que se financia mediante la consignación de parte de la recaudación obtenida del impuesto sobre combustibles) sí son reembolsables. Con todo, los recursos de este fondo se utilizan en préstamos para viviendas populares, cuya tasa de reembolso es muy baja.

En tercer lugar, los gobiernos provinciales disponen desde luego de impuestos propios que ellos establecen y administran, y que representan alrededor de una tercera parte del total de sus ingresos fiscales, aunque en la última década se ha detenido el crecimiento de su recaudación. Los gravámenes incluyen impuestos sobre bienes raíces, automóviles, cifra de negocios, timbres e impuestos sobre el consumo de electricidad y gas.

En los años ochenta se observaron modificaciones en las normas establecidas para la participación o ausencia de normas claras en algunos casos. Hasta 1984, las provincias recibieron el 48.5% de los ingresos fiscales en coparticipación, más otro 3% por conducto del Plan de Desarrollo Regional; el gobierno federal conservaba el 48.5% restante. Entre 1985-1988 no se procedió según normas sino mediante acuerdos celebrados cada año, que tendieron a una creciente coparticipación de la recaudación fiscal. En 1988 se estableció un nuevo sistema, en el que la distribución representó el 56.66%, más un 1% para el Fondo de Desarrollo Regional, lo que redujo la participación federal al 42.34%. De esta forma, por un lado, se hizo más difícil la política federal de gestión macroeconómica pero, por otro, se limitó el recurso a las donaciones discrecionales de la Tesorería —por conducto del Fondo de Desarrollo Regional—, estableciéndose el tope del 1%. Sin embargo, la experiencia observada en 1989-1990 indica la continua presión del gasto al nivel provincial, transferencias anticipadas de recursos tributarios del gobierno federal a los gobiernos provinciales y un reembolso tan solo nominal en condiciones de alta inflación. En resumen, todo intento de reforma tiene que ir acompañado de medidas que complementen, no que obstaculicen las probabilidades de éxito.

En cuanto a la situación del gasto, el gobierno federal tiene a su cargo la defensa, asuntos exteriores, comercio internacional, política monetaria y la reglamentación del comercio interprovincial. Los servicios públicos, comprendidos la salud, la enseñanza y los servicios de previsión social, son responsabilidad compartida de todos los niveles de gobierno. Se han producido importantes cambios en reformas recientes. Si bien a finales de los años ochenta se introdujeron cambios del lado impositivo, la responsabilidad en materia de gasto se ha mantenido esencialmente sin modificación, lo que quiere decir que se ha perdido una oportunidad de reforma que podría haber asignado más gastos en el área de servicios públicos a los niveles inferiores de gobierno.

3. La reforma en los años noventa

Al comenzar a hacerse hincapié en la reforma estructural y crecer considerablemente el ingreso tributario del gobierno federal hasta casi el 16% del PIB en 1992, desde el 11.5% en 1990, con el consiguiente aumento imprevisto de recursos para los gobiernos provinciales, era de esperar que volvieran a examinarse las relaciones fiscales del gobierno federal.[2] Así ha sido sobre todo ante la situación de deterioro de las finanzas del sistema de previsión social. Con objeto de asegurar el buen destino que dieran las provincias a estos recursos imprevistos y obligarles también a compartir parte del costo de la previsión social, en 1992 se revisaron las disposiciones fiscales federales. Antes de

la coparticipación, se dispuso que el 15% de los ingresos fiscales sujetos a ella se transfirieran al sistema de la previsión social, previéndose una revisión del acuerdo a partir de 1994. La decisión entrañó una nueva reducción de la participación federal, que se situó en el 36%; ahora bien, es de suponer que disminuirán las transferencias directas de la Tesorería al sistema previsional.

Con objeto de asegurar un mínimo de recursos fiscales a los gobiernos provinciales (cuya participación disminuyó también a alrededor del 49%), se negoció un mínimo mensual para los ingresos en coparticipación, más una asignación general destinada a cubrir el nivel de gasto más elevado en salud y enseñanza. Además, se añadió a lo disponible un fondo provincial de emergencia de aproximadamente un 4% del PIB en 1993. El mínimo mensual superó los cálculos que se desprenderían de la fórmula de coparticipación, con lo que las disposiciones han resultado bastante onerosas para el gobierno federal. Además, como la transferencia a la previsión social se produce con anterioridad a la coparticipación, podría producirse una reducción neta de los recursos del fisco.

Lo que se desprende de la experiencia anterior es que las repercusiones de las reformas bien intencionadas pueden no evitar la negociación subsiguiente entre los diferentes niveles de gobierno, con el consiguiente obstáculo adicional para la gestión macroeconómica. Antes de toda reforma, deberán sopesarse cuidadosamente todos estos aspectos para poder establecer la combinación adecuada de una política fiscal federal.

En la vertiente del gasto, en 1992 —tras la oportunidad perdida en 1988— se transfirió al nivel provincial el equivalente a un 1% del PIB de gastos en enseñanza, salud y otros servicios sociales. Cabría señalar que el gobierno federal administra ahora sobre todo ciertos fondos de seguro médico que atraviesan dificultades financieras y determinados programas de atención médica preventiva, además de regular las normas y la política de salud pública. Las provincias administran casi todos los programas de bienestar social,[3] y la enseñanza secundaria se ha añadido a la primaria como una de las competencias de los gobiernos provinciales durante un período de transición de un año. Con el propósito de imponer disciplina en el gasto de las provincias, se ha fijado una tasa nominal de crecimiento del 10% para el gasto con cargo a ingresos en coparticipación, además de hacer responsables a los gobiernos provinciales del servicio de la deuda por préstamos para infraestructuras obtenidos de organismos internacionales. Como el crecimiento de la masa salarial por cuenta de las provincias fue uno de los factores principales en los problemas de financiación surgidos en los años ochenta, también están recibiendo atención los planes de jubilación anticipada. Con todo, dadas las crecientes responsabilidades en materia de gasto al nivel provincial y, en vista de las nuevas medidas restrictivas, será interesante esperar a recibir datos sobre la evolución práctica de la gestión global del gasto.

