

## TEORÍA Y PRÁCTICA DEL FEDERALISMO ECONÓMICO

Sandler, Guillermo A..

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Departamento de Economía

Av. Córdoba N° 2122- (1120-CP) Ciudad de Buenos Aires

E-mail: [guillermosandler@hotmail.com](mailto:guillermosandler@hotmail.com)

### RESUMEN

La teoría del federalismo económico debe investigar especialmente dos aspectos: la dimensión óptima de los Estados y las relaciones generales de intercambio entre las corporaciones territoriales, determinado costos y beneficios entre las mismas.

Se analizan una serie de cuestiones que hacen a la formación estatal del federalismo: los criterios económicos y políticos de las funciones del Estado, los criterios de distribución regional de las funciones del Estado y las "leyes" del desarrollo de la actividad estatal.

Asimismo el equilibrio entre las fuerzas centrales y no centrales y la pérdida de bienestar que se puede producir por su mala interpretación. Descentralización no sólo de los recursos sino también de los gastos y servicios; haremos especial referencia al Estado alemán al que hemos estudiado expresamente.

Luego se hace un breve análisis del sector público argentino y de la incidencia impositiva sobre las personas con especial referencia a la clase social que pertenece el individuo, cuya carga va desde un 20% para el pobre indigente, pasando por un 51,8 % para el empresario medio y menos del 40% para la clase alta.

Se estudia el presupuesto nacional ejercicio 2006 donde se observa la existencia de organismos centralizados e institutos de seguridad social que no se consolidan en el sector

público nacional por distintas razones jurídicas e institucionales, lo que hace difícil el control del gasto público dada su significación cuantitativa que permite la discrecionalidad en su uso.

Finalmente, se formaliza una "Propuesta de Reforma del Estado Argentino", si es que realmente se quiere vivir en un país federal, con las ventajas que ello supone.

**PALABRAS CLAVES:** Federalismo Económico; Distribución regional; Fallas del Estado; Escasez e Integralidad.

## **INTRODUCCIÓN**

¿Es la Argentina un país federal? Según el artículo 1 de la CN "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa federal", pero analizando la estructura de los recursos y gastos consolidados de la Nación, 24 Provincias y 2.150 Municipios muestra un marcado sesgo centralizado, centralista y unitario.

Asimismo, el artículo 75, inciso 2. de la CN establece que una ley convenio instituirá un régimen de coparticipación y la reglamentación del Órgano Fiscal Federal antes de la finalización del año 1996. Han pasado casi diez años y su concreción ha quedado como mera declamación. Un régimen como el presente en la CN es prácticamente imposible si previamente no tratamos de aprehender qué entendemos por federalismo económico que es más abarcativo que la idea de federalismo fiscal y que será el propósito de este ensayo.

### **1. La teoría económica y política del federalismo**

La teoría del federalismo económico debería investigar especialmente dos aspectos:

a) La dimensión óptima de los Estados en el sentido de Aristóteles (332 antes de Cristo), quien opinaba que para que un Estado pueda hacer feliz a los hombres debe ser grande, pero nadie define el significado de Estado grande o Estado pequeño.

b) Las relaciones generales de intercambio entre las corporaciones territoriales de los costos y de los beneficios, incluyendo magnitudes intangibles en el análisis. Entre éstas son

aquellas expresiones de federalismo financiero y equivalencia fiscal que son unilateralmente y estrechamente los conceptos de economía financiera o finanzas públicas o de federalismo fiscal.

En realidad se debe estudiar el principio de integralidad económica y política, que no solamente explica y analiza los flujos financieros. Este principio, en el sentido de la economía política clásica, exige que el beneficiario, el contribuyente, el oferente (burócrata público) y el decisor (legislador), en el sentido más extenso posible, estén ligados entre sí a fin de que los costos y los beneficios no estén arbitrariamente valorados, lo mismo que la distribución regional y personal. Según el principio de integralidad, la construcción natural del Estado consiste de elementos centralizados y elementos descentralizados que dependen fundamentalmente de una mezcla entre el radio de acción de los beneficios y de los costos en la extensión de los bienes públicos.

El equilibrio o coordinación financiera, tan común en la literatura económica, se orienta en su versión horizontal y vertical preferentemente a los flujos financieros, donde en el fondo se trata de una descripción y sistematización positiva, mientras que los aspectos normativos son generalmente omitidos.

En cambio, la teoría económica y política del federalismo destaca la estructura normativa, donde las funciones, los gastos y los ingresos deben considerarse siempre simultáneamente y deben ser incluidos los puntos de vista horizontal y vertical en su acción recíproca.

## **2. Formación organizativa estatal del federalismo**

Esta forma de federalismo aspira a un equilibrio político, económico y cultural entre la conformación de los elementos centrales y no centrales de la comunidad.

Un Estado federal consiste de varios estados miembros, cuyas competencias se establecen en la mayoría de las Constituciones Nacionales y cuya extensión y estructura cambian a lo largo del desarrollo económico.

Políticamente el federalismo es un elemento esencial de la democracia. La protección exterior y la representación de intereses hacia el exterior exigen una organización centralizada.

Culturalmente el federalismo exige una multiplicidad creativa.

Económicamente y financieramente se busca una distribución óptima de las competencias para la realización y financiamiento de las funciones públicas. El federalismo financiero equilibrado

puede contribuir decididamente a ello, puesto que la eficiencia y la distribución del ingreso pueden ser mejoradas mediante la descentralización. El principio de subsidiaridad contribuye a la distribución regional de las funciones y el principio de integralidad económica relaciona entre sí al beneficiario, el contribuyente, el oferente público y el decisor legislativo, para optimizar de esta manera la provisión de bienes públicos.

El grado del federalismo se percibe en la distribución regional de funciones y gastos. El siguiente cuadro comparativo para el período 1900-1975 entre diversos países, destaca:

Años	SUIZA			ALEMANIA			EE.UU.			G.B.		FRANCIA		
	F	P	M	F	P	M	F	P	M	F	P	F	P	M
1900	20,4	41,2	38,4	39,7	33,2	27,1	34,1	8,2	57,7	6 1,8	35,2	7 0,5	5,9	2 3,7
1950	32,9	35,2	31,9	48,4	30,2	21,4	58,3	75,2	26,5	7 6,6	23,4	8 5,6	4,3	9,5
1971	25	40,5	34,5	37,9	33,2	28,9	48,4	18,6	33	5 8,1	41,9	7 6,9	5,6	1 7,5
1981	31,6	39,2	29,2	38,8	36,3	24,9								

F = Estado central; P = Provincias y M = Municipios

### 3. Criterios económicos y políticos de la funciones del Estado

En un mundo globalizado con división del trabajo, tecnificado y densamente poblado, sin la existencia del Estado reinaría el caos, si tomamos a los seres humanos, tal cual ellos son históricamente (y no como ellos deberían ser). Aún en la etapa de desarrollo económico formado por labradores y cazadores ya existía necesariamente un mínimo de protección común, hacia afuera y hacia adentro, que, por otra parte, suponía una cierta cohesión colectiva.

El Estado debe ser un elemento integrador esencial del sistema económico puesto que él, en un mundo de escasez de recursos, igual que el individuo, debe agotar y utilizarlos eficientemente para ayudar a superar la pobreza e incrementar el bienestar social.

La comunidad desarrollada depende del poder coercitivo de un Estado eficiente y justo, porque debe cumplir las funciones que el mercado no puede realizar o sólo las realiza en forma imperfecta:

1. Provisión eficiente, incluyendo el financiamiento, con bienes y servicios públicos.
2. Actuar como corrector de los efectos externos.

3. Mejorar la asignación conforme al orden de mercado.
4. Estabilizar el proceso de la economía en el corto plazo.
5. Redistribución del ingreso y del patrimonio
6. Fomentar el desarrollo de los mercados del futuro

Mientras que las familias aspiran a maximizar, con un ingreso dado, su utilidad, las empresas privadas, por su parte, tratan de minimizar sus costos y están permanentemente bajo la presión de la competencia dinámica, y con ayuda del progreso tecnológico incrementan convenientemente sus beneficios, mientras el Estado carece de tal comportamiento. Al contrario, mientras el Estado trata de minimizar sus costos, surge el deseo por parte de los políticos y burócratas de aumentar sus gastos. Allí donde apenas se conoce la utilidad o el beneficio, tampoco existe la posibilidad de ser medido. Además, se requiere un aparato costoso para producir y proveer bienes públicos. En esta oferta interactúan inevitablemente distintos agentes del acontecer político, es decir, electores, partidos políticos, legisladores, funcionarios y burócratas.

