

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE DERECHO

TESIS DE MAESTRIA

Titulo de la Tesis: **Federalismo Fiscal. Coparticipación Federal y Transferencias de Nivelación**

Nombre del Director: **Dr. Horacio L. P. Piffano**

Nombre del Tesista: **Abogado Emilio Manuel Alderete Avalos**

Lugar y Fecha: Buenos Aires 10 de marzo de 2013

INDICE

Capítulo I.-	El Estado Federal	p. 15
Capítulo II -	Federalismo Fiscal.	p.36
Capítulo III.-	Enfoque Normativo y Positivo.	p.45
Capítulo IV.-	Evolución del Federalismo Fiscal en la Argentina	p.53
Capítulo V.-	Transferencias de Nivelación.	p.86
Capítulo VI.-	Algunas Experiencias de Estados Federales.	p.102
Capítulo VII.-	La Coparticipación Federal y las Transferencias de Nivelación.	p122
Capítulo VIII.-	Pautas Desarrolladas.-	p.147
Capítulo IX.-	Conclusión	p.152
Capitulo X	Anexo	p. 158
Bibliografía Consultada		p.170

.- INTRODUCCION.-

Una cuestión recurrente en estados de organización federal, entre ellos el nuestro, está dada por las diferentes vinculaciones entre el poder central y los estados miembros y las de éstos entre sí, particularmente en lo que hace a los aspectos económicos las asimetrías que se advierten entre necesidades de gastos y posibilidades de acceder a los recursos destinados a satisfacerlas.

El hecho de que los textos constitucionales determinen las esferas de competencias tanto en el orden federal como en el orden local, no resulta suficiente ante la variedad de cuestiones que, como veremos, se encuentran planteadas dentro del concepto de “Federalismo Fiscal”. Siendo los sistemas de coparticipación y las transferencias de nivelación algunos de los medios que los Estados adoptan a fin de paliar esas asimetrías y carencias de recursos económicos que en mayor o en menor medida afectan a cada una de estas entidades.

Como primera aproximación al tema debemos tener presente dos ideas básicas que no podemos soslayar: en primer lugar el concepto de Estado Federal, como unidad de organización política, que luego vamos a desarrollar, o sea que cada una de las partes, es decir de los estados miembros deben contribuir al sostenimiento del todo, o sea a la unidad del estado federal que han formado y dentro de ese concepto vamos a analizar el de Federalismo Fiscal, tanto en su versión tradicional como en su ampliación moderna.. En segundo lugar, y esto ya en un plano de estricta política fiscal, la tendencia al cumplimiento del objetivo que busque la equivalencia entre los recursos públicos por un lado y las erogaciones emergentes de ese sector por el otro, o sea el principio de correspondencia fiscal.

Estas ideas básicas cuentan como presupuestos fundamentales de las economías de nuestro tiempo en las que hoy día podemos observar la existencia de “sistemas mixtos de mercado”, en el sentido que supuesta una organización democrática en lo político, existe un sector privado y un sector público llamados a complementarse, a cooperar incluso a competir, para maximizar una función en términos de bienestar social asumida por la mayoría.

Adentrándonos en la realidad de la Argentina actual, sin perjuicio de las referencias que haremos acerca del historial disponible en esta materia, podemos advertir que se admite con insistencia la existencia de una crisis del federalismo en sus diversos aspectos pero con especial énfasis en el aspecto económico, cuando se denuncia los persistentes déficit en la economías provinciales que en algunos casos parecieran convertirse en crónicos, por lo que las lleva a requerir de un modo invariable distintos modos de asistencia por parte del poder central. Incluso se ha llegado a hablar de las inviabilidad de ciertas economías provinciales, concepto, que desde luego estamos muy lejos de suscribir. .

Pareciera que la materia que se nos presenta como pasible de persistentes confrontaciones lo constituye la distribución de los recursos entre el poder central, o sea el Estado Nacional, y los estados provinciales, siendo el primero el principal órgano recaudador de rentas.

Así las demandas que conlleva esta situación pueden sintetizarse en tres puntos: 1. la existencia de impuestos no coparticipables, o sea que los percibe absolutamente el Estado Nacional. 2. la delegación de obligaciones a cargo de los estados provinciales, entre ellas, educación, salud, regímenes previsionales, etc. 3. la Administración Nacional de Seguridad Social, como un verdadero socio de los estados provinciales, habida cuenta que además de los aportes previsionales, percibe el 15% de los

recursos coparticipables de esos estados y la afectación parcial de ciertos tributos (como IVA, Ganancias, etc.).

Según un calificado trabajo, mientras a comienzos de la década de 1990 las provincias recibían el 46% de los recursos tributarios hoy perciben apenas el 31%, pese a tener que soportar mayores gastos emergentes de la transferencia de funciones referidas en el punto 2 anterior. En fin es muy probable que de los 24 distritos con que cuenta el país, 20 habrían terminado el año 2009 con sus cuentas fiscales en rojo¹.

Conforme a las mismas fuentes, provincias como Neuquén, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, La Pampa, Buenos Aires, Misiones, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cerraron el año 2008 con déficit financiero, según surge de los presupuestos provinciales. Sumado a que en el año 2008 se produjo un quiebre: la recaudación nacional aumentó más que la coparticipación que reciben las provincias. Los ingresos tributarios aumentaron en promedio un 35% en 2008 contra un 33% que dejó 2007 mientras los giros a las provincias por coparticipación –tema que nos ocupa-, ocurrió lo contrario: aumentaron un 25% contra un 31% de 2007².

Claro está que nos estamos refiriendo a un déficit global en las relaciones Nación-Provincias, a lo cual hay que agregar las evidentes asimetrías entre las respectivas jurisdicciones. De manera que de esas 24 jurisdicciones de la República Argentina, el 56 % del PBI sólo se concentra en la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y junto a las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza, un 78%. A ello habrá que agregar las asimetrías en materia de población que se trasladan también a los municipios.

¹ Cf. "Economía y Regiones", Rogelio Frigerio, cit. F. Laborda, *La Nación*, 30-01-10, p.21.

² Cf. datos "Economía y Regiones", con cuadro adjunto sobre la base de datos de provincias y Ministerio de Economía de la Nación y Delphos Investment. *La Nación* - Sec. Economía 15-02-09, pp.1-2.

La situación descripta nos persuade de la importancia de las transferencias provenientes del gobierno nacional como fuente principal de financiamiento de los gobiernos provinciales, salvedad hecha de provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe cuyos recursos propios cuentan con relativa importancia y las provincias petroleras como Mendoza, Santa Cruz, Neuquén o Chubut que ven compensada su falta de recursos tributarios por las regalías petroleras –o sea recursos no tributarios conforme tabla adjunta.³.

³ Cf. Piffano, Horacio. *Notas sobre el Federalismo Fiscal . Enfoque Positivo y Normativo*. Fuente: Ministerio de Economía y Producción e INDEC. Nota 2 pp.21-23.

JURISDICCIÓN	RECURSOS CORRIENTES TOTALES	RECURSOS PROPIOS TOTALES	RECURSOS TRIBUTARIOS	RECURSOS NO TRIBUTARIOS	RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL	COPARTICIPACIÓN	OTROS APORTES FEDERALES
CIUDAD DE BUENOS AIRES	100%	68%	64%	3%	32%	19%	14%
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	100%	48%	39%	9%	52%	29%	24%
PROVINCIA DE CATAMARCA	100%	9%	3%	6%	91%	30%	60%
PROVINCIA DE CORDOBA	100%	29%	25%	4%	71%	32%	39%
PROVINCIA DE CORRIENTES	100%	16%	9%	8%	84%	44%	39%
PROVINCIA DE CHACO	100%	12%	8%	3%	88%	33%	55%
PROVINCIA DE CHUBUT	100%	44%	9%	36%	56%	24%	32%
PROVINCIA DE ENTRE RIOS	100%	23%	15%	7%	77%	26%	51%
PROVINCIA DE FORMOSA	100%	7%	4%	3%	93%	36%	57%
PROVINCIA DE JUJUY	100%	16%	9%	8%	84%	33%	51%
PROVINCIA DE LA PAMPA	100%	25%	16%	9%	75%	33%	42%
PROVINCIA DE LA RIOJA	100%	8%	4%	4%	92%	36%	56%
PROVINCIA DE MENDOZA	100%	39%	14%	25%	61%	26%	36%
PROVINCIA DE MISIONES	100%	13%	8%	5%	87%	39%	48%
PROVINCIA DE NEUQUEN	100%	59%	5%	54%	41%	25%	15%
PROVINCIA DE RIO NEGRO	100%	41%	10%	32%	59%	35%	24%
PROVINCIA DE SALTA	100%	27%	11%	17%	73%	31%	41%
PROVINCIA DE SAN JUAN	100%	9%	4%	5%	91%	25%	66%
PROVINCIA DE SAN LUIS	100%	9%	7%	1%	91%	39%	53%
PROVINCIA DE SANTA CRUZ	100%	59%	4%	55%	41%	28%	13%
PROVINCIA DE SANTA FE	100%	32%	26%	7%	68%	26%	42%
PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO	100%	6%	5%	1%	94%	34%	59%
PROVINCIA DE TUCUMAN	100%	18%	15%	2%	82%	38%	44%
PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO	100%	62%	9%	53%	38%	38%	1%
TOTAL	100%	35%	24%	12%	65%	30%	35%

Fuente: Ministerio de Economía y Producción.

Planteado este mismo escenario dentro de un mismo Estado, las referidas asimetrías necesariamente llevan a proponer objetivos propios de redistribución natural de recursos. Por ello en una serie de países extranjeros de constitución federal se han diseñado sistemas de transferencias de nivelación a fin de que se eviten o

minimicen posibles efectos perversos siempre y cuando se cuenten con marcos institucionales adecuados.

Pero, volviendo a nuestro tema, el interrogante que se nos presenta de un modo inmediato es ¿porqué es necesario un sistema de coparticipación? No hay dudas que un estado que se organiza bajo la forma federal requiere de algún mecanismo de distribución de los recursos públicos entre el estado nacional y los estados provinciales de manera que se asegure el financiamiento necesario para la provisión de bienes y de servicios públicos a cargo de cada nivel de gobierno.

Entre nosotros, la coparticipación federal de impuestos es el mecanismo mediante el cual el nivel superior –o sea el Estado Nacional– concentra la mayor recaudación tributaria, para distribuir luego los fondos obtenidos hacia los niveles inferiores – estados provinciales– a través de porcentajes previamente establecidos. Este mecanismo hace que resulte necesario diferenciar entre distribución primaria y distribución secundaria.

La distribución primaria hace referencia a como se realiza el reparto de fondos entre los dos órdenes de gobierno, esto es, con qué porcentaje se queda la Nación –o sea el Estado federal– y qué es lo que va al conjunto de las provincias o estados miembros. En cambio la llamada distribución secundaria se refiere a los criterios usados para asignar los fondos a cada uno de los niveles inferiores de gobierno, o sea qué porcentaje le corresponde a cada uno de los estados provinciales. Sin perjuicio de lo que señalemos en nuestro desarrollo posterior, podemos adelantar dos tipos de criterios básicos orientados a la realización de la distribución secundaria: el criterio devolutivo y el criterio distributivo.

Conforme al criterio devolutivo, se trata de asignar a cada provincia o estado una cantidad de fondos en función de los aportes por recaudación que realizó esa

jurisdicción. O sea que se trata de devolver a cada jurisdicción lo que recaudó de impuestos nacionales. En cuanto al criterio distributivo, ello implica reasignar los fondos en función de las necesidades que tuviera cada jurisdicción más allá de su capacidad de recaudación. Aquí de lo que se trata es igualar la disponibilidad de bienes y servicios públicos que tiene cada individuo a lo largo de todo el territorio nacional, independientemente de si vive en una provincia considerada rica o pobre.

Este criterio suele tener la desventaja de generar incentivos para gastar de una manera ineficiente en las provincias que más fondos reciben con relación a su esfuerzo fiscal. De manera que la idea básica es encontrar un modo de combinación de ambos criterios que garantice la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, como reza el texto del Art. 75 inc. 2º de la Constitución Nacional en su actual redacción, pero minimizando las ineficiencias, lo cual no creemos que resulte tarea demasiado sencilla.

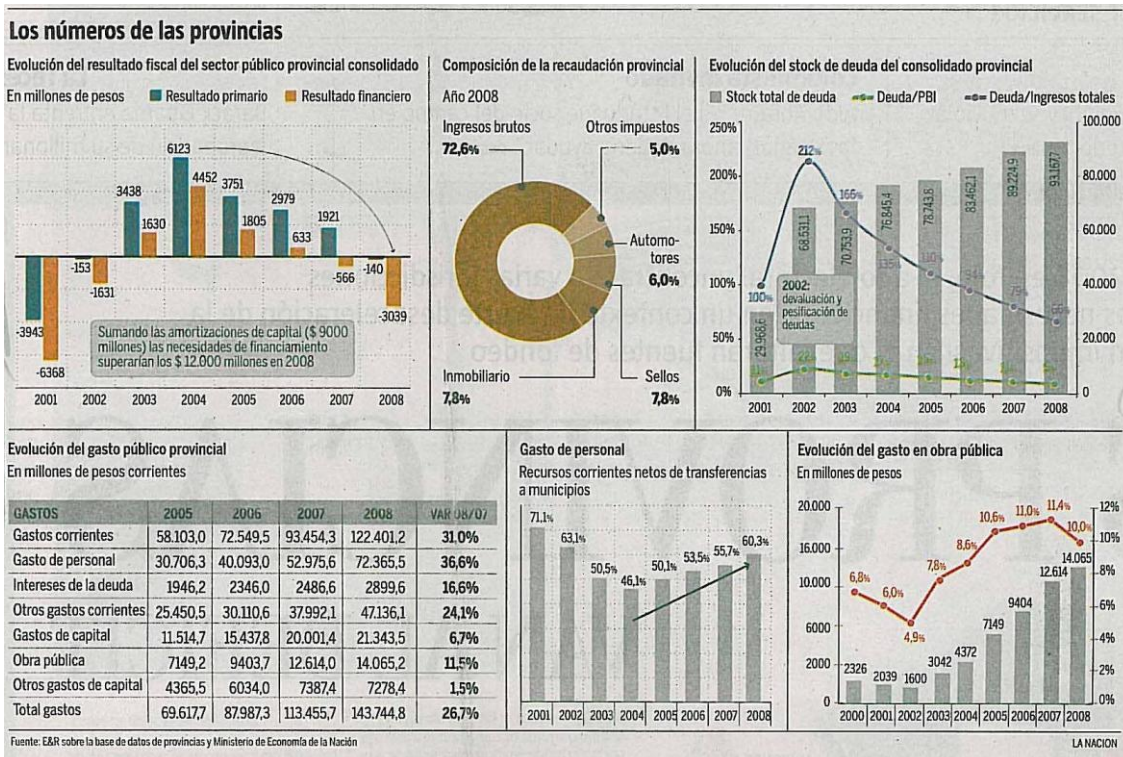
Efectuados estos planteos nos cabe la pregunta acerca de qué es lo que sucede actualmente, o sea en los últimos años, en la República Argentina. Como lo vamos a describir luego, en la actualidad se encuentra en vigor un régimen provisorio que corresponde a la Ley N° 23.548 sancionada en el año 1988 y que de acuerdo con la reforma constitucional de 1994 debería haber sido modificada antes del 31-12-1996. O sea que ya han pasado quince años de la fecha en la cual debería haberse aprobado una nueva ley –Ley Convenio–, conforme a la cláusula transitoria Sexta de la reforma constitucional de 1994.

Una breve apreciación de números, en calidad de muestreo tomado al azar, nos informa según los datos del año 2008, que las transferencias a las provincias constituyen un 32% de la recaudación de recursos tributarios de la Administración Central, porcentaje que viene decreciendo en el tiempo. Conforme al artículo 7º de la

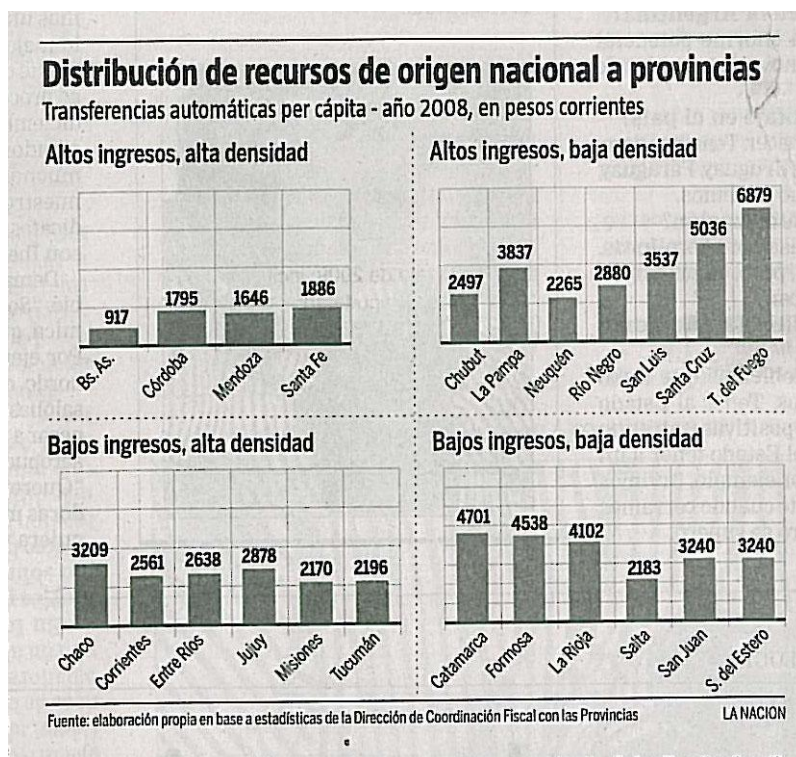
citada Ley N° 23.548, aún vigente, dicho porcentual no podría resultar inferior al 34% de los recursos totales del nivel nacional (ver cuadros).⁴

Jurisdicción	PBG	Población 2001	Densidad (Hab/Km2)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires	56%		
Córdoba, Santa Fe y Mendoza	22%		
Resto	22%		
Ciudad Autónoma de Buenos Aires		2.776.138 (7,7%)	13.679,6
Provincia de Buenos Aires		13.827.203 (38,2%)	45,0
24 Partidos del Gran Buenos Aires		8.684.437 (24,0%)	2.394,4
Resto Provincia de Buenos Aires		5.142.766 (14,2%)	16,9
Córdoba		3.066.801 (8,5%)	18,6
Santa Fe		3.000.701 (8,3%)	22,6
Mendoza		1.579.651 (4,4%)	10,6
Tucumán		1.338.523 (3,7%)	59,4
Entre Ríos		1.158.147 (3,2%)	14,7
Salta		1.079.051 (3,0%)	6,9
Resto provincias		< 1.000.000 -	-
TOTAL NACIONAL		36.260.000	9,7

Fuente: Ministerio de Economía y Producción e INDEC.



⁴ Cf. Nadin Argañaraz. Datos de elaboración del autor sobre la base de estadísticas de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias. "La coparticipación está en Problemas". La Nación, 1-3-2009, Sec. Economía. p.8.



De modo que estas caídas en orden decreciente de las transferencias automáticas que desarrolla el Estado Nacional con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, dejan de cumplir con el piso que marca la ley que acabamos de señalar y halla su explicación en la caída en la recaudación de impuestos coparticipables frente a otros recursos no coparticipables. Así la incorporación a la

estructura tributaria nacional del impuesto al cheque –Ley N° 24.452 con modificaciones por las Leyes N° 25.345 y N° 25.413–, cuya participación es inferior a la del IVA por ejemplo, y los derechos de exportación, que no son coparticipables, conforme a lo dispuesto en los Art. 4° y 75 inc.1° de la Constitución Nacional.

Un ejemplo significativo lo constituye la provincia de Santa Fe que aporta a la coparticipación anualmente \$1.470.000.000 y por contrapartida sólo recibe alrededor de \$180.000.000 de coparticipación.

En este orden de consideraciones resulta interesante apreciar aunque más no fuera como un verdadero paliativo, la creación del Fondo Federal Solidario en abril de 2009, que se distribuye a las provincias según el coeficiente de la distribución secundaria de la coparticipación federal, instrumento este que posibilitó que a partir de ese mes, las transferencias a las provincias se ajustaran al piso del 34%. Este Fondo actúa como un mecanismo automático de coparticipación sobre el 30% de los derechos de exportación cobrado al complejo sojero, o sea derecho sobre la exportación de soja. Si bien fue instituido con carácter excepcional por un decreto de necesidad y urgencia (DNU N° 206 del 19-03-09) en razón de la crisis económica mundial, no deja de ser un modelo de transferencias automáticas.

Ahora, como dijimos, también existen un cúmulo de transferencias no automáticas tanto las corrientes como las de capital que han tenido un variado desarrollo y que en los últimos años se han ido acrecentando con relación a las transferencias automáticas en virtud de criterios discrecionales por parte del Estado Federal. Lo cual ha incidido sobre la dispar distribución secundario de estos recursos. Esta circunstancia forma parte de un problema general dado por las asimetrías resultantes en la distribución y generación de fondos públicos, lo que se considera genéricamente planteada como “la cuestión fiscal”.

Esta cuestión resulta medular cuando se examina las causas de lo que se considera la crisis del federalismo, frente al centralismo totalizador y absorbente en materia de recursos fiscales. Por ello decimos que ante la ausencia de una equitativa coparticipación que estaría dada por un régimen justo de coparticipación automática de fondos, el federalismo se podría convertir en una mera ficción.

Una versión actualizada de la cuestión nos está señalándonos planteos provinciales en el sentido de la centralización creciente de los recursos por parte del Estado Nacional representada por la creación de nuevos impuestos nacionales cuya distribución entre la Nación y las provincias se sesgó a favor del gobierno nacional.

Así se tomamos en comparación el promedio de los últimos años de la década del 90, las provincias recibían el 30% de la recaudación total, incluida la seguridad social y en 2012 recibieron el 26%. Es decir, que en conjunto, las provincias resignaron unos 24.000 millones de pesos, cifra que les hubiera permitido cubrir el déficit fiscal. Para 2013 el número podría ascender, según se estima a \$30.000 millones. Ante esta situación los gobiernos de provincias generalmente han optado por el endeudamiento y la suba de impuestos pagando de este modo el costo político de ajustar cuando por otra parte están resignando recursos por sumas importantes y de este modo la decisión política de gasto queda a cargo del gobierno nacional cuando en realidad lo importante es promover una discusión de todo el federalismo fiscal.⁵

Efectuado lo que hasta el momento hemos expuesto como un cuadro de situación más o menos actualizado y sujeto a una posterior evolución acerca de la situación del federalismo fiscal en la República Argentina, nuestro análisis se va a orientar a la exposición de los conceptos básicos del Estado Federal, como forma descentralizada del poder territorial, para pasar luego a la ubicación de las implicancias jurídicas de

⁵ Cf. Opinión de Nadin Argañaraz, La Nación, 25-02-2013.

esta forma descentralizada en el marco de las Finanzas Públicas y el Derecho Financiero, o sea una exposición de nuestro tema tanto desde el punto de vista político como desde un enfoque jurídico. Desarrollados estos aspectos conceptuales pasaremos a desarrollar concretamente las potestades tributarias dentro del federalismo fiscal, partiendo de la evolución histórica del tema y muy particularmente desde el establecimiento del sistema de coparticipación federal.

De un modo general debemos adelantar que cuando la capacidad tributaria entre jurisdicciones provinciales o estatales difieren en forma importante, las transferencias compensadoras del gobierno nacional, con las modalidades que veremos, resultarán necesarias a fin de evitar migraciones no deseadas entre estados, aunque no resuelvan la esencia del problema. Estas transferencias podrán asumir la forma de subsidios condicionados al financiamiento de programas o, la de aportes “no condicionados” justificables por razones de equidad, etc. dirigiéndose los mayores fondos a jurisdicciones con bases tributarias débiles o con mayores necesidades, debido al mayor costo en la provisión de servicios..

Ingresados precisamente en la consideración de este sistema, expondremos los principios fundamentales tanto en el orden nacional como su comparación con algunos países de organización federal, junto con algunas propuestas para poner en práctica el mandato del constituyente reformador de 1994 para finalizar desarrollando las transferencias de nivelación como, según ya dijimos, sucedáneos complementarios del sistema de coparticipación federal.

Dadas estas condiciones y propuestas. No caben dudas que nos movemos dentro de un marco de acción positiva por parte de los organismos de gobierno al proyectar sus respectivas políticas económicas, lo que no implica de ningún modo una renuncia

a los principios clásicos en materia económica como ser los de una distribución eficiente de los recursos productivos y en especial del sistema fiscal⁶

Capítulo I.- EL ESTADO FEDERAL.

1. Concepto.

No pretendemos formalizar un desarrollo conceptual acerca del federalismo como sistema o como forma de Estado habida cuenta que se trataría de una investigación más propia de la ciencia política o la teoría del estado, sino de lo que se trata es de establecer los conceptos básicos de una organización federal con una mayor referencia la República Argentina, tanto desde un punto de vista político como jurídico.

De ese modo consideraremos a la organización federal como una más de las formas descentralizadas del poder con sus implicancias en el plano económico en la medida que pudieran ser vehículo de decisiones eficientes en su contraste con las formas centralizadas del poder. Es por ello que se ha señalado que si bien el fenómeno federal o digamos nosotros la descentralización es por esencia político, también se nos presenta como formando parte de otras esencias de índole moral, económica, cultural e histórico, social y psicológico, territorial y jurídico.

Así, tal como lo hemos señalado en alguna oportunidad, este fenómeno federal en su dinámica especial de proceso político, se nos presenta como un proceso de

⁶ Así el concepto clásico de “eficiencia” debemos asociarlo a la figura de Alfred Marshall, según el cual el precio que una persona paga por una cosa nunca excede lo que dicha persona estaría dispuesta a pagar antes de privarse de ella, de modo que la satisfacción que obtiene de su compra excede a aquella de que se priva al pagar su importe. De manera que de ese modo se deduce de la compra un excedente de satisfacción. Así la diferencia entre el precio que estaría dispuesto a pagar antes de privarse de la cosa de lo que realmente paga por ella es la medida económica de ese excedente de satisfacción o excedente del consumidor. Este concepto lo utilizó Marshall para demostrar los efectos de los impuestos sobre las mercancías de demandas elásticas e inelásticas (Cf. Marshall, A. *The Economic of Industry*, 2a.ed. 1881. p.97, citado por C. Guillebaud, “Davenport on the Economics of Alfred Marshall”. *Economic Journal*, marzo de 1937, p.26. Marshall, Alfred. *Principios de Economía*. Traducción de la 8ª edición inglesa Aguilar Madrid. 1963.

integración, de cooperación y de coordinación que a la vez se centraliza en la unión y se descentraliza en pueblos y comunidades políticas, cuerpos sociales y regionales, grupos sociales que se dan una organización federal, gobiernos, partidos políticos, etc.⁷. Este proceso federal de integración se da, en principio entre sujetos que son pueblos, comunidades –llámense naciones, grupos sociales- con autonomía sustancial, pero también se da entre personas libres, que como tales gozan de la parte de autonomía, o sea de autodeterminación que les corresponde. En este orden y siguiendo a Bryce, podemos advertir en política la existencia de fuerzas Centrípetas que impelen a los hombres a agruparse a juntarse en una comunidad organizada y a mantenerse en ella, y fuerzas Centrífugas, las que hacen separarse y dispersarse a los hombres y agrupaciones de hombres. Para Dabin, el poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza junto al cuidado del bien público, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracteriza a la potestad pública. El poder político está descentralizado cuando en medida variable se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado –estados locales, provincias regiones etc.- posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública que ejercen por medio de órganos elegidos por ellos e independientes del Estado⁸.

Para que exista descentralización, es necesario que el grupo reconocido como autónomo capaz de regir sus propios negocios y los de sus miembros revista carácter público, que esté encargado de gestionar una parte o un aspecto de la cosa

⁷ Cf. Alderete Avalos. Emilio Manuel . “*La dinámica del federalismo como elemento orientador de la tensión social*” . Ponencia presentada a las V Jornadas Nacionales de Derecho Político. La Rioja Argentina, septiembre 2008. Acápito V.p.21

⁸ Cf. Jean Dabin. *Doctrina General del Estado: elementos de filosofía política*. Versión castellana de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno Ed. Editorial Jus México 1946 p.314.

pública y que por lo tanto, tenga poder para dar órdenes obligatorias dotadas del mismo valor de imperativo categórico y sancionadas por la misma e irresistible constricción. Es órgano de Derecho Público habilitado por el Estado para la realización del bien público. .

. Una exposición moderna del “principio federal”, la desarrolla Wheare cuando la considera un método de dividir los poderes de manera que los gobiernos, general y regionales, sean cada uno dentro de su esfera, coordinados e independientes. La consecuencia es que tanto uno como otro gobierno actúan directamente sobre el pueblo, de modo que cada ciudadano está sometido a dos gobiernos. Así es necesario no sólo que los gobiernos regionales actúen directamente sobre el pueblo sino además que cada gobierno sea limitado en su propia esfera y dentro de dicha esfera sea autónomo del otro⁹ .

La delimitación de unas y otras competencias no es sencilla aún cuando recurriéramos a los textos constitucionales, jurisprudencia y prácticas institucionalizadas. Berger señala que la diversidad de grupos y la diversidad de individuos es lo que impulsa a la solución federal. Variedad psicológica colectiva – llámese psicología de los pueblos-. Es el tipo de organización estatal que mejor sirve a los intereses de la cultura. Permite respetar la diversidad asegurando la unidad dejando subsistir la variedad de las culturas..

Se ha señalado que la ciencia y la técnica han influido sobre el federalismo debilitándolo, pero el espacio y la distancia siguen hoy favoreciendo la operación de las tendencias centrífugas. El federalismo dice Curtis es un tributo pagado o debido al espacio. No hemos conquistado el espacio. Estamos en camino de conquistar el tiempo. Nada anula el trato personal. La globalización tiende a destruir la identidad

⁹ Cf. Wheare, K.C. *Federal Government*. London. 1947, pp. 1-4.

cultural de las naciones y a orientar la vida de éstas hacia una uniformidad en la que la atenuación o la desaparición de la distinción cultural traería como consecuencia pautas de conducta homogéneas. Por otro lado las transformaciones económicas traen como consecuencia modificaciones en la estructura cultural que se expresa en alteraciones de la identidad. Así es posible que en ese caso la identidad tienda a ser reforzada con acentuación de los rasgos que distinguen a los individuos y llevan a su separación. Cuando esos rasgos no se refuerzan la identidad tiende a perderse y se adapta a la cultura del más fuerte.

No hay dudas que las instituciones del Estado Federal pueden significar instrumentos aptos para la realización del estado de derecho, siempre y cuando respeten sus propias esencias que luego van a dar sustento a la unidad que persigue toda organización Federal. En toda democracia la garantía más segura de la responsabilidad civil radica en la distribución de funciones genuinas de gobierno tanto de las partes como del todo. Y es probable que la distribución de soberanías pudiera generar conflictos.

Volviendo al tema de las fuerzas, en toda organización federal, estima Corti, se experimenta el juego de fuerzas políticas contrapuestas. Una es la fuerza que concentra, propia del gobierno central que tiende a apropiarse de potestades y de recursos. Su límite es la organización unitaria, donde toda la decisión política se resume en el Estado central. Otra es la fuerza de los gobiernos locales, que actúa en sentido contrario, a favor de la dispersión territorial del poder. Aquí el límite es la confederación o la disgregación del poder central. Esta problemática, consustancial a todos los Estados federales se presenta en todos los análisis que se hacen de la situación argentina, donde cada uno de los intérpretes considera que la forma federal

se encuentra desvirtuada por exceso de fuerza unitaria o por exceso de fuerza confederativa ¹⁰.

Ya Tocqueville había advertido como frenan los americanos el individualismo mediante instituciones libres. Los americanos han combatido con libertad el individualismo propio de la igualdad, aunque no deja de advertir las tendencias centralizantes. Andreas Huyssen dice que lo global siempre será modulado por lo local en temas culturales y agrega, que no puede existir una cultura puramente global separada de las tradiciones locales.¹¹

Aquí resulta de interés indagar en el concepto de “restricción”. En este sentido afirma Friedrich que el sistema federal es un tipo particular del orden constitucional. Se supone que su función es servir a la restricción de las comunidades incluidas en el mismo.. De ese modo se trata de una separación de poderes aplicado a una base espacial. Esta función de restricción suele estar oculta debido a los motivos que conducen a la instauración de un sistema federal. Así cuando la necesidad de cooperación es lo más importante, las restricciones aparecen como concesiones a los participantes más reacios. Ahora, en cambio, si lo que se trata es de la federalización de una comunidad preexistente, su motivación está dada en la necesidad de restringir, o sea que el proceso federalizador es puesto en marcha por el deseo que

¹⁰ Cf.Corti, Horacio. *Derecho Constitucional Presupuestario*. Lexis Nexis 1era.ed. Buenos Aires, Argentina 2007.p.95.En otro orden de consideraciones podemos agregar que algunos autores a su vez, describen a las fuerzas centrífugas como aquellas que movilizan hacia la creación de grandes centros de poder supraestatal, como la comunidad europea, NAFTA, etc. Y a las fuerzas centrípetas como las que dinamizan los esfuerzos autonómicos de los entes locales. Ya Alvin Toffler nos decía que una serie de fuerzas tratan de transferir el poder político hacia abajo, desde la Nación-Estado a regiones o grupos subnacionales. Las otras tratan de desplazar el poder hacia arriba desde la nación a agencias y organizaciones transnacionales. Juntas están conduciendo hacia un fraccionamiento de las naciones de alta tecnología en unidades más pequeñas y menos poderosas.(Cf.A.Toffler, *La Tercera Ola*, Barcelona, Plaza y Janes, 1984, p.363.).

