



# L'attuazione del federalismo fiscale: Argentina e Brasile

**Juan Pablo Jiménez**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Internacional Centre for Economic Research (ICER)

Seminario "L'attuazione del federalismo fiscale:  
suggerimenti dall'esperienza di due paesi federali  
latinoamericani (Argentina e Brasile)"

IRES (ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL  
PIEMONTE), CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA COGNETTI DE MARTIS

Torino, 14 Ottobre, 2011




# Contenuti della presentazione

- Introduzione e obiettivi
- Eterogeneità e caratteristiche comuni
- Tendenze della decentralizzazione fiscale in America Latina: Argentina e Brasile
- Il finanziamento dei governi subnazionali
- Sfide comuni ai sistemi di relazioni intergovernative

# Background papers

- [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- “The financing of subnational governments in LA”  
Goméz Sabaini-Jiménez, ECLAC-GIZ
- “Maintainig taxes at the centre despite decentralization: interactions with national reforms”  
Brosio-Jiménez, IPD-ECLAC
- “The impact of the global crisis on the intergovernmental fiscal relations”, Podestá-Jiménez, ECLAC-EU.
- “Macroeconomics challenge of fiscal decentralization in Latin America” Ter Minassian-Jiménez, ECLAC-GIZ



L'América Latina é una regione molto eterogenea, ma al tempo stesso con una serie de tratti comuni molto marcati

- Argentina e Brasile posseggono una serie de caratteristiche comuni:
  - Perturbazioni finanziarie ricorrenti e elevata volatilità
  - Fortissime disparità regionali
  - Significativa decentralizzazione della spesa



# Tendenze della decentralizzazione fiscale in América Latina: Argentina e Brasile

- A partire dagli anni 1980, si manifesta una forte enfasi sul tema caratterizzata da:
  - Attuazione di riforme costituzionali,
  - Riattribuzione di competenze di spesa (politiche sociali)
  - Aumento delle entrate subnazionali tramite trasferimenti
  - Meccanismi di coordinamento macroeconomico deboli; stessi problemi per bilancio e monitoraggio.
  - Giustificazione concettuale di questa spinta.
  - “ La decentralizzazione aumenta l’efficienza allocativa”.

# Tendenze della decentralizzazione fiscale in América Latina: Argentina e Brasile

- A partire dalla metà degli anni 1990, forte aumento del debito SN.
- Bailouts di governi subnazionali da parte dei Governi Centrali, con approntamento di programmi per il coordinamento del ricorso al debito.
- Irruzione delle regole macro fiscali
- “ Impatto della decentralizzazione sulla funzione di stabilizzazione macroeconomica”

# Tendenze della decentralizzazione fiscale in América Latina: Argentina e Brasile

- A partire delle crisi della fine degli anni '90, vi è un pò di ri-centralizzazione
- Introduzione dei programmi di trasferimenti condizionati alle famiglie per affrontare la crescita della povertà
  - Concepiti dai GC
  - Finanziati dai GC
  - Attuati con coordinamento (ma non sempre) fra GC e GSN



# Il finanziamento dei governi subnazionali

- Nella maggior parte dei paesi della AM LAT vi è una forte dipendenza dei GSN dal sistema di trasferimenti centrali
- In Argentina e in Brasile i trasferimenti intergovernativi sono pari al 7,6% e al 7,9% del PIL, rispettivamente.

