

## RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

PORTO, A., *Microeconomía y federalismo fiscal*, La Plata, Editorial de la Universidad de La Plata 2002, 217 páginas.

En *Microeconomía y Federalismo Fiscal* el autor analiza los principales temas inherentes a las finanzas intergubernamentales, es decir, los aspectos que tienen que ver con la organización del gobierno en sus diversos niveles y que conducen a preguntarse qué funciones y fuentes de financiamiento corresponde asignar a cada jurisdicción y cuáles son los mecanismos de coordinación a implementar. Los temas de interés son abordados mediante la aplicación del instrumental microeconómico intermedio a lo largo de dieciséis capítulos cuidadosamente ordenados según grado de complejidad. En primera instancia se presentan los modelos en su forma más simple y progresivamente se incorporan objetivos, variables y restricciones de manera de aproximarlos a la realidad. El propósito de la obra es analizar distintas alternativas orientadas a alcanzar la eficiencia económica, la equidad distributiva, la estabilidad macroeconómica, la competitividad y el desarrollo, entre otros objetivos.

El primer capítulo introduce el problema de la organización federal mediante el desarrollo de un modelo básico que supone ingreso exógeno, igualdad entre los individuos -a fin de sortear el problema distributivo-, gobierno benevolente, inexistencia de transferencias y de posibilidades de endeudamiento y un tamaño poblacional dado exógenamente. A partir de esta estructura se define la canasta eficiente de bienes públicos y privados, se caracterizan diferentes tipos de bienes según el tamaño del grupo que lo consume y se estudia el teorema de descentralización de Oates. Este teorema establece que, para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos de la población total y cuyos costos de provisión

son los mismos tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos locales. Siempre será más eficiente la provisión por los gobiernos locales comparada con una provisión uniforme brindada por el gobierno nacional. De allí deriva la presunción a favor de los gobiernos multinivel y la conclusión de que las ganancias de la descentralización serán mayores cuanto mayor sea la variación de las preferencias entre las jurisdicciones. Luego, a modo de extensión, el autor presenta una medida de la pérdida de eficiencia por provisión uniforme dentro de una comunidad cuando las preferencias de los individuos difieren.

En el capítulo II se proponen algunos apartamientos del modelo básico mediante la introducción de comportamientos no benevolentes, acción de la burocracia, transferencias intergubernamentales, bienes públicos impuros e interdependencias entre distintos tipos de gastos públicos. De este modo, se añaden nuevas variables y restricciones al modelo inicial y se analizan las modificaciones que sufren en cada caso las conclusiones primarias. Una vez presentados el modelo simple y sus extensiones se aborda, en el capítulo III, el tema de la redistribución personal y regional del ingreso que tiene lugar a partir del sistema de transferencias. Varias son las cuestiones de interés en este terreno que se abordan a lo largo del capítulo: la redistribución del ingreso como bien público, la redistribución óptima, las medidas más usuales para medir el impacto distributivo de la política fiscal, el efecto regional de la centralización-descentralización y el papel de las transferencias intergubernamentales.

Luego, en el capítulo IV, se intenta la medición de ganancias y pérdidas de las decisiones fiscales centralizadas y descentralizadas cuando existen diferencias en preferencias, ingresos y precios de los bienes públicos. Todas estas variaciones se estudian respecto del modelo primario que asume uniformidad en todas las variables. El capítulo V se ocupa del instrumento central de las organizaciones fiscales: las transferencias intergubernamentales. El aspecto que se analiza en particular es el comportamiento de la unidad receptora, sobre la base del denominado "*flypaper effect*", que plantea la divergencia entre el comportamiento esperado teóricamente y el real, en la medida en que los representantes de la comunidad -políticos y burócratas- al tomar decisiones presupuestarias

se apartan de las preferencias de los ciudadanos, provocando una progresiva expansión del gasto público. Siguiendo con el tema de las transferencias, se propone demostrar si las mismas están justificadas o no desde el punto de vista de los criterios normativos fundamentales. En tal sentido, el capítulo VI está dedicado al estudio de la imposición óptima en un país federal, es decir, el sistema que minimice el exceso de carga de toda la comunidad. Se llega a la conclusión que las transferencias entre regiones están justificadas en términos de eficiencia. Lo mismo se afirma cuando se introducen consideraciones de equidad distributiva. No obstante, como ocurre con gran frecuencia, estos objetivos, sostiene Porto, pueden plantear un *trade off*, por lo tanto, implicar direcciones opuestas para el sistema de transferencias.