¹¹ Cf . Alderete Avalos , Emilio Manuel . “*El estado de derecho y las instituciones del estado federal*” .Ponencia presentadas en las III Jornadas Nacionales de Derecho Político. Córdoba Argentina ,septiembre 2006.Acápite II de este estudio: “Globalización y Nación” pp.2-9.Cf.Tocqueville Alexis .*La democracia en América*, Tº II. Los grandes pensadores. Ed .Sarpe, Madrid 1984 p.92 y 244.

tienen los subgrupos divergentes de gobernarse en todo, salvo en algunas esferas escogidas de intereses y de necesidades conjuntas. Aquí la limitación del poder es el principal objetivo. En la organización gubernamental, en la que el territorio es de importancia fundamental, sólo las comunidades delimitadas territorialmente han sido capaces de lograr un modelo de limitación mutua y de actuación conjunta a escala limitada.¹².

De todo el esquema conceptual precedente podemos colegir en forma coincidente con Bidart Campos, que el análisis del federalismo no se detiene ni se agota en la pura normación constitucional, como veremos luego, ni se le reputa como una forma política estable, sin transiciones o ciclos, tampoco se adapta a una visión estática ni se la recluye en una pura distribución territorial del poder.. Sólo hay que captar al federalismo como una realidad, como un proceso en devenir continuo, como una técnica, como una experiencia y, a través de esa perspectiva, comprender sus flujos y reflujos, sus oscilaciones y sus tendencias ¹³.

2. El por qué de las Formas Descentralizadas

No podemos dejar de advertir que existen argumentos contundentes tanto en favor de formas descentralizadas de organización del poder como de formas centralizadas.

Nosotros para el tratamiento de la cuestión vamos a partir de dos presupuestos fundamentales perfectamente complementarios a los fines del análisis:

2.1. Por una parte la consideración del carácter racional de las decisiones colectiva partiendo de un individualismo metodológico y, por la otra, la referencia al

¹² Cf.Friedrich, Carl. *El hombre y el gobierno .Una teoría empírica de la política*, versión castellana de J.A.Casanova. Ed. Tecnos. Madrid 1968. p.638.

¹³ Alderete Avalos, Emilio Manuel . Opinión expuesta en “*La dinámica del federalismo como elemento orientador de la tensión social*” ,data cit. pp.1-2. Idem. .Bidart Campos, Germán. *El régimen político .De la política a la res-pública*. Ed .Ediar. .Buenos Aires 1979.p.363.

tamaño óptimo de los Estados, En uno y otro caso recurriremos a la obra de Buchanan y Tullock:

En el primer caso, aclaran nuestros autores que el individualismo metodológico no debe ser confundido con el individualismo como norma para la organización de la actividad social, siendo la lógica de la elección del individuo el tema central bajo análisis lo cual representa el intento de reducir todos los temas de la organización política a la confrontación del individuo con las distintas alternativas y su elección entre ellas.. De manera que la teoría de la acción colectiva desarrollada como modelo analítico reposa en el interrogante acerca de cómo debe ser trazada la línea divisoria entre la acción colectiva y la acción privada y cuál es el ámbito de la elección individual y cuál es el ámbito de la elección social. De este modo la acción colectiva no es otra cosa que la acción de los individuos cuando optan por cumplir determinados objetivos colectivamente en vez de hacerlo individualmente y, en este caso el Estado aparece como un conjunto de procesos, la máquina que permite que la acción colectiva tenga lugar.

Partiendo de esta conceptualización Buchanan y Tullock nos señalan que tanto la relación económica como la relación política representan la cooperación entre dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio en el cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio para el individuo que se encuentra del otro lado de la transacción. Podrá advertirse que básicamente la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado resulta bastante semejante. Dos o

más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr ciertos objetivos comunes. En realidad ellos intercambian *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente, compartido ¹⁴.

Por lo tanto, el auténtico sentido de la acción política es visto como un instrumento a través del cual el poder de todos los participantes puede incrementarse, si entendemos por “poder” como la capacidad de imponer cosas que son deseadas. En este sentido la acción racional debe estar orientada hacia algún fin para lo cual se debe contar con la capacidad para elegir las alternativas.

Indudablemente si analizamos el comportamiento del individuo en el proceso político podremos advertir la existencia de un elemento importante de incertidumbre que no puede ser relegado, o sea que no hay correspondencia entre la elección del individuo y el resultado final que puede no conocerlo. Por otra parte, junto a ese factor de incertidumbre que puede limitar el alcance del cálculo racional, el individuo particular pierde el sentido de la responsabilidad de la toma de decisiones que es inherente a la acción privada.

Aquí se impone un interrogante: ¿cuándo una sociedad compuesta de individuos libres y racionales maximizadores de utilidad elegirá emprender la acción colectivamente en vez de hacerlo individualmente ? La respuesta es que el individuo encontrará provechosa la posibilidad de un actividad colectiva cuando espere que pudiera incrementar su utilidad individual a través de la acción colectivas, de dos formas: 1) la acción colectiva puede eliminar alguno de los costes externos que imponen las acciones de otros individuos sobre los que él no tiene control directo. 2) la acción colectiva puede ser necesaria para asegurar algunos beneficios externos o adicionales que no pueden asegurarse a través del comportamiento puramente

¹⁴ James Buchanan (Premio Nobel de Economía 1986) Gordon N Tuloch. *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Ed. Planeta .Barcelona 1993.p.44.

individual. Ejemplo: protección contra el fuego. Así también hay costes que el individuo espera incurrir como resultado de su propia participación en una actividad organizada, o sea costes de la toma de decisiones; a ambos costes le llamaríamos “costes de interdependencia social”.¹⁵ .

Las elecciones constitucionales con respecto a qué actividad se va a colectivizar y qué reglas de las tomas de decisiones adoptar para esas actividades, deben basarse en la valoración de los costes relativos esperados de la toma de decisiones por una parte, y del funcionamiento de la actividad por la otra.

2.2 En cuanto al tamaño óptimo de los Estados, participamos del concepto en virtud del cual, los costes en los que el individuo espera incurrir como resultado de su propia participación en la acción colectiva varían en relación directa con el tamaño del grupo decidente en una población total de tamaño dado. Estos costes también varían directamente con el tamaño de la población total. Al efecto tomaremos un ejemplo:

Supongamos que hay dos unidades colectivas, una de las cuales tiene una población votante total de cien ciudadanos mientras que la segunda tiene una población votante de mil ciudadanos. Conforme a la validez de nuestra hipótesis puede haber varias actividades que el individuo racional elegirá colectivizar en el primer país y actividades que dejará para la organización privada en el segundo con unidad política más grande. Los costes esperados de organizar las decisiones bajo cualquier regla dada, serán menores en la unidad más pequeña que en la más grande, suponiendo que

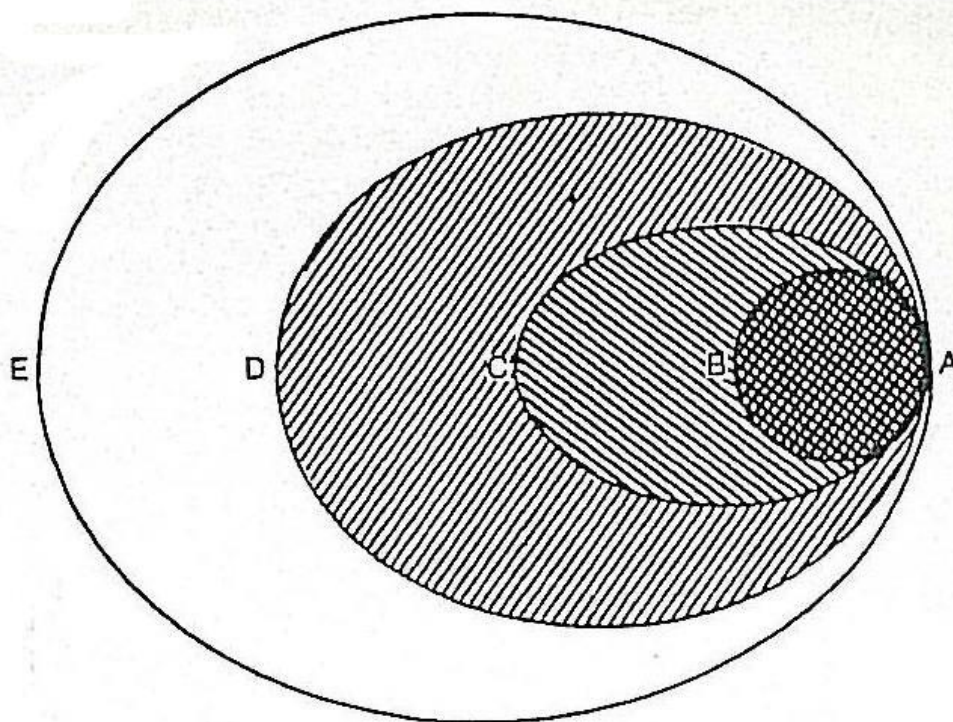
¹⁵ Ibidem.pp.70-71.Un enfoque similar nos señala que las relaciones de poder pueden crear asimetrías profundas, limitando a algunos individuos, actores, o instituciones políticas en sus libres desarrollos. Una perspectiva de desarrollo asimétrico se denomina “**nautonomía**” y apunta fundamentalmente a caracterizar la limitación de la participación de los individuos, actores o instituciones políticas. Ciertas estructuras son esencialmente nautonómicas porque pautan y controlan la disponibilidad de recursos de todo tipo y así en los órdenes locales, se manifiesta el ahogo financiero a las provincias a través del manejo arbitrario de la coparticipación. (Cf. David Held, *La democracia y el orden global- Del Estado moderno al gobierno cosmopolita-*. Buenos Aires, Paidós, 1997, pp.197-210).

las poblaciones de cada uno son aproximadamente comparables. Por ejemplo, la regla de la mayoría simple en el primer país requerirá el consentimiento de sólo 51 ciudadanos para una decisión. En el segundo país se necesitará el consentimiento de 501 ciudadanos. Las diferencias de los costos de organizar tales condiciones mayoritarias pueden ser significativas en los dos casos. Por otra parte, si los dos países poseen igual soberanía esencial, los costes externos esperados de cualquier acción colectiva pueden no ser sustancialmente distintos en las dos unidades. De esto se deriva que, para aquellas actividades que son colectivizadas en ambas unidades, la unidad más pequeña normalmente tendrá una regla de la toma de decisiones más inclusiva que la más grande. Esta implicación tiene valor normativo. De manera que un modo reducir costos es organizar la actividad colectiva en unidades lo más pequeñas posible, de acuerdo con el alcance de la externalidad que la colectivización está destinada a eliminar.

De este modo y sobre la base de la teoría de la elección constitucional del individuo resulta factible construir una teoría del tamaño óptimo de la unidad colectiva, donde este tamaño está también sujeto a las determinaciones constitucionales. El grupo deberá ser ampliado hasta el punto en que los costes esperados de los efectos “spillover” (léase derrame) de las jurisdicciones excluidas excedan los costes incrementales esperados de la toma de decisiones que resultan de añadir las jurisdicciones excluidas.

Un ejemplo puede resultar de utilidad si adoptamos la figura que sigue a continuación.

EL CÁLCULO DEL CONSENSO



LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ALTERNATIVAS PARA LA ELECCIÓN

Se supone que una actividad está desempeñada en A que representa la unidad familiar y que la actividad es la educación elemental. Los individuos más afectados directamente pertenecen a la unidad familiar que toma las decisiones privadas. Sin embargo, es sabido que estas decisiones influyen en los otros miembros del grupo. Los otros miembros de la comunidad local están más directamente afectados, como muestra el área sombreada cercada por el círculo B. Se imponen algunos costes también sobre los individuos que viven en la comunidad más grande, tal vez el área municipal, representada por C. Incluso para los individuos que viven en otras partes del estado, se pueden esperar algunos costes externos de las decisiones sobre la

educación, como muestra el área D. Además de un modo remoto, la familia de Mendoza influye sobre la utilidad de la familia de Entre Ríos a través de sus decisiones educativas. La cuestión es: el tamaño apropiado de la unidad colectiva para la organización de la educación elemental, suponiendo que la colectivización es deseable en algún nivel?. Conceptualmente la respuesta viene dada por la comparación entre los costes adicionales de la toma de decisiones implicadas en el traslado de un nivel más bajo a uno más alto y los costes “spillover” (léase derrame).que permanecen de retener la actividad en un nivel más bajo.

Para completar el panorama debemos agregar, que si la organización de la actividad colectiva puede ser efectivamente descentralizada, esta descentralización proporciona un medio de introducir alternativas semejantes a las del mercado en el proceso político. Si el individuo puede tener disponible para él varias unidades políticas al organizar la actividad colectiva, puede tener esto en cuenta en sus decisiones de locación. . Todo ello limita tanto los costes externos impuestos por la acción colectiva como los costes esperados emergentes de la toma de decisiones. En la medida en que los costes externos esperados de la acción colectiva se deben a la anticipación de las decisiones contrarias al interés del individuo, el límite a los daños esperados deben ser los costes de la emigración a otra unidad colectiva.. Asimismo el límite de la inversión en la negociación vendrá dado por los costes de moverse a una colectividad más favorable. O sea , que el individuo se verá forzado a soportar pérdidas excesivamente altas y continuas de capital como consecuencia de decisiones colectivas contrarias cuando él se puede trasladar libremente a otras unidades y no se esforzará en acuerdos con sus conciudadanos ¹⁶ .

¹⁶ Ibídem. pp.141-144.Especial interés ameritan los estudios de Richard A, Musgrave y Peggy B Musgrave en su estudio sobre *Hacienda Pública teórica y aplicada* 5ta.ed. McGraw-Hill

No obstante lo expuesto, debemos señalar que, además de estar influida por otras razones económicas, como escala, derrames, etc. la formulación de los niveles de gobierno en la práctica ha respondido a motivaciones políticas, históricas y geográficas antes que a la naturaleza técnica del proceso de provisión o prestación de bienes públicos que corresponde a cada uno de ellos.

2.3. A similares conclusiones arriba Porto en su particular estudio acerca del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales ¹⁷, por lo que considera que para fijar los conceptos es útil comenzar definiendo cuál es el significado de estructuras políticas centralizadas y descentralizadas. En este aspecto, siguiendo a Inman y Rubinfeld formula la siguiente clasificación en base a dos cláusulas constitucionales. Una primera, es la alternativa de organizar el gobierno como una estructura monolítica o con más de un nivel. De manera que esta decisión de partición divide al Estado en provincias o estados, o sea que se trata de una división política-territorial.. Una segunda, es la decisión de asignar responsabilidades fiscales a cada nivel de gobierno.

De manera que si la Constitución crea Provincias no Estados y les asigna responsabilidades para decidir políticas de gastos y de recursos, por ejemplo, se trata de un Estado descentralizado. En cambio si sólo crea un Estado Nacional o, si existiendo Provincias, todo el poder de decisión se asigna al gobierno de ese Estado Nacional, se trata de un Estado centralizado.

interamericana de España, Madrid, 1999 en lo referente a la dimensión espacial de la función de asignación.p.558 y ss. sin perjuicio de lo que desarrollaremos en el capítulo siguiente.

11.- Donde si bien enfatiza en las decisiones fiscales, señala que la dimensión no fiscal es tanto o más importante.

Así la elección de la forma centralizada-descentralizada, afecta a dos objetivos que son evaluados positivamente, por un lado la participación política PP y, por el otro, la eficiencia económica

2.3.1. La Participación Política incluye todas las acciones de los ciudadanos para tratar de influir en los resultados políticos. De ese modo los beneficios se traducen en lo siguiente:

- . el instrumental o utilitario: para asegurar que el gobierno maximice la utilidad agregada y proteja a los ciudadanos de los abusos de políticos y burócratas.
- . el educativo, que trataremos luego con mayor detenimiento, que resulta del aprendizaje de las personas para evaluar y computar no sólo sus propios intereses, sino los de toda la sociedad.
- . el de consumo o utilidad directa, que se obtiene por el hecho de participar en la actividad política.

Por otra parte, el nivel de participación en la sociedad que resulta de ponderar la influencia y el esfuerzo de los ciudadanos, depende de otros factores tales como, según el autor:

- . las instituciones políticas formales e informales, agreguemos con sus limitaciones ¹⁸
- . Por ejemplo existe menor participación política en una dictadura que en una democracia :
- . la estructura federal o descentralizada de los gobiernos. Así se supone que la participación política es mayor cuando mayor es la descentralización, y,

¹⁸ Cf. Alderete Avalos. Emilio Manuel. *"El rol de las instituciones en el análisis económico-político"*, ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Derecho Político. Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, septiembre 2009, 29 pags. Cf .Douglass C. North. *Instituciones y Cambio Institucional*. Traducción de Agustín Bárcena, 1a ed. en español FCE. México 1993. pp.56-65. También el mismo autor define el término "institución" como conjunto de reglas y normas que estructuran las diferentes interacciones entre los distintos actores del sistema político .Ibídem.

. los poderes en los que se organiza el gobierno implica una mayor participación política en las legislaturas que en el poder ejecutivo.

De este modo se puede sugerir que, cuanto mayor partición o sea estructuras de multinivel con unidades de gobierno pequeñas y mayores responsabilidades se asignen a los gobiernos locales democráticos, mayor será la participación política.

2.3.2. Eficiencia Económica.

Las dos dimensiones de la eficiencia que interesan en el análisis de la estructura de los gobiernos, son según nuestro autor, la eficiencia intrajurisdiccional, o sea la maximización de la utilidad en cada comunidad, y la eficiencia interjurisdiccional, o sea la asignación eficiente de las personas y del capital a las distintas jurisdicciones del país. De manera que, a mayor tamaño menor adaptación de la oferta de bienes públicos locales a la demanda de los ciudadanos y, a mayor tamaño también, mayores posibilidades de internalizar las externalidades intrajurisdiccionales..

Así, para que se cumpla la condición de eficiencia intrajurisdiccional la oferta de los bienes públicos locales debe adaptarse a la demanda de la comunidad, proveyendo la cantidad eficiente. Esto se logra cuando se cumple la condición samuelsoniana de igualación de la suma de las tasas marginales de sustitución con el precio relativo o tasa marginal de transformación. El tamaño eficiente de la comunidad resulta para el nivel de población cuando el costo medio de provisión de los bienes es mínimo.

Por otra parte, la información disponible y los mecanismos de control de la comunidad para que se respeten las preferencias locales y los bienes se provean al mínimo costo, son mayores en comunidades pequeñas.

En cuanto a la eficiencia interjurisdiccional, es necesario que las personas y el resto de los factores productivos se asignen eficientemente entre las regiones, con lo cual

se podrían comprobar efectos diferentes en los cuales no siempre saldría favorecida la descentralización.

En este orden de consideraciones, la libre movilidad no conduce a la distribución eficiente dentro del territorio nacional. Así por ejemplo si las regiones difieren en la dotación de un factor fijo como ser materias primas, y el trabajo que es un factor perfectamente móvil, habrá más población en la región con mayor cantidad de ese factor fijo. Si la renta de ese factor es en términos per cápita, mayor en la región en la que es más abundante, y si se distribuye igualitariamente dentro de cada región, la población migrara hasta igualar los productos medios del trabajo para maximizar sus utilidades.. En este caso, como veremos, el gobierno central deberá capturar toda la renta del factor fijo y distribuirla igualitariamente en todo el territorio nacional. Si ese fuera el caso, si existen bienes públicos locales, como hay más población en una región que en otra, el bien público sería más barato en la primera región, el impuesto por trabajador sería menor y nuevamente la libre migración llevaría a un resultado ineficiente. El gobierno central tendría que intervenir en el financiamiento del bien público gravando a los trabajadores de la región más poblada, para subsidiar a los de la otra región menos poblada.

También en este caso será necesaria la provisión de aquellos bienes con fuertes externalidades territoriales. De esta manera la posibilidad de internalizar las externalidades interjurisdiccionales, como ser por ejemplo, el control macroeconómico, es mayor cuando mayor es el tamaño de la comunidad. Pero, en las actividades que se centralizan la posibilidad de control por parte de la comunidad de las influencias políticas y burocráticas, será menor. Aquí surge la posibilidad de comportamientos leviatánicos.

Por todo lo expuesto debemos concluir, que los objetivos de participación política y eficiencia económica intrajurisdiccional favorecen a la elección de formas de gobierno descentralizadas. En cambio, el objetivo de eficiencia económica interjurisdiccional, favorece a la centralización ¹⁹.

Entre nosotros Juan V Sola alude a la vigencia de una teoría económica del federalismo cuestión que no resulta irrelevante para un análisis económico ya que asegura una competencia entre las provincias a pesar de las limitaciones interpretativas a nivel constitucional que ellas enfrentan ²⁰.

Igualmente Tiebout, considera que el federalismo permite una competencia entre unidades de gobierno lo que favorece la eficiencia.. Esto también permite distribuir mejor las competencias ya que se puede observar quien las cumple más eficientemente. Esto permite ver también las distorsiones en cuestiones como salud donde se aplica el principio en que la gente vota con los pies es decir buscará la mejor atención médica donde pueda encontrarla.²¹

2.4.-Con relación a la categoría de “lo educativo”, es particularmente interesante el análisis del académico Julio G. H. Olivera que, después de analizar los argumentos del liberalismo clásico y del socialismo decimonónico, cuando consideraban que el producto más valioso de la organización económica es el hombre mismo, y, por lo

¹⁹ Cf. Porto, Alberto .Documento de Federalismo n° 4 “*La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales*”.Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. Mayo 2003. pp.2-6.En lo referente a la dimensión espacial de la función de asignación nos remitimos a Musgrave, R.A. Musgrave, P.B. ob.cit.pp.558-570. No obstante lo expuesto, nosotros somos conscientes que hay posiciones que señalan que la sola dimensión especial de los Estados o la existencias de cierta cantidad de unidades económicas no garantizan de por sí la eficiencia económica en especial a los fines regulatorios y de policía.. Al respecto vale la descripción de que en Inglaterra en 1972 contaba con 1210 unidades de de administración local, sin contar los 33 del gran Londres y 10.000 parroquias, En Gales se redujeron a 8 condados y 37 distritos, en Escocia 12 entes regionales y 53 distritos. Agrega que tanto Italia como España poseen más de 8000 municipios 10.000RFAlemania, Suiza 3000 y Francia 36.000.(Cf. Jordi Borja. *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de de Estudios de Administración local, Madrid, 1987, pp.75-76. Idem. Organización y descentralización municipal, Eudeba. Buenos Aires, 1987.p.24.

²⁰ Juan Vicente Sola .*Constitución y Economía*. Lexis Nexis, Abeledo Perrot Buenos Aires, 2004, p.555.

²¹ Cf. Tiebout, Charles, “*A pure theory of local expenditures*”, Journal of Political Economy, 64: 416.

tanto los méritos o ventajas de los sistemas económicos deben juzgarse especialmente por sus efectos sobre la capacidad y la moralidad individuales, expresa lo siguiente:

Hoy ese tipo de discusión se ha abandonado y el análisis sobre los sistemas económicos, se basa sobre la eficacia relativa en el aprovechamiento de los recursos económicos disponibles. En vez de analizarse el fenómeno económico como parte del sistema educacional, hoy se mira más bien a la educación como parte del sistema económico. Al igual que las demás industrias, utiliza recursos humanos y materiales, emplea trabajo y capital y obtiene mediante ellos determinados productos. . Es bien sabido que la productividad del trabajo depende ampliamente de los conocimientos y habilidades técnicas del trabajador. Una mayor producción educacional, lo mismo que una mayor producción de máquinas y equipos industriales, acrecienta la productividad del trabajo en otras industrias.

Esta compleja rotación intelectual, que va desde la teoría pedagógica del proceso económico al concepto económico de la actividad pedagógica ha influido tanto en la política educacional como en la política económica. Así de la economía como medio para la educación se pasó a la educación como medio para la economía.

Sin embargo a ello concluye, que deben evitarse las posiciones unilaterales.. El punto de vista económico es necesario en materia de educación como en cualquier otro segmento de la actividad humana, pero no es el único que debe tomarse en cuenta.

Lo que importa en definitiva, concluye, es el progreso integral del hombre y, con relación a este fin, además del efecto positivo que puede tener sobre él por vía del

crecimiento económico, la educación posee una función propia y esencial que no puede descuidarse²².

De lo expuesto podemos colegir, que la descentralización de la actividad colectiva, permite que se reduzcan las funciones de coste básicas, introduce elementos en el proceso político que no son distintos de los encontrados en los mercados competitivos. Tanto la descentralización como el tamaño de los factores sugieren que, donde es posible, la actividad colectiva debería organizarse en unidades políticas pequeñas más que en unidades grandes.. La organización en unidades grandes puede justificarse sólo por la importancia abrumadora de la externalidad después que la colectivización está localizada y descentralizada.

4.- Finalmente debemos concluir que desde un punto de vista jurídico-político, el estado federal es generalmente el resultado de tensiones entre tendencias opuestas aunque convergentes en el sentido de la existencia de realidades y autoridades locales por un lado junto con el reconocimiento de la existencia de una realidad nacional, superior a las parcialidades y hasta necesaria para el propio interés de éstas, presentándose como una transacción y si es posible armonización entre tendencias y con ciertas resignaciones por parte de cada una de ellas. Este choque de tendencias a pesar de la armonización, suele originar recelos en cuanto a las precedencias y, la forma de resolverlos, es aceptar que la fuente de todos los poderes, incluso las potestades tributarias,,, se encuentra en la Constitución Nacional, tanto en lo que ésta delega al nivel nacional, como las que ésta conserva a las provincias.

De manera que en la estructura de las normas constitucionales en orden al estado federal, coexisten por un lado la idea de unidad nacional, de conformación,

²² Cf. Olivera, Julio G.H. *Economía Clásica Actual* Ed. Macchi. Buenos Aires. Argentina. 1977. pp.103-104.

mantenimiento, proyección y crecimiento del Estado nacional como convergencia de proyecto, y por otro lado la idea de aseguramiento de la existencia, consolidación, desenvolvimiento de las provincias, junto con la idea rectora y subyacente de bienestar y progreso general; coexistencia de valores que dado el método adoptado se expresa en limitaciones a los poderes provinciales y municipales.

El principio de supremacía de la Constitución Nacional, leyes nacionales dictadas por el Congreso en consecuencia de la misma y los tratados con las nacionales extranjeras, son prueba elocuente de la idea de unidad referida precedentemente.

En tiempos de realidades regionales más o menos fuertes, señala Bulit Goñi, la Constitución de 1853-1860 dictó las normas que propusieron construir una Nación bajo el régimen federal. Federalismo sí, pero que no impida la unidad²³ nacional. Estas fueron las condiciones del consenso constitucional originario.

Siglo y medio después se constata, aunque falta mucho todavía, se avanzó más en el logro nacional que en el logro federal. |Entre otras potestades, nuestra constitución histórica también distribuyó las potestades tributarias sin perjuicio de la observancia del principio general establecido en el art.104 (hoy art.121) en virtud del cual, las provincias conservar todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado al tiempo de su incorporación

Aún con las reformas subsiguientes al texto de 1853/1860, sigue vigente el pensamiento de Alberdi acerca del sentido originario de la voz “federación” como liga, unión, vínculo. Y como liga, como unión, la federación puede ser más o menos estrecha. O sea que en este caso existen grados diferentes de federación, con lo cual

²³ Cf. Bulit Goñi, Enrique G., publicado en Revista de Asociación Argentina de Presupuesto Público nº25p.95, 1995, transcripción en Constitución Nacional y Tributación Local Ad-Hoc Buenos Aires, 2009. Tº I, p.507.

reconoce una gama de posibilidades que va desde una débil confederación hasta un Estado federal con notas de unidad ²⁴.

En base a ello cerramos este capítulo con el mismo Alberdi con dos párrafos fundamentales de sus *Bases*: “Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad, la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas. Gobierno general central o general, significa igual cosa en la ciencia publicista”.

A ello agrega: “Para todos los sistemas tenemos obstáculos, y para el republicano representativo tanto como para otro cualquiera. Sin embargo, estamos arrojados en él y no reconocemos otro más aplicable, a pesar de nuestras desventajas. La democracia misma se aviene mal con nuestros medios, y sin embargo estamos en ella. Pues esto mismo sucederá con nuestro federalismo o sistema general de Gobierno; será incompleto, pero inevitable a la vez”.

Hoy día, de los ocho países más extensos del planeta, siete están organizados como federaciones : Argentina, Australia, Brasil, Canadá, India, Rusia y los Estados Unidos de América. Y son también federaciones o confederaciones: Austria, Alemania. Suiza, Malasia, México, Nigeria, Venezuela y desde 1993, Bélgica. Tales federalismos presentan diversas variantes que se entroncan con realidades expresivas de mayor o menor uniformidad o heterogeneidad cultural, económica o lingüística.

²⁴ Cf. Juan Bautista Alberdi *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. Colección Claridad Ciencias Políticas y Sociales, Ed. Claridad Buenos Aires, 1|941. Cap.XIX, pp.81-83.

No obstante, las diferencias señaladas, hay ciertas características que son aplicables a los estados federales tales como: la existencia de constituciones escritas, la no centralización, la división territorial del poder, la existencia de elementos que mantienen la unión, la existencia de elementos que mantienen la no centralización y el principio federal ²⁵.

CAPITULO II . FEDERALISMO FISCAL .

Hemos descripto y analizado la estructura de la organización del estado federal. En ella pusimos como dato relevante la coexistencia junto al poder central de distintos niveles de gobierno locales, sean provincias, estados, departamentos, municipios con sus respectivos niveles de autarquía que, en el plano económico, se refleja en funciones fiscales diferenciadas y decididamente complejas. El tratamiento de las cuestiones fiscales que se plantean en esta organización institucional, recibe, conforme a Núñez Miñana, en general el nombre de “federalismo fiscal”. Ello abre un fecundo campo de estudio dentro de las Finanzas Públicas comparadas, ya que permiten analizar distintos comportamientos efectivos de unidades de gobierno sometidas a condiciones institucionales relativamente similares ²⁶.

1.- Presupuestos fundamentales:

Este autor desarrolla como presupuesto del tratamiento del Federalismo Fiscal una investigación acerca del concepto y la composición del Sector Público,

²⁵ Ello no impide la referencia a distintas formas incluso híbridas de federalismo que exceden al marco de este trabajo. Cf. Giménez Montero, A. “*Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales*”; en Papeles de Economía Española nº 83, Madrid 2000, p.2. y Shah, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations and Emerging Market*; The World Bank, Policy and Research Series Number 23. Washington 1994.

²⁶ Cf. Núñez Miñana Horacio. *Finanzas Públicas*. Asap. Ediciones Macchi. Buenos Aires Argentina 1998.

entendido éste como el conjunto de organismos y unidades económicas que dependen directamente del Estado, sea porque se trata de organismos integrantes del propio Estado o haciendas productivas de bienes y servicios de propiedad, conducción y/o control del propio Estado. El resto de unidades económicas que no integran el sector público componen el sector privado de la economía.

Seguidamente Núñez Miñana reconoce, que el sector público no es una unidad totalmente homogénea sino que en el mundo moderno está compuesto por diferentes elementos complejos y algunos disímiles entre sí

.Así se deben distinguir los distintos niveles de Gobierno: en un país de estructura federal existen gobiernos con autonomía de base territorial que ejercen poderes limitados a dicho territorio, según el tamaño geográfico de dicha base, por lo que puede pensarse en distintos niveles de gobierno, sea nacional, provincial o municipal²⁷.

En este orden de consideraciones debemos señalar que los dos grandes componentes del análisis fiscal son las erogaciones públicas y los recursos públicos.

Las erogaciones públicas son la aplicación de recursos, , generalmente en moneda, efectuados por el Estado para la obtención de sus fines. Sin entrar a considerar las distintas clasificaciones de las erogaciones públicas, podemos señalar

²⁷ Cf. Núñez Miñana. Ob.cit. pp-19-20. En este sentido resulta interesante consignar los estudios de Stotsky y Sunley, enfocado para el caso de los Estados Unidos, en los que se señala que hay mucha vida más allá del nivel central de gobierno. El espacio gubernamental subcentral dista de ser homogéneo y el ámbito de los gobiernos locales presenta una rica variedad de subconjuntos tales como: categorías de gobiernos intermedios, regiones provincias o estados, y diversas jerarquías para los gobiernos locales como ser :condados, distritos, áreas metropolitanas, ciudades, villas, etc.. En las Federaciones, en la práctica retienen funciones no delegadas o transferidas al gobierno nacional y se distribuyen entre el nivel intermedio y el municipal. Normalmente las provincias presentan una alta injerencia en temas como seguridad, salud, educación compartiéndolas con el nivel local de gobierno. Ante estas posibilidades los autores distinguen entre gobiernos locales de “propósito general” de gobiernos locales de “propósito específico “. Cf. Stotsky, Janet and Sunley, Emil M. “*United States*”, en Ter Minassian, T. “*Fiscal Federalism in Theory and Practice*”, International Monetary Fund, Washington, DC. 1997, p.359.- .

que existe un criterio de carácter regional que puede resultar útil para la implementación de una política deliberada de promoción regional diferenciada.

En cuanto a los recursos públicos, sabemos que se trata de los ingresos generalmente en dinero que tiene el Estado para el cumplimiento de sus finalidades. Tampoco aquí vamos a entrar a desarrollar las distintas clasificaciones en materia de recursos públicos, sino sólo señalar genéricamente las asignaciones que corresponden al gobierno nacional y las que corresponden a los gobiernos de provincia, conforme a la respectiva organización institucional.

En cuanto al tamaño absoluto o relativo del sector público, de su composición y su comparación con otros países, exige precisar métodos de medición de las magnitudes que alcanzan las operaciones financieras de los Estados. Para ello se han desarrollado distintos conceptos y metodologías, así como se ha postulado una ley que permitiría predecir el tamaño del sector público en relación a la economía global.

Así la ley de Wagner propone la siguiente vinculación: a medida que avanza el desarrollo económico de un país y que el ingreso nacional per cápita aumenta, el gasto público (per cápita) tenderá a aumentar en una proporción mayor a la del ingreso nacional (per cápita).²⁸

2. Concepto.-

El concepto de Federalismo Fiscal. se inscribe dentro de una categoría más amplia que es el “federalismo económico” que obra como sustento del “federalismo político”.