# Struttura del finanziamento con imposte del settore pubblico (in % del PII)

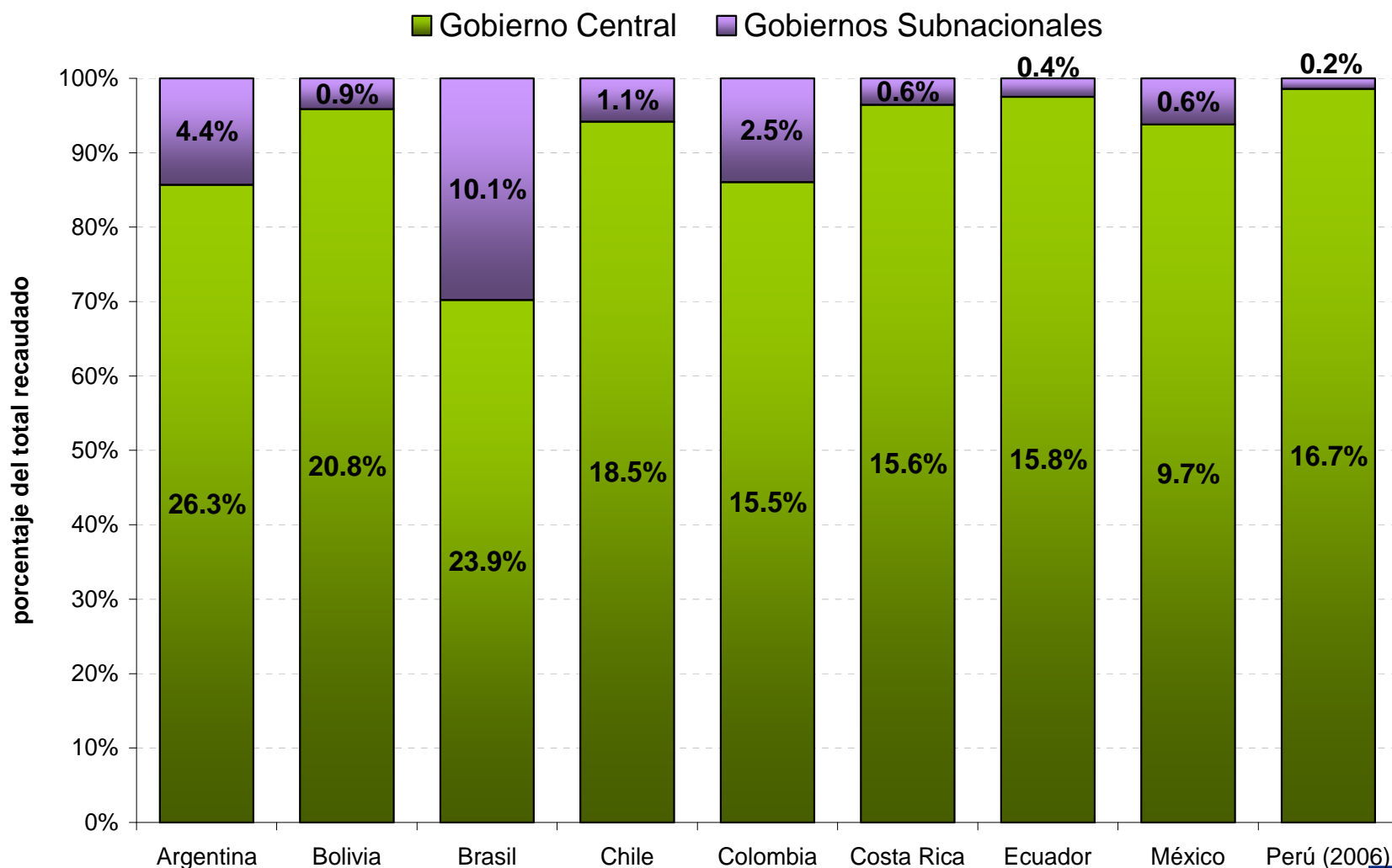
	Argentina (2008)			Brasil (2008)			
	Gob. Central	Prov.	Total	Gob. Central	Estados	Munc.	Total
Ingresos, utilid. y ganancias de cap.	5.3%		5.3%	8.2%			8.2%
Propiedad y otros directos	2.3%	1.0%	3.2%	1.1%	0.6%	0.6%	2.3%
Grales. Sobre Bs. y Ss.	7.4%	3.2%	10.6%	5.2%	7.6%	0.8%	13.6%
Específicos sobre Bs. y Ss.	1.7%		1.7%	1.5%			1.5%
Comercio Internacional	4.4%	0.0%	4.4%	0.6%			0.6%
Otros impuestos	0.2%	0.2%	0.4%		0.3%	0.1%	0.5%
Seguridad Social	5.1%		5.1%	8.0%	0.6%	0.2%	8.8%
<b>Presión Tributaria Total</b>	<b>26.2%</b>	<b>4.4%</b>	<b>30.6%</b>	<b>24.6%</b>	<b>9.2%</b>	<b>1.6%</b>	<b>35.5%</b>



