

La Tragedia de los Comunes en la competencia vertical entre jurisdicciones

Martin Krause
Profesor de Economía
ESEADE, Buenos Aires
Uriarte 2472
(1425) Buenos Aires
Argentina
Tel: 54-11-4773-5825
Fax: 54-11-4772-7243
Mail: martin@eseade.edu.ar

La Tragedia de los Comunes en la competencia vertical entre jurisdicciones

Martín Krause

Resumen

Los beneficios de la competencia institucional se alcanzan bajo ciertas normas que impiden la violación de derechos y la depredación de los recursos. La competencia horizontal puede tomar la forma de agresión violenta entre jurisdicciones (guerra) o la de cooperación y comercio.

Su impacto puede ser “negativo” si subtrae recursos de gobiernos benevolentes comprometidos con el bienestar general de la comunidad, pero “positivos” si se los considera como otra forma de controlar el Leviatán.

La competencia vertical muestra los mismos controles “positivos” potenciales y la misma necesidad de ciertas reglas para cumplir ese papel. Son similares a la definición estricta del derecho de propiedad que resuelve la “tragedia de la propiedad común”. De otra forma puede crear una situación donde los contribuyentes son abusados por distintos niveles de autoridad fiscal como muestra el caso argentino.

Abstract

The benefits of institutional competition are achieved under certain rules that prevent the violation of rights and the depredation of resources. Horizontal competition might take the form of violent aggression between jurisdictions (war) or cooperation and trade.

Its impact may be “negative” if it detracts resources from benevolent governments committed to the general welfare of the community, but “positive” if considered as another way to tame the Leviathan.

Vertical competition has the same potential “positive” checks on power and also needs some rules to play that role. They are similar to the strict definition of property rights that solves the “tragedy of the commons” problem. Otherwise it may create a situation where taxpayers are abused by different levels of tax authority as the case of Argentina shows.

JEL Classification: H11, H 77

La Tragedia de los Comunes en la competencia vertical entre jurisdicciones

Martin Krause

ESEADE, Buenos Aires

CREONTE.

Y, así y todo, ¿te atreviste a pasar por encima de la ley?

ANTÍGONA.

No era Zeus quien me la había decretado, ni Dike, compañera de los dioses subterráneos, perfiló nunca entre los hombres leyes de este tipo. Y no creía yo que tus decretos tuvieran tanta fuerza como para permitir que solo un hombre pueda saltar por encima de las leyes no escritas, inmutables, de los dioses: su vigencia no es de hoy ni de ayer, sino de siempre, y nadie sabe cuándo fue que aparecieron.

Antígona, Sófocles

La ley es resultado de un largo proceso evolutivo como Antígona recuerda a Creonte en la tragedia de Sófocles. Es un proceso de selección de normas impulsado por la competencia. Los economistas desde Adam Smith han enfatizado los beneficios que obtienen los consumidores cuando distintos oferentes compiten entre sí para satisfacer sus preferencias, y para obtener su dinero.

Pero sólo recientemente han extendido los economistas este concepto al ámbito de la política. Tiebout (1956) asimiló al votante con el consumidor quien, como elige en el mercado el producto o servicio que mejor satisface su necesidad, también elige la comunidad que mejor satisface sus preferencias por bienes públicos. Este argumento se aplica a diferentes niveles de gobierno, no solamente los locales; la movilidad de los recursos coloca en competencia a las instituciones legales de países y a gobiernos regionales, estatales o provinciales dentro de ellos. Aunque la movilidad está en parte restringida por la inmovilidad de algunos activos y por consideraciones culturales y afectivas, la elección del consumidor se manifiesta a través de las acciones de “salida” (Hirschman).

Un gobierno, local, regional o nacional, que no tenga un marco institucional “apropiado”, que no respete el derecho de propiedad y los contratos, que manipule el valor de la moneda, los precios y las tasas de interés, que imponga pesadas cargas impositivas y tarifas arancelarias y que no provea ciertos servicios gubernamentales básicos como seguridad, protección y justicia perderá recursos hasta el punto que incluso intente prevenir su salida a través de controles de cambio o prohibiciones de emigración.

