

UN ENFOQUE ECONOMICO-INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

MIGUEL ANGEL ASENSIO*

1. Introducción

Es probable que el debate sobre las necesarias reformas a introducir al esquema de federalismo fiscal y coparticipación impositiva vigente en la Argentina sea uno de los más largos y recurrentes. Tanto, que podría decirse que constituye una de las características permanentes, incluso después de modificaciones constitucionales que han enmarcado bajo nuevos matices el preexistente régimen de coparticipación.

El interés en su análisis cobra vigor presente precisamente porque dicha Carta estableció términos temporales concretos para su reformación dentro del marco global que ella creaba. Ello no pudo lograrse antes del término del año 1996, como la misma lo estatuyó y tal mandato se ha propuesto con un nuevo tope temporal que fenecía al término del año 1998. La vigencia del tema, entonces, no puede ser mayor.

El planteo de este ensayo, que proviene de un economista y se asume precisamente desde la postura de tal, es que el logro de soluciones para el caso argentino partiendo de formulaciones o propuestas que sólo enfatizen los enfoques y modelos emergentes de una ya riquísima doctrina en materia de economía fiscal e ignoren los atributos político-jurídicos de los sistemas constitucionales pueden terminar constituyendo construcciones de incuestionable consistencia teórica pero finalmente incompletos y hasta descartables a la hora de ser considerados como bases para la instrumentación de cuerpos concretos de legislación.

Es una noción aceptada que los términos *federalismo fiscal* no implican un acotamiento del análisis al ámbito de las naciones estrictamente federales, pero no es menos obvio que su consideración se potencia -y podríamos adelantar se complejiza- cuando se aplican a naciones organizadas políticamente bajo el sistema federal. Eso ha llevado incluso a relevantes

* UNL-UNER, Argentina

especialistas a orillar aquella denominación genérica por la más específica de *finanzas federales*.

Más allá del último matiz señalado, lo que importa consignar es que aún para poder realizar eficientemente la discusión “económica” del problema resulta constructivo y útil completar el análisis incorporado los o algunos elementos institucionales que tipifican a los federalismos y al *proceso* o *funcionamiento* del federalismo, incluidas especialmente *las instituciones del federalismo*, que no sólo han de ser entendidas como “instituciones-órgano”, sino como “instituciones-normas” o “instituciones-procedimiento”, entre otras.

Es en tal sentido que proponemos un enfoque económico-institucional para el análisis del federalismo fiscal, en tanto de tal consideración pueden surgir elementos que orienten una modificación constructiva de las estructuras normativas y fiscales vigentes en la Argentina. Al hacerlo, no nos alejamos demasiado de preocupaciones ya expresadas en el ámbito académico argentino y que han planteado la importancia de no omitir consideraciones políticas claves en la evaluación de todo intento de reformulación¹.

En esa línea abordaremos inicialmente aspectos teóricos del federalismo en general y del federalismo fiscal en particular, repasaremos la experiencia internacional y bajo las pautas reseñadas aproximaremos propuestas para el caso argentino.

2. Consideraciones generales

2.1. El federalismo fiscal en el contexto del “federalismo”

2.1. La dimensión político-institucional

2.1.1. Encuadramiento conceptual

¹ La importancia de las “matemáticas políticas” emergente del sistema bicameral argentino y los juegos de mayorías implícitos ha sido destacado oportunamente por Porto (1992) y más recientemente en aportes de Piffano (1998). En una línea compatible con el funcionamiento y carácter de las instituciones fiscales lo han hecho Iariczower-Saiegh-Tommasi (1998) y BID (1997).

Quizás la aproximación más obvia al federalismo pueda hacerse señalando que no hay un modelo único y puro de federación que sea aplicable en todas partes. Ello en tanto tampoco parece sencillo encontrar una definición única. Wheare definía un gobierno federal “como aquél en el cual hubiera una división de poderes *entre autoridades generales y autoridades regionales, cada una de las cuales en su propia esfera, estando coordinada con las otras e independiente de ellas*”. En ese marco de incredulidad en formas únicas, también pensaba con un escepticismo que desde ya rechazamos “que los poderes están divididos entre el gobierno general y los gobiernos regionales *de tal modo que es dificultoso encontrar algún principio útil de comparación entre los países*”. Más constructiva parece la postura de King, al notar que *“la identidad de una federación no tiene la obviedad de una piedra, un árbol, una duna de arena o cualquier otro objeto físico”*, donde los estados federales son aquellos *“en los cuales el gobierno central incorpora (sic) a las unidades regionales en su proceso de decisión a partir de algunas bases constitucionales acordadas”*.

Por otra parte, se ha enfatizado la diferencia entre el “federalismo” como principio, de los sistemas políticos federales y de las “federaciones” (y otras formas federativas) como tales. Según Watts, “federalismo no es un término descriptivo sino normativo que refiere a la defensa del gobierno de varios niveles combinando elementos de autoridad compartida (shared-rule) y autogobierno regional (self-rule) que está basado en los valores presumidos y la validez de *combinar unidad y diversidad*, y de acomodar, preservar y promover distintas identidades dentro de una más amplia unión política. Dentro de ese marco, la esencia del federalismo como principio normativo es *al mismo tiempo, el carácter perpetuo de la unión y la no centralización (o descentralización)*).

Por su parte, los “sistemas políticos federales” y las “federaciones” son términos descriptivos que se aplican a *formas particulares de organización política*. El primero se refiere a una amplia categoría de sistemas en la cual, por contraste con la simple o única fuente central de autoridad compartida a través de autoridades comunes y autoridad regional propia para los gobiernos de las unidades constituyentes.

A su vez, dentro del género de los sistemas políticos federales, las “federaciones” *representan una especie particular* en la cual ni el gobierno federal ni las unidades constituyentes de gobierno son constitucionalmente

subordinadas las unas a las otras, a saber, cada una tiene poderes soberanos *derivados de la constitución* en lugar de recibirlos de otro nivel de gobierno, cada uno está dotado de poderes para vincularse directamente con sus ciudadanos para ejercitar sus potestades legislativas, ejecutivas e *impositivas* y cada uno es elegido directamente por sus ciudadanos.

Lo anterior nos permite cualificar como principios de orden connatural a la noción de federación un colectivo que integran a) la existencia de *constituciones escritas*, b) la *no centralización*, c) la *división territorial del poder*, d) la *existencia de elementos que mantienen la unión*, e) la existencia de elementos *que mantienen la no centralización (o descentralización)* y f) la existencia de elementos *que mantienen el principio federal* ².

Bajo esas pautas se constituyeron los sistemas federales, entre los cuales los Estados Unidos, como la “primera nueva nación” según la autocalificación de especialistas de ese origen es un caso relevante, pero no el más antiguo. El primero parece haber sido el de las confederaciones de tribus beduinas y las confederaciones indias de Norte América. Más conocidas son las ligas de la ciudades-estado griegas e incluso ciertos arreglos “asimétricos” establecidos por Roma con ciudades y estados más débiles, asumiendo la primera el poder federal y las otras el rol de socios federativos. Sin ir tan lejos, y por referir a uno de los sistemas políticos federales más maduros de nuestro tiempo, debe consignarse el antecedente de la Confederación Suiza de 1291, que salvo interrupciones, duró hasta el arreglo confederal de 1847. Por su parte, a fines del siglo dieciséis, las denominadas Provincias Unidas que anteceden a la actual Holanda, se establecieron con motivo de su revuelta contra el poder español ³.

2.1.2. Matices y peculiaridades institucionales

Dentro del amplio contexto precedente aparecen los matices institucionales, de los cuales sólo mencionaremos algunos dentro del vasto colectivo de los existentes, a fin de hacer explícita su importancia de cara a su

² Para el encuadramiento del concepto de federalismo, además de Watts (1996) y Wheare (1963), véase Enciclopedia Británica (1994).

³ Aquí se sigue nuevamente a Watts (1992).

articulación o conexión con lo que sería una visión estrictamente económico-fiscal en el diseño del federalismo.

Sin desconocer otras variantes cabe distinguir los federalismos bajo dos criterios clasificatorios: a) atendiendo al número de actores o protagonistas, o b) atendiendo al espectro actitudinal u operacional en que interactúan. En el primer caso hablaremos de un federalismo *dual*, por un lado, y de *federalismo plural*, por el otro. En el primer tipo, que se identifica con las definiciones más comunes de federaciones, los gobiernos locales -entendidos como ciudades, comunas o municipios- se consideran ubicados de una manera implícita o explícita *dentro de las órbita de autoridad de los gobiernos provinciales, cantonales o estadales* (a veces identificados acertadamente como gobiernos *intermedios*), como en los casos de Canadá, India o Pakistán. En ese marco, los gobiernos de la federación o “unión”, por un lado y de los estados o “unidades constitutivas”, por el otro, actúan como iguales con autoridad propia dentro de sus áreas de responsabilidad.

En el otro caso, que denominaremos de *federalismo plural* la relación se extiende e incorpora a otros niveles distintos de los dos típicos, agregando a los municipios o comunas u otros niveles u órdenes de gobierno en las condiciones que establezca el acuerdo de unión.

A su vez, la interacción permitirá asumir un *federalismo cooperativo*, cuando a través de distintos acuerdo se coordinen y articulen responsabilidades y tareas separadas o conjuntas, o por el contrario un *federalismo competitivo*, donde la acción de cada uno se desenvuelva con predominio de la separación de roles e incluso con paralelismo o superposición, privando la competencia sobre la cooperación. Va de suyo que, cuando se forja un desbalance de potestades en favor de alguna de las partes constituyentes, puede aparecer la posibilidad de nacimiento de un *federalismo coercitivo*.

Un segundo aspecto o matiz a considerar refiere al balance entre unidad y diversidad contenido en *la distribución de poderes en una federación*, en particular la existencia de potestades o facultades exclusivas, concurrentes o residuales. Dentro de ello cobra interés la distribución de poderes legislativos y administrativos.

En tal sentido pueden encontrarse *dos modelos principales: el derivado de la tradición anglosajona*, por un lado, y *el europeo (o germánico)*, por el otro. En el primer caso, cada orden de gobierno ha sido

dotado de responsabilidades ejecutivas en el mismo campo para el que goza de poderes legislativos, que es el caso clásico de Estados Unidos, Canadá y Australia (*quien legisla, también ejecuta o administra*). En el segundo, particularmente en Suiza, Austria y Alemania, la responsabilidad administrativa (o ejecutiva) comúnmente suele no coincidir con la autoridad legislativa, siendo aquella asignada constitucionalmente a las unidades constituyentes (cantones, *länder*, estados). Esto faculta al gobierno federal o central a sancionar un cuerpo considerablemente uniforme de legislación, cuya implementación se deja en manos de los gobiernos regionales acorde a las circunstancias de tales regiones.