De esta manera el federalismo económico, conforme a Sandler, debe investigar especialmente:

²⁸ Cf. Núñez Miñana. Ob.cit. pp.22-33. Pasajes relevantes de Wagner examinan Richard A, Musgrave y Alan Peacock . *Classics in the Theory of Public Finance*: New York MacMillan 1958, pp-1-16.

a) La dimensión óptima de los Estados federales, en sentido aristotélico, o sea que la mayoría piensa que para que un Estado pueda hacer feliz a los hombres debe ser grande, pero nadie sabe qué significa grande o pequeño con respecto a los Estados.²⁹

b) Las relaciones generales de intercambio entre corporaciones territoriales (provincias, estados, landers, etc.), de los costos y de los beneficios, incluyendo magnitudes intangibles en el análisis. Entre éstas son aquellas expresiones de federalismo financiero y equivalencia fiscal –coordinación entre distintos niveles de gobierno tanto como unilateralmente y estrechamente los conceptos de economía financiera o finanzas públicas o hasta federalismo fiscal.

Conforme al principio de integralidad económica y política, según los principios de la economía clásica, se exige que el beneficiario, el contribuyente, el oferente (burócrata), el legislador, deben estar ligados entre sí a fin de que los costos y los beneficios no estén arbitrariamente valorados, como asimismo la distribución regional y personal..

La teoría económica y política del federalismo, destaca la estructura normativa, donde las funciones, los gastos y los ingresos deben considerarse siempre simultáneamente y deben ser incluidos, como veremos, los puntos de vista horizontal y vertical en su acción recíproca.

²⁹ La teoría del federalismo fiscal de descentralización de las potestades tributarias a los órganos locales se sustenta en tres argumentos: los estados federales le dejan la mayor potestad tributaria a las órganos locales de gobierno, la Constitución Nacional da a las provincias y el mismo está basado en la constitución de los Estados Unidos de América y de los argumentos esgrimidos por Hamilton y Madison en “El Federalista”. Cf. Raimundi, Carlos y Tilli, Mariano Carlos, en “*Coparticipación Federal de Impuestos . Hacia un Nuevo Contrato Social*”. Fundación Nación y América Latina Nuevo Espacio. 1996, p.3. También los mismos autores señalan siguiendo a Jorge Macón. La Coparticipación en la Constitución.. en coparticipación y Federalismo.. Reig, E. Instituto de Economía Aplicada. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1996. que, desde un punto de vista económico se considera que la producción de bienes y servicios originados en el sector público es más eficiente en niveles inferiores de de gobierno debido al menor costo y a la mayor adecuación del servicio a las necesidades concretas. Agregan, que la descentralización del gasto y los recursos haría más previsibles las decisiones políticas locales. Ob.cit.p.8.

Esta forma de federalismo aspira a un equilibrio político, económico y cultural entre los elementos centrales y no centrales de la comunidad. Un Estado Federal, como quedó dicho, consta de varios estados miembros, cuyas competencias se establecen en la mayoría de las constituciones nacionales y cuya extensión y estructura cambian a lo largo del desarrollo histórico-económico.

Así podemos señalar que políticamente el federalismo es un elemento esencial de la democracia. Mas, la protección exterior y la representación de intereses hacia el exterior exigen una organización centralizada

Culturalmente el federalismo exige una multiplicidad creativa.

Económica y financieramente se busca una distribución óptima de las competencias para la realización y financiamiento de las funciones públicas. El federalismo financiero equilibrado puede contribuir decididamente a ello, puesto que la eficiencia y distribución del ingreso pueden ser mejoradas mediante la descentralización..

A modo de ejemplo, el concepto de federalismo cooperativo, como se verá, aspira a institucionalizar convenios o acuerdos entre miembros o estados participantes. Tal es el caso del Consejo de Planificación Financiera y Coyuntural existente en Alemania para coordinar los presupuestos de las corporaciones territoriales (léase Landers) al proceso de la coyuntura económica

Conforme a la ley de Popitz, una comunidad dividida federativamente tiende a distribuir la competencia de las funciones de los estados miembros poco a poco, hacia una centralización. Sin embargo, en países como .Alemania, Canadá, Suiza y Estados Unidos, no se ha podido comprobar empíricamente la existencia de una fuerza de atracción por parte del presupuesto nacional.

De manera que podemos concluir que con el desarrollo de los gastos totales del Estado cambia la tendencia. .Determinadas fases de descentralización reemplazan a otras de centralización y así surge un federalismo estable ³⁰.

En este orden de consideraciones y, acercándonos a nuestros objetivos, Piffano, siguiendo a Outes, comienza señalándonos que el sector público no es un agente unificado, monolítico, se estructura “horizontalmente” en términos de numerosas agencias gubernamentales y “verticalmente” en términos de diferentes niveles de gobierno.

Nuestro autor adoptando una concepción amplia, considera “Federalismo Fiscal”, a la sección de las finanzas públicas que trata sobre la estructura vertical del sector público compuesto por dos o más “niveles de decisión”. Así considera Piffano que, desde una óptica económica., virtualmente todo sector público es federal en carácter, en el sentido de que las decisiones fiscales son adoptadas de hecho, por diferentes niveles de decisión. El punto tiene que ver con el grado de “centralización” o de “descentralización” adoptado por cada país. Esto no implica desconocer la gravitación que un federalismo formal (constitucional) tiene en la configuración vertical del gobierno. Más bien se trata de explorar las relaciones intergubernamentales (o entre niveles de decisión) que la estructura vertical del sector público establece, tanto en países constitucionalmente definidos como federales, como en aquellos de estructura jurídica unitaria. La asignación de responsabilidades fiscales, esto es, poder de decisión sobre la magnitud, composición

³⁰ Cf. Sandler, Guillermo. *Ensayos sobre Economía del Estado*. Errepar. 1a. Ed. Buenos Aires 2008. pp. 323-328.

y forma de financiamiento del gasto público puede ser concebida en forma más o menos descentralizada o centralizada ³¹.

De este modo se considera que el corazón del federalismo fiscal se basa en la proposición de que la “rama asignación” debería permitirse ser diferente entre estados, dependiendo de las diferencias de sus ciudadanos . Los objetivos de “Distribución” y “Estabilización”, sin embargo, según este enfoque, requiere de la responsabilidad primaria del nivel central.

Un enfoque clásico del Federalismo Fiscal asume una serie de problemas de coordinación cuando operan más de un nivel en decisiones de gobierno que responden a una estructura federal

CENTRAL	NACIONAL	FEDERAL
Subnacionales	Regionales	Provinciales Estaduales
	Locales	Municipales

, La estructura vertical opera tanto en una organización federal como en una organización unitaria. En la República Argentina potestades federales y las potestades locales surgen de la Constitución. En las organizaciones unitarias el poder central decide delegar ciertas facultades a los gobiernos locales. De manera que se generan problemas comunes a una y otra organización.. De manera que existen

³¹ Cf. Piffano, Horacio L.P. *Notas Sobre el Federalismo Fiscal*. Nota 1. Federalismo Fiscal Una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales. Entrada del documento publicado en “Finanzas Públicas y Economía Espacial En honor de Horacio Núñez Miñana” , Porto A (Ed. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. La Plata 1|995 p.11.. Asensio, Miguel A. lo considera como el estudio de las diversas formas de organización de las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno supuestos diferentes grados de descentralización. Cf .*Federalismo Fiscal. Fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*. Universidad del Salvador -Ciudad Argentina. Buenos Aires 2000.p.25.En el mismo sentido Juan E.Barile: “El conflicto tributario y la CSJN” Instituto de Investigaciones Sociales y Jurídicas A.L Gioja F.de Derecho UBA. Bs.As. 2011.-

distintos diseños de estructuras verticales en materia fiscal aplicables tanto para una organización federal como para una organización unitaria.

Ahora bien, cualquiera fuera el diseño de estructura que se elija, no deja de plantear una serie innumerable de problemas no sólo derivados de la misma estructura sino también de los distintos criterios emergentes en lo planteos de eficiencia en cuanto a la asignación de recursos se incluyan o no las transferencias entre los distintos niveles de gobierno.

En este sentido resulta importante la opinión de Bird cuando sostiene que de los recientes estudios sobre el federalismo se obtiene la conclusión de que es más importante el proceso del federalismo que su producto. Y que la inevitable conclusión es que la naturaleza de las instituciones fiscales dentro de las cuales se adoptan decisiones políticas a lo largo de un período y la evolución de esas instituciones, , constituyen características más importantes de cualquier federación que los resultados que emergen de ese sistema en cualquier punto particular del tiempo ³² .

Conforme a la descripción precedente, pareciera que la constante sería un proceso continuo de influencias políticas que ha conducido a una creciente complejidad en la estructura vertical del sector público. De manera que no resulta posible afirmar simplemente una tendencia a una mayor centralización o descentralización , sino más bien reconocer un conjunto complejo de instituciones fiscales.

³² Cf- Bird, R. *"Federal Finance in comparative perspective"*. Canadian Tax, Fundation Toronto. También resulta de interés consignar la apreciación que efectúa J. V. Sola cuando señala que el federalismo fiscal en las últimas décadas se ha caracterizado por un amplio desequilibrio vertical y una repetida tendencia del gobierno central a ayudar y rescatar a las provincias que se encuentran en problemas financieros. Al mismo tiempo el acuerdo de coparticipación federal está lleno de rigideces y de huecos que permiten pocos incentivos a los gobiernos nacionales y provinciales. Cf. Sola J.V. ob.cit. p.656.

A modo de síntesis podemos reconocer algún esquema de asignación de potestades tributarias que podrá variar según el grado de autonomía reconocido a los gobiernos locales:

1.- Sistemas Tributarios Propios (de Estado Nacional y de estados provinciales), con bases tributarias y alícuotas bajo control local que puedan asumir la forma de separación de fuentes o concurrencia de fuentes, según de dónde proviniese el hecho imponible, de ambos niveles de gobierno.

2. Alícuotas adicionales. Si bien las bases y alícuotas nacionales son establecidas por el poder central, se admite el establecimiento de alícuotas adicionales por parte de los gobiernos locales.

3. Participación o coparticipación impositiva, En un sistema centralizado de recaudación y distribución, las participaciones están preestablecidas en instrumentos legales. Cada nivel de gobierno goza de total libertad en la decisión de gasto. El criterio puede ser devolutivo o tax sharing, redistributivo o revenue sharing o mixto,

4. Transferencias de libre disponibilidad. El poder central transfiere fondos fijando su monto global y la participación de cada unidad local pero éstas determinan el destino al cual se aplicarán los fondos (block grants).

5. Transferencias condicionadas. Condicionadas tanto en su monto como en el destino de los fondos que será determinado por el poder central. Así pueden ser aportes con contrapartida federal o *matching grants* o aportes con fines específicos o categorical grants

La definición y elección del sistema dependerá de una serie de factores, entre ellos fundamentalmente, objetivos de eficiencia y equidad, unidos a objetivos políticos que variarán según el enfoque analítico y las diversas circunstancias sociopolíticas.

De un modo general Musgrave-Musgrave, señalan que la teoría de la asignación aplicada al sector público nos ha llevado a la conclusión de que los servicios públicos deberían ser provistos y su coste compartido de acuerdo con las preferencias de los residentes de la región de beneficio. Además, dado que se necesita un proceso político para asegurar la revelación de preferencias, determinados servicios deberán ser votados y pagados por los residentes de esa región. Cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios fluyan dentro de sus límites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiamiento que internalicen los costes. La naturaleza limitada espacialmente de los beneficios exige, por tanto, una estructura fiscal compuesta de múltiples unidades de servicio, abarcando cada una de ellas una región de diferente extensión dentro de la cual se determine y se financie la oferta de un servicio particular. Aquí, conforme a este criterio, se trataría de unidades coordinadas que abarquen regiones de diferentes tamaños .

No obstante ello, habrá de advertirse, conforme a Piffano, que los criterios que mejor se adaptan a un esquema de verdadero federalismo, son los que admiten la posibilidad de fijar las alícuotas de los tributos, o sea las alícuotas que autónomamente decida aplicar cada gobierno y así permitir diferenciaciones entre las distintas jurisdicciones ³³ .

CAPITULO III.- ENFOQUE NORMATIVO Y ENFOQUE POSITIVO -.

³³ Cf. Musgrave-Musgrave, Ob.cit. p.559. Cf.Piffano, H. Ob.cit. Nota 2. capítulo 1 pp.1-3.

Dentro de este orden de consideraciones podemos advertir la presencia de dos enfoques, un enfoque Normativo y un enfoque Positivo, que en sus líneas fundamentales responden a lo siguiente:.

A.-El Enfoque Normativo:

Resulta fundamental en este tema la obra de Musgrave, dado que se trata de la asignación de roles en la estructura vertical del gobierno, en la convicción de que la “rama asignación” debe permitir la diferencia entre los distintos estados, conforme a las preferencias de sus ciudadanos, mas los objetivos de distribución y estabilización requiere de la responsabilidad primaria del poder central ³⁴ .

Los argumentos centralistas a favor de las funciones de estabilización se basan en la ligazón que tiene la política fiscal con la monetaria y crediticia en manos de los gobiernos centrales frente al reducido alcance de los gobiernos locales para el manipuleo descentralizado de la demanda agregada y los arbitrajes interregionales de los agentes económicos ante los incentivos o desincentivos fiscales.

Frente al argumento de la eficiencia asignativa propio de la descentralización, el enfoque normativo contrapone un argumento de eficiencia interna que reconoce ciertas ventajas a la centralización en orden a posibles economías de escala en la administración tributaria y en la provisión de algunos servicios. Sin embargo, en el caso de la economía nacional, pueden surgir deseconomías de escala importantes en la operación y control, precisamente cuando mayor es el ámbito asignado a la prestación del servicio.

De conformidad con el enfoque normativo tradicional, se han enunciado una serie de proposiciones respecto de la asignación de potestades fiscales en los distintos niveles de gobierno, cuyos principios responden a lo siguiente:

³⁴ Cf. Musgrave, R. *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, N.Y. 1959

Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados. Ejemplo: impuesto a los ingresos personales. De asignárseles esta potestad a los gobiernos locales podría generar migraciones no deseadas entre las distintas jurisdicciones.

En lo que hace a la asignación de instrumentos tributarios, el principio básico sobre el que se deberían basar las fuentes tributarias, señala Piffano, es que los tributos deben recaer sobre las rentas o riquezas de los residentes locales, evitándose de ese modo la exportación de impuestos a residentes de otros estados, o los procesos migratorios entre estados.

Sobre el particular, Musgrave ha fijado una serie de reglas destinadas a la asignación de instrumentos tributarios, tales como:

- a) Los impuestos altamente progresivos especialmente con fines redistributivos deben ser centralizados a fin de evitar, como ya dijimos, migraciones internas.
- b) A su vez los niveles locales deben evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles a fin de evitar la distorsión del patrón de localización regional de la actividad económica. Estos gobiernos deben emplear impuestos, con bases tributarias fijas tales como el impuesto territorial, con ventajas de eficiencia en el mercado interno común.
- c) El poder central debe reservarse la facultad de establecer impuestos sobre bases tributarias que se distribuyan de jurisdicciones asimétricas o desiguales. Por ejemplo, los impuestos sobre recursos naturales deben estar centralizados para evitar inequidades.
- d) Los impuestos sobre la bases del beneficio deben especialmente ser aplicados por los gobiernos locales, ya sean tarifas, aranceles, etc.

- e) Como caso particular, habrá de señalarse que el sistema tributario tiene implicancias de política fiscal cuando las cargas tributarias pueden exportarse a otras jurisdicciones y de esta forma sobredimensionar el tamaño del gasto público local
- f) En las economías de escala, se ven reducidos los costos en la medida que existiera sólo una entidad recaudadora.

Como podrá advertirse la teoría normativa estima que el gobierno central está en mejores condiciones de concentrar mayor poder tributario que los gobiernos locales, en especial al emplear impuestos progresivos redistributivos, mientras que los niveles de gobierno descentralizados se deben reducir a ejercer potestades tributarias a impuestos que graven bases tributarias fijas como el impuesto inmobiliario o, en todo caso, en tasas con cargos a usuarios, derechos de uso, aranceles, etc. ³⁵.

El modelo reserva para el poder central o federal las políticas de estabilización macroeconómica y las que afectan la distribución, atendiendo entre otros aspectos a los efectos del fenómeno de “votación por los pies”, mecanismo sugerido por Tiebout como herramienta a disposición de los ciudadanos para la elección óptima de bienes y políticas públicas de su preferencia.

No obstante lo expuesto habrá de considerarse junto con Piffano, que los gobiernos de nivel intermedio -llámense estados o provincias- tienen mayor espacio para maniobrar que los gobiernos municipales o locales. Ello les permite utilizar impuestos sobre el ingreso o sobre las ventas, aunque tratándose de bases tributarias móviles existirían restricciones sobre la política impositiva provincial. Por ello, en

³⁵ Se ha señalado, conforme a este enfoque, que la función de “estabilización” del gobierno federal responde a lo siguiente: la ligazón entre la política fiscal y crediticia a cargo del gobierno central, el reducido alcance de los gobiernos locales para el manejo descentralizado de la demanda agregada, los arbitrajes interregionales que neutralizan la acción de los agentes económicos ante los incentivos o desincentivos fiscales, la competencia del poder central para la función de “distribución” surge de la imposibilidad de los gobiernos locales de contemplar retribuciones regionales y las posibles reacciones de los ciudadanos por disconformidad frente a la política redistributiva del gobierno local. Cf. Reimundo y Tilli, siguiendo a Musgrave, Ob. cit. p. 10.

general se sugiere que la capacidad de ejercer potestades tributarias en cabeza del gobierno central es mayor que en materia de gasto público, razón por la cual se podrán encontrar “brechas fiscales” en los dos niveles, o sea con superávits financiero a nivel central y déficits a nivel local, lo que exigirá el establecimiento de algún mecanismo de compensación ³⁶, que desde luego que puede estar sujeto a ponderaciones de carácter político.

B.- El enfoque positivo.-

Debemos partir de una faz crítica a ciertas de las proposiciones del enfoque normativo expuesto, siendo algunas de ellas clásicas en la materia, especialmente las que abonan a favor de la descentralización.

Así Brennan G. y Buchanan J. han señalado que la descentralización puede servir como restricción a los deseos de expansión del gobierno central, cuyos políticos no siempre obran a favor de los deseos de los ciudadanos. Por ello estos autores proponen la descentralización como mecanismo de control de las tendencias expansivas del Estado Leviatán. Sugieren que así como la competencia en el sector privado ejerce su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central ³⁷

Esta suerte de equiparación o forma de modelo entre el sector privado y el sector público, constituye uno de los puntos esenciales de la escuela del “publico choice”³⁸,

³⁶ Cf. Piffano, Horacio. L.P. Ob .cit .nota 1. pp.4-7.Cf. Tiebout, Charles M. “A *Pure Theory of Local Expenditures*”, *Journal of Political Economy*., octubre 1956, versión española, en *Hacienda Pública Española* n° 50, 1978.

³⁷ Cf. Brennan G. y Buchanan J. “*The Power to Tax ;Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*”, Cambridge University Press, Cambridge 1980, citado por Piffano, H. Ob.cit. nota 1 pp.11-12.

³⁸ La escuela del “public choice” conforme a James Buchanan, constituye un esfuerzo de formulación de una teoría general de la economía pública que permite realizar en el campo de las elecciones públicas lo que se ha hecho en el ámbito de la microeconomía del mercado. Se trata de completar la teoría de la producción y del intercambio de bienes y servicios que se transan en los mercados

que enfatiza sobre la descentralización tributaria y su correspondencia con la descentralización de funciones o gastos. Así considera que no resulta correcto separar la decisión de gastar con la decisión de aplicar impuestos como si se tratara de acciones independientes.

Dentro de este enfoque, la tendencia a la descentralización fiscal ha sido justificada con los siguientes argumentos:

1. Conforme al modelo de democracia representativa, la mayor cercanía de los individuos que expresan sus preferencias con su voto dirigido a sus representantes que serán los que les proveerán los bienes públicos.
2. Se trata de evitar el desconocimiento por parte de los gobiernos centrales de las necesidades locales o de cada región.
3. Si se permite la comparación de resultados entre las diferentes jurisdicciones, su competencia puede generar imitación y mayor progreso técnico.

privados con una teoría equivalente del funcionamiento de los mercados políticos. Esta teoría intenta reintroducir los aspectos endógenos y exógeno del comportamiento humano que describe la teoría clásica en un solo modelo, dado que las personas son las mismas., tanto las que buscan en sus preferencias un interés individual como las que deciden políticamente.. Así el modelo trata de identificar las restricciones que gravitan en los comportamientos individuales que los llevan a decidir sobre el consumo, la producción, los precios, los salarios, las inversiones, etc. Public choice pretende desarrollar un modelo que permita describir los mecanismos de decisión en la producción y distribución de bienes públicos, tomado en el sentido de todo lo que produce el gobierno, la administración. Así el público choice trata: 1) de integrar las motivaciones y los intereses particulares de los diferentes actores en juego; 2) de tener en cuéntalos efectos de retroalimentación del producto final sobre la estructura de preferencias de los ciudadanos y sobre las estrategias individuales de los agentes estatales; 3) Calcular la “eficiencia social” relativa de determinado producto respecto de otro y, en consecuencia apreciar el grado de superioridad de determinadas instituciones. Para realizar este trabajo es necesario averiguar cuáles son las finalidades de los agentes en cuestión, o sea las “funciones de utilidad”, sin perjuicio de los sistemas de restricciones que actúan sobre los individuos Si se dan elementos que permitan equiparar las instituciones políticas con un mercado donde se establecen relaciones de intercambio y donde todo funciona sobre la base de cálculos de costo-beneficio individual, no hay razón para pensar que el comportamiento del individuo-ciudadano sea diferente del comportamiento del individuo consumidor. Las instituciones políticas transforman los costos y beneficios económicos en costos y beneficios políticos y estos últimos definen las acciones racionales de los agentes políticos. El análisis positivo de la maquinaria estatal muestra sus imperfecciones del mismo modo que lo hace el análisis económico con las imperfecciones del mercado Con la teoría de las decisiones colectivas, de las coaliciones políticas, de la burocracia, de las elecciones institucionales, se dispone de elementos que permiten hacer una representación teórica de la forma en que funcionan en nuestras democracias los procesos de decisión política.(Cf. Henri Lepege. *Mañana el Capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid 1979 pp.152-170).

4. Cuando se trata del reparto de un fondo común, existe la posibilidad por una parte, de renunciar en la demanda de un bien al ingreso personal individual, dado el costo marginal que ello significa y, por la otra la tendencia a sobredimensionar la necesidad de gasto.

En esta circunstancia, resulta importante la estricta observancia del principio de correspondencia fiscal. De manera que toda decisión de gasto marginal por parte de un representante político debe estar ligada con la decisión de requerir del electorado el pago de los impuestos correspondientes para su financiación. Así las cosas podemos concluir afirmando que los problemas derivados del modelo de agencia - vínculo principal-agente-, con sus costos respectivos, hacen del principio de correspondencia fiscal, una cuestión eminentemente política.³⁹

No obstante lo expuesto, el principio de “correspondencia fiscal”, debe interpretarse literalmente como el grado de percepción que los ciudadanos poseen respecto del costo de oportunidad de las decisiones de gasto público marginal que su gobierno local decide. De manera que los aumentos del gasto local sea perfectamente percibido como un gasto que como ciudadano habrá de enfrentar mediante el pago de nuevos o mayores impuestos que lo financien que gravitarán en su ingreso real. Consecuentemente también las reducciones en el gasto local deben ser perfectamente percibidas como un costo que como ciudadano habrá de evitar tener que pagar. Todo ello dependerá del modo como pueden estar reguladas las respectivas decisiones y la índole de las vinculaciones entre los estados provinciales y el poder central.

³⁹ Cf. Piffano, Horacio, Ob.cit. nota 2, pp.9-10. El “principio de correspondencia”, así denominado por Oates (1972) y que reconoce antecedentes en Breton(1965) y Olson,M (1969) en conocido también como “principio de óptima representación” de contribuyentes y beneficiarios”, en la visión alemana de Biehl, procura en el fondo evitar tanto la oferta insuficiente como la “sobreoferta” de un bien público. La oferta insuficiente puede producirse cuando en el proceso de toma de decisiones dominan los contribuyentes, es decir los que han de soportar la carga fiscal respecto de los beneficiarios..La sobreoferta dominará si los beneficiarios son la mayoría, Cf. Biehl, *Fiscal Federalism in Germany*; Anne and Saunders, Cheryl *Economic Union in Federal System* The Federation Press, Melbourne 1994 . p.161.

Conforme al enfoque positivo que estamos describiendo, el argumento básico a favor de la descentralización radica en que la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. De manera que la movilidad interjurisdiccional de las personas persiguiendo ganancias fiscales, constituye un sustituto de las restricciones fiscales explícitas sobre el poder tributario de los estados, de la misma manera que la competencia en el sector privado ejerce su fuerza disciplinadora de los mercados.

Mas, desde un punto de vista institucional, habrá de señalarse que el invocado paradigma principal-agente que hemos descripto, no podemos decir que hoy día funciona a la perfección si se advierte que las asimetrías de información posibilita a los gobernantes perseguir objetivos divergentes que colisionan con el invocado interés general, lo cual demanda un enfoque realista en la consideración del federalismo.

Hoy día se consideran federaciones “fuertes”, aquellas en las que el poder de decisión sobre el financiamiento del gasto (en especial el gasto en el margen), está ubicada en los gobiernos locales; es decir, en aquellos que viven de su propia recaudación. En cambio se consideran federaciones “débiles”, aquellas en las cuales el financiamiento de las decisiones de gasto local, se basan en transferencias del gobierno central ⁴⁰.

Como corolario debemos señalar que hablar de descentralización fiscal no debe significar anarquía fiscal, como algunas veces se ha dicho. El ejercicio de potestades tributarias, en especial en los sistemas de concurrencia de fuentes, exige de los gobiernos federales o centrales y de los gobiernos locales una necesaria coordinación fiscal y financiera de manera que quedasen bien definidos los consensos básicos

⁴⁰ Cf. Prof. Mc Lure Seminario Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998, citado por Piffano, H .Ob.cit. nota 2, pp.15-16.

que encuadren los respectivos espacios tributarios, acuerdos o desacuerdos de los cuales puede dar cuenta la frondosa evolución por la cual atravesó el federalismo fiscal en la República Argentina de lo cual trataremos en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV. - EVOLUCION DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA - .

A partir de la sanción de la Constitución Nacional de 1853, Núñez Miñana reconoce la existencia de tres períodos en las relaciones financieras intergubernamentales⁴¹ .

A.- Un primer período que va desde 1853 a 1890 estuvo caracterizado por el planteo inicial de distribución de poderes tributarios establecido en la Constitución Nacional y por una utilización efectiva por parte de cada uno de los niveles de gobierno que llevó a una práctica separación de fuentes tributarias. Nos referimos a la Constitución Nacional de conformidad con el texto de 1860 aún cuando las cláusulas financieras no hayan sufrido mayores modificaciones en esa oportunidad..

Si se admite una denominación para este tipo de federalismo que informa la primera etapa, conforme a Piffano, bien cabe la denominación de **“federalismo competitivo”**, en el sentido que cada fisco provincial procurará financiar sus gastos con sus propios recursos. Conforme a este autor, una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales que normaron los inicios de nuestra organización nacional, teniendo en cuenta el contexto histórico de entonces, permitirá precisar mejor las características del federalismo naciente y el rótulo de federalismo competitivo⁴² .

Sin la intención de desarrollar aquí la enorme importancia de los antecedentes constitucionales, entre ellos el Pacto Federal del 4 de enero de 1831 y el Acuerdo de

⁴¹ Cf. Núñez Miñana, Ob. cit. pp.326-328.

⁴² Cf. Piffano, Horacio, Ob.cit. nota 2, p.28.

San Nicolás de los Arroyos de 1852, debemos poner de relieve la explícita referencia del Preámbulo de la Constitución Nacional cuando comienza expresando: “Nos los **representantes** del pueblo de la Nación Argentina...”. Fija de este modo la **preexistencia de los gobiernos provinciales que deciden** constituir un Estado Nación

Partiendo de este concepto los constituyentes fijaron las bases de un ordenamiento financiero que como tal contempla las competencias federales y provinciales, sin perjuicio del amplio margen que suministran a la acción legislativa. En este orden de ideas podemos sintetizar los siguientes aspectos:

- a) Separación de fuentes nacionales y provinciales, asignándose al Estado nacional el recurso más importante de ese entonces: los derechos aduaneros.. Nacionalizar la Aduana implicó que ninguna provincia pudiera acceder a ese recurso, sin dudas, de la mayor renta fiscal proveniente del flujo comercial con el exterior (cf.arts.4º, 9º, 11º y 12º C.N.).
- b) La posibilidad excepcional para que el Estado Nacional pudiera avanzar en el uso de otros recursos reservados por la Constitución a las provincias, por razones de seguridad común y bien general del Estado y por tiempo determinado. En este caso no se establece pauta alguna para delimitar esas razones de bien general ni ningún límite temporal (cf.art.67 inc.2º modif. por art.75 inc.2º en la reforma de 1994 CN.)
- c) El natural monopolio en la emisión de moneda por parte del Estado Nacional, atribución que en la etapa preconstituyente compartía con los estados provinciales (cf.art.67 inc.5º y 10º reformados en 1994 por el art.75 inc.6º y 11º CN.) Atributo

que debió ser completado por el legislador al dictar la ley monetaria n° 1130 en 1881⁴³.

d) La asignación concurrente –Estado Nacional-provincias- del acceso al uso del crédito público, pero quedando a cargo del Gobierno Nacional velar por el crédito de la Nación (cf. arts. 67 incs.3° y 6° y 107, reformados por arts.75 incs. 4° y 7 y 125 CN), ‘confiriéndoles un sentido amplio a su ejercicio y sin establecer mecanismo alguno de control a fin de velar por el crédito de la Nación por parte del poder central. El crédito de la Nación ha sido considerado como expresión de la soberanía nacional’⁴⁴.

e) La previsión de Adelantos del Tesoro Nacional –ATN- para acudir en auxilio de las finanzas provinciales (cf. art.67 inc. 8 °, actual art.75 inc.9° CN.). En este caso tampoco se establece criterio alguno que pudiera legitimar el empleo de recursos nacionales que están en principio destinados a financiar servicios para todos los ciudadanos de todas las provincias⁴⁵.

⁴³ Cf. Alderete Avalos, Emilio Manuel. “*A cien años de la ley monetaria*”. Revista de la Universidad de Morón, n° 10, marzo de 1984, pp.7-38.

⁴⁴ Mariano Fraguero expresa que el crédito público es la verdadera riqueza del Estado; es la fe en el porvenir de la Nación. Por esa fe y confianza entendemos el cálculo, peso y medida de los productos, que si bien no se toca se ven desarrollarse en los grandes gérmenes que el país encierra. No hablemos de una confianza puramente interna, sino de una realidad objetiva exterior. A ello agrega, que toda operación de crédito que implica fe pública, como sellar o estampar moneda, emitir billetes pagaderos a la vista y al portador, recibir depósitos a la orden o a plazos en moneda o en especie metálicas; dar y recibir dinero a interés; recibir capitales a censo perpetuo, o por largo tiempo son también atribuciones exclusivas del crédito público. Cf. *Cuestiones Argentinas. Cuestión cuarta n° 2. Crédito Público. Cuestiones Argentinas y Organización del Crédito*, con estudio preliminar de Gregorio Weinberg, Solar Hachette, Buenos Aires 1975, p.156 y 158.-

⁴⁵ Cf. Núñez Miñana, Horacio, estima que esta cláusula resulta de una compensación por la detracción que significó a las provincias la percepción de los derechos aduaneros por el gobierno nacional. La Comisión redactora al principio estipuló que debía reembolsarse pero luego ese criterio no prevaleció. Ob. cit.p.327.- Igualmente podemos advertir con Oszlak, que el federalismo argentino no fue construido entre iguales relacionados horizontalmente sino entre desiguales que deben confrontar verticalmente. La forma es que se construyó nuestro federalismo necesitó desde un principio del reparto de bienes, servicios y fondos desde la Nación a las provincias, lo que Oszlak califica como mecanismo de cooptación, ya que el reparto de fondos a las provincias fue discrecional entre 1863 y 1890 en forma de subvenciones y subsidios. (Cf.Oszlak, Oscar. *La Formación del Estado Argentino*, Ed. De Belgrano, 1984).

Como podrá advertirse , el constituyente no puede extenderse en desarrollar aspectos reglamentarios del sistema , pero ha dejado al Congreso la facultad de establecer limitaciones a esas facultades con lo que se creó una verdadera “zona de reserva” a favor del Poder Legislativo, cuya misión es precisamente la de evitar el desarrollo nacionales.-

En conclusión, podemos ubicar también a esta forma de federalismo ,desde un punto de vista institucional, siguiendo a Shah, calificándolo como un “federalismo dual” en que la acción política y fiscal que relaciona los dos niveles superiores, operaba competitivamente ⁴⁶, de un margen de discrecionalidad a favor de los sucesivos gobiernos .

B.- Un segundo período resulta el comprendido entre 1890 y 1935.-

El sistema fiscal federal se modifica hacia una “conurrencia de fuentes”, nacionales y provinciales o, como señalan Núñez Miñana y Piffano una “**conurrencia de hecho**”. De manera que el ejercicio de las potestades tributarias en este período quiere dejar explícito el consenso político sobre una cuestión que para muchos no quedaba suficientemente clara en el texto de la Constitución de 1853.

Las nuevas modalidades surgen de una situación de emergencia dada por la crisis financiera de 1890 que sumió al país en la interrupción momentánea de contraer nuevos empréstitos en el exterior para atender los servicios financieros de la deuda acumulada en la década de 1880 ⁴⁷ . Cortándose así la posibilidad de refinanciar

⁴⁶ Cf. Shah, Anwar, en el caso del “federalismo dual”, los gobiernos locales se consideran ubicados de una manera explícita o implícita dentro de la órbita de autoridad de los gobiernos provinciales o estatales como en los casos de Canadá, la India, o Pakistán. En este marco los gobiernos federal y los de los estados actúan como iguales con autoridad propia dentro de sus áreas de responsabilidad, asumiendo a veces roles competitivos en tal marco. Ob. cit. p.124.-

⁴⁷ Se estima que hacia 1889 la República Argentina absorbió entre el 40% y el 50% de todas las inversiones británicas hechas fuera del Reino Unido. Cf. H.S, Ferns .*Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Ed. Solar. Dimensión Argentina, 1a.edición, 4ta. Reimpresión, Buenos Aires, 1984, sobre la base de fondos documentales del Foreign Office y Board of Trade.p.397. Además, Núñez Miñana Ob.cit. p. 327.

hacia adelante los sucesivos vencimientos de empréstitos del Gobierno Nacional. Por otra parte, se temía un notable déficit de la recaudación aduanera como efecto de la crisis en el sector externo por lo que se implantó como nueva modalidad los impuestos internos al consumo dentro de una nueva estructura tributaria.