Las repercusiones de gestión macroeconómica que se desprenden de las disposiciones fiscales de tipo federal guardan relación con el financiamiento del déficit público. En Argentina, los niveles inferiores de gobierno pueden obtener créditos para

financiar sus déficit mediante recurso directo a los bancos provinciales[4] o girando contra depósitos oficiales para obtener crédito a corto plazo, lo que es motivo de gran inestabilidad financiera para las arcas públicas. Además, en 1990, al limitar el banco central las operaciones de redescuento, los bancos provinciales comenzaron a obtener fondos de los mercados de dinero, y la consiguiente subida de las tasas de interés exacerbó el desequilibrio. En 1991, la relación de 1:1 entre el $Arg y el US$ eliminó por completo las operaciones de redescuento, y los gobiernos provinciales se encontraron en la posición contraria de garantes de los bancos provinciales cuya privatización según se espera ha comenzado. Aunque la situación fiscal de los gobiernos provinciales pasó de un déficit de más de 3% del PIB en 1991 a un superávit de alrededor del 1/2% del PIB en 1992, hay indicios de que, más adelante, habrá que elevar el tope fijado al endeudamiento de las provincias. La conclusión que se desprende es que la reforma del sistema fiscal federal puede comenzar por la asignación de impuestos y gastos, pero es imprescindible que termine con mecanismos de financiamiento y límites apropiados que garanticen la disciplina fiscal y la totalidad de las reformas previstas.

En resumen, las reformas de los años noventa han ido en conjunto por el buen camino. No obstante, todavía queda mucho por hacer porque, en las relaciones fiscales federales de Argentina, aún no se han eliminado todos los vestigios de asignación de recursos tributarios y persisten las restricciones sobre el gasto debidas a un elevado servicio de la deuda y a transferencias por derechos adquiridos. Además, si bien se están reasignando gastos a diferentes niveles de gobierno, se empieza a tomar conciencia de que los topes fijados al endeudamiento son difíciles de mantener en los términos establecidos. En consecuencia, la experiencia indica claramente el camino que las nuevas medidas de reforma deben recorrer.

III. EL FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL

Hasta principios de los años ochenta, Brasil creció con rapidez gracias a su acceso al financiamiento exterior. Posteriormente, el fuerte incremento del servicio de la deuda externa y el agotamiento del financiamiento llevaron a una caída de la inversión y del crecimiento en situación de alta inflación. La congelación intermitente de precios y salarios que se utilizó a finales de los años ochenta o la fuerte restricción del crédito en 1991-1992 no lograron verdaderamente contener la elevada inflación, dado que no hubo el debido apoyo global de la política fiscal. Además, la gestión macroeconómica se vio dificultada por la situación de las relaciones fiscales federales. Las presiones del gasto que, en ocasiones, llevaron a que el gobierno federal corriera con las obligaciones de gasto de los gobiernos locales, la rigidez de las disposiciones sobre asignación de impuestos que limitan la capacidad de recaudación del gobierno federal y el escaso control operativo del financiamiento de los gobiernos locales parecen haber exacerbado las dificultades de la gestión macroeconómica.

1. El sector público

El sector público comprende el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales de 26 estados y más de 5.000 municipios, respectivamente, las empresas públicas, el banco central y los bancos estatales. Una característica importante de Brasil es el elevado volumen de la recaudación del gobierno general en comparación con la recaudación del gobierno central, lo que obedece a la considerable magnitud de impuestos sobre el consumo que se recaudan y retienen en los niveles inferiores de gobierno. A pesar de ello, estos últimos financian aproximadamente el 30% de su gasto mediante transferencias federales. Concretamente, los gobiernos municipales financian tan solo el 20% de sus gastos con recursos propios.

La masa salarial de los diferentes niveles de gobierno es elevada y fluctuó entre el 9%-12% del PIB en 1990-1992. Los niveles inferiores de gobierno han tendido a actuar como empleadores de última instancia. La indexación de los salarios a nivel federal ha tendido a influir en otros salarios del sector público aunque no exista un nexo formal entre ellos, con importantes consecuencias para la gestión macroeconómica. Los niveles inferiores de gobierno mantuvieron su gasto en inversión en alrededor del 2% del PIB durante el período 1986-1992, dejando que gran parte del ajuste a la baja del gasto en inversión recayera sobre el gobierno federal.[5]

Como resultado de la combinación de políticas impositivas y de gasto en los diferentes niveles de gobierno, en los años noventa el gobierno federal ha solido cerrar los ejercicios con un superávit operacional de los ingresos fiscales, mientras que los niveles inferiores de gobierno han registrado déficit. A su vez, dichos déficit se han enjugado, por lo general, mediante acuerdos de coparticipación de impuestos y transferencias negociadas con el gobierno federal, además de financiamiento bancario.