En tal contexto, existen variaciones en torno a la forma y la extensión que alcanza la distribución de potestades legislativas y administrativas. En lo que hace a la extensión, en la distribución de potestades legislativas y administrativas. En lo que hace a la extensión, en la mayoría de las federaciones, las relaciones internacionales, la defensa, el funcionamiento de la unión económica y monetaria, poderes impositivos importantes y el transporte interregional han sido asignados a la jurisdicción del gobierno federal. Los asuntos sociales (incluyendo educación, salud, bienestar social y servicios laborales), mantenimiento del orden y la seguridad y lo atinente a los gobiernos locales han sido usualmente asignados a los gobiernos regionales o intermedios, aunque partes de tales áreas, especialmente las relativas a servicios sociales son usualmente compartidas como el área de agricultura y recursos naturales, sin perjuicio de que el ámbito de variación es importante.

En lo que hace a la distribución de responsabilidades administrativas, ya se ha visto que en varias federaciones se corresponde con las legislativas, mientras que en otras existe una bifurcación o división que algunos han calificado de *horizontal* respecto de *la función*. Obsérvese que dada una función o responsabilidad dada (vbg.) seguridad de un nivel legisla y el otro administra, lo que implica una subdivisión explícita del desempeño de tal función (aludimos al mencionado modelo germánico). De tal modo, mientras estas federaciones son *relativamente centralizadas legislativamente*, mostrando que pueden surgir beneficios de la *descentralización* administrativa de la legislación federal, en particular en la adaptación de la misma a las particulares circunstancias y sensibilidades de las diferentes regiones.

Un tercer aspecto citable, por cierto de los más relevantes, es de la *simetría o asimetría* dentro de las federaciones. En tal sentido, es posible encontrar dos tipos de asimetrías entre ñas unidades regionales que puede afectar la operación de las federaciones. La primera, que puede ser descripta como *asimetría* dentro de las federaciones. En tal sentido, es posible encontrar dos tipos de asimetrías entre las unidades regionales que puede afectar la operación de las federaciones. La primera, que puede ser descripta como característica de todas las federaciones y puede ser descripta como *asimetría "política"*, que surge del impacto de las condiciones culturales, económicas, sociales y políticas, que afecta el poder relativo, la influencia y las relaciones de las diferentes unidades regionales las unas con las otras y con el gobierno federal. La segunda, que existe en algunas pero no en todas las federaciones y que puede ser denominada *asimetría "constitucional"*, refiere específicamente al grado en que los poderes asignados a las unidades regionales por la constitución *no son uniformes*.

En rigor, las asimetrías políticas entre las unidades regionales constitutivas de las federaciones existen en casi toda la federación. La emergencia de las mismas deriva del peso y las variaciones en la población, tamaño territorial, capacidad económica, recurso y riqueza relativas entre las distintas regiones. Las variaciones observadas a escala internacional son grandes, pero en todos los casos la importancia de las asimetrías políticas descansan en el poder relativo e influencia de que gozan dentro de la federación las unidades más grandes o prósperas (Ontario en Canadá, California en estados Unidos, Buenos Aires en Argentina).

Las asimetrías *constitucionales* refieren específicamente a diferencias en el status o poderes legislativos y ejecutivos asignados por la constitución a las diferentes unidades regionales. Cuando tales diferencias se reconocen, la razón ha sido el admitir variaciones significativas entre las unidades constitutivas con respecto a su dimensión geográfica o demográfica o su particular composición social o cultural y situación económica. Existen tres enfoques u orígenes para las asimetrías de este tipo. Uno ha sido incrementar desde la norma la autoridad federal (disminuir la autonomía subnacional) en ciertos estados miembros para ciertas funciones específicas dentro de los sistemas federales. Esto sería una característica de la Federación India. El segundo enfoque es incrementar desde la norma la jurisdicción de determinados estados miembros (incrementar la autonomía regional). Esto ha

acontecido en India y Malasia. Por su parte, Canadá desde sus orígenes ha tendido una cierta medida de asimetría constitucional relacionada principalmente con garantías denominaciones y lingüísticas en educación, el uso del francés en la legislación y las cortes y el derecho civil. El tercer enfoque parte de una constitución que es formalmente simétrica al dar a cada estado miembro la misma jurisdicción, pero incluye provisiones para que en ciertos casos se pueda “entrar” o “salir” de tales responsabilidades o asignaciones. Se trata de los conocidos “*opting in*” o “*opting out*”, típicos en el caso canadiense con respecto a Quebec y a la actual Unión Europea, recientemente aplicado a la adopción de la moneda común (Gran Bretaña no ha ingresado temporalmente al mapa del *euro*). Esta es una característica relevante de tales asimetrías.

Un cuarto aspecto relevante refiere a las *instituciones representativas del gobierno federal*. En este sentido hay dos tópicos esenciales en el diseño y operación de cualquier federación: el reconocimiento de la diversidad a través de la división constitucional de poderes que posibilite el autogobierno de las unidades constituyentes en áreas específicas de jurisdicción, por una parte, y las instituciones conjuntas o compartidas del gobierno federal que potencien la acción común y provean las bases para mantener a la federación unida. Con respecto a lo último, la experiencia de las federaciones mostraría que para obtener la confianza de los ciudadanos de las unidades constituyentes, dos criterios deben cumplirse: a) existencia de representatividad dentro de las instituciones del gobierno federal *de la diversidad interna dentro de la federación* y b) efectividad en el proceso de toma de decisiones del gobierno federal.

En ese sentido, no sólo son distintos los casos de los sistemas parlamentarios al estilo británico, donde *existe una fusión entre el legislativo y el ejecutivo* en tanto el último es una delegación del primero, con respecto a repúblicas presidencialistas al estilo estadounidense, donde existe división de poderes entre niveles de gobierno y *dentro de cada nivel*, sino también el carácter de los sistemas electorales, la naturaleza de los partidos políticos y la formación y composición de la segunda cámara legislativa en las federaciones.

Respecto de los partidos políticos cabe diferenciar la existencia de partidos nacionales dominantes, que es elemento uniformador que a veces puede cohonestar tendencias a la diversidad y el regionalismo, a saber la

existencia de intereses subcentrales, de un lado, y la existencia de fuertes partidos regionales de impacto nacional, por el otro. Obviamente en el último caso el esquema de *checks and balances* puede inclinarse o compensar la posición de las unidades de la segunda cámara federal, que normalmente nuclea la representación de los intereses de las unidades constitutivas no es menos crucial. En tal sentido son relevantes las formas a través de las cuales se estructura la representación en las mismas, sea a través de votación directa o indirecta o sea mediante nominación. En tal sentido, es relevante el papel del Bundesrat en Alemania, donde los senadores son delegados de los gobiernos de los estados, así como el papel asignado constitucionalmente a dicha Cámara. En tal caso la diferencia es notable con el caso canadiense, que siendo una federación sustancialmente descentralizada, no alcanza tal carácter por la operación de su segunda Cámara, la que por su mecanismo de designación opera en cierto sentido como extensión del ejecutivo.

Otro aspecto a considerar es el de las *instituciones-órgano*, como distintas de las *instituciones-norma* o si cabe *instituciones-tradición o costumbre* que resultan esenciales para la mediación o la consensuación de cara a los eventuales acuerdos o conflictos emergentes del funcionamiento de una federación. Si bien algunas son esenciales para transar divergencias como las Cortes o Tribunales Supremos, otras atienden a la sustanciación de soluciones en áreas concurrentes o de contacto, como las referidas a cuestiones culturales, sociales o específicamente económicas. En este caso cabe anticipar la importancia de las vinculadas a aspectos que aluden a la estabilidad de la federación en su conjunto o en ciertas partes o regiones de la federación.

Finalmente, pero obvia y presumiblemente no por ser lo último cabe aludir a la operación institucional del principio de no centralización (o descentralización). Esta es una noción que tiene un sentido fiscal concreto, quizás más visible, no siéndolo en cambio desde el punta de vista político-constitucional. Si bien es cierto que la ausencia de no-centralización permitiría confirmar también la ausencia de federalismo, tan cierto como ello es que no existe una sola aproximación al concepto. EN tal perspectiva, cabe diferenciar la descentralización de otras formas organizacionales de la actividad estatal que como tales no se le equiparan. De tal modo, se alude a *desconcentración*, cuando se produce una subdivisión de actividades centrales para proveer servicios locales manteniendo la dependencia

jerárquica del núcleo principal de actividad. A su vez, existe *delegación* cuando los gobiernos subnacionales actúan como agentes del central en el cumplimiento de ciertas funciones. Finalmente, nos encontraremos ante el fenómeno de *devolución*, con efectiva *descentralización*, cuando el efectivo control y autoridad para el desempeño de las responsabilidades y funciones descansa o es transferido a los gobiernos regionales o intermedios (Bird, 1986).

Estas nociones básicas todavía pueden ser matizadas aún más si ponemos en juego “jurisdicción” y “poder de decisión”. En tal sentido puede distinguirse entre *descentralización de jurisdicción* (a saber las responsabilidades ejercidas por cada nivel de gobierno) y *descentralización del poder de decisión* al nivel federal (a saber el grado en el cual las unidades constituyentes juegan un rol significativo en el nivel federal). La primera, o descentralización de jurisdicción tiene en sí misma dos aspectos a ser diferenciados: a) el ámbito o alcance de la jurisdicción ejercitada por cada nivel de gobierno, y b) *el grado de autonomía o libertad* respecto del control por parte de otros niveles de gobierno con el cual un particular nivel cumple con las tareas asignadas al mismo. Para evaluar estas alternativas ningún índice o medida aislada parecen suficientes, señalándose entre otros la descentralización legislativa y administrativa señaladas en otra parte, la descentralización a agencias no gubernamentales, la existencia de limitaciones constitucionales, el carácter del proceso de toma de decisiones federales o centrales y obviamente, la descentralización financiera o fiscal, que como vemos, siendo crucial, es una especie dentro del género.

2.2. La dimensión económico-fiscal

Desde la economía fiscal se ha construido en algo más de cuatro décadas un edificio teórico que enriquecido continuamente e incrementado particularmente en la última puede reputarse de abrumador, en buena medida por la vigencia empírica que conlleva y el impacto real que las relaciones fiscales intergubernamentales ocasionan en la gestión financiera de las diversas economías nacionales.

La construcción de ese edificio, que podríamos postular como sustentada en una serie escalonada de teoremas o principios que se han ido postulando y acumulando de manera entrelazada a través de ese tiempo con

nombre tan importantes como Buchanan y su idea de “clubs”, Tiebout y la posibilidad de “votar con los pies”, Olson y la “equivalencia fiscal”, Oates y la “descentralización”, Musgrave y otros con sus esfuerzos de síntesis o contestaciones como las de Breton y la idea de “gobiernos competitivos”⁴, entre otros, puede sin embargo entenderse como fructificado en dos grandes modelos y su confluencia: el modelo normativo o convencional, el esquema basado en la elección pública y la síntesis entre ambos.

La base del modelo normativo de federalismo fiscal se encuentra en el “fallo del mercado”, que ha de ser subsanado mediante una serie de intervenciones públicas que parten del principio “altruista” de política pública, concorde a lo cual cabe adoptar una postura prescriptiva de división de funciones y recursos entre los diversos niveles de gobierno en donde la descentralización es factible esencialmente en la *función o rama asignativa* del presupuesto, no siendo aconsejable descentralizar los roles redistributivos ni de estabilización. A su vez, por razones de eficiencia administrativa y economías de escala en la recaudación tal encuadre prescriptivo termina recomendando la asignación de los grandes impuestos *de base ancha o móvil* al gobierno central, sugiriendo que los de *bases fijas y geográficamente divisibles* queden en la órbita de los niveles regionales o intermedios. La consecuencia es un esquema centralista con un fuerte *desbalance fiscal vertical* que tiene que ser cubierto por transferencias del nivel excedentario en recursos. Comprensiblemente, los caracteres probables y deseables a reunir por tales transferencias, incluidos sus riesgosos efectos sobre los incentivos introducidos en las conductas de receptores y emisores, ocupan un vasto espacio en tal planteo.