Habrá de advertirse que desde un punto de vista jurídico, la introducción de estos nuevos impuestos dio lugar a un debate acerca de las facultades del Gobierno Nacional en función de lo previsto en el artículo 4 de la Constitución Nacional de 1853, que decía "... la base del impuesto será la igualdad proporcionalidad y progresividad. La Nación podrá convenir con las Provincias un régimen de coparticipación en los impuestos indirectos concurrentes, siempre que éstas se adhieran a la nacionalización y unificación de los mismos y que les asegure un porcentaje de distribución no inferior al 50% del producto líquido de los gravámenes; pero la discusión se saldó a partir de que se aprobaron por un año con la posibilidad de renovación hasta su unificación en 1935, las Provincias y la Nación aplican impuestos internos concurrentes.

Conforme a **Núñez Miñana**, la participación de la nación en la recaudación de los impuestos internos ha ido variando desde 4,3% en 1892, 24,0 % en 1900, , 18,6% en 1920 y 16,5% en 1929 ⁴⁸ .

⁴⁸ Cf. Núñez Miñana: *"La coparticipación de impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina"* Consejo Federal de Inversiones (Seminario sobre problemas del federalismo en la Argentina) Buenos Aires 1973.-A ello debemos agregar que con la crisis desatada en 1890 se reforma la ley de aduanas por ley 1877. Gaggero sostiene que esa reforma abrió un debate sobre la función de los impuestos externos. Principalmente si se debía cobrar a las industrias protegidas por los aranceles, por las pérdidas que le generaban al Estado al disuadir el ingreso de esos productos. (cf, Gaggero, J.La Cuestión Tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. Documento de Trabajo n° 5, CEFIDAR, Bs.As.2005 p.24. En base a este debate se decide sancionar la ley 2774, de Impuestos internos sobre la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos. Estos impuestos según Terry distribuían las cargas internas de manera ciega en la sociedad, grabando un artículo cuyo destinatario se desconocía.. Aquí surge la diferencia entre impuestos indirectos y directos, quedando estos últimos a cargo de las provincias, salvo excepciones (Cf.Torres, en García Belsunce, Horacio.y Otro *Historia de la Tributación Argentina (1880-2010)*, Ed. Errepar, Buenos Aires 2010, p 233).

No obstante las circunstancias descriptas, el federalismo fiscal, señala Piffano, seguía siendo competitivo entre Nación y provincias cuyos fiscos continuaban dependiendo de las posibilidades y habilidades propias para lograr que su electorado .pague los tributos requeridos para financiar su existencia iniciándose así una puja vertical entre ambas jurisdicciones en procura de “espacios tributarios” ⁴⁹.

Desde el punto de vista del financiamiento del federalismo fiscal, señala Porto, con excepción de los adelantos del tesoro nacional, de escasa significación económica, cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Consecuencia de ello, ha sido la gran disparidad de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales. Así, las llamadas provincias ricas podían financiar niveles de gastos públicos, por habitante, mucho más altos que las provincias que no lo eran. El sector público en general era más bien pequeño y como cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el gasto nacional era mucho más importante que los gastos provinciales dado que poseía mayores recursos. . Las provincias y municipalidades representaban menos de un tercio del gasto público total ⁵⁰.

C.- Una válvula de escape se abre en un tercer período del federalismo fiscal cuando se instaura el sistema de **coparticipación federal** de impuestos. Se entiende por coparticipación federal de los recursos estatales como un sistema concreto de distribución de una parte de lo ingresos de la administración pública del país. Es decir, ciertos tributos son recaudados por la Nación y se distribuyen entre ésta y las administraciones provinciales de acuerdo a distintos regímenes que han ido cambiando con el tiempo.

⁴⁹ Cf. Piffano, Horacio Ob.cit. nota 2, p.28.

⁵⁰ Cf. Porto, Alberto. *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, marzo 2004, ISBN 950-34-0270-0 . pp.156-157.-

De ello, podemos decir de un modo general, que los esquemas de reparto de los impuestos que recauda la Nación son la respuesta obligada a la diferencia entre el monto de los ingresos recaudados por cada jurisdicción y el financiamiento necesario para atender las funciones que les compete a cada una de aquellas.

Ya en el período radical se advirtió un constante aumento del gasto público fomentado principalmente por el patronazgo político a través del cual el partido radical expendía su clientela electoral. En el mismo sentido, acota Rapoport, durante el período presidencial de Yrigoyen. Hubo una disminución progresiva de los impuestos internos, que afectaban básicamente a las clases medias y populares. Clientela electoral del partido gobernante⁵¹.

El nuevo régimen aparece como una respuesta a los cambios operados a fin de paliar los efectos de la crisis mundial de 1929/1930 y la gran depresión subsiguiente. Habida cuenta que los ingresos del Estado Nacional seguían estando vinculados fundamentalmente a los derechos aduaneros, el primer impacto de la crisis sobre el sector externo se trasladó inmediatamente al sector público a través de una severa disminución de la recaudación tributaria.⁵²

La expansión del gasto público se debió al aumento de funciones y actividades del Estado Nacional, lo que evidenció las limitaciones y el agotamiento de los recursos reservados estrictamente a la Nación. Esto dio lugar a un avance de la Nación sobre las Provincias a través de la creación de nuevos impuestos que constituirían originalmente facultades tributarias provinciales.

⁵¹ Cf. Rapoport, Mario. *Historia Económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ed, Macchi, Buenos Aires, 2000, p.151.

⁵² El país se verá afectado en una reducción del 36% en exportaciones, para el año 1930 Y, por sobre todo, se enfrentará a una disminución de los términos del intercambio, en un 50%, para los principales productos de exportación. Esto generó que los grupos económicos agroexportadores aceptasen una intervención del Estado en el ciclo económico. Cf. Barile, J.E. *Ob. cit.* p.6.

Las medidas tendientes a la disminución del gasto público resultaron insuficientes, de manera que el gobierno debió enfrentar la difícil situación mediante la creación de nuevos impuestos, tales como el Impuesto a las Transacciones (1931) y a los Réditos (1932). Aún así dichas medidas tampoco resultaron suficientes si se advierte que los nuevos impuestos sólo compensaron parcialmente el déficit fiscal emergente de la caída del comercio exterior.

Ante esas nuevas circunstancias, el gobierno nacional debió encarar un reordenamiento del sistema tributario a fin de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y la supresión de los persistentes problemas que generaban las situaciones de doble imposición nacional-provincial-municipal y sus consiguientes riesgos ⁵³.

Con esa finalidad se sancionaron las leyes 12.139 de unificación de Impuestos Internos, 12.143 de transformación del Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas y 12.147 de prórroga del Impuesto a los Réditos.

Las tres leyes proveían un régimen de distribución del producido de los impuestos respectivos entre la Nación, las provincias y la Capital Federal. Con relación a la primera, como contrapartida de la obligación de las provincias de derogar impuestos similares y, con relación a las dos últimas, como compensación por parte de la Nación a las provincias de utilizar fuentes tributarias concurrentes (de tipo permanente o de tiempo determinado respectivamente), modalidad no utilizada, hasta ese momento, por las provincias.

⁵³ Lo más importante es señalar, como lo advierte Rapoport, que con las medidas adoptadas en ese período se creó un sistema tributario moderno. Así se puede advertir que para el año 1930, los ingresos provenientes del comercio exterior representaban un 57% de la recaudación fiscal nacional. Al finalizar la década estarán en torno al 30%. Asimismo los impuestos internos aumentaron su participación en un 5% pasando de un 17% a un 23% en 1939. Tal vez la reforma más importante aparece con el impuesto a los réditos que representaba un 13% al finalizar el período en estudio. Cf. Rapoport, M. Ob. cit. p.254.

Detengámonos un momento en la ley 12.139 -o sea la primera ley de coparticipación federal-.de unificación de impuestos internos, que como podrá advertirse inauguró la recurrencia a la ley convenio – o sea la ley nacional más la adhesión.de las provincias por vía legislativa como mecanismo de coordinación financiera. De ahí en adelante, el Gobierno Federal establecería impuestos participando del producto a las Provincias las que a su vez renunciaron a la potestad de crear tributos análogos.

Conforme al texto del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, art. 19::La adhesión de las provincias a las disposiciones de la presente se hará mediante una ley que disponga::

- a) Que la provincia acepta el régimen de unificación tal como está dispuesto por esta ley, sin limitaciones ni reserva.
- b) Que la provincia se obliga a no establecer ni cobrar, desde su adhesión hasta la terminación de la vigencia de esta ley, impuesto, tasa, tributo u otro gravamen de los comprendidos en el régimen de la misma, reconociendo que será nula toda disposición en contrario
- c) Que las provincias adheridas se obligan por el término de vigencia de esta ley, a no gravar en lo sucesivo la producción de materias primas, sus derivados y subproductos, ni la elaboración, transformación e industrialización de los mismos, destinados al consumo interno de la Nación.
- d) Que todas las autoridades de la provincia estarán obligadas a prestar su más amplia colaboración para facilitar la recaudación y fiscalización de los impuestos internos nacionales
- e) Que las provincias productoras adheridas no podrán otorgar primas que tiendan a que los productos gravados con impuestos internos nacionales, se vendan fuera de su territorio a menor precio que el corriente dentro del mismo.

f) Que se tendrán por devengados los impuestos que a continuación se menciona para cada provincia, y cualquier otra de las mismas características, o que persiga igual o semejante objeto.

A ello se agrega, que el derecho a percibir la parte de renta correspondiente quedará perfeccionado desde el día que tenga vigencia la derogación de todas las leyes provinciales y ordenanzas municipales que se opongan de cualquier manera a la presente ley.-

A partir del momento señalado, los regímenes de coparticipación federal de impuestos han adoptado dicha modalidad de leyes-convenio.

Dados los impuestos internos nacionales establecidos en 1891 por el término de un año, señala Núñez Miñana, , luego de más de cuarenta años de vigencia, , se consideró la necesidad de proyectar un régimen de tipo más permanente. Además la existencia de impuestos internos aplicados por las provincias en concurrencia con la Nación generaba dos tipos de problemas. Por un lado el de la doble imposición, con las conocidas dificultades especialmente en relación a la administración de los impuestos y a los costos para el contribuyente. Pero por otro lado aparece como importante el hecho de que por el tipo de impuestos, un gobierno provincial podía – aceptándose la teoría usual de la traslación de impuestos a la producción- en el caso de una provincia productora de bienes consumidos fuera de su jurisdicción, transferir la carga de sus gastos sobre los contribuyentes residentes en otra jurisdicción. Se cita los caso de los vinos en Mendoza y San Juan, del azúcar de Tucumán, Salta y Jujuy, productos cuya fabricación nacional estaba protegida por aranceles aduaneros. .. En ese marco de crecientes dificultades tanto para el erario nacional como para los fiscos provinciales, el Poder Ejecutivo Nacional proyecta un nuevo régimen de

unificación de los impuestos internos, con una distribución del producido a los distintos fiscos involucrados.⁵⁴

La distribución entre la Nación por un lado y las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires por el otro –distribución primaria-, se estableció en una proporción del 82,5% y del 17,5% respectivamente. La distribución entre estas últimas jurisdicciones –distribución secundaria-, se estableció en función de cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales, 30% de acuerdo a los recursos percibidos por cada provincia conforme al año inmediato anterior y 10%, de acuerdo con la recaudación del impuesto a distribuir dentro de la jurisdicción de cada provincia. Este último parámetro no se aplicó a la Municipalidad de Buenos Aires.

Asimismo a este nuevo régimen de coparticipación se van a incorporar nuevos impuestos tales como el Impuesto a las Ganancias Eventuales en el año 1946 e Impuesto a los Beneficios Extraordinarios (1943-1944), que pese a que se aplicaba a todo el territorio de la Nación, era ingresado en su totalidad a las arcas nacionales.⁵⁵

Conforme a lo expuesto podemos advertir que desde la época indicada, el sistema de coparticipación ha regido en nuestro país hasta el presente, consolidando de hecho y mediante sucesivos pactos un arreglo constitucional no previsto en la Constitución de 1853 pero finalmente incorporado con rango constitucional en la reforma de 1994 en el art.75 inc.2º, que crea un fondo común alimentado con rentas nacionales.

En este tercer período advierte Piffano, la coparticipación federal fue sufriendo una serie de modificaciones , que resume en algunos hitos que considera fundamentales, como ser:

1.- El reparto devolutivo o **federalismo armonizado** que comienza con una predominante participación del gobierno nacional en la distribución primaria, como

⁵⁴ Cf. Núñez Miñana, H. ob. cit .pp. 328-329.-

⁵⁵ Cf.Porto, Alberto, ob.cit. pp. 157-159.-

hemos visto, y el carácter devolutivo de la distribución secundaria con las consiguientes limitaciones para las provincias de no innovar con la creación de nuevos impuestos sobre bases equivalentes, o sea se trata de una concurrencia limitada por los sucesivos pactos o leyes-convenio en detrimento de la autonomía fiscal, débilmente compensada por una creciente participación en la masa del fondo común

El proceso del federalismo en este período,, siguiendo el criterio de Bird, muestra una posterior evolución hacia una mayor participación provincial en la distribución primaria, junto a criterios de distribución secundaria en la que predominan indicadores de población, gastos provinciales, recursos provinciales además del indicado carácter propiamente devolutivo y una pequeña incidencia del indicador partes iguales.

El crecimiento indicado de la participación provincial en la distribución primaria a partir del inicio del sistema de coparticipación ha pasado desde el señalado 17,5% en 1934 al 21% en 1947, luego, al 28% en 1959, seguido del 36% en 1963 y 48,5 % con la ley 20.221 que luego veremos, hasta llegar a la ley 23.548 con un 56,66%.

Antes de llegar a la reforma de 1973, Porto analiza precisamente este período que lo limita en su análisis a un subperíodo que va de 1935 a 1946 coincidente con las disposiciones de las leyes 12.143 y 12.147 de distribución de impuestos entre las provincias conforme a las cuales se formulan las siguientes distinciones:

	1935	1946
Gobiernos locales	100,0	100,0
Avanzadas	83,2	82,0
Capital Federal	26,6	25,5
Provincia de Buenos Aires	31,2	31,2

Santa Fe	12,7	12,8
Córdoba	8,1	8,1
Mendoza	4,6	4,4
Baja Densidad		
Chubut	-	-
Santa Cruz	-	-
La Pampa	-	-
Río Negro	-	-
Neuquén	-	-
Territorio Nacional de Tierra del Fuego	-	-
Intermedias	10,9	11,9
San Juan	1,2	1,7
San Luis	0,6	0,9
Entre Ríos	4,0	4,4
Tucumán	4,0	3,6
Salta	1,1	1,3
Rezagadas	5,8	6,1
La Rioja	0,6	0,4
Catamarca	0,6	0,6
Corrientes	2,3	2,3
Jujuy	0,6	0,9
Misiones	-	-
Chaco	-	-
Santiago del Estero	1,7	1,9

Formosa

-

-

Como podrá advertirse, la distribución secundaria dispuesta por las leyes señaladas , a nivel de grupos no ofrecen modificaciones de importancia, aunque se observan algunos cambios en la participación de algunas jurisdicciones como ser: San Juan, San Luis, La Rioja y Jujuy.. Ahora las jurisdicciones que aparecen beneficiadas son: la Municipalidad e la Ciudad de Buenos Aires, , las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Entre Ríos, Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero; apareciendo levemente perjudicadas Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta y Jujuy. La modificación en la participación provincial se originó, según Porto, en la redistribución en la recaudación de los impuestos internos a favor de las provincias consumidoras a expensas de las productoras, además del cambio en la importancia relativa de los dos regímenes de coparticipación. La coparticipación per cápita relativas (conjunto de gobiernos locales= 100) muestran grandes diferencias en 1935, las cuales se acortaron significativamente en 1946.⁵⁶

El desarrollo de este subperíodo nos trae según Porto, algunas enseñanzas. Así pese al conflicto de intereses. Se pudo reorganizar el sistema tributario argentino, modernizándolo, a la vez que se implementó un régimen de distribución de la recaudación con reglas claras. El período asistió también, agrega, a la primera ruptura por parte del gobierno nacional, al apropiarse de los incrementos de la recaudación del impuesto a los Réditos de 1943. Finalmente, las distribuciones previstas por las leyes 12.143 y 12.147 en 1935 debían cambiarse antes del 31-12-1938, pero continuaron rigiendo hasta 1947, dada la dificultad de modificar la

⁵⁶ Cf. Porto, Alberto, *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. . Universidad Nacional de La Plata, marzo 2004 ISBN N° 950-34-0270-0., pp. 158-159 y 161-162.-

distribución, salvo que los mecanismos estuvieran expresamente establecidos en la ley –como ocurrió con los impuestos internos⁵⁷.

En un segundo subperíodo va de 1947 a 1958, con el restablecimiento del Congreso de la Nación en 1946, se trató de paliar los perjuicios ocasionados por el régimen precedente en virtud de la sanción de la ley 12.956 mediante cambios tanto en la distribución primaria como en la distribución secundaria, del modo siguiente.

- . Modificó y amplió la cobertura de impuestos a coparticipar , agregándole el recientemente sancionado impuesto a los beneficios extraordinarios.

- . Amplió la participación primaria de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires,. al 21% .

- . En orden a la distribución secundaria introdujo un nuevo criterio de distribución: el del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción, introduciéndose así un mecanismo de distribución explícito.

- . Aparece de un modo explícito la obligación de las provincias de no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los referidos impuestos a los réditos, ganancias eventuales, ventas y beneficios extraordinarios.-

La situación imperante desde comienzos de la década de 1950 requería la introducción de nuevas modificaciones tanto en la distribución primaria como en la distribución secundaria de impuestos coparticipables.

Así la transformación de los antiguos Territorios Nacionales en provincias trajo como resultado la existencia de 22 provincias y un Territorio Nacional lo que obligó a un rediseño de los vínculos en las relaciones nación-provincias. Entre otras circunstancias, debemos agregar la expiración de los regímenes de coparticipación:

⁵⁷ Cf. Porto, Alberto, Ob.cit pp.163-164.-

impuestos internos en 1954 y a los réditos, ventas, etc. a fines de 1955; salvo la prórroga de éstos últimos hasta 1959].

Un hecho nuevo tuvo lugar en 1951 con la sanción de la ley 14.060 de creación por parte de la Nación del Impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes, materia ésta que tradicionalmente estuvo a cargo de los fiscos provinciales. Este mecanismo va a perdurar hasta 1973.

La citada ley de unificación de Impuestos Internos 12.139 que venció, como dijimos el 31 de diciembre de 1954 , fue reemplazada por la ley 14.390, que si bien tenía un plazo de diez años, tras sucesivas prórrogas rigió hasta 1973. Conforme a este nuevo régimen la distribución primaria se fijaba periódicamente según las siguientes relaciones:

Participación de las provincias Población total de las provincias

Población total del país +

población provincias

Participación de la Nación Población total del país

Población total del país

+ Población provincias

En la práctica, los porcentajes oscilaron alrededor del 54% para la Nación y el 46 % , para el conjunto de las provincias. Se excluye la Municipalidad de Buenos Aires.

La distribución secundaria responde a lo siguiente: un 98% se distribuía entre provincias en función de la población,(80% a partir de 1957) y en función de la producción de artículos gravados con impuestos internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración (20% a partir de 1957). Asimismo el 2% restante del contingente provincial se distribuía entre provincias en razón inversa al

monto por habitante de la participación que a cada provincia le correspondía de acuerdo a la distribución del 98% ya referido anteriormente.

Aparece ,por primera vez , una fórmula de escape a favor de la Nación , excluyéndose del régimen a los impuestos internos nacionales cuyo producido se hallara afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional.

Para el control del régimen establecido se creó un Tribunal Arbitral presidido por el Procurador del Tesoro de la Nación y dos vocales permanentes designados por el Ministerio de Hacienda de la Nación y dos vocales rotativos designados por las provincias.

Del efecto conjunto de los regímenes de coparticipación vistos hasta el momento, sintetiza Porto, según la distinción de jurisdicciones ya efectuada, surge que la participación de las jurisdicciones de Avanzada decrece del 70,3% en 1946 al 65,5% en 1958, mientras que las correspondientes a la Intermedias hace lo propio del 19,1% al 15,6% . Las jurisdicciones Rezagadas aumentan su participación del 10,6% al 16,9% en parte explicada por la incorporación de Misiones y Chaco. En el grupo de Baja Densidad aparece La Pampa con una participación de 1,8%. Habrá que ver que en uno y otro caso hay distinta participación de provincias nuevas atento el proceso ya indicado.

Dentro del lapso de referencia podemos colegir como corolario que se han producido importantes avances en virtud de la acción desarrollada por el Congreso Nacional a fin de corregir ciertos predominios del Gobierno Nacional. Se introducen criterios explícitos de coparticipación, claro está, sin perjuicio de las obligaciones provinciales de no gravar materias coparticipables. No obstante ello, el Gobierno Nacional avanza en algunas materias tales como el Impuesto Sustitutivo a la

Transmisión Gratuita de Bienes. En fin, se crea el Tribunal Arbitral en materia de Impuestos Internos ⁵⁸.

En un tercer subperíodo, (1958-1966) se van a producir algunas modificaciones fundamentales, habida cuenta del vencimiento de la vigencia de la citada ley 12.956, que incluía, como vimos, el impuesto a los Réditos, a las Ventas, a las Ganancias Eventuales, etc. y la acción decisiva del Congreso Nacional instalado a partir de 1958.

El cambio más importante se va a advertir en la distribución primaria. Por la reforma de 1959 la proporción de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires se duplicó al pasar del 21% al 42% del total de recaudación de impuestos coparticipados. A fin de facilitar un período de transición se estableció un aumento escalonado en el porcentaje a las provincias.

En lo que hace a la distribución secundaria, el nuevo régimen se eliminaron los prorrateadores vinculados con la recaudación de los impuestos coparticipables de cada jurisdicción y con el inverso a la población de cada una de ellas, quedando de este modo subsistente los otros tres parámetros: población, gastos provinciales y recursos provinciales propios.

Con el texto de la ley 14.788, señala Porto, aparecía establecida con precisión la Fuente de los datos utilizados para la distribución, la periodicidad del cálculo de los índices de distribución, la formación de la Comisión de Contralor e Indices para tomar a su cargo la gestión del régimen y el control de las obligaciones de cada una de las partes. La composición de esa Comisión resultaba favorable a las provincias ya que estaba constituida por un representante de la Nación y un representante por cada provincia. Además en su art.11 se encomendaba al Banco Central de la

⁵⁸ Cf. Porto, Alberto, Ob.cit.pp.165-171.-

República Argentina y a la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, la adopción de medidas en forma inmediata, a fin de determinar en forma discriminada por jurisdicción y por grandes sectores de la economía, el producto e ingreso nacional y los valores de la producción del conjunto de bienes y servicios de la economía nacional. En 1963 se aumentó en un 11% la participación provincial ⁵⁹ .

Un cuarto subperíodo comprende desde 1966 a 1972

En esta oportunidad se produjeron algunas modificaciones en la coparticipación sólo en el régimen de la ley 14.788 ya referida, , que tuvieron lugar en los años 1967 y 1968, con significativas mejoras en la participación de la Nación a expensas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Así el participación de las provincias pasó del 40% al 35,46% y la de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires pasó del 6% al 5,32% en 1967 y al 2,66% a partir de 1968

Como podrá advertirse, reducciones tan significativas dieron lugar a la necesidad de adoptar alguna medida compensatoria desde el punto de vista financiero. . Acorde con ese orden de ideas se creó el Fondo de Integración Territorial –FIT- a fin de brindar aportes del Tesoro Nacional con destino a la financiación de obras públicas

En lo que hace a los impuestos internos –ley 14.390-, no se produjeron modificaciones durante estos subperíodos, surgiendo los cambios únicamente de los mecanismos previstos en la misma ley. Así entre 1958 y 1972 pierden participación las llamadas jurisdicciones Intermedias en beneficio de las Rezagadas y las de Baja Densidad. Las jurisdicciones Avanzadas, no obstante ello, mantienen su participación ⁶⁰ . Con ello arribamos al fin del llamado **federalismo armonizado**.

2.- Federalismo Cooperativo Ley 20.221

⁵⁹ Cf. Porto, Alberto, ob.cit.p.172.

⁶⁰ Cf. Porto, Alberto, ob.cit.p.172 y 174.-

Luego de pormenorizados estudios la elaboración de un nuevo proyecto partió de una evaluación crítica del régimen vigente hasta ese momento de coparticipación.

Para ello, según lo consigna Núñez Miñana, se detectaron las siguientes deficiencias:

- a) Dependencia financiera de los gobiernos provinciales. En la medida que ello no resultaba de una cuestión coyuntural presupuestaria sino de deficiencias estructurales del régimen, se debía buscar una solución de fondo y de carácter permanente.
- b) Inadecuada distribución de la coparticipación entre provincias, Se estima que los factores de distribución que pueden ser considerados como redistributivos -o sea para las provincias de menor grado de desarrollo-, representaban sólo un 18% del pesos total de los prorratores, incluso ellos no estaban estrictamente relacionados con las diferencias en grado de desarrollo, además de darse situaciones de disparidad en la participación de provincias de situaciones relativamente similares.
- c) Carácter complicado y fragmentario del régimen. habida cuenta de constituir el mismo un producto de la evolución histórica. ya reseñada.

En orden a lo expuesto la reforma se propuso los siguientes objetivos:

- a) Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento en la coparticipación, de modo de evitar o reducir su dependencia del Tesoro Nacional.
- b) El reconocimiento de la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias de menores recursos a efectos de una adecuada prestación de los servicios públicos para todos sus habitantes.-
- c) La posibilidad de simplificar el régimen de modo que permita a los órganos administrativos y de contralor centralizando la gestión en una única Comisión

Federal de Impuestos que se encargue de arribar a soluciones de fondo en lo relativo a la coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno ⁶¹.

Así las cosas, podemos sintetizar. tal como lo hace Núñez Miñana, algunos aspectos fundamentales de la reforma:

a) Sistema único: En reemplazo de los tres regímenes existente, se instituyó un único sistema de distribución de impuestos nacionales. De esa manera se eliminaron las diferencias que sólo provenían de razones de índole histórica, los impuestos internos se unificaron porque ya las provincias los estaban utilizando en forma concurrente con la Nación- Igualmente, los impuestos directos –como a los réditos- o indirectos – como a las ventas-, se coparticipaban, habida cuenta que las provincias no contaban con impuestos análogos- No se efectúan diferencias de ninguna naturaleza, sean impuestos directos o indirectos.

b) Impuestos Nacionales incluidos: Así se incluye el impuesto nacional al parque automotor, a excepción del 15% de su producido que, de acuerdo a la ley respectiva tiene afectación específica al Fondo Nacional de Vialidad que como tal participan las provincias según el régimen de coparticipación vial. Se incluye el impuesto al patrimonio neto para las provincias que se adhieran y se establecen algunas previsiones respecto de impuestos indirectos futuros que graven consumos o conforme al art.67 inc.2º de la Constitución Nacional(impuestos directos por tiempo determinado), entonces vigente, que pasarán a ser coparticipables. Sin embargo se excluyen del régimen los impuestos nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades declaradas de interés nacional (cf.art.7º de la ley 20.221)..

⁶¹ Cf. Núñez Miñana, Horacio, Ob. cit. pp.329-331.

c) Distribución Primaria: previa deducción del 3% como aporte automático al Fondo de Desarrollo Regional creado por la misma ley, la distribución se efectúa conforme en partes iguales para la Nación y el conjunto de las Provincias, en un 48,5%. A su vez de la parte que corresponde a la Nación, se cede el 1,8% a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el 0,2% al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

d) Distribución Secundaria: El señalado 48,5% se distribuye entre las provincias directamente a través del Banco de la Nación Argentina en las siguientes proporciones: 65% según su población, 25% por brecha de desarrollo y 10% por dispersión demográfica.:

Tal distribución halla su fundamento en los siguientes argumentos:

La distribución conforme a la mayor población se basa en la magnitud de los servicios públicos y la mayor cantidad de habitantes.

La distribución por brecha de desarrollo, se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias menos desarrolladas.. Su medición se efectúa tomando por indicadores el nivel de desarrollo de cada provincia con relación al nivel de desarrollo de las áreas más avanzadas –léase Capital Federal y Provincia de Buenos Aires- Para medir el nivel de desarrollo de cada provincia se utiliza el promedio aritmético de tres índices: calidad de la vivienda, grado de educación de los recursos humanos y automóviles por habitante.

La distribución por la dispersión demográfica tiene en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población y su necesidad de organizar la prestación de los servicios públicos esenciales. A tal efecto, se toma la densidad media del conjunto de las provincias y se establece la diferencia con la densidad de cada provincia. Así cuando menor sea la densidad demográfica de esa provincia será mayor la proporción del 10% de coparticipación asignado por la ley.

e) Fondo de Desarrollo Regional. Como dijimos se forma con el 3% de los fondos coparticipables que a su vez podrá contar con otros recursos. El objetivo del Fondo es financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o interprovincial. Este Fondo también respondía a dar continuidad al Fondo de Integración Territorial ya existente que dependía de las decisiones anuales del Gobierno Nacional.

f) Impuestos Provinciales .La ley 20.221 deja a salvo la vigencia de impuestos provinciales que califica de tradicionales. exceptuándolas de la obligación de derogarlos, tales como los que afectaban a la propiedad inmueble, a las actividades lucrativas, a la transmisión gratuita de bienes, sellos, etc. La solución ha sido la de definir un núcleo de impuestos provinciales para los ´cuales aún cuando la Nación establezca impuestos análogos, las provincias puedan continuar con sus impuestos provinciales y además coparticipar en la recaudación del impuesto nacional .

La vigencia del sistema se preveía hasta el año 1980 pero , ofreciendo a la provincia la posibilidad de denunciarlo anualmente antes del 30 de septiembre.

Los efectos redistributivos de la reforma, de conformidad a la distinción ya formulada de grupos de provincias responden, siguiendo a Núñez Miñana, al siguiente esquema:

- . Las provincias de desarrollo avanzado, que representan el 68,4% de la población total de provincias, reciben un 50,7% frente a un 57,5 que recibían con anterioridad.
- . Las provincias de desarrollo intermedio, que cuentan con el 13,0% de la población, reciben el 17,2% de coparticipación, frente al 15,7% que recibían antes.
- . Las provincias de desarrollo rezagado, que significan el 14,3% de la población, reciben el 23,1% comparado con el 18.9 que recibían anteriormente.

. Las provincias de baja densidad demográfica, con el 4% de la población pasan a recibir el 9,1% de coparticipación frente a un 7,8% que recibían antes ⁶².

Esta etapa del Federalismo estima Piffano, que puede calificarse como el inicio del **federalismo cooperativo**, puede caracterizarse en general por el incremento de la participación provincial en la distribución primaria aunque las menos beneficiadas fueron las provincias llamadas “avanzadas”. Así el cambio del sistema proporcional o cuasi-devolutivo a una fuerte redistribución territorial del rendimiento tributario, fue para entonces viable políticamente debido a la modificación en la distribución primaria: todas las provincias ganaron recursos.

Si bien se califica a la etapa como el inicio del sistema cooperativo, para entonces, siguiendo a Piffano, el sistema federal ya se perfila claramente como coincidiendo con los postulados de la teoría normativa del federalismo fiscal ya referida, o sea una fuerte centralización tributaria y una importante descentralización en materia de gastos, en virtud de la cual, las transferencias verticales operarán a través del régimen de coparticipación teniendo enorme relevancia al constituir el sustento financiero principal de todos los niveles de gobierno. Así el gobierno central en la década de los 70, 80 y 90 habrá alcanzado en representar entre el 82% y el 85% del total recaudado en los tres niveles de gobierno, en tanto los gobiernos provinciales y municipales entre el 18% y el 14%. No obstante ello, los gobiernos provinciales hacia fines de los 90 habrán de obtener el 45% del total de los recursos consolidados luego de las transferencias, recaudando sólo el 18% de los recursos consolidados. Esa diferencia del 27% entre recursos recibidos y lo recaudado por

⁶² Cf. Núñez Miñana, ob.cit. pp.329-334. Idem, Porto, Alberto ob.cit. pp.177-179.

estos gobiernos, nos señala la importancia de las transferencias verticales que llegan a representar un 60% de los recursos totales ⁶³ .

Previo a la finalización de su período de vigencia, se van a introducir algunas modificaciones al régimen establecido por la ley 20.221 o al menos se van a dictar normas que disminuyeron su operatividad, tal es el caso de las reformas introducidas por las leyes 22.293 y 22.294.

Por razones de política impositiva nacional, señala Porto, se sustituyó la recaudación proveniente de ciertos tributos, tales como las contribuciones patronales para Seguridad Social y Vivienda y diversos impuestos y aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del gobierno nacional, por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado –IVA- a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Se pensaba que la reforma sería neutra en cuanto a la recaudación pero que tendría importantes efectos económicos, tales como la disminución de costos, el aumento de la competitividad y la elevación de la tasa de crecimiento.

Para asegurar que los gastos del gobierno nacional en las finalidades de Seguridad Social y Vivienda pudieran seguir desarrollándose, se estableció un mecanismo automático y rápido de aportes a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación del Régimen de Coparticipación Federal. Se trataba de una **pre-coparticipación** que no tenía límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar, gastos que aparecen decididos en forma unilateral ⁶⁴ .

El nuevo régimen significó a las provincias una disminución ostensible de los fondos coparticipables por lo que buscó introducir algunos paliativos como ser el de

⁶³ Cf. Piffano, Horacio, ob. cit.p30.