# Entrate tributarie

- Il Brasile è un'eccezione alla situazione Latino-americana di scarso ruolo delle imposte proprie nel finanziamento dei GSN
- Stati e municipi contribuiscono insieme al 30% degli incassi tributari nazionali.
- L'Argentina fa parte di un gruppo di paesi con minor ruolo delle entrate locali: con circa il 15% incassi tributari nazionali apportati dalle imposte proprie subnazionali.

# Entrate tributarie secondo il livello di governo – Anno 2008 (in % del PIL e in % del totale)



# Entrate tributarie

- In Argentina e in Brasile, i GSN condividono con il governo centrale il potere di tassare il consumo
- Nel caso del Brasile, ciò è riflesso nell'ICMS per gli Stati e nell'imposta sui servizi (ISS) nei loro municipi
- In Argentina le province applicano l'imposta sulle entrate lorde (plurifase, valore pieno).

# ICMS: principali caratteristiche

- ❑ l'ICMS ha sostituito l'imposta sulle vendite e consegne (IVC), un tributo cumulativo sulla vendita di beni.
- ❑ Inizialmente, si approvò una sola aliquota del 15%, ma venne poi modificata per renderla compatibile con le più elevate aliquote della IVC nelle regioni del Nord and Nord-Est (fra 4 e 11%, la media nazionale essendo 6.63%).
- ❑ La Costituzione del 1988 ha ampliato la base dell' ICM includendovi la produzione di petrolio e di prodotti petroliferi e alcuni servizi a larga base : energia elettrica, telecomunicazioni, i servizi di trasporto inter-stati. Gli altri servizi sono tassati dalle municipalità (ISS).
- ❑ Le aliquote intra-stati sono fissate dagli Stati stessi entro un margine determinato dal Senato federale.

# ICMS: caratteristiche principali

## Come funziona l'ICMS ?

- ❑ L'ICMS differisce dalla maggior parte delle altre IVA :
  - É incassata dagli Stati e non dal governo centrale
  - Non ha un'ampia base imponibile essendo limitato ad un certo numero di beni e servizi
  - Ha una pluralità di aliquote (intra- and inter-Stati)
  - Le aliquote interne sono definite dai singoli Stati e quelle intra-stati dal Senato federale
  - E' in sostanza un'imposta basata sul principio di origine e non su quello di destinazione.


# ICMS: principali problemi

- ❑ La legislazione varia da STATO A STATO
- ❑ Eccessiva complessità, costi di adempimento elevati per i contribuenti
- ❑ Apre la via all'evasione e alla competizione fiscale predatoria
- ❑ Un pò di tassazione a cascata per effetto dell'esclusione dei servizi dalla base imponibile
- ❑ Alto livello di evasione, parte dalla quale è dovuta alla differenza fra le aliquote sulle transazioni intra-stato e quelle infra-stati
- ❑ Non vi è integrazione amministrativa fra l'IPI e l'ICMS.