El segundo enfoque no parte de una postura *altruista* del gobierno, y por oposición al énfasis en el fracaso del mercado, plantea el “fracaso del Estado” y la desconfianza en la viabilidad y benignidad de sus intervenciones. La consecuencia es una enfática postulación de la máxima descentralización aumenta la posibilidad de manifestación de las preferencias de los contribuyentes-votantes y reduce los límites de aplicación de las preferencias del gobernante, respecto de aquellas delo gobernados, permitiendo un mayor control de parte de estos últimos. De igual modo, por aumento de la

⁴ La enunciación de contribuciones no procura en modo alguno ser exhaustiva, sino tan sólo denotar su carácter incrementalista, pese a las bifurcaciones teóricas implícitas.

competencia entre gobiernos permite maximizar la eficiencia de éstos en la prestación de servicios públicos de cara a las demandas de los ciudadanos-clientes.

Finalmente, emerge una lógica combinación de los aspectos más positivos de ambas aproximaciones, que en cualquier caso surge de nuevos planteos teóricos y contestaciones empíricas a algunos supuestos considerados centrales que en general ha denotado algunas debilidades de posturas antes bastante irreductibles. En particular, ellos afectan al enfoque normativo convencional en su visión de la política redistributiva, donde dentro de ciertos límites es obvio que resulta aplicable incluso a nivel subnacional, y también a la política de estabilización, que mirada excesivamente desde el centro ha desconocido aspectos tan importantes como la *pertinencia macroeconómica y fiscal* de las conductas de los actores, principalmente aunque no sólo la de los gobiernos subcentrales. La consecuencia sería una postura basada en una *teoría positiva de la descentralización*.

Esto nos permite completar nuestras ideas sobre la descentralización, señalando algunas peculiaridades que ha de reunir desde un punto de vista fiscal. Puede existir descentralización de recursos, de gastos, de ambos o de ninguno de ellos. Si existe una descentralización que contemple uno de los dos costados del presupuesto y que involucre sólo funciones-gastos y viceversa estaríamos ante una *descentralización unilateral (y parcial)*. Por otra parte, si incorpora ambos flancos del presupuesto se constituirá en una *descentralización relevante* o si se quiere *plena*, que como tal será de carácter *bilateral*.

Sin embargo, tanto como señalar las descentralizaciones posibles, una teoría consistente de la descentralización no puede omitir la prevención de algunos inconvenientes o riesgos implícitos. Además de los conocidos problemas de economías de escala y derrames interjurisdiccionales vastamente tratados por la literatura tradicional y vinculados al diseño de jurisdicciones, Del mismo modo que los inherentes a las transferencias que de todas formas habrán de mantenerse en los sistemas, en particular la vigencia del denominado "*efecto de adherencia*", o quizá más usualmente *efecto*

“*papel matamoscas*”⁵ es necesario considerar los problemas de coordinación, de agregación, credibilidad y agencia, actualmente enfatizados como inherentes a un eficaz funcionamiento de las instituciones presupuestarias componentes de un sistema de federalismo fiscal. Quizás uno de los aspectos más importantes a resolver sea el de la denominada mancomunidad de recursos, o, en otros términos, “cena de amigos”, derivados de las pautas de uso de ingresos comunes por parte de varios actores, lo que da espacio para la transferencia de la carga fiscal efectiva de unos a otros a partir de la toma de decisiones especulativa de tales actores⁶.

El principio de subsidiariedad

Cuando E.F.Schumacher sostenía que “lo pequeño es hermoso” pensaba en que las unidades menores podían perfeccionarse las misiones económicas en que las mayores decepcionaban con mayor éxito y utilidad social⁷. En esencia, lo propio ocurre con el principio de subsidiariedad, pauta que empero no siempre trasunta con su mención el mismo significado.

Su versión más estricta puede derivarse de lo que podríamos sindicarse como visión “suiza” del problema, en plumas tan autorizadas como Dafflon, quien sostiene que el fundamento principal en la distribución de tareas entre varios niveles de gobierno es la subsidiariedad. En el caso de ese país “las competencias están asignadas al nivel local de gobierno y pueden ser transferidas al nivel cantonal sólo en el caso en que el nivel inferior no esté en posición de proveer un servicio “eficientemente”. En la mayoría de los cantones es necesaria una enmienda constitucional decidida por voto popular, o como mínimo, una ley originada en el parlamento cantonal, a veces sujeta a referéndum, para transferir funciones. El mismo principio es válido entre el nivel cantonal y el federal. Una transferencia de competencias de los cantones a la federación requiere ley constitucional, con doble voto mayoritario del pueblo y de los cantones. Presumiblemente, surgen

⁵ Se alude a la conocida postulación según la cual el gasto tiende a adherirse o a fijarse “allí donde se posan o asignan las transferencias”.

⁶ Esto ha sido aludido recientemente como opción “*entre el pollo o los langostinos*” en un menú que se paga colectivamente y donde el que elige austeramente redistribuye hacia los más golosos. La tendencia es hacia el gasto en langostinos (BID, 1997).

⁷ Ver Schumacher, E.F. (1983), p. 65.

divergencias de opinión en torno al apropiado concepto de “eficiencia” para la asignación o reasignación de funciones entre niveles de gobierno. Si bien las economías de escala, la homogeneidad de preferencias, los derrames y costos de congestión son generalmente aceptados en su determinación, los referidos a capacidad fiscal y aptitud presupuestaria son disputados por los gobiernos más pobres quien sostienen su derecho a recibir pagos de igualación (pudiendo a través de los mismos prestar más servicios que de otro modo pasarían a otro nivel).

Pese al encanto primario del concepto, es obvio que no parece ser solamente económica la fuente para su aplicación o plasmación constitucional en una realidad dada. Es más, el origen del mismo, no es ni siquiera sólo económico, involucrando valores muy caros que de nuevo podríamos involucrar en el esquema de instituciones culturales e instituciones-norma. En esa postura se ubica Biehl al expresar que “el principio de subsidiariedad protege al individuo, a la familia y a los más pequeños e inferiores niveles de gobierno contra el argumento de que la sociedad, el estado o cualquier otra institución pueda servir “mejor” sus necesidades porque ellos pueden proveer servicios más eficientemente.

Su justificación básica es que poseer autoridad o poder de decisión es un valor en sí mismo que como tal está ligado a ideas de dignidad humana, autonomía y libertad, valores que no deben estar subordinados a razones de eficiencia económica. Esto es importante, porque resulta una clara justificación metaeconómica surgida de un economista, quien se apresura a aclarar que en el contexto de la Unión Europea la subsidiariedad es a veces entendido como un principio basado en la eficiencia (en sentido económico, se entiende), o como un principio “dual” que contiene por igual elementos de eficiencia y elementos de justicia. Para este autor, sin embargo, dado que un “sistema federal de referencia” o esquema de federalismo fiscal óptimo debe contener otros principios que en sí satisfagan eficiencia (óptima combinación y diferenciación de poderes, etc.) la subsidiariedad “en solitario” debe basarse en el elemento de justicia entendiendo que la misma justifica el mantenimiento o la creación de responsabilidad en favor de los niveles inferiores o unidades menores de gobierno, incluso si la transferencia a un nivel superior o unidad mayor fuera más eficiente, concluyendo que la cuestión si la subsidiariedad excluye formas habrán de mantenerse en los sistemas, en particular la vigencia del denominado “efecto de adherencia”, o

quizás más usualmente “efecto matamoscas” (5) es necesario considerar los problemas de coordinación, de agregación, credibilidad y agencia, actualmente enfatizados como inherentes a un eficaz funcionamiento de las instituciones presupuestarias componentes de un sistema de federalismo fiscal. Quizás uno de los aspectos más importantes a resolver sea el de la denominada mancomunidad de recursos, o, en otros términos, “cena de amigos”, derivado de las pautas de uso de ingresos comunes por parte de varios actores, lo que da espacio para la transferencia de la carga fiscal efectiva de unos a otros a partir de la toma de decisiones especulativas de tales actores⁸.

El principio de subsidiariedad

Cuando E.F.Schumacher sostenía que “lo pequeño es hermoso” pensaba en que las unidades menores podían perfeccionar las misiones económicas en que las mayores defecionaban con mayor éxito y utilidad social⁹. En esencia, lo propio ocurre con el principio de subsidiariedad, pauta que empero no siempre trasunta con su mención el mismo significado.

Su versión más estricta puede derivarse de lo que podríamos syndicar como visión “suiza” del problema, en plumas tan autorizadas como Dafflon, quien sostiene que el fundamento principal en la distribución de tareas entre varios niveles de gobierno es la subsidiariedad. En el caso de ese país “las competencias están asignadas al nivel local de gobierno y pueden ser transferidas al nivel cantonal sólo en el caso en que el nivel inferior no esté en posición de proveer un servicio “eficientemente”. En la mayoría de los cantones es necesaria una enmienda constitucional decidida por voto popular, o como mínimo, una ley originada en el parlamento cantonal, a veces sujeta a referéndum, para transferir funciones. El mismo principio es válido entre el nivel cantonal y el federal. Una transferencia de competencias de los cantones a la federación requiere ley constitucional, con doble voto mayoritario del pueblo y de los cantones. Presumiblemente, surgen divergencias de opinión en torno al apropiado concentro de “eficiencia” para la asignación o reasignación de absolutamente tal transferencia o si es posible algún “trade-

⁸ Ver Dafflon, B. (1994 y 1997) y Biehl, D. (1994).

⁹ En este aspecto ver Porto, A.. (1995).

off” entre eficiencia y justicia (o entre consideraciones económicas y metaeconómicas agregamos nosotros) ¹⁰.

La conclusión que podemos aportar en este brevísimo ensayo que no puede detenerse sólo en la gravitación de la subsidiariedad como principio de raíces filosofía antes que económicas, es que parece factible tal cual la experiencia suiza lo demuestra y de todas formas aún en posturas como la precedente se denuncia, una amortización entre la subsidiariedad basada en pautas de eficiencia -que sin dudas exceden la restrictiva de consto de prestación mínimo -y la basada en valores extraeconómicos resulta factible y vale la pena ser intentada como pauta organizacional- institucional en marcos dados de federalismo fiscal.

3. La coordinación fiscal en el contexto del federalismo.

A esta altura, y advertidos de la lógica “argentina” del abordaje del problema, parece muy claro que aún desde una perspectiva estrictamente financiera, debe notarse que cualquier esquema de federalismo fiscal como género es más que un sistema de participación de impuestos como especie. En general, un sistema de federalismo fiscal comprende lo que Shah denominara “la constitución fiscal” de los Estados, que abarca al menos tres grandes componentes: la asignación de responsabilidades funcionales o de gasto, la distribución de potestades tributarias y un sistema de transferencias de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Todo ello sin omitir disposiciones que aseguren la coordinación y normas colaterales o complementarias que -según lo consignado precedentemente- le confieran pertinencia macroeconómica e institucional, dotándolo asimismo de operacionalidad.