⁶⁴ Cf. Porto, Alberto, ob. cit.p183.

extender la cobertura de Seguridad Social a los gastos que a ese efecto realizaran los gobiernos locales.

Las pérdidas que significaron para los Fiscos provinciales el nuevo Régimen de Coparticipación trataron de ser compensadas mediante los Adelantos del Tesoro Nacional –ATN- que sumó discrecionalidad a la política del gobierno nacional ⁶⁵. El régimen general caducó el 30 de diciembre de 1984, en medio de una aguda crisis se fueron eliminando las modificaciones introducidas en 1980. Así se reimplantaron los aportes patronales al Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI- con la misma alícuota de 1980 y también los aportes patronales para Seguridad Social con una alícuota del 50% más baja que la de 1980. En fin, la reforma de 1980, de pobre diseño, tuvo graves consecuencias para la posición financiera del sector público global y desarticulaban las relaciones fiscales Nación-Provincias ⁶⁶. Así llegamos a la consolidación del **Federalismo coercitivo**.

3.-Federalismo Coercitivo

Se caracteriza por la convivencia con reglas marcadamente cambiantes en períodos cortos de tiempo, que introducen modificaciones continuas desde el poder central que forzaron por diversos medios políticos y negociaciones con las provincias, a convalidar pactos que terminaron generando un verdadero **laberinto de la coparticipación**.

De esta manera el Sistema Tributario Federal, afirma Piffano, se transforma en un complejo esquema de Transferencias Federales pese al rótulo de “coparticipación”, con que se siguió denominando. Dichas transferencias en varios casos continuaron

⁶⁵ Las provincias recibieron en 1984 el 48,5% de los impuestos coparticipables, en 1985, el 59,3% y en 1986, el 57%.

⁶⁶ Cf. Porto, Alberto, Ob. cit. p.185.

con la condición de libre disponibilidad, otras fueron diseñadas para afectaciones específicas (Ej. Seguridad social, educación, etc.)

De modo que la invocada pre-coparticipación para afectar recursos con fines específicos, las tentativas nacionales de modificar los sistemas tributarios provinciales, el creciente empleo de los adelantos transitorios, los pactos orientados a resolver problemas de financiamiento del sistema nacional de seguridad social y modificar los diseños tributarios provinciales (ej. sustituir el impuesto a los ingresos brutos y de sellos) y manipular la distribución de los fondos comunes, consolidaron la idea de un Federalismo Coercitivo ⁶⁷.

El régimen de la ley 20.221 fue sustituido por el Acuerdo Transitorio de 1985 que se intituló “Convenio Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias” que se protocolizó el 13 de marzo de 1986, negociado entre el Poder Ejecutivo Nacional y los poderes ejecutivos de las Provincias que implicó modificar el Proyecto de Presupuesto Nacional para prever un incremento en el monto original de transferencia del orden del 11%.

La nueva situación se caracterizó, según Porto, por lo siguiente:

- . Desde diciembre de 1984 se advierte un vacío en las relaciones Nación-Provincias.
- . La nueva experiencia implicó una mezcla de asuntos distintos entre sí, como ser el régimen básico de Coparticipación Federal y las necesidades financieras a cubrirse mediante Aportes del Tesoro Nacional. Esta confusión se vio facilitada por el desequilibrio del sector público que hizo que en 1984, por cada peso que recibía el conjunto de las provincias por Coparticipación Federal recibía casi dos pesos en concepto de Aportes del Tesoro Nacional que como sabemos, carecen de

⁶⁷ Cf. Piffano, Horacio, Ob.cit.p-31.

automaticidad en cuanto al monto, distribución entre provincias y remesas y son de fijación unilateral por el poder central.

. La multiplicidad de reuniones de toda índole entre las partes intervinientes llevaron a la convicción de que no había solución posible.

. Se perdió la perspectiva del mediano y largo plazo que permitirá arribar a una solución acorde con la Constitución Nacional, la autonomía financiera de las provincias, estabilidad normativa y automaticidad de los flujos financieros ⁶⁸.

En términos numéricos se produce una notable redistribución con relación al régimen anterior, fundamentalmente desde Buenos Aires y algunas provincias de Baja Densidad hacia las provincias Intermedias y Rezagadas. Buenos Aires pierde casi 10 puntos de participación, lo cual significa un tercio con respecto al fijado por la ley 20.221.

La ley 23.548, señala Porto, es el primer instrumento legal regulatorio de las relaciones fiscales Nación-Provincias surgido del funcionamiento pleno del Federalismo Coercitivo. Fue un régimen denominado “transitorio” por sólo dos años, aprobado sin debate en la Cámara de Diputados, por lo que se advierte una pérdida de protagonismo del Congreso en favor Acuerdos y Pactos entre partes, que dominarán la década de los 90 ⁶⁹.

De la lectura de sus disposiciones surgen los siguientes aspectos:

A.- Masa de fondos a distribuir:

El producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones: Derechos de importación y exportación (Cf.art.4º Constitución Nacional).

⁶⁸ Cf Porto, Alberto, Ob.cit.pp.186-187.

⁶⁹ Cf Porto, Alberto, Ob. cit.p,191 .Ley .convenio 23.548 B.O. 25-01-1988.

Además del producido de los impuestos existentes o a crearse que graven la transferencia o el consumo de combustibles.

B.- Distribución Primaria:

- a. El 42,34% en forma automática a la Nación.
- b. El 54,66% en forma automática al conjunto de las provincias adheridas.
- c. El 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, 1,5701%, Chubut, 0,1433%, Neuquén, 0,1433, Santa Cruz, 0,1433%.
- d. El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro a las provincias. Esto se creó en 1970 debido a la difícil situación financiera, el Gobierno Nacional implementó una ayuda extra para los estados provinciales.

Hechos económicos como la hiperinflación de 1989-1990 sólo dieron lugar a medidas que trataron de impedir el colapso fiscal. La normalización macroeconómica que trajo el Plan de Convertibilidad si bien mantuvo el esquema básico de la ley 23.548, se dictaron una serie de leyes y decretos nacionales que modificaron sustancialmente los principios de ese régimen. La nueva reforma se sustentó en los siguientes pilares:

- . Por el primero, la ley 24.049 del 02-01-1992 transfirió a las provincias y a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, entre otras funciones, los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades sobre establecimientos privados reconocidos. El gasto transferido se financiaba en parte con los recursos provinciales coparticipables de conformidad con la ley 23.548. Esto significó un cambio en la distribución primaria a favor de la Nación y con pérdidas para las provincias. La distribución secundaria también cambió por la diferencia en

los que recibía cada provincia según la citada ley 23.548 y el impacto de la transferencia de los servicios. Los participantes debían presentar un proyecto de ley sustitutivo del régimen vigente, medida que nunca ha sido cumplida. De manera que, conforme lo señala Porto, la confusión deliberada y los compromisos incumplidos pasaron a engrosar la artillería del Federalismo Coercitivo.⁷⁰

. Por el segundo pilar, lo constituye la pre-coparticipación –detracciones de la masa coparticipable con destino específico a un determinado sector-A las relaciones verticales Nación-Provincias, se agregaron las sectoriales, tales como previsión social (15%), sumas fijas a distribuir entre provincias con problemas financieros, aunque existió el compromiso de no detraer de la masa coparticipable nuevos adicionales o porcentajes en el futuro, sin la conformidad expresa de las provincias.

. En cuanto al tercer pilar, lo situamos en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, suscripto entre los Poderes Ejecutivos en agosto de 1993. Por el mismo se establecieron restricciones a la utilización del potencial tributario de las provincias y municipios por la vía de la derogación y/o modificación de algunos impuestos de ese origen, la fijación de límites para las bases imponibles y las alícuotas, además de la fijación de pautas para la sustitución de otros impuestos. Por este mismo acuerdo se extendió hasta el 30-06-1995 la afectación de los recursos para Previsión Social dispuesta por el citado acuerdo de 1992, pero correlativamente la Nación aceptó la transferencia de Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones.. El impuesto a los Débitos bancarios que las provincias se comprometieron derogar, luego sería rehabilitado por el propio Gobierno Nacional.

Como podrá advertirse, la experiencia coparticipatoria aparece mostrando una suerte de juego de compensaciones : mientras crecía el poder normativo nacional, ascendía

⁷⁰ Cf, Porto, Alberto.

Ob.cit.p.193.

la participación del conjunto de provincias en la recaudación coparticipable. Así como lo señaló López Aguado la creciente centralización normativa en el ámbito federal de gobierno, se vio acompañada por una tendencia al aumento en la porción impositiva provincial en la distribución primaria.. Así en la década de 1970 con la citada ley 20.221 se establecen criterios de distribución secundaria basados en pautas redistributivas. En cambio, el pico en la participación conjunta de las provincias en la distribución primaria se alcanzó con la posterior ley 23.548, según la cual se reservaba a los gobiernos estatales más del 50% de la masa tributaria sujeta a coparticipación.⁷¹

Así las cosas podemos sintetizar con Asensio que las condiciones previas a la reforma constitucional de 1994 estaban dadas, como vimos, por tres cuerpos normativos principales: a) la ley 23.548; b) el Pacto Federal del 12-08-1992 y c) el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12-08-1993. Dentro de ese esquema del lado de la distribución primaria las cuestiones que debían definirse eran: 1) la definición y delimitación del conjunto de tributos que integran la denominada “masa coparticipable”; 2) la participación relativa, o sea el porcentaje de la Nación y las provincias en esa masa de recursos.⁷²

En cuanto a la distribución secundaria, la polémica ha girado tradicionalmente en cuanto al coeficiente de prorratio si han de ser “devolutivos” o “redistributivos” Por la ley 23.548, las provincias “avanzadas” redistribuyen ingresos fiscales a las “rezagadas”.⁷³

4.- Federalismo cartelizado.-

⁷¹ Cf. López Aguado, Antonio *Los impuestos y la Constitución* Ed. Macchi. Buenos Aires, 1977.

⁷² Con las modificaciones interpuestas al régimen legal la masa coparticipable quedó reducida del modo siguiente: 64% de la recaudación del impuesto a las ganancias; 89% de la recaudación del impuesto al valor agregado (alícuota del 18%); 100% de los impuestos internos y 50% del impuesto a los activos (derogado en 1995) Cf. Raimundi y Tilli, ob. cit. p.15. Modificaciones importantes van a surgir del Pacto Fiscal Federal del 12-08-1993.

⁷³ Cf. Asensio, Miguel Ángel, ob. cit. p.160.-

Como un aspecto particular que se da en algunas circunstancias dadas a fines de la década del ochenta y a lo largo de los noventa, caracterizada por fenómenos externos tales como el de la globalización e interno dado por la reforma constitucional de 1994, de la cual nos ocuparemos luego, y el acelerado deterioro de los liderazgos políticos y de los partidos tradicionales, hechos éstos que en algún momento contribuyeron al debilitamiento del poder del gobierno central y el consecuente despliegue de poder de algunos líderes provinciales.. La reforma, como veremos, legitimó la existencia del fondo común coparticipable y el predominio de los representantes de los fiscos provinciales en la función de decidir destinos de los recursos tributarios, en especial, al declarar al Senado como Cámara de origen en materia de coparticipación. (cf. art.75 inc.2do. párrafo 4ro. C.N.). Aquí se trata de una declaración formal de una circunstancia de hecho que se venía consolidando durante dos décadas previas a la reforma, o sea se trata del estallido de las válvulas de escape constitucionales previas a las de iniciación del federalismo argentino.⁷⁴

Así Piffano nos señala que esta calificación de **federalismo cartelizado**, alude a la existencia de un conjunto de gobernadores de provincia con poder de decisión dividido, pero muchos de ellos sobrerrepresentados políticamente en el Congreso Nacional y, por ello, con poder de veto conjunto sobre las decisiones del gobierno central. Este poder de veto tiene especial relevancia en el acuerdo fiscal federal debido a su predominio en el Senado de la Nación en su condición de Cámara de origen en el tema de la coparticipación y en lo pactado en varios documentos respecto a que todos los impuestos nacionales, salvo los aduaneros, formen parte de la masa a coparticipar. No obstante ello, la reforma dejó abierta la atribución del

⁷⁴ Cf. Piffano, Horacio, ob. cit.nb° 2pp. 32-33.

gobierno central para decidir sobre afectaciones transitorias sobre recursos coparticipables (art.75 inc.3º C.N.).

De lo dispuesto por ambas normativas, surge que ninguna decisión fiscal nacional, podrá efectuarse sino a través del acuerdo del club de gobernadores. Así el cartel de los gobernadores puede ejercer una indudable presión.⁷⁵

De la precedente reseña de los regímenes de coparticipación federal de impuestos, advierte el mismo autor surgen tres instancias en la evolución de los criterios de reparto:

- a) Un período inicial en la que la participación provincial primaria era reducida y estaba diseñada sobre un criterio básicamente devolutivo.
- b) Una instancia importante de cambio en 1973 con la ley 20.221 donde se consolida una importante participación provincial en la primaria y el reparto secundario se modifica hacia un esquema de equiparación territorial.
- c) Y finalmente una nueva instancia que se modifica a partir de la reforma constitucional de 1994 donde los actores se encuentran ubicados en dos actitudes:
- d) Los conservadores que intentan dejar las cosas como están y reducen la cuestión a una puja de porcentajes en la primaria, reflejado en diversas iniciativas y seminarios sobre el tema.
- e) Los que postulan cambios significativos en el diseño de la institución fiscal, como la propuesta de la Subsecretaría de Programación Regional de los años noventa, con avances en la prociclividad de las finanzas públicas y el endeudamiento.. Todas cuestiones esenciales en el diseño de un marco legal-institucional para llegar al acuerdo fiscal federal⁷⁶.

⁷⁵ Cf- Piffano, Horacio.Ob.cit. pp.33-34.-

⁷⁶ Cf. Piffano, Horacio. Ob. cit. n 4, p.179.

En este sentido podemos concluir señalando, que a falta de un liderazgo muy fuerte y legítimo desde luego del poder central, las decisiones del club de gobernadores sólo viabilizarán un nuevo acuerdo si el cartel alcanza consensos mayoritarios siempre que la mayoría de las provincias alcancen mejoras en su actual situación.. Hoy día la sobrerrepresentación de los fiscos pequeños, la realidad económica de las provincias y las asimetrías económicas y financieras entre jurisdicciones conspiran contra el logro de aplicar “criterios objetivos” de reparto, sobre la base de los requisitos que impone el art.75 inc-2º citado de la Constitución Nacional. .O, de lo contrario pareciera imponerse la asignación de recursos en forma no automática sujetas a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional, .claro está sin perjuicio del recurso a las transferencias de nivelación cuyo esquema teórico vamos a considerar a continuación..

CAPITULO V.- TRANSFERENCIAS DE NIVELACION.-

Hemos destacado a lo largo de este estudio las persistentes asimetrías en las economías de los estados provinciales y las políticas que tal vez, de un modo desordenado, se han implementado para controlarlas o superarlas en el mejor de los casos con decisiones algunas veces contradictorias perceptibles a lo largo de la evolución reseñada..

También hemos referido en un principio la posibilidad de las transferencias de nivelación como un sucedáneo orientado si es posible a superar los desfasajes que pueden observarse en los presupuestos provinciales. en ocasiones bastante alejados del referido principio de “correspondencia fiscal”.

En nuestro caso hemos observado que desde principios del siglo XX, regía en nuestro país una clara estructura de imputabilidad fiscal, La Nación financiaba el 5% del gastos público provincial.. Este hecho, apunta Avila, aseguraba un auténtico federalismo fiscal. En buen romance, reitera, que hay correspondencia fiscal cuando existe un vínculo entre las decisiones de gasto adicional del gobierno provincial y el esfuerzo contributivo adicional de los votantes provinciales. La correspondencia fiscal es la llave para una buena gestión del gasto público, ella y sólo ella nos asegura que el gasto no excederá el nivel que los votantes estén dispuestos a sufragar y nos garantiza que su composición se ajustará a las demandas de la población ⁷⁷.

El mismo autor nos señala, que en la actualidad más del 60' % del gasto público de las provincias reconoce financiamiento nacional. Circunstancia más propia de una organización unitaria que de una federal. Ello reconoce consecuencias que por conocidas no son menos graves como ser: magnifican el gasto público provincial, reduce el cumplimiento impositivo, premia el lobby, perpetúa las presiones de salvataje, en fin, crea el ya apuntado laberinto fiscal ⁷⁸.

No obstante ello, no podemos negar la importancia y cuanto más la necesidad de un redistribución de ingresos entre regiones, provincias, etc. siempre y cuando se observe una cierta racionalidad en la llamadas “transferencias de nivelación”.

Los principios de asignación de potestades tributarias afirma Piffano, según la teoría normativa convencional, induce a generar una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales de gobierno y superavitaria en el nivel central, circunstancia que hace imprescindible establecer tales transferencias compensadores desde el nivel federal. Adicionalmente, cuando las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales

⁷⁷ Cf. Avila, Jorge. “Propuesta de Federalismo Fiscal” en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, El Dilema Fiscal*, Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales. año 10 n° 20, octubre 2003 p.56.

⁷⁸ Cf. Avila, Jorge. Ob.cit. pp.56-58.-

difieren en forma importante, las transferencias compensadoras a través del gobierno central, resulta necesaria a fin de evitar migraciones no deseadas entre los estados y garantizar objetivos de equidad distributiva para todo ciudadano independientemente de su lugar de residencia.

Finalmente, agrega, los derrames de beneficios interjurisdiccionales provocados por decisiones de gasto de los gobiernos locales, dan sustento a sostener la conveniencia de compensar con transferencias específicas a los gobiernos que financien tal tipo de emprendimientos, de manera de internalizar en ellos tales beneficios e inducir a un dimensionamiento socialmente óptimo del gasto público⁷⁹.

Como regla general podemos señalar que las transferencias o aportes pueden ser condicionadas o incondicionadas. Las transferencias condicionadas son aquellas en las que el otorgante especifica el uso que el beneficiario debe dar a los fondos transferidos, por ejemplo: construir una carretera. O, algunas veces, suele otorgarse un cierto margen de decisión dentro de una autorización general. En las Transferencias incondicionadas no se impone restricción alguna a los recursos aportados. Dentro de las transferencias condicionadas podemos encontrar las compensatorias y las no compensatorias según se tenga en cuenta o no el aporte del beneficiario del proyecto.

Las transferencias, señala Sandler, no deben ser un componente muy importante en la financiación de los gobiernos. Si un gobierno local financia la mayor parte de su gasto mediante transferencias, quien realmente está decidiendo cuanto se gasta será el gobierno que le concede la transferencia. Si además las transferencias tienen un fuerte componente condicional, el otorgante determinará también la composición del gasto.

⁷⁹ Cf Piffano, Horacio. Ob. cit. nota 7 p.1.

La razón principal que justifica la existencia de transferencias en los sistemas descentralizados es la necesidad de equilibrar la capacidad fiscal y las necesidades de gasto en los diversos niveles de gobierno y unidades dentro del mismo nivel, tanto en su dimensión vertical como horizontal.

De manera que según este autor, la justificación de las transferencias radica en los siguientes motivos

- . Asegurar la provisión de un nivel mínimo de determinados servicios.
- . Disminuir las diferencias regionales en renta y riqueza.
- . Lograr una provisión óptima de bienes y servicios que producen beneficios externos.

Ello hace necesario, en caso de estimular un gasto concreto, que la transferencia fuera condicional y compensatoria ⁸⁰. Sin embargo, si de lo que se trata es de aumentar el bienestar de un estado provincial, las preferencias se orientarían a las transferencias incondicionadas.

Al respecto habrá de tenerse en cuenta como presupuestos sociológico lo siguiente: las elecciones públicas en general se adoptan por votación mayoritaria, pero los votantes en principio, desconocen la cuantía de las transferencias incondicionales que reciben sus gobernantes, habida cuenta que el objetivo de estos gobernantes es maximizar el tamaño de su presupuesto a favor de una ilusión fiscal que lleva a hacer creer a los votantes que el costo de la provisión de bienes públicos es mínimo.

Claro está que ello no significa que la nivelación exigida por el principio de equidad horizontal implique que cada región ha de proporcionar idénticos servicios públicos, lo cual sería incompatible con el principio de diversidad propio del federalismo fiscal, sino de lo que se trata es de lograr una cierta capacidad a las regiones que les permitirá ofrecer un nivel equivalente de servicios.

⁸⁰ Cf. Sandler, Guillermo. Ob.cit. pp.407-409.

Si bien hasta aquí resultarían justificadas y razonables las transferencias de nivelación, no dejan de proporcionar algunos interrogantes tales como si ¿son eficientes y si consiguen el objetivos mínimo posible? Y, más aún, ¿estaría dispuesta la sociedad para asumirlos como propios?

Sandler nos sintetiza una respuesta con relación a la eficiencia que sería digna de un tratamiento pormenorizado, en cuanto a la existencia de dos efectos perversos

1.- Se da con mayor frecuencia en los casos de transferencias no compensatorias y mínimamente en las transferencias condicionadas compensatorias, cuando los recursos son utilizados en todo o en parte, para fines distintos de aquellos para los cuales se concedió.

2.- Efecto “papel matamoscas”, o “flypaper effect”: las transferencias tienden a adherirse al presupuesto del nivel de gobierno al que se conceden dando lugar a una mayor provisión de servicios públicos

Así las cosas, el diseño óptimo de un sistema de transferencias no sólo depende del menor costo económico para el logro de determinados fines, sino también de su adecuación a esos fines ⁸¹.

En la tentativa de encontrar algunas soluciones racionales a las transferencias de nivelación planteadas en términos de eficiencia económica o de equidad distributiva, Piffano desarrolla una serie de antecedentes en la literatura específica, que nosotros, en parte trataremos de sintetizar habida cuenta del carácter contradictorio de las soluciones propuestas.

Ya Buchanan y Boadway consideraron que las transferencias de igualación al permitir un tratamiento igualitario a personas de una misma federación, promueven la equidad. De esa manera también desestimulan las migraciones fiscalmente

⁸¹ Cf. Sandler, G. Ob.cit. pp.410-411.

inducidas, o sea de un estado a otro, permitiendo a cada uno de ellos proveer a un cierto mínimo standards de servicios públicos. Aquí parecerán coincidir “eficiencia y equidad”.

Sin embargo esta posición ha sido objeto de agudas críticas. Entre ellas, Scott y Courchene señalan que los pagos de igualación, tendientes a corregir inequidades fiscales, inducen a una ineficiente asignación de los recursos regionales. Desde el punto de vista de la eficiencia la igualación, al eliminar fiscalmente la incidencia de los diferenciales de costos de los insumos en la provisión de bienes, implicará ineficiencias paretianas. Oates advierte que aún con el objetivo de asegurar el mínimo de servicios, puede significar un sacrificio en términos de una asignación de recursos eficiente y de una distribución equitativa de la renta. Se operaría una transferencia de los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres. No obstante ello, Bara considera esas transferencias objetivo legítimo de la hacienda federal.⁸²

La **Teoría normativa tradicional**, cuyos postulados ya hemos expuesto intenta justificar no sólo el sistema tributario centralizado sino también la consiguiente necesidad de transferencias interjurisdiccionales con los siguientes argumentos:

- a. Ahorro de costos de recaudación concentrados en un solo organismo centralizado..
- b. Minimiza la carga excedente de impuestos diferenciando sólo las alícuotas según regiones o tipos de bienes a cargo de un organismo central.
- c. Elimina o reduce la competencia tributaria y, en grado extremo la guerra tributaria dañina y así se subestima las preferencias de los contribuyentes

⁸² Cf .Piffano, Horacio. Ob. cit. nota nº 7 pp.2-3. Cf- Bara, Rodolfo E. “Coparticipación y Federalismo”. Instituto Nacional de ciencias Económicas. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Serie Seminarios Buenos Aires, 1994.

- d. Externalidades interjurisdiccionales positivas que llevan a una necesidad de un control de los subsidios asignados..
- e. Corrección de fracasos en la toma de decisiones colectivas por parte de los gobiernos locales que, de ese modo impiden el cumplimiento de la provisión óptima de bienes públicos locales.
- f. Diferentes elasticidades ingreso de los gastos y recursos de los gobiernos nacional y local, las transferencias verticales están destinadas a cubrir la brecha: superávit en el primero déficit en el segundo.
- g. Provisión de niveles mínimos de bienes públicos primarios.
- h. Incidencia de las transferencias intergubernamentales en la distribución personal del ingreso basadas en razones de equidad distributiva, las transferencias están destinadas a corregir disparidades.

Tales argumentos apunta Piffano, poco confían en las luces del votante mediano; el enfoque normativo tradicional del federalismo fiscal se parece más al de una **teoría del unitarismo fiscal** ⁸³.

El enfoque de referencia resulta pasible de una serie de críticas en cuanto descuida algunos aspectos tales como:

- Las implicancias asignativas o de eficiencia producidas al distorsionar los precios relativos en la diferentes regiones.
- Los efectos de la capitalización de las transferencias.
- Los problemas inherentes a la existencia de una organización central.
- Los efectos papel matamoscas.
- Subestima la eficacia de la política a los fines de la provisión equitativa de bienes públicos locales.

⁸³ Cf. Piffano Horacio, Ob. cit. pp.7-18.

- Los problemas derivados del monitoreo de las políticas de transferencias ligadas a objetivos federales para lograr igualaciones entre burócratas centrales y locales⁸⁴

Bajo el acápite de **Otros enfoques**, podemos ubicar otras posiciones destinadas a la justificación de las transferencias de nivelación

1. Igualación equitativa horizontal –**HEE**-Buchanan sostenía que la única razón de ser de las transferencias de nivelación debería ser el intento de igualar el trato fiscal entre personas de similar situación, o sea se intenta nivelar las asimetrías entre personas de similar nivel de ingresos para ser tratados de un modo similar en todas las jurisdicciones. Asimismo los residuos fiscales, luego de las transferencias también serán iguales para todos.

2. Igualación de las capacidades fiscales –**FCE**-. Lo que importa es el nivel de utilidad alcanzado por las personas. Refuerza la redistribución vertical a nivel nacional teniendo presente la existencia de distintos tipos de federalismos. . Así cuando se advierte la existencia de disparidades regionales en el ingreso per cápita resulta que la presión tributaria en los estados pobres requerida para suministrar un paquete dado de bienes y servicios públicos resultará muy superior a la presión tributaria requerida en los estados ricos para similar paquete de bienes. Las transferencias del tipo FCE permiten nivelar las presiones tributarias y permitir a los ciudadanos de los estados pobres acceder a esos mismos bienes.⁸⁵

Sin embargo, habrá de considerarse que el empleo del método **FCE** significa admitir distorsiones en los precios relativos enfrentados entre bienes públicos y privados por los ciudadanos de las distintas jurisdicciones federales afectando de este modo la equidad horizontal.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Cf. Piffano, Horacio Ob. cit. pp.18-21.

Ambos métodos, como lo reconocen Mieszkowski y Musgrave **-HEE Y FCE-** consideran a los bienes públicos en forma similar a los bienes privados midiendo la satisfacción derivada del gasto en estos último, en términos per cápita. De esta manera, en jurisdicciones con igual nivel de ingreso per cápita promedio existirá una ventaja en residir donde la población es mayor, habida cuenta que el costo en la provisión de bienes públicos se diluye en una mayor cantidad de contribuyentes, no así los beneficios. De esta manera las transferencias resultan justificables con destinos a regiones más densamente pobladas, aún en el caso de transferencias de regiones con menor nivel de ingreso per cápita promedio que la receptora.

A ello habrá que agregar la tendencia frecuente a justificar transferencias en bloque o de libre disponibilidad⁸⁶.

De la consideración de los dos enfoques –HEE y FCE–, el primero que apunta a un principio de equidad horizontal y el segundo procura nivelar las finanzas de los fiscos locales, lo cual implica una concepción meritatoria de los bienes públicos,⁸⁷ destruyendo no obstante el sustento ético de su justificación si finalmente los estados habrán de ofrecer paquetes de bienes públicos diferentes según sus preferencias

En otro orden de consideraciones habrá de advertirse que cuando el sistema fiscal federal sobredimensiona el papel de las transferencias verticales con ingredientes de

⁸⁶ Cf. Piffano, Horacio, ob. cit p.23. Con citas de Mieszkowski, P y Musgrave, R “Federalism, Grants and Fiscal Equalization”, National Tax Journal, Vol . 52, nº 2 (june 1999), pp.239-260. Habrá de agregarse , que las transferencias de libre disponibilidad hacia los fiscos, es probable que tengan un efecto precio significativo sesgando a un tamaño más grande (no óptimo) del gobierno local.

⁸⁷ Bienes Meritorios o privados . si el consumo de ese bien priva de ese consumo a otras persona, a diferencia de los bienes públicos que el consumo de cada persona no evita que las demás personas también lo consuman. Para Magdalena Rathe, bienes meritorios son aquellos cuyo consumo produce un efecto social mayor que el beneficio del individuo que lo consume. Por ejemplo: servicios de planificación familiar, vacunación, educación, servicios de emergencia, etc (Fundación Plenitud, R.Dominicana)... Para Musgrave, en lo bienes meritorios su satisfacción se hace a través del presupuesto público, adicionalmente a lo que se suministra del mismo bien a través del mercado y es pagado por los compradores privados. (Cf. Musgrave Richard, “*The Provision of Social Goods*”, en J. Margolis and H. Guitton, (Eds. Publics Economics. St.Martin’s Press, N.York, 1969.

nivelación, se plantea el problema del fondo común, por el cual la distorsionada percepción del costo marginal impositivo al que los grupos locales hacen incurrir por sus demandas de gastos en bienes públicos se ve ampliada. Ello así, dado que mientras los diferentes grupos internalizan el total de los beneficios emergentes de su propio gasto, en este caso sólo internalizan el costo parcial compartido del total a financiar..

Un punto a considerar que lo plantean Mieszkowski y Musgrave y lo recoge Piffano, está dado por la situación que se plantea cuando aún cuando la distribución del ingreso difiera entre regiones, si se demuestra que la distribución del ingreso en las regiones ricas afecta a un número mayor de individuos con necesidades básicas insatisfechas (NBI) que a los NBI existentes en regiones pobres, la distribución nacional del ingreso debería mejorar si se redujeran los aportes de las provincias ricas financiando subsidios a las provincias pobres.

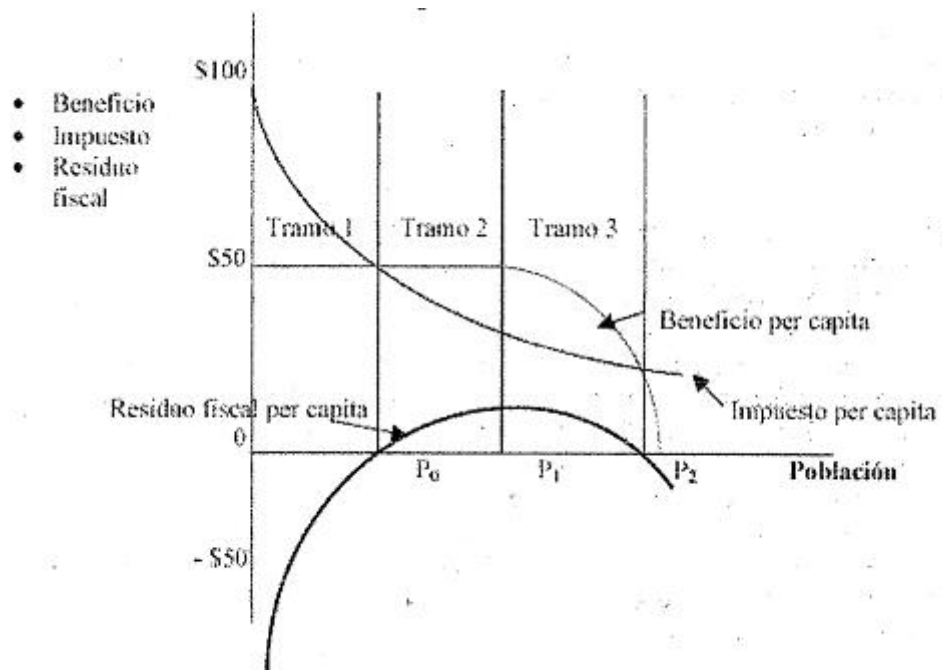
El gasto per cápita nos indica que el costo por habitante es mucho menor en la provincia rica que en la pobre, pero el beneficio de ese gasto afecta a una población mucho mayor, es decir, en el agregado nacional, un mismo gasto absoluto total tendrá una eficacia mucho mayor en la región rica poblada por muchos pobres pues abarca mucho mayor cantidad de habitantes con necesidades básicas insatisfechas. – NBI-.

El siguiente diagrama muestra el caso:

Ambos ejes de la figura se expresan en millones Supongamos que se cuenta con un cierto monto anual de recaudación como ser 100 millones, destinado a un programa del servicio de seguridad para varios ejercicios. Dicho servicios generaría en los habitantes de un región beneficios debido a la reducción de los actos delictivos. El beneficio anual sería de 50 millones por cada millón de habitantes –

equivalente a los costos evitados por reducir los actos delictivos-, durante ese mismo número de ejercicios fiscales. En la región habrá que financiar ese gasto mediante cápitas iguales que deberán tributar los habitantes de la región.

Así de la observación del cuadro podemos distinguir tres tramos referidos al tamaño de la población. En el tramo 1 el costo del servicio supera los beneficios obtenibles de su mejora, de modo que para poblaciones menores al tamaño P_0 , no resulta económicamente conveniente. . En el tramo 2, resulta ventajoso mejorar el servicio de seguridad, en tanto los beneficios por habitante superan al costo por habitante necesario para su provisión. Adviértase que en el tramo 2 el beneficio per cápita es plano al eje de abscisas denotando que no hay



costos de congestión por el aumento de población hasta el nivel P_1 . Luego en el tramo 3 se supone el comienzo de un tramo con costos de congestión que implica una

reducción creciente del beneficio neto per cápita generado por el servicio. En este tramo la mejora del servicio continuará siendo ventajosa hasta el nivel P2. De población, a partir del cual los beneficios per cápita son menores que el gasto per cápita. Ello no implica que la mejora no haya sido conveniente cuando la población era de tamaño menor, sino que pasado cierto tiempo, la población habrá crecido generando costos de congestión que podrían justificar nuevas ampliaciones del servicio en la región.

