

**MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS, PROVINCIALES**

**Y**

**MUNICIPALES**

***FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS***

***UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA***

**TESIS FINAL**

***(Versión Preliminar)***

**TEMA:**

**CAPACIDAD Y ESFUERZO TRIBUTARIOS RELATIVOS**

**DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.**

**AUTOR:**

**Cont. Silvia B. J. Simonit**

**DIRECTOR:**

**Dr. Juan Carlos Gómez Sabaini**

**LECTOR:**

**La Plata, noviembre de 1997.**

*3º Promoción*

## INDICE DE TEMAS

<b>CAPITULO 1:</b>	<b>FEDERALISMO: EFICIENCIA ECONÓMICA Y DESCENTRALIZACIÓN.</b>	<b>5</b>
	Introducción.	6
	Funciones Económicas del Sector Público.	8
	Algunas consideraciones sobre conceptos relacionados con la descentralización.	9
	Federalismo Fiscal.	12
	Transferencias: clasificación y argumentos económicos.	13
	Capacidad y esfuerzo tributarios relativos de los gobiernos locales.	17
<b>CAPITULO 2:</b>	<b>ENFOQUE POSITIVO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA.</b>	<b>20</b>
	El Federalismo en Argentina.	21
	Marco institucional.	21
	Marco jurídico-provincial.	22
	Financiamiento de los Servicios Municipales.	23
	Funciones de los municipios.	23
	Principales fuentes de financiamiento.	23
	Potestades tributarias de los municipios.	24
<b>CAPITULO 3:</b>	<b>MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD Y EL ESFUERZO TRIBUTARIOS RELATIVOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.</b>	<b>28</b>
	Participación de las transferencias como fuente de financiamiento municipal.	29
	Capacidad y esfuerzo tributarios relativos:	30
	a.- Definición formal.	30
	b.-Medición.	33
	Aplicación de los conceptos de capacidad y esfuerzo tributarios.	35
	1.- Experiencias en tres países.	35
	2.- Evaluación de las transferencias actuales respecto al esfuerzo tributario.	37
	3.- Evaluación de las transferencias actuales respecto a la capacidad tributaria.	37
	4.- Evaluación de los efectos de ambos conceptos en el sistema actual de transferencias.	38
	5.- Evaluación de los efectos de la incorporación de ambos conceptos en el diseño del sistema de transferencias.	38
<b>CONCLUSIONES.</b>		<b>41</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>		<b>82</b>

## INDICE DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1.1</b>	<b>43</b>
<b>Provisión eficiente de bienes públicos.</b>	
<b>GRÁFICO 1.2</b>	<b>44</b>
<b>Transferencia de igualación de la capacidad fiscal.</b>	
<b>GRÁFICO 3.1(a)</b>	<b>45</b>
<b>Regresión Transferencias-Esfuerzo Tributario. (con outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.1(b)</b>	<b>46</b>
<b>Regresión Transferencias-Esfuerzo Tributario. (sin outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.2</b>	<b>47</b>
<b>Stem and Leaf de Transferencias.</b>	
<b>GRÁFICO 3.3(a)</b>	<b>48</b>
<b>Regresión Transferencias-Capacidad Tributaria. (con outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.3(b)</b>	<b>49</b>
<b>Regresión Transferencias- Capacidad Tributaria. (sin outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.4</b>	<b>50</b>
<b>Stem and Leaf de Capacidad Tributaria.</b>	
<b>GRÁFICO 3.5</b>	<b>51</b>
<b>Boxplot de Transferencias-Categorías.</b>	
<b>GRÁFICO 3.6 (a)</b>	<b>52</b>
<b>Regresión Transferencias-Diferencias entre el rango de transferencias y el rango del prorrateador del esfuerzo tributario. (con outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.6 (b)</b>	<b>53</b>
<b>Regresión Transferencias-Diferencias entre el rango de transferencias per cápita y el rango del prorrateador del esfuerzo tributario. (sin outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.7 (a)</b>	<b>54</b>
<b>Regresión Transferencias-Diferencias entre el rango de transferencias per cápita y el rango del prorrateador de la capacidad tributaria. (con outlier)</b>	
<b>GRÁFICO 3.7 (b)</b>	<b>55</b>
<b>Regresión Transferencias-Diferencias entre el rango de transferencias per cápita y el rango del prorrateador de la capacidad tributaria. (sin outlier)</b>	

## INDICE DE CUADROS

<b>CUADRO 2.1</b>	<b>56</b>
<b>GASTO PUBLICO TOTAL POR FINALIDAD Y FUNCIÓN.</b>	
<b>CUADRO 2.2</b>	<b>57</b>
<b>PROVINCIA DE SANTA FE. COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACION MUNICIPAL (en pesos).</b>	
<b>CUADRO 2.3</b>	<b>59</b>
<b>PROVINCIA DE SANTA FE. FUENTES DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL.</b>	
<b>CUADRO 2.4</b>	<b>65</b>
<b>PROVINCIA DE SANTA FE. ESQUEMA BÁSICO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS.</b>	
<b>CUADRO 2.5</b>	<b>66</b>
<b>COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA.</b>	
<b>CUADRO 3.1</b>	<b>67</b>
<b>RELEVANCIA DE LA COPARTICIPACIÓN (en valores totales)</b>	
<b>CUADRO 3.2</b>	<b>68</b>
<b>RELEVANCIA DE LA COPARTICIPACIÓN (en valores per cápita)</b>	
<b>CUADRO 3.3</b>	<b>69</b>
<b>CAPACIDAD Y ESFUERZO TRIBUTARIOS RELATIVOS</b> Metodología 1: Base Valor Bruto de la Producción per cápita.	
<b>CUADRO 3.4</b>	<b>71</b>
<b>CAPACIDAD Y ESFUERZO TRIBUTARIOS RELATIVOS (Base Impositiva)</b> Metodología 2: Medición de ET Relativo por tributo (Drei)	
<b>CUADRO 3.5</b>	<b>73</b>
<b>CAPACIDAD Y ESFUERZO TRIBUTARIOS RELATIVOS (Base Impositiva)</b> Metodología 2: Medición de ET Relativo por tributo (Tasa General de Inmuebles)	
<b>CUADRO 3.6</b>	<b>74</b>
<b>RELACIÓN ENTRE METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DEL ESFUERZO TRIBUTARIO</b>	
<b>CUADRO 3.7</b>	<b>76</b>
<b>RANKING DE MUNICIPIOS SEGÚN DISTINTAS VARIABLES</b>	
<b>CUADRO 3.8</b>	<b>77</b>
<b>PRORRATEADOR PARA LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS EN PROPORCIÓN INVERSA A LA CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CAPITA RELATIVA</b>	
<b>CUADRO 3.9</b>	<b>79</b>
<b>PRORRATEADOR PARA LA ASIGNACIÓN DE TRANSFERENCIAS EN PROPORCIÓN DIRECTA AL ESFUERZO TRIBUTARIO PER CAPITA RELATIVO</b>	

**CAPITULO 1:**

**FEDERALISMO: EFICIENCIA ECONÓMICA Y  
DESCENTRALIZACIÓN.**

## INTRODUCCIÓN,

El sector público argentino se conforma por tres niveles de gobierno, definidos constitucionalmente, con asignación de funciones y de recursos para su financiación.

Esta descentralización puede ser analizada desde una perspectiva político-institucional, por el Federalismo Político, o desde una óptica económica, por el Federalismo Fiscal.

El fundamento económico del Federalismo Fiscal se encuentra en las ventajas que tiene cada nivel de gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos a cargo del Estado por el "fracaso del mercado". Aquellos bienes cuyos beneficios se delimitan territorialmente y sobre los cuales, dada la cercanía Estado-ciudadano, se dispone de mejor información sobre sus preferencias permitiendo que la oferta se adapte a ellas a fin de lograr una asignación eficiente de recursos, deberían estar a cargo de los niveles inferiores (provincial y municipal), mientras que los bienes cuyo suministro deba ser uniforme para todo el país como es el caso de Relaciones Exteriores, Defensa y otros, resulta conveniente que esté a cargo del gobierno central.

A partir de las cuatro preguntas que, según la literatura<sup>1</sup>, resumen el objeto de estudio del Federalismo Fiscal, el desarrollo de este trabajo se relaciona con la referida a Cómo se financian los gobiernos locales? Si bien, los recursos propios, las transferencias y el endeudamiento son fuentes de financiamiento, el estudio se centra en los dos primeros, con énfasis en la relación Provincia-Municipios.

Es objetivo del presente trabajo, enmarcado en el ámbito de las Finanzas Públicas Comparadas, presentar un análisis cuantificado de capacidad tributaria para los municipios de la Provincia de Santa Fe y su concepto asociado de esfuerzo tributario, a fin de determinar la posición relativa de cada uno de ellos respecto al resto e indentificar los efectos sobre las transferencias, considerando los determinantes de las transferencias desde un enfoque normativo y positivo.

En el primer capítulo, con un enfoque normativo, se desarrollan los aspectos conceptuales relacionados a la descentralización y metodológicos aplicados en la cuantificación de la capacidad y esfuerzo tributarios relativos.

En el segundo capítulo se describe brevemente la división político-administrativa de la provincia de Santa Fe, presentando un esquema positivo de la estructura de financiamiento, con recursos propios y transferencias, de los municipios.

En el tercer capítulo se muestran los resultados de las mediciones de capacidad y esfuerzo tributarios de los municipios a través de una comparación o ranking que refleja su posición relativa.

<sup>1</sup> MEPBA-FCE.UNLP (1996). Esta pregunta se complementa con las siguientes:

- Cuál es la división de poderes entre los distintos niveles de gobierno?
- Cuán importante son, cuantitativamente, los gobiernos locales (provincias y municipalidades)?
- Es necesario cierto control del gobierno nacional sobre las actividades de los gobiernos locales, por ejemplo, para alcanzar objetivos de política macroeconómica?

Se plantean casos importantes de la aplicación de ambos conceptos. La experiencia comparada hace referencia a Australia, Canadá y Usa. Se evalúan las transferencias actuales respecto a cada variable.

Finalmente, para analizar los efectos de la incorporación de ambos conceptos en el diseño de las transferencias se construyen los prorrateadores de capacidad y esfuerzo tributarios y se construye un ranking de municipios según las distintas variables. A partir de aspectos normativos se testea los efectos de la inclusión de la capacidad tributaria dentro del sistema de transferencias vigente y análogamente para el esfuerzo tributario, arribando a las conclusiones que derivarán de los fundamentos teórico-empíricos del presente estudio.