Asimismo, los medios masivos de información influyen sobre el nivel y composición de los bienes públicos. Consecuentemente, los ciudadanos exigen y utilizan con tarifa o precio nulo bienes públicos hasta la saciedad, así los recursos escasos administrados por el sector público son despilfarrados por los habitantes.

#### **4. Criterios de distribución regional de las funciones del Estado**

La construcción del Estado es el reflejo de la distribución central y federal de las funciones del mismo, donde las tendencias centrales y no centrales se intercambian o mezclan entre sí, frente al cambio en el proceso histórico social.

Las causas son múltiples, sobre todo los cambios tecnológicos y económicos exigen una distribución flexible de las funciones del Estado sobre las regiones, si la provisión de la población debe ser maximizada y si debe tener lugar en forma relativamente equilibrada. Esto sucede a través de a) las reformas financieras y b) la compensación financiera vertical y horizontal en el corto plazo.

En la literatura económica y en la práctica, la división de funciones del Estado se fundamental y tiene lugar mediante distintos criterios. Históricamente dominó la característica político-estatal, como el principio de subsidiaridad (con responsabilidad regional propia y, de este modo, su propia administración), igualdad en la provisión de bienes públicos (con equilibrio en las regiones) y objetivos nacionales.

Estos criterios deben ser complementados con medidas económico-financieras e institucionales, como la aptitud técnica y administrativa, la capacidad financiera y la flexibilidad y organización descentralizadas. Recién en esta época, los criterios económicos lograron mayor importancia, tanto en la teoría como en la práctica, en cuanto a la actividad estatal.

Con ello, la economicidad y la distribución justa de los beneficios y cargos entre las regiones juegan un decisivo rol, en que los efectos externos y la magnitud (rendimientos a escala) de las distintas actividades y organizaciones están en el punto central de discusión.

Los criterios de distribución regional de las funciones del Estado se representan en el cuadro siguiente:

	<b>Objetivo a nivel desc.</b>	<b>Objetivo a nivel centr.</b>
<b>CRITERIOS ASIGNATIVOS</b> - Votación de la oferta pública en base a preferencias individuales - Consideración del radio regional costo-beneficio (equivalencia fiscal) - Fomento de la capacidad de innovación en el sector público - Evaluación técnica de producción (economics of scale, grado de divisibilidad)	X  X  X	    X
<b>CRITERIOS DISTRIBUTIVOS</b>		X
<b>CRITERIOS DE ESTABILIZACIÓN</b>		X
<b>CRITERIOS ORIENTADOS AL CRECIMIENTO</b> - Crecimiento macroeconómico - Crecimiento regional	X	X

## 5. “Leyes” del desarrollo secular de la actividad estatal

El desarrollo secular de la actividad estatal es un eterno problema de la economía política y motivo de análisis teóricos y empíricos recientes. A pesar de los esfuerzos considerables y nuevos conocimientos, falta hasta ahora una aceptable teoría positiva y normativa de la actividad estatal con respecto a considerar:

- a) La extensión y
- b) La estructura del gasto

Las teorías no explican ni las causas ni describen satisfactoriamente el desarrollo histórico, por lo que apenas son posibles pronósticos o, con su ayuda, estar preparado para actuar prácticamente.

La mayoría de las teorías se ocupan de la extensión de la actividad estatal. Los análisis sobre la estructura se refieren: a) a la división regional o federal de las funciones del Estado (Ley de Popitz, Federalismo); b) al sistema de los ingresos del Estado, a saber, los tributos (sistema tributario); c) los gastos del Estado clasificados según se considere bajo condiciones de guerra o condiciones de paz, al consumo, a la inversión y al ahorro así como a funciones específicas o “menú” de funciones como gastos en infraestructura o gastos en personal.

Los fundamentos se entienden fácilmente porque los análisis teóricos y empíricos han producido resultados tan poco satisfactorios. **1.** Es difícil desarrollar un concepto comprensible que, sin embargo, permanezca predecible; **2.** Encontrar variables dependientes e independientes y utilizarlas para fines empíricos; **3.** Obtener material estadístico para construir series homogéneas y elaborarlas significativamente; **4.** Hallar la causalidad cualitativa y cuantitativa en un sistema económico y político, sumamente interdependiente. Además, tal análisis debe considerar: **5.** Los efectos de retardo y anticipo, según la Hipótesis de Timm; y **6.** La oferta y demanda se solapan cíclicamente (Recktenwald). A causa de la indivisibilidad de los bienes públicos, tiene lugar el fenómeno de la sobrecapacidad o congestión en la oferta, que un análisis más profundo de los gastos monetarios no puede entender y, además, **7.** Raramente se consideran los beneficios de los gastos públicos.

Sobre la extensión de la actividad pública, las teorías expresan lo siguiente: **1.** La mayoría de los ensayos especulativos exageran sobre la explicación de una ley de desarrollo secular del gasto; **2.** Las teorías cualitativas (descriptivas) no rara vez generalizan experiencias temporales y subjetivas, donde por lo menos la plausibilidad de las hipótesis, con el tiempo, pierde vigencia; **3.** Se mantiene la controversia sobre la cuestión sobre qué factores o hechos al crecimiento determinan realmente la actividad estatal y en qué grado y en qué extensión; **4.** La discusión continúa si influyen magnitudes económico-técnicas (no sólo políticas) en este proceso secular, o si: **5.** Se debe a un proceso determinante o mecánico como se formula siempre en el sentido de Marx, Wagner o Schumpeter; y **6.** Se incrementan los análisis empíricos\_(tanto para países desarrollados y en vías de desarrollo) sobre la importancia y examen de viejas hipótesis (Wagner) y nuevas hipótesis con tiempos inciertos, aún cuando sus resultados son realmente verdaderos disparates y contradictorios.

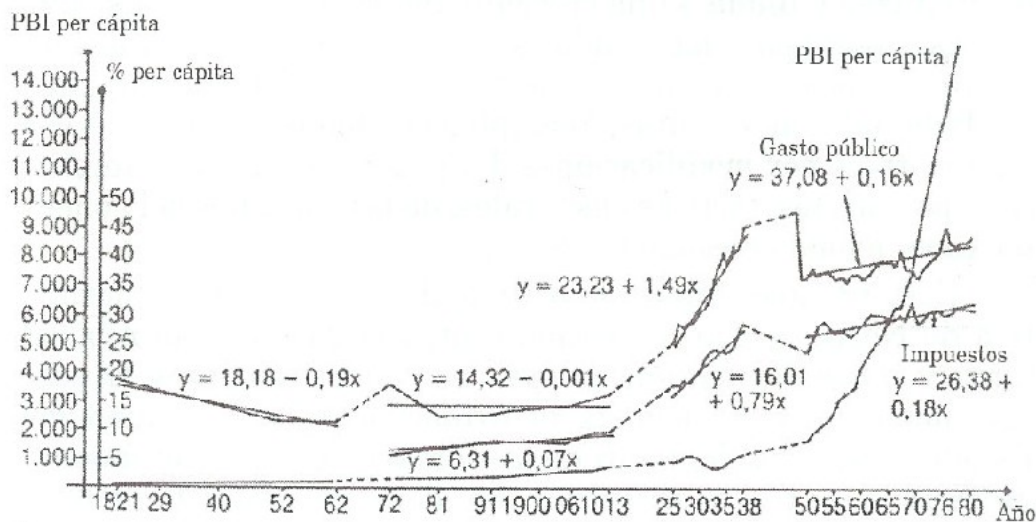
Las fuerzas impulsoras del proceso de desarrollo en la economía pública puede clasificarse en 4 puntos principales; a) económico - técnico; b) demográfico (crecimiento y estructura de la población, densidad urbana, urbanización); c) político - institucional (fuerzas que actúan más o menos constantemente); y d) causas accidentales (guerras, catástrofes, transformaciones políticas, crisis económicas, carrera armamentista), que influyen abruptamente sobre la actividad del Estado.

A. Wagner afirmó en 1861 que:

la participación del Estado en los recursos y su utilización crece de “acuerdo a una ley”, la actividad estatal se expande con cargo a la actividad privada y a expensas del mercado. Sin embargo esta “ley” ha sido puesta en cuestión, como lo muestra el gráfico para Alemania en los dos últimos siglos.



Porcentaje del gasto e impuesto del estado en el PBI alemán período 1821-1976 comparado con el crecimiento del PBI per Cápita



F.: H. C. Recktenwald, Markt und Staat, Göttingen 1980.