La curva de residuo fiscal resultante indica que el tamaño P1. Es el tamaño óptimo de población para las características de mejora del servicio de seguridad referido.. En ese caso se maximiza la diferencia entre el beneficio per cápita y el gasto per cápita que demanda su provisión.

Del análisis surge que para regiones con poblaciones entre P0 y P2. La mejora del servicio de seguridad es económicamente justificable aunque el servicio es optimizado para un nivel P1. Si una provincia posee una población superior a otra dentro del tramo P0 a P1. Resulta conveniente mejorar el servicio en el área de mayor población. Para tramos P1. Y P2. Dependerá de los costos de congestión. Si éstos fuesen grandes se deberá analizar las ventajas de asignar un presupuesto mayor para reducir los delitos en la región más populosa. .

Como podrá advertirse, la cuestión deberá resolverse con un análisis costo-beneficio .social aplicado a proyectos de tamaños alternativos que habrán de mostrar un resultado en línea con los razonamientos precedentes. O sea que los resultados siempre van a ser sensibles a al tamaño de la población.

Ahora bien, conforme al planteo y si se asumiera que los sistemas tributarios en ambas regiones son proporcionales, se daría lugar al hecho de que los pobres de las regiones ricas están subsidiando a los ricos de las regiones pobres.

Igualmente se puede argumentar que las transferencias de las regiones ricas a las calificadas como pobres, cuando en las primeras existe mayor cantidad de pobres que en las segundas, calificar como menos valorables a los pobres de las regiones ricas que los pobres de las regiones pobres, lo cual sería desdeñable desde un punto de vista ético-moral habida cuenta que se consideran iguales a todas las personas con necesidades básicas insatisfechas –NBI-.

En conclusión, acordemos con Piffano en la necesidad de lograr un acuerdo fiscal federal que contemple las necesarias transferencias verticales, habida cuenta de la de la desigualdad en la descentralización de gastos y de recursos tributarios, acorde con cierto grado de nivelación, o sea se podría justificar dicho acuerdo desde un ángulo estrictamente político, sin descuidar los efectos económicos no deseables..⁸⁸

En consecuencia habrá de tenerse en cuenta que la idea básica de las transferencias regionales de igualación reside en la necesidad de contemplar la dispar distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica en todo el territorio nacional. Su justificación radica en el principio según el cual los habitantes del país no deben ser discriminados fiscalmente por vivir en una determinada área geográfica. Tales transferencias se dirigen a evitar la concentración regional de los recursos, dados los incentivos a migrar de los factores productivos –capital y trabajo– ante importantes estímulos fiscales diferenciales. Igualmente el referido régimen de transferencias podría también cumplir con un objetivo de redistribución personal del ingreso combatiendo la pobreza existente en algunas provincias.

Sin perjuicio de lo expuesto, debemos pasar revista a algunos métodos propuestos por la doctrina para la determinación de las transferencias:

⁸⁸ Cf. Piffano, Ob. cit. pp. 48-50 y 52-53..

- a) Suma fija: Es el más simple, la transferencia no tendría el contenido cíclico que generan los sistemas que los vinculan con la recaudación. Sin embargo los montos se determinarían mediante negociación política ubicando el riesgo tributario en cabeza del gobierno federal, salvo que se cuente con un fondo de estabilización.
- b) Porcentaje fijo: Constituye un esquema asignativo ligado a los rendimientos tributarios efectivos. El problema que ofrece es que los porcentajes fijos aplicables a una base cambiante, habrán de generar recursos en exceso o en defecto que no guardan relación con las necesidades genuinas tanto a nivel federal como local
- c) En base a “fórmulas”, Puede dar una multiplicidad de resultados conforme al conjunto de indicadores o variables utilizadas en la misma y los objetivos que se proponen. Pero también deberá tenerse en cuenta lo siguiente: Deberá advertirse en qué se basa la selección de indicadores (variante normativa) y en qué se basa la determinación de las necesidades fiscales (variante positiva).

Dentro de la variante normativa puede darse distintos indicadores tales como partes iguales, en proporción a la población, según superficie geográfica o en relación inversa a la densidad de población, según la magnitud del gasto público, en relación inversa a las capacidades fiscales, según esfuerzo tributario, según necesidades básicas insatisfechas de la población, según brecha de desarrollo, en relación inversa al PBI per cápita, en relación al grado de cobertura brindada por los servicios.

El método de las fórmulas de esta variante normativa, estima Piffano, requiere una selección de indicadores al tiempo de explicitar las respectivas ponderaciones, con lo cual puede conducir a resultados dispares. El resultado de la votación muy probablemente logre un equilibrio de Nash pero sin garantizar una configuración pareto-óptima, con alta probabilidad de inequidades. El resultado de estas fórmulas

no difiere demasiado de un esquema de porcentajes fijos negociados a pesar de su aparente racionalidad.⁸⁹

Lugar aparte merece la consideración de la variante positiva de **las necesidades fiscales**. El concepto de necesidad fiscal pretende explicar los determinantes de la demanda de gasto público subyacente en las preferencias de los votantes o sus representantes en el gobierno. Explicitadas a través de mecanismos políticos. Ello implica definir y consensuar ciertas “magnitudes estándar” o valores postulados de gasto público por habitante.. Así las transferencias de nivelación deberán coincidir con la magnitud de la brecha entre necesidades de gasto y capacidad de financiamiento. Propias. Los valores estándar que por definición normativos, se deben estimar mediante un análisis positivo que permita acotar los componentes de la fórmula sobre bases relativamente objetivas.

Según este enfoque de diseño de transferencias de igualación sobre la base de necesidades fiscales se ofrecen algunas alternativas, siendo la más difundida la tendiente a la igualación de la carga tributaria per cápita entre las distintas provincias. Así deberán coincidir las necesidades de gasto con los recursos tributarios para acceder a las transferencias.

Por otra parte se han identificado dos enfoques de dichas transferencias según la abarcabilidad fiscal jurisdiccional. Así un enfoque de base amplia sostiene que el sistema fiscal debería ser horizontalmente equitativo comprendido por las acciones de los tres niveles de gobierno. Entonces los individuos con el mismo ingreso de mercado, ausente el sector público, deberán tener iguales ingresos luego de la intervención del sector público..

⁸⁹ Cf. Piffano, Horacio . Ob.cit n°4, pp.117-122.

En cuanto al criterio de base restringida, el gobierno federal deberá tomar como punto de partida el ingreso real de las personas después del impacto fiscal provincial. También el sistema puede preferir la incorporación de todas las provincias o sólo aquellas que se encuentran relativamente rezagadas.. Finalmente, también se discute si las transferencias de igualación deben permanecer en cabeza del gobierno federal como el modelo de Canadá o Australia o, si debe constituirse una responsabilidad compartida con los gobiernos provinciales como en Alemania, lo cual significaría un mayor compromiso para ellos Aunque de todas manera no se le podrá negar al gobierno federal la función reguladora o eventualmente la de control.⁹⁰

Ahora, a los fines prácticos, para determinar las capacidades fiscales , conforme a un enfoque macroeconómico se utilizaría un indicador simple como medida de la capacidad tributaria o una combinación de pocos indicadores, con lo cual se dejarían de lado ciertas situaciones provinciales. Más conveniente será el enfoque microeconómico en el que se evalúan capacidades tributarias impuesto por impuesto.

Más difícil es la medición de las necesidades de gasto, para lo cual habrá de definirse un estándar de igualación, o sea determinar costos diferenciales conforme a diferentes relaciones insumo-producto⁹¹, naturaleza de las áreas a servir, composición de la población, diferenciales necesidad-costos, en fin, decisiones políticas.

Un intento de cuantificar las necesidades fiscales, considera Piffano, es la definición de los costos estándar ligados a los requerimientos de insumos que plantean las “funciones de producción de los servicios gubernamentales”, entendiéndose por éstas , las relación entre los insumos empleados en el servicio y

⁹⁰ Cf. Piffano, Horacio. Ob. cit. n° 4, pp.119-126.

⁹¹ Ver, González, Norberto y Tomasini, Roberto, Introducción al Estudio del Ingreso Nacional, Eudeba, 1961, pp.43-44.

alguna medida del producto generado., dependiendo para ello de los objetivos que se plantean en cada caso. De esta manera se infieren las necesidades fiscales de la observación directa de los costos de conformidad con las técnicas adecuadas que se utilicen en cada jurisdicción . A tal efecto resulta conveniente la utilización de indicadores estáticos como garantía de objetividad , sin perjuicio de las correcciones periódicas que se introduzcan en los mismos.⁹²

Este esquema se inscribe dentro de una consideración amplia del “equilibrio general” en la definición de la misma política fiscal de manera de hacer consistente las decisiones nacionales y las de los gobiernos provinciales con la restricción financiera emergente de los respectivos convenios.

VI.- ALGUNAS EXPERIENCIAS EN ESTADOS DE ORGANIZACIÓN FEDERAL.-

A.- Estados Unidos de América.-

No es tarea fácil de considerar a Estado Unidos solamente como un modelo de estado federal si nos atenemos a sus características propias tales como ser la primera potencia del mundo, la de contar con un gasto público notablemente condicionado por las erogaciones militares, la existencia de un sector público dotado de dimensiones especiales

Si bien es cierto que los Estados Unidos nació a partir de una experiencia confederal, la actual Constitución de 1787 instituyó un “federalismo dual” con predominio de la Unión y los Estados , pero en los hechos se ha ido transformando en una alternativa cooperativa-competitiva donde el rol de los estados aparece un tanto amortiguado y

⁹² Cf.Piffano, Horacio. Ob.cit. n° 4, pp.128.131.

se ha producido un refortalecimiento de los niveles locales, al menos al nivel del gasto.⁹³

En este sentido también suele hablarse de un tercer nivel de gobierno en alusión a los gobiernos locales los cuales incluyen distintos tipos de figuras organizativas que comprenden no sólo a los municipios, sino a los condados, las circunscripciones, burgos, distritos escolares y distritos especiales, todos los cuales juegan un rol más o menos importantes según las regiones o estados..

. En este orden se advierte la presencia de un Distrito Federal (el de Columbia), 50 estados, 80.000 gobiernos locales, la mayoría de los cuales no son unidades territoriales como los condados u otras unidades urbanas, sino que constituyen numerosos distritos especiales y escolares..

En cuanto a la **asignación de potestades tributarias**, la solución ofrecida por Hamilton a los estados es la **conurrencia con el gobierno federal**. Los amplios poderes tributarios del Gobierno Federal surgen del art.1º de la Constitución Nacional que otorga al Congreso la facultad de establecer y recaudar impuestos, derechos , aranceles de importación y sisas (impuesto sobre los consumos específicos) , todos los cuales deben tener su origen en la Cámara de Representantes aunque sometidos a algunas restricciones tales como:

- . Regla de uniformidad: todos los gravámenes y derechos de importación o sisas deben ser uniformes en todos los Estados Unidos
- . Tampoco se podrá gravar las exportaciones.

⁹³ Se hace referencia, señala Porto, a una característica peculiar del federalismo en Estados Unidos, conocida como “federalismo dual”. Algunas de las funciones importantes de los estados (programas de educación y salud) son prestadas por el estado y son cofinanciadas (via transferencias condicionadas con fondos de contrapartida) por el nivel federal. Lo distintivo es que el nivel federal cofinancia pero además participa, en forma conjunta con el estado, en el diseño, la supervisión de la ejecución y la evaluación del impacto de los programas. El objetivo último del “federalismo dual” es coordinar de la mejor manera posible esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno para optimizar los resultados. (Cf.Porto, A. Ob. cit.p.360.)

La enmienda Dieciséis a la Constitución Nacional autoriza al Congreso a legislar impuestos sobre los ingresos cualquiera sea la fuente de la que deriven, sin asignación entre los diversos estados y sin referencia a censo o enumeración..

Resumiendo la facultades tributarias del gobierno federal descansan en las siguientes formas: a) el impuesto federal a la renta de las personas; b) impuestos sobre salarios que financian la seguridad social y la asistencia médica; c) impuesto sobre la renta de las corporaciones; d) impuesto sobre los consumos específicos tales como naftas, cigarrillos, pasajes aéreos y alcohol (sisas); e) Impuestos a la importación.

Por otra parte, los estados retienen los poderes residuales no delegados a los Estados Unidos conforme a la Enmienda Diez y de esta manera tienen amplia libertad para gravar los ingresos personales y corporativos, ventas finales, específicos al consumo.

En cuanto a los recursos de los gobiernos locales derivan del esquema originario del “federalismo dual”, aunque ello no significa que tales gobierno no gozasen de una cierta autonomía fiscal y allí se ubica una competencia entre estados y ciudades por los fondos federales, razón por la cual se ha hablado que el federalismo norteamericano se da “entre extremos”(local-federal) con un paulatino opacamiento del nivel intermedio (o sea los estados), que muchas veces sólo operan como intermediarios. Así el principal recurso de los gobiernos locales es la imposición sobre la propiedad, aunque hay también casos de impuesto personal y corporativo a la renta e impuestos locales a las ventas.

Resumiendo: conforme a Porto, Estados Unidos es un caso de descentralización de los poderes impositivos . La descentralización le confiere a cada gobierno una independencia fiscal máxima y un control sobre la base y tasa de sus impuestos. Se

permite que distintos niveles de gobierno impongan impuestos sobre la misma base, tal como el impuesto sobre las ganancias personales y corporativas, que es gravamen federal y estadual⁹⁴

En cuanto a las **responsabilidades fiscales por el gasto**, la misma Constitución de los Estados Unidos en el artículo 1º Sección 8º establece que los poderes impositivos quedan fijados y objetos por los cuales son otorgados, o sea para pagar las deudas y proveer la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos. Acerca de esto último señala Musgrave, la Constitución se abstuvo de establecer límites específicos a la función de gasto del gobierno nacional, quedando la interpretación del término a manos del Congreso y los Tribunales por lo que se llegó a una interpretación extremadamente amplia. Ello se compadece con la línea “federalista” de un gobierno central fuerte, que en la actualidad no ofrece restricciones para ciertos gastos como ser, el mandato al Congreso para asignar fondos para un ejército o para el mantenimiento del sistema judicial⁹⁵

Este nuevo federalismo norteamericano pareciera responder a ciertas críticas según las cuales el rol o la influencia del gobierno federal a principios de los años 80 se había transformado en omnipresente e intrusiva además de inefectiva y costosa. Es por ello que se propuso la restricción de subvenciones y la reducción de la dependencia estatal-local de las transferencias federales, devolviendo a los estados más de 40 programas federales de ayuda.

Sin perjuicio de lo expuesto habrá de considerarse que Estados Unidos cuenta con una experiencia en materia de **coparticipación de impuestos** de la Nación a los estados y de la Nación a los gobiernos locales. El dinero era distribuido según una

⁹⁴ Cf. Asensio, Miguel Angel. Ob. cit. pp.107-110.

⁹⁵ Cf. Musgrave, Richard -Musgrave, Peggy. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada* Mac-Graw-Hull, Madrid 1992 . p.32.Idem. Porto, A. Ob. cit. p. 361.

fórmula con ciertas restricciones en su uso que reflejaban las necesidades de gasto y la capacidad fiscal.. En la actualidad ya no existe.

En cuanto a las **transferencias intergubernamentales**, están dadas por las subvenciones especialmente verticales del gobierno federal a los estados y de éstos a los gobiernos locales.

Las subvenciones no condicionadas son de escasa importancia. El ejemplo más citado es el Programa de Participación en los Ingresos Generales implantado por la Administración Nixon a partir de 1971 pero fue eliminado en 1985, aunque la mayor parte de este programa han sido condicionadas.

Como lo señala Bird, aunque las subvenciones federales condicionadas tienen una larga Historia en lo Estados Unidos, que se remonta como mínimo a 1862, en 1929 estas subvenciones representaban algo menos del 2% de los gastos estatales y locales. Incluso pese al incremento posterior a la crisis de 1930 y durante la postguerra éstas no alcanzaban al 10% en 1954. Pero en 1974 llegaron al 21% y ya en 1960 eran 32 y en 1981 539, siendo casi todas condicionadas por su naturaleza La marcada preferencia por las subvenciones condicionales se atribuye a circunstancias históricas de partida según las cuales las dificultades financieras de los estados al nacer la federación fueron sólo temporarias y durante los 150 años posteriores a la independencia los gobiernos estatales y locales encontraron fácil expandir sus ingresos y servicios sin levantare el resentimiento de sus ciudadanos.⁹⁶

Dentro de las subvenciones condicionadas se encuentran las llamadas “específicas o categóricas” que pueden a su vez responder a dos variantes:: **compensatorias** o matching grants, que exigen pagos de contra parte por el estado o localidad receptora en la finalidad especificada y las **no compensatorias** o non matching donde no se

⁹⁶ Cf. Bird, Richard M. “*Federal Finance in Comparative Perspective*” Canadian Tax Foundation, Toronto 1986 pp.148-149.

exigen pagos de contraparte aunque sí el cumplimiento del destino especificado. Una variante dentro de las mismas está dada por las **subvenciones de base amplia** que han surgido por consolidación de las tradicionales cuyos requisitos se han reducido a fin de descomprimir los sistemas burocráticos de control. Aunque cuando se trata de proyectos estos controles suelen delegarse a los estados o a los gobiernos locales.

Se ha advertido el continuo crecimiento a largo plazo de las subvenciones federales tanto respecto de los gastos de los gobiernos estatales y locales como respecto del nivel del gasto federal o del producto bruto interno. En la postguerra, los pagos de contenido redistributivo aparecen ligados a gastos tan variados como los programas de sostenimiento del ingreso, seguro de desempleo, seguridad social y asistencia médica, por lo que esos fondos se han convertido en **transferencia de tránsito** dirigidos a personas físicas que se han convertido en un 62% del total transferido a los estados y gobiernos locales.⁹⁷

Del examen precedente no parece que los Estados Unidos fuera el país de más evidente descentralizaciones, dadas la forma condicionada y limitada en que se llevan a cabo las transferencias federales que restringen la libertad de acción de los receptores de las mismas. Si bien existe separación de fuentes, el elemento dominante es la concurrencia sobre todos en los impuestos sobre las rentas. Por otra parte, las subvenciones, en particular las condicionadas son un elemento poderoso dentro del esquema de uso del **poder de intervención** del Gobierno Federal de los Estados Unidos en los últimos sesenta años.

B.- Canadá.-

Las instituciones básicas del federalismo canadiense están contenidas en la Constitución de 1982, reemplazante de la Constitución “fundadora” de 1867. Las dos

⁹⁷ Cf. Asensio, M.A. Ob. cit. pp.116-117.

grandes provincias herederas del Alto y Bajo Canadá, Ontario y Quebec, concentran la mayoría de la población y actividad económica. Además en la posguerra se han expandido provincias como la Columbia Británica y Alberta, ricas en materias primas e hidrocarburos.⁹⁸

En los primeros años de su desarrollo los subsidios representaron entre un 50% y un 90% de los recursos provinciales, no obstante ello tales recursos resultaron insuficientes por lo que debió resolverse el problema recurriendo a transferencias especiales. Durante la Primera Guerra Mundial el gobierno federal debió incrementar los impuestos indirectos a los consumos específicos y a las ventas, creando además el impuesto sobre las rentas de personas y de empresas. Las transferencias condicionadas con fondos de contrapartida se convierten en un elemento distintivo del federalismo canadiense-

Con la crisis de 1930 los tres niveles de gobierno multiplicaron las alícuotas de los ya existentes y crearon nuevos impuestos. Además el gobierno federal debió efectuar transferencias de recursos en forma de préstamos y subsidios directos para apoyar industrias, sostener el precio del trigo y del carbón, financiar a productores agropecuarios y obras públicas incluso subsidiar a los desocupados. En 1937 se formó una Comisión. para que hiciera una propuesta de reforma del federalismo canadiense ..que propuso que los subsidios para desempleados quedase a cargo del gobierno federal. Recién en 1957 la Confederación decidió crear un sistema de distribución de recursos que permitía a las provincias más pobres disponer del nivel de recursos de las provincias más ricas. Para ello el gobierno federal transfería, por ejemplo a una provincia X, la diferencia entre la recaudación per cápita promedio

⁹⁸ Un buen análisis acerca de la situación política y económica de Canadá constituye: *The Future of North America: Canadá, the United States, and Quebec Nationalism*. Edited by Elliot J. Feldman, Neil Nevitte Center for International Affairs Harvard University, Cambridge – Mass. And Institute for Research on public Policy, Montreal, Quebec, 1979, 378p.

de los tres impuestos de mayor recaudación de las provincias más ricas y la misma recaudación de la provincia X, multiplicada por el número de sus habitantes. En este sentido podemos decir que el sistema de transferencias no condicionadas para igualación fue el cambio más revolucionario del federalismo canadiense de la posguerra. . No obstante ello, las transferencias condicionadas continuaron siendo las más significativas y desde 1960 en adelante representaron entre el 60% y el 70% de los recursos que el gobierno federal transfirió a las provincias

A lo largo del siglo XX el sector público se ha expandido como en todo país desarrollado. Así el gasto público total que al fin de la Primera Guerra superaba apenas el 13% del PBI, , en 1992 rondaba el 50%,, siendo un nivel superior a Estados Unidos, Bélgica o Suiza.⁹⁹

En países como Canadá, la “constitución fiscal” significa una parte esencial de la Constitución Nacional, aún cuando el perfil definitivo se complementa con leyes tributarias básicas reforzadas con pronunciamientos de la Corte Suprema. La característica de ser Canadá uno de los países más descentralizados del mundo, hace que las relaciones entre el gobierno federal y las provincias se sobrepongan con frecuencia a otros aspectos de política interna.

Así dentro del marco de sus facultades, los tres niveles de gobierno aplican tributos en Canadá.. El gobierno federal tiene facultad de recaudar por cualquier modo o sistema de imposición mientras que las provincias sólo pueden en principio, hacer uso de la imposición directa dentro de sus respectivas jurisdicciones.

⁹⁹ Los datos estadísticos globales de Canadá surgen de “Canadian Year Book” e Historical Statistics (Ministry of Supply and Services). Y Tanzi, Vito: Government Role and The Efficiency of Policy Instruments, International Institute of Public Finance Proceedings, 51 International Congress, Lisboa 1995, p.4.

Particularizando estas facultades el gobierno federal recauda impuestos sobre la renta de personas y corporaciones, impuesto sobre consumos específicos, un impuesto al valor agregado (GST goods and service tax) y los aranceles aduaneros.

Las provincias a su vez también recaudan sobre las rentas e igualmente sobre las ventas minoristas, a los que se agregan algunos otros como sobre la gasolina. La última enmienda constitucional de 1982 ha autorizado a gravar la renta por la explotación de los recursos naturales y energéticos ubicados en sus territorios..

El gobierno federal como vimos, otorga transferencias a las provincias, tanto generales como específicas. Las generales son transferencias no condicionadas a aquellas provincias fiscalmente pobres y se conocen como “pagos igualitarios”,

Las **transferencias intergubernamentales**, responden al siguiente esquema:

1. Pagos de igualación o sistema de igualación de ingresos tributarios. Se trata de un sistema de transferencias incondicionales pagadas con ingresos del gobierno federal a aquellas provincias cuya capacidad fiscal es menor a la de las cinco provincias representativas (Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia).
2. Programas Establecidos de Financiamiento –EPF-, Se trata de un sistema de transferencias condicionales, al menos en su origen, destinadas a cubrir gastos provinciales en salud y educación postsecundaria no universitaria que desde 1977 se convirtieron en subvenciones no condicionadas –conforme al PBI.
3. Programa Canadiense de Asistencia: cubre aproximadamente la mitad de los gastos provinciales en un amplio espectro de actividades de bienestar social.
4. Acuerdos de Recaudación de Impuestos. El gobierno federal recauda el impuesto federal sobre la renta en todas las provincias (excepto Quebec) y el impuesto sobre la renta de sociedades (excepto Quebec, Alberta y Ontario), las alícuotas varían de provincia a provincia conforme lo resuelven éstas.

Los tres tipos de transferencias otorgados (pagos igualadores y los dos planes) se distribuían en base a distintos criterios: capacidad, población y necesidad.. Los gobiernos municipales son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales provenientes de los gobiernos provinciales y en menor medida del gobierno federal.

De manera que las provincias realizan transferencias a los gobiernos locales y también, aunque en menor medida, los municipios pueden recibir subvenciones directas del gobierno federal.¹⁰⁰

Dentro de este esquema habrá de considerarse que los gobiernos provinciales y el federal están sujetos a cierta disciplina de mercado en la medida que sus deudas son calificadas por firmas de inversión internacionales.-

Siguiendo a Shah, el sistema canadiense se sintetiza en lo siguiente:

- Uso del enfoque del sistema tributario representativo para la medición de la capacidad fiscal.
- Cobertura comprensiva de los ingresos provinciales y locales de fuente propia, extendiéndolos al abanico completo de los ingresos subnacionales propios más los ingresos impositivos federales compartido con las provincias sobre la base del punto de origen
- Uso de un standard de cinco provincias Colombia Británica, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Quebec.
- Aplicación de la tasa nacional promedio de tributación a las bases de recursos.
- Uso de la población provincial total como medio de comparar provincias de diferente tamaño y como aproximación para las necesidades relativas de servicios

¹⁰⁰ Cf. Asensio, M.A. Ob.cit.pp.92-96. Idem, Porto, A. Ob. cit.pp.367-369.

públicos y sus costos respectivos en cada provincia.¹⁰¹ Finalmente debemos señalar que en Canadá a diferencia de otros países no existe un sistema horizontal de Coparticipación de impuestos, pero en su lugar, el gobierno federal realiza pagos igualadores con el mismo efecto, pero el grado de igualdad no es tan alto como en otros sistemas. Deberá observarse la existencia de un preconcepto en virtud del cual la necesidad de gastos es similar en todas las provincias. aún cuando tales provincias pueden endeudarse sin restricciones de ningún tipo. .

C.- ALEMANIA.-

Si estimamos que la teoría del federalismo económico debe investigar por un lado la dimensión óptima de los estados y, por otra parte, las relaciones jurisdiccionales existentes en que se divide el territorio: nación, provincias y municipio determinando el costo-beneficio que tales relaciones significan, el caso de Alemania, al decir de Sandler, constituye un caso orientador.

Alemania históricamente es un país federal. El nuevo estado alemán unificado y surgido a partir de 1870, tuvo que respetar forzosamente naciones y regiones de existencia milenaria. De ahí que la ciencia de las finanzas públicas alemana se dedica **especial atención al orden espacial y política del espacio.**

La constitución vigente en Alemania , aprobada en 1948, señala Porto, refleja no sólo las tradiciones del país, sino también las imposiciones de los Aliados, Los tres objetivos de la Constitución fueron: prevenir el abuso de poder, alcanzar similares condiciones de vida en todos los landers y lograr que los landers tengan una activa

¹⁰¹ Cf. Shah, Anwar .*The Reform of Intergovernmental .-Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. The World Bank Policy and Research Series Number 23, Washington 1994.Cit.Asensio, M.A. p.99. A ello habrá que agregarse que un tercio de la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto se utilizado para conformar el fondo igualador que permite compensar diferencias regionales de la porción devolutiva de los impuestos.

participación en las decisiones del gobierno federal. El resultado fue una organización federal con una trama de instituciones fuertemente integrada y centralizada. En cuarenta años Alemania ha sido un ejemplo de democracia de fuerte crecimiento económico y equidad., con la salvedad de las consecuencias emergentes de su ulterior reunificación.¹⁰²

La historia alemana hace del espacio poblado, del terruño, un dato que su ley fundamental nunca pudo ignorar. Ello explican que la ley fundamental asigne a la nación, a los “lander” y a los municipios sus propias funciones, gastos y recursos de modos muy específicos..

Así los “landers” ejercen fuertemente funciones estatales. En el marco de la legislación concurrente y junto a la propia administración, tienen competencia sobre áreas de cultura, educación, instrucción, ciencia, investigación científica, administración de justicia, administración financiera, transporte y fomento económico. El estado federal es responsable de la defensa, , política exterior, moneda, fomento económico, servicios sociales, transporte, causas pendientes de la II Guerra, administra empresas y posee un patrimonio comercial del que se ha ido desprendiendo. Finalmente los criterios orientados al crecimiento determinan objetivos a lograr de manera centralizada si se refieren a crecimiento macroeconómico y, descentralizadas si conciernen al crecimiento regional.¹⁰³

No obstante, ello, el sector público se expandió después de la guerra siguiendo las tendencias generales en occidente, mas el peso de las erogaciones no ha alcanzado la medida de otros países . Así el gasto público, incluyendo la seguridad social en 1992 alcanzaba al 49% del PBI.

¹⁰² CF. Porto, A, Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal, Ob. cit.p.362.

¹⁰³ Cf. Sandler, Guillermo. Ob. cit. pp.425-426.Por lo demás habrá de señalarse que existen funciones compartidas y conjuntas para el Estado Federal y los landers, desarrolladas de conformidad con la Ley Básica (Constitución) promulgada en Bonn en 1949 con sucesivas reformas, siendo la fundamental en este aspecto la de 1967.

Conforme a un cuadro general, las asignaciones de roles, responsabilidades y competencias muestra distintos grados de descentralización. En Alemania surgen de disposiciones constitucionales, de la tradición histórica y de la dinámica evolutiva que incorpora importantes elementos del “federalismo cooperativo” , a través de tareas no exclusivas de un solo nivel sino conjuntas y compartidas.

Así de conformidad con la Constitución, las tres autoridades del Estado tienen asignadas funciones específicas. Las comunas o gobiernos locales, constituyen el nivel inferior y deben ser diferenciadas de ciertos tipos de “megamunicipios” con regímenes especiales generalmente asimilados a los *lander*. A los gobiernos locales se les asignan funciones tales como los servicios públicos urbanos que los prestan en forma monopólica: aguas, energía eléctrica, cloacas, etc. y en conjunto con los *lander*, el sistema escolar y asuntos culturales..

Ahora, en relación a los *lander*, la Constitución establece en el art.30 que las funciones gubernamentales incumbe a los *lander*, sin ninguna otra previsión o arreglo. Otras obligaciones son lo concerniente a la administración de justicia y los servicios de policía y de salud. Asimismo conforme a la Ley Básica, la Federación debe asumir todas aquellas funciones relacionadas con la seguridad y existencia del Estado como un todo., o sea asegurar el orden social interno y la defensa y seguridad externa. A ello se le suman todo lo referente a las relaciones exteriores, construcción de rutas y autopistas, medidas para la promoción del desarrollo económico e investigación a gran escala.

En otro orden de cosas, la Federación y los *lander* cooperan en el planeamiento y en el financiamiento de actividades conjuntas en el campo tripartito tales como:

- . Construcción y extensión de instituciones de educación superior incluyendo clínicas y universidades.

- . Mejoramiento de las estructuras económicas regionales.
- . Desarrollo de la estructura agrícola y preservación costera.

Dentro de esas responsabilidades se destacan la integración económica y otras de significativo contenido de externalidad que surgen del art.91 de la Constitución cuando señala:”La Federación participará en el desempeño de ...y las responsabilidades de los Lander, asumido que tales responsabilidades son importantes para la sociedad en su conjunto y que **la participación federal** es necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida”.

Conforme al art.91 b) de la misma normativa, la Federación y los Lander pueden perseguir acuerdos de cooperación en planeamiento educacional y en la promoción de instituciones y proyectos de investigación científica de importancia suprarregional, debiendo regularse el prorrateo de costos en los respectivos acuerdos. De todo ello el gobierno federal y el Bundesrat (congreso) deben ser informados acerca de la ejecución y, en su caso éstos demandarán el pedido de informes pertinente.

En cuanto a las **transferencias de igualación** observamos que revisten tres formas principales:

- a) La correspondiente al impuesto al valor agregado tiene carácter redistributivo. El 75% de su producido es compartido por los estados tomando como base la población. El 25% restante se destina a los estados con recaudación inferior al promedio nacional para estimularlos a alcanzar hasta el 95% del mismo.
- b) Régimen de igualación horizontal o interestatal, consistente en transferencias desde los landers con mayor capacidad fiscal hacia los estados financieramente más débiles, de acuerdo a una determinada fórmula.
- c) Transferencias verticales

descendientes asimétricas, otorgadas por el gobierno federal con carácter suplementario

c) 4a los estados con rendimientos impositivos inferiores al promedio per cápita (transferencias suplementarias).¹⁰⁴

Como lo ha señalado Bird, el mecanismo de igualación horizontal de carácter interestatal referido en b), interesa en cuanto constituye una dimensión infrecuente en el financiamiento de los desequilibrios regionales y de capacidad fiscal entre unidades políticas de una organización estatal.¹⁰⁵

En síntesis, la principal característica de las relaciones intergubernamentales alemanas esa su tendencia creciente a redistribuir recursos para alcanzar cierta uniformidad entre estados creando un alto grado de homogeneidad en la provisión regional de servicios públicos habida cuenta de la falta de disparidades económicas entre los landers. Situación ésta que tiende a dificultarse a partir de la reunificación de 1989.-

D.-MEXICO.-

Como cuadro de situación podemos señalar que ñps Estados Unidos Mexicanos constituyen una república federativa formada por 31 estados y un Distrito Federal que es su capital.

¹⁰⁴ Cf. Asensio, M.A. Ob. cit. pp.61-62. Idem, Porto, A. Ob. cit. pp. 363-364. Idem, Bird, Richard, “*Fiscal Federalism and Federal Finance*”, Anales XVIII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba 1995. Habrá de señalarse que el gobierno federal y los landers coparticipan el impuesto a los ingresos que incluyen renta de personas físicas y el impuesto a la renta de las sociedades, constitucionalmente fijada en partes iguales y el impuesto a las ventas en proporciones que cambian con la legislación. Constituyendo este segmento la parte flexible de las finanzas federales. Los dos primeros se asignan a los landers de acuerdo con el ingreso local,, en tanto que el impuesto a las ventas se distribuye en función de la población, suponiendo que es soportado por los consumidores .Cf. Arzbach, M. *Federalismo Fiscal en Alemania*. Seminario sobre Federalismo Fiscal convocado por FIEL, 1993, citado por Piffano, H .Ob. cit, N 4, pp.146-147.

