



Universidad Nacional de La Plata

**Departamento
de
Economía**
*Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata*

Los Grandes Dilemas de la Cuestión Fiscal Federal y los Consensos Académicos y Políticos

Horacio L. P. Piffano

Documento de Trabajo Nro. 67

Abril 2007

**IAE-Universidad Austral - Universidad Nacional de La Plata – CIPPEC-Centro de
Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento –
Senado de la Nación**

**Seminario sobre Federalismo Fiscal
30 de agosto de 2005**

**“LOS GRANDES DILEMAS DE LA CUESTIÓN FISCAL FEDERAL
Y LOS CONSENSOS ACADÉMICOS Y POLÍTICOS”**

Dr. Horacio L. P. Piffano¹
(piffano@fibertel.com.ar)

I - Introducción

La inquietud que mueve a este panel es identificar posibles consensos en los ámbitos académicos y los políticos sobre la coparticipación federal de impuestos. En el reducido tiempo que se dispone, mi intención será el enunciar los objetivos esperados del acuerdo federal, los dilemas fundamentales ligados al cumplimiento de los mismos y una rápida enunciación de las opiniones que es posible rescatar de la literatura y las propuestas técnicas sugeridas, en el orden académico y político, para finalmente concluir respecto a los posibles consensos o disensos identificables.

II - El planteo del dilema federal

Las relaciones fiscales federales deben básicamente poder encontrar la resolución para:

- a) Permitir una adecuada (eficaz y eficiente) provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno
- b) Contemplar principios de equidad y solidaridad interjurisdiccional; y
- c) Garantizar la estabilidad macroeconómica

La resolución de estos objetivos plantea desafíos políticos importantes a la hora de tener que definir necesariamente las siguientes cuestiones básicas:

- 1) **Primer desafío:** resolver el dilema fundamental sobre el **grado de descentralización fiscal y el diseño del sistema tributario federal (nacional y subnacional)**.

De la experiencia internacional surge que existen diferentes tipos de federalismo, algunos con un grado importante de descentralización (EUA, Suiza, Canadá) y otros por

¹ Para un examen detallado de propuestas, opiniones del suscripto, y referencias bibliográficas citadas en esta ponencia, ver *e-book* “**Notas sobre Federalismo Fiscal – Enfoques Positivos y Normativos**”, editado por el Se.Di.Cl., UNLP. (http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_documento=ARG-UNLP-EBook-000000001&request=request)

el contrario con una casi nula o relativamente baja descentralización (la ex-Unión Soviética, México, Argentina, Australia), federaciones que en los hechos se asemejan más bien a países unitarios. Al respecto, paradójicamente es posible verificar la existencia de algunos países formalmente unitarios que registran en los hechos estructuras muy descentralizadas (Países Nórdicos), es decir, más descentralizadas que algunos países denominados federales.

- 2) **Segundo desafío:** cómo atender las **asimetrías en las capacidades fiscales** de los gobiernos, que implica definir un **sistema de transferencias de nivelación**.

La descentralización fiscal suele diferir en materia de gastos y de recursos (usualmente mayor en gastos que en recursos), razón por la que, dado el caso, las asimetrías verticales consecuentes plantean un problema de financiamiento a nivel subnacional que debe ser resuelto por algún sistema de transferencias verticales.

Asimismo, la existencia de asimetrías fiscales y económicas en general entre regiones, son verificables en muchas federaciones y también en países unitarios. En el caso de las federaciones, tales asimetrías se presentan en Alemania, Canadá, Australia, Brasil y Argentina, por ejemplo. En todos los casos algún tipo de política o políticas de igualación han debido ser implementadas para intentar reducir tales diferencias.

Por lo tanto, surge la necesidad de consensuar algún criterio para el diseño del sistema de transferencias. Ello implica determinar la magnitud o composición de la masa de fondos a distribuir y el criterio de reparto de dichos fondos.

- 3) **Tercer desafío:** asegurar una eficaz coordinación vertical con relación a los **agregados macrofiscales**.

En las federaciones suelen ser necesarias acciones concertadas de los gobiernos centrales y subnacionales, en aras de resolver los problemas del agregado macroeconómico y evitar externalidades recíprocas negativas entre los diferentes niveles de gobierno. Pero los diseños para lograr estas medidas concertadas suelen diferir entre países. En algunos casos con casi nulas acciones explícitas persiguiendo tal objetivo y en otros con procedimientos sólidamente institucionalizados tendientes a atenderlo.