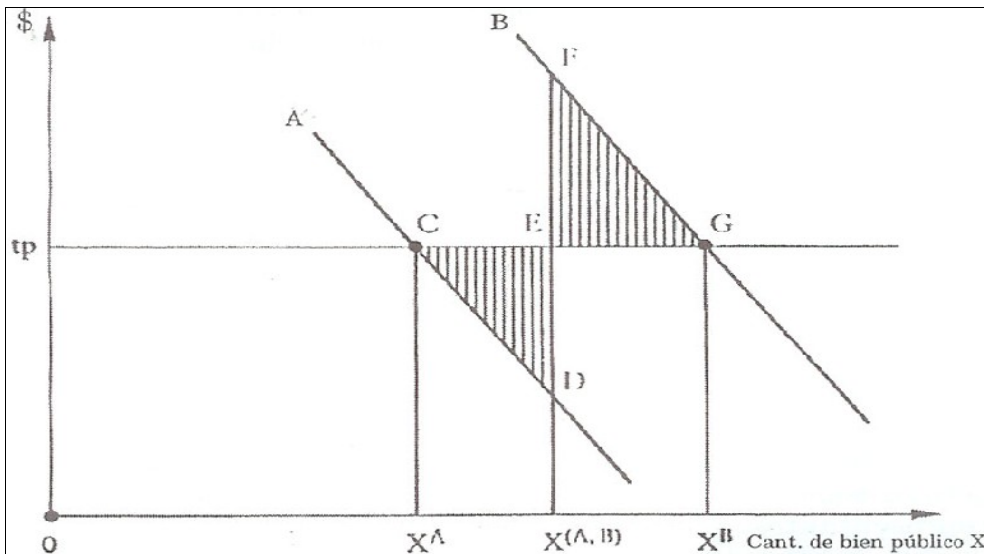
## 6. Tendencias centrales y no centrales en el federalismo

La organización espacial de un Estado ha interesado a la ciencia y a la política y a los hombres en el curso de la historia. La disputa entre centralistas y federalistas no raramente ha conducido a violentas controversias de cómo se puede lograr de la mejor manera posible en una comunidad un equilibrio político, económico y cultural entre elementos centrales y no centrales.

Se llama centralización en la economía y en el Estado en un único centro de decisión y dirección, en oposición a la descentralización o al federalismo en que las competencias económicas y políticas son distribuidas objetiva y espacialmente. La centralización está unida a la pérdida de eficiencia, cuando no se tiene en consideración las diferencias de preferencias existentes entre los grupos de la población y, en vez de eso, se ofrecen uniformemente bienes públicos.

Analíticamente se puede representar gráficamente esta pérdida de bienestar -según B.S.Frey- así:

## Adaptación de la Oferta de Bienes Públicos a través de las unidades territoriales



A: es la predisposición al pago del servicio público por el grupo poblacional A.

B: es la predisposición al pago por el grupo poblacional B

Fuente: Blankart, C. B. (1991)

La pérdida de bienestar medida por ambos triángulos, como consecuencia de la centralización, son más altos cuanto más diferentes sean las preferencias entre los grupos regionales. La centralización daña un principio fundamental de la democracia, en que el "referido" debe decidir por su propia voluntad. Además, la centralización lleva a una concentración no deseada de poder político, porque no se da la dimensión espacial de la competencia política.

La descentralización designa en general, en oposición a la centralización, el principio de transferir competencias o facultades de decisión o funciones a unidades inferiores tanto sean empresas, el mercado o el Estado. Fundamentalmente, la provisión mediante bienes privados que tiene éxito en el mercado de libre competencia, es la extrema forma de descentralización. El individuo decide aquí, mediante el intercambio o la compra, el bien, que es más estimado que aquel otro que debe renunciar en tanto debe abonar un precio de mercado.

Si los bienes son ofrecidos o financiados pública o colectivamente debe encontrarse un consenso del grupo, porque los bienes son indivisibles y por eso deben ser utilizados en común y no es posible una exclusión de tal "consumo" o utilización.

El principio de la descentralización busca aquí el verdadero grupo, así que que la competencia y el radio de influencia que incluya beneficios y costos, deben cubrirlos lo máximo posible.

El grado de descentralización depende con ello de la influencia espacial de un servicio. La competencia de la defensa o las relaciones con el exterior es función de la corporación territorial central, puesto que aquí los beneficios le corresponden a todos los miembros de la Nación. Pero si los beneficios están limitados regionalmente, la descentralización exige una decisión colectiva, y con ello competencia a nivel de Land, comarca o municipio.

En la práctica pública, el principio de descentralización se trata de realizar en el federalismo.

## **7. Principio de la integralidad económica y política**

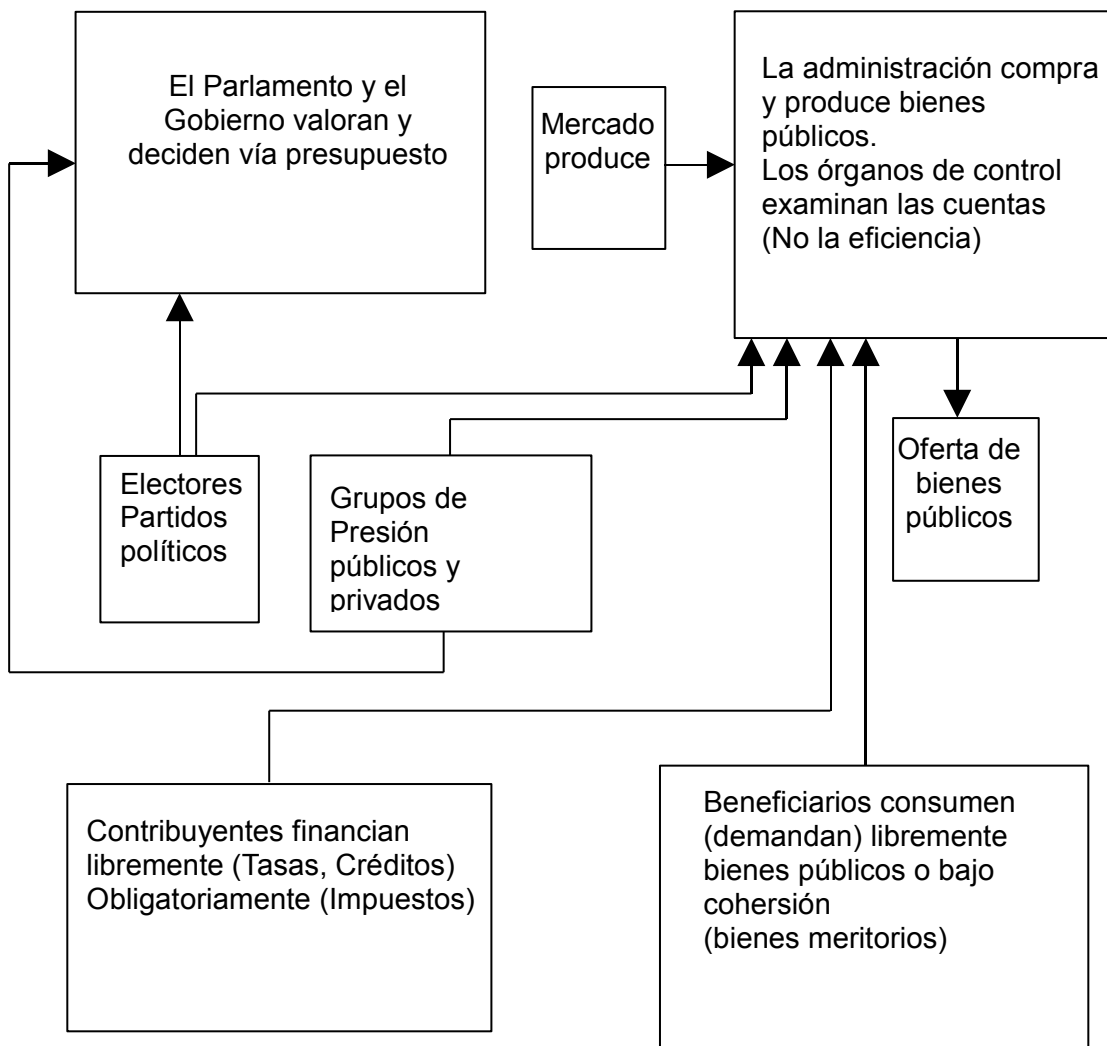
Este principio intenta, normativamente, dar una respuesta a la cuestión cardinal de la humanidad: ¿cuán grande o pequeña debe ser una comunidad? Aristóteles lo ha formulado como sigue: “existe un límite para el tamaño del Estado, así como para cualquier cosa, para las plantas, animales y para las herramientas. Pues estas cosas pierden sus efectos naturales cuando ellas son demasiado grandes o demasiado pequeñas”. El principio de integralidad pertenece, como el “principio del propio interés” y el “principio de intercambio” entre las explicaciones y cuestiones centrales de la economía política moderna.