La opción de salida promueve también la de “voz” (Buchanan 1995/96), porque a medida que los recursos salen, el gobierno se ve forzado a prestar más atención a aquellos que se quedaron en esa jurisdicción. La competencia institucional, por lo tanto, brinda otra respuesta a aquella vieja pregunta *quis custodiet ipsos custodes?*, ¿quién custodia a los custodios?, funcionando como un mecanismo disciplinante aun cuando la opción sea ejercitada solamente por una minoría marginal. Ciudadanos y empresas que nunca considerarían trasladarse estarían también protegidos por las decisiones de quienes lo hacen.

El federalismo y la descentralización son estructuras políticas que favorecen la competencia institucional brindando a los consumidores opciones de salida más sencillas: usualmente es más fácil trasladarse de un municipio a otro que de un país a otro; aunque la movilidad no es solamente “física” ya que el capital se mueve alrededor del mundo con un simple clic, los contratos internacionales se firman en las jurisdicciones legales que eligen las partes para resolver posibles disputas, las empresas se registran e incorporan en estados donde ni siquiera tienen operaciones productivas.

Fracaso del Mercado

Sin embargo, así como se supone que el Mercado fracasa en alcanzar el óptimo de Pareto debido a numerosas imperfecciones, algunos autores sostienen que la competencia institucional también falla y demanda una intervención centralizada. Las acciones competitivas de los gobiernos serían la fuente de externalidades ya que un gobierno podría sumar recursos reduciendo impuestos y regulaciones, atrayendo capital que sería perdido por otras jurisdicciones, las que tendrían entonces que reducir su propio nivel de bienes públicos, en una carrera hacia el fondo sin final, con ciudadanos que verían reducido su nivel de bienestar. Por ello, la necesidad de “armonizar”.

Asimismo, las externalidades en la provisión de bienes públicos hacia no-ciudadanos, o ciudadanos de jurisdicciones vecinas, serían un incentivo para que ellos actuaran como *free riders*, contra los que gobierno proveedor no tiene ningún control. Sólo un gobierno a un nivel superior podría resolver este problema. Entre otros bienes públicos que se encontrarían en esta condición, Oates (1998) menciona la “estabilidad macroeconómica”, la “redistribución de ingresos” y la provisión de bienes públicos nacionales cuyos beneficiarios residen en jurisdicciones diferentes.

En relación a la primera, como las provincias son usualmente más abiertas que los países como tales, un gobierno provincial estaría en condiciones de “free ride” sobre toda política macroeconómica que siga otra provincia (por ejemplo, prudencia fiscal). La movilidad también significa que cualquier política redistributiva implementada por un gobierno subnacional alentaría la entrada de beneficiarios y la salida de contribuyentes. Lo mismo sucedería con cualquier tipo de regulación. Y en relación a los bienes públicos “nacionales”, el mismo incentivo a ser *free rider* se aplica.

La eficiencia de la descentralización

Sin embargo, la teoría del “fracaso del mercado” aplicada a la competencia gubernamental se encuentra con algunos problemas, como la teoría original en relación a las funciones del mercado y los acuerdos institucionales.

En una escala global, asume que la cantidad de capital es fija, y lo que una jurisdicción obtiene, otra lo pierde, sin considerar la creación de riqueza que menores impuestos y regulaciones generarían (Teather, 2005). Se asume el carácter benevolente del gobierno, el que siempre intentaría proveer gasto público adicional hasta el punto en que el beneficio social marginal de una unidad de gasto iguale su costo social marginal, maximizando las preferencias de los ciudadanos. Asimismo, que puede “conocer” lo que sean esos costos y beneficios “sociales”. Finalmente, no toma en cuenta el costo de oportunidad de los recursos del sector privado.

Si, por el contrario, los gobiernos no son perfectamente benevolentes y los individuos en él están más cerca de la visión que nos provee la Escuela de la Elección Pública, esto es que persiguen sus intereses personales como cualquier otro individuo, la competencia entre gobiernos estaría más bien acercándonos a cualquier óptimo que alejándonos de él.