## Funciones económicas del Sector Público.

La racionalidad económica de la existencia del sector público, desde una perspectiva normativa, se encuentra en el fracaso o falla de mercado (*market failure*). Esta situación se genera cuando el sistema de mercado por sí mismo no opera eficientemente. Existiría una tendencia para producir demasiado de algunos bienes y una cantidad insuficiente de otros. Un caso extremo resultaría con el fracaso completo de mercado, de modo que determinados bienes no serían producidos. Entre las causas de las fallas de mercado se reconocen:

- a.- la existencia de bienes públicos y externalidades (*spill-over*).
- b.- condiciones monopólicas y otras formas de competencia imperfecta: costos decrecientes o rendimientos crecientes a escala.
- c.- restricciones informativas.
- d.- problemas de incertidumbre.

Dadas las fallas de mercado, el gobierno interviene en las funciones que, según la agrupación musgraviana y consensuada por la literatura, comprenden:

- a.- función asignativa: para corregir las fallas de mercado o introducir políticas que podrían compensar sus efectos.
- b.- función distributiva: referida a la equidad y justicia social de la distribución del ingreso y del bienestar.
- c.- función de estabilización: el gobierno interviene utilizando las políticas monetaria y fiscal, para reducir la inflación y el desempleo y por ende, para mejorar el bienestar.

Existe consenso al considerar que, en una organización federal de gobierno, las funciones de distribución y estabilidad sean reservadas al gobierno central, y es en la función asignativa donde surge la posibilidad de distribuir las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Los mercados competitivos aplican la teoría de los derechos de propiedad, en tanto la exclusión es factible, de manera que otros individuos no pueden disfrutar de los beneficios del bien propio y exclusivo de un individuo. Cuando se intercambian bienes o servicios, se están intercambiando derechos de propiedad. Pero para determinados bienes, los derechos de propiedad no pueden asignarse a un único individuo sino que los beneficios de la propiedad están disponibles para todos los miembros del grupo. No resulta aplicable el principio de exclusión y dependerá de si el bien es rival como en el caso de la propiedad común en la Tragedia de los Comunes (Hume) en el que se demuestra el conflicto entre la maximización de la utilidad del individuo a corto y largo plazo y en el que el comportamiento desregulado de los individuos maximizando su utilidad, genera un deterioro del recurso común. La capacidad del gobierno en mejorar el uso de los recursos permitiría maximizar la utilidad común intertemporalmente. Si el bien reúne la característica de no-rival, lo cual implica que el costo marginal de adicionar a otra persona para consumir el bien es cero, se trata de un bien de consumo conjunto.

Cuando los bienes reúnen las condiciones de no-exclusión y no-rival se clasifican como bienes públicos puros, distinguiéndose de los bienes comunes (no-exclusión y rival), de los bienes de cuota (exclusivo y no-rival), y de los bienes privados (exclusión y rival).

La provisión de estos bienes públicos por el gobierno genera la dificultad de definir la clase y cantidad del bien y cuánto están dispuestos los consumidores a pagar por él, considerando que la condición de no exclusión opera como incentivo a actuar como *free-rider* al saber que igualmente podrán consumir el bien o servicio público sin pagar.

En estas circunstancias, aparece el proceso político como sustituto del mecanismo de mercado y así la revelación de preferencias se manifiesta a través del voto. Seguramente los resultados de la votación no complacerán a todos pero es una aproximación a la solución eficiente. A través de este proceso, los consumidores expresan sus gustos conformando una demanda efectiva. Si el número de consumidores fuera grande, la demanda no se vería afectada por cada uno, con lo cual algún consumidor podría estar incentivado a actuar como *free-rider*, pero si todos participaran de esta forma, la demanda no existiría y el mecanismo de mercado no respondería.

La asignación eficiente de recursos requiere producir a un costo mínimo los bienes o servicios que los consumidores necesitan más. El gobierno debe disponer de la información correspondiente a la demanda de bienes y servicios para diseñar e implementar las políticas adecuadas.

En este sentido, es donde la descentralización se torna relevante en virtud de las ventajas informativas que reúne.

Existen bienes o servicios públicos cuyos beneficios están limitados territorialmente y, en consecuencia, deberían ser provistos por los gobiernos locales. De este modo la provisión de bienes se ajusta a las preferencias de los ciudadanos, acercándose a la asignación eficiente y evitando la distribución uniforme que haría el gobierno central. Además de esta ventaja, la descentralización promueve, a través de la competencia entre comunidades, a la innovación de técnicas más eficientes, y mejora las decisiones sobre el gasto al estar más relacionadas con el costo de los recursos. Si la financiación se realiza a través de la tributación local, los residentes pueden controlar beneficios frente a los costos.

#### **Algunas consideraciones sobre conceptos relacionados con la descentralización.**

Como la descentralización forma parte de los problemas económicos en la búsqueda de la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, resulta oportuno hacer una breve referencia al concepto de bien público.

En 1954, Paul A. Samuelson presenta en un artículo, de escasas tres páginas con exposición matemática y carente de gráficos, incorporados en la formulación de 1955, titulado "A Pure Theory of Public Expenditure" un importante aporte a la Teoría de los Bienes Públicos. Asume la existencia de dos categorías de bienes, de consumo privado y de consumo conjunto, ofreciendo una definición de bien público y formulando la condición de provisión eficiente<sup>2</sup> sobre la cual deja planteado un interrogante al expresar

---

<sup>2</sup>  $\sum TMS = P_1/P_2$

que “la solución (eficiente) existe, el problema es como encontrarla”, reconociendo así el fracaso del mercado y la necesidad de la provisión gubernamental.

Suponiendo dos individuos, A y B, y dos bienes, Y privado y G público. En el gráfico 1 se representan las curvas de indiferencia que determinan el nivel de utilidad de cada sujeto, definidas como UA y UB. Suponiendo que el individuo A se ubica inicialmente en la curva de indiferencia UA1 y si la frontera de producción está dada por FPP, las posibilidades del individuo B quedan reducidas a la diferencia entre la FPP y la UA1.

### *Insertar gráfico 1.1*

La eficiencia paretiana exige que el individuo B maximice su utilidad dentro de las posibilidades de producción que le restan y esto ocurre en el punto E (*bliss-point*) donde la curva de indiferencia UB1 es tangente a la FPP o, lo que es lo mismo, donde la tasa marginal de sustitución de B es igual a la diferencia entre la tasa marginal de transformación y la tasa marginal de sustitución de A:

$$TMS(B) = TMT - TMS(A)$$

Por lo tanto, la condición de equilibrio se define como:

$$TMS(A) + TMS(B) = TMT$$

y generalizando:

$$\sum TMS(i) = TMT$$

Esta condición de provisión eficiente de los bienes públicos unida a la de bienes privados,  $TMS(A) = TMS(B) = TMT$ , determinan las condiciones de equilibrio general.

Como se ha mencionado, la condición para los bienes privados se cumple en un sistema de competencia perfecta en la cual los individuos maximizan su utilidad consumiendo la cantidad del bien que desean a un precio dado (*price-taker*). En cambio, para los bienes públicos, el proceso se invierte puesto que los individuos deben decidir cuánto están dispuestos a pagar por una cantidad determinada del bien (*quantity-taker*), por lo que el mecanismo de precios de mercado no garantiza la provisión eficiente puesto que el consumidor tendrá incentivo a evitar el pago no revelando sus preferencias (*free-rider*), en virtud de la característica de no exclusión de la que participa el bien público puro.

Como el mercado no puede proveer eficientemente estos bienes, es el sector público, según Samuelson, quien debe intervenir para subsanar el fracaso de mercado, tratando que los individuos manifiesten sus preferencias a través de las reglas de decisión política, conocida como Teoría de la elección pública.

En 1956, Charles M. Tiebout, en respuesta a la conclusión pesimista de Samuelson, desarrolla la teoría de los bienes públicos locales en su artículo titulado “A Pure Theory of Local Expenditure”. Los bienes públicos locales se ubican entre los bienes públicos

nacionales, que son consumidos por todos, y los bienes privados, que son consumidos por un individuo.

Tiebout limitó la preocupación samuelsoniana a los bienes públicos nacionales, dado que en el caso de los bienes públicos locales, el problema de revelación de preferencias se solucionaría permitiendo que los consumidores decidieran su localización "votando con los pies". Al moverse, revelan su demanda por los bienes públicos y de esta manera se presenta una analogía con el mecanismo de mercado. Así se lograrían las tres condiciones de eficiencia de tales bienes: 1- existencia de un número eficiente de comunidades, 2- asignación eficiente de individuos a las diversas comunidades y 3- provisión de la cantidad eficiente de bienes públicos locales en cada una. Si todos los individuos tuvieran una comunidad en la cual desearan vivir, sería un óptimo de Pareto pero en realidad no es así. Este modelo ha sido objeto de por basarse en supuestos extremos.

En 1968, James M. Buchanan, en su libro "The demand and supply of public good" aporta una solución, recurriendo al proceso de negociación voluntaria de los principios de la elección política (*Public choice*), mediante la regla de la unanimidad para garantizar la condición de eficiencia paretiana. En 1965, a través de su artículo "An Economic Theory of Clubs", había planteado una solución enmarcada dentro de la descentralización. La literatura, considera que la Teoría de los Clubes es aplicable para la provisión de bienes públicos con algún nivel de congestión y para los cuales la exclusión es técnicamente factible o de bajo costo. En este sentido, los gobiernos locales y particularmente los municipios, podrían considerar este modelo aplicable para el suministro de algunos bienes como la recolección de residuos, espacios verdes, entre otros.

Dentro de la teoría de los bienes públicos y para el estudio de la descentralización, otro concepto relevante es el de externalidad.

La externalidad involucra al conjunto de efectos que la actividad de un agente económico produce sobre la utilidad de otro sujeto.

Las externalidades implican la posibilidad de "exportar" o "importar" costos o beneficios provenientes del desarrollo de una actividad propia o de terceros, respectivamente.

De modo que, cuando coexisten diferentes niveles de gobierno, las actividades desarrolladas en una jurisdicción influyen sobre las demás jurisdicciones, en las cuales los individuos recibirán beneficios o costos sobre los cuales no han decidido.

La intervención gubernamental consiste en gravar a quienes generan externalidades negativas o deseconomías intentando que internalicen el costo, o bien, subvencionar a los sujetos que producen externalidades positivas o economías a fin de que lo consideren en la evaluación del beneficio.

## **Federalismo Fiscal.**

Para definir al federalismo, tradicionalmente se ha acudido al enfoque jurídico. Oates (1972) recurre como referencia a la concepción de Wheare (1964) que considera al federalismo como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes.

En su sentido jurídico-político, el federalismo es entendido como la organización del Estado que descentraliza sus órganos de poder político para la conformación del sector público.