2. Disposiciones fiscales federales

Las disposiciones fiscales federales abarcan las vertientes impositiva y de gasto. Ambas son complejas en el caso de Brasil y presentan amplias ramificaciones para el equilibrio tanto vertical como horizontal y para la gestión macroeconómica.

a) *La vertiente impositiva*

En la literatura sobre asignación óptima del impuesto, parece existir consenso sobre un modelo básico que coloca al nivel federal los impuestos principales de base amplia (como el impuesto sobre la renta y el IVA) a efectos de estabilización y redistribución, más algunos instrumentos tributarios específicos (como los impuestos selectivos al consumo) destinados a alcanzar ciertas metas nacionales de política (por ejemplo, en las áreas de energía o del medio ambiente). También suele concederse al nivel federal el pleno control de la tributación sobre el comercio internacional. Al extremo opuesto de la gama, el modelo sitúa al nivel de la administración local los impuestos sobre bases inamovibles, tales como los bienes raíces, y toda la variedad de cargos a los usuarios.

La descentralización de la recaudación en Brasil se basa en el marco legal establecido por la Constitución de 1988 para la asignación de impuestos y la coparticipación en los ingresos fiscales. La asignación constitucional del impuesto sobre la renta en Brasil al nivel federal se ajusta a los criterios mencionados más arriba. Sin embargo, el 47% de los ingresos que produce esta fuente se consigna a los niveles inferiores de gobierno. Quizá como consecuencia en cierta medida de esta elevada proporción, la productividad del impuesto no es alta: menos del 3% del PIB para el impuesto sobre la renta de las personas físicas y un poco más del 1% del PIB para el impuesto sobre la renta de las sociedades en 1992. Además, la Constitución de 1988 concede a los Estados el derecho a imponer un recargo (el 5%) en el impuesto sobre la renta de las empresas, mientras que se concedió a los municipios el derecho a imponer un gravamen del 3% sobre las ventas al por menor de combustibles y gas (exceptuado el diesel).

Los impuestos sobre el comercio internacional no presentan problemas en Brasil para las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Se asignan al gobierno federal y no entran en las disposiciones sobre coparticipación. Además, debido al tamaño del país y al elevado grado de la protección no arancelaria hasta hace poco, Brasil recauda en esta fuente sólo una pequeña fracción del total de sus ingresos fiscales.

La tributación sobre el consumo se asigna a todos los niveles de gobierno, que disponen de poderes recaudatorios concurrentes en este campo. De los tres impuestos sobre el valor agregado, el de base más amplia (ICMS) y, por consiguiente, el de más elevada productividad y el más adecuado para fines de estabilización, está asignado a los Estados.[6] Esta situación se aparta claramente de lo que sucede en otros países, en los que el IVA de carácter general se suele asignar al nivel federal. El nivel federal brasileño tiene jurisdicción sobre un IVA de base mucho más reducida (IPI) y del cual el 57% de la recaudación se transfiere a niveles inferiores de gobierno. Los municipios tienen atribuciones sobre un impuesto al consumo que grava los servicios (ISS) en la medida en que el ICMS no los incluya. El sistema de asignación de los impuestos al consumo produce una cierta competencia impositiva vertical; ahora bien, la competencia impositiva horizontal es considerable y se tiende a la erosión de la base fiscal.

En relación también con el impuesto sobre la propiedad, Brasil presenta una asignación no estándar del impuesto: la propiedad urbana se grava al nivel municipal mientras que la rural se administra al nivel federal. Esta asignación atípica parece deberse al temor de que los intereses locales dificulten la tributación de la tierra. Otra anomalía se produce en la escisión vertical del impuesto sucesorio —que es estatal— y el impuesto sobre donaciones, que es municipal. Normalmente, la imposición sobre transacciones inter vivos y causa mortis debería ajustarse a disposiciones idénticas para evitar el arbitraje del impuesto y debería recaudarse al mismo nivel de gobierno.

Las transferencias negociadas —convenios— también han producido desequilibrios verticales, y se ha observado un crecimiento en ellas. En 1970, los convenios representaron aproximadamente el 15% de todas las transferencias; en 1980, el 22% y, en 1988, alcanzaron el 42%. En los años ochenta, las transferencias crecieron en el 21% anual, mientras que el gasto del propio gobierno federal disminuyó ligeramente. Sin embargo, desde 1988, la magnitud de los convenios ha decrecido, situándose en 1991 al nivel que tenían al principio de los años ochenta, lo que obedece sin duda a los esfuerzos realizados por el gobierno federal para reducir su déficit fiscal.

Si bien se ha registrado un aumento real de la recaudación propia en los Estados y las capitales de los Estados en el período 1981-1990 (53% y 23%, respectivamente), tanto las transferencias constitucionales como las negociadas con niveles superiores de gobierno crecieron con mayor rapidez (330% en el caso de los Estados y 187% en el de las capitales); en muchos casos, los municipios obtuvieron más de dos tercios de sus recursos de esas fuentes.[7] El esfuerzo recaudatorio propio de algunos municipios se hizo tan precario que hubo que legislar una disposición federal por la que se establecía una recaudación municipal mínima para tener derecho a recibir las transferencias negociadas. Así pues, aunque la intención era conseguir una reducción del déficit fiscal, el amplio alcance de la coparticipación descrito anteriormente señala lo limitado de la gestión macroeconómica al nivel federal, sobre todo en condiciones de alta inflación.

El objetivo de coordinación impositiva horizontal y de ecualización también ha producido efectos imprevistos. Por una parte, Brasil presenta una amplia dispersión de potencial y de oportunidades económicas regionales que, con todo derecho, el gobierno

puede desear corregir. La redistribución regional de recursos públicos se efectúa sobre todo por el cauce de unos fondos establecidos por la Constitución que reciben el nombre de "Fundos de Participaçao" (FPE) y para los que se utilizan criterios de distribución como superficie, población y la inversa del ingreso per cápita, además de otros fondos creados especialmente para regiones menos desarrolladas como la del norte (FNO), el noreste (FNE) y el centro-oeste (FCO). Incorporan la cuestión distributiva desde el objetivo complementario de contribuir a una planificación financiera estable en los niveles inferiores de gobierno. Por otra parte, los convenios —en 1988 existían más de 100 programas con participación federal, estatal y local con más de 5.000 subprogramas— pueden estar motivados por consideraciones políticas cuya incidencia regional es bastante difícil de evaluar. Pueden presentar también la dificultad adicional de un seguimiento adecuado, y cabe el uso de transferencias para actividades que se habrían llevado a cabo en cualquier caso.