Como tal, dicha “constitución fiscal” se encuentra normalmente reflejada en la Constitución Política de los Estados, y responde no solamente o tan siquiera a recomendaciones o principios doctrinales, sino que se enraíza fundamentalmente en las bases históricas, institucionales y aún culturales de las distintas sociedades contemporáneas.

Por otra parte, un sistema de coordinación fiscal o de federalismo fiscal es también más que la sólo -aún cuando tremendamente importante - coordinación de recursos. Sin embargo, dada su dimensión e impacto, que

¹⁰ En este sentido véase Banco Mundial (1996) y BID (1997).

abarca predominante dos de las tres facetas premencionadas (asignación de ingresos y esquema de transferencias) merece una consideración separada. En ese contexto, debe señalarse también que la coordinación de recursos presenta varias opciones, algunas puras y otras combinadas, de las que ahora nos ocupamos.

que la opción unitaria por alguna de las mencionadas, así como variantes dentro de tales formas puras. En tal contexto, a cambio de una *separación completa o absoluta* puede concebirse una *separación parcial* aplicable a algunas fuentes tributarias, mientras se mantiene la concurrencia en otras. En la génesis de las grandes federaciones, como Estados Unidos, Canadá, Australia o la Argentina se pensó asimismo en una separación que *privilegiaba al centro* en tanto le reservaba los recursos más importantes de la época, a saber los aduaneros.

La concurrencia, por su parte, puede ser pensada tanto -de una manera *orgánica como inorgánica* conforme existan acuerdos estadales o intergubernamentales entre los actores que alejen conflictos y desorden tributario, así como formas de imposición múltiple a través de una adecuada armonización. La participación de impuestos, conocida en nuestro medio como *coparticipación* si bien tiende a entenderse como *reparto de los producidos* puede asumir la forma de *reparto de las bases* ("tax base sharing" en términos de Shah), tal cual es apreciable en algunas experiencias nacionales.

Las transferencias pueden implicar un mero mecanismo administrativo de remisión de fondos que no se identifica con la forma de subsidio, o, por oposición, pueden implicar subvención. Las primeras son meramente *devolutivas* y las segundas pueden contener distintos grados de *redistribución*. Pueden así mismo ser remtidas sin condiciones o con asignación específica en su destino. Además, cabe realizarlas con la exigencia de aportes de contraparte (*matching grants*) o no.

La opción por alguna de las alternativas anteriores implica "costos y beneficios" o sí se quiere la apreciación de atributos y limitaciones. En otras palabras, según sea la opción elegida, el resultado podría no ser neutral en términos de eficiencia económica y equidad en un dado esquema de federalismo fiscal, lo que nos exige dedicarle algunos conceptos.

En primer lugar, la separación de fuentes tributarias implica una apreciable autonomía en el manejo de bases impositivas propias por las partes

del sistema aunque el grado relativo de capacidad fiscal -y consecuentemente la autonomía efectiva y la factibilidad del *vivir con lo propio*- será en rigor una consecuencia de la magnitud de tales bases. La concurrencia lleva implícito el riesgo de la doble imposición y la competencia tributaria, aunque puede maximizar la autonomía tributaria. En ambos casos pueden presentarse déficits en materia de equidad.

La participación de impuestos minimiza el riesgo de guerras tributarias y doble imposición, siendo potencialmente positiva en términos de eficiencia global del mercado común (o "unión económica" en términos de Boadway) que conforma una federación, pero reduce la autonomía tributaria de los niveles que no la legislan desde que pierden el manejo de la base tributaria y de sus determinantes (ámbito y tasa de los impuestos). Inversamente, puede involucrar comportamientos fiscales oportunistas y violadores de la *pertinencia macroeconómica y fiscal* al ser un caso típico de *mancomunidad de recursos* o "*cena compartida*" antes señalado, lo cual desde una perspectiva argentina, no es un inconveniente menor. A su vez, si bien algunas autoridades como Shoup la han considerado sólo concebible en términos devolutivos, puede utilizarse bajo pautas redistributivas.

Las asignaciones o subvenciones tendrán atributos y consecuencias diversas según su tipo. Es obvio que las de carácter específico y compensatorio resultan en una reducción de la autonomía del nivel de gobierno receptor y una maximización de la del "donante". Representan una explicitación inequívoca de un esquema del tipo *principal-agente* lo que implica tanto problemas de racionalidad en su diseño en la órbita del principal como de emergencia de los señalados *problemas de "agencia"* en la del beneficiario. Las de carácter general y no compensatorio preservan el poder de decisión del receptor pero al mismo tiempo pueden generar incentivos adversos a la eficiencia. En otros términos, tales asignaciones libres de condiciones, o incluso con ellas, pueden ocasionar comportamientos "adictivos" vinculados al señalado "*efecto adherencia*" o si se quiere una *adicción fiscal* inconveniente en términos de eficiencia.

Las tasas o alícuotas complementarias, finalmente, implican la "coocupación de lugar fiscal" (*tax room*) lo que exige criterios de acuerdo para esa ocupación compartida, implica riesgos obvios de competencia tributaria, pero bajo condiciones de armonización de las bases utilizadas,

aumenta el grado de autonomía tributaria de las partes, en especial los estados o provincias.

4. El Sistema Argentino en Perspectiva.

4.1. La experiencia internacional

Una más ajustada ponderación del sistema argentino de federalismo fiscal puede hacerse a partir de una muy breve ponderación general de la descentralización fiscal a escala comparada o bien mediante la consideración de algunas experiencias relevantes, en particular las de naciones europeas o extraeuropeas desarrolladas, formalmente federales u orgánicamente analogizables, así como del ámbito latinoamericano.

Desde la primera perspectiva parece evidente que son reducidos los casos citables de descentralizaciones relevantes *o de carácter bilateral*, es decir que operen tanto del lado del gasto como de los recursos. En tal sentido, es probable que los casos de Suiza, Canadá y Estados Unidos se encuentren entre los más concretos dentro de ese perfil, pese a que no son homogéneos en cuanto a su aptitud relativa para reducir el *desbalance fiscal* vertical u horizontal. A su vez, las naciones latinoamericanas, como lo muestran profundas investigaciones recientes, muestran algunas experiencias de avanzada *descentralización unilateral de funciones o gastos*, pero registran mucho menor avance en el costado de los recursos, consolidando un fuerte desbalance fiscal, que se corresponde a su vez con una importante falta *de correspondencia fiscal*.

Desde la perspectiva del análisis de casos, es obvio que las comparaciones son complejas dado que si un elemento común a las mismas resulta descollante, es el de la diversidad. Ello es así en la medida que los sistemas de federalismo fiscal existentes son la consecuencia sensible de prolongados y complejos procesos de maduración histórica que los hacen plenos en matices. En última instancia, ninguna "constitución fiscal" es evaluable sin combinar componentes económicos y extraeconómicos, por una parte, y formas fiscales y estructuras organizacionales, por la otra.

Si comenzáramos por la España posterior a la Constitución de 1978, es decir al "Estado de las Autonomías", donde la creación de las denominadas Comunidades Autónomas puede entenderse como una aproximación a un modelo semifederal, se proviene de una larga tradición centralista, todavía

reflejada en la existencia de un desbalance fiscal muy importante a favor del Estado Nacional.

Sin embargo, se habilitaron cambios tanto en la asignación de roles funcionales o "competenciales" como en la atribución de potestades tributarias, que combinados con el sistema de transferencias verticales articulan una sistema que reúne posibilidades de descentralización hacia el futuro, pese a la pervivencia de un importante grado de centralización.

En el campo tributario las Comunidades Autónomas no sólo disponen de tributos propios, como el impuesto de combustibles derivados del petróleo, sino también de *tributos cedidos* por el gobierno central, a saber los impuestos patrimoniales (patrimonio neto, transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones) y sobre el consumo, tanto generales (ventas minoristas) como específicos. Pero el otro aspecto esencial en el caso español es la institucionalización de los "*recargos*" que pudieran establecerse sobre los impuestos centrales que graven la renta o la riqueza de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio. Estos recargos no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado Central por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos, dentro de lo que podríamos denominar regulación de la *coocupación de lugar fiscal*.

Por otra parte, y como hecho novedoso pero de indudable valor empírico, se ha distinguido en el campo funcional, que alude al muy importante aspecto de las responsabilidades de gasto, entre "Comunidades -o regiones- de *techo competencial reducido*" y "Comunidades de *techo competencial ampliado*", lo que introduce el problema de las diferentes capacidades administrativas o de gestión que a veces se presentan en los esquemas de coordinación fiscal. La igualdad o solidaridad, se contemplan en el conocido Fondo de Compensación Interterritorial, operacionalizable mediante fórmulas.

Al referimos a Alemania hacemos alusión a una de las grandes federaciones contemporáneas. El caso germano conforma lo que se ha denominado "federalismo entrelazado o interconectado" (Spahn, Bird) aunque algunos componentes procentrales también han permitido calificarlo como "sistema federal unitario" (Biehl), dado el peso relevante de la *uniformidad* y la ligazón existente en las instituciones tributarias y de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

Quizás la nota relevante en el federalismo fiscal alemán o "*Finanzausgleich*" sea la clara división de responsabilidades legislativas, administrativas y de percepción, en materia tributaria. En tal contexto, si bien existen impuestos exclusivos para cada nivel de gobierno (Federación, Lánders y Comunas) existe un voluminoso "estanque fiscal" de impuestos "comunes o comparados" que representa entre el 75 y el 80% de todos los tributos recaudados, correspondiendo mayoritariamente a la Federación la función de legislar y a los estados y municipios la de administrar. El derecho de percepción o de asignación de ingresos tiene raíz constitucional y las transferencias son no sólo descendentes sino que pueden asumir la forma ascendente.

El enorme poder legislativo de la Federación -y por ende de actuación sobre la base impositiva de los principales impuestos (renta, valor agregado, patrimonio, etc.)- se halla compensado por la formación y funcionamiento del Bundesrat o Senado, donde los senadores son representantes de los gobiernos estatales, que tienen poder de veto en toda legislación financiera que afecte a los Lánders. Existen transferencias de igualación, pero estas son mayoritariamente de carácter *horizontal* es decir realizadas mediante cooperación a nivel de los estados. A su vez, en el campo funcional, existe un espacio importante para las "tareas conjuntas" Federación-Estados lo que reproduce el entrelazamiento existente del lado impositivo al nivel de las responsabilidades de gasto, fuera de lo que son obvias competencias específicas de cada nivel y en donde la Federación tiene que asumir algunas derivadas de la supranacionalidad del proceso de integración en la Unión Europea y los Lánders no están ausentes en papeles importantes como la construcción de nuevas universidades.