Sin embargo, para un economista, como lo expresa Oates, la conceptualización del federalismo es diferente. Para este autor una definición económica de Gobierno Federal es el sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, donde la provisión de servicios públicos se ajusta a la demanda de los residentes de cada jurisdicción. Lo importante, no es la definición constitucional de la organización del Estado sino el grado en que las decisiones reflejan los intereses locales.

La racionalidad económica del federalismo reside en que es “descentralización”, siendo el federalismo fiscal el ámbito de estudio de las consecuencias fiscales de la existencia de un sistema descentralizado (federal) comprendiendo la descentralización de funciones y gastos, descentralización tributaria, transferencias intergubernamentales y coordinación entre los distintos niveles de gobierno<sup>3</sup>.

Resulta significativo incorporar la distinción que ha hecho Bird (1995) entre federalismo fiscal y finanzas federales, reconociendo la presencia de federalismo fiscal cuando la situación se caracteriza por la existencia de la relación principal-agente, en la cual el acceso subnacional a tributos propios debe ser restringido y las transferencias intergubernamentales generalmente condicionadas, mientras que el marco de análisis de las finanzas federales es un esquema de teoría de los juegos con negociación entre principales, es decir, en una relación de igualdad, en la cual las transferencias son generalmente no condicionadas y compensatorias, y en la cual los diferentes objetivos de política podrían ser conjuntamente intentados por ambos gobiernos, central y subnacionales.

El concepto tradicional de federalismo fiscal se refleja en un mundo en el que las preferencias del gobierno central son dominantes en la práctica, ligado al paradigma principal-agente “en el que el principal (gobierno central) puede alterar los presupuestos jurisdiccionales, las responsabilidades de ingreso y de gastos de los gobiernos subnacionales, y los arreglos fiscales interjurisdiccionales, buscando así resolver los conocidos problemas de los agentes (provincias) de “asimetría” de información y el de los diferentes objetivos entre principal y agente”.

Desde la perspectiva económica, la “descentralización fiscal” tiene diferentes significados y para estudiarlos se han distinguido tres formas de descentralización, según el grado de independencia del gobierno local en el proceso de toma de decisiones:

---

<sup>3</sup> Porto (1990)

a.- *desconcentración*: implica la dispersión de responsabilidades dentro del gobierno central con oficinas regionales, es decir, es un tipo de descentralización administrativa.

b.- *delegación*: refleja la situación de los gobiernos locales actuando como agentes del gobierno central, ejecutando ciertas acciones a su nombre.

c.- *devolución*: se refiere a la situación en la cual no solamente la implementación sino también la autoridad para decidir que hacer está en manos de los gobiernos locales.

Los resultados de las dos formas de descentralización, delegación o devolución, serán distintos puesto que no conducirán al mismo patrón de gasto. Excepto que los objetivos del gobierno central y gobiernos locales coincidan plenamente, surgirán conflictos respecto a las decisiones sobre que debe hacerse. Para que los resultados sean eficientes, se requiere que los incentivos de quienes toman decisiones a nivel local estén estructurados para lograr los objetivos deseados a nivel central.

A partir de la teoría normativa del federalismo, se realiza una revisión conceptual de los sistemas de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno y de algunos indicadores que se utilizan en su diseño.

### **Transferencias: clasificación y argumentos económicos.**

Cuando el sector público está descentralizado, donde los servicios públicos son provistos por diferentes niveles de gobierno, según las ventajas atinentes a cada uno, con una distribución de potestades tributarias con menor descentralización que en el gasto, surgen brechas fiscales (*fiscal gaps*), generalmente reflejadas en déficits a nivel local que reclaman la implementación de mecanismos de compensación.

La importancia cuantitativa de las tales mecanismos ha sido reconocida por la literatura al considerar que las transferencias intergubernamentales son generalmente la fuente dominante de recursos para los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países en desarrollo.

Las transferencias se pueden clasificar en:

Transferencias	No condicionadas	→ selectivas
		→ generales
	Condicionadas	→ ilimitadas
		→ selectivas
	→ limitadas	

Transferencias no condicionadas:

Las transferencias no condicionadas selectivas consisten en una cantidad de fondos sin condición local con tal de que sea gastada para un propósito particular. Son utilizadas para subsidiar actividades consideradas de alta prioridad por un nivel de gobierno superior pero de baja prioridad por el gobierno local, tal el caso de salud, educación, entre otras. Esta forma asegura que los fondos sean gastados en un área de interés sin distorsionar prioridades locales entre las actividades alternativas y sin inducir a asignaciones ineficientes en esa área de servicio.

Las transferencias no condicionadas generales, no tienen restricción en cómo deben gastarse y estimulan el gasto local pudiendo dar lugar al "*flypaper effect*", cuya implicación es que, por razones políticas o burocráticas, las transferencias a gobiernos locales tienden a generar un mayor gasto a si las mismas transferencias fueran hechas directamente a los residentes locales.

#### Transferencias condicionadas:

Las transferencias condicionadas selectivas o programas de costos compartidos requiere que los fondos sean gastados para propósitos específicos y que quién los recibe los condicione en algún grado.

Las transferencias condicionadas *open-ended*, en las cuales ningún límite es establecido, es utilizado para corregir ineficiencias en la provisión de bienes públicos originadas por externalidades positivas.

Las transferencias condicionadas pueden corregir ineficiencias por externalidades pero no dirigen desigualdades en las capacidades fiscales entre jurisdicciones. Para igualar capacidades fiscales es necesaria otra forma de asistencia.

Las transferencias condicionadas *closed-ended* en las cuales los fondos son provistos hasta un cierto límite, son preferidas cuando se quiere mantener el control, requieren un cierto grado de imputabilidad (*accountability*) por el receptor y permiten que los costos se conozcan.

De la clasificación precedente, las transferencias relevantes desde el punto de vista del análisis propuesto son aquellas no condicionadas generales, como se mostrará luego de enunciar la racionalidad económica.

Los argumentos económicos de las transferencias se vinculan con los objetivos de políticas a los cuales pueden apoyar y que pueden estar definidos para:

- a.- Cubrir brechas fiscales.
- b.- Compensar externalidades positivas.
- c.- Asegurar estándares mínimos de servicios públicos.
- d.- Colaborar con la función redistributiva.
- e.- Preservar mercados internos.
- f.- Reducir beneficios fiscales netos (BFN) entre jurisdicciones.
- g.- Lograr objetivos de estabilización.

Los objetivos de las transferencias deberían determinar el diseño de las mismas, pudiéndose reflejar su correspondencia en la taxonomía de programas de transferencias definida por Shah (1994) y adaptada en el siguiente esquema:

SITUACIÓN	REQUERIMIENTO
Deficiencias fiscales causadas por necesidades de gasto mayores a la recaudación media.	Transferencias no condicionadas ( <i>non matching transfers</i> ), cambios en la responsabilidad de gasto y recaudación, o la base impositiva o mecanismos de participación de recursos.
Diferentes beneficios fiscales netos entre jurisdicciones o desbalance fiscal horizontal	Transferencias de igualación no condicionadas generales ( <i>general non matching equalization transfers</i> )
Externalidades positivas.	Transferencias condicionadas ilimitadas ( <i>open-ended matching transfers</i> ), con la tasa determinada por la proporción de la externalidad.
Asegurar estándares mínimos de servicios.	Transferencias no condicionadas en bloque ( <i>conditional nonmatching -block- transfers</i> )
Estimular gastos públicos en áreas con alta prioridad nacional pero baja prioridad local. (función redistributiva)	Transferencias condicionadas ilimitadas condicionales ( <i>conditional open-ended matching transfers</i> )

El diseño de estas transferencias es de una importancia crítica para la eficiencia y la equidad de la provisión de los servicios públicos locales y la salud fiscal de los gobiernos subnacionales.

En relación a estos dos argumentos económicos, eficiencia y equidad, se reconoce la existencia de dos criterios polares<sup>4</sup>, el devolutivo y el de redistribución territorial. El fundamento de eficiencia requiere que exista correspondencia fiscal, la cual exige la aplicación de un criterio devolutivo, por el cual las transferencias son dependientes del nivel de recaudación del gobierno local dado que se le devuelve a éste un monto proporcional a la recaudación generada por sus contribuyentes. En oposición, la equidad fiscal reclama la utilización de un criterio de redistribución territorial, por el cual las transferencias son independientes del nivel de recaudación local, dando lugar a que los fondos recibidos por algunas jurisdicciones sean superiores a los montos generados por sus contribuyentes, mientras que otras recibirán una cantidad inferior. En este sentido, las transferencias de nivelación o igualación son aplicadas para que, jurisdicciones con bases tributarias débiles o mayores costos de provisión puedan satisfacer un nivel de demanda local con igual presión tributaria que las comunidades más desarrolladas.

Las consecuencias en el comportamiento de los gobiernos locales revelan un *trade-off* entre eficiencia y equidad dado que el reparto, con criterio devolutivo incentiva

<sup>4</sup> Piffano (1997)

una mayor responsabilidad fiscal en las decisiones de gasto mientras que, con criterio redistributivo, resuelve el problema de equidad distributiva que no admite el primero, si bien se logra a costa de una menor correspondencia fiscal y, por lo tanto, con costo de eficiencia.

Para el diseño del sistema de transferencias debe considerarse que si se basara exclusivamente en el principio devolutivo, disponer de la información sobre recaudación sería suficiente y el método a aplicar sería necesariamente en base a fórmulas. En cambio, si se persiguiera un objetivo redistributivo, se puede recurrir a métodos alternativos como el de sumas fijas, porcentajes fijos, en base a fórmulas. Este último puede considerarse en su variante normativa, basada en la combinación de indicadores tales como en partes iguales, en proporción a la población, en relación inversa a la capacidad fiscal, según el esfuerzo tributario, entre otros, o en su variante positiva asentada en el método de las necesidades fiscales.

El indicador en relación inversa a la capacidad fiscal, intenta darle a cada jurisdicción una capacidad financiera potencial de modo que pueda atender un nivel de servicios públicos equivalente a las restantes, cumpliendo con el objetivo redistributivo.

El indicador que considera al esfuerzo fiscal, genera incentivos para no reducir el esfuerzo propio en el financiamiento del gasto local, dado que se mide a través del cociente entre la recaudación efectiva y la recaudación potencial, determinada mediante estimaciones de la base tributaria local y una presión tributaria uniforme o promedio de las jurisdicciones. Este instrumento podría estar incentivando un mayor tamaño del sector público al premiar a quienes más recaudan y que, por lo tanto, pueden gastar más.