Ellos son evidentes por sí mismo e independiente del espacio y el tiempo. Por eso, también tienen carácter axiomático. En su efecto conjunto explican los mecanismos de la economía de mercado y de la economía del Estado.

El principio de integralidad relaciona la teoría de los bienes públicos con las más modernas explicaciones sobre las causas de la falta de economicidad e ineficiencia en la oferta, en el consumo y en el financiamiento de los servicios estatales (despilfarro público). Como los recursos disponibles en el Estado también son escasos, está obligado como el individuo, a aplicar bajo la ley de la escasez, en forma eficiente los recursos y distribuir equitativamente las cargas y beneficios.

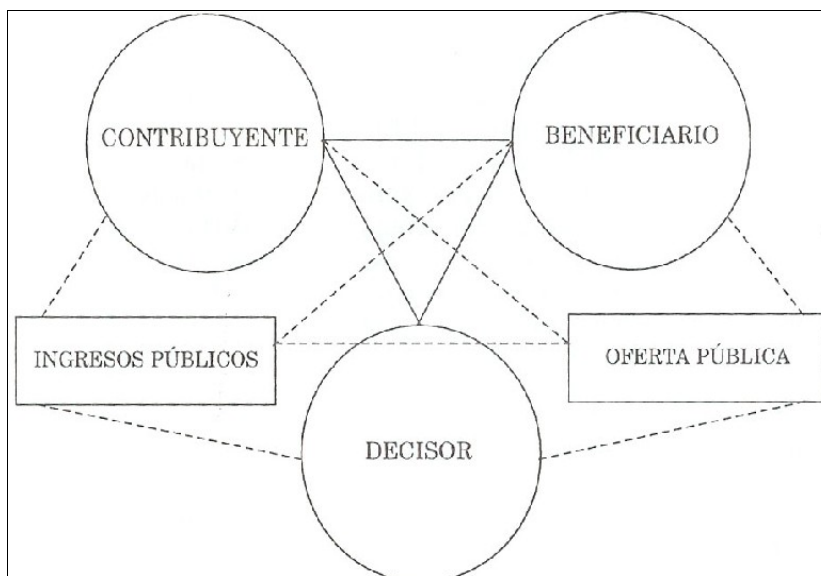
Un “colectivo” puede proceder así únicamente cuando considera el principio de integralidad, en el que el beneficiario, el contribuyente, el decisor legislativo y el oferente burocrático se interrelacionen entre sí la oferta y demanda de los bienes públicos, y resulta de la relación biunívoca, en tanto esto tenga sentido económico y político. B (Beneficiario), C (Contribuyente), D (legislador) y O (Oferente público).

## Separación institucional como causa de la ineficiencia del estado



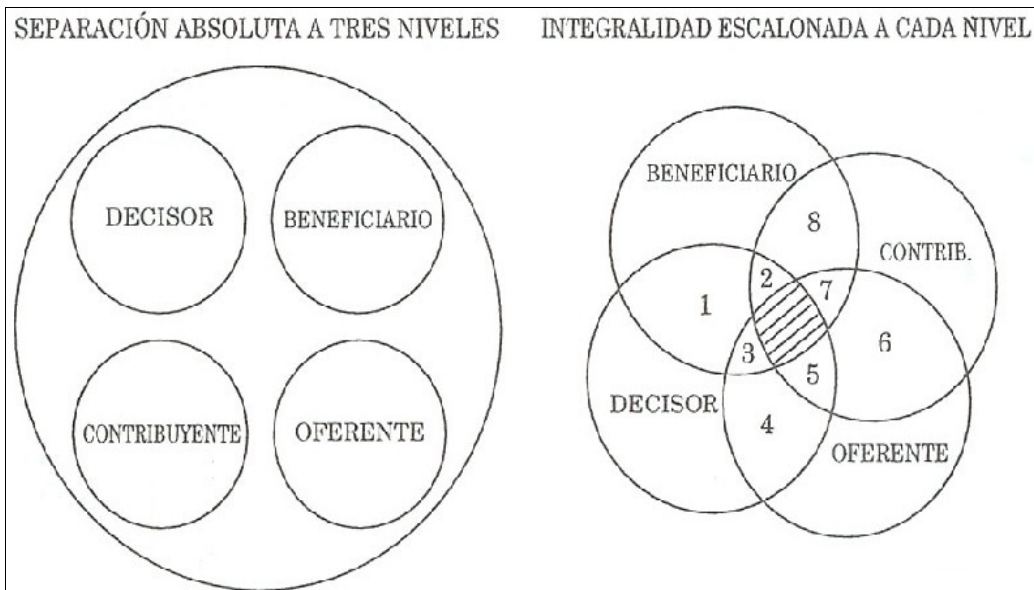
Source: Recktenwald, H. C. (1983)

## Elemento del principio de Integralidad



Fuente: Güske, K. D. (1985)

## Principio de Integralidad en el Estado



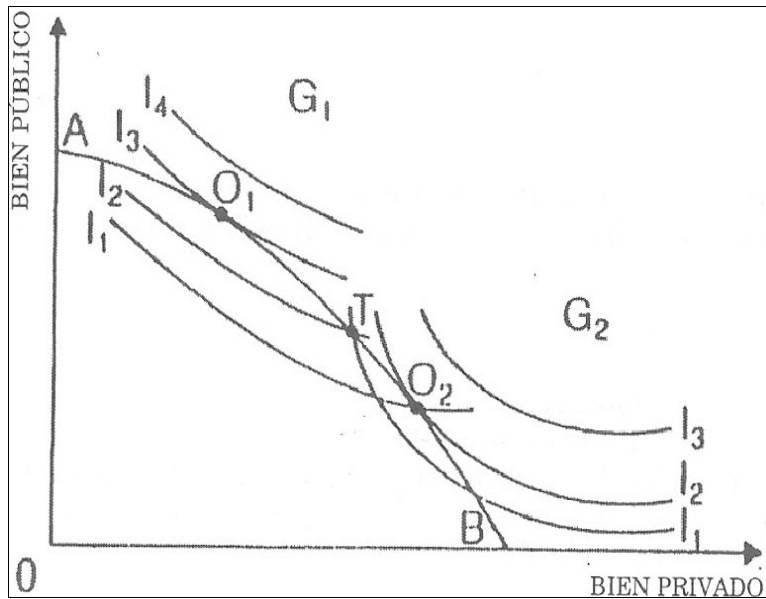
1,4,6,8 = Integración entre dos grupos  
2,3,5,7 = Integración entre tres grupos  
Campo Rayado = Integralidad pos  
Fuente: Gúske, K. D. (1985)

El principio exige un acoplamiento o unión (también regional y temporal), en que las ventajas y desventajas de este ordenamiento de la mano del análisis costo/beneficio sean tratadas e igualadas. El principio comprende no sólo los insumos y productos financieros o fiscales, sino también el bienestar en el sentido político y económico.

De esta manera debe lograrse que el eventual ciudadano político y administrador con completo conocimiento pueda decidir sobre los bienes públicos, de sus cargas y descargas fiscales. A partir de la integración de los beneficios con las cargas fiscales recién es posible: 1) una legítima (no arbitraria) valoración de los servicios públicos; 2) que obliga a la mayor economicidad; 3) fortalece la propia responsabilidad y la propia administración; 4) asegura una mayor aproximación del ciudadano a la política y a la burocracia; 5) frena a la administración en el desborde en el uso del gasto; y 6) reduce el comportamiento free-rider .

Las pérdidas de bienestar que puedan surgir por la no observación de este principio, se puede comprender gráficamente así:

## Incidencia a causa de la participación espacial del principio de integralidad



G1: Grupo 1, G2: Grupo 2

O1: punto óptimo G1, O2: punto óptimo G2

T: punto subóptimo

## 8. Teoría económica del federalismo

### 8.1 Cuestiones fundamentales

- Organización de la construcción y estructura de una comunidad
- Funciones de cada uno de los niveles
- Gastos e ingresos de cada uno de los niveles
- Necesidad de un equilibrio financiero (vertical y horizontal), es decir, relaciones de intercambio horizontales y verticales entre sí

### 8.2 Bases para la creación, conformación y construcción de un Estado federal

- Principio de escasez
- Limitación territorial de los bienes públicos
- Análisis Costo-Beneficio
- Principio de integralidad política y económica en ámbito regional
- Decisivo en el Radio Costo-Beneficio en los servicios de oferta pública
- Cambios en el sistema de objetivos de política económica y fiscal

La teoría y práctica del federalismo económico se puede representar esquemáticamente de la manera siguiente, donde se explica mediante un sencillo ejemplo las ideas expuestas y que deben tenerse en cuenta, si es que se ataca la problemática pública seriamente, considerando los nuevos roles del Estado frente a un mundo globalizado, indicando las nuevas funciones que debe cumplir mediante la oferta de bienes públicos que originan gastos y requieren recursos para su financiamiento.