- 4) **Cuarto desafío:** lograr un adecuado (eficaz y eficiente) **diseño institucional** por el que se adopten las decisiones colectivas que afectan a la federación.

Las formas en que institucionalmente se adoptan las decisiones federales son asimismo diversas. Algunos países adoptan el mecanismo de los acuerdos interjurisdiccionales anuales concertados (Australia), y otros, sistemas que contienen mecanismos más o menos automáticos (Canadá, Alemania).

1. La descentralización fiscal

En el orden internacional, existen “dos bibliotecas” avalando y cuestionando la descentralización fiscal en general y la tributaria en particular. Los académicos y expertos nacionales están divididos asimismo en ambas posiciones.

Los defensores de la descentralización sostienen argumentos tendientes a resaltar:

- 1) La importancia del cumplimiento del **principio Wickselliano de correspondencia fiscal**; y con relación al mismo, la necesidad para toda democracia representativa de poder contar con un escenario de *accountability* (clara percepción de la imputabilidad) de las decisiones fiscales de los gobiernos, evitando el fenómeno de “ilusión fiscal”. (Buchanan, 1952; Oates, W., 1972; Winer S., 1983; Wiseman, J., 1987).
- 2) **El teorema del voto con los pies de Tiebout** (1957), que en un escenario de reducidos costos de transacción para la opción de entrada y salida del club, permita una eficaz y más eficiente resolución de las condiciones samuelsonianas de provisión de los bienes públicos.
- 3) **La Teoría de los Clubes de Buchanan** (1965) identificando los tamaños óptimos de los gobiernos a los que conduciría el libre agrupamiento de los individuos según su cálculo del residuo fiscal.
- 4) **El teorema de la descentralización de Oates** (1970) y las ventajas que el esquema federal posibilita el reducir la dispersión típica en la distribución de las preferencias individuales del colectivo, contribuyendo por tal estructura descentralizada, a facilitar nuevamente el cumplimiento de las aludidas condiciones samuelsonianas.
- 5) La forma más efectiva aún que las propias restricciones legales o constitucionales al accionar de los gobiernos de turno que el modelo descentralizado permite, para evitar o **controlar la posible tendencia a una conducta Leviatán de los gobiernos** (Brenann y Buchanan, 1977).
- 6) **Los efectos *flypaper* y *bandwagonism* de las transferencias federales**, que necesariamente habrán de acompañar al centralismo tributario y las transferencias federales. Sobre esto la bibliografía es abundante en matices y enfoques. (Oates, W., 1972; King, D., 1984; Henderson, J. M., 1968; Schwab, R. M. y Zampelli, E. M., 1987; Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S., 1993; y otros autores, como Niskanen, 1971; Romer y Rosenthal, 1980; y Rosenthal, 1990); Barro, 1973; Abrams y Dougan, 1986, Dougan, 1988; Nordhaus, 1975; Rogoff y Sibert, 1988; Alesina-Tabellini, 1990; Tabellini-Alesina, 1990; Persson y Svensson, 1989; Alesina y Drazen, 1991; Porto, A., 1990; Piffano, H. 1999).
- 7) **La ineficiencia producidas por las transferencias federales niveladoras** al distorsionar deliberadamente los precios relativos entre regiones. (Scott, A. D.,

1977; Oates, W., 1977; Courchene, T. J., 1978; Oakland, W., 1994; Bara, R. (1994; Porto, A., 1990; Artana, D. y López Murphy, R., 1995; López Murphy R., 1996).

- 8) **Los efectos de exceso de gasto agregado al que conduce la presencia del *common pool*** (Persson T. y Tabellini, G., 1999).
- 9) **Los efectos de capitalización de las transferencias niveladoras**, en presencia de un factor fijo como la tierra en las funciones de producción regionales, **que pueden burlar el objetivo perseguido por las mismas** (Oates, W., 1979; Shah, A., 1994; Piffano, H. 2004).
- 10) **El más eficaz y eficiente control del sesgo ineficiente de las decisiones públicas en las democracias representativas provocadas por las relaciones de agencia y la óptica diferente de los políticos respecto a los beneficios y costos de las decisiones colectivas** (Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C., 1981).
- 11) **La posible ineficacia de la política redistributiva interjurisdiccional, tratándose de bienes públicos (bienes no rivales y no excluyentes) o subsidios con mayor efecto en regiones muy pobladas y con gran concentración de pobres**, a pesar de ser consideradas por muchos expertos el argumento fundamental de las transferencias federales (Mieszkowski, P. y Musgrave, R., 1999); Shah, A., 1994; Gaya, R., Piffano, H. y Rocha, S., 2000; Gaya, R. y Rocha, S., 2001; y, Piffano, H., 2004).