# Principali debolezze dello ICMS

## **Mancanza di efficienti meccanismi di coordinazione fra gli stati**

- ❑ La CONFAZ ( Consiglio Nazionale Tributario) un comitato di tutti i ministri statali del Tesoro era stato inizialmente incaricato di approvare le agevolazioni accordate dai singoli stati.
- ❑ Durante il governo dei militari la CONFAZ è stato lo strumento per evitare le guerre fiscali
- ❑ Quando gli stati brasiliani hanno ricevuto maggiore autonomia in materia legislativa riguardo allo ICMS nel 1988, la CONFAZ ha ridotto il proprio controllo sull'imposta
- ❑ Per concedere agevolazioni dirette dallo ICMS gli stati avevano comunque necessità dell'approvazione unanime della CONFAZ , ma le agevolazioni indirette continuavano a profusione.
- ❑ Il risultato sono state le guerre fiscali fra gli stati
- ❑ La CONFAZ è stata ignorata e non ha più funzionato come organo di coordinamento



# Imposta argentina sulle entrate: principali caratteristiche

- Principale imposta delle province argentine
- Rimonta alla metà degli anni 1940.
- Multifase e a cascata su cifra d'affari del commercio, industria, professioni, locazione di opere e servizi, ecc.
- Le aliquote variano per provincia e per attività.
- Si è cercato invano di sostituirla, nonostante i vari Patti fiscali e gli effetti distorsivi riconosciuti.
- In mancanza di questo, rimane perlomeno la necessità di armonizzare l'imposta per ridurre gli effetti distorsivi.



# I trasferimenti intergovernativi


- Il 1988 è stato un anno chiave per i sistemi di relazioni intergovernative di entrambi i paesi:
  - Riforma costituzionale in Brasile
  - Approvazione della legge di compartecipazione in Argentina
- Queste due riforme hanno conformato il sistema di trasferimenti intergovernativi.
- Che anno alcune caratteristiche comuni:
  - Sistemi di “revenue-sharing”
  - Distribuzione primaria : GC-GSN
  - Distribuzione secondaria: fra GSN

# Il sistema di trasferimenti in Argentina

- Il sistema è centrato sul regime delle compartecipazioni
- Si compone di una distribuzione primaria (57% alle provincie, 43% al GC)
- Distribuzione secondaria fra provincie secondo coefficienti fissi, basati sulla media di quanto ricevuto da ogni provincia fra il 1984 e il 1987.
- La riforma costituzionale del 1994 stabiliva la necessità di una riforma dei trasferimenti, che non è mai stato possibile introdurre.
- Necessità di una “legge accordo” per modificare il regime.
- Successive riforme parziali lo hanno reso sempre più complesso.