El método de las necesidades fiscales pretende explicitar las preferencias reveladas en el proceso político, y para ello requiere definir un gasto público estándar per capita y estimar la capacidad tributaria de los gobiernos locales en base a estándares, a fin de que las transferencias de nivelación coincidan con la brecha fiscal, es decir, que cubran la brecha entre las necesidades de gasto y la capacidad de financiamiento con recursos propios.

Si bien las transferencias de igualación territorial han sido cuestionadas desde la perspectiva de la eficiencia, al mostrar que la provisión uniforme de servicios públicos locales maximiza el costo en bienestar (Porto, 1980), eliminar disparidades podría llevar a la economía lejos de una eficiente asignación de recursos con respecto a la elección de localización, más aún si está originada por diferencias en la dotación de recursos naturales puesto que la igualación es prácticamente imposible (Oakland, 1994), y desde el punto de vista de la equidad, dado que las diferencias en el nivel de capacidad fiscal entre las jurisdicciones tienden a ser capitalizadas en el valor de la propiedad de los que eligen vivir en comunidades con desventaja fiscal porque son compensados al pagar bajos alquileres (Oates, 1984), se les reconoce que constituyen un mecanismo para dar respuesta a las disparidades fiscales derivadas de la distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica, brindando igualdad de oportunidades cualquiera sea el lugar de residencia.

*Insertar gráfico 1.2*

Suponiendo<sup>5</sup> que la línea  $y_r.N_j.G_r$  corresponde a la combinación de bienes de una jurisdicción rica mientras que  $y_p.N_j.G_p$  a una pobre, en la primera se consume  $G_r$  del bien público local con una presión tributaria (recaudación impositiva/gasto privado) igual a  $t\alpha$ , y en la segunda se consume  $G_p$ , siendo  $G_p < G_r$ . De modo que para evitar que la comunidad pobre tuviera que aumentar la presión tributaria para alcanzar el mismo nivel de consumo de servicios públicos, el sistema de transferencias debería ser tal que le permitiera alcanzar el nivel de gasto público  $OG_1$  con la misma presión tributaria que en la comunidad rica. Esta transferencia modifica el precio relativo de los bienes trasladando la recta de presupuesto a  $y_p.N_j.G_r$  y, para lograr el nivel de gasto público  $OG_1$ , debería ser equivalente a AC. El nivel de bienestar sería  $W_1$  y el punto C sería un óptimo si la elasticidad ingreso de la demanda por bienes públicos es igual a la elasticidad precio y ambas unitarias.

### **Capacidad y esfuerzo tributarios relativos de los gobiernos locales.**

De acuerdo a los aspectos precedentemente desarrollados de la teoría normativa de las transferencias y ante la posibilidad de aplicar métodos alternativos o combinados, se considera que, para el diseño de un sistema de transferencias con fines compensatorios resulta importante conocer el grado de eficiencia, "esfuerzo tributario", relativa de los gobiernos locales y a ese fin es necesaria la medición de las "capacidades tributarias".

El concepto de medición de la capacidad tributaria se utiliza en forma normativa, para representar la meta potencial a alcanzar según determinados criterios de óptimo social, y en forma positiva, como rendimiento potencial de un sistema tributario o de un impuesto en particular. A su vez, el concepto de esfuerzo tributario, desde ambos enfoques, normativo y positivo, se aplica a la relación entre la recaudación efectiva y la capacidad tributaria que refleja la recaudación potencial, de una jurisdicción o de un contribuyente.

La capacidad tributaria se determina a partir de las bases imponibles de los tributos de recaudación local. Una aproximación de la capacidad tributaria se logra mediante la aplicación de indicadores de riqueza y de actividad. Un indicador que refleje la participación local en el PBI, permitiría medir la capacidad para generar recursos propios. Por otro lado, las diferentes necesidades de gasto, considerando niveles de gasto estándar, reflejan la discrepancia de costos de provisión de un mismo conjunto de servicios entre las jurisdicciones, siendo determinantes la densidad demográfica, el nivel de ingreso promedio, porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, clima, entre otros. Además, el diseño de las transferencias debe evitar crear desincentivos en el esfuerzo de recaudación y que el presupuesto de las jurisdicciones descansa en la asignación de estos fondos, o que se efectúe una asignación deficiente de recursos a fin de homogeneizar los costos con otras comunidades.

El concepto de esfuerzo tributario ha sido utilizado en la literatura en los países en desarrollo (Lotz y Morss, 1969) como índice de las actividades que realiza un país para recaudar impuestos, en estudios de finanzas comparadas para medir el esfuerzo tributario de las provincias (Convenio MEPBA-UNLP, 1996) y también el de los municipios de una provincia (Nuñez Miñana y Porto, 1979, 1980).

<sup>5</sup> En base a Porto (1990)

En general estos estudios apelan a comparaciones entre distintas jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, puesto que es difícil definir cuando un esfuerzo impositivo es elevado o bajo.

En el estudio de Lotz y Morss, la comparación de esfuerzo impositivo se realiza sobre países que son semejantes en cuanto a factores que afectan su capacidad de recaudación de impuestos. Parten del concepto de "razón tributaria" que relaciona la renta tributaria y el ingreso nacional, considerado como indicador de la capacidad de tributación, siendo la variable el producto nacional bruto (PNB). Esta formulación es mejorada teniendo en cuenta otros factores que, además del ingreso nacional, afectan a la capacidad tributaria, denominador de la razón. Entre estos factores se indica, como uno de los más importantes, al nivel de desarrollo económico, que al ir acompañado de una mayor tasa de alfabetismo, mayor monetización y mayor cumplimiento legal, hace que aumente la capacidad tributaria. Pero como tiene muchas dimensiones, no se puede medir con una sola variable. No obstante, el ingreso per cápita es la variable que se usa como aproximación. Se espera que la relación entre capacidad tributaria e ingreso per cápita sea positiva. Otro de los factores, es la dimensión del comercio exterior o el grado de apertura de la economía que va unido a condiciones que facilitan la tributación. También se presume una relación positiva, en tanto la capacidad imponible aumenta con la dimensión de este sector. Existen otros factores, distribución del ingreso, origen industrial del producto y composición de los gastos públicos, que también afectan a la capacidad imponible.

La literatura (Lotz y Moors, 1969; Shah, 1994; Piffano, 1997) reconoce algunas restricciones en la interpretación del concepto de esfuerzo tributario que se resumen a continuación.

Dado el carácter dinámico del esfuerzo tributario, el resultado obtenido en función de la información de un período determinado, posiblemente no sea indicativo de la situación de períodos más recientes.

Existen factores de carácter económico y no económicos que no se consideran explícitamente y que pueden afectar especialmente la evaluación del esfuerzo tributario de una jurisdicción.

Un coeficiente de esfuerzo tributario bajo o alto no implica que corresponda aumentar o disminuir los impuestos.

La incorporación del esfuerzo tributario dentro de la fórmula para determinar la igualación, puede fomentar el empleo de estrategias por alguna jurisdicción, tal el caso de obtener su derecho de igualación imponiendo pesados tributos en áreas en las cuales tiene una base impositiva por debajo del promedio.

No garantiza un financiamiento acorde con las necesidades de gasto de las jurisdicciones, sea por exceso o por defecto, además de ser procíclico.

El orden o clasificación de las comunidades según el esfuerzo tributario no representa un orden de mérito fiscal o administrativo sino que simplemente es un

indicador aproximado del comportamiento relativo de distintas jurisdicciones en materia tributaria.

Este indicador es de utilidad en las decisiones de política tributaria.

Se presenta seguidamente la realidad institucional argentina, focalizada en la provincia de Santa Fe, para posteriormente analizar el comportamiento de los municipios de dicha provincia a través de la cuantificación de la capacidad y esfuerzo tributarios relativos. La intención no es plantear la conveniencia u oportunidad de reformar el sistema de transferencias vigente, sino indagar sobre los efectos de la aplicación de estos indicadores que podrían contribuir según sean los objetivos de política fiscal que se definan.

**CAPITULO 2:**

**ENFOQUE POSITIVO DE DESCENTRALIZACION  
EN ARGENTINA.**

## **El Federalismo en Argentina.**

El federalismo argentino surge con la patria misma (1810) y recibe el bautismo constitucional en 1853. Tal era el sentimiento federal, obrando como antecedentes los ensayos de constitución de 1819 y 1926 rechazados por las provincias por ser de carácter unitarios.

Los pactos preexistentes, entre ellos el pacto federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852, "reconocen que las provincias son soberanas pero al mismo tiempo miembros de una misma familia y que deben tener un gobierno que las abrace a todas, las represente en el exterior como cuerpo de la Nación, vigile por su bienestar y engrandecimiento y las proteja tanto en el goce de sus instituciones peculiares como en su seguridad e independencia"<sup>6</sup>.

### **Marco institucional.**

En Argentina coexisten tres niveles de gobierno: federal, 23 provincias con la ciudad de Buenos Aires como Capital Federal y más de 1000 municipios.

Luego de la Asamblea Constituyente de 1994, el federalismo argentino conserva su fundamento en la Constitución Nacional al establecerse que "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución" (art. 1), cuando se fijan las cinco condiciones para el ejercicio del poder constituyente (art. 5), al asegurar la garantía a cada Provincia del goce y ejercicio de sus instituciones al establecer las causales de la intervención federal (art. 6).

El art. 75 contiene los poderes delegados al Congreso, el art. 99 define las atribuciones del Poder Ejecutivo y del art. 116 al 119 se fijan las atribuciones y competencias del Poder Judicial.

El Título Segundo se denomina "Gobiernos de Provincia" y expresa una fuerte idea federal al establecer que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación" (art. 121) y "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal" (art. 122). Por el art. 123 "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Con la incorporación de esta nueva disposición se revierte el carácter de meras delegaciones administrativas asignado históricamente a los municipios, consagrando definitiva y expresamente la autonomía en un quintuple sentido. Así se reafirma la trilogía institucional de Gobierno federal, Provincias y Municipios.

---

<sup>6</sup> Actas del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina citadas en Frías, Felix (1985).

Cabe resaltar también que la segunda parte de la Constitución está encabezada con la denominación "Autoridades de la Nación" que abarca dos títulos. El primero, "Gobierno federal" y el siguiente, "Gobierno de Provincias", de manera que ambas esferas de gobierno integran las autoridades de la Nación, con lo cual gobierno federal no sería sinónimo de gobierno nacional.

### **Marco jurídico provincial.**

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, sancionada en el año 1962, expresa en su art. 106 del Capítulo titulado Régimen Municipal que "Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen".

En relación a la agrupación, señala que "Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas".

En ese sentido, la Ley Orgánica de Municipalidades No. 2756/39 (t.o. 1986) las clasifica en su art. 1 al decir que "Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal ... y a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un habitante y doscientos mil".