El enfoque normativo tradicional por el centralismo tributario y las transferencias interjurisdiccionales tiene a su vez sus argumentos.

- 1) ***Subaditividad de la función de costos de recaudación.*** La centralización permitiría lograr las ventajas de economías de escala y de *scope* en la administración tributaria, circunstancia que no puede ser evitada en países de estructura esencialmente federal, por la multiplicidad de las organizaciones burocráticas correspondientes a cada nivel de gobierno.
- 2) ***Minimización de la carga excedente de los impuestos.*** Al habilitar la posibilidad de diferenciar impuestos o presiones tributarias (alícuotas impositivas) por tipo de bienes y eventualmente por regiones, en alusión a las reglas de Ramsey y otras reglas (Corlette y Hague) que el *bourou* central estaría en condiciones de aplicar.
- 3) ***Competencia tributaria dañina*** (“*race to the bottom*”). Que considera a la competencia tributaria como dañina – en desafío a la idea de una competencia beneficiosa a lo Tiebout - al provocar la carrera hacia el fondo y la subprovisión de bienes públicos locales en equilibrio, y generar distorsiones en la imposición al capital (Oates, 1972; Berglas, 1976; Wooders, 1978; Zodrow, G. y Mieszkowski, O., 1986; Wilson, J. D., 1986, 1999; Porto, A., 2003).
- 4) ***Externalidades interjurisdiccionales.*** La centralización permitiría internalizar los beneficios y costos que cruzan fronteras provenientes de acciones locales típicas

de un modelo federativo. Nuevamente el *bouro* central podría lograr un adecuado cómputo de estas externalidades. (Boadway y Wildasin, 1977; Goodspeed, 1985; y, Brown y Oates, 1987).

- 5) ***Corrección de fracasos por toma de decisiones colectivas a nivel local.*** El gobierno central estaría en condiciones de corregir fracasos en la toma de decisiones locales que se guiarían por el votante mediano local desconociendo las preferencias de los votantes no medianos y la supuesta mayor permeabilidad de los gobernantes locales al accionar de los *lobbies*.
- 6) ***Diferentes elasticidades ingreso de los gastos e impuestos.*** El gobierno central mediante las transferencias permitiría cubrir la asimétrica evolución de gastos y recursos en los niveles inferiores de gobierno, debido a la mayor elasticidad ingreso de las demandas por bienes públicos locales (Heller y Pechman, 1967; Baumol, 1967).
- 7) ***Niveles mínimos de ciertos bienes públicos como “éticamente primarios”.*** La centralización permitiría un accionar paternalista y autocrático del gobierno mucho más efectivo, garantizando consumos meritorios en todo el territorio nacional (“bienes meritorios” de Musgrave, R. 1959, o de “equidad específica” de Tobin, J., 1970).
- 8) ***Las transferencias intergubernamentales y la distribución personal del ingreso.*** El centralismo permitiría una más eficaz política redistributiva neutralizando cualquier intento de voto con los pies de los ciudadanos ricos, intentando escapar del club, y de los pobres, intentando entrar al mismo. Evitaría asimismo la distorsión provocada por la movilidad de personas inducida fiscalmente por el accionar de los fiscos locales. (Buchanan 1950, 1952., Boadway, R., 1980, y Boadway, R. y Flatters, F., 1983). Porto, A. y Cont, W. (1996).
- 9) ***Las transferencias para corregir disparidades fiscales.*** Quizás el argumento económico más cercano al “enfoque político” de las transferencias interjurisdiccionales, apuntando a poner a los fiscos en igualdad de condiciones para luego admitir la libertad de decisión sobre qué hacer con los recursos propios y los recibidos desde otras jurisdicciones a través del gobierno central; y, en el trasfondo estrictamente político, “el precio” que las regiones más pequeñas y pobres estarían exigiendo por su participación en la federación. (Gramlich, 1977; Scott, A. D., 1964; Mieszkowski y Musgrave, 1999). Porto, A. (2003).
- 10) ***Los objetivos de estabilización.*** El centralismo fiscal permitiría evitar la necesidad de los complejos consensos y acuerdos interjurisdiccionales tendientes a atender los problemas del ciclo y hacer más eficaz la coordinación de las políticas macroeconómicas, como la monetaria y de deuda. (Prud'homme, R., 1995, y Tanzi, V., 1995).
- 11) ***Problemas de administración tributaria.*** En particular referidos a la administración de impuestos que gravan bases tributarias móviles y/o ser