Adaptando a Hayek (1945), la descentralización permitiría que los gobiernos locales hicieran uso del conocimiento específico de “tiempo y lugar” que no se encuentra disponible para la autoridad central. El “hombre en el lugar” sería entonces el “gobierno en el lugar”. Por cierto, la competencia gubernamental no funciona como Hayek describiera a la competencia en el mercado, no existe un “mecanismo de precios” que resuma información para consumidores y productores. Un individuo necesita obtener una gran cantidad de información para poder tomar una decisión de “salida”, aunque sabemos que esas decisiones se toman y la gente obtiene información de otras jurisdicciones aún bajo regímenes como los que tuviera Europa Oriental o Cuba, aunque en estos casos extremos, un poco información sobre “el otro lado” es suficientemente reveladora.

Jin, Qian & Weingast (1999) atribuyen también a la descentralización del federalismo una función “protectora del mercado”, limitando la intervención gubernamental.

Cuanto menor sea el tamaño de la jurisdicción, más fuerte es la “voz” ya que resulta más sencillo hacer que los funcionarios gubernamentales escuchen una opinión, o que se formen coaliciones. La descentralización reduce los “costos de agencia” permitiendo un mejor control de los “principales” a los “agentes”.

¿Por qué razón serían las jurisdicciones pequeñas más eficientes que las grandes? Después de todo, cuanto más grande la jurisdicción mayor es el mercado y los beneficios de la división del trabajo. Hamilton, Madison y Jay siempre se pronunciaron, en los Papeles Federalistas, a favor de la “Unión” no solo considerando los beneficios económicos mencionados antes, sino también los políticos, relacionados con una mejor protección de las minorías contra el potencial despotismo de una mayoría local (El Federalista, 10). Madison sostuvo que es más probable tener un “gobierno libre” en una gran república debido a que en los cuerpos pequeños

prevalecen las pasiones y los prejuicios. Hamilton (El Federalista, 9) tiene la misma opinión al comentar el favoritismo de Montesquieu por las repúblicas pequeñas.

Este argumento de que las jurisdicciones más grandes diluyen las facciones ha regresado últimamente favoreciendo la integración regional como en la Comunidad Europea, sosteniendo que es más difícil que los grupos de presión influyan a un gobierno transnacional, aunque el proteccionismo agrícola en Europa estaría cuestionando esto.

Hayek (1948) acuerda que un mercado unificado significa menores barreras para el movimiento de bienes, capitales y gente, pero cree que los problemas del intervencionismo económico pueden ser reducidos tanto con una jurisdicción más grande como otras más pequeñas. El “estado nacional” sería el único tamaño jurisdiccional que favorecería una mayor intervención estatal. Pero si sumamos el argumento de Ostrom (1971) con relación a la calidad de las deliberaciones a medida que el número de gente decidiendo crece, o el problema de la información en términos de Hayek, la opción por la descentralización parece mejor que la jurisdicción transnacional.

Competencia vertical

Hasta aquí hemos estado considerando los beneficios y costos de la competencia “horizontal”, aunque dentro de cualquier gobierno también existe la competencia “vertical”. Tanto los gobiernos unitarios como los federales tienen un grado de competencia horizontal a partir del principio básico de la separación de poderes y la limitación temporal de los mandatos, ambos tienen también cierto grado de competencia vertical entre los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos federales permiten más de

ambas: la competencia vertical entre el gobierno nacional, los provinciales y los locales; la competencia horizontal entre las provincias y los gobiernos locales entre sí.

¿Podemos afirmar las ventajas de la competencia vertical como hiciéramos con la competencia horizontal?

La primera respuesta es positiva, es otro mecanismo de control. Para los autores de los Papeles Federalistas, el gobierno federal podía controlar el abuso de mayorías locales; para los Anti-Federalistas, en cambio, los estados eran el control contra los abusos del gobierno federal.

Sin embargo, en ambos casos, cuando no existen normas acordadas para la competencia o en relación el respeto mutuo del “derecho de propiedad” habrá problemas. En este caso, nos concentraremos en los problemas que resultan de la competencia vertical.