**ESTADO** □ **FUNCIONES** □ **BIENES PÚBLICOS** □ **GASTOS** □ **RECURSOS**  
 (cumple) (mediante) (producen) (requieren)

*Ejemplos:*

<u>Globalización</u>	<u>Servicios</u>	<u>Ambito territorial</u>	<u>Resp.fiscal</u>	<u>F. de Financiamient</u> <u>o</u>
Federalismo político: -Nación -Provincias -Municipios	Defensa Rel.Ext. Seguridad B. Social Salud Ed.pública P.M.Amb Infraestruc. Est.Monet. Competencia Ord. territorial	Nacional Nacional Nacional/Pro v. Nacional Nac./Prov./M un. Nac./Prov./M un. Nacional Nac./Prov./M un. Nacional Nacional Nacional	Nacional Nacional Nacional/P rov. Nacional Nac./Prov./ Mun. Nac./Prov./ Mun. Nacional Nac./Prov./ Mun. Nacional Nacional Nacional	Impuestos Tasas Contrib. Precios púb. Rentas Prop. Crédito público

El principio de integralidad vale mutatis mutandis también para el equilibrio entre los beneficios y las cargas entre las generaciones. En la democracia representativa, el decisor (político) y el elector (como beneficiario y financista de los bienes públicos) están razonablemente separados temporalmente, existiendo el peligro de que la cohesión estatal sea mal utilizada no sólo por razones meritorias, no meritorias o de grupos políticos.

En tales casos, el principio de integralidad gradual puede ayudar. Por ejemplo: mediante minorías políticas o el principio básico que dice: Ningún gasto sin la propia participación del beneficiario y de los decisores del costo.

## **9. La descentralización de funciones, recursos y gastos en los estados federales**

La actividad pública no sólo se realiza en una sola unidad de gobierno con jurisdicción sobre todo el país para la toma de decisiones públicas, la existencia de gobiernos regionales y locales implica que los sectores públicos se estructuran en niveles territoriales de decisión (central/regional/local) que se reparten entre sí, según materia, el poder decisorio.

De esta forma, buena parte de las funciones públicas se descentralizan especialmente desde el gobierno central (con jurisdicción sobre todo el país), a los gobiernos regionales y/o locales (con jurisdicción sólo sobre zonas concretas del país). La base económica de la descentralización es que los gobiernos locales gastan mejor que el gobierno central. La descentralización de los impuestos es la consecuencia lógica de la descentralización del gasto. Sería absurdo suponer que los gobiernos territoriales saben mejor cuánto y en qué gastar, y al mismo tiempo, negarles los instrumentos necesarios para que puedan determinar libremente el nivel de sus ingresos.

Si un gobierno no puede decidir cuánto ingresar, tampoco puede decidir cuánto gastar. A diferencia de lo que ocurre con el gasto, la descentralización de los impuestos no produce, per se, ganancias claras de eficiencia, equidad y gestión.

Por ello, el objetivo de la descentralización de los impuestos es dotar a los gobiernos territoriales del instrumento necesario para financiar su gasto, no dotarlo de un instrumento adicional al del gasto para alterar la asignación y redistribución de recursos.

En la economía elemental cuando se estudia y analiza el comportamiento de los individuos, de las familias y de las empresas, se parte de lo que se conoce como recta de balance o restricción presupuestaria, lo que está por encima de ésta no son otra cosa que meros deseos o expectativas. De igual manera debería ser el comportamiento en el Estado, pero esto no sucede así porque no existe un sistema de precios, los bienes públicos se ofrecen y demandan a tarifa nula.

En el gráfico siguiente se representa la coordinación de funciones, gastos y recursos entre las corporaciones territoriales en un país federal como Alemania.



## DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES E IMPUESTOS

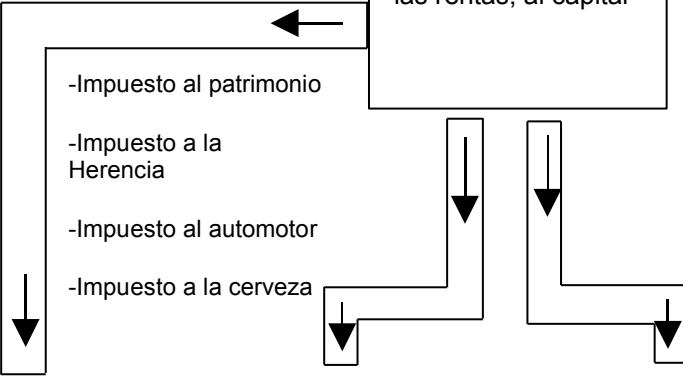
### RECURSOS

- Impuesto a las patentes industriales
- Impuesto territorial
- Pequeños tributos (al perro, bebidas, etc)

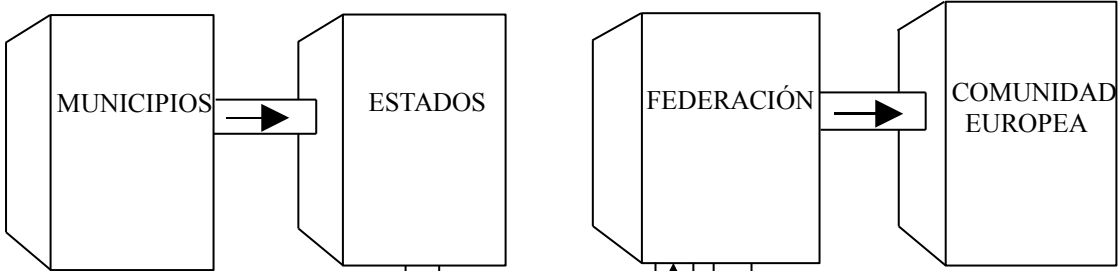
Impuestos Coparticip.  
A los salarios, al  
ingreso, a las  
coparticipaciones, a  
las rentas, al capital

### RECURSOS

- Impuesto a las naftas
- Impuesto al tabaco
- Impuesto al aguardiente
- Impuesto al café.
- Impuestos a los títulos,  
etc.



- Ingresos por beneficios agrícolas, por derechos de aduanas de países miembros a impuestos a las ventas de países miembros



- Educación Fundamental
- Ayuda social
- Salud
- Comunicaciones
- Edificaciones Públicas
- Provisión de Energía,  
etc.

- Educación
- Justicia
- Ayuda Social
- Policía, etc.

Funciones  
Comunes

- Seguridad Social
- Defensa
- Investigación y  
Docencia
- Transporte (inclusiva  
Ferrocarriles  
Federales)
- Fomento económico,  
etc.

- Investigación,  
economía  
industrial,  
fondo  
agrícola,  
fondo  
regionales,  
sociales, al  
desarrollo, etc.

### GASTOS

### GASTOS

Asimismo, en los cuadros siguientes se puede observar en qué porcentaje del PBI suelen participar los distintos niveles de gobierno en la mayoría de las funciones del gasto y de los recursos. Se han tomado como referencia seis países con organización federal: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos y Suiza.

## DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FUNCIONES DE GASTO ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN PAÍSES FEDERALES

Funciones/Niveles de Gobierno	Valores medios (seis países)		
	Central	Intermedio	Local
1. Servicios públicos generales de orden público y seguridad (4,5 PIB)	37	38	25
2. Defensa (2,6 por 100)	97	1	1
3. Educación (5,3 por 100)	5	56	39
4. Sanidad (6 por 100)	43	45	12
5. Seguridad Social y bienestar, vivienda y actividades comunitarias (14,2 por 100)	75	14	11
6. Ocio, cultura, asuntos religiosos (0,9 por 100)	14	26	59
7. Asuntos económicos y servicios (4,7 por 100)	40	42	18
7.1. Fuego y energía/minería y manufacturas (0,3 por 100)	73	18	9
7.2. Agricultura, bosques y pesca (1,0 por 100)	52	40	8
7.3. Transporte y comunicaciones (2,5 por 100)	31	46	23
7.4. Otros asuntos económicos y servicios(0,9 por 100)	46	39	15
8. Otros gastos (4,6 por 100)	54	29	17
TOTAL (42,9 por 100)	52	30	18

Los bienes públicos polares, es decir, aquellos servicios en donde no está suficientemente justificada la intervención de unidades intermedias o comunidades locales, son adjudicados a la Administración Central. Por ejemplo, el gasto en Defensa es de 2,6% del PBI con una asignación del 97% al Gobierno Central, excepto en Suiza, donde se atribuye a los cantones. La Seguridad social y bienestar, vivienda y actividades comunitarias, es decir, el gasto redistributivo por excelencia, es del 14,2% del PBI con el 75% de dicho servicio es competencia del Gobierno Central.