fuertemente redistributivos que, por otra parte, suelen constituir los tributos de mayor rendimiento tributario. (Musgrave, R., 1959, Oates, W, 1972, Slemrod, J. y Yitzhaki, S., 2000; Gale, W. y Holtzblatt, J, 2000; y, McLure, C. & Martinez-Vazquez, J., 2003).

Los matices en las propuestas de descentralización tributaria

Finalmente, en particular dentro de la primer biblioteca - la literatura que avala una mayor descentralización fiscal en general y tributaria en particular - **las aguas se dividen a la hora de imaginar el modelo tributario subnacional**. Así ocurre en lo relativo a la imposición indirecta en el caso de los impuestos a las ventas, en particular en países como Argentina por la necesidad de sustituir al Impuesto a los Ingresos Brutos, y avanzar en la imposición directa sobre los ingresos o sobre el gasto en consumo de las personas físicas.

- a) Por un sistema más amplio de imposición subnacional y la sustitución de Ingresos Brutos, se han planteado alternativas sobre alguna forma de **IVA subnacional**, (Varsano, R., 1995, 1999, Bird, R. y Gendron, P., 1998, 2000; McLure, C., 1993, 1999, 2000; Keen, M. y Smith, S., 1996, 1999; Poddar, S., 1990, 1999; Artana y López Murphy, 1996; Libonatti, O., 1998; González Cano, H., 2000; Gómez Sabaíni, J. C., 1998; Schenone, O., 1999; Fenochietto, R. y Pessino, C., 2000).
- b) Por un sistema más amplio de imposición subnacional y la sustitución de Ingresos Brutos, se ha sugerido asimismo un **Impuesto a las Ventas Minorista Provincial**. (Tacchi, J. C., 1993; Zapata, J. A., 1993; Piffano, H., 1999a, 1999b, 1999c, 1999d, 2000; Llach, J. y Llach, L., 2002; y Llach, J., Harriague, M., Llach, L. y Piffano, H., 2002).
- c) Asimismo, por un **Impuesto Bietápico Mayorista- Minorista** (Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C., 1995).
- d) Por la imposición específica a través de un **Impuesto al Uso de los Combustibles** (Porto y Otros, 1995, 1997; Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C., 1998; Piffano, H., 1999a, 1999b, 1999c, 1999d, 2000).
- e) Por un impuesto a las ganancias del tipo *Flat tax* (Ávila, J., 2002); un **Flat tax sobre el ingreso consumido de personas físicas** (Piffano, H., 1986, 1999a, 2004); o un **Adicional al Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas** (Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C., 1998).
- f) Finalmente, por una **Alícuota Adicional en el Impuesto a los Bienes Personales** (Piffano, H. 2000) o la **devolución de este impuesto a las provincias** (Llach, J. y Harriague, M. (2005).

2. El problema de las asimetrías regionales

Existen en la literatura y en la práctica de muchos países federales distintas alternativas en el diseño de las transferencias de igualación, que apuntan a resolver el problema de las asimetrías regionales. Las alternativas son varias y las opiniones por lógica también.

- a) ***“Igualación equitativa horizontal”*** (*horizontal equity equalization*) (Buchanan, 1950) **versus** ***“Igualación de las capacidades fiscales”*** (*fiscal capacity equalization*) (Musgrave, R., 1959).

Buchanan (1950) había sugerido que el principio de tratamiento tributario igual a los iguales debería ser reemplazado por la regla por la cual personas con ingreso igual deberían experimentar el mismo residuo fiscal (beneficios imputables menos costos impositivos imputables) o beneficio neto derivado de la operación presupuestaria.

Musgrave, R. (1959) coincide con Buchanan pero considera que solamente un esquema de igualación entre fiscos que tenga en cuenta tanto las capacidades tributarias diferenciales como las necesidades de gasto diferenciales, sería consistente con este punto de vista, dado que la instrumentación de compensaciones entre personas de diferentes ingresos y región, resulta de otra manera impracticable.