Además, hay un transferencia implícita de recursos de un Estado a otro debida al funcionamiento del ICMS, que utiliza esencialmente el principio del "origen" más bien que el de la "residencia" para los impuestos interestatales. La política tributaria de un Estado puede influir en la recaudación de otros Estados debido al mecanismo implícito de redistribución regional incorporado en el impuesto, que tiende a favorecer a los Estados más pobres. Para poner un ejemplo del efecto distributivo del sistema, tomemos el comercio entre dos Estados, digamos Sao Paulo, que es un Estado industrializado con superávit potencial de exportación frente al resto del país, y Ceara, un Estado más pobre del noreste del país, que es importador. Ambos pueden imponer la tasa del 17% del ICMS común sobre el consumo interno. Si el ICMS interestatal fuera también del 17%, Sao Paulo impondría el gravamen y un crédito por la totalidad a la entrada en Ceara significaría que la recaudación de Ceara sería cero. Es evidente que la recaudación fiscal de Ceara dependería de la política tributaria de Sao Paulo. Sin embargo, la tasa impositiva normal para las transacciones interestatales es del 12% y del 7% para embarques desde el sur industrializado al norte más pobre. En consecuencia, Ceara retiene el 10% sobre la mercancía importada, utilizándose los ajustes efectuados en el límite entre Estados como sistema de ecualización regional. Con todo, cabe preguntarse si hace falta un mecanismo tan complejo para lograr el objetivo más amplio de fomentar el crecimiento de Ceara.[8] Además, se produce una competencia tributaria entre Estados debido a la concesión de exenciones e incentivos especiales. Si bien estos se negocian en una conferencia de ministros de Hacienda de los Estados (CONFAZ), en la práctica la competencia tributaria podría ser mucho más intensa.

Cabría concluir que las disposiciones complejas de asignación o coparticipación de impuestos, ya sea por motivos destacados de redistribución regional o de eficiencia de la asignación, llevarán probablemente a confundir los objetivos que se persiguen, pues la incidencia real puede ser difícil de descifrar o el impacto que produzcan sobre el progreso de las regiones menos desarrolladas difícil de medir. Segundo, las disposiciones complejas pueden producir competencia tributaria y, por tanto, erosionar la base impositiva, creándose un efecto negativo sobre la eficacia de la gestión macroeconómica. Tercero, el nivel excesivo de transferencias puede haber llevado a subexplotar el impuesto sobre la propiedad y los cargos pagados por usuarios a nivel

municipal. El reverso de la medalla es que esas transferencias pueden haber llevado al crecimiento de impuestos no compartidos, pero muy distorsionantes, al nivel federal sobre las empresas (FINSOCIAL), el sector financiero (IOF), etc. Parece desprenderse claramente la lección de que las disposiciones sobre asignación y coparticipación de impuestos tienen que ser sencillas, con el menor número posible de objetivos entremezclados y centradas sobre todo en servir de estímulo al tiempo que confieren a los distintos niveles de gobierno un sentido de responsabilidad.

b) *La vertiente del gasto*

El propósito de descentralizar el gasto se expresó sin ambigüedad en la Constitución de 1988, que asigna explícitamente diferentes obligaciones y poderes recaudatorios a los distintos niveles de gobierno. Se asignó al gobierno federal las relaciones externas, la defensa, la política monetaria y de cambio, la reglamentación y supervisión financiera, la planificación económica, los servicios postales y la energía nuclear. Además, directamente o por concesión, el gobierno federal es el encargado de las telecomunicaciones, el transporte público y el suministro eléctrico. Sin embargo, la Constitución asigna a los tres niveles de gobierno las funciones relacionadas con el bienestar social (salud, enseñanza y cultura), protección del medio ambiente, fomento agrícola, vivienda y reducción de la pobreza.

En comparación con el traspaso de poderes recaudatorios, el traspaso de las funciones de gasto parece haber tenido menos éxito. Aunque se han iniciado algunos pasos para descentralizar también el gasto —destaca la "Operaçao Desmonte" de 1988—, los intentos de descentralización no han dado fruto. Concretamente, el gobierno federal continúa asumiendo importantes funciones que la Constitución asigna sobre todo a los gobiernos estatales y municipales, por ejemplo, en las áreas de enseñanza primaria, salud, transporte urbano, cultura y previsión social. En consecuencia, hay un desequilibrio potencial entre las responsabilidades recaudatorias y de gasto a diversos niveles de gobierno. La impresión general es que el gobierno federal tiene muchas obligaciones de gasto frente a los gobiernos locales. Esto significa que el gobierno federal soporta en general una pesada carga para la base recaudatoria de que dispone, mientras que el grupo de gobiernos locales subutiliza su propia base impositiva.