En el caso de la Educación, que representa un 5,3% del PBI y sólo el 5% del gasto total se atribuye al Gobierno Central, la responsabilidad corresponde mayoritariamente a los Gobiernos Intermedios con un 56% y el 39% a los Gobiernos Locales. En los Servicios públicos generales de orden político y de seguridad y sanidad se nota un equilibrio relativo.

En el cuadro siguiente se recoge información sobre la distribución de ingresos entre niveles de gobierno y la importancia de los ingresos tributarios, según su fuente. El 87% de todos los ingresos de los Gobiernos Centrales de los países anteriormente mencionados son ingresos impositivos, el 54% en el caso de los Estados Intermedios y el 44% en los Estados Locales. El peso relativo cambia cuando nos referimos a los ingresos no impositivos. Ahora son las comunidades locales las que obtienen un porcentaje superior. En materia de transferencias puede observarse que los Gobiernos Locales y los Gobiernos Intermedios tienen porcentajes

significativos de sus ingresos totales en forma de transferencias recibidas de otros niveles de Gobierno.

**DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE LOS  
DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO  
(VALORES MEDIOS EN %)**

Tipos de ingresos/niveles de Gobierno	Central	Intermedio	Local
Ingresos impositivos	87	54	44
Ingresos no impositivos	12	17	29
Transferencias	1	19	27

En cuanto a los ingresos tributarios por fuente y niveles de Gobierno, en el cuadro que sigue, el impuesto sobre la renta personal se distribuyen entre los niveles Local, Intermedio y Central en proporciones casi parecidas, pero en mayor porcentaje en el Gobierno Central. El impuesto a la propiedad tiene un marcado sesgo local con el 49,5% y los impuestos generales al consumo se reparten igualmente entre los Gobiernos Intermedios y Central.

**INGRESOS TRIBUTARIOS POR FUENTES'  
(Valores medios en % de cada fuente)**

Fuentes impositivas /niveles	Central	Intermedio	Local
Impuesto sobre la renta	46	38,5	30
Sociedades	10	7	5,5
Nóminas	2	4,5	2
A la propiedad	2,5	11,5	49,5
Generales al consumo	20,5	19,5	1
Especiales al consumo	17	9	1
Otros	2	10	6,5

**10. Enfoque empírico sobre la economía pública argentina**

Con el objeto de poder sacar conclusiones de interés, analizamos la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento para el Sector Público Nacional no Financiero, el Sector Público Provincial Consolidado para 24 jurisdicciones y el Sector Público Municipal Consolidado de 2150 Municipios y Comunas, en lo que se refiere a ingresos y gastos del sector público argentino para el año 2000, por ejemplo.

### SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

Cuenta Ahorro – Inversión - Financiamiento (Año 2000, en millones de pesos)	Sector Público Nacional no Financiero	Sector Público Provincial consolidado 24 jurisdicciones	Sector Público , Municipal consolidado 2150 Municipios y comunas
I. Ingresos corrientes	56.670,3	31.895,3	7.543,4
II. Gastos corrientes	60.002,7	31.656,1	6.691,4
III. Ahorro/ Desahorro	3.332,4	207,2	652,0
IV. Recursos de capital Ingresos de capital	648,8	648,0	134,9
V. Gastos de capital	3.348,9	3.595,6	1.111,9
VI. Total de Recursos/Ingresos totales	57.319,1	32.543,3	7.678,3
VII. Total de Gastos/Gastos totales	63.351,6	35.283,7	8.003,3
VIII. Déficit fiscal	6.032,5	2.740,4	325,0
IX. Fuentes financieras	28.977,0		
X. Aplicaciones financieras	22.945,4		

Fuente: Mensaje y Disposiciones Generales. Proyecto de Ley de Presupuesto 2001

Observamos primeramente, que el fenómeno de mantener cierto equilibrio entre la centralización y la descentralización, tan importante en la teoría económica del federalismo, en Argentina tiene un marcado sesgo centralista hacia el Estado Nacional, tanto por el lado del gasto como de los recursos, con todas las consecuencias que ello produce por no respetar el principio de integridad económica que hemos estudiado.

Con tal propósito, el profesor Antonio I. Margariti ha elaborado un cuadro sobre el Sistema Impositivo Argentino, como producto de estudios realizados sobre la carga impositiva que sufren grupos de personas que tienen rentas de distintas categorías en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires. El cuadro siguiente resume la incidencia impositiva sobre las personas con diferentes niveles.

<b>INCIDENCIA IMPOSITIVA SOBRE LAS PERSONAS</b>			
<b>CLASE SOCIAL</b>	<b>INGRESOS X MES</b>	<b>IMPUESTOS DIRECTOS Y OCULTOS</b>	<b>TIEMPO QUE DEBE TRABAJAR PARA EL ESTADO</b>
1. Pobre indigente	\$150	20 %	2 meses 12 días
2. Obrero asalariado	\$700	39,8 %	4 meses 23 días
3. Profesional indep.	\$2.500	41,3 %	5 meses
4. Empresario med.	\$5.000	51,8 %	6 meses 6 días
5. Alto ejecutivo	\$15.000	53,9 36	6 meses 14 días
6. Clase alta	\$40.000	39,4 %	4 meses 22días

Asimismo, el mismo autor indica en un cuadro a cuatro columnas con su correspondiente listado de impuestos, al distinguir las etapas cuando se gana dinero, cuando se gasta o se compra, cuando se usa y guarda el bien, siguiendo el análisis técnico efectuado por la Comisión del Congreso de los Estados Unidos, integrada por los congresistas Dick Armey y Alan Shelby, lo que muestra el caos impositivo que contrasta con el gráfico de la página 12.

Por otra parte, no estamos de acuerdo con la estimación de la presión tributaria del 22,42 % del PBI para el sector público nacional que estima el Presupuesto Nacional para el ejercicio 2006, ya que, en primer lugar, es inconsistente su valor con respecto al numerador y, en segundo lugar, sólo se refiere a los impuestos nacionales y, finalmente, es un promedio sin distinción entre capas sociales.

Así como el doctor Margariti a su libro "Impuestos y Pobreza" subtulado asimismo "Un cambio copernicano en el sistema impositivo", nosotros hemos añadido que simultáneamente también es necesario un cambio copernicano en el sistema del gasto público, para lo cual quisieramos formular algunas observaciones a la Ley 26.078 de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.

Dr. Antonio I. Margariti /  
Rosario  
2 de mayo de 2006

SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO  
Impuestos que nos cobra el Estado nacional + provincial  
+municipal  
Directamente o a través de empresas que lo cargan al precio  
del bien o servicio

<i><b>CUANDO SE GANA DINERO</b></i>	<i><b>CUANDO SE GASTA O SE COMPRÁ</b></i>	<i><b>CUANDO EL BIEN SE USA</b></i>	<i><b>CUANDO SE GUARDA</b></i>
1. Imp. a ganancias de personas físicas	13. Imp. s/ fletes internacionales	<i>IMPUESTOS EN SERV PÚBLICOS</i>	
2. Imp. a ganancias de sociedades	14. Imp. a la transferencia de inmuebles	49. IVA 27% tarifas luz, agua, gas y teléfonos	75. Imp. inmobiliario urbano
3. Imp. a la renta mínima presunta	15. Imp. débitos y créditos bancarios proveed.	50. Fondo educac. Y promoción cooperativa	76. Imp. Inmobiliario rural
4. Imp. originado en la prohibición de realizar ajustes contables por efecto de inflación	16. Imp. depósitos y cheques propios	51. Imp. internos ley 25239	77. Imp. a los bienes personales
5. Imp. por ajustes en precios de transferencia	17. IVA sobre compras al 21 %	52. Imp. operac. bancarias del concesionario	78. Tasa de contribución de mejores rurales
	18. IVA sobre compras al 10,5 %	53. Imp. Ingresos brutos transporte de gas	79. Tasa urbana de pavimentación y cloacas
6. Monotributos	19. Imp. sobre gas y combustibles líquidos	54. Fondo fiduciario subs. Residenc. ley 25565	80. Tasa municipal de inmuebles
7. Derechos de exportación	20. Tasa de kerosene, gas-oil y diese oil	55. Canon municipal por servidumbre de red	81. Tasa por terrenos baldíos
8. Retenciones a exportación de commodities	21. Contribución patronal para ANSESS	56. Fondo esp. Grandes obras energéticas	
9. Aporte forzoso a obra social sindical	22. Contribución patronal para PAMI	57. Tasa retributiva ley 11.220	
10. Retenciones 6/sueldos para ANSESS	23. Contribución para asignaciones familiares	58. Imp. Por alumbrado público	
11. Retenciones s/sueldos para PAMI	24. Cargo previsión por despidos laborales	59. Tasa sustit. otros impuestos Bs. Aires	
12. Apodes para Fondos de desempleo.	25. Cargo previsión por doble indemnización	60. Incentivo resol. Secretaria Energía	
	26. Cargo prev. accidentes y riesgos de trabajo	61. Imp. Al gas patagónico Santa Cruz	
	27. Imp. a la infraestructura hídrica	62. Fondo compensador tarifas sociales	
	28. Impuestos retemos	63. Imp. Por altos consumos de gas	
	29. Imp. adicional de emergencia cigarrillos	64. Imp. Fondo desarrollo energético provino,	
	30. Imp. a compra venta de acciones		
	31. Imp. a la compra de automotores nuevos	<i>OTROS IMPUESTOS AL USAR</i>	
	32. Imp. premios de juegos de azar	65. Imp. Confer Radio y Televisión	
	33. Imp. Ingresos brutos (provinciales)	66. Imp. De sellos provinciales	
	34. Imp. Convenio multilateral	67. Tasa de justicia	