El modelo alemán quizás indique mejor que ninguno la posibilidad de introducir elementos matizadores o suavizadores de tipo jurídico-institucional y quizás no directamente fiscales *en el funcionamiento* del federalismo o *en el proceso del mismo* parafraseando a Bird, que modifiquen un tanto o mucho ciertos parámetros básicos rígidos del sistema. Lo que procuramos decir es que el funcionamiento o la ponderación emergentes de las variables estrictamente cuantitativas puede suavizarse o modificarse de manera más o menos importante por la existencia de condiciones o elementos "cualitativos" que transforman la realidad operativa conjunta del sistema en movimiento.

Dada la institucionalización constitucional de "impuestos compartidos", lo que conlleva un importante rol para la participación de impuestos y la división de tareas legislativas y administrativas, así como la vigencia de derechos de percepción de ingresos que hace que los receptores los asuman como propios (entitlements) y no como transferencias o subsidios, son peculiaridades financieras que se ven reforzadas por factores de participación política en el proceso por los niveles subcentrales derivados de la conformación y el funcionamiento del sistema político.

Consecuentemente, si bien se trata de un "federalismo centralizador", su institucionalización y organización otorgan a los *Länder* un rol importante reconocido constitucionalmente en la formación del Bundesrat y tácticamente por la asunción de tareas conjuntas y un rol del gobierno federal que asume la responsabilidad de la integración nacional y regional-, mientras que los segundos adoptan mecanismos horizontales de igualación fiscal. La película discurre así desde un balance fiscal primario de corte centralista o de "estado federal unitario" a otro de federalismo dual centralizador y cooperativo, donde realidades como la falta de correspondencia fiscal y la separación entre las decisiones de recaudar y gastar ven reducida una parte de su significado.

Alemania es también un caso donde además de las señaladas existen otras instituciones que aluden al principio de *pertinencia macroeconómica* de las decisiones de los actores. En tal sentido, independientemente de las universalmente reconocidas potestades de su Banco Central, desde la sanción de Ley de Estabilidad y Crecimiento de 1969, incorporó en la misma *instituciones-órgano* tan importantes como el Consejo de Planeamiento Financiero y el Consejo de Planeamiento Cíclico, integrados por los gobiernos de la Federación y los *Länder*, que aunque de carácter consultivo, parten del principio (opuesto al enfoque normativo inicialmente descrito) *que la responsabilidad por la gestión macroeconómica debe ser entendida como una función compartida* (Biehl, 1994).

Suiza, por su parte, es uno de los ejemplos federativos más antiguos. Se trata formalmente de una Confederación cuyos antecedentes se remontan al año 1291. En este caso se refuerza el papel de los niveles intermedios de gobierno o "cantones" que tal como lo mencionáramos precedentemente, ejercitan junto a los gobiernos comunales o municipales una pauta jurídico-económico-política de enorme importancia económica: *el principio de*

"*subsidiariedad*". Conforme a ello, todo rol o tarea que puede desempeñarse eficazmente en el nivel inferior de gobierno no es delegado al superior, fundamentando entonces un esquema de marcada descentralización, donde también se hacen presentes algunos rasgos de "interconexión" o "entrelazamiento" ya atribuidos al caso germano.

En materia impositiva, el carácter confederal del país hace a que los cantones sean soberanos a menos que exista interdicción constitucional. En la práctica, esto ha llevado a la concurrencia y coocupación del espacio fiscal del impuesto a la renta como eje recaudatorio en un país desarrollado. De tal modo, cada uno entre los tres niveles de gobierno aplica su propia alícuota o sobretasa, debiendo agregarse que en el caso suizo pueden existir diferencias en la definición de la base imponible del gravamen, pese a que existe un programa de armonización. Lo expuesto acentúa los componentes de diversidad en el ejercicio de potestades tributarios (definición de bases y alícuotas), que llevaron a calificar su sistema de "jungla fiscal".

Por otro lado, de la mano del mencionado *principio de subsidiariedad* practica una descentralización "relevante" en materia de gastos, sin omitir la existencia de importantes tareas conjuntas entre el nivel federal y los niveles subnacionales. Representa el caso europeo de mayor descentralización en el aspecto funcional y uno de los de mayor intensidad en el ámbito mundial.

Debe mencionarse aquí la existencia y el funcionamiento de *instituciones y procesos* que deben otorgar racionalidad y estabilidad al conjunto, donde entre otras cosas, existen riesgos evidentes de *competencia fiscal* entre los actores. Además del sistema bicameral, donde también se verifica la presencia de los cantones, existen a nivel horizontal, aunque con aprobación federal, organismos técnicos de control y monitoreo, como la "Interkantonale Kommission" o "Comisión del Concordato Intercantonal", que se remonta a 1949 a fin de entender en casos de *competencia tributaria* entre los niveles intermedios de gobierno y cuyo rol puede significar una referencia útil en una ponderación comparada.

Por otro lado, la preocupación por los citados elementos de *pertinencia* o estabilización macroeconómica tampoco están ausentes. Existen desde tiempo reciente disposiciones que partiendo de la *regla de oro* de las finanzas clásicas alientan la presentación a nivel subnacional de presupuestos corrientes balanceados, siendo posible recurrir a la deuda pública *sólo para gastos de inversión*, en la medida que los servicios e intereses de tal

endeudamiento *no afecten tal presupuesto corriente*, lo que podría entenderse como una derivación "hacia abajo" o "internalización" de los Acuerdos de Maastricht que establecen topes para el déficit de los sectores públicos de la Unión Europea.

Si cambiamos de perspectiva es posible detener la atención en las grandes federaciones extraeuropeas, como Australia, Estados Unidos y Canadá. Comenzando por el primero, digamos que Australia es una federación centralizada donde el nivel nacional concentra Facultades sobre casi el 80% de los recursos. Si bien ese panorama se suaviza un tanto del lado del gasto, ello no es suficiente para modificar su perfil. En el caso australiano, el gobierno federal recauda los principales impuestos sobre la renta y el consumo, que son a su vez los de mayor potencial recaudatorio, quedando para los estados otros impuestos sobre ventas, impuestos específicos e impuestos sobre la propiedad, que no alcanzan para enjugar sus necesidades fiscales.

El desequilibrio fiscal vertical emergente debe ser cubierto por transferencias entre las que durante largo tiempo se aplicaron las de coparticipación y que actualmente asumen otro carácter. Actualmente y entonces tales transferencias se han realizado mediante una fórmula compleja que combina los conceptos de "*necesidad*" y "*capacidad*" fiscal que incluye un vasto relevamiento estadístico e informativo el cual incluye componentes de detalle sobre el costo de los servicios tan minuciosos como el gasto "stándard" en la defensa contra tiburones, entre muchos otros.

El caso australiano cobra interés por haber sostenido instituciones peculiares de asesoramiento, coordinación y monitoreo, como la Commonwealth Grants Commission (CGC), el Australian Loan Council y el Consejo de Ministros de los Estados, que introducen componentes de articulación del sistema, que empero no pierde su carácter de centralizado. La primera de las instituciones mencionadas, en particular, ha operado en la elaboración y seguimiento de los datos básicos que han alimentado la fórmula de distribución interestatal de los recursos centrales a distribuir, pero su trabajo no ha estado exento de cuestionamientos y dificultades dadas las obvias repercusiones financieras para los partícipes de cualquier cambio en las participaciones preexistentes y que se derivan de lo que denomináramos comportamientos "adictivos", "inerciales" o "de adaptación" a una dada participación fija a la largo del tiempo. Ello ha

hecho importante asimismo el papel del Consejo de Ministros como factor de negociación y balance, a lo largo del tiempo.

La segunda de las instituciones citadas refiere también -como en el caso suizo- al costado macroeconómico de los eventuales desajustes financieros de los estados, en particular su capacidad y utilización del endeudamiento, siendo su rol el de calificador-monitor de la aptitud de los estados para ello, ratificando en su conformación el peso del poder central en ese aspecto.

Va de suyo que en un sistema de ese tipo, existe prioridad para el objetivo uniformidad en general y uniformidad de condiciones de vida en particular, lo cual deriva en una amplitud menor para la autonomía fiscal subnacional y la competencia tributaria, siendo dominantes las facultades federales en materia de equilibrio macroeconómico, redistribución, igualación y acceso al crédito y los mercados financieros.

Estados Unidos, como laboratorio de federalismo en lo político, es no solamente un sistema que al mismo tiempo funciona en base a la "separación de autoridad fiscal" entre el nivel central y estadual y entre éstos últimos, sino también uno de "conurrencia separada", desde que pueden competir por la misma base tributaria a fin de financiar sus presupuestos. Esto ha llevado al uso del impuesto a la renta por la federación, los estados y numerosos municipios. A tal fin se utiliza el mecanismo de alícuotas suplementarias, las que no siempre están armonizadas horizontal o verticalmente.

En un tal contexto, un habitante de la ciudad de Pittsburgh, por ejemplo, debe abonar su impuesto a la renta federal, por un lado, la tasa suplementaria estadual al Estado de Pennsylvania, por otro, y además la tasa suplementaria correspondiente al municipio de su ciudad. En este sistema de vivir *con lo propio* con ocupación conjunta *del mismo espacio impositivo* (coocupación de lugar fiscal) se supone que debe producirse un ajuste bastante importante a la restricción presupuestaria, dejando un espacio de menor importancia a las transferencias para la cobertura del desbalance fiscal vertical.

Como se sabe, las transferencias pueden ser incondicionadas o específicas. Dentro de las primeras, la participación de impuestos no ha sido una tradición en el caso estadounidense y si bien fue utilizada a principios de la década de los setenta, su presencia en el esquema de federalismo fiscal no ha sido mucho mayor a una década. Cuando las transferencias se realizan se

formulan mayoritariamente bajo distintas formas de condicionamiento, pudiendo ser compensatorias (que implican aportes de contraparte a cargo del receptor), o no compensatorias. Así definida, la condicionalidad está en la base de la tradición estadounidense, que se ve reforzada por el hecho de que en muchos casos tales transferencias sólo implican la ejecución por delegación de programas. federales lo que conlleva un grado no menor de relaciones "principal-agente".

Por otra parte, siendo un esquema bastante descentralizado, ello no ha acontecido bajo pautas uniformes. Durante la posguerra, de hecho, hubo un avance impresionante del gobierno federal en el contexto del Estado Benefactor, sólo interrumpido por poderosas razones fiscales (y también políticas) a principios de la década de los 80. Si bien la "conurrencia no estructurada y con separación de potestades" que está implícita en el régimen de cuotas adicionales sobre el impuesto a la renta fortalece el rol estadual y local, no revierte la preeminencia federal en este campo y su poder de intervención, -la que se altera en el costado del gasto, con un nivel subnacional dominado en las acciones aunque no en el financiamiento por los gobiernos locales.

Sin embargo, a la hora de concretar las transferencias de cobertura del desbalance fiscal vertical, el esquema conceptual de aquéllas, tanto en su plasmación federación-estados o estados gobiernos locales refleja claramente una opción principal-agente, al menos con preeminencia respecto de otras posibles. La concepción del sistema de transferencias, esencialmente condicionadas y compensatorias, prioriza los objetivos del "donante" con relación a los del "receptor", en un ambiente donde han crecido exponencialmente no sólo los programas de transferencias sino también los "mandatos", "ordenes" o "reglamentos" del gobierno federal, con o sin financiamiento, que deben ser cumplidos por los estados y municipios sobre base jurisprudencial. Todo ello en un contexto donde las constituciones estaduales suelen imponer restricciones al endeudamiento de sus gobiernos, en particular para gastos corrientes.