Buchanan & Yoon (2001) utilizaron primero modelos de duopolio-oligopolio Cournot-Nash para considerar los efectos que distintas mayorías alternándose en el poder podrían tener sobre el “recurso común” de la base impositiva. Más tarde (Buchanan & Yoon, 2003) extendieron el modelo para considerar autoridades fiscales diferentes. Su conclusión es que cuanto mayor es la cantidad de autoridades fiscales sobre una base impositiva, mayor será la presión fiscal.

Más específicamente, para Berkowitz & Lee (2000) cuantas más autoridades fiscales comparten una misma base fiscal, más aparece la conocida “tragedia de los comunes” y la base fiscal termina siendo abusada llevando a equilibrio con una excesivamente alta tasa impositiva, baja recaudación, deficiente provisión de bienes públicos, baja inversión y producción.

Cuando una agencia establece la tasa impositiva, no toma en cuenta el impacto negativo en otras agencias, niveles gubernamentales o contribuyentes. Para los autores, la única forma de incrementar la eficiencia es reducir el número de agencias

fiscales con poder fiscal sobre un mismo recurso ya sea a través de “acuerdos cómplices” (como la coparticipación federal) o una clara delimitación de los recursos sujetos al poder de cada una de las agencias (llamaremos a esta opción la “separación de fuentes”).

En nuestro caso, argumentaremos que las dos opciones alcanzan resultados claramente diferentes: en el primer caso la eliminación de la competencia vertical también elimina la competencia horizontal; no en el segundo.

Incluso Berkowitz & Lee sostienen que al inicio de reformas económicas de mercado en China en 1978 se alcanzó uno de esos acuerdos cómplices por el cual el gobierno aprobaría ciertos impuestos fijando las tasas y las bases pero dejando la recaudación a las autoridades locales. Cada año el gobierno central asignaría cuotas de recaudación pero la discreción de los gobiernos locales los había llevado a ofrecer exenciones para atraer inversiones reduciendo los ingresos del gobierno central. En 1994 China introdujo un nuevo sistema basado en una clara “separación de fuentes” por el cual el impuesto a las ganancias de empresas registradas localmente pertenecía al gobierno local mientras el de aquellos registradas centralmente pertenecía al gobierno central, el IVA fue dividido en un 75% para el gobierno central y 25% para los gobiernos locales.

Otra fuente de conflicto proviene del lado del gasto en la ecuación fiscal. Migue (1995/96) afirma que en Canadá tanto el gobierno nacional como los provinciales superponen sus servicios en programas sociales, vivienda, cultura, turismo y educación, compitiendo por los mismos votantes.

Conflictos competitivos: el caso de Argentina

La Constitución Argentina de 1853 define al estado en su Artículo 1° como federal y reconoce implícitamente tres niveles de gobierno mencionando a las municipalidades como parte de las provincias en el Artículo 5°.

En cuestiones fiscales, el Artículo 4° sostiene que el gobierno federal cubrirá sus gastos con los derechos de importación y exportación, la venta o locación de tierras públicas, la renta del Correo, la deuda pública, y “las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”. Las provincias retenían las otras fuentes de ingresos, particularmente aquellas basadas en la propiedad.

La doctrina del federalismo fiscal se basaba claramente en el principio de la “separación de fuentes”, aunque desde temprano se consideró que los “impuestos indirectos” eran una fuente “concurrente” para ambos niveles de gobierno, algo que no se menciona explícitamente en el texto constitucional.

Tomó unas cuatro décadas hasta que una crisis fiscal en 1890/91 llevó al gobierno federal a imponer impuestos “indirectos” sobre las bebidas alcohólicas y otros productos que ya cargaban con impuestos de algunos gobiernos provinciales, luego extendidos a servicios tales como banca y seguros. Desde entonces, otras tres décadas pasaron con una indefinida concurrencia entre los dos niveles de gobierno, hasta que una empresa se presentó ante las cortes y el caso llegó a la Corte Suprema¹.

La Corte Suprema sancionó la opinión predominante de “conurrencia” de fuentes en lugar de aclarar su separación, basándose en el Artículo 4° antes mencionado, y la atribución de imponer “las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”, reconociendo el *fait accompli* de muchos años de dicha recaudación fiscal por el gobierno federal y la debilidad fiscal que crearía la Corte si le negara esta fuente de ingresos.