¹⁰⁵ Cf. Bird, ob. Cit p.15.

Por su población, constituye la segunda entre las naciones de América Latina, con más de 80 millones de habitantes, situación que le otorga dimensiones económicas equivalentes a esa escala si le agregamos que su superficie abarca casi 2 millones de kilómetros cuadrados¹⁰⁶

La condición de estado federal la comparte con otros estados de la región como Brasil, Argentina y Venezuela. Formalmente, entonces, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto, aunque tradicionalmente esa autonomía ha estado limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal. Por señalar una muestra, el promedio en el período 1980-1995. El gobierno federal participó con 79,9% de los ingresos en tanto que los estados lo hicieron con 15,5% y los ayuntamientos o municipios con 4,6%. Igualmente habrá de señalarse que el grueso de los ingresos estatales y municipales son transferencias provenientes del gobierno federal.¹⁰⁷

Por el lado del gastos, las proporciones fueron del 76,1% para el gobierno federal, 19,7% para los gobiernos estatales y 4,1% para los gobiernos municipales.,

Por el lado del Ingreso, la señalada concentración de funciones en el gobierno federal tiene su explicación en el llamado: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se originó en el año 1980. Mediante este sistema el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias. Como ser el impuesto sobre la renta, sobre el valor agregado y otras bases impositivas menores. .

Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas más reducidas entre los que se destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en

¹⁰⁶ Cf datos generales del Banco Mundial (1995) y Enciclopedia Británica, libro anual 1995.

¹⁰⁷ Seguimos en este acápite a Horacio Sobarzo Fimbres. Federalismo Fiscal.. Centro de Estudios Económico. Colegio de México. 103 Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, 2004, 103-121. La referencia es extraída de p.106.

la recaudación de impuestos especiales sobre la producción y servicios. Igualmente como consecuencia del mencionado Sistema, los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal a cambio de recibir participaciones federales.¹⁰⁸

En la actualidad, la fórmula de distribución de las participaciones a los estados se constituye del siguiente modo: 1) conforme a la población 45,17%; 2) conforme a la capacidad de generar ingresos, 45,17%; 3) en relación inversa a las transferencias per cápita resultante de los dos criterios anteriores, 9,66%. Convencidos de la existencia de importantes diferencias regionales en términos de ingreso y desarrollo, no es sorprendente la discusión acerca de la justicia de esa distribución. En la medida en que el componente poblacional que refleja la necesidad del gasto, es importante resulta adecuada una redistribución de recursos de la zona de altos a las de bajos recursos..

Dentro del mismo período, la fórmula de distribución sufrió algunas modificaciones, entre ellas la del criterio poblacional que ahora asciende a un 50%. No obstante ello, la capacidad recaudatoria de los estados y municipios sigue siendo reducida. Así por ejemplo, en los últimos años los ingresos por los impuestos recaudados por las entidades federativas (estados), apenas rebasaron el 1% de los ingresos totales del sector público.

Así las cosas, en cuanto a la evolución del sistema recaudatorio podemos colegir dos aspectos: por una parte, la creación del CNCF se ha reflejado en un sistema de recaudación más eficiente comparado con el existente hasta 1979,. y por la otra, el

¹⁰⁸ En su origen en 1980, el citado arreglo fiscal consistió en que cada entidad federativa recibiría al menos los ingresos preexistentes en el año anterior -1979-, cuando participaban en la recaudación del impuesto a los ingresos mercantiles. En consecuencia, el sistema se diseñó con un espíritu resarcitorio a fin de compensar a dichas entidades por el impuesto que han dejado de percibir Ibidem.p.109

proceso de distribución de participaciones entre estados está basado en un mecanismo transparente.¹⁰⁹

En lo que hace al Gasto, su funcionamiento ha sido menos sistemático y diríamos hasta discrecional habida cuenta de la falta persistente de una definición clara de las funciones en los respectivos ámbitos de gobierno..

Tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido un grado muy bajo de autonomía en lo que hace a sus decisiones de gasto. Ello ha obedecido, en buena medida, a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los llamados Convenio de Desarrollo Social –CEDES-, , en los que participan en forma conjunta los gobierno federal y estatales. Este instrumento se caracteriza por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. Esto ha significado que en la práctica el gobierno federal ha influido en demasía no sólo en la determinación del tipo de gasto sino también en su asignación entre entidades federativas.. Al respecto se ha efectuado la siguiente clasificación:

A. Gasto propio, o sea no condicionado. En este caso los gobiernos estatales han sufrido una reducción permanente, en virtud de las siguientes razones: una población creciente, una demanda creciente de servicios de mayor calidad, deterioro de la infraestructura local y alta inflación. En este sentido los gobiernos locales parecería que han ido perdiendo la capacidad para generar infraestructura, pues estos recursos han ido pasando a cubrir el gasto operativo.

B. Gasto conjunto: tanto el gobierno federal como los estatales destinan recursos para una misma función, como ser los recursos destinados a educación básica-Aquí se advierte un desbalance entre los fondos que destinan los gobiernos estatales que suelen ser proporcionalmente bajo y los que destina el gobierno federal, que son

¹⁰⁹ Ibidem p.107.

mayores. Esta asimetría se advierte en el hecho que en algunos estados ciertos estados han destinado más del 40% de su presupuesto para educación en tanto que otras entidades federativas no llegan a más del 5%

C. Gasto descentralizado: son los gastos que en los últimos años el estado federal ha ido transfiriendo a las entidades federativas condicionados a ser destinado a áreas específicas, tales como educación, salud, agricultura, etc.

D. Gasto bipartito: este tipo de gasto opera mediante los CEDES –convenios de desarrollo social-, y, por sus montos, ha sido un medio para hacer llegar recursos a los estados y a los municipios. Si bien las asignaciones aparecen reflejadas en los Planes de Desarrollo, sus mecanismos nunca han aparecido muy transparentes. A través de estos gastos el gobierno federal ha impuesto su criterio en desmedro de las autonomías estatales que no podían establecer el quantum de participación en estos gastos, dado que depende de las decisiones del gobierno federal.

E.- Gasto federal directo en los estados: es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el estado federal Las decisiones en cuanto al monto y estructura dependen de elementos tales como la disponibilidad de recursos, prioridades federales siendo importantes los montos destinados hasta el momento,¹¹⁰. Así por ejemplo, el monto de recursos destinados a combatir la pobreza en el gobierno del presidente Salinas representó cerca del 15% de la inversión pública federal

Hecho importante a considerar es la reciente descentralización del gasto. Hasta mediados de la década de los noventa no existía un mecanismo transparente de asignación, lo que puede explicar el bajo grado de responsabilidad fiscal que en cierta medida pudo haberse reflejado en un gasto ineficiente. Recién en 1992, se puso en marcha un proceso de descentralización del gasto en educación que en años

¹¹⁰ Ibídem p.109.

siguiente se habría de extender a áreas tales como salud, agricultura, gastos contra la pobreza, etc. Estos procesos se formalizaron en lo que se llamó Ramo 33, mecanismo creado para asignar recursos a estados y municipios en aquellos gastos en los que no existía mecanismo alguno ¹¹¹.

Sobre este proceso de descentralización es importante destacar que, a juzgar por su magnitud, el monto de los recursos transferidos a los gobiernos estatales y municipales es significativo. La trascendencia de este proceso es que se reduce el grado de discrecionalidad en la asignación del gasto y se les otorga a los gobiernos estatales una mayor certidumbre sobre la disponibilidad de recursos.

A esta altura de nuestro desarrollo podría decirse que el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en las últimas dos décadas si bien ha hecho más transparente el mecanismo de asignación de gastos del gobierno federal a los estados, no necesariamente se ha reflejado en una mayor autonomía de gasto, ya que el grueso de los recursos transferidos es para gastos condicionados. _Esto puede generar distorsiones habida cuenta que los estados cuentan con facultades de gasto pero carecen de facultades impositivas para generar recursos propios. De ahí la necesidad de una mayor descentralización impositiva sin que ello signifique poner en riesgo la política social del gobierno federal. atento las características heterogéneas de un país como México .

En el caso en examen aún quedaría pendiente una reforma fiscal importante que contemple los distintos ámbitos de las relaciones

¹¹¹ Ibidem. p.114.

intergubernamentales que garantice que ningún estado pierda con la reforma lo que lograría en un contexto de mayores ingresos en los tres niveles de gobierno.¹¹²

1) incrementar y transparentar el grado de correspondencia entre las decisiones de gasto y su financiamiento, de nivel de la jurisdicción nacional o provincial que decida efectuarlo.¹¹³

Acorde con esa descentralización, la misma deberá comprender el traspaso de ciertos impuestos nacionales a los gobiernos provinciales o bien, la imposición .

VII.- LA -COPARTICIPACION FEDERAL Y LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACION.-

1. Presupuesto Fundamental.-

El tratamiento del tema tanto de la coparticipación federal como de las transferencias de nivelación que se nos presenta incluidas dentro de políticas complementarias, deberá efectuarse dentro de un contexto general que halla su basamento en que la política económica adoptada presupone la existencia de un orden político-económico que en su momento, a su vez, significó la elección de un determinado sistema económico.

¹¹² Cf. Ibídem. p.118. Para mayor ampliación del punto ver : Shah, Anwar, *The Reform Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. The World Bank , Policy and Research Series Number 23, Washington, 1994, pp.57-81.

¹¹³ La idea de descentralización tributaria no es nueva. Reconoce diversas variantes: a) transferencia de impuestos específicos sobre el consumo (Porto y Sanguinetti 1993); b) transferencia del impuesto a los combustibles (FIEL, 1992); c) impuesto provincial a las ganancias, (Piffano, 1994); d) alícuotas provinciales complementarias sobre el IVA o impuesto a las ganancias (González Cano, 1995, Bara 1995 y 1996); e) alícuota provincial complementaria sobre rentas del trabajo o del personal en relación de dependencia, FIEL, 1992, y Teijeiro 1996); f) impuesto provincial a las rentas salariales; g) impuestos provinciales complementarios sobre electricidad residencial (Pacto Fiscal 1993); h) impuesto provincial a las rentas de sociedades de capital;; i) transferencia o co-ocupación provincial del impuesto a la riqueza, (Porto-Sanguinetti, 1993); . Ver un estudio sobre el tema en Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, 1995.

El orden económico de un país, señala Walter Eucken, consiste en el conjunto de formas económicas realizadas, en cada caso a través de las cuales se relacionan las empresas y hogares y donde se desarrolla “in concreto” el proceso económico. Así sin esa morfología es imposible conocer la realidad económica. Y, en la búsqueda de un orden de la economía, Eucken concibió la idea de una teoría de las formas económicas y la interdependencia de las diferentes formas de vida, del orden económico, del orden jurídico y del orden político.. Se agrega que, en los órdenes económicos concretos debemos buscar las formas de orden realizadas y esas formas son las que ofrecen una base del análisis teórico¹¹⁴ .

En ese orden de consideraciones, estima Eucken que la idea de ordenamiento, el “ordo”, en latín, tal como lo utilizan los escolásticos, se emplea en el sentido que corresponde a la esencia del hombre y de las cosas y significa además la disposición con sentido de la diversidad en un todo. Así ,en la interdependencia entre el orden económico y el orden estatal. Se señaló que un Estado dirigido centralmente tendía con más fuerza hacia la planificación central que un Estado federal. A la eliminación de la libertad de planificación de las empresas y de las familias y su subordinación a las autoridades centrales, va conectada a la derogación de ciertas libertades existentes en las constituciones, como ser la libertad industrial, de domicilio, de contratación, etc. Como la política económica requiere un Estado capaz para la acción, esto implica la necesidad de una cierta política de ordenación económica.¹¹⁵

¹¹⁴ Walter Eucken. *Fundamentos de Política Económica*. Trad. José Luis Gómez Delmás. Rialp. Madrid, 1956. P.50 y 53. En un apéndice de la misma obra, el autor desarrolla un concepto de “orden” en dos sentidos: dentro de los que consideramos orden económico como la totalidad e las formas realizadas en que se desarrolla en concreto el proceso económico mundial en cada caso. Así podemos hablar del orden económico en cada país, cuya base permite el estudio de la política de ordenación.. En otro sentido, se refiere como orden que corresponde a la naturaleza del hombre y del objeto; es decir orden donde existe medida y equilibrio. Luego señala que el orden legislado a diferencia del orden natural, es aquel que se constituye con motivo de una decisión general político-económica. Ob.cit.p.515 y 517.

¹¹⁵ *Ibidem*. pp.465-466.

Desde luego que una teoría económica del federalismo, debe sustentarse sobre una base previa acerca de de criterios económicos y políticos de las funciones del Estado que podemos sintetizar en lo siguiente:

- . Provisión eficiente, incluido financiamiento de bienes y servicios públicos.
- . Actuar como corrector de los efectos externos
- . Mejorar la asignación conforme al orden de mercado
- . Estabilizar el proceso de la economía en el corto plazo
- . Redistribuir el ingreso y el patrimonio.
- . Fomentar el desarrollo de los mercados del futuro.¹¹⁶

Ahora bien, tratándose en este caso de una organización bajo la forma de Estado Federal, de lo que se trata es de delimitar competencias que se traducen en potestades de los distintos órganos de gobierno, las cuales surgen de la propia organización constitucional.-

2. Plexo constitucional:

Como fuente fundamental debemos nuevamente recurrir a la guía de Alberdi como fuente de primer grado en la interpretación constitucional.

Alberdi ,tratando en primer orden lo que llamamos la llave maestra de nuestra organización federal que es el art.104 –ahora 121-, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado al tiempo de su incorporación.

En este sentido nos enseña Alberdi que no es discrecional o arbitraria la porción de poder o derecho que las provincias delegan al Estado compuesto por todas ellas, importa conocer cuáles son las reglas que determinan la naturaleza, facultad, objetos y extensión de ese poder delegado necesariamente. A ello agrega, que estas reglas se

¹¹⁶ Cf. Sandler, G. Ob. cit.p.330.

derivan de la necesidad que tienen las provincias de formar y componer un solo Estado para el gobierno y administración de ciertos objetos y ramos, que no podrían conducir aislada y parcialmente sino con daño y menoscabo de cada una.

Si por regla general corresponde al Derecho de provincia todo lo que no está delegado al Gobierno de la Confederación, claro está que con conocer esto último tendremos conocido lo que es del dominio de la provincia.. Al efecto ensaya una lista, que estimamos no será taxativa de los objetos y facultades delegadas al Gobierno común, siguiendo el orden que la ciencia distribuye las materias de la administración pública:

- . Gobierno interior
- . Gobierno exterior
- . Hacienda
- . Guerra y Marina
- . Justicia¹¹⁷ .

En lo que hace al comercio interior o exterior, una provincia no debe tener de dañar el comercio de la otra vecina suya estableciendo derechos ínfimos de tránsito, de internación o de tonelaje,¹¹⁸ para atraer al extranjero a su mercado con daño del vecino.

En materia de administración de hacienda, Alberdi agrega, que como el gobierno supremo o nacional garantiza la existencia y seguridad de los gobiernos de provincia, a él primeramente le corresponde el poder de establecer contribuciones directa e indirectas en toda la Confederación. Pero hay contribuciones en que divide ese poder con los gobiernos provinciales, y otras en que lo ejerce privativa y

¹¹⁷ Cf. Alberdi, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial*. Con prólogo de Alberto Ricardo Dalla Via.. Facultad de Derecho .UBA- La Ley, Buenos Aires, 2007, p 5.

¹¹⁸ Cf. Alberdi,, J.B. Ob. cit. p.8.

exclusivamente. Finalmente, señala que corresponde por su naturaleza al Gobierno nacional el poder establecer aduanas y crear derechos de importación y de exportación. Pero la Aduana exterior puede no dar al Gobierno nacional la renta suficiente para llevar a cabo su mandato de proveer a la defensa y seguridad común del país y al bien general de las provincias. De aquí la necesidad de dar a su poder de imposición una extensión tan ilimitada como puede ser la del círculo de sus necesidades. Será indispensable, pues, que también pueda establecer contribuciones directas en toda la extensión del territorio argentino cuando el bien general lo requiera.¹¹⁹

Formulados los principios básicos vamos a esquematizar los que surgen de las normas de nuestra Constitución histórica de 1853-1860, siguiendo fundamentalmente la sistematización formulada por Bulit Goñi y por Piffano, sin perjuicio de la recurrencia a otras fuentes:¹²⁰

a. Nuestra Constitución histórica.

a.1 Consagra el federalismo en un mismo plano formal que la forma representativa y republicana.

a.2. Induce a que no se caracterice al modelo como similar a ninguno otro preexistente ni externo.

a. 3 Dispone la existencia de tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

a.4. Distingue los poderes con sólo enumerar los poderes nacionales y la abstención consiguiente de las provincias.

¹¹⁹ Cf. Alberdi J.B. Ob. cit. p.12.

¹²⁰ Bulit Goñi, Enrique, Ob. cit.T° pp.955-1006, cf. artículo publicado en Impuestos. LI.A-1993,, Piffano, Horacio, Ob. Cit. n° 4., pp.106-136.

a. 5 Facultad única a la Nación en materia aduanera (art.4° y 67 inc.1° (actual 75 inc.1°, arts.9° a 12, .

a. 6 Otorga a nivel nacional, cuatro atribuciones: dictar la legislación sustantiva (art.67 inc.11,(actual 75 inc.12) , con prohibición a las jurisdicciones locales de hacer lo propio, art.108, (actual art.126), con prevalencia sobre las normas inferiores, art.31.

La de reglar el comercio interjurisdiccional con prohibición a las jurisdicciones locales, cf.art.67 inc.12 (actual art.75 inc.13). La de otorgar privilegios incluidos los tributarios, que comprenden exenciones, exclusiones, diferimientos, etc y alcanzan a los de orden local siempre que no sean irrazonables, (arts.28 y 33.) La de legislar en los establecimientos de utilidad nacional, con permiso para la autoridad local cuando no configure una interferencia con el ejercicio de la finalidad nacional. Art.67 inc.27 (actual art.75 inc. 30.).

b. Constitucionalidad de la coparticipación.

Desde su sanción, los regímenes de coparticipación federal han sido objetados de inconstitucionalidad por considerarlos un exceso del legislador por sobre el constituyente. En su defensa se señaló que las provincias no estaban cediendo sus facultades sino la potestad administrativa y recaudatoria de los tributos, con beneficio general y sin perjuicio alguno.

En general el cuestionamiento se centró en el hecho que lo delegado por las provincias comprendía la potestad tributaria, con todos los elementos que le son propios de la obligación, como ser, la atribución de crear , de modificar y hasta de suprimir los impuestos. Sin embargo las provincias nunca hicieron objeción alguna a ese régimen, sino más lo consintieron.. Incluso la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nunca debió expedirse en forma categórica y concreta sobre el punto, sino

más bien tangencialmente ha señalado que el ordenamiento vigente admite que las provincias pueden restringir convencionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos mediante acuerdos entre sí y con la Nación. O sea que nunca declaró expresamente la invalidez de estos regímenes.¹²¹

De manera que, pese a la importancia de las opiniones a favor de la inconstitucionalidad de este régimen, la fuerza de los hechos terminó imponiéndolo además de contar con el persistente apoyo y la dilatada trayectoria legal y jurisprudencial de más de cincuenta años

c) La Reforma Constitucional de 1994.-

Nos interesa fundamentalmente la redacción del artículo 72 referido a las atribuciones del Congreso, en sus incisos 2º y 3º, cuyos textos pasamos a transcribir.

2. Contribuciones directas e indirectas. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y

¹²¹ Cf. CSJN.”Madariaga Anchorena, Carlos Juan”, Fallos, 242-280 21/11/ 1958, En el mismo sentido: Fallos, 251-180, ; 183-|60; 300-805; 310-2082,etc. Cf. Bulit Goñi, E.G. Ob. cit. T.II, pp.973-974.

funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincias interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso”.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurarla representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Recursos Coparticipables. Establecer y modificar asignaciones

específicas de recursos coparticipables , por tiempo determinado, por una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Como hecho fundamental para el tema que nos compete, la reforma constitucional de 1994, en el artículo transcrito, viene a convalidar la coparticipación federal

erradicando cualquier discusión acerca de la distribución de los recursos públicos al declarar que los impuestos nacionales directos e indirectos son coparticipables,, saneando de este modo una práctica institucionalizada desde la década de 1930.

Ahora bien, si advertimos la forma asertiva en que está redactado el artículo,, pocas dudas nos caben acerca de que en el caso de los impuestos coparticipables el sistema resulta de aplicación obligatoria, con la salvedad de los gravámenes con asignación específica, a no ser que alguna interpretación futura autorice otras modalidades de reparto.

En este sentido, tanto Piffano como Bulit Goñi admiten que la expresión constitucional “son coparticipables”, no significa que “deben ser coparticipables”,. Esto haría admisible la incorporación de otros métodos de distribución de las rentas fiscales, como ser la separación de fuentes, de concurrencia, de alícuotas adicionales, etc.

Igualmente Piffano nos presenta un ejemplo dentro de la misma Constitución Nacional: así el inciso 9° del mismo artículo 75, establece la atribución del Congreso para otorgar subsidios a las provincias, sin quedar claro de cómo debe ser el financiamiento de tales subsidios. Y Bulit Goñi agrega, que la Constitución no aclara si el financiamiento de estos subsidios debe provenir de recursos que corresponden a la Nación o de recursos coparticipables o de los declarados con afectación específica para tal fin.

De esto se infiere de la falta de referencia a un modelo único ni tampoco se establece una normativa rígida en cuanto a la definición de la masa coparticipable,

quedando todo sujeto a la ponderación de los gobiernos nacional y provinciales en los sucesivos convenios¹²².

Hechas las consideraciones precedentes, trataremos algunos de los preceptos que surgen de la normativa en análisis, tales como:

c.1 Ley Convenio:

De conformidad con el texto citado, la nueva coparticipación ha de estar contenida en una única ley convenio, con origen en el Senado, ratificada por las provincias, aún cuando esa ley podría contener varios regímenes de coparticipación, , habida cuenta que del citado texto constitucional no se desprende distinción alguna entre régimen general y regímenes especiales.

El artículo 75 inciso 2º párrafo 2º sólo habla de “una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias”. No se determina cómo deben ser esos acuerdos. Reglamentación que en todo caso debería estar a cargo del Congreso Nacional. Y que debería ser comprensiva de materias tales como el procedimiento de convocatoria, la determinación del temario, funcionarios participantes, proceso de deliberación y de decisión, mayorías, etc.

No obstante ello, estima Bulit Goñi, que esa ley convenio tiene de ley en cuanto emana del Congreso con todos sus atributos formales y sustanciales y, tiene de contrato, dado que su vigencia está condicionada a la aceptación por ley de las provincias, . La reforma ha impuesto este procedimiento en forma obligada, o sea la

¹²² Cf. Piffano, Horacio, L.P. Ob. Cit. Nota 4, pp.106-107. Cf. Bulit Goñi, E. Tomo II. 978-979.

única forma de disponer la coparticipación de impuestos., aún cuando la misma contuviera diversos regímenes de coparticipación.¹²³

A ello cabe agregar que si bien conceptualmente, conforme a la naturaleza misma de las leyes convenio, está implícita la participación de las provincias en el proceso de sanción, conforme a los mecanismos constitucionales, no obstante ello, esa ley debe ser aprobada por las provincias

En otro orden de cosas, la reforma exige también que la ley convenio a dictarse del modo expuesto, garantice la automaticidad en la remisión de los fondos, o sea a través de transferencias entre cuentas nacionales y provinciales con lo cual tales entidades podrían disponer de esos fondos.

Asimismo esa ley convenio debe tener como cámara de origen la Cámara de Senadores, dado su carácter representativo de las autonomías provinciales y, para su sanción debe contar con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada en forma unilateral –léase por la Nación-.

La misma normativa reconoce la vigencia y la existencia de acuerdos horizontales entre las distintas entidades provinciales, incluso la ciudad de Buenos Aires entre ellos el llamado Acuerdo Multilateral amparado por el artículo 125 de la Constitución nacional, actualmente de aplicación para otros fines, como ser para impedir la superposición impositiva, etc.¹²⁴

¹²³ Cf- Bulit Goñi, E. Ob. Cit. T° II p.1030.

¹²⁴ Cf. Bulit Goñi, E. T° II, p 1105. Igualmente el mismo autor, insiste acerca de la “supremacía del derecho intrafederal”, sustentado por una reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, derecho que estaría integrado por aquellas normas que se sancionan no por una sino por más de uno de los niveles del Estado, precisamente siendo el ejemplo paradigmático las leyes convenio de coparticipación federal de impuestos nacionales que consisten en una ley nacional que además de su trámite común en el Congreso, requiere la adhesión de cada provincia mediante ley que

También la normativa en examen induce a mantener la distribución primaria y otra secundaria, sistema que viene empleándose desde los orígenes de la coparticipación , cuyo concepto hemos examinado en la parte introductoria. Los recaudos que surgen de la normativa son de aplicación tanto a la distribución primaria como a la secundaria

Finalmente debemos señalar que conforme a la Cláusula Transitoria SEXTA de la reforma el régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto por el inc.2 del art.75...serán establecidos antes de la finalización del año 1996. El plazo de referencia se encuentra vencido sin que se hubiera cumplimentado el mandamiento constitucional.

c.2. Masa coparticipable.-

De conformidad con los textos expuestos, del art.75 inc.2, se habla de imponer contribuciones indirectas establecidas como facultad concurrente con la provincias y de imponer contribuciones directas por tiempo determinado que establezca el Congreso de la Nación , en cuyo caso son coparticipables. Por otra parte, enseña Piffano, el inciso 3° del art.75 permite que el Congreso de la Nación establezca impuestos con afectación específica, aunque por tiempo determinado, a recursos coparticipables. Ello indica admitir la afectación de recursos a fines específicos con posibilidad al mismo tiempo de ser coparticipados, por ejemplo, para financiar regímenes previsionales de la Nación y de las provincias.

Adicionalmente, el inc.9° del mismo art.75, establece la atribución del Congreso de otorgar subsidios a las provincias sin establecerse claramente el modo de

disponga que acepta el régimen de la ley sin limitaciones ni reservas..Cf.Fallos:321:358; 362:250, 323:439;324: 4226. B.Goñi .Ob.cit, T°I,p.183.

financiamiento de tales subsidios, o sea el origen de los fondos destinados a ese destino. De esta manera concluye Piffano señalando que de las disposiciones constitucionales no puede inferirse la definición de un modelo único ni tampoco una normativa rígida en cuanto a la definición de la masa coparticipable, de manera que queda un amplio margen a la acción legislativa al momento de definirse nuevos acuerdos.¹²⁵

Ciñéndonos en principio al texto constitucional pasaremos a revisar los criterios de reparto de la masa coparticipable, en base a los cuales el acuerdo deberá ser alcanzado de conformidad con los autores que estamos analizando:

c.2.1. En relación directa a las competencias, servicios y funciones:

Este pareciera ser, estima Piffano, el principio básico que ha guiado a los constituyentes de 1994. Cabe observarse que el constituyente ha evitado introducir porcentajes fijos tanto en la distribución primaria como en la distribución secundaria. Tampoco se aclara acerca de las funciones o servicios que corresponden a la Nación o a las provincias, por lo que debemos remitirnos a otros artículos de la Constitución Nacional, sin dejar de considerar la concurrencia en materia de gastos y servicios.

Dado que la asignación de potestades fiscales es materia de funciones o gastos a cargo de los diferentes niveles de gobierno, enseña Piffano, la asignación de recursos en correspondencia con necesidades de gasto, es necesario definir **qué tipo de funciones cumplen los gobiernos.**

Es importante la advertencia que surge de la cláusula transitoria 6° en el sentido que la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la

¹²⁵ Cf. Piffano, Horacio, Ob. cit. Nota 4, p.107.

reforma no podrá modificarse sin aprobación de la provincia interesada ni en desmedro de las provincias la distribución vigente a la sanción de la reforma y, en ambos casos, hasta el dictado hasta el dictado de un régimen de coparticipación.. Así toda modificación del statu quo requiere un acuerdo inter jurisdiccional explícito.¹²⁶

Parafraseando a Dino Jarach se señala que importa la definición de funciones que cumplen los gobiernos las cuales deben responder a razones de eficacia en la labor gubernamental más que a montos, costos o a la dimensión del gasto. Son situaciones de hecho, no racionales que derivan de la historia del país (realismo político). Así si empleamos el criterio de la función y no de los porcentajes de participación, podemos establecer los siguientes pasos:

1. Definir las funciones de los gobiernos.
2. Las necesidades de financiamiento.

La distribución de las funciones y de los recursos con que atenderlas, señala Bulit Goñi, constituyen dos facetas de un mismo problema que no pueden decidirse aisladamente.. La armonización de fines y medios deben resolverse en función de los intereses y las circunstancias propias de cada país. La distribución de potestades tributarias suele ser problema específico de los estados federales. En nuestro caso la distribución de funciones presenta un grado marcadamente superior a la de distribución de recursos tributarios, lo que origina la necesidad de transferencias del nivel nacional al provincial y de éste al municipal, Los niveles de presión tributaria se mueven en sentido inverso a los niveles del Estado,

¹²⁶ Cf. Piffano, H. Ob. cit. Nota 4, 2.1 .p.3.

evidenciando una nítida tendencia a la centralización en manos nacionales de las principales fuentes de tributación¹²⁷.

La valorización debe responder al gasto real incurrido por los gobiernos o a una valorización standards o valor postulado y consensuado de las funciones con miras a favor de los gastos actuales y de futuros incrementos para lo cual habrá de recurrirse a los criterios objetivos de reparto a que alude la Constitución.

c.2.2. Criterios Objetivos de Reparto.

El constituyente en este caso postula la adopción de criterios objetivos en el reparto de las rentas fiscales, lo cual significa la elaboración de parámetros o indicadores que impidan la arbitrariedad en dichos repartos. De este modo, las necesidades de gasto deberán adecuarse a estimaciones de necesidades genuinas de financiamiento., de conformidad a la valoración referida en el párrafo precedente. Además las porciones a recibir nunca deberán definirse en porcentajes fijos sino a fórmulas previamente establecidas

De la aplicación de lo expuesto debemos concluir lo siguientes:

- a) El análisis del gasto debe ser anterior a la distribución de los recursos.
- b) Debe contemplarse la realidad de cada Estado,. Incluso la estimación de las necesidades fiscales tanto vertical como horizontal debe efectuarse con carácter dinámico.
- c) El acuerdo debe contemplar situaciones de hecho al presente en cuanto al nivel de gasto incurrido (se aplicaría el criterio del públic choice ya referido).

¹²⁷ Cf. Bulit Goñi, E. Ob. Cit, Tº I, pp.571-572.

d) Con vistas al futuro, las funciones a asignarse serán de conformidad con las características propias de los servicios, se aplique el principio de subsidiariedad o se trate de bienes públicos mixtos, previa definición de funciones para cada nivel de gobierno y su valorización correspondiente ¹²⁸, o sea que se postulan criterios de racionalidad política.

c.2.3. Equidad .-¹²⁹

Conforme a este criterio se estaría justificando el carácter devolutivo, o sea el que más aporta más recibe,. Se entiende que estamos hablando de la relevancia de la distribución secundaria, o sea lo que va a cada una de las provincias. En su aplicación, no sin dificultades, deberá dimensionar la necesidad fiscal relativa de los gobiernos, ligada al nivel de ingreso medio de esa jurisdicción según el domicilio de los contribuyentes. Técnicamente deberá también evaluarse la elasticidad ingreso del gasto público de cada provincia junto a otros parámetros de aplicación a cada caso en particular... Jurídicamente son de aplicación las interpretaciones que en materia de equidad ha venido formulando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

c.2.4. Solidaridad.-

El acuerdo debe ser solidario. O sea que como criterio redistributivo, quien más aporta debe consentir que quien más necesita podrá retirar una proporción mayor..

¹²⁸ Ibídem.

¹²⁹ En un concepto básico de equidad, Aristóteles la considera como la justicia aplicada al caso concreto..Cf. La Justicia. Comentario al libro V de la Ética a Nicómaco. Traducción y notas de B. Raffo Magnasco, Bs.As.1946,p.234 y ss. Idem, Nota al art 2567 del Código Civil .En sus aplicaciones al ámbito jurídico-económico, el concepto de equidad no deja de ofrecer un espacio polémico. como lo reconoce Sola, que a veces se opone a la política del bienestar. Así la noción de equidad la podemos limitar a los principios que le den peso a factores que son independientes del bienestar de los individuos. Cf. Sola,, J.V. *Constitución y Economía*, Ob. cit.p.878.

Este principio pareciera opuesto al principio de equidad expuesto precedentemente, lo cual como estima Piffano no obstaría a considerar la persecución de objetivos múltiples del nuevo arreglo federal lo cual avalaría a un sistema particionado. De esta manera, el reparto territorial de las rentas fiscales no puede ligarse al objetivo de reparto personal del ingreso sino que debe justificarse en función de los diferenciales de bases tributarias, recursos naturales disponibles por las provincias, etc. Objetivos políticos que deberán completarse con las transferencias interjurisdiccionales verticales y horizontales. que aspiren precisamente a la salvaguardia de la misma federación. De todas maneras nada se dice acerca del quantum de equidad y el quantum de solidaridad que debe proveer el acuerdo lo cual estaría admitiéndose una cierta flexibilidad en la consideración de uno y otro criterio.¹³⁰

c.2.5 Propender a un grado equivalente en todo el país de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

En este caso, dada la desigual distribución geográfica del territorio nacional, se presentaría como un criterio redistributivo..

En este caso Piffano con Macon coinciden en que este requisito es el más ambicioso contemplado por la Constitución, en tanto exige efectividad de la política fiscal en cuanto al rendimiento social del gasto público. Como podrá advertirse, los logros de los objetivos propuestos exceden al marco de la política fiscal habida cuenta que dependerán de la política económica y social en general, sumados a otros objetivos importantes como las políticas en materia de salud, educación, seguridad, de infraestructura, etc.

¹³⁰ Cf. Piffano ,H. Ob.cit. nota 4, pp.109-110.