35. Derecho munic. registro e inspección	68. ITC Imp. transferencia combustibles
36. Imp. Instituto Nac. Cinematografía	69. Imp. peajes de autopistas
37. Imp. Espectáculos públicos	70. Imp. por operaciones bancarias propias
38. Derechos de importación	71. ABL, alumbrado, barrido y limpieza
39. Tasas de Aduana	72. Patentes de automotores
40. IVA importación	73. Imp. si lanchas y aeronaves
41. Tasa de estadística	74. IVAI-ingresos brutos, otros imptos.
42. Imp. Incentivo docente (residual)	cargados al consumidor final
43. Tasa municipal publicidad es góndolas	
44. Tasa municipal de abasto	IMPUESTOS IMPLICITOS
45. Imp. Publicidad en vía pública	Al final de las concesiones, las obras en infraestructura de servicios públicos pasan a manos del Estado sin d° de compensación
46. Imp. Publicidad en rodados	por lo que equivalen a un impuesto implícito
47. Tasa munic. transporte de alimentos	
48. Tasa de cementerios	

12 IMPUESTOS

22%

36 IMPUESTOS  
28,5%

16+ 10 IMPUESTOS 13,5%

7 IMPUESTOS 1%

Para ello, partimos de la información del Mensaje al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional - Ejercicio 2006, elaborado por la Secretaria de Hacienda de la Nación. No es el propósito en este trabajo hacer un análisis pormenorizado de cada una de las Jurisdicciones y Entidades que conforman la Administración Nacional, que merece un trabajo aparte. Solamente queremos mencionar algunas cifras globales que reflejan el grado de concentración de los gastos que pueden dar origen a discrecionalidades e ineficiencias en el uso del recurso.

La Administración Nacional gastará en el 2006 la suma de 92.702,4 millones de pesos, gastos de consumo 16.009,7 millones, pago de intereses 10.413,9 millones, prestaciones a la seguridad social 28.768,0 millones, transferencias al sector privado y público 26.033,9 millones y gastos de capital por 12.473,2 millones, importes que están a su vez expresadas en finalidades y funciones y mediante programas y metas físicas, algunas relevantes pero otras sin sentido alguno.

En “Los Otros Entes del Sector Público Nacional” se mencionan los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional como “componente diferenciado del Presupuesto Nacional, cuyos presupuestos individuales se aprueban mediante un artículo de La Ley 26.078 (art. 14)”. Estos son fondos fiduciarios de la más variada especie para el desarrollo provincial, infraestructura regional, reconstrucción de empresas, de capital social, promoción científica y tecnológica, para el transporte eléctrico federal, sistema de infraestructura del transporte, infraestructura hídrica, fondo nacional de desarrollo para la micro, mediana y pequeña empresa, fondo de garantía para la micro, pequeña y mediana empresa, para la recuperación de la actividad ovina, para subsidios de consumos residenciales de gas, programa de fideicomisos, para la refinanciación hipotecaria y para la promoción de la industria del software, dando un consolidado de gastos por 4.178,3 millones de pesos.

En el subsector “Otros Entes del Estado Nacional” se conforman presupuestos de organismos que no se incluyen en el presupuesto nacional como la Administración Federal de Ingresos Federales, Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Instituto Nacional de la Yerba Mate, Unidad Especial Sistema de Transmisión de Yacireta, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), resultando un gasto consolidado de 7.150,4 millones de pesos.

En el subsector “Empresas y Sociedades del Estado” es un sector que por su naturaleza comercial y su figura jurídica de derecho privado opera fuera del presupuesto nacional y se conforma en 26 empresas públicas del más variado colorido, absorbiendo 2.455,0 millones de pesos. Sin embargo, vale destacar que no son verdaderas empresas productoras de bienes sociales, sino prestadoras de bienes y servicios que podrían ser realizados por la actividad privada.

El subsector “Fondos y Entidades que no consolidan en el SPN por diferentes razones institucionales y jurídicas”: a) fondos afectados (Fondo Especial del Tabaco, Fondo Especial de Salto Grande y Fondo Solidario de Redistribución, consumen 1.270,5 millones de pesos). b) Universidades nacionales, gastan 2.984,1 millones de pesos c) Institutos nacionales y Fundaciones (Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna, Corporación Vitivinícola Argentina,



Fundación Argentina de Nanotecnología. d) Entidades Interestadales (Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, Corporación Antiguo Puerto Madero, Ente Tripartito de Obras y Saneamiento Sanitario. e) Entes biancionales (Entidad Binacional Yacyreta). f) Obras sociales estatales (Instituto de Obra Social del Ejército, Dirección de Salud y Acción Social de la Armada, Dirección de Ayuda Social de Aeronáutica, Dirección General de Sanidad Policial y Obra Social de la Policia Federal, Dirección de Obra Social del Servicio Penitenciario Nacional, Obra Social del Poder Judicial de la Nación y Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación g) Sector público nacional financiero A) Bancos Oficiales (BCRA, BNA y BICE) y B) Empresas financieras (Nación Seguros de Vida, Nación Seguros de Retiro, Nación Bursatil, Nación Fondos fiduciarios, Nación Leasing, Nación Factoring, Carlos Pellegrini-Gerente de Fondos Comunes de Inversión).

El sector público nacional consolidada como resultado el siguiente nivel de gastos.

**Sector Público Nacional - 2006**  
**(millones de pesos)**

Adm. Pública SPN	F.Fiduciarios Gastototal.	Otros Entes	Estado Nacional	Emp.Públicas	F.y E.no
93.702,4	4.178,3	7.150,4	2.455,0	4.254,6 (-)	111.740,7

(-) Se incluyó únicamente fondos afectados en el apartado a) y Universidades Nacionales en el apartado b). No se detalla ninguna información, del resto de elementos del subsector, apartados c) a g).

De esta primera lectura del Mensaje al Proyecto de Ley de Presupuesto y cuyas cifras se plasman luego en Programas, Subprogramas, Actividades, Proyectos y Obras podemos extraer algunas conclusiones que impactan directamente en el estudio que hemos ido realizando sobre el federalismo económico de nuestro país.

1. El Presupuesto Nacional ejercicio 2006 tal como está estructurado en la Ley 26.078 no respeta los principios presupuestarios de universalidad y de unidad, pues no incluye el gasto de todo el sector público nacional y no se presenta en un solo documento, puesto que 18.038,3 millones de pesos (19,3% del gasto) referidos a las empresas públicas, los fondos fiduciarios, otros entes del Estado nacional y fondos y entidades que no consolidan en el sector

público nacional y no forman parte del presupuesto con las consecuencias que eso genera desde el punto de vista de la transparencia, la eficiencia en su uso y la eficacia en los objetivos.

2. El Presupuesto de la Administración Nacional está elaborado de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas, por consiguiente su evaluación debe hacerse en función de metas físicas, pero algunas carecen de relevancia económica para medir resultados.

3. La Administración Nacional incluye programas y proyectos que por su significación federal deberían figurar, de acuerdo al principio de integralidad económica y política, en presupuestos provinciales o municipales.

4. Los fondos fiduciarios, excepto aquellos que tienen carácter regional o provincial, deberían estar incluidos en el presupuesto.

5. Con respecto a "Otros Entes del Estado Nacional" algunos deberían estar incluidos en el Presupuesto nacional, otros en presupuestos provinciales y el resto deberían suprimirse.

6. En cuanto al subsector "Empresas y sociedades del Estado" algunas deben liquidarse como, por ejemplo, Administración General de Puertos, otras formar parte de presupuestos provinciales o municipales y la mayoría transferirse al sector privado. Como hemos comentado no son verdaderas empresas públicas productoras de bienes públicos, sino ejercen actividades que corresponden más bien al sector privado.