El caso de, Canadá, a su turno, constituye la experiencia de descentralización relevante o "bilateral" más importante entre las que comentamos, desde que los niveles subnacionales comprenden más del 50% de los recursos y gastos totales en un contexto de facultades importantes para las provincias bajo la concepción "dual" de federalismo. El uso de alícuotas

suplementarias en el impuesto central del sistema, al igual que en Estados Unidos, o en otros términos, la "co-ocupación del lugar fiscal federal-provincial", otorgan poder real a las provincias, aunque ponen en tensión el sostenimiento del mercado interno común conforme lo puntualizan autoridades académicas como Boadway.

En Canadá, a diferencia de su gran vecino anglosajón del sur, el concepto redistributivo de igualación es perseguido mediante transferencias verticales desde el gobierno federal a las provincias, excluyendo a las "pudientes". Ello se logra a través del establecimiento de una fórmula que se integra con más de treinta rubros tributarios sobre la base de la noción de "capacidad fiscal" y de un "sistema tributario representativo" (STR) lo que al concluir en transferencias incondicionales ofrece tanto la posibilidad de maximizar la autonomía fiscal de los miembros como la preeminencia de objetivos de equidad interterritorial, circunstancias que no son priorizadas en casos como el de Suiza y de Estados Unidos (lógicas del "*vivir con lo propio*").

En el ámbito de América Latina, tal como lo muestran estudios recientes ya citados, salvo los casos de Brasil y Argentina, existen experiencias unitarias como la de Colombia, que muestra mayor nivel de descentralización a nivel de funciones que países constitucionalmente federales como México

y Venezuela. En tal contexto, México refleja cuantitativamente la experiencia australiana y por qué no el caso español precitado, siendo una federación fuertemente centralizada. En cambio, se diferencia de Australia y España en el énfasis *devolutivo* de su sistema de participación, no asentado en bases marcadamente igualadoras como el primero y solidarias como en el segundo. Incorpora, como elemento institucional de interés, organismos de control y coordinación como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal, los que junto a la "controlabilidad intrínseca o incorporada" emergente de las normas, regulan el funcionamiento institucional del sistema.

Como es de esperarse, un sistema estructurado sobre tales bases potencia la capacidad directriz del gobierno federal para forzar políticas de estabilización o aún para generar una política fiscal "conjunta", reduciendo

igualmente la probabilidad de "guerras tributarias", pero previsiblemente reduce la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales de manera manifiesta-

Consideremos finalmente la experiencia del más importante vecino del Mercosur, el Brasil. Correspondiendo a un país de contrastes socioeconómicos y fuertes desequilibrios regionales ejemplificables por las diferencias entre estados sureños ricos y nordestinos pobres, el caso brasileño se presenta como ejemplo de país no desarrollado con gobiernos subnacionales fuertes, en particular gobiernos municipales fuertes, por lo menos en el escenario post-Constitución Nacional de 1988.

También en materia de potestades tributarias se muestra como el único país occidental donde el IVA está radicado a nivel estadual, otorgando acceso directo- al nivel intermedio de gobierno a uno de los impuestos troncales contemporáneos, existiendo a su vez importantes transferencias federales de contenido redistributivo, asentadas también en una estructura "redistributiva" de poder político que presenta reminiscencias con el caso argentino.

Es este un esquema donde la competencia tributaria interestadual por la atracción de inversiones es una realidad, existe obviamente separación entre las decisiones de recaudar y gastar, hay un voto explícito por la autonomía fiscal subnacional -de todas formas no siempre importante- y la política de estabilización, si bien puede no ser el resultado de una "política fiscal conjunta" tiene todavía espacio -a nivel del gobierno federal. Existen por otra parte, importantes tensiones interregionales por la redistribución implícita en el sistema.

Sin embargo, lo contradictorios datos estadísticos del Brasil parecen indicar que parte de la fuerte imagen descentralizadora se amortigua al incluir la seguridad social en el escenario. En ese contexto, el resultado final nos indicaría que aún después del avance gestado desde la Constitución de 1988 a favor de los estados, el gobierno central continúa reteniendo atribuciones impositivas y funcionales todavía determinantes en el sistema brasileño, lo cual puede resultar equilibrante en un país donde las tendencias al endeudamiento de los estados han generado tensiones macroeconómicas cambiantes.

4.2. Evolución, conformación y ponderación del caso argentino

4.2.1. Perspectiva dimensional

El presupuesto del gobierno federal en Argentina oscila alrededor de los 45.000 millones de dólares. Algo más de una cuarta parte del mismo lo constituyen transferencias por coparticipación. Si bien es claro que ésta última en modo alguno abarca el esquema conjunto del federalismo fiscal argentino, no es menos cierto que el peso de las mismas, de entre 4 y 5% del producto, requiere una atención particular. Considerando tal dimensión comparada no sólo con el nivel consolidado de gasto, sino también con los niveles de presión tributaria implícitos surgen no sólo consideraciones de pertinencia fiscal sino también de compatibilidad con un esquema que agregativamente y *para ambos -o todos según se los defina- actores del sistema, debe poseer pertinencia macroeconómica.*

Eso significa considerar la evolución de la dimensión financiera conjunta en un esquema global de distribución y potestades ínsito al federalismo fiscal argentino. Ello permite apreciar que a principios del siglo actual, en una etapa en la cual los impuestos aduaneros recaudados por la Nación prevalecían, el gobierno federal era responsable de más del 63% de los gastos totales del sector público consolidado, mientras que las provincias y municipios agrupados se acercaban al 37% (un 25% las primeras y 11,7% los segundos). En 1991, previo a la segunda transferencia relativamente reciente (las primeras lo fueron entre fines de la década de los setenta y principios de los ochenta) de servicios educativos y de salud a las provincias, el gobierno nacional había reducido su participación en los gastos totales al 55,6%, las provincias aparecían "ensanchadas" con un 35% y los municipios con un 8,7%-

Mientras tanto, una evolución contraria se producía del lado de los recursos: en el año 1991, antes incluso de las importantes modificaciones producidas entre 1992 y 1995, el 82% de la recaudación bruta total correspondía al gobierno nacional, un 14% a los gobiernos de provincias y el 4,1% a los niveles municipales. Excluyendo de esos guarismos los ingresos correspondientes a seguridad social, la participación de la Nación sería del 76,7%, quedando 18,1% para las Provincias y 5,2% para los Municipios. Si

se consideran aisladamente los recursos incluidos en el sistema de coparticipación, en los tres años posteriores a 1991 se había producido una casi reversión de las proporciones previstas en la última legislación comprensiva del tema, concentrando la Nación un 60%, mientras las Provincias absorbían un 40 % (9).

Por otro lado, estudios internacionales de cobertura incontestable, han denunciado la incapacidad reciente de los gobiernos subnacionales de superar no sólo las tendencias al incremento de gastos, sino también los inconvenientes de la *ciclicidad* implícita en sus estructuras fiscales, con la consecuente reaparición de déficits de magnitud y un obvio requerimiento al endeudamiento (10). Estas consideraciones, de obvio reflejo cuantitativo, tienen también fuertes componentes cualitativos, que por sí solas, especifican la dimensión de las transformaciones ocurridas así como de las que *son necesarias* para alcanzar un nuevo federalismo fiscal que incluya a su vez la coparticipación y otros componentes institucionales para la Argentina.

4.2.2. Los cambios recientes.

Dada la inserción histórica del presente ensayo se entiende que es posible omitir una relatoría tanto de la evolución temporal del esquema de federalismo fiscal y coparticipación en Argentina como de detalles constitucionales previos que anteceden al actual, dado que ello ha sido objeto de extenso tratamiento en trabajos preexistentes. Se entiende más operativo hacer una brevísima, casi telegráfica enunciación de dos tipos de cambios económicos y normativos que afectaron el sistema con posterioridad a 1991 y entre los segundos particularmente a los emergentes de la Nueva Constitución, para pasar posteriormente al campo de análisis y propuesta

Los primeros derivan del proceso de reformas estructurales que tuvo lugar incluyendo pero también excediendo el esquema económico y monetario de la Convertibilidad. En tal contexto se redefinió por reducción la extensión funcional del nivel federal de gobierno por cese, transferencia o privatización de actividades otrora en su esfera. En tal proceso de transferencia que involucro principalmente a los gobiernos provinciales, no se tuvo el mismo énfasis en prolongar tal descentralización *subsidiarista* hacia el tercer nivel de gobierno, a saber los gobiernos locales o municipales. Asimismo, se produjo la privatización del sistema de seguridad social

nacional, que junto con la reducción gradual posterior de los impuestos al trabajo que lo financiaban *representó de manera implícita la reforma más importante y condicionante al federalismo fiscal argentino de la etapa reciente*. Los Pactos Fiscales convalidaron los cambios principales operados, en particular el financiamiento sustitutivo de la seguridad social necesario y se introdujeron asimismo en un terreno novedoso: pautaron reformas de los sistemas tributarios provinciales que implicaban modificaciones en el espectro de potestades tributarios relativas, sin certidumbre sobre la equivalencia recaudatoria entre los sustitutos previstos (un impuesto provincial sobre el consumo y mejoras en la eficiencia de los restantes) y el principal impuesto a eliminar, situación todavía irresuelta a la fecha de concluir estas líneas. En tal contexto, se ha producido una nueva crisis en las finanzas provinciales expresada en el *default* de varias de ellas, una manifiesta ciclicidad en sus pautas fiscales y un comportamiento errático y divergente en cuanto a pautas de gestión fiscal y administración del endeudamiento.

El otro cambio sustantivo dimana de la sanción de la Nueva Constitución y algunas normas posteriores complementarias. Sin duda es posible extenderse ampliamente en lo que hace a las contribuciones de aquélla, tanto respecto de la coparticipación como de otros aspectos del federalismo fiscal argentino, pero siendo intencionalmente selectivos en su mención podemos destacar:

a) Cobra validez constitucional la mencionada coparticipación, que no la poseía a pesar de su prolongada vigencia. En este caso con la lamentable omisión en la Nueva Carta de otras alternativas de coordinación y federalismo fiscal.

b) También se reconoce por la vía constitucional el principio de "conurrencia de facultades" de la Nación para imponer gravámenes indirectos en igualdad de posición con las provincias.

c) Se mantiene la *separación parcial de fuentes* entre los impuestos aduaneros, entendidos como exclusivamente nacionales, y los otros impuestos, a los que por vía directa o indirecta acceden la Nación y las Provincias.

d) Se otorgó rango constitucional a las "asignaciones específicas", que suelen ser también "participaciones especiales".

e) Se produce la institucionalización del Órgano Fiscal Federal como eventual instrumento de control y mediación, como aparente sucesor de la vigente Comisión Federal de Impuestos.

f) Adquiere rango constitucional el principio de correspondencia y vinculación entre las responsabilidades en materia de prestación de servicios y funciones por parte de los miembros del sistema de coordinación financiera y fiscal, con los ingresos o recursos previstos para su satisfacción.

g) Adicionalmente, se "congeló" -al menos nominalmente- cualquier alteración en la distribución de competencias recíprocas sin la aprobación de las provincias, estableciendo asimismo que no podrán perjudicarse estas últimas en la distribución de los recursos hasta tanto se sancione un nuevo régimen de coparticipación antes de la finalización del año 1996.

h) Se ha transformado el "proceso" del federalismo argentino, mediante dos innovaciones de significación: se sujetan las reformas al régimen a "acuerdos previos Nación-Provincias" y se coloca al Senado como Cámara de origen para la legislación respectiva.