Asimismo, la Ley Orgánica de Comunas No. 2439 (t.o. 1986) agrupa las comunas considerando la cantidad de miembros que integran el respectivo Concejo Comunal, estableciendo cinco para comunas que superan mil quinientos habitantes, y tres para las restantes.

Actualmente la provincia se integra por un total de 363 jurisdicciones<sup>7</sup> y comprende 48 municipios, 2 de primera categoría y 46 de segunda categoría<sup>8</sup>, y 315 comunas.

A su vez, todas las jurisdicciones se agrupan territorialmente en 19 departamentos, cuyas diferentes características socioeconómicas se reflejan en los distintos niveles de provisión de servicios públicos.

La población de la provincia asciende a 2.798.422 habitantes<sup>9</sup>, distribuida de modo poco uniforme, dado que dos departamentos, La Capital y Rosario, concentran el 54.4% de la población. Mientras la densidad promedio provincial es de 21 hab./km<sup>2</sup>, se eleva a 144.7 y 571.1, en los departamentos La Capital y Rosario, respectivamente, conformándose dos centros de atracción poblacional y que, a su vez, se perfilan como polos de concentración de infraestructura y de factores económicos.

---

<sup>7</sup> INDEC (1997)

<sup>8</sup> Subsisten, por razones históricas, "municipios" con una población menor a 10.000 habitantes, apartándose de los requisitos legales, y favoreciendo a la menor cantidad de comunas en la coparticipación.

<sup>9</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, se concentran en los departamentos Rosario y La Capital. La provincia de Santa Fe contribuye con el 18.03% de las exportaciones del país, posicionándose en segundo lugar después de la Capital Federal y Provincia de Buenos Aires.

## **Financiamiento de los Servicios Municipales.**

### Funciones de los municipios.

La distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno se visualiza en el *cuadro 2.1*, en el que se refleja que el gasto total de los gobiernos provinciales es del 35.12% del P.B.I. mientras que para la Nación asciende al 57.13% del P.B.I. y el de Municipios es del 7.75%. Se destacan funciones predominantemente a cargo de las provincias: Cultura, educación y ciencia y técnica, Vivienda, Bienestar Social, y otras exclusivamente a cargo del gobierno central: Defensa y Trabajo, o con un grado superior de concentración en este nivel como Administración General, Justicia, Seguridad Social.

En este escenario bajo la consideración de las variantes de descentralización enunciadas por Bird, la realidad argentina se aproxima a las características de la delegación.

La descentralización en nuestro país se ha enfatizado por el lado de los gastos deteniéndose a nivel de gobiernos provinciales, dando origen a interrogantes acerca de si corresponde continuar con este proceso hacia niveles inferiores de gobierno. De modo que los municipios no han visto incrementado su política de gastos como consecuencia de las transferencias de servicios realizadas por la Nación.

Principalmente los municipios tienen a su cargo, según las disposiciones legales vigentes, la prestación de servicios tales como: alumbrado público, limpieza de calles, recolección y tratamiento de residuos; construcción y mantenimiento de calles y veredas; transporte público de pasajeros, urbano e interurbano; pavimentación de vías urbanas; planificación, ejecución, gestión y reglamentación urbana y edilicia, parques, plazas, paseos y espacios verdes; control del tránsito vehicular; actividades culturales y deportivas, entre otras.

### Principales fuentes de financiamiento.

El financiamiento de los servicios municipales, siguiendo el principio de clasificación presupuestaria, puede provenir de recursos de jurisdicción propia, recursos de otras jurisdicciones o de otras fuentes de financiamiento. (*Insertar Cuadros 2.2 y 2.3*)

Los *recursos de propia jurisdicción*, que provienen de las potestades inherentes al municipio o de la inversión de sus propios recursos o explotación de su patrimonio, pueden clasificarse en corrientes o de capital. Los recursos *corrientes* son originados en el ejercicio del poder tributario, o del derecho de propiedad municipal o del desarrollo de actividades empresarias, generalmente destinados a financiar gastos operativos. De modo que comprende a recursos *tributarios* y *no tributarios*. Los recursos *de capital* resultan

del uso del crédito público o enajenación de activos o reintegro o amortizaciones de crédito, normalmente destinados al financiamiento de las inversiones de bienes duraderos.

Los *recursos de otras jurisdicciones* se integran por los fondos transferidos de otros niveles de gobierno. Los gobiernos locales perciben transferencias de las provincias, por un lado, por coparticipación de los recursos propios provinciales, y por el otro, por coparticipación de los recursos que la Provincia recibe de la Nación según el régimen de distribución federal.

*Otras fuentes de financiamiento* son los aportes no reintegrables, aportes reintegrables, emisión de valores públicos, entre otros.

#### Potestades tributarias de los municipios:

##### *Recursos propios:*

Un tema que originó teorías encontradas es el referido a las facultades de los municipios para crear impuestos.

Una tendencia generalizada al reconocimiento de la facultad de los fiscos municipales para crear impuestos ha sido expresamente enunciada en las más actuales constituciones provinciales.

Por su parte, el art. 75 inc. 30 de la C.N. reconoce a las provincias y también a los municipios, el poder de imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional en tanto, adhiriendo a la Teoría Finalista, no interfieran en el cumplimiento de ese fin.

La reforma constitucional que acepta la autonomía municipal (art. 123) así como los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en ese sentido, avalan la “importancia de la institución comunal como sustento de la democracia y con la finalidad de consolidar el sistema representativo, legislativo, republicano y federal”<sup>10</sup>.

En la Provincia de Santa Fe, el art. 107 de la constitución provincial, faculta a los municipios a “...crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezca en su jurisdicción”.

Una larga discusión se ha implantado sobre el poder de imposición de los municipios, en parte debido la falta de secuencia temporal de las normas en función de su jerarquía, al considerar que la constitución provincial del año 1962, limita esa facultad a crear “...tasas y demás contribuciones...”, mientras que la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1939, en su art. 2, admite que establezcan “...impuestos, tasas, derechos o contribuciones...”.

Los tradicionales regímenes tributarios de los municipios, estructurados en base a ciertas tasas, establecidas en base al principio del beneficio, han revelado ser incapaces de

---

<sup>10</sup> Losa (1996)

proporcionar los ingresos adecuados, lo cual ha impulsado una evolución en el concepto de tasa que tiende a confundirse con el de impuesto.

Se aceptan dos principios básicos para la asignación de recursos a los niveles subnacionales, el primero se refiere a que los recursos propios idealmente deberían ser suficientes para que al menos las jurisdicciones más ricas financien totalmente la provisión de servicios que primariamente benefician a los residentes locales; y segundo, los recursos subnacionales deberían recaudarse solamente de los residentes locales, preferentemente en relación a los beneficios percibidos de los servicios locales. En este sentido, se reconocen seis características de un impuesto subnacional "ideal"<sup>11</sup>:

a.- base imponible inmóvil, permitiendo la variación de tasas sin pérdida de materia gravada y evitando arbitrajes regionales no deseados. Responden a esta condición, los impuestos a la propiedad inmueble y a parte del patrimonio (automotores). Los tributos asignables a los gobiernos locales resultarían ser menos elásticos respecto a cambios en el nivel de actividad o del ingreso, es decir, deberían ser de baja elasticidad-ingreso.

b.- recaudación suficiente para satisfacer las necesidades locales, de tal modo que debería expandirse tan rápido como el gasto.

c.- recaudación relativamente estable y predecible.

d.- base visible, para asegurar la imputabilidad (*accountability*) y responsabilidad del gobierno, evitando que los impuestos que financian los gastos queden ocultos fomentando el fenómeno de ilusión fiscal. En ese sentido, los impuestos directos y personales son visibles. Pero justamente esta virtud, reflejada generalmente en pagos fijos periódicos, aumenta la sensibilidad de los contribuyentes sobre incrementos del impuesto, generando cierta resistencia política.

e.- que el impuesto se perciba como justo por los contribuyentes.

f.- que sea fácil de administrar eficiente y eficazmente.

Los principales recursos propios de los municipios comprenden a gravámenes que recaen sobre la propiedad inmueble y sobre los servicios que prestan.

En la Provincia de Santa Fe, la Tasa General de Inmuebles, que representa el 35% del total de recursos tributarios propios, se aplica sobre el valor fiscal de la propiedad en algunas jurisdicciones, mientras que en otras recae sobre los metros de frente del terreno, metros cuadrados o ambos combinados, y es la contraprestación de los servicios municipales de alumbrado, barrido y limpieza.

El Derecho de Registro e Inspección, que representa 24% del total de recursos tributarios propios, grava el nivel de actividad económica, siendo la contraprestación a servicios de inscripción, inspección, habilitación, entre otros, con una base imponible similar a la del impuesto sobre los ingresos brutos que recauda la provincia, generando el derecho municipal efectivamente ingresado un crédito computable contra el impuesto provincial con el límite del 15% de este último.

Además los municipios recaudan otras tasas como las de actuaciones administrativas, de remates, y otros derechos como los establecidos sobre la ocupación del dominio público, de acceso a diversiones y espectáculos públicos, de abasto, entre otros.

---

<sup>11</sup> The World Bank. Bird (1996)

### *Recursos por transferencias:*

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, en su art. 107, establece que los municipios tienen "participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata".

El Régimen Federal de Distribución de Impuestos, ley 23.548/88, en su art. 9, obliga a las provincias a "...establecer un sistema de distribución de recursos de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción....".

El sistema de transferencias adoptado es el de participación de recursos de la Provincia a los municipios y comunas. Su implementación no está regulada en un régimen unificado de coparticipación sino por un conjunto de normas dispersas y de diferente jerarquía que diferencian el mecanismo de distribución según el tributo del que se trate, tanto en la etapa de distribución primaria, es decir del gobierno provincial al conjunto de los municipios y comunas, como en la secundaria, en cuanto a la asignación entre todos los municipios y comunas.

La masa coparticipable se integra por tributos provinciales, tales como el Impuesto Inmobiliario, Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Patente Única sobre Vehículos, y por la proporción de los tributos nacionales asignada a la Provincia a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos establecido en la ley 23.548/88.

#### *Insertar cuadro 2.4*

El esquema precedente indica que la proporción de distribución primaria se conforma por el 50% del total recaudado por Impuesto Inmobiliario regido por la Constitución Nacional art. 107 y Ley Provincial 10.989/93, 13.4372% del total recaudado por Impuesto sobre los Ingresos Brutos según lo establece la Ley Provincial 9.595/85, 90% del total recaudado por la Patente Única sobre Vehículos fijado por la Ley Provincial 10.399/89 y el 13.4372% del total de los recursos provenientes de la distribución Nación-Provincias según lo indica la Ley Provincial 8.437/79.