7. El subsector "Fondos y Entidades que no se consolidan en el sector público nacional" en lo que respecta a los fondos afectados como el Fondo Especial del Tabaco debe hacerse cargo las provincias tabacaleras, el Fondo Especial de Yacyretá pasarse a los presupuestos de las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones y el Fondo Solidario de Redistribución eliminarse. Las Universidades Nacionales deben, en primer lugar, volver a incorporarse al Presupuesto Nacional en la Secretaría de Asuntos Universitarios del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y, posteriormente, deberían transferirse a las jurisdicciones provinciales como ocurre en todos los países de sistema federal. El Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna Argentina transferirse a las provincias exportadoras de carne, la Corporación Vitivinícola Argentina a las provincias productoras de vino. Las Obras sociales estatales no deben

formar parte del sector público nacional y deben ser financiados por sus integrantes como el resto de las obras sociales del país.

## **11. Propuesta de Reforma del Estado Argentino**

Con el propósito de que el federalismo político de nuestra CN evolucione hacia un federalismo económico, consideramos conveniente comenzar por la reforma a nivel municipal antes que cualquier modificación a nivel nacional y mediante un proceso gradual, tanto por el lado de los tributos como del gasto, redefiniendo una nueva estructura tributaria y una nueva estructura del gasto según las funciones que se definan para las distintas competencias, nacional, regional, provincial o municipal.

Habrá que pensar en una nueva estructura de funciones del Estado, de acuerdo a la naturaleza de los servicios que se prestan. Es decir, por ejemplo, que la defensa sea, como lo es, un bien público nacional, la educación universitaria sea un bien público provincial, en tanto que las expresiones artísticas y la enseñanza primaria y secundaria sean locales.

La literatura hacendística ha venido dedicando amplia atención a los impuestos sobre la propiedad, quizás, debido a que, por sus características, son especialmente indicados para la utilización de las haciendas locales. Concretamente su particular atención es el principio de la localización que, por tratarse de impuestos con bases inmóviles, no son por lo tanto, susceptibles de emigración como respuesta a presiones fiscales elevadas, y la internalización de costos que supone, en general, la *no exportación de la carga tributaria* más allá de los límites de la jurisdicción beneficiaria, han llevado a proponer al impuesto sobre la propiedad como el núcleo central de la tributación local. Para ello, será necesario elaborar un Catastro nacional para saber cual es la verdadera utilización del espacio físico con que se cuenta. Es decir, la existencia de tierras usurpadas, tierras fiscales, tierras cultivables, tierras de urbanización y toda otra , superficie territorial no identificable o mal asignada desde un punto meramente eficiente.

El ordenamiento territorial es la primera reforma que han realizado los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (Alemania, Italia, Francia, España y el resto de los países de la Unión Europea). El ordenamiento y el respectivo catastro territorial representan para el

federalismo económico lo mismo que el censo poblacional o industrial para el desarrollo de una política habitacional o industrial.

Entendemos por ordenamiento territorial al conjunto de tareas a cargo del Estado Nacional que deben contribuir al establecimiento de la mejor distribución del espacio físico en cuanto a viviendas, lugares de trabajo, zonas de descanso, instalaciones culturales y sociales como así también asegurar un sistema de transporte y comunicaciones adecuados.

Desde el punto de vista de la ciencia económica, el impuesto al suelo es el único impuesto que acepta y reconoce Milton Friedman, Premio Nobel de Economía 1976.

El Licenciado Alejandro J. Spadacino de la Universidad Torcuato Di Tella, realizó un trabajo de estimación del valor del suelo de la Ciudad de Buenos Aires, y llegó a la conclusión que con una alícuota del 1 ó 2% anual sobre dicho valor podría el Gobierno de la Ciudad contar con recursos para cubrir gran parte de sus necesidades financieras, eliminado de esta manera las distorsiones y las corruptelas burocráticas que el actual sistema impositivo conlleva.

En los países federales citados, el mayor financiamiento de los Gobiernos Locales es mediante el impuesto a la propiedad inmueble por sus características especiales: es un tributo directo, de naturaleza real, sin posibilidad de evasión mediante el ocultamiento y la mentira (y la consecuente corrupción) porque el objeto imponible está a la vista de todos y su valor es públicamente conocido. El espacio físico no puede incrementarse y, por lo tanto, su oferta es inelástica, y en consecuencia si la curva de demanda del mercado se traslada por algún motivo, como puede ser el crecimiento de la población urbana, o, incremento en las explotaciones agropecuarias, se producirá un aumento en el precio del factor. El tributo al suelo trata fundamentalmente de hacer más racional el uso de este factor productivo: la tierra, tanto urbana como rural y evitar distorsiones en su uso especulativo ya que se producen ganancias que no son producto del esfuerzo individual y constituye actualmente una forma de mantener ahorros ante devaluaciones que sufra la moneda nacional.

En el orden provincial deben eliminarse los impuestos sobre los Ingresos Brutos y de Sellos, contando las provincias fundamentalmente con un impuesto inmobiliario rural valorado en base a catastros actualizados y con alícuotas proporcionales razonables, siguiendo la metodología utilizada por el Lic. Alejandro J. Spadacino para la Ciudad de Buenos Aires.

Las provincias deben contar también con participación equivalente en la fuente, tanto del IVA, del Impuesto a los Ingresos de las Personas Físicas y los derechos de exportación existentes, actuando activamente en la recaudación y el control, quedando la distribución definitiva a cargo del Organismo Fiscal Federal (art. 75, Inc. 2 CN) en función del producto bruto interno generado por cada jurisdicción.

En el plano nacional, se debe generalizar el Impuesto a los Ingresos para las Personas Físicas, gravándose todo tipo de ingreso, cualquiera fuera su naturaleza, sea en relación de dependencia o no, directivos, honorarios, etc. eliminando, asimismo, toda clase de exenciones personales, pero con una alícuota razonable. En cuanto al IVA debe universalizarse para todo consumo con una alícuota uniforme baja. También deben eliminarse los impuestos a los Bienes Personales, Ganancia Mínima Presunta, Monotributo Impositivo, Intereses Pagados y todo tipo de subsidio creado mediante promociones sectoriales, regionales o servicios públicos.

Finalmente, para ello, será necesario que el Estado Argentino integrado por la Nación, las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios asuman corresponsabilidad fiscal, descentralizando la administración tributaria, unificando las Direcciones de Rentas provinciales y las Agencias locales de la AFIP, conformando una sola unidad política de Recaudación, Distribución y Control tributario, sin afectar la estructura política federal del país, sino al sólo efecto para que el Ministro de Hacienda de la Nación, no una mera Secretaria como existe actualmente, tenga información al día sobre el manejo de los recursos y gastos de las distintas jurisdicciones como sucede en Alemania, país federal por excelencia.

El proceso de adaptación de las funciones por nivel jurisdiccional, la nueva estructura tributaria y la nueva estructura del gasto requerirá en primer lugar para su ejecución contar con profesionales bien formados en temas de economía pública y patriotismo además de tiempo y decisión política.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Textos básicos**

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Hacienda pública teórica y aplicada*. IEF, 1986.

NUÑEZ MIÑANA, Horacio. *Finanzas públicas*. Ed. Macchi. 2002.

ROSEN, Harvey S. *Hacienda pública*. Mac Graw Hill. 2002.

STIGLITZ, Joseph. *La economía del sector público*. A. Bosch, 1995.

### **Enciclopedias económicas**

FISCHER/MOHR, *Handwoerterbuch der Wirtschaftswissenschaft*. 10 tomos, 1996.

RECKTENWALD, H.C. *Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft*. Vahlen, 1983.

RECKTENWALD, H.C. *Woerterbuch der Wirtschaft*. Kroener, 1981.

WIRTSCHAFTSLEXIKON, Gabler. 6 tomos, 1986.

### **Obras**

EUCKEN, Walter. *Cuestiones fundamentales de la economía política*. Alianza, 1967.

EUCKEN, Walter. *Fundamentos de política económica*. Rialp, 1956.

MARGARITI, Antonio. *Impuestos y pobreza*. Fundación Libertad. 2006.

RECKTENWALD, H.C. *Markt und Staat*. V&R, 1980.

SANDLER, Hector. *Impuestos: la lección del parquímetro*. ICE, 2005.

SCORNIK, Fernando. *La tenencia de la tierra para una sociedad más justa*. ICE, 2007.

WUST, Herber F. *Foederalismus*. &R, 1981.

ZYLBERBERG, Meier. *Fuentes totalitarias del fracaso argentino*. Ed. Cooperativas, 2006.