No obstante, el daño ocasionado por esta doble imposición era innegable, la Corte Suprema lo sabía y en la misma decisión alentó al Congreso a sancionar un esquema de coparticipación federal de impuestos, el cual fue iniciado unos pocos años después, en 1934.

Extendido luego a varios de los impuestos más importantes ha estado vigente desde entonces: el gobierno federal recauda los impuestos “nacionales”, principalmente el impuesto a las ganancias y el IVA, y comparte los ingresos con las provincias en dos etapas: en la primera el gobierno federal obtiene su porción, en la segunda cada provincia recibe la suya. Ambas distribuciones han sido afectadas en el tiempo a través de la renegociación de participaciones tanto a nivel primario como secundario, y a través del desvío de recursos fiscales fuera del sistema (el gobierno federal puede crear un impuesto que no es “coparticipado” o una provincia puede obtener fondos federales más allá de su cuota específica), pese a los supuestos criterios “objetivos” para su reparto. Muchas veces, además, el gobierno federal ha utilizado el “impuesto inflacionario” de la emisión monetaria para financiar gastos federales.

Revenue sharing

La introducción de un esquema de coparticipación de impuestos en Argentina ha sido reconocida como una de las fuentes del descontrol fiscal que ha llevado al país a una crisis fiscal tras otra.

Las provincias se volvieron dependientes de estos impuestos coparticipados, alcanzado un pico del 73% de sus ingresos en 1983. No sólo eso, el esquema introdujo incentivos perversos: los gobernadores no estaban motivados en promover una mejor recaudación de los impuestos federales en sus provincias. Tomemos el caso de una provincia que reciba el 2% de los ingresos totales en impuestos nacionales; si el

gobernador controla efectivamente el pago de estos impuesto el 100% saldrá de la provincia para ser redistribuido al gobierno federal y otras provincias, sólo para recibir el 2% de vuelta. En tal caso no solamente tal vez acepte la evasión sino incluso la aliente.

El sistema de coparticipación efectivamente desvinculó las decisiones de recaudación y gasto; los gobernadores recibieron al reconfortante y políticamente rentable tarea de gastar, y evitaron la desagradable tarea de recaudar.

También evitaron la “competencia horizontal”, que los hubiera forzado a reducir las tasas impositivas para atraer recursos y a reducir los gastos o a hacer más eficientes los servicios. Se evitó la “tragedia de los comunes” al costo de perder la beneficiosa competencia horizontal.

El sistema tiene todas las características de un “cartel” (Brennan & Buchanan, 1980) para evitar la competencia, y como todo cartel necesita quien imponga la disciplina, el gobierno federal asumió ese papel. Las provincias argentinas no lo cuestionaron, defendiendo la “soberanía fiscal”; por el contrario, activa y pasivamente lo apoyaron. El gobierno federal cumple el papel de controlador de cualquier caso de traición en un “dilema del prisionero”.

Se ha considerado que un esquema de coparticipación federal sería una solución tipo teorema de Coase a las externalidades negativas de una “guerra fiscal” (Berteau, 2004), donde en lugar de un controlador de cartel el gobierno nacional puede cumplir el papel de reducir los costos de transacción de un largo proceso de negociación entre las provincias. Pero la extensión del concepto de “externalidad negativa” al impacto en otras provincias de una reducción de impuesto es un tanto forzada.

¿Qué es una externalidad negativa impuesta por un gobierno provincial en otro?
¿Es la acción competitiva de reducir tasas impositivas para atraer más recursos o es la imposición de derechos sobre los productos provenientes de otras provincias?

Este es el mismo debate presentado al comienzo del trabajo, la concepción última del mismo gobierno. Si es el dictador benevolente en busca del bien común, la competencia horizontal le resta fondos para sus tan apreciados programas y, por lo tanto, se vuelve “negativa”, de otra forma es todo lo contrario. Las reducciones impositivas son como reducciones competitivas de precios beneficiando a los consumidores.