Los acontecimientos posteriores, en particular los del último trienio anterior a 1998, son demasiado conocidos, y han consistido en reformas parciales que no pudieron cumplir con el espíritu de los convencionales y han prolongado con modificaciones, esencialmente vinculadas al financiamiento de la seguridad social una suerte de "statu-quo" que sin embargo denuncia una fragmentación creciente del régimen otrora general de coparticipación y que le otorgan una estructura laberíntico y compleja, pero sin avanzar en otros terrenos posibles, lo que transforma al sistema, desde luego, en suceptible de merecer nuevos esfuerzos de modernización y transformación.

5. Ensayo de valoración comparada del caso argentino.

¿Hasta qué punto es original el caso argentino? ¿Cómo imaginar cambios sistémicos en Argentina emergiendo de los condicionantes del "laberinto propio y atendiendo a la experiencia internacional disponible y los avances que surgen de la investigación económica y fiscal? Aquí lo intentaremos dada la consideración precedente de importantes experiencias internacionales así como la evolución de la propia. De hecho lo haremos sin ignorar que también son importantes las diferencias desde que no en vano los

esquemas de federalismo son sedimentaciones históricas, como lo es la decisión de transformarlos en *cooperativos* por sobre opciones meramente *competitivas*.

Actualmente, según recientes estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina es el país latinoamericano con más acentuada *descentralización de gastos*. También el que presenta menor grado de condicionalidad en sus transferencias a gobiernos subnacionales y mayor grado de autonomía para ejercitar endeudamiento -al menos interno- por tales niveles. Precindiendo por un momento de considerar las pautas de acceso al crédito, podemos postular sin riesgo excesivo que "ideológica" o teóricamente Argentina se aproxima del lado de los recursos al modelo normativo, con asignación de los impuestos de base ancha al gobierno federal.

Presumiblemente, habiendo a su vez descentralizado funciones y gastos como se consigna hacia provincias -no extendiéndola todavía al ámbito municipal- ha plasmado un *desequilibrio fiscal vertical* relevante, con pérdida de la denominada *corresponsabilidad fiscal* y ha potenciado una *separación acentuada entre las decisiones de recaudar y gastar*, incentivando procesos de *uso mancomunado de recursos* y la emergencia de "ilusión tributaria" desde que hace invisible a los contribuyentes de las distintas regiones las eventuales tendencias a la expansión del gasto y su conexión con los costos asumidos para su consecución.

Si en ese marco se concuerda que el esquema ha evolucionado hacia una elevada centralización en materia de recursos y una importante descentralización en el costado del gasto, podemos aceptar también que en tal sentido, se acerca al caso español, mejicano, australiano y alemán (sin olvidar el austríaco) y se aleja de los de Suiza, Estados Unidos y Canadá, como experiencias de mayor descentralización, más próximos a su carácter *relevante o bilateral* y con una más acentuada responsabilidad fiscal y control por parte de los contribuyentes-votantes.

Por su parte, si se piensa en la pregunta inicial acerca de la *originalidad* del caso argentino, es obvio que la importancia de la coparticipación -o "*participación*" a secas- es una de sus notas relevantes, desde que abarca alrededor de los dos tercios de las transferencias que por distintos mecanismos fluyen a los niveles intermedios. Por la vigencia e importancia de su uso, se acerca al modelo alemán -y a través de esa

característica con el de Méjico, Australia, Brasil y Suiza-. Recordemos que en este aspecto se diferencia de los Estados Unidos, que salvo un corto período no tiene ni tradición ni preferencia en el empleo de este mecanismo de coordinación.

Desde otra perspectiva, tiene en común con el caso australiano y mejicano -y con las reservas del caso, también con el alemán-, el carácter centralista de las facultades legislativas en materia impositiva, que concluyen con un desequilibrio claro en favor del nivel nacional. Tampoco ha generado un entrelazamiento del poder de legislar y la gestión administrativa y de derechos de percepción al estilo del mencionado modelo germánico. Debe recordarse, siguiendo a Biehl, que tal estructura integra lo que se conoce como *separación "ligada"* y es ínsita al paradigma de *federalismo interconectado* ("*interlocked federalism*") (Biehl, 1994; Bird, 1986; Watts, 1996).

Al no poseer en vigencia un sistema de tasas o alícuotas suplementarias o compartidas en *impuestos de base ancha*, que en tal sentido *es una ausencia llamativa* como país federal, se diferencia respecto de Estados Unidos y Suiza no utilizando un esquema de descentralización de potestades impositivas, "competencia tributaria" o "legislaciones separadas" como se señalara, y que se constituye en el origen principal de la *falta de correspondencia fiscal* vigente a nivel subnacional en la Argentina.

Además, a pesar de que según lo consignado resta camino por recorrer, comparte con el Canadá y otros países una creciente importancia para el rol funcional y de gasto de las unidades subnacionales, se ha introducido como dicho país en el terreno de los Acuerdos Intergubernamentales Periódicos, pero padece de un desbalance fiscal vertical que no ha cubierto mediante mecanismos de ocupación compartida o "*coocupación*" del espacio fiscal como aquél, como Suiza y como Estados Unidos. Es en este punto, en esencia, donde sin olvidar franjas factibles en el costado del gasto, no se han practicado *descentralizaciones relevantes*.

En un marco alejado de tales modelos, siendo que en lo esencial no se ha intentado una descentralización ni siquiera primaria de alguno de los tributos normados y gestionados a nivel central, las potestades tributarias provinciales -reducidas a un limitado gravamen sobre los ingresos por transacciones brutas con efecto de cascada y otros sobre la propiedad inmueble o vehicular como rubros principales- a diferencia de aquéllos casos

o del más cercano de Brasil, *son sin duda poco significativas*, quizás apenas residuales. El tópico de la *reforma tributaria provincial* es sin duda uno de los aspectos visceralmente ligados a la viabilidad de reformas en el régimen de coparticipación.

En lo que hace al énfasis redistributivo, es claro que en Argentina no se utilizan mecanismos del tipo estadounidense o canadiense, donde la "igualación", que en tales casos *es de capacidad fiscal*, se realiza a través de fórmulas que parten de la adopción de un "sistema tributario representativo". Sí es posible postular como emerge de discriminaciones realizadas por plumas tan poderosas como la de Bird, que ha de distinguirse entre redistribución *personal* de ingresos a través del mecanismo fiscal, de lo que constituye redistribución *regional*, que como tal puede o no formar parte de una "política regional" más allá que implique plasmar el razonable temor "argentino" de que ello implique redistribuciones desde pobres de provincias ricas hacia ricos de provincias pobres.

Aludiendo entonces a tal *redistribución regional* u objetivo de *solidaridad*, que también tiene presencia y es utilizado en otros sistemas de transferencias a escala internacional, no puede obviarse la existencia de preocupaciones razonables en tomo a suponer que la redistribución implícita en el reparto secundario del régimen de coparticipación ha alcanzado un límite y que si bien el mismo puede ser alterado por el gasto federal diferencial en provincias u otros instrumentos de política, la eficiencia global de la Federación podría estar siendo afectada .

En otro orden, y más allá de los problemas señalados que plantea como "uso de recursos de propiedad común" o generación de "efecto adhesión" y considerando que la *coparticipación* ha reducido un tanto su significación para dar espacio a transferencias específicas o condicionadas, manteniendo su carácter de principal mecanismo de distribución de fondos entre Nación y Provincias, *no obedece actualmente a pautas objetivas*. Los cambios sufridos en la etapa inmediata han consolidado un sistema de extremada complejidad que como mínimo resulta laberíntico, lo que a su vez lo hace abstruso, sinuoso, poco evaluable o auditable y escasamente transparente de cara a la gestión de diseño y toma de decisiones y por supuesto ante los ciudadanos-votantes (*accountability*).

Cuando todavía hay importantes funciones no descentralizadas, independientemente de que hay otras que ningún nivel desempeña y donde

queda espacio muy claro para descentralizaciones que afecten mucho más claramente el tercer nivel de gobierno, a saber los municipios, resulta obvio que un desarrollo enfático o *una aplicación más intensa del principio de "subsidiariedad"*, según lo muestra el modelo suizo, constituyen una trayectoria a cubrir. Como se consigna, hay todavía un marco de acción descentralizadora, tanto para las descentralizaciones de *segundo nivel* (hacia las provincias) como para las de *tercer nivel* (hacia los municipios), que comprendan al mismo tiempo recursos y funciones en el marco de un nuevo modelo para los niveles intermedios y locales. Investigaciones como las de Bahl y Linn a escala internacional descubre para Argentina la existencia de un importante margen (por comparación entre el municipio "medio" y el municipio argentino), para trasladar responsabilidades al nivel de los gobiernos locales de manera compatible con la disponibilidad de recursos, sin generar condiciones de "competencia tributaria" incompatibles o distorsionantes de la noción de "unión económica" entendida en sentido interno (la federación) o externo (ámbito económico plurinacional emergente del proceso de integración en curso), considerando la bilateralidad del fenómeno.

Finalmente, pero una vez más no por ser lo último, quedan *las instituciones*, tal como lo han marcado encuentros científicos y contribuciones previas al presente. Al insistir con las "instituciones", no sólo involucramos lo que hemos denominado *instituciones-órgano* sino otras, incluídas las *normativas y hasta conductuales*. Esto es así en tanto no sólo de la discusión de parámetros cuantitativos o "de reparto" puede emerger una solución a la larga "impasse" en que se debate el hallazgo o el logro de una fórmula para el federalismo fiscal argentino.

En tal orientación, cuando se alude a "instituciones", ha de pensarse también no sólo en mejorar el funcionamiento o la aplicación de las existentes, sino también *en crear otras nuevas*. No es novedoso que Argentina no ha conformado y fortalecido a lo largo del tiempo una institución del rango técnico y consultivo de la influencia del Comité Australiano de Subvenciones o Transferencias (CGC-Commonwealth Grants Commisiion), o mecanismos pautados de control de acceso al financiamiento como en el caso de es-te último país (Australian Loan Council). Sin embargo, tampoco ha instrumentado mecanismos que atiendan al objetivo de *pertinencia macroeconómica y fiscal* como los Comités alemanes de

Planeamiento Financiero o Planeamiento Cíclico, que involucren de manera coordinada al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales. De hecho, tampoco ha incursionado en diseños institucionales que atiendan a problemas *de simetría o "asimetría" tal* cual lo puntualizáramos al inicio del trabajo, no explorando asimismo algunas interconexiones posibles articulables a nivel de los actores del federalismo argentino. Con estas bases se afronta la parte final del presente ensayo.