- b) ***Igualación tributaria*** (Canadá) **versus** ***igualación de beneficios fiscales netos*** (Boadway, R. y Flatters, F. (1983) (Australia).

Los esquemas de transferencias de nivelación de mayor difusión en los sistemas federales, han sido aquellos destinados únicamente a la igualación de la carga tributaria per capita entre jurisdicciones subnacionales (Canadá).

Autores como Boadway, R. y Flatters, F. (1983), en cambio, postulan la completa eliminación de las diferencias en los beneficios fiscales netos entre provincias. Es decir, incluyen tanto el lado tributario como el lado del gasto per capita (Australia).

- c) ***El enfoque de “base amplia”*** (Clark, D. H., 1983) **versus** ***el de “base restringida”*** (Boadway, R. y Flatters, F. (1983); Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984).

Shah, A. (1994) ha identificado la existencia de dos enfoques de las transferencias de igualación según su abarcabilidad fiscal-jurisdiccional. El primero, que puede denominarse el criterio de “base amplia”, sostenido por Clark, D. H. (1983), sostiene que el sistema fiscal debería ser horizontalmente equitativo “nacionalmente”, es decir, entendido como comprensivo de las acciones de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

En cambio, el segundo criterio, identificado como de “base restringida”, al que adhieren Boadway, R. y Flatters, F. (1983) y también Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984), proponen que el gobierno federal debería solamente preocuparse por el tratamiento fiscal igualitario de los residentes debido a su acción exclusivamente.

d) El alcance territorial o jurisdiccional de las transferencias de nivelación; todas las provincias versus solamente las rezagadas.

El sistema de igualación puede diseñarse sobre la base de incorporar en el mismo a todos los gobiernos subnacionales, o solamente a aquellos que denoten un rezago económico relativo mayor.

En el primer caso se está frente a un modelo de “federalismo cooperativo”, donde el componente solidario es amplio y coincidente con un fuerte centralismo tributario (fuerte desbalance vertical). El segundo, es de un federalismo con mayor descentralización tributaria, y con un enfoque de solidaridad interjurisdiccional de tipo “rawlsiano”.

La ventaja del segundo sería la mayor transparencia de los mecanismos de transferencias - quienes contribuyen y quienes reciben quedan visiblemente determinados -, acentuando el principio de correspondencia fiscal, aunque desde el ángulo de la política económica.

e) La asignación del rol igualador al gobierno federal versus las propias provincias (Alemania)

Otro aspecto es la discusión sobre si el sistema de igualación debe permanecer en cabeza del gobierno federal (como los modelos de Canadá y Australia) o si debe constituir una responsabilidad compartida de los gobiernos subnacionales (como el modelo de Alemania).

Shah, A., (1994), señala que un sistema ideal en la mayoría de las federaciones debería ser un fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, con estimaciones tanto de subsidios positivos como negativos a los estados o provincias miembros, de manera que las transferencias netas sean iguales a cero². Tal tipo de programa sería por definición autofinanciable.

En países como Canadá o Argentina, debido a la tradición en cuanto a que el Gobierno federal se halle involucrado en el esquema de transferencias, Shah, A. (1994) ha sugerido un sistema en dos etapas. La primera etapa consistiría en un programa de igualación federal diseñado sobre la base del enfoque de “base restringida”, que limitaría el rol federal solo a su área de responsabilidad.

La segunda etapa sería el fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, que sería administrado por las provincias mismas y que contemplarían tanto transferencias positivas como negativas, de manera que la transferencia neta sería igual a cero.

3. El diseño del reparto de los fondos o el criterio empleado en la medición de las transferencias.

Este desafío implica la definición de:

² Un Fondo de Solidaridad Interprovincial fue sugerido en Piffano, H., 1988.

1) *La masa a coparticipar*

a) *¿todos los tributos nacionales “deben” coparticiparse o ellos “pueden” ser coparticipables y, por consiguiente, no todos serán coparticipados?*

b) *Las retenciones ¿deben coparticiparse?*

c) *¿No debería garantizarse un espacio tributario autónomo al gobierno nacional, así como a los gobiernos provinciales?*

Con relación a la primaria, una cuestión inicial es la definición de la masa a coparticipar. Ha sido una opinión generalizada la unificación de todos los recursos nacionales dentro de la masa a coparticipar, cuya justificación es evitar que el gobierno nacional se interese por recursos que no debe coparticipar en desmedro de los coparticipables.