En el campo de la enseñanza, por ejemplo, la Constitución asigna al gobierno federal una función normativa. Se concede a los gobiernos locales atribuciones exclusivas para impartir la enseñanza primaria, pero nada se dice sobre los niveles secundario y superior. Contrariamente a lo que parecería la intención de la Constitución, el gobierno federal continúa ocupándose directamente de los servicios de enseñanza a nivel secundario, superior e, incluso, a nivel primario. Esta situación se explica alegando razones que señalan deficiencias administrativas en los niveles inferiores de gobierno. Esta duplicidad de funciones también se encuentra en otros campos. Por ejemplo, diferentes niveles de gobierno han construido vías urbanas, pero no está claro a quién compete su mantenimiento y conservación. Algunas funciones estrictamente locales como mercados públicos y mataderos también parecen haberse desempeñado al nivel federal o estatal. El Plan Nacional de Salubridad transfirió los servicios de suministro de agua y alcantarillado —que suelen considerarse servicios municipales— del

nivel municipal al estatal. De todo esto se desprende que las disposiciones que se establezcan deben ser claras, pero aun así no es suficiente si no puede persuadirse a los diferentes niveles de gobierno a que desempeñen plenamente las obligaciones que se les asignan. La carga suele revertir entonces a los niveles superiores de gobierno.

3. Financiamiento de las operaciones del gobierno

La gestión macroeconómica se ha visto complicada por el acceso prácticamente ilimitado de los niveles inferiores de gobierno al sistema financiero. Hasta julio de 1990, el banco central financiaba automáticamente a todos los bancos que incurrían en un déficit de caja ("zeragem automatica"). En consecuencia, los bancos de propiedad estatal han servido de receptores fiables de efectos financieros de niveles inferiores de gobierno. Es decir, en la práctica estos últimos podían emitir dinero. En julio de 1990, el gobierno central suspendió las operaciones de "zeragem automatica". Los bancos que enfrentaron problemas de financiamiento se vieron obligados a recurrir a otra ventanilla con tasas de interés más elevados, aunque el control de la liquidez fue escaso. Es más, la falta de restricciones a la liquidez, unida a tasas de interés más elevadas, intensificó la presión que los niveles inferiores de gobierno ejercieron sobre el sistema financiero a través de sus bancos.

La política monetaria se hizo más restrictiva a partir de los intentos de estabilización de 1990-1991, y los niveles inferiores de gobierno encararon graves problemas para refinanciar su deuda. Para evitar problemas de insolvencia, el banco central convino en garantizar la deuda de los niveles inferiores de gobierno a cambio de que éstos se comprometieran a reducir sus déficit fiscales, fijándose el objetivo de liquidar su endeudamiento. Las negociaciones concluyeron con una ley que disponía que el 15% del ingreso de los niveles inferiores de gobierno se destinase a ir eliminando la deuda, pero la ley no entró en vigor. Han continuado las negociaciones con el propósito de reducir el porcentaje de los ingresos fiscales destinado a eliminar la deuda. Por su parte, el gobierno federal ha prohibido a los niveles inferiores de gobierno la emisión de nueva deuda hasta el año 2000.

Desde el punto de vista de la gestión macroeconómica, la conclusión es que la falta de normas adecuadas para financiar los déficit de los diferentes niveles de gobierno puede conducir y conducirá a crecientes déficit que alimentarán la inflación. Asimismo, una vez descarrilada la situación, tan solo volver a disposiciones razonables puede llevar mucho tiempo, lo que a su vez conduce a estrictas medidas que en la práctica no pueden cumplirse.

Para resumir la experiencia de Brasil con el federalismo fiscal, lo primero a tener en cuenta es la complejidad del problema en un país tan grande. Esencialmente, cabe esperar que la multiplicidad de objetivos se manifieste plenamente y que la resolución dé pie a toda clase de intereses políticos y de otro tipo. Sin embargo, quizá quepa observar que la experiencia ha rebasado incluso esa expectativa. Primero, parece existir un sesgo hacia la transferencia de recursos fiscales a los niveles inferiores de gobierno

sin una transferencia efectiva paralela de las responsabilidades de gasto. Esto hace que los niveles superiores de gobierno recurran a fuentes alternativas e ineficientes de imposición. Segundo, como el gobierno federal tiene que imponer esos gravámenes alternativos para cubrir gastos rutinarios, se produce un empuje alcista perenne sobre la presión fiscal global sin que por ello se asegure su capacidad para hacer frente a gastos productivos necesarios. Tercero, la asignación a los Estados de impuestos tradicionalmente federales confiere a la propia estructura tributaria una cierta complejidad, al tiempo que los Estados imponen sus propias estructuras y exenciones. Cuarto, el amplio recurso a la coparticipación de impuestos más allá de las reglas de asignación impositiva socava el esfuerzo recaudatorio que los niveles inferiores de gobierno podrían llevar a cabo. El crecimiento de las transferencias negociadas (convenios) exacerba esta situación. Quinto, la falta de disposiciones claras sobre asignación del gasto en algunos casos, y la incapacidad para respetar estrictamente las pocas que existen, ha hecho que la carga revierta hacia los niveles superiores de gobierno. Sexto, la falta de un límite para el financiamiento de los niveles inferiores de gobierno y la dificultad encontrada para incluso elaborar e imponer normas estrictas provocaron presiones y tensiones sobre la capacidad del gobierno federal para el desempeño de la política monetaria y sobre la totalidad de la gestión macroeconómica.

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y ALGUNAS DIRECTRICES GENERALES

Los casos de federalismo fiscal de Argentina y Brasil ofrecen ejemplos instructivos que permitirían derivar algunas orientaciones generales en cuanto a reformas. El marco establecido descansa en las primeras publicaciones sobre normas óptimas del federalismo fiscal que, por tanto, sería interesante reconsiderar. En esta sección se enumeran las conclusiones y enseñanzas principales que se desprenden del estudio de los casos y, en ella, se establecen algunas directrices sencillas sobre normas de federalismo fiscal basadas en la literatura inicial al respecto.