# Il sistema di trasferimenti in Brasile

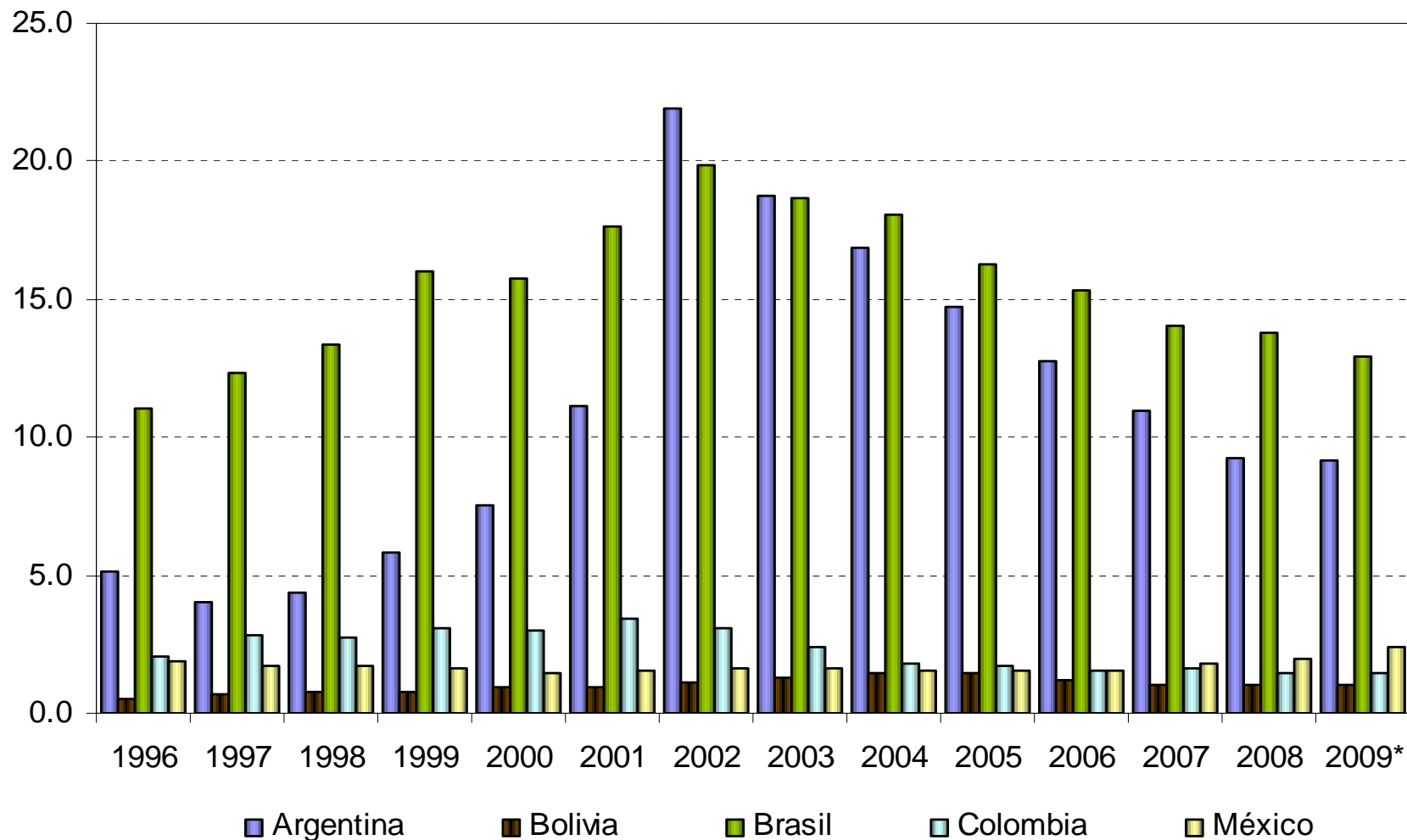
- Il sistema è definito dalla Costituzione del 1988.
- Si compone fondamentalmente di due fondi :
- Fondo di partecipazione degli stati e del distretto federale de (FPE): agli stati si distribuisce il 21,5% di IR (imposta sul reddito personale e delle società) e IPI (imposta su valore della produzione industriale)
  - Distribuzione secondaria: direttamente proporzionale alla superficie e inversamente proporzionale al reddito pro-capite
- Fondo di Partecipazione dei Municipi (FPM): si trasferisce ai municipi il 22,5% dello IPI y dello IR
  - Distribuzione secondaria: proporzionale alla popolazione di ogni municipio
- In aggiunta : Fondi regionali (3% dello IPI e del IR) e trasferimenti vincolati (FUNDEF e SUS)



# Il debito subnazionale: evoluzione

- Forte crescita fino al 2002 e calo successivo per effetto di maggiori controlli e di più elevata crescita della regione.
- Argentina e Brasile hanno capeggiato questa evoluzione, in particolare la prima dove il debito subnazionale era raddoppiato fra il 1996 e il 2002.
- Oggi anche i livelli sono tuttora elevati, (9% e 13% del PIL) e, rispetto al debito del Settore Pùbblico, rappresentano il 16% e il 30% rispettivamente.

# América Latina (5 países): Debito público dei governi subnazionali (in percentuale del PII)




# Il debito subnazionale: Il quadro normativo

- A metà degli anni 1990, l'indebitamento eccessivo dei GSN nei due paesi favorì un graduale consenso per iniziare a discutere il rafforzamento dei meccanismi di controllo
- Come prima risposta, i governi centrali cercarono di esercitare sui GSN un controllo diretto imponendo restrizioni amministrative sulla loro facoltà di indebitamento.
- In mancanza di informazioni e dati la possibilità di usare i trasferimenti futuri come garanzia i GSN si indebitarono eccessivamente.