En mi opinión personal, creo que esto es un error tremendo. La idea debiera ser que solamente exista un único fondo común, evitando la multiplicidad de ventanillas – que precisamente son la expresión del laberinto -. Pero respecto a la constitución de la masa, debería preverse un margen de maniobra autónoma en materia tributaria de parte del Gobierno Nacional.

Este criterio, por otro lado, debiera evitar el uso indiscriminado de las afectaciones específicas previstas en el inciso 3 del art. 75 de la Constitución Nacional o, más aún, la violación del acuerdo federal o el ejercicio de un federalismo coercitivo por parte de la propia Nación. Precisamente, el inciso 3 del art. 75 es la válvula de escape única (a excepción del uso del crédito, claro) que contaría el Gobierno Nacional ante un *shock* negativo imprevisto sobre sus finanzas.

La experiencia internacional es muy variada en materia de distribución primaria, aunque debe reconocerse que en la mayoría de los casos se utiliza el criterio de fijar algún porcentaje sobre una base determinada (o acotada) de impuestos, salvo casos muy particulares semejantes al sistema argentino, como el de la India. Hoy en nuestro país se está discutiendo si el producido de las retenciones a las exportaciones deben o no ser coparticipadas. En rigor de la disposición constitucional aplicable (art. 75 de la Constitución reformada) surgiría que la constitución de la masa se efectúa a través de los recursos “concurrentes” y, por tanto, no de los exclusivos como son las retenciones.

2) *El criterio de reparto.*

Los matices también abundan a la hora de consensuar la forma de estimar el monto de las transferencias en la secundaria.

2) *Sumas fijas* (Artana, D. y López Murphy, R., 1992).

3) *Porcentajes fijos* (actual Ley 23.548).

4) *Fórmula*

Si bien han habido en algunas oportunidades propuestas del establecimiento de sumas fijas (Artana, D. y López Murphy, R., 1992), la mayoría de las propuestas están apuntando a la fórmula, aunque algunos han podido sostener que los porcentajes fijos no dejan de tener la virtud de que finalmente surgen de lograr un consenso y ello justificaría su racionalidad (Macón, J, 1996).

La construcción de la fórmula, por su parte, registra en las propuestas técnicas dos enfoques diferentes:

- a) *La fórmula consensuada (Ley 20.221) versus la fórmula estimada estadística o cuantitativamente de las necesidades y capacidades fiscales relativas de los gobiernos (Piffano, H., 1995, 1998).*

La variante de “la fórmula consensuada”, a la que solemos denominar como el método de la “fórmula mágica”, es la forma con que tradicionalmente han sido definidas la distribución primaria y la secundaria, y puede identificarse como perteneciente al enfoque normativo. Se trata de establecer un porcentaje fijo para la primaria y otro para la secundaria. En rigor, la sustitución de un porcentaje único (al estilo de la actual Ley 23.548) por una fórmula con identificación de un cierto número de variables y de los correspondientes porcentajes de ponderación (como la anterior Ley 20.221) en la secundaria, no difieren entre sí. Simplemente, porque cualquiera fuera la supuesta “racionalidad” empleada en la construcción de la fórmula, dependiendo de la elección que uno haga de las variables seleccionadas y de los respectivos porcentajes de ponderación, su construcción resulta ser discrecional, es decir, sujeta a la negociación política en la que cada gobierno hará las cuentas de cuál de las fórmulas implica mayor dinero o porcentaje final para su fisco.

La variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales (“*fiscal needs approach*”) reúne mayor racionalidad, al tener que ser construida sobre la base de estimaciones estadísticas o econométricas de las necesidades de gasto y de las capacidades tributarias o de recursos de los gobiernos, método que conduce a la fijación de valores estándar o valores postulados para ambos componentes de la decisión fiscal, metodología que también puede ser identificada como “el enfoque positivo”. La fórmula así construida responde más genuinamente al requisito constitucional de ser establecer el reparto en correlato con los servicios, funciones o competencias de los gobiernos y las asignaciones estimadas sobre la base de un criterio “objetivo” de reparto, evitando la presencia de conductas estratégicas de los gobiernos tratando de influir en el resultado de las mismas; deja planteado un claro escenario de incentivos hacia la eficiencia, permitiendo contemplar los principios de equidad y solidaridad interjurisdiccional, al tiempo de garantizar el ejercicio pleno de las autonomías provinciales al dejar librado a cada gobierno la fijación del nivel y composición del gasto y de la presión tributaria propia. Requiere, sin embargo, la participación de un órgano fiscal federal independiente, cuyo cuerpo técnico sería el responsable de llevar a cabo las estimaciones. **El consenso político requerido en este caso no es ya la definición de una fórmula o un porcentaje, sino el compromiso de ajustarse al procedimiento de cálculo.**

b) Fórmulas e indicadores estáticos o dinámicos.