Además en el caso del cobro en mora de impuestos provinciales, los municipios y comunas participan en el 50% de lo recaudado en concepto de Impuesto Inmobiliario según Ley Provincial 10.472/90 y en el 100% de la Patente Única sobre Vehículos según la ley Provincial 10.342/89.

La distribución secundaria entre todas las comunidades se resuelve aplicando criterios de coparticipación que responden a objetivos de tipo devolutivos, redistributivos y proporcionales. (*Insertar Cuadro 2.5*)

El criterio devolutivo, se aleja del principio redistributivo dado que la distribución se realiza en base a la recaudación propia de cada municipio o comuna, resultando mayor en las comunidades que más recaudan. Respondiendo a este perfil, la provincia de Santa Fe

aplica la distribución en función a la recaudación propia y en proporción directa a la emisión del impuesto en cada municipio.

La distribución en partes iguales, asegura un piso de coparticipación a todas las jurisdicciones, con efectos claramente redistributivos al beneficiar a comunidades con menor población y menor producto per cápita. En cambio, los municipios con alta densidad poblacional y, en consecuencia, con costos de congestión en la provisión de los servicios públicos se ven perjudicados.

La distribución en proporción a la población resulta devolutiva en los impuestos que gravan el nivel de actividad (ingresos brutos y nacionales), con efectos redistributivos para impuestos patrimoniales (inmobiliario y patente). Se fundamenta en el principio de igualdad de las personas, cualquiera sea el lugar de residencia, y en la igualdad de costos soportados por los municipios en la provisión de servicios públicos.

Si bien, desde el punto de vista legal (*cuadro 2.5*), surge que el sistema de transferencias vigente tiene un sesgo devolutivo, la evidencia empírica ha demostrado que el sistema tendría un perfil redistributivo según el tamaño de las jurisdicciones, resultando beneficiadas las comunas al recibir mayores transferencias per cápita, en detrimento del financiamiento de los municipios, aún cuando éstos fueron acreedores de las mayores transferencias en valores absolutos.

**CAPITULO 3:**

**MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD Y EL ESFUERZO  
TRIBUTARIOS RELATIVOS DE LOS MUNICIPIOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.**

Este capítulo se focaliza en la verificación de la hipótesis de la existencia de disparidades fiscales entre las jurisdicciones, que requieren la aplicación de mecanismos de compensación para aquellas con bases tributarias más débiles o costos de provisión más altos. Para ello, centrandolo el estudio en el lado tributario, se presenta la cuantificación de la capacidad tributaria y su concepto asociado de esfuerzo tributario de los municipios de la Provincia de Santa Fe, en términos relativos, en tanto admiten la comparación entre las jurisdicciones.

Para el análisis de datos se aplica la metodología de corte transversal (*cross-section*), en base a la última información disponible sobre recaudación correspondiente al año 1995. El criterio de selección de las jurisdicciones descansa en la importancia cuantitativa de la población y del valor bruto de producción de los municipios en relación a las comunas y en la disponibilidad de información. En cuanto a la selección de los tributos se tuvo en cuenta la significatividad de cada uno en la recaudación total. Se realiza un estudio econométrico de las variables explicativas de la recaudación propia para la selección de la proxy que refeje la base imponible potencial. El análisis estadístico se aplica también para detectar si existe correlación entre transferencias y capacidad tributaria o entre transferencias y esfuerzo tributario.

En primer lugar, se indaga sobre la representatividad de las transferencias como fuente de financiamiento del gasto municipal. En segundo término, se presenta un desarrollo analítico de la definición formal de capacidad y esfuerzo tributarios relativos adaptado al caso en estudio. Luego, se muestran los resultados de la cuantificación de dichos conceptos para el caso de los municipios de la provincia de Santa Fe y se evalúa la posición relativa de cada jurisdicción. Se construye un ranking de municipios en función de su capacidad tributaria y de su esfuerzo tributario. Finalmente, se analizan los efectos de las transferencias actuales y de los resultantes de la aplicación de los conceptos de capacidad y esfuerzo tributarios en el diseño del sistema de transferencias.

### **Participación de las transferencias como fuente de financiamiento municipal.**

En la provincia de Santa Fe, hay municipios en los que las transferencias representan entre el 30 y el 40% de los recursos (Puerto General San Martín, Rafaela) mientras que otros reciben por esa vía entre el 75 y el 80% de sus recursos (Calchaquí, Malabrigo, San Javier). Además, los municipios en los cuales los fondos transferidos, en valores totales, están por debajo del 50% de sus recursos representan un 35%, de modo que en el restante 65% excede dicha proporción, comprobándose que las transferencias constituyen la principal fuente de financiamiento de los servicios municipales para la mayoría de las jurisdicciones.

*Insertar cuadro 3.1*

Sin embargo, expresando las transferencias en valores per cápita, solamente el 10% de los municipios recibe una coparticipación que, en relación al total de recursos, supera el promedio municipal.

*Insertar cuadro 3.2*

### Capacidad y esfuerzo tributarios relativos:

#### a.- Definición formal.<sup>12</sup>

La capacidad tributaria del municipio j, para el conjunto de tributos seleccionados viene dada por:

$$CT_j = \sum CT_{ij} \quad (1)$$

donde,

$CT_j$ : capacidad tributaria del municipio j.

$CT_{ij}$ : capacidad tributaria del tributo i para el municipio j. Siendo  $CT_{ij} = B_{ij} \cdot t_{im}$

por lo tanto,

$$t_{im} = \frac{CT_{im}}{B_{im}} = \frac{R_{im}}{B_{im}}$$

dado que se supone que la recaudación potencial de un tributo y para el conjunto de municipios ( $CT_{im}$ ) es igual a la recaudación efectiva total ( $R_{im}$ ).

$j = 1, 2, \dots, 48$ .

La capacidad tributaria per cápita, para el municipio j, es:

$$CTC_j = \frac{CT_j}{N_j} \quad (2)$$

donde,

$CTC_j$ : capacidad tributaria per capita del municipio j.

$N_j$ : población del municipio j.

La capacidad tributaria del conjunto de municipios, que difiere de la provincial por la correspondiente a las comunas, para el conjunto de tributos seleccionados, se define como:

$$CT_m = \sum CT_{im} \quad (3)$$

donde,

$CT_m$ : capacidad tributaria del conjunto de municipios seleccionados.

$CT_{im}$ : capacidad tributaria del conjunto de municipios seleccionados para el tributo i.

<sup>12</sup> Esta sección se basa en Nuñez Miñana, H. y Porto, A. (1980)

La capacidad tributaria del conjunto de municipios per cápita es:

$$CTC_m = \frac{CT_m}{N_m} \quad (4)$$

donde,

$CTC_m$  : capacidad tributaria per cápita del conjunto de municipios seleccionados.

$N_m$  : población del conjunto de municipios.

y siendo,

$$N_m = \sum N_j$$

La *capacidad tributaria per cápita relativa* del municipio j se define como el cociente entre las expresiones (2) y (6):

$$CTCR_j = \frac{CTC_j}{CTC_m} \quad (5)$$

donde,

$CTCR_j$ : capacidad tributaria relativa del municipio j.

También se puede definir en función de la capacidad tributaria per cápita relativa para cada uno de los tributos, utilizando (1) y (3), y reordenando:

$$CTCR_j = \sum \frac{CT_{im}}{CT_m} \cdot CTCR_{ij} \quad (6)$$

siendo:

$$CTCR_{ij} = \frac{\frac{CT_{ij}}{P_j}}{\frac{CT_{im}}{P_m}}$$

la capacidad tributaria per cápita relativa para el tributo i,

y donde:  $\frac{CT_{im}}{Ct_m}$

es la participación del tributo i en el total de tributos para el conjunto de municipios.

El *esfuerzo tributario* del municipio j viene dado por:

$$ET_j = \frac{R_j}{CT_j} \quad (7)$$

donde,

ET<sub>j</sub>: esfuerzo tributario del municipio j.

R<sub>j</sub>: recaudación total del municipio j para el conjunto de tributos seleccionados.

y el esfuerzo relativo se define como:

$$ETR_j = \frac{ET_j}{ET_m} = ET_j \quad (8)$$

donde,

ETR<sub>j</sub>: esfuerzo tributario relativo del municipio j

ET<sub>m</sub>: esfuerzo tributario del conjunto de municipios seleccionados.

dado que,

$$ET_m = \frac{R_m}{CT_m} = 1 \text{ por definición.}$$

donde,

R<sub>m</sub>: recaudación total del conjunto de municipios para el conjunto de tributos seleccionados

También puede expresarse en función del *esfuerzo tributario relativo para cada uno de los tributos*, utilizando las expresiones (1) y (7) y reordenando:

$$ETR_j = \sum \frac{CT_{ij}}{CT_j} \cdot ETR_{ij} \quad (9)$$

siendo:

$$ETR_{ij} = \frac{ET_{ij}}{ET_{im}} = ET_{ij} = \frac{R_{ij}}{CT_{ij}}$$

el esfuerzo tributario relativo (igual al esfuerzo tributario absoluto) para el tributo i, dado que ET<sub>im</sub> = 1

donde,

$$\frac{CT_{ij}}{CT_j}$$
$$CT_j$$

es la participación porcentual del tributo  $i$  en el total de tributos recaudados potencialmente en el municipio  $j$ .

#### b.- Medición:

Para medir la capacidad tributaria existen esencialmente dos metodologías alternativas:

1.- considerando el PBI per cápita, aumentado por la capacidad de exportar impuestos a residentes de otras jurisdicciones que utilicen activos del municipio en estudio.

2.- considerando un promedio ponderado de las distintas bases imponibles por tasas impositivas estándar (promedio).

En lugar de aplicar las alícuotas legales que pueden estar influenciadas por diferentes tratamientos impositivos (por ejemplo, exenciones) y grado de evasión, los indicadores de capacidad tributaria y de recaudación real se expresan en base a un índice igual a 100 para el agregado municipal que difiere del provincial por la parte correspondiente a las comunas. En consecuencia, una capacidad tributaria de un nivel superior o inferior a 100 indica que su base imponible per cápita es mayor (inferior) a la del promedio municipal. Del mismo modo, una recaudación tributaria superior o inferior a la capacidad tributaria permite inferir un mayor (menor) esfuerzo tributario en relación al promedio municipal.