# Il debito subnazionale: Il quadro normativo

- Per mettere un limite all'indebitamento leggi di RF sono state introdotte insieme ai programmi di ristrutturazione del debito subnazionale con condizionalità.
- Il Brasile introduce la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) nel 2000, dopo un lungo processo di negoziazione con gli Stati
- In Argentina alla fine del 1999 si approva una legge di Solvencia Fiscal invitando le province a introdurre regole simili
- In entrambi i Paesi si approvano programmi con i GSN che includono:
  - La ristrutturazione del debito SN
  - Accordi fra GC e GSN associati con condizionalità
  - Fissazione di obiettivi di disavanzo, spesa o debito
  - Miglioramento nell'interscambio di informazioni fra GC e GSN



# Il debito subnazionale: Il quadro normativo

- Le regole fiscali vigenti in entrambi i paesi includono limiti quantitativi a:
  - spesa:
  - debito pubblico
  - equilibrio di bilancio
- La novità dell'approccio (contractual approach) sta nel combinare l'esistenza dei programmi di ristrutturazione del debito subnazionale con
  - Condizionalità fiscale
  - Leggi di Responsabilità fiscale per l'ambito nazionale.



# Sfide comuni ai sistemi di relazioni intergovernative

- L'elevata decentralizzazione dal lato della spesa, le elevate disparità regionali sommate a un contesto macroeconomico normalmente instabile...
- Hanno imposto al sistema di relazioni intergovernative il raggiungimento di tre obiettivi:
  - Mantenimento della sostenibilità macro fiscale
  - Finanziamento delle politiche settoriali decentralizzate con trasferimenti (educazione, salute, infrastrutture)
  - Compensazione delle elevate disparità regionali

# Sfide comuni ai sistemi di relazioni intergovernative

- Abitualmente, lo stretto margine fiscale ha limitato la capacità dei governi (centrale e subnazionali) di articolare i tre obiettivi.
- In aggiunta, con le crisi macro (1982, 1995, 1998-2002, e anche in quella del 2008-2009) questa limitazione si aggrava:
  - forte vulnerabilità delle entrate fiscali
  - forte vulnerabilità delle entrate municipali (proprie e per trasferimento)
  - restrizioni al credito.



# Sfide comuni ai sistemi di relazioni intergovernative

- Questi conflitti rendono difficile il coordinamento fra i diversi livelli di governo
- In questa situazione, mancano di solito le risorse e gli strumenti in grado di armonizzare le sfide che i GSN devono affrontare
- Il risultato che emerge nei due Paesi è che uno degli obiettivi (sostenibilità macro fiscale) viene a dominare gli altri.



# Sfide comuni ai sistemi di relazioni intergovernative

- Come si evita questa dominazione e come si coordinano i tre obiettivi ?
  - Ampliare lo spazio fiscale, cioè' maggiori entrate e minor debito
  - Migliorare i meccanismi di coordinamento macroeconomico e settoriali.



---

# Grazie!

**Juan Pablo Jiménez**  
**juanpablo.jimenez@cepal.org**

Seminario "L'attuazione del federalismo fiscale:  
suggerimenti dall'esperienza di due paesi federali  
latinoamericani (Argentina e Brasile)"  
IRES (ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL  
PIEMONTE), CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA COGNETTI DE MARTIS  
Torino, 14 Ottobre, 2011

# Background papers

- [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- “The financing of subnational governments in LA” , ECLAC-GIZ
- “Maintainig taxes at the centre despite decentralization: interactions with national reforms” , IPD-ECLAC
- “The impact of the global crisis on the intergovernmental fiscal relations” , ECLAC-EU.
- “Macroeconomics challenge of fiscal decentralization in Latin America” , ECLAC-GIZ