Un punto que suele plantearse cuando se intenta el diseño de fórmulas o indicadores de prorrateo, es si ellos deben contemplar situaciones cambiantes de las necesidades fiscales de los gobiernos. Es decir, si se deben incluir variables que generen cambios en las asignaciones en correspondencia a cambios en los determinantes de las necesidades fiscales (indicadores dinámicos). En sustitución, si deben preverse los mecanismos de ajustes o adecuaciones de las fórmulas ante circunstancias cambiantes en las necesidades y capacidades fiscales de los gobiernos.

Usualmente las propuestas se refieren a indicadores estáticos, es decir, variables fechadas a cierto momento inicial del acuerdo, sin contemplar por tanto parámetros o variables que midan cambios a lo largo del tiempo.

No obstante, vale al caso recordar sobre este punto la cita a Kenneth C. Wheare que encontramos en Oates, 1972:

“No hay y no puede haber solución a la asignación de recursos en un sistema federal. Solamente puede haber ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Lo que un gobierno federal necesita, por lo tanto, es un mecanismo adecuado para realizar tales ajustes”.

La variante de la fórmula consensuada conduce en los hechos a una estructura de coeficiente estables o fijos, luego de la aplicación de la fórmula polinómica que se estipule. El cambio opera usualmente pasado el período de vigencia del acuerdo, normalmente de 10 años como mínimo.

La variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales, implica la determinación de un esquema de sumas absolutas sujetas a revisiones periódicas mediante la labor rutinaria anual del órgano federal encargado de las estimaciones, es decir, posibilita el ajuste ante situaciones cambiantes pero no en forma automática, sino como consecuencia de la labor de reestimación de las variables.

3) Sistemas únicos versus sistemas múltiples de coparticipación

Otro punto a discernir es la conveniencia de basar todo el esquema de reparto en un único sistema o en más de un sistema. No obstante los consensos sobre unificar el sistema de transferencias eliminando la multiplicidad de ventanillas, desde el ángulo de las negociaciones políticas inherentes a cualquier acuerdo de coparticipación, algunos ven como ventajoso el contar con varios sistemas. Ello permitiría distribuir los riesgos de pérdidas o ganancias de cada jurisdicción en los distintos sistemas, aún cuando de todas maneras sería posible encontrar un sistema único cuyo resultado equivalga a la simple suma de los resultados parciales de los sistemas diferentes. No obstante, desde el punto de vista del “negociador”, puede resultar políticamente mejor mostrar ciertos resultados positivos para su jurisdicción a pesar de tener otros negativos.

En las propuestas mayormente se insiste en unificar el reparto evitando el laberinto, aunque parece que ciertos fondos específicos o sistemas ya políticamente consolidados, no obstante su desvirtuación en algunos casos como en el Fondo de Combustibles, habrán de perdurar.

4. La coordinación vertical con relación a los agregados macrofiscales

De acuerdo con la división tradicional de funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, que se remonta a Musgrave (1959), se ha sugerido asignar al nivel central la responsabilidad de la política de estabilización. Las razones son conocidas: mayor dominio de instrumentos de política macroeconómica complementarios (moneda, crédito); mayor efecto del multiplicador keynesiano del gobierno central; el carácter esencialmente abierto de las economías de los gobiernos subnacionales que neutralizarían cualquier intento de los gobiernos para modelar o influir en el ciclo; las externalidades negativas recíprocas por el uso no coordinado del crédito público en cabeza de los gobiernos subnacionales; los ciclos económicos generalmente fuertemente correlacionados entre regiones; y, finalmente, la posibilidad de que el gobierno nacional actúe explícita o implícitamente como prestamista de última instancia (*bail out*) desarticulando los incentivos para evaluar y monitorear el comportamiento de los deudores subnacionales.