Aplicando la primera metodología, que por la restricción informativa no permite ajustes por exportación de impuestos, se obtienen los resultados que se presentan en el *cuadro 3.3*. En la columna 1 se observan las disparidades de capacidades tributarias de los diversos municipios. Puerto General San Martín, San Jorge y San Lorenzo tienen las mayores bases imponibles en función del alto valor bruto de producción per cápita, mientras que Funes, Laguna Paiva, Vera y Villa Ocampo tienen las menores. En la columna 2 se muestra, por jurisdicción, la recaudación efectiva per cápita relativa al total municipal, donde también se reflejan disparidades. Su evaluación se realiza a través del indicador de esfuerzo tributario calculado como el cociente entre la recaudación efectiva y la recaudación potencial y presentado en la columna 3. Los municipios de mejor desempeño son Funes, Laguna Paiva y San Cristóbal y los de peor desempeño son Puerto General San Martín, inferior al promedio municipal, y San Lorenzo, con un nivel similar al promedio municipal. Las columnas 4 y 5 reflejan el nivel de transferencias de recursos desde la provincia a los municipios. La columna 4 presenta los recursos provinciales y nacionales coparticipados y la columna 5 muestra los municipios beneficiados con transferencias positivas (coeficientes mayores a la unidad) y los que reciben transferencias negativas (coeficientes menores a la unidad). En el segundo grupo están Avellaneda, Casilda, Esperanza, Granadero Baigorria, Puerto General San Martín, Rafaela, Reconquista, San Jorge, San Lorenzo, Sunchales, Totoras, Villa Constitución y Villa Gobernador Gálvez, mientras que los restantes reciben aportes positivos, correspondiendo los más altos a Calchaquí, Funes, Laguna Paiva, Malabrigo, San Cristóbal, Vera y Villa Ocampo.

Aplicando una regresión entre las transferencias netas y el esfuerzo tributario, surge una mediana relación ( $R^2=0.65$ ) de signo positivo ( $R=0.80$ ) indicando que: (i) las transferencias actúan como premios o castigos en base al comportamiento tributario municipal y (ii) por el otro lado, el esfuerzo tributario municipal depende medianamente del nivel de transferencias de las provincias.

En relación a la segunda metodología, los resultados obtenidos se expresan en los cuadros 3.4 y 3.5. La medición de capacidad y esfuerzo tributarios se realiza por tributo, considerando los dos más representativos de la recaudación propia, Tasa General de inmuebles (35%) y Derecho de Registro e Inspección (24%). Para el primero se elige como indicador de la base imponible a la Valuación Fiscal Provincial para inmuebles urbanos y suburbanos por razones de homogeneidad, y para el segundo se considera al Valor Bruto de Producción como indicador de las transacciones realizadas en cada municipio. Si bien la regresión indica una relación muy fuerte considerando como proxy al valor bruto de producción ( $R^2=0.938$ ) y también a la cantidad de locales ( $R^2=0.995$ ), se selecciona a la primera variable porque es la que más se aproxima a la definición legal de la base imponible del mencionado derecho municipal. Se esquematiza a continuación la selección efectuada y la respectiva fuente de información.

TRIBUTO	VARIABLE PROXY	FUENTE
Tasa General de Inmuebles	Valuación Fiscal Provincial Urbana y Suburbana	Servicio de Catastro e Información Territorial
Derecho de Registro e Inspección	Valor Bruto de Producción	INDEC

Los resultados indican nuevamente disparidades, donde Funes, Laguna Paiva, Vera y Villa Ocampo tienen el mejor desempeño recaudando el Derecho de Registro e Inspección, en tanto Puerto General San Martín, San Lorenzo, Totoras y Villa Constitución tienen un bajo resultado. Frontera, Funes, San Carlos Centro y Sunchales, alcanzan la mejor performance recaudando la Tasa General de inmuebles, mientras que Capitán Bermúdez, Firmat y Las Toscas arrojan un bajo resultado. No existe relación en el comportamiento en ambos tributos ( $R^2=0.049$ ) considerado globalmente, salvo en el caso individual de Funes que alcanza el nivel superior de desempeño en los dos gravámenes y similar en ambos.

De la agregación de los indicadores de esfuerzo fiscal determinados en base al segundo criterio ponderados por la participación relativa de cada tributo en la recaudación total del conjunto de municipios, surge que responden al mejor comportamiento Funes, Laguna Paiva y Villa Ocampo, mientras que Las Toscas y Firmat, tienen bajos indicadores e inferiores al promedio municipal.

En la vinculación entre ambas metodologías de definición del esfuerzo tributario reflejada en el cuadro 3.6, teniendo en cuenta que, en el segundo criterio, el promedio ponderado se basa en los tributos seleccionados que conjuntamente representan aproximadamente el 60% de la recaudación propia, existe una correlación positiva ( $R^2 =$

0.56) positiva ( $R=0.75$ ), lo cual confirma que distintas metodologías arrojan resultados compatibles, aún cuando quede un margen para mejorar la convergencia de ambos indicadores.

### Aplicación de los conceptos de capacidad y esfuerzo tributarios.

#### 1.- Experiencias en tres países<sup>13</sup>.

Las transferencias de las provincias a los municipios persiguen esencialmente los mismos objetivos a las transferencias del gobierno federal a las provincias, compensación de externalidades, brechas fiscales e igualación. En muchos países, como en el caso de Australia, Canadá y USA, las transferencias tanto condicionales como incondicionales tratan de incentivar el esfuerzo fiscal.

##### *Australia.*

La fórmula general es:

$$G_e = R_e + E_e \quad \text{donde,}$$

G: transferencias.

Subíndice e: municipio.

R: recaudación.

E: gasto.

El componente de recaudación R para cualquier municipio puede ser expresado como:

$$R_e = P_e [t_s(T_s - T_e)] \quad \text{donde,}$$

P: población

t: tasa impositiva.

Subíndice s: standard.

T: base imponible.

El componente de gasto E se puede expresar como:

$$E_e = E_s g_e$$

donde se reconocen dos elementos separados: las necesidades (E) que toman en cuenta la diferencias entre municipios por el número de unidades a proveer, y las incapacidades o desventajas (g) que consideran las diferencias en el costo de proveer los servicios a causa de las diferencias en las características inherentes a cada municipio.

De modo que la fórmula general se transforma en:

$$G_e = P_e [(t_s)(T_s - T_e)] + E_s g_e$$

<sup>13</sup>Basado en Shah (1994)

### Canadá.

Las provincias canadienses utilizan el criterio de igualación para determinar la distribución de las transferencias incondicionales a los municipios. La mayoría de las provincias intentan que los fondos transferidos varíen inversamente con la recaudación media (medida como base imponible igualada per cápita) y directamente con las necesidades de gasto y, en unas pocas provincias, con el esfuerzo tributario.

En la provincia de Saskatchewan la fórmula es:

$$G = X + (Y * POP) + (RE - RR) F \text{ donde,}$$

G: transferencia al municipio y.

X: transferencia de suma fija que es igual para todos los municipios sin considerar tamaño ni distinción entre rurales y urbanos.

Y: transferencia per cápita.

POP: población.

RE: gastos reconocidos, hipotéticamente representativos o promedio del gasto total de municipios con población comparable.

RR: recaudación local reconocida, estimada por la tasa promedio efectiva aplicada a la base imponible igualada de los municipios.

F: factor de disponibilidad de los fondos.

### USA.

La fórmula de cálculo es:

$$A_i = (PCY_A / PCY_i)(REV_i / PCY_i)(POP_i)$$

$$S_i = A_i / \sum A_i$$

donde,

PCY<sub>A</sub>: ingreso per cápita promedio del estado.

PCY<sub>i</sub>: ingreso per cápita del municipio i.

REV<sub>i</sub>: recursos propios del municipio i.

POP : población del municipio i.

S<sub>i</sub> : es la proporción de transferencias del municipio i.

Según esta fórmula, los fondos de transferencias varían inversamente con la capacidad fiscal, definida por el ingreso per cápita, y directamente con el esfuerzo tributario.

La fórmula de gasto es:

$$B_i = (PCY_A / PCY_i)(PCEX_i / PCEX_A)(POP_i)$$

$$S_i = B_i / \sum B_i$$

donde,

PCEX<sub>i</sub>: gasto per cápita en el municipio y.

PCEX<sub>A</sub>: gasto per cápita promedio del estado.

En base a esta fórmula, se espera que las transferencias varíen inversamente a la capacidad fiscal pero directamente con los gastos per cápita como indicador de las necesidades de gasto.

## 2.- Evaluación de las transferencias actuales respecto al esfuerzo tributario.

Como se ha desarrollado en el capítulo 1, desde un ángulo normativo, las transferencias se vinculan en función positiva con el esfuerzo tributario, para prevenir que se estén premiando, vía transferencias, a municipios ineficientes. El diseño de las transferencias debe evitar la reducción del esfuerzo de recaudación propia y que el presupuesto de los municipios descansa en la asignación de estos fondos.

El análisis se realiza mediante el estudio de la relación entre las transferencias per cápita y el esfuerzo tributario. Si la norma se cumple se debería observar una relación directa entre ambas variables, de modo que a mayor esfuerzo tributario mayores serían las transferencias. En la representación *gráfica 3.1(a)* de los 48 pares (transferencias, esfuerzo tributario) correspondientes a los 48 municipios, se refleja una ausencia de relación que se confirma con el valor de  $R^2=0.102$ . Si se eliminara del gráfico la observación extrema correspondiente a Funes, *gráfico 3.1(b)*, la evidencia de la ausencia de relación se acentúa ya que  $R^2$  disminuye a 0.001.

El comportamiento de las transferencias individualmente se presenta en el diagrama de tallo y hoja, *gráfico 3.2*, que muestra una distribución en forma pareja por encima (26 valores) y por debajo (22 valores) del promedio municipal (100).

En relación al esfuerzo tributario, el *cuadro 3.6* muestra que solamente hay un municipio por debajo del promedio del conjunto de municipios.

En el *cuadro 3.7* se presenta un resultado cualitativo que se muestra a través de un ranking de municipios ordenados en forma decreciente en relación a las dos variables. El municipio de Funes concentra el mayor nivel de esfuerzo tributario y el mayor grado de transferencias per cápita. Solamente dos municipios, Funes y Malabrigo, alcanzan una posición idéntica, primera y séptima, respectivamente, respecto a ambas variables. Estos dos municipios coinciden en que la población es inferior a los 10.000 habitantes y discrepan en el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, como indicador del nivel de desarrollo, que refleja un 11.44%, inferior al promedio provincial (17.50%), y 19.86%, superior al promedio provincial, respectivamente.<sup>14</sup>

## 3.- Evaluación de las transferencias actuales respecto a la capacidad tributaria.

Desde un enfoque normativo, las transferencias deben vincularse en relación inversa a la capacidad tributaria, como se desarrollara en el capítulo 1. Para identificar el comportamiento de las transferencias actuales se realiza un análisis análogo al efectuado

<sup>14</sup> Indec (1997).

con el esfuerzo tributario y las transferencias. La representación *gráfica 3.3(a)* de los 48 pares de datos (capacidad tributaria, transferencias) muestra una ausencia de relación entre ambas variables confirmado por el valor del  $R^2=0.058$ . Eliminando el valor extremo correspondiente al municipio de Puerto General San Martín, el coeficiente  $R^2$  disminuye a 0.023. En el *gráfica 3.3(b)* se observa que la recta de regresión, si bien tiene una pendiente próxima a cero y por lo tanto, concordante con la ausencia de relación entre ambas variables, la misma es negativa (-0.07). Esto indica que, aunque de manera muy leve, se cumple con el principio redistributivo.