6. Hacia un nuevo diseño del federalismo fiscal en Argentina

Concorde con lo expresado, y de manera muy esquemática, se avizoran dos grandes líneas estratégicas que sintetizan por su naturaleza el mayor o menor grado de intensidad otorgado a los componentes que denomináramos *institucionales*. La primera importa el arbitrio de soluciones sustancialmente apoyadas en mecanismos de carácter financiero y fiscal, pudiendo descomponerse en una opción *continuista* o de reiteración de la vía coparticipatoria, por una parte, y en una opción *descentralizadora en lo tributario por la otra*.

La segunda estrategia comprende lo que denominaremos opción *económico-institucional*, o, en otros términos, *nueva "mezcla" económico-institucional* donde sin omitir los aspectos financiero-fiscales se insiste en el diseño de instituciones compatibles con una mejora *en el funcionamiento o proceso del federalismo*.

Lo anterior concluye en tres opciones individuales, que sin más exponemos seguidamente de una manera esquemática y obviando detalles que podrían ser objeto de consideración normativa.

a) Reiteración de un esquema de federalismo fiscal *que pivotee en torno al sistema de coparticipación de impuestos*, representando una *continuidad mejorada o readecuada* de lo existente.

En tal hipótesis, pese a su carácter aparentemente más restrictivo, emergen de todos modos algunos aspectos que requieren tratamiento. Una cuestión obvia comprende la necesidad de terminar con una distribución secundaria apoyada en una fórmula *de base legislativa*, adoptando una fórmula de reparto sustentada en *indicadores de carácter objetivo* y como tales, de conformación explícita.

En tal contexto, para lograr una reducción en el grado de complejidad del régimen cabe una opción interna que juegue al mantenimiento en condiciones de administrabilidad del actual esquema *fragmentario* o de participaciones múltiples y división creciente, o se postule el retomo a un *sistema único que reúna los distintos esquemas de coparticipación existentes*. Por exigencia constitucional, aún en este enfoque no esencialmente instucionalista, debe contemplarse la puesta en marcha de un Organismo Fiscal Federal.

b) Promover pautadamente *la descentralización de potestades tributarias* a los niveles subnacionales, entendido ello como reforma más amplia o *estructural*. Dentro de ella, acentuar la descentralización *en un sentido relevante, aumentando las potestades tributarias de aquéllos* y completando las descentralizaciones posibles en el campo del gasto.

Este segundo escenario, tal como lo han anticipado estudios preexistentes y lo han sugerido informes muy recientes de Organismos Internacionales, implica transferir a provincias de una forma no exenta de prudencia y racionalidad, la posibilidad de acceder al terreno de tributos hoy en manos del gobierno nacional, sea por su cesión completa lisa y llana o por el establecimiento de la *facultad de establecer tasas complementarias como en otras federaciones*, en particular en los grandes impuestos.

Como tal, esta alternativa contiene un sentido real de cambio, ataca los efectos no deseados del problema *de mancomunidad de recursos* así como de efectos *de adicción o "adherencia"*, potenciaría el logro de una mayor corresponsabilidad fiscal y no debería entenderse como un salto al vacío ni como una acción beneficiosa sólo para las provincias avanzadas. Lo primero puesto que su vigencia no ha motivado el estallido o la disgregación de ninguna de las grandes federaciones consideradas. Y lo segundo puesto que su puesta en funcionamiento debería ser progresiva y acompañada por la implementación de un Fondo de Ajuste Estructural o Fondo de Compensaciones que mitigue durante la transición cualquier posible pérdida por parte de las provincias con bases tributarias menos amplias.

Va de suyo que esta hipótesis en modo alguno elimina o prescinde del mantenimiento de la coparticipación como esquema dominante para la distribución de recursos entre los actores, sino que reduciría suave y progresivamente su abrumadora incidencia como mecanismo de

financiamiento del conjunto. Aquí también se impone la implementación de un Organismo Fiscal Federal.

Finalmente, y como parte indivisible de la segunda estrategia, se abre una tercera opción o enfoque que denominamos *nueva mezcla o combinación económico-institucional*. El mismo parte de enfatizar el papel tanto de *instituciones-órgano* como de *instituciones-norma* que potencien el funcionamiento del federalismo fiscal argentino y contemplen el problema de *pertinencia macroeconómica* implícito en las acciones financieras y presupuestarias de los actores, articulado en torno a mecanismos que viabilicen un entorno de "buena conducta fiscal" que haga sustentable la operación de tal esquema de federalismo fiscal en el tiempo.

En el campo de las *instituciones-órgano* el esquema es tributario de las funciones a asignar al Organismo Fiscal Federal impuesto constitucionalmente. En este aspecto, si su espectro funcional es muy amplio podría reducir el espacio para la aparición de otros posibles. Si su diseño parte de la extensión del encuadre predominantemente jurídico de la actual Comisión Federal de Impuestos a otro terreno donde se le otorgue fortaleza técnica para la revisión y actualización de *criterios objetivos de reparto*, sin comprender otras esferas, esa vía quedaría habilitada.

En tal contexto, se visualizan cuatro ámbitos para la creación o reforma de *instituciones órgano*. Uno es el correspondiente a una auténtica federalización de la actualmente denominada Administración Federal de Ingresos Públicos, un paso cualitativo hacia el "entrelazamiento" del federalismo argentino consistiría en dar participación en el ente, de manera ejecutiva o consultiva, a representantes de las provincias. El otro refiere a la inserción o contemplación del objetivo *integración regional* mediante la sustitución del actual y discrecional Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, por un redivivo Fondo para el Desarrollo Regional, con una estructura de conducción donde participen los dos primeros niveles de gobierno. El tercero refiere a la necesidad de arbitrar una solución orgánica para la gestión del eventual acceso al crédito y el endeudamiento por parte de los actores, siendo factibles varios caminos: a) el del "FMI interno", donde el prestamista opera como auditor y monitor, con carácter previo y posterior al otorgamiento de créditos que el mismo concede a los prestatarios; b) la de un "órgano-tranquera", bajo el modelo del Australian Loan Council, que autorice o no el acceso al crédito que dan otros, c) la de un "órgano

calificador", qué dado su prestigio y seriedad, *no interfiere en la autonomía de los prestatarios pero califica su aptitud de acceso a nuevo endeudamiento a partir de indicadores objetivos*; d) Por último, debe arbitrarse la existencia de un mecanismo, al menos consultivo, que siguiendo el modelo germánico, permita coordinar y articular la política macroeconómica del gobierno federal, como responsable principal, con las adoptadas por los niveles subnacionales. En tal sentido se postula un Consejo o Comité Federal de Coordinación Económico-Fiscal que viabilice esa pauta.

Estas decisiones deberían complementarse, en el terreno de las *instituciones-norma* que fortalecen como-las anteriores un mejor funcionamiento y potencien la *pertinencia macroeconomica del esquema*, generando Nuevos Acuerdos Intergubernamentales habilitados desde siempre por la Constitución (más vulgarmente nuevos Pactos Federal-Fiscales) que contemplen al menos tres órdenes de temas: a) generación de una suerte de "Maastricht interno" donde siguiendo experiencias como la europea en general y suiza en particular se establezca una limitación de los fiscos integrantes de la federación *en términos de tope máximo y temporal para los déficits* y paralelamente *topes máximos en terminos de alguna variable macro de referencia para la deuda global, cuando ello fuere compatible con lo ya dispuesto por las constituciones provinciales*; b) Fortalecimiento de la buena conducta fiscal de los actores imponiendo al igual que en el nivel federal, que las provincias elaboren Presupuestos Plurianuales, de nuevo en este caso considerando referencias como la alemana y la suiza; c) Incorporando en tales Acuerdos la institucionalización de cláusulas que como lo anticipáramos rigen en otros federalismos y que comprenden el "opting-in" y "opting-out" (derechos de adherirse o apartarse). Esto podría en algunos casos viabilizar experiencias descentralizadoras hacia provincias que entiendan poseer suficientes capacidades administrativas, en particular en aspectos tributarios e implicaría el paso a un "federalismo de varios carriles", posibilitando la entrada o salida posterior de otros estados en la medida de su aptitud (caso de la unión monetaria europea o federalismo fiscal canadiense). Implicaría considerar la contemplación de *asimetrías* en el federalismo, que según lo consignado deberían ser objeto de una muy prudente concepción, de cara a consolidar y afirmar la "unión económica" futura y no a alentar conductas diaspóricas en el ámbito de la federación.

En este contexto quedarían marcados caminos de fortalecimiento pero también de desbloqueo de una discusión a veces autoneutralizante sobre las opciones del federalismo fiscal argentino que al decir de Bird, parta no sólo *de los resultados*, especialmente los "cuantitativos esperados", sino del *proceso* del federalismo donde los componentes institucionales tienen un papel crucial e importante por jugar.

REFERENCIAS

WATTS, Ronald: *"Comparing Federal Systems in the 1990s"*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, 1996.

BANCO MUNDIAL: *"ARGENTINA: Finanzas Provinciales. Temas sobre Federalismo Fiscal"*, Washington, 1996.

DAFFLON, Bernard: *"Taxation, Public Revenues and Federalism in Switzerland"*, Working Paper N° 278, University of Fribourg, Friburgo, Suiza, 1996.

DAFFLON, Bernard: "The requirement of local balanced budget: Theory and evidence from the Swiss experience", Working Paper N° 247, University of Fribourg, Friburgo, Suiza, 1994.

BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO): *"América Latina Tras una Década de Reformas"*, Informe 1997, Washington, 1997.

IARYCZOWER, M.; SAIEGH, S. y TOMMASI, M.: *"Algunas consideraciones sobre el diseño óptimo de instituciones fiscales federales"*, CEDI-Universidad de San Andrés, Mimeo, Buenos Aires, 1998.

PORTO, Alberto: *"Federalismo Fiscal"*, Editorial Tesis-ITDT, Buenos Aires, 1992.

PIFFANO, Horacio: *"Un ejercicio de simulación de la propuesta para el Acuerdo Fiscal Federal"* Mimeo, La Plata, 1998.

TER-MINASSIAN, T.: *"Descentralización y gestión macroeconómica"*, Documento del II Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, La Plata, 1997.

BIRD, R. M.: *"Federal Finance in Comparative Perspective"*, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada, 1986.

SUAREZ PANDIELLO, J. y MONASTERIO ESCUDERO, C.: *"Manual de hacienda autonómica y local"*, Ariel, España, 1996.

BIEHL, Dieter: "*Fiscal Federalism in Germany*", en "Economic Union in Federal Systems", de Anne Mullins y Cheryl Saunders, The Federation Press, Melbourne, 1994.

BOADWAY, Robin: "*Reforming the Fiscal Arrangements in Argentina.- Lessons from industrialized federations*", Mimeo, Queen's University, March, 1994.

WHEARE, K. C.: "*Federal Government*", Oxford University Press, London, 1963.

SCHUNIACHER, E.F.: "*Lo pequeño es hermoso*", Hyspamérica, Buenos Aires, 1983.

PORTO, A.: "*Federalismo fiscal en la Argentina*", Mutual DGI, Buenos Aires, 1995.