En una federación con algún grado de descentralización, coordinar las políticas macroeconómicas introduce por lo tanto un elemento de conflicto adicional entre los niveles de gobierno. Aquí las soluciones son nuevamente diversas.

- a) Algunos propiciando la *creación de fondos de estabilización de las finanzas públicas consolidadas* y el *establecimiento de reglas macrofiscales (reglas numéricas) y reglas de procedimiento* (diseño institucional que contemple la existencia de un órgano fiscal federal al que se le asignan roles importantes en la coordinación financiera interjurisdiccional).
- b) Otros, en cambio, descreyendo sobre la eficacia de tales diseños y simplemente propiciando *una ley convenio simple de reparto del fondo común unificado de todas las recaudaciones nacionales sin crear nuevas instituciones fiscales*.

La variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales, contempla la existencia de un fondo de estabilización. La virtud del enfoque estriba en que elimina la prociclicidad, que en cambio resulta de la aplicación automática de porcentajes sobre sumas efectivamente recaudadas, como ha sido el sistema generalmente empleado hasta el presente. En la variante del enfoque de necesidades y capacidades fiscales, los excedentes de lo efectivamente recaudado con respecto a las sumas absolutas determinadas por el método, son derivados a un Fondo de Estabilización, cuyos recursos acumulados son, por otra parte, inembargables, y sujetos a un mecanismo de origen y aplicación automática (no discrecional) de los mismos.

Sobre pautas de responsabilidad fiscal de los gobiernos, es dable señalar que países con fuerte tradición y cultura fiscal, resuelven razonablemente bien el conflicto a través de los acuerdos anuales sobre distribución de recursos y de uso del crédito público (Alemania, Canadá, Australia). Otros debieron implementar legislaciones por las que los gobiernos se

auto obligaran a ser respetuosos de normas macrofiscales definidas, siguiendo el ejemplo del Acuerdo de Maastricht de la UE (Brasil, Argentina). Pero los matices entre estos segundos son asimismo diferentes (particularmente referidas a las penalidades que pesan sobre los funcionarios que violen la norma).

5. El diseño institucional para la toma de las decisiones federales

Las diferencias entre académicos y expertos básicamente se refieren a la creación o no de algunas instituciones nuevas como el Órgano Fiscal Federal, , y, en particular, sobre cuales serían los roles y el alcance en cuanto a autonomía de decisión de este organismo federal, que debería encuadrar en las normas constitucionales a partir de la Reforma de 1994.. Los consensos políticos tampoco no parecen existir con relación a esta iniciativa.

III - Conclusiones

Mi conclusión sobre consensos en materia de coparticipación, es que:

- a) Es **probable** encontrar **coincidencias en cuanto a los objetivos deseables** del acuerdo federal, pero **amplios “disensos”** académicos y políticos **respecto a las soluciones (“en el detalle está el diablo”)**. A la luz de semejantes disensos, alguna razón de peso subsiste para que la disposición transitoria sexta de nuestra Constitución, que fijara aquel “exiguo plazo” para el dictado de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos, no se haya aún cumplido.
- b) **Los disensos abarcan el amplio abanico** de los temas o aspectos que la ley debe intentar definir; y, los diseños sobre los aspectos que la ley no puede dejar de contemplar (constitución de la masa y criterios de reparto).
- c) Nuestro **pronóstico** es que la futura **nueva ley habrá de asemejarse mucho a la actual Ley 23.548**, u otra variante que contemple asimismo una muy insignificante porción de la masa sujeta a alguna fórmula mágica consensuada, para darle le pizca de racionalidad al acuerdo.
- d) Nuestro segundo **pronóstico** es la **muy probable violación del acuerdo, dada su rigidez y el reducido o nulo sustento racional, que las reales necesidades fiscales de los gobiernos habrán finalmente de desafiar.**
- e) Si muchos de mis colegas y políticos se convencieran que la derivación normativa a la que conduce el **“enfoque positivo de las necesidades y capacidades fiscales” puede aportar soluciones eficientes, equitativas, solidarias y “consensuales”**, entonces sería más optimista sobre el cumplimiento del futuro pacto, pues a mi criterio se garantizaría un escenario de mayor sustentabilidad.

Para terminar, plagiando la muy usual cita de final de muchos artículos de un colega y amigo de nuestro gremio, conocidos por todos, permítaseme usar su expresión:

ÁNIMO!