1. Conclusiones y enseñanzas que se desprenden de los estudios de caso

La experiencia obtenida del federalismo fiscal indica que, en el tiempo, la falta de reforma, la reforma inconclusa o la reforma que se vea contrarrestada por medidas de política debidas a exigencias de corto plazo, pueden conducir a que los niveles más altos de gobierno soporten crecientes cargas. Esto, a su vez, puede llevar a que el gobierno federal enfrente mayores dificultades para la función de macrogestión de la economía. Puede incluso ocurrir que, en ocasiones, el comienzo de la reforma incremente dicha carga. Como se detalla más adelante, hay muchas razones que lo explican.

Primero, los impuestos importantes de amplia base en términos de generación de ingresos —como los impuestos sobre la renta y el consumo— están sujetos por lo general a ser compartidos. En el caso típico, los gobiernos federales ejercen control exclusivo sobre el ingreso que generan los impuestos sobre el comercio internacional. Con la reforma de los aranceles, a medida que las tasas arancelarias medias y las bases han disminuido, los gobiernos federales han tenido que acudir a otras fuentes de ingresos estables.

Segundo, a medida que la participación en el ingreso fiscal que los niveles inferiores de gobierno obtienen de los impuestos compartidos ha tendido a crecer, los gobiernos federales han establecido impuestos no compartidos que, a menudo, son ineficientes, como los que gravan las transacciones financieras. Estos impuestos, en el mejor de los casos, son temporales y, a largo plazo, no permiten paliar la penuria de ingresos fiscales a nivel federal.

Tercero, al mejorar los resultados obtenidos de los impuestos federales compartidos, los niveles inferiores de gobierno han recibido ingresos imprevistos adicionales que les han desalentado en la tarea de mejorar la productividad de sus

propios impuestos. En consecuencia, puede que a los niveles inferiores de gobierno deba exigírseles un mínimo esfuerzo de recaudación antes de entregarles recursos federales. Lo difícil será hacer cumplir estos requisitos una vez aprobados.

Cuarto, se ha observado una cierta volatilidad, o ausencia de pautas específicas, para la distribución de los ingresos fiscales. Sin embargo, los cambios introducidos han tendido a favorecer la participación de los niveles inferiores de gobierno, con el doble resultado de mayores tensiones en la gestión macroeconómica y una tendencia al estancamiento del esfuerzo de recaudación realizado por dichos niveles de gobierno. La ausencia de normas específicas también ha sido un grave inconveniente en ciertas categorías de gasto.

Quinto, cuando las asignaciones fiscales o de gasto no se ajustan a patrones establecidos, puede que existan consideraciones de equilibrio político entre diferentes regiones, sobre todo si se trata de un país grande. Se pueden producir entonces repercusiones desagradables para la política fiscal y de gasto: por un lado, competición fiscal y, por otro, duplicidad y, a menudo, confusión en el área de responsabilidad por el gasto, lo que intensifica las presiones sobre la gestión macroeconómica.

De igual manera, en sexto lugar, puede que las fórmulas utilizadas para compartir los ingresos fiscales tengan como objetivo redistribuir recursos hacia regiones menos desarrolladas, sobre todo en países donde existen grandes diferencias de renta, pero lo complejo de las fórmulas lleva a que la incidencia sea incierta.

Séptimo, las donaciones discrecionales y negociadas han tendido a que la inestabilidad de las finanzas federales sea mayor, sobre todo en vista de que la experiencia indica que, en ocasiones, hay una relación positiva entre la distribución de recursos y los déficit de los gobiernos provinciales. Por consiguiente, cabe esperar que actúen como desincentivo de la prudencia fiscal en los niveles inferiores de gobierno. Además, independientemente de si las donaciones son reembolsables o no, la tasa de devolución parece haber sido baja.

Octavo, la reforma de las asignaciones fiscales y de la participación en los ingresos tributarios se lleva a cabo con mayor rapidez que la reforma de la asignación de gastos. Esencialmente esto ha significado que se asignan impuestos a niveles inferiores de gobierno (y que la participación tributaria de estos niveles aumenta) a mayor ritmo que al que se asignan gastos más grandes a dichos niveles de gobierno. Es más, en las negociaciones entre niveles de gobierno para determinar la asignación de gastos, se tiende a dejar una gran responsabilidad de gasto en el gobierno federal, en general muy por encima de lo que cabe esperar de su participación en los ingresos fiscales.

Noveno, la experiencia más corriente ha sido que los niveles inferiores de gobierno puedan financiar su gasto por conducto de los bancos provinciales, en la práctica casi sin límite. Así pues, la reforma puede llevarse a cabo al nivel de participación en los ingresos fiscales y de asignación tributaria. No obstante, a menos

que la reforma de financiación disponga un tope para los niveles inferiores de financiamiento, la reforma fiscal federal no será completa.

Décimo, en ocasiones la reforma ha incluido el financiamiento de la seguridad social —en situaciones de déficit del sistema— con cargo a los recursos del gobierno general. Esto conlleva una menor participación federal en los impuestos federales lo que, una vez más, presiona sobre la debida gestión macroeconómica.

Undécimo, si bien las normas han de ser claras y sencillas con un mínimo de objetivos, la experiencia indica que incluso esto no es suficiente si no se puede persuadir a los diferentes niveles de gobierno a que desempeñen adecuadamente sus funciones. En caso contrario, la carga tendería a recaer sobre los niveles superiores de gobierno.