Los aranceles internos, por otra parte, presentan claro efectos negativos. Esta potencialmente dañina competencia ya ha tenido un control desde el inicio, la Constitución de 1853 prohíbe todo tipo de “aduanas internas”.

Conclusión

Los beneficios de la competencia institucional se obtienen cuando se realiza bajo ciertas normas que impiden la violación de derechos y la depredación de los recursos. En el caso de la competencia horizontal puede tomar la forma de agresión violenta entre jurisdicciones (guerra) o a través de la cooperación y el comercio. En este caso es la movilidad de los recursos la que crea condiciones competitivas y, en parte como en el mercado de productos y servicios, la decisión del consumidor tiene un cierto impacto en los oferentes.

El impacto de la competencia horizontal puede ser “negativo” si se considera que detrae recursos de gobiernos benevolentes comprometidos con el bienestar general de la comunidad, pero es “positivo” si se lo considera como una forma adicional de controlar al Leviatán.

La competencia vertical posee también las mismas características positivas de control de poder y también necesita de normas que le permitan cumplir ese papel. Estas reglas son similares a las que resuelven el problema de la “tragedia de la propiedad

común”. De otra forma crea una “commons” donde los contribuyentes son abusados por distintos niveles de autoridad fiscal.

Se afirma que un tal conjunto de normas sería un “acuerdo cómplice” como un esquema de coparticipación federal. Pero dicho sistema, como muestra el caso argentino, crea incentivos perversos para la conducta fiscal de los gobiernos provinciales y, más importantes aún, al tratar de eliminar el problema de la propiedad comunal también elimina la saludable competencia entre provinciales y gobiernos locales.

La descentralización y una clara “separación de fuentes” permite obtener los beneficios de la competencia horizontal y vertical.

Notas

¹ *Sociedad Anónima Simón Mataldi Limitada c/Provincia de Buenos Aires por repetición de pago de impuestos*, 1927.

Referencias

Berkowitz, Daniel & Wei Li (2000), “Tax rights in transition economies: a tragedy of the commons?”, *Journal of Public Economics*, Nr 76, 369-397.

Bertea, Aníbal O. (2004), “La coparticipación de impuestos nacionales y el teorema de Coase”, *Periódico Económico Tributario*, La Ley, Año XIII N° 306, Buenos Aires, 17/8/04.

Brennan Geoffrey y James M. Buchanan, (1980) *The Power to Tax*, (Cambridge: Cambridge University Press.).

Buchanan, James M, (1995/96), “Federalism and Individual Sovereignty”, *Cato Journal*, Vol. 15 N° 2-3 (Fall/Winter 1995/96).

Buchanan, James A. & Yong J. Yoon (2001), “Majoritarian Management of the Commons”, *Economic Inquiry*, Vol. 39, Nr. 3, July 2001, 396-405.

Buchanan, James A. & Yong J. Yoon (2004), “Majoritarian exploitation of the fiscal commons: general taxes-differential transfers”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, 73-90.

Hamilton, Madison & Jay (1787/88), *The Federalist Papers*, <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/>.

Hayek, Friedrich A., (1945) "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 35, pp. 519-30.

Hayek, Friedrich A., (1948) "The Economic Conditions of Interstate Federalism", *Individualism and Economic Order*, (Chicago: The University of Chicago Press), p. 255-272.

Hirschman, Albert O., (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press)

Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, (1999) "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Stanford Economics Working Paper*, March 1999, <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99013.html>

Migue, Jean-Luc, (1995/96) "Federalism and Individual Sovereignty: Comment on Buchanan", *Cato Journal*, Vol 15 N° 2-3, (Fall/Winter 1995/96).

Oates, Wallace, (1998) (editor) *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, The International Library of Critical Writings in Economics, 88 (Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, Inc.).

Ostrom Vincent, (1971), *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*, (Lincoln: University of Nebraska Press).

Teather, Richard (2005), *The Benefits of Tax Competition* (London: Institute of Economic Affairs).

Tiebout, Charles M., (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (October, 1956): 416-24, reproduced in Cowen, Tyler (editor) *The Theory of Market Failure*, (Fairfax, Virginia: George Mason University Press, 1988).