El capítulo VII trata de la economía positiva del federalismo, tema que se aborda mediante la selección de algunos de los tantos enfoques que propone la literatura. En primer término se presenta al sector público como el Leviatán de Brennan y Buchanan, en función del cual se propone un diseño institucional que promueva la competencia interjurisdiccional a través de la descentralización fiscal, minimizando el tamaño del sector público. Luego se expone una visión alternativa que alienta la participación amplia de los ciudadanos en la toma de decisiones fiscales como forma de desarrollar las virtudes cívicas y mejorar los resultados. También se rescata otra línea de pensamiento que, en forma contraria al modelo de Brennan y Buchanan, identifica a la descentralización fiscal como una institución que alienta un tamaño excesivo del sector público y genera miopía regional en los políticos. En síntesis, todos estos modelos atribuyen el gasto público excesivo y creciente a un mal diseño de las instituciones fiscales. Una explicación diferente es expuesta en el capítulo VIII, en donde se expresa que el crecimiento del gasto público en los niveles subcentrales es una consecuencia inevitable de las características tecnológicas de sus actividades, de los rasgos de la demanda por los bienes locales y que la tendencia alcista no puede detenerse a menos que se deteriore la calidad del servicio. Esta tendencia al crecimiento de los presupuestos locales, como el hecho de que los impuestos con mayor expansión se asignen al nivel nacional son los argumentos que Baumol emplea para justificar la existencia de transferencias

intergubernamentales. Luego de desarrollarse ampliamente el tema específico de las transferencias, se trata la cuestión de la exportación de impuestos como aspecto particular de lo que constituyen las externalidades fiscales interjurisdiccionales. Es así como en el capítulo IX, a través de análisis gráficos y modelos analíticos, se estudia la exportación tributaria, por representar un problema de gran importancia al momento de asignar las bases tributarias a las distintas jurisdicciones. A fin de no limitar los temas de estudio al ámbito teórico y de ilustrar el desarrollo con datos de la realidad, en el capítulo X se revisan algunos resultados econométricos disponibles para la Argentina (las series utilizadas para las regresiones econométricas abordan el período que comienza en la década del '10 y llega hasta fines de los '90) relacionados con los modelos presentados en los capítulos anteriores. A partir del capítulo XI, comienzan a introducirse complicaciones a los modelos, a fin de aproximarlos más a la realidad. En primera instancia, en lugar de trabajar con población dada exógenamente, se analiza la determinación simultánea de gasto público y población con modelos que proponen como factores limitantes del tamaño de la comunidad el costo de congestión y la productividad marginal decreciente del trabajo.

En el capítulo XII, la variable que deja de considerarse exógena es el ingreso. El mismo pasa a estar determinado por la política fiscal. Esta variante es incorporada a través de un modelo simple en el que el sector público local sólo provee bienes a las familias. El modelo es extendido en el capítulo XIII, al añadir la provisión de bienes también a las empresas que los utilizan como insumos en el proceso de producción. Un resultado interesante que surge de estos modelos más complejos es que los factores móviles pueden ser gravados por los gobiernos locales en tanto los impuestos se diseñen en base al principio del beneficio. En el capítulo XIV se trata el caso de grupos de personas con la misma intensidad de preferencias por los bienes públicos pero donde cada grupo demanda un bien público distinto. De esta manera, se plantea el conflicto de intereses entre grupos y decisiones fiscales y se ilustra cómo los problemas de eficiencia y de captura del aparato fiscal se originan en cambios en la canasta y no en la cantidad de bienes públicos.

El capítulo XV avanza en la distribución óptima de la población entre distintas regiones mediante un modelo que concluye que la libre movilidad de los trabajadores no asegura la eficiencia en la distribución, de manera que se requiere la transferencia de recursos entre regiones. Nuevamente, el fundamento de las transferencias es únicamente la eficiencia económica. Finalmente el capítulo XVI ofrece una perspectiva más amplia del problema del federalismo al contemplar políticas decididas democráticamente que respeten los derechos de las personas y respondan a la eficiencia económica. La relación entre los objetivos de participación política y eficiencia económica, que en cierto punto es conflictiva, se expresa en la frontera del federalismo.

*Microeconomía y Federalismo Fiscal*, pensado como bibliografía básica para cursos de postgrado en el área de Finanzas Públicas, constituye una fuente de consulta para especialistas y académicos caracterizada por un alto rigor científico en donde los temas van abordando gradualmente aspectos cada vez más complejos. Los contenidos teóricos y el análisis formal aparecen equilibradamente tratados, a la vez que incluye estimaciones econométricas, siempre tan valoradas en el campo de la economía descriptiva. Los temas se presentan de manera concisa pero exhaustiva lo que permite seguir su desarrollo de un modo ágil y teniendo una visión completa sobre los aspectos que interesan en la cuestión del federalismo fiscal. Por último podría afirmarse que el trabajo proporciona una sólida base teórica para sentar la compleja discusión actual acerca de la distribución de potestades fiscales y orientarla hacia el cumplimiento de los criterios normativos fundamentales de la eficiencia y la equidad.

*María Inés Frapiccini*