En el diagrama de tallo y hoja de capacidad tributaria, *gráfica 3.4*, se ve un rango muy grande de valores que van del 9 al 2147.

#### **4.- Evaluación de los efectos de ambos conceptos en el sistema actual de transferencias.**

Para un análisis cualitativo, se calcula un prorrateador inverso a la capacidad tributaria per cápita relativa, determinado en el *cuadro 3.8* y un prorrateador directo al esfuerzo tributario, construido en el *cuadro 3.9*. La comparación de municipios según el ranking resultante de la consideración de ambos prorrateadores se presenta en el *cuadro 3.10*. Los resultados sugieren que ambos prorrateadores convergen en el caso de seis municipios, indicando que su inclusión de uno u otro en el diseño de transferencias es imparcial solamente en estos casos.

La comparación precedente con el ranking de municipios según las transferencias actuales, que se muestra en el *cuadro 3.11*, arroja como resultado que la posición de cada municipio en el sistema vigente no responde a la posición atribuida según ambos prorrateadores, ni aún considerados individualmente en la comparación. Es notable que algunos municipios modificarían extremadamente su posición, como en el caso de Puerto General San Martín, que pasaría del cuarto lugar, según las transferencias actuales, al último, considerando la situación resultante de ambos prorrateadores.

El *gráfica 3.5* muestra a las transferencias según la clasificación de municipios en función de la capacidad tributaria, aproximada a través del valor bruto de producción, en ausencia de un índice de nivel de desarrollo municipal. El análisis descriptivo indica que el rango de valores de las transferencias es similar para ambas categorías de municipios (56.22 a 180.07 para el orden 1 y 63.94 a 185.99 para el orden 2). Si bien el rango es similar, la variabilidad es mucho mayor en el grupo 1.

#### **5.- Evaluación de los efectos de la incorporación de ambos conceptos en el diseño del sistema de transferencias.**

Para analizar comparativamente los efectos en la magnitud de las transferencias por la incorporación de los prorrateadores de capacidad y esfuerzo tributarios, se construye un ranking de municipios en función de las transferencias, del prorrateador de capacidad tributaria y del prorrateador de esfuerzo tributario. El rango ordena a los valores en forma ascendente de modo que el 1 corresponde al menor valor de la variable considerada y el 48 es el valor máximo.

Se construye una nueva variable que es la diferencia entre el orden según las transferencias y el orden o posición según el prorrateador de capacidad tributaria, donde:

$$\text{diftrct} = \text{orden transferencias} - \text{orden prorrateador de capacidad tributaria}$$

Si la diferencia es negativa implica que el orden asignado por el prorrateador de la capacidad tributaria es mayor que el asignado por las transferencias (traslada municipios de bajas transferencias a altos prorrateadores). Esto significa que las transferencias con la incorporación del prorrateador de capacidad tributaria serían mayores que las actuales.

Si la diferencia es positiva, el rango u orden asignado por el prorrateador de capacidad tributaria es menor al asignado por transferencias (traslada municipios de altas transferencias a bajos prorrateadores). En consecuencia, las transferencias con la incorporación del prorrateador de capacidad tributaria disminuirían en relación a las vigentes.

La regresión entre el valor de transferencias per cápita y diferencias entre el rango de transferencias y el rango del prorrateador de la capacidad tributaria (diftrct) muestra, en el *gráfico 3.6 (a)*, una elevada relación ( $R^2=0.628$ ). Los valores de diferencias de rango extremos positivos (o negativos) están asociados con valores de transferencias extremos altos (o bajos). Las transferencias bajas pasan a transferencias altas por el valor alto del prorrateador, que al ser inverso a la capacidad tributaria, corresponde a una capacidad tributaria baja. La relación se acentúa ( $R^2=0.706$ ) cuando se elimina el valor extremo correspondiente al municipio de Funes que se presenta en el *gráfico 3.6 (b)*. Por lo tanto, la incorporación del prorrateador de capacidad tributaria en el diseño del sistema de transferencias generaría un efecto de nivelación.

Análogamente, el análisis se realiza para el esfuerzo tributario construyendo una nueva variable que es la diferencia entre el orden según las transferencias y la posición según el prorrateador de esfuerzo tributario, donde:

$$\text{diftrct} = \text{orden transferencias} - \text{orden prorrateador de esfuerzo tributario}$$

Si la diferencia es negativa indica que el lugar asignado por el prorrateador del esfuerzo tributario es mayor que el asignado por las transferencias (traslada municipios de bajas transferencias a altos prorrateadores). Esto significa que las transferencias con la incorporación del prorrateador de esfuerzo tributario serían mayores que las actuales.

Si la diferencia es positiva, el rango u orden asignado por el prorrateador de esfuerzo tributario es menor al asignado por transferencias (traslada municipios de altas transferencias a bajos prorrateadores). En consecuencia, las transferencias con la incorporación del prorrateador de esfuerzo tributario disminuirían en relación a las vigentes.

La regresión entre el valor de transferencias per cápita y diferencias entre el rango de transferencias y el rango del prorrateador del esfuerzo tributario (diftrct) muestra, en el *gráfico 3.7 (a)*, una elevada relación ( $R^2=0.692$ ). Los valores de

diferencias de rango extremos positivos (o negativos) están asociados con valores de transferencias extremos altos (o bajos). Las transferencias bajas pasan a transferencias altas por el valor alto del prorrateador, que al tener una relación directa al esfuerzo tributario, corresponde a un esfuerzo tributario alto. Se refuerza la relación ( $R^2=0.753$ ) cuando se elimina el valor extremo correspondiente al municipio de Funes que se refleja en el *gráfico 3.7 (b)*.

El estudio permite concluir que ambos prorrateadores, de capacidad tributaria y de esfuerzo tributario, arrojan resultados inversos al de las transferencias actuales. En consecuencia, la incorporación de uno u otro prorrateador en el diseño del sistema de transferencias generaría un efecto redistributivo.

## CONCLUSIONES.

La intervención del gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos cuando el sector público está organizado en forma descentralizada, requiere la presencia de una correspondencia fiscal. En su ausencia, las brechas fiscales reclaman la aplicación de mecanismos de compensación.

El enfoque normativo, ante la necesidad de la implementación de un sistema de transferencias para la financiación de los gobiernos locales, brinda amplias alternativas que responden a las distintas políticas. El diseño de un sistema de transferencias debería determinarse a partir de los objetivos de las políticas definidas, existiendo una taxonomía de programas de transferencias a tener en cuenta para preservar la salud fiscal de los gobiernos locales, respondiendo a argumentos de eficiencia y equidad. El primero que, al requerir una correspondencia fiscal, exige la aplicación de un criterio devolutivo, con el cual las transferencias son dependientes del nivel de recaudación local. El segundo, por el contrario, reclama la implementación de un criterio de redistribución territorial, con el cual las transferencias son independientes del nivel de recaudación del gobierno local. En este escenario, la presencia de las transferencias de nivelación o igualación permiten que las jurisdicciones con bases tributarias más débiles o mayores costos de provisión puedan satisfacer, a igualdad de presión tributaria, un nivel de provisión de servicios públicos equivalente al de las comunidades más desarrolladas.

Este *trade-off* entre eficiencia y equidad, indica que en el diseño de un sistema de transferencias corresponde considerar una combinación de criterios más que asentarse con exclusividad en uno u otro.

Entre los métodos alternativos que responden al criterio redistributivo, en este trabajo se analizan aquéllos referidos a la relación inversa con la capacidad tributaria y a la relación directa con el esfuerzo tributario, sin desconocer que tienen virtudes y desventajas.

En el balance de los méritos y de las restricciones que recaen sobre el esfuerzo tributario existe un reconocimiento en la aplicación de este concepto para la definición, por la provincia, de pautas de políticas fiscales municipales y en la fijación de incentivos para los municipios que alcancen el mayor nivel de esfuerzo tributario, más que para el diseño de transferencias.

En tanto que el concepto de capacidad tributaria se postula como un indicador significativo en el diseño de las transferencias, pudiéndose convertir como variante positiva para el método de las necesidades fiscales.

Para indagar sobre los efectos de la aplicación de estos indicadores, el estudio se focaliza en los municipios de la provincia de Santa Fe. El enfoque positivo de las fuentes de financiamiento de los municipios santafesinos, verifica la hipótesis sobre la importancia cuantitativa de las transferencias intergubernamentales como ocurre en la mayoría de los países en desarrollo.

Las resultados del estudio realizado indican algunas conclusiones de interés:

- 1.- El sistema actual de transferencias, legalmente, tiene un sesgo devolutivo. Esto responde al argumento económico de eficiencia a costa del de equidad.
- 2.- La evaluación de las transferencias actuales respecto al concepto de esfuerzo tributario per cápita relativo arroja como resultado una ausencia de relación. Esto confirma que el precepto normativo no incluye como indicador al esfuerzo tributario.
- 3.- La evaluación de las transferencias actuales respecto al concepto de la capacidad tributaria per cápita relativa indica la ausencia de vinculación entre ambos y que, bajo el supuesto de la eliminación de los valores extremos, es negativa. Esto implica que, aunque de modo muy leve, se cumple el principio normativo.
- 4.- Los efectos de la incorporación de un prorratador definido en base a la relación inversa con la capacidad tributaria tiene la virtud de responder al principio de solidaridad. Esto permite establecer un sistema de transferencias de nivelación o igualación que asistiendo a los municipios con bases tributarias débiles, admite que todos puedan brindar, en igualdad de oportunidades, un mismo nivel de servicios.
- 5.- El efecto redistributivo de la incorporación del prorratador de capacidad tributaria en los municipios de la provincia de Santa Fe, bajo los supuestos de la medición, es significativo.
- 6.- La inclusión del indicador de capacidad tributaria, en forma pura o combinada, tiene reconocimiento tanto normativo como empírico.
- 7.- La consideración de este prorratador contribuye a explicitar los mecanismos de transferencias sobre la base de la racionalidad económica.