2. Algunas directrices sobre federalismo fiscal

Musgrave enunció tres funciones de gobierno: asignación, distribución y estabilización. Los gobiernos municipales pueden desempeñar la primera función en diversas áreas de servicio mejor que los gobiernos federales. Ello se debe a que, por definición, la asignación de recursos será más exacta o precisa, pues podrá alcanzarse mediante decisiones más descentralizadas. Así, los municipios están mejor situados para asignar recursos y para cobrar por ellos en una variedad de servicios públicos. A la buena disposición para pagar por dichos servicios corresponde la prestación efectiva de los mismos; según el teorema de descentralización de Tiebot, cada combinación de equilibrio forma una comunidad.

La función de redistribución no producirá buenos resultados al nivel municipal, pues cabe suponer que los pobres se mudarán a las zonas de redistribución y desplazarán a los ricos. Por consiguiente, la elaboración de medidas de política redistributiva tiene que plantearse al nivel central, mientras que a los municipios podría corresponderles la puesta en práctica de las medidas. En todo caso, la literatura no ofrece mucha orientación en este campo.

Parece existir cierta unanimidad en que la función de estabilización compete al gobierno federal, ya que las medidas de política locales de gestión de la demanda, en conjunto, pueden no ser necesariamente lo bastante eficaces a nivel nacional. Sin embargo, si hay grandes diferencias entre las regiones de una misma economía, cabe concebir que la política anticíclica se elabore teniendo en cuenta las necesidades locales. Ello entrañaría la coordinación de la política fiscal a nivel local y nacional. No obstante, la experiencia observada deja bien claro que si los niveles inferiores de gobierno están libres para financiar sus déficit, el gobierno federal dispondrá de muy poca flexibilidad para contrarrestar las medidas tomadas por dichos niveles, y esto avivará el desequilibrio macroeconómico global.

En términos de asignación de impuestos, los gravámenes locales deberán basarse primordialmente en el principio de beneficio de la tributación. Los impuestos a tanto

alzado serían los mejores pero resultan imprácticos porque, en general, no es dable observar el consumo de bienes públicos. La composición de los impuestos locales podría ser la siguiente. En primer lugar, se recurriría siempre que fuera posible a impuestos sobre el usuario. En segundo lugar, los impuestos locales deben ser inexportables, incidiendo solamente sobre los residentes locales. En consecuencia, deberían evitarse los impuestos basados en el origen tales como la tributación de los beneficios de las empresas o un IVA basado en el origen. En tercer lugar, la base de los impuestos locales debe ser inamovible —por ejemplo, los bienes raíces— de manera que los gobiernos locales puedan modificar las tasas impositivas sin miedo a erosionar la base del impuesto. Si bien el teorema de descentralización parecería indicar la posibilidad de movilidad al objeto de asegurar la eficiencia, la movilidad continua de los factores de uno a otro municipio produciría costos de eficiencia debidos a competencia por el impuesto y también a los costos friccionales del movimiento. En cuarto lugar, si bien los municipios deben renunciar a impuestos sobre la renta o las ventas, sí podrían fijar impuestos adicionales a ciertos impuestos federales (a diferencia de recibir una parte de la recaudación que generan esos impuestos). En conclusión, los impuestos de base amplia deben dejarse al nivel federal, presentándose evidentes complicaciones por la posible falta de coordinación, la competencia por el impuesto o por repercusiones no previstas si se relegan a niveles inferiores de gobierno o a varios niveles del gobierno.

Como la mayoría de los gobiernos municipales no logran recaudar suficientes ingresos para cubrir los gastos que tienen que realizar, se ven obligados a recurrir a la participación en otros ingresos fiscales y a donaciones concedidas por los niveles de gobierno superiores. La participación en los ingresos fiscales da la impresión de ser una donación incondicional cuyo objetivo es aumentar la aptitud de los municipios para prestar servicios públicos por encima de su capacidad de recaudación. Sin embargo, recuérdese que, a falta de un plan idóneo, la participación en los ingresos fiscales tiende a distorsionar la estructura tributaria, pues las fórmulas de participación son distintas para los diferentes impuestos. Es más, cabe esperar que los gobiernos federales sesguen la estructura tributaria hacia aquellos impuestos con los que puedan retener una mayor participación. Las donaciones —condicionales o incondicionales, reembolsables o no reembolsables — tienen un carácter más discrecional. Sin embargo, los gobiernos locales prefieren a menudo el vehículo más seguro de la participación y, en la práctica, las donaciones parecen haber servido más como cauce para la oportunidad política o para sofocar crisis económicas. Como orientación cabría aconsejar aquí el confiar menos en el factor discrecional y más en las disposiciones claras y sencillas que favorezcan la participación en los ingresos fiscales.

En cuanto a quién corresponde efectuar el gasto, el gobierno federal debe ser el encargado de facilitar el bien público, la contención de externalidades y los monopolios naturales que afectan a la totalidad de la economía (defensa, contaminación de aguas y de la atmósfera, telecomunicaciones), mientras que los gobiernos locales deben ser los encargados de aquellas actividades que tienden a no producir efectos más allá de sus propios límites territoriales (policía, transporte urbano). Como el gobierno federal está mejor equipado para ocuparse de la distribución global, cabe defender que los servicios públicos que atraviesen los límites locales, como la enseñanza superior y la

sanidad, se presten al nivel central. Sin embargo, en su aplicación se ha visto la dificultad administrativa y práctica que entraña la prestación "desde lo alto", y la tendencia reciente ha sido traspasar esas funciones a niveles inferiores de gobierno.[9] En general, quizá no sea equivocado señalar que, en estas cuestiones, poca es la orientación que se obtiene de la literatura teórica.

Para una combinación dada de asignación de impuestos y gastos, se necesita una orientación que guíe las normas sobre financiación de los déficit, si no se quiere poner en peligro una auténtica gestión macroeconómica. Si bien ha de concederse a los gobiernos locales cierta discreción presupuestaria, de forma que obtengan las mejoras de eficiencia que permite la descentralización, cabe argüir que los gobiernos locales deben hacerse merecedores de esa discrecionalidad en base a su propio esfuerzo fiscal. En la medida en que dependan del financiamiento federal, el equilibrio general y la estabilidad dinámica de la macroeconomía llevarán forzosamente a limitar la libre financiación de los déficit de los gobiernos locales. Por consiguiente, primero, los niveles inferiores de gobierno deberán estar sujetos al requisito de información regular sobre su situación financiera al siguiente nivel superior de gobierno. Segundo, es menester establecer límites a la capacidad de endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.

En conclusión, todo marco completo de gestión macroeconómica tiene que incorporar la actividad de gobierno general con inclusión de todos los niveles de gobierno. Los déficit de los niveles inferiores de gobierno tienen que ser vigilados independientemente del déficit del gobierno central. El acceso al crédito bancario por parte de los niveles inferiores de gobierno debe ser estrictamente controlado, y lo mejor es evitarlo del todo. En caso contrario, la función de estabilización que compete al gobierno general se verá claramente en peligro.

Notas

[1] Véanse algunos estudios recientes de países en FIEL (1993) sobre Argentina; Prud'homme (1989) y Shah (1991) sobre Brasil; Campbell (1993) sobre Colombia; Fawcett (1986) y Gretak y Méndez (1986) sobre Ecuador; Revista, N° 27, Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público (1990) sobre Guatemala, y Jannetti Díaz (1989) sobre México.

[2] En la reforma de la estructura tributaria federal se incluye la reforma administrativa y de política del IVA, un incremento del impuesto mínimo sobre la renta de las empresas paralelo a la desaparición de pequeños gravámenes como timbres, y un impuesto sobre los cheques. Si bien se ha sugerido la eliminación de impuestos provinciales pequeños o de efecto distorsionador, tales como timbres e impuestos sobre la cifra de negocios, todavía no se ha dado este paso.

[3] Además, el Ministerio de Salud y Acción Social transfiere gran parte de su presupuesto a las provincias por conducto del Fondo Nacional de la Vivienda.

[4] Los bancos provinciales, que obtenían fondos del banco central mediante operaciones automáticas de redescuento, tendieron a convertirse en los años ochenta en prestamistas seguros de los gobiernos provinciales.

[5] La participación del gobierno federal en el gasto total de capital ha caído del 60% a finales de los años ochenta al 50% en los años noventa.

[6] La Constitución de 1988 abolió los impuestos específicos sobre los minerales, la electricidad, los combustibles, el transporte y las telecomunicaciones, que anteriormente recaudaba el gobierno federal, y los incorporó en el ICMS.

[7] El Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) ha calificado el fondo municipal por conducto del cual se reciben estos recursos como "el sistema tributario (de transferencias) más generoso de recaudación municipal que existe en los países en desarrollo" (véase Shah (1991)).

[8] Cabe incluso preguntarse si se fomenta verdaderamente la competitividad de las regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, puede considerarse que hay un sesgo del sistema contra el uso de insumos locales en los Estados más pobres: si una empresa de Ceara tiene que pagar el 17% sobre los insumos locales pero sólo el 7% sobre los que importa de Sao Paulo, tenderá a efectuar sus compras en Sao Paulo porque el crédito tributario que recibe —sujeto a erosión debido a las condiciones inflacionarias— es menor para las compras que realiza en Ceara.

[9] Incluso la premisa ampliamente aceptada en favor de la prestación central de la seguridad social, basada en que forma parte del contrato social, parece estar inclinándose hacia un traspaso al sector privado.

BIBLIOGRAFIA

Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, "*Regionalización, descentralización y presupuesto público*", en Revista, N° 27 (1990), págs. 9-29.

Campbell, Tim, "*Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe*", en Planeación y desarrollo, vol. 24 (enero-abril de 1993), págs. 27-94.

Fawcett, Caroline, FONAPAR: An Institutional Assessment (Syracuse, Nueva York: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 1986).

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), "*Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina*" (Buenos Aires, Argentina, 1993).

Greytak, David, y Víctor Méndez, "*The Impact of Intergovernmental Grants on Local Governments in Ecuador: A Study of FONAPAR*" (Syracuse, Nueva York: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 1986).

Jannetti Díaz, Emilia, "*La coordinación fiscal y los ingresos estatales*", en Comercio Exterior, vol. 39 (septiembre de 1989), págs. 769-74.

Prud'homme, Remy, "*State and Local Finance and Public Policy in Brazil*", Informe para el Banco Mundial de OEIL, Universidad de París XII (París, junio de 1989).

Shah, Anwar, "*The New Fiscal Federalism in Brazil*", Working Paper N° 124 (Washington: Banco Mundial, 1991).

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L. 490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA:LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

---

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)

16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)

17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)

18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)

19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)

20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)

21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)

22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)

23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)

24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)

25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)

26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)

27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)

28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)

29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)

30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)

31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)

32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)

33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)

34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)

35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)

37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)

38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)

39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)

40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)

41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)

42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)

43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)

44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)**

45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)**

46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)**

47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)**

48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)**

49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**

50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)

51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACION DE LA EVASION DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)

53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL" (LC/L.818)

54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)

55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)

56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL CONTROL A LA EVASION FISCAL" (LC/L.828)

57 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 Y LC/L.823/Add.1)**

58 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION, REGION DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)**

59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL" (LC/L.825)**

60 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)**

61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL" (LC/L.841 Y LC/L.841/Add.1)**

62 "LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.860)**

63 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)**

64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTION MACROECONOMICA" (LC/L.888)