Al respecto cobra interés la referencia a lo dispuesto en el art.75 inc. 19 de la Constitución Nacional en cuanto delega en el Congreso Nacional la facultad de proveer al crecimiento armónico, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. No obstante ello, el límite estaría dado por los objetivos señalados y no más allá de los mismos. Así si se trata de erradicar la pobreza, se trata de canalizar recursos que se dirijan a ese objetivo..

Ahora, si bien se trata de la aplicación de criterios objetivos de reparto, , no impide mantener el principio de libre disponibilidad si es necesario, en la medida que las jurisdicciones demuestren estar aplicando fondos equivalentes a las funciones indicadas, ya sea aplicando el método conocido como de transferencias condicionadas en bloque (Block Grant), el de contrapartida provincial (matching-grant) , o se transferencias condicionadas a un fin específico (categorical- Grants).. De manera que la norma constitucional admite diversas variantes aunque sujetas al cumplimiento de los recaudos señalados.¹³¹

Las referencias precedentes no obstan a la aplicación de los criterios de distribución según se trate de distribución primaria y distribución secundaria que ya hemos definido y que pasamos a sintetizar.

c.3 Distribución primaria:

Aquí se trata de un planteo político pero muy particularmente de una decisión de política económica que como dijimos el constituyente ha reservado a las

¹³¹ Cf. Piffano, H. Ob. cit. nota 4, pp.110-111. Idem , Macón, Jorge, “*La coparticipación en la Constitución*”, en Coparticipación y Federalismo, Reig, Enrique (de). Serie Seminarios, Instituto de Economía Aplicada. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1996.

leyes convenios y a la legislación en general, muy especialmente en lo que hace a la distribución de funciones y servicios entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. cuyo financiamiento debe ser objeto de adecuada consideración.

Si bien la estipulación de porcentuales fijos para la distribución primaria de plano debe ser descartado teniendo en cuenta tanto la experiencia nacional como internacional, ello no nos exime de la necesidad de buscar alguna fórmula que incluso podría llegar a incidir en la distribución secundaria.

De este modo Piffano propone la implementación de un modelo de estándares o valores postulados. Como ya lo dijimos, mediante el cual la distribución primaria surge luego de consensuar las necesidades de financiamiento per cápita asignables al gobierno central y a los gobiernos provinciales, sobre la base de materias asignables en materia de gasto y de tributación a cada nivel de gobierno. O sea, se trata de un esquema de “única etapa” que contiene incentivos para generar actitudes gubernamentales optimizadoras en el diseño presupuestario, sea en materia de gasto, crédito, tributos etc.¹³²

c.4. Distribución secundaria.-

En el caso de la distribución secundaria de la masa coparticipable no sólo deben obrar razones de equidad sino también de eficiencia del gasto, claro está contemplando las distintas situaciones particulares a fin de reducir las referidas asimetrías entre las distintas administraciones provinciales.. Ello exigirá no sólo transferencias verticales diferenciadas sino también de un modo explícito o implícito

¹³² Cf. Piffano, Horacio Ob.cit.. nota 4, p.115.

transferencias interjurisdiccionales horizontales, contando desde ya con adecuados mecanismos de reglamentación y control.

No es lugar común señalar que desde el punto de vista de la eficiencia es deseable que el esquema de reparto de los recursos tributarios permita el cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, como lo venimos sosteniendo en este trabajo. Ello indica que la presión tributaria de cada jurisdicción deba corresponder a la decisión de gasto provincial. No dudamos que el cumplimiento de ese principio puede verse limitado políticamente ante brechas verticales y asimetrías regionales diferenciales en las bases tributarias de dichas provincias.. Ahí resulta de interés la aparición de las transferencias de nivelación tratando de igualar los “residuos fiscales”., dando cumplimiento de este modo al mentado principio de solidaridad interjurisdiccional.

La existencia de sistemas de reparto –la Constitución nada dice que debe haber un sistema único- depende de la estructura tributaria en las que suelen coexistir impuestos basados en el método del beneficio e impuestos basados en la capacidad de pago con lo que no deberían ser distribuidos en forma similar. En el caso de los primeros la distribución deberán tener en cuenta la localización de los respectivos beneficiarios. En el caso de los segundos, se basan en la distribución territorial de ingresos.¹³³

c.5 Un criterio Unificador.

En esta instancia, Piffano, nos formula la siguiente propuesta tendiente a precisar un modelo de coordinación fiscal:

¹³³ Cf. Piffano, Horacio. Ob. cit .nota 4, pp.131-132.

- a) Los esquemas tributarios federales deben acentuar la descentralización de manera de mantener el grado de correspondencia entre las decisiones de gastos y de financiamiento a nivel de la jurisdicción nacional o provincial que decida llevarlo a cabo. Ello puede implicar traspaso de ciertos impuestos nacionales a las provincias o bien la imposición simultánea de ciertas bases con el reconocimiento de cierto espacio tributario para ambas partes (tax room), ya sea mediante impuestos independientes o mediante alícuotas adicionales..
- b) Los gobiernos provinciales de bases más sólidas no requerirán transferencias verticales.
- c) Las transferencias de igualación deberá efectuarse mediante un sistema de asignación con fondos coparticipables con destino a provincias de bases tributarias débiles. en base a parámetros objetivos de necesidades de gasto. Capacidad tributaria y costo de servicios.
- d) La asignación de recursos referida precedentemente debe tener techo y piso. Cuando la recaudación supere en nivel de gasto a financiar (techo), los fondos excedentes de la masa coparticipables se destinarán a un Fondo de Estabilización que el gobierno federal administrará a través del Banco Central que quedarán como reservas para utilizarse ante la baja recaudación.. Ahora, si la recaudación cayera por debajo del nivel mínimo tales reservas se podrán utilizar para mantener el nivel de actividad.,
- e) El nivel absoluto de gasto público debe ser consensuado entre Nación y todas las provincias utilizándose para estimar las necesidades de gasto estándares o valores postulados de gasto por habitante con correcciones por economías de escala en base a parámetros tales como tamaño y densidad de población, dispersión geográfica, etc. Para luego multiplicar por número de habitantes.

f) Dentro de ese esquema, a las provincias que no participan del punto c), se les debe garantizar un mínimo y participar de un techo de gasto público. Los excedentes de recaudación irán al referido Fondo de Estabilización que se utilizará para casos de reducción de ese mínimo.

g) En el supuesto en que las necesidades determinadas conforme a los puntos precedentes, exceden de los recursos tributarios y de los disponibles a través del Fondo de Estabilización, el gobierno federal y mediante acuerdos con las provincias, deberá determinar si resulta conveniente o no aumentar la presión tributaria global, de no preferirse una disminución de todos los estándares postulados de gasto por habitante., caso, contrario se desarrollará un camino inverso.

El sistema propuesta no impide que cada jurisdicción pudiera determinar su paquete óptimo de gasto público, incluso podrá modificar la presión tributaria local y el nivel absoluto de gasto público per cápita, es decir el tamaño relativo del sector público local., mas si la coparticipación va a depender de la capacidad tributaria relativa existirán incentivos a favor de una eficiente performance recaudatoria.

Formalmente se hará necesario el dictado de una Ley Fiscal Federal que establezca un nuevo acuerdo fiscal del cual formará parte también el Régimen de Coparticipación Federal.

Los fondos provenientes de este esquema que reúne la distribución primaria y la distribución secundaria, serán “no condicionados”, lo cual no impide que se implemente un sistema de “transferencias condicionadas” para provincias que acusen situaciones de extrema pobreza o muy bajo nivel de desarrollo regional,

acentuándose de ese modo el carácter redistributivo de las transferencias de igualación.¹³⁴

Estimamos que la propuesta precedente se adapta a la letra y al espíritu del texto constitucional, en especial en su interpretación del artículo 75.

c..Aspectos Institucionales.-

No hay dudas que las ideas que presiden las propuestas precedentes tienen por objeto adicionar al proceso del federalismo no sólo una racionalidad económica sino también una racionalidad política y su consiguiente transparencia, deseable en cualquier democracia representativa.

Esta democracia representativa supone la existencia de una serie de relaciones, entre ellas las que reconocen al ciudadano como “el principal” y a los funcionarios políticos como “el agente” por una parte y por la otra la relación entre tales funcionarios y la burocracia estatal. Así las asimetrías de información que conllevan estas relaciones hacen que el tema de la “compatibilidad de incentivos” como esencial en el diseño institucional. Tampoco hay dudas que las instituciones constituyen limitaciones explícitas al cúmulo de decisiones que pueden adoptar los políticos.

La institución por excelencia lo constituye el presupuesto público como institución fundamental del Estado que le permite articular y planificar las políticas los resultados fiscales incluido el sistema tributario.. Se trata de formulas que

¹³⁴ Cf. Piffano, Horacio L.P. Ob.cit. nota 4, pp. 133-136.

mediante reglas y procedimientos formales, que rigen su preparación, discusión, aprobación, ejecución y supervisión¹³⁵

Todo ello, implican algunos desafíos tales como la necesidad de un diseño que permitiera evitar los efectos de los ciclos sobre las finanzas públicas tanto nacionales como provinciales lo cual requeriría implementar un esquema de relaciones entre ambas entidades y una adecuado sistema de monitoreo.

Sin perjuicio de considerar importante la contención del déficit fiscal en términos del PBI con limitaciones a la deuda pública, la viabilidad de presupuestos plurianuales, ajustar la presión tributaria, cobra importancia la existencia de un Fondo de estabilización fiscal, del modo que lo hemos descripto precedentemente, incluso un Organismo Fiscal Federal dotado de funciones tales como asignación de recursos, redistribución de ingresos, estabilización económica, control del endeudamiento público con asistencia del Banco Central, implementar salvatajes especiales para casos particulares, monitoreo de las políticas fiscales tanto de la Nación como de las provincias. Ello significará a su vez la elaboración de dictámenes, preparación de reglamentos, confección de informes anuales. También será necesario redefinir las funciones de la Comisión Federal de Impuestos.

De los criterios expuestos de aquí en más sólo, habida cuenta de la frondosa producción de proyectos orientados al establecimiento de un acuerdo fiscal

¹³⁵ Cf. Piffano, Horacio, Ob. cit. nota 4, pp.150-151. Al respecto señala Horacio G. Corti, que en términos estructurales, la técnica presupuestaria tiene una doble significación política en la organización institucional del Estado de Derecho, tal como lo establece la Constitución: es un mecanismo de control, característico del Poder Legislativo en el sistema republicano de pesos y contrapesos y, a la vez, es uno de los elementos centrales del plan de actuación de cada gobierno. En dos palabras: control y planificación .Cf. Corti. H. Ob. cit. p.36. En el mismo sentido: Dromi, Roberto. *Presupuesto y Cuenta de Inversión*. 2da. Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p.7.

federal,¹³⁶ cuyo análisis exceden a las pretensiones de este trabajo, nos cabe si formular algunas pautas orientativas que guardan relación con los conceptos analizados precedentemente. y con los principios generales del federalismo fiscal.¹³⁷

VIII.- PAUTAS DESARROLLADAS.-

¹³⁶ Ver Anexo. II.

¹³⁷ Una reflexión interesante acerca de la material que tratamos lo ofrece Juan Antonio Zapata de la Universidad Nacional de Cuyo. Que sintetizamos en los siguientes ítems, :Objetivos del federalismo: garantizar determinado nivel de prestaciones de bienes y servicios en todo el territorio. Mejorar la eficiencia del gasto público. Desafíos: Preservar el equilibrio fiscal agregado conforme a aspectos geográfico y el ciclo económico.. Asegurar la competitividad internacional de la economía.. Condiciones actuales: Mayor descentralización del gasto y mayor concentración de la recaudación. Crecimiento de la importancia relativa de las transferencias. Intergubernamentales. Economías globalizadas que exigen equilibrios y estabilidad macroeconómica. Ciudadanía más informada, mayor demanda para el sector público. Mayor descentralización del Gasto y mayor concentración de la recaudación. Tendencia a la descentralización del gasto, hacia la municipalización. Necesidad de un sistema tributario que propicie la competitividad, simplificado en dos impuestos: Rentas e IVA, cuya eficiencia es mayor en el nivel central. Impuestos locales a los bienes registrables, inmuebles y automotores. A las ventas a consumidor final Servicios Públicos. Consecuencia de la mayor brecha fiscal, Atributo para el sistema de transferencias: devolutivos, equiparación, eficiencia.. Inflexibilidad para el cambio de las distribuciones históricas ¿cuáles son los incentivos? Instrumentos. Contabilidad homogénea, comparabilidad. Información como obligación de partícipe (régimen de sanciones).Matchin funds, correspondencia fiscal y transferencias. Fondos anticíclicos para ahorrar en la fase expansiva del ciclo y financiar recesiones. Buenas prácticas En el caso argentino, páginas web oficiales: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaría de Relaciones Fiscales con Provincias. Comisión Federal de Impuestos. Ministerios de Hacienda de provincias en cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal.-. Ley 23.548, diagrama de coparticipación federal. Qué números deben discutirse en un sistema de coparticipación: transferencias en efectivo, prestaciones jubilatorias. Gasto, .Presupuesto Nacional en territorios provinciales. Propuestas de Reformas: Fondo anticíclico. Transferencia de la información fiscal. Reformas tributarias para aumentar la correspondencia fiscal. Para evitar el “bail out” (salvataje financiero), sustentabilidad fiscal, mayor responsabilidad fiscal. Criterios de distribución modelos de simulación. Mecanismos: Páginas Web para transparencia. Comparabilidad, responsabilidad fiscal. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Ley 25.917: establece obligaciones de transparencia y gestión pública. Homogeneidad de sistemas presupuestarios para poder comparar: gasto público, ingresos públicos, equilibrio financiero, endeudamiento, Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Régimen sancionatorio. Fondo Anticíclico: una cuenta que tiene el tesoro nacional para depositar la recaudación mensual que sobrepasa lo estimado en el Presupuesto. El stock acumulativo es significativo. Debate institucional:¿basta la ley de responsabilidad fiscal y el fondo anticíclico? Federalismo en la agenda política? ¿alguien reclama la reforma federal? ¿Volverán las crisis provinciales? ¿Será un debate político sobre instituciones y transparencia? Federalismo: el debate institucional: Reformas que generen incentivos adecuados de buen gobierno, que promuevan que el régimen de transferencias sea compatible con la correspondencia fiscal. Reformas institucionales para un Federalismo de Cooperación. (Cf. Zapata, J.A. Universidad Nacional de Cuyo. CIPPEC, Senado de la Nación, Foro de Federaciones, jazapata@foemail.uncu.edu.ar. También resulta de interés el estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – FIEL- dirigido por Daniel Artana en el año 1991, donde se analiza el sistema tributario nacional y se desarrollan propuestas., lo cual se concretó en 1993 mediante otro trabajo dirigido por Daniel Artana y Ricardo López Murphy. Ellos proponen reemplazo del impuesto a los ingresos brutos por el impuesto a las ventas minoristas, traspaso a las provincias del impuesto a los combustibles, descentralización de los impuestos internos a las provincias, traspaso del impuesto inmobiliario y a los automotores a jurisdicción municipal, eliminación de todo tipo de coparticipación de las provincias en impuestos nacionales, distribución de los recursos con criterios personales y familiares, no regionales. Estimo que tal proyecto padece de un exceso de descentralización, lo cual no resulta conveniente.

Una propuesta de reformulación de un nuevo orden fiscal federal para que eventualmente fuera plasmado en un compromiso como el previsto en el texto constitucional en tanto se cumplan los principios que acordamos con Piffano de eficiencia, flexibilidad y simplicidad

Conforme a la teoría tradicional del federalismo fiscal, de lo que se trata en principio, es de estudiar las fuentes de financiamiento de los distintos niveles de gobierno. Ello implica contemplar los mecanismos de coordinación de las decisiones fiscales que comprenden entre otros los acuerdos de coparticipación federal de impuestos, las transferencias intergubernamentales de igualación, en fin los medios de control tanto de los gobiernos locales como federal que implican acciones tales como los endeudamientos y el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales el gobierno central les transfiere fondos.

El escenario planteado requiere ciertos cuidados sobre todo en el diseño de las instituciones en general y de las fiscales en particular, debido a las fuertes externalidades¹³⁸ recíprocas provocadas por el accionar de los gobiernos, los estados nacional, provinciales y municipales que afectan a la federación en su conjunto. Es por ello que nos adherimos al **establecimiento de las siguientes pautas o sugerencias:**

- .1) Descentralización del sistema tributario federal, a fin de insimultanea de ciertas bases para lo cual deberá convenirse cierto espacio tributario para cada nivel de

¹³⁸ El término “externalidad”, es usado originariamente por el análisis económico del derecho en las relaciones de derecho privado, | para referirse a un hecho externo a los procesos de toma de decisiones en el mercado (Cf. Richard A. Posner. El Análisis económico del derecho.FCE. Trad. Eduardo L Suarez México 2000, p.74.Ello no impide diferenciar las externalidades negativas de las externalidades positivas, según produzcan daños o lo agraven o un beneficio. Cf. Sola, J.V. ob. Cit. Pp.61-62.

gobierno, ya sea mediante impuestos independientes, o la asignación de alícuotas adicionales.¹³⁹

.2) Una nueva estructura tributaria federal que elimine impuestos distorsivos, acentúe la separación de fuentes y amplíe las bases tributarias de los gobiernos provinciales.¹⁴⁰.

.3) En un esquema de máxima descentralización, como hemos dicho, los gobiernos provinciales de bases tributarias más sólidas, no requerirán en principio, transferencias verticales de igualación.

.4) A fin de dar cumplimiento a los principios de equidad territorial y de solidaridad predichos por el texto constitucional, resulta necesario implementar las transferencias de igualación mediante la asignación de fondos coparticipables que beneficien a aquellas provincias con bases tributarias débiles. Para ello, deberá efectuarse una estimación en base a parámetros objetivos de necesidades de gasto per cápita y costos de los servicios a su cargo a más de la respectiva capacidad tributaria. La solución no inhibe la implementación de transferencias horizontales instrumentadas desde el gobierno federal.

.5) En procura de la estabilidad macroeconómica, se sugiere que cuando la recaudación de impuestos coparticipables supere el nivel de gasto a financiar, o sea

¹³⁹ Esta vía contribuiría a atenuar la separación entre la decisión de gastar y la de recaudar acentuando la corresponsabilidad fiscal. Es la vía canadiense de co-ocupación del espacio impositivo o cohabitación fiscal mediante el uso de alícuotas complementarias. Implica la subsistencia en nivel importante de las transferencias de coparticipación y un drenaje a la misma por el acrecimiento inicial presumible hacia las provincias con bases imponibles extendidas y la necesidad de mecanismos de sostenimiento de una inevitable transición. Cf. R. López Murphy, R. *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva* Universidad Nacional de La Plata, 1996.p.23.

¹⁴⁰ Este tópico debe ser material de estudios especializados sobre el punto, de los cuales existen numerosos antecedentes que aquí no vamos a explicitar.

el techo, los fondos excedentes sean destinados a fondo de estabilización destinados a cubrir los períodos de baja recaudación.

.6) Por el contrario, si la recaudación cayera por debajo del nivel mínimo, las reservas del citado fondo de estabilización podrán ser utilizadas para mantener el nivel de bienes públicos sin necesidad de reducir la calidad de las prestaciones.

.7) El fondo de estabilización habrá de identificar las cuentas individuales de la Nación y de cada una de las provincias a fin de reflejar el excedente de dinero imputable a ellas en la proporción que le cabe en la distribución anual de recursos.

.8) Tanto el gasto, público, el endeudamiento y la federalización de los salvatajes, del modo que lo hemos expuesto, deberán ser materia de consenso, donde quede bien claro el costo de oportunidad que se incurre en la decisión de cada tipo de gasto.

.9) A fin de la evaluación de las necesidades de gasto, se tendrán en cuenta algunos ítems. tales como, gastos gubernamentales, gastos de infraestructura Económico Social, gastos del Sistema de Seguridad Social –tema que merece un tratamiento pormenorizado-, deuda pública consolidada y el referido Fondo de emergencias provinciales.¹⁴¹

¹⁴¹ Cf. Piffano, J. la inversión pública para infraestructura económico y social se determinaría mediante un sistema de programación de inversiones públicas federales en el que los diferentes proyectos habrán de competir en un Sistema Federal de Inversión Pública, de conformidad con los siguientes rubros: obras de vialidad, plan de vivienda populares, Infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud), para servicios generales (agua potable, cloacas, administración, seguridad), desarrollo de la economía, subsidio a actividades económicas. . El convenio deberá establecer la forma de determinar las necesidades de gasto, en procedimientos similares a lo que surge de la ley nacional n° 24354 Sistema Nacional de Inversiones Públicas, promulgada parcialmente el 22-08-1994. En lo que hace al Fondo Nacional de Emergencias Provinciales, se estima que debería constituirse con una proporción significativa de los Adelantos del Tesoro Nacional –ATN-, y un aporte provincias de una cierta proporción a definir por la ley convenio de los recursos recibidos por cada jurisdicción del Fondo coparticipable. La aplicación de estos fondos debe ser evaluada y monitoreada por el Organismo Fiscal Federal. Piffano, H. ob. Cit. n° 19. Una Nota sobre la Propuesta para un Nuevo Acuerdo Fiscal y Financiero Federal, pp.11-12.

.10) En materia de servicios gubernamentales se deberá adoptar un esquema flexible que contemple algunos estándares de gasto corriente por habitante.

.11) En lo que hace a la capacidad tributaria, también dependerá de factores tales ubicación geográfica de las bases imponibles, alícuotas jurisdiccionales consensuadas todas las cuales podrán ser objeto de correcciones periódicas. Recaudación propia eficiente y manejo prudente de los gastos.

.12) En lo referente a la Infraestructura Económica y Social, resulta necesario implementar un sistema de inversión pública. Un modelo puede resultar de lo expuesto con relación a los Estados Unidos de América En cambio, para el Fondo de Emergencias Provinciales, habrá de determinarse un coeficiente K al total asignado por provincia por los excedentes que se destinen a las cuentas individuales dentro del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas Consolidadas, junto con los Adelantos del Tesoro Nacional.¹⁴² .

.13) Las necesidades de gasto público deben partir de una base consensuada, pudiendo pactarse un aumento transitorio de endeudamiento dentro de ciertos límites suministrados por las reglas macrofiscales. Ello no impide una reducción de gastos de conformidad con el plan federal.

.14) Correlativamente, cuando haya exceso de fondos provenientes del fondo de estabilización, se puede estudiar una disminución de la presión tributaria en forma

¹⁴² Si bien puede ser objeto de crítica la larga historia con que cuenta el país en materia de promoción industrial, sobre todo con los distintos regímenes abiertos a partir de la ley 14.781 (1958), ello no inhibe la consideración de algunos de ellos, sobre todo los dirigidos a la promoción regional o también recurrir a la experiencia en materia de parques industriales, que habilitaría algún flujo de fondos condicionados y desde luego sometidos a algún tipo de control. Asimismo se deberán tener en cuenta las disposiciones de la ley 24.354 (promulgada parcialmente el 22-08-1994), de creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

progresiva, o, en todo caso, aumentar los estándares de gasto por habitante, por ejemplo, aumento o mejora de servicio.

.15) Se deben reconocer los compromisos asumidos en el pasado.

.16) Con la creación del órgano Fiscal Federal encargado de efectuar las estimaciones y controles consiguientes, se incorporan salvaguardias que generan confianza en el sistema.¹⁴³

.17) Dicho esquema desde luego que plantea un enfoque de equilibrio general en la definición de la política fiscal, de manera de hacer consistente las decisiones nacionales y provinciales, acorde con las restricciones financieras globales.¹⁴⁴

.18 En fin, contar con un diseño institucional adecuado, como garante del cumplimiento de los acuerdos.

Hasta aquí las propuestas orientadas hacia un nuevo acuerdo fiscal y financiero federal que hiciera posible y de aplicación práctica el esquema amplio y flexible que predicen las disposiciones del art. 75 inc 2 y concordantes de la Constitución Nacional. Hemos desarrollado el concepto de Estado Federal y de Federalismo Fiscal, como así también hemos examinado las propuestas tanto de la economía normativa como de la economía positiva, hemos traído a colación tanto las

¹⁴³ Cf. Piffano, H. El Nuevo Organismo Fiscal Federal, previsto en la Constitución Nacional debe garantizar la permanencia y cumplimiento efectivo del acuerdo fiscal federal, no obstante quedar las decisiones sujetas a aprobación legislativa Este organismo tendría a su cargo proponer con cierta periodicidad las modificaciones de los estimadores de necesidades fiscales y capacidad de gasto conforme a las circunstancias cambiantes, conforme afecten a la nación o a las provincias A ello debemos agregar que el diseño institucional no debe reiterar defectos de la actualidad no mayor burocracia. Un buen ejemplo puede servir el de la Comisión Federal de Impuestos. El Acuerdo sobre Administración Tributaria Federal, debe proveer de un sistema informático armonizado –Nación-provincias-, centralización de registros para contar con una base compartida de contribuyentes de toda clase, intercambio de información sobre recaudación tributaria, esquema institucional de operación de los entes recaudadores nacionales y provinciales con permanencia de funciones e independencia de gestión. (Ibidem. pp.12-13.)

¹⁴⁴ Cf. Piffano, H. Ob. cit, n° 4, pp. 203-206.

experiencias extranjeras como el devenir de las relaciones Nación provincias desde la Organización Nacional hasta nuestros días. Dentro de ese ámbito hemos ubicado la formulación de la coparticipación federal y las transferencias de igualación o de nivelación, con sus aciertos y sus errores, de conformidad con la doctrina autorizada en la materia, siempre con el deliberado propósito de si no poner fin al menos neutralizar o minimizar los efectos de las asimetrías persistentes entre recursos y gastos sobre todo en el orden provincial, claro está sin detrimento del principio de eficiencia .

Precisamente, en este aspecto hemos tratado de resaltar algunos de los problemas básicos de la Argentina y de conformidad con los modelos conceptuales del federalismo fiscal, se ha acercado del lado de los recursos, pero al descentralizar la vertiente del gasto a consolidado un desequilibrio fiscal vertical que acentúa una separación evidente entre las decisiones de recaudar y gastar. Argentina no está huérfana de modelos ni de propuestas desarrolladas a través tanto de la experiencia nacional como la extranjera. Es por ello que desde aquí se abren dos caminos a seguir: o una perfeccionamiento de lo ya conocido y que hemos tratado de sintetizar en este estudio, o avanzar en la descentralización en general, tal como le hemos propuesto, incluso una reformulación en cuanto a las potestades tributarias en particular tomando como mecanismos principios tales como el de la elección pública, etc. Que el presente sirva como un sencillo y pretensioso aporte.-

IX.- CONCLUSIONES.-

Llegados a este punto debemos referir a las propuestas fundamentales que con llevan al desarrollo de esta tesis: y que hemos desarrollado en los capítulos precedentes:

Partimos de la convicción de que las instituciones del Estado Federal, significan instrumentos aptos para la realización del estado de derecho, siempre y cuando se respeten sus propias esencias que hacen a la unidad que persigue toda organización federal. En este mismo orden de ideas, advertimos que en toda democracia, la garantía más segura de la responsabilidad civil radica en la distribución de funciones genuinas de gobierno tanto de las partes como del todo (juego de fuerzas), e incorporando de esa manera, el concepto de restricción y limitación del poder. Subrayamos en este aspecto que tanto en las relaciones económicas como en las relaciones políticas se trata de relaciones entre dos o más individuos con lo cual se asemeja al mercado.

En este sentido participamos de la idea que el individuo encontrará provechosa la posibilidad de una actividad colectiva cuando pudiera esperar que incrementará su actividad individual a través de la acción colectiva. De esa manera eliminará costos externos y asegurará beneficios, soportando solamente los costos de interdependencia social. Argumentamos a favor del tamaño óptimo de los estados como consecuencia de una elección constitucional. Describimos el efecto y desarrollamos la relación entre participación política y eficiencia económica. Adentrándonos en el Federalismo Fiscal, y sus presupuestos fundamentales, nos detuvimos en la rama asignativa en sus objetivos de distribución y estabilización. Tales objetivos están sometidos a procesos continuos de influencias políticas que

han conducido a una creciente complejidad de la estructura vertical del sector público. A tal efecto describimos un esquema básico de asignaciones de potestades tributarias. Así diferenciamos los sistemas tributarios propios del estado federal, las alícuotas adicionales, la participación o coparticipación federal, las transferencias de libre disponibilidad y las transferencias condicionadas. Luego de diferenciar el enfoque normativo y el enfoque positivo, nos pronunciamos a favor de la escuela del “public choice”, de la descentralización fiscal, sin perjuicio de la aplicación del principio básico de correspondencia fiscal. En el tratamiento de las Transferencias de Nivelación, sean condicionadas o no condicionadas, nos pronunciamos a favor de un principio de racionalidad en su otorgamiento limitando el concepto en virtud del cual las provincias ricas deberían subsidiar a las provincias pobres buscando de ese modo un principio de equilibrio general, claro está sin perjuicio de la necesidad de suscribir un acuerdo fiscal federal que contemple las necesidades fiscales de los estados provinciales.

Tanto la Coparticipación Federal como las Transferencias de Nivelación, se deben cumplir dentro de un marco de política económica general, dentro de un orden económico que tenga bien definidas las funciones del Estado, entre ellas, mejorar las asignaciones conforme al orden del mercado y corregir los efectos externos.

La constitucionalidad de tales medidas ya no ofrece dudas desde la reforma constitucional de 1994, cuyo articulado ofrece una textura abierta, tales como los subsidios, convenios que dan pie a distintos regímenes incluso con garantías de automaticidad.

También es amplio el criterio constitucional en cuando a la composición de la masa coparticipable los criterios objetivos de reparto conforme a las funciones y a las

necesidades de financiamiento, todo lo cual podrá estar contemplado en una ley fiscal federal.

Finalmente en cuanto a los criterios que hemos definidos en la Pautas Concluyentes, la ubicación de las mismas nos informan de la primacía de unos sobre otros.

Así hacemos referencia a la necesidad de un Acuerdo Fiscal Federal con base normativa tal como lo prescribe el constituyente, claro está sin perjuicio de la delimitación de los respectivos espacios tributarios para cada nivel de gobierno dentro de la auspiciada descentralización, sea mediante impuestos independientes, ya sea mediante la asignación de alícuotas.

Correlativamente con lo expuesto, la nueva estructura tributaria federal deberá eliminar impuestos distorsivos (nos referimos al impuesto al cheque), acentuar la separación de fuentes u ampliar las bases tributarias de los gobiernos provinciales. Tal vez los gobiernos provinciales de bases tributarias más sólidas no requieran transferencias verticales de nivelación.

Tales transferencias deberán implementarse básicamente con destino a administraciones provinciales con bases tributarias débiles, previa estimación en base a parámetros objetivos de necesidades de gasto y costos de servicios equiparados a las respectivas capacidades tributarias, incluyendo además la evaluación de los costos de oportunidad que se incurre en la decisión de cada tipo de gasto. En la evaluación de los gastos se deberán considerar los relativos a gastos gubernamentales, de infraestructura, económico-social, del sistema de seguridad social, deuda pública consolidada y fondo de emergencias provinciales.

Lógicamente que para hacer efectivo el cumplimiento de estas pautas, incluso el adecuado funcionamiento tanto del fondo de estabilización como de un organismo fiscal federal, resulta necesario contar con un marco institucional adecuado, que hiciera efectivo y sobre todo eficaz el cumplimiento de las prescripciones constitucionales ya descriptas. Claro está, sin perjuicio de los respectivos controles de calidad para evaluar precisamente la eficacia en el cumplimiento de los respectivos institutos con justicia y solidaridad.

Esta forma de entender el federalismo, aspira a un equilibrio político, económico y cultural, entre los elementos centrales y no centrales de la comunidad. Políticamente, el federalismo es un elemento esencial de la democracia. La protección interior y la representación de intereses hacia el exterior, exigen una organización centralizada .

Culturalmente, el federalismo exige una multiplicidad creativa. Económica y financieramente, se busca una distribución óptima de las competencias para la realización y financiamiento de las funciones publicas. El federalismo financiero equilibrado puede contribuir a ello, puesto que la eficiencia y la distribución del ingreso pueden ser mejoradas mediante la descentralización.

El concepto mismo de federalismo cooperativo, al cual adherimos, aspira a institucionalizar convenios o acuerdos entre miembros o estados participantes para coordinar los presupuestos de las corporaciones territoriales –es decir, estados miembros- al proceso de la coyuntura económica. A tal efecto, se deberán analizar principios tales como el tamaño de la región o estado miembro, los efectos externos entre regiones, que deben ser nivelados, el peligro de la formación de grupos políticos. Así, el grado del federalismo se ha de percibir en la distribución regional de funciones y gastos.

De esta manera, y con las valoraciones expuestas, para evaluar un adecuado sistema de distribución fiscal deberá evaluarse lo siguiente: a) si el mismo contempla los intereses recíprocos de todos los estados miembros; b) si contiene mecanismos de ajuste que favorezcan el restablecimiento del equilibrio financiero; c) si se provee la suficiente y no excesiva liquidez; d) si el sistema es sólido.

Con estas pautas podremos verificar si nos encontramos en presencia de un sistema adecuado.

X.- ANEXO.-

Provincias	Ley 23.548	1991	1992	1993	1994	1995	Diferenc. 1991 / 5
Buenos Aires	22,0	21,7	23,8	24,2	24,8	25,1	3,1
Catamarca	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5	2,5	(0,3)
Córdoba	8,9	8,7	8,3	8,0	8,0	7,6	(1,3)
Corrientes	3,7	3,7	3,6	3,5	3,6	3,6	(0,1)
Chaco	5,0	4,9	4,6	4,3	4,3	4,3	(0,7)
Chubut	1,6	1,6	1,8	2,0	1,9	1,9	0,3
Entre Ríos	4,9	4,8	4,6	4,6	4,6	4,6	(0,3)
Formosa	3,7	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3	(0,4)
Jujuy	2,8	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	0,0
La Pampa	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	0,0
La Rioja	2,1	2,3	2,0	2,1	2,0	2,1	0,0
Mendoza	4,2	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	(0,1)
Misiones	3,3	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	0,0
Neuquén	1,7	1,7	1,9	2,0	2,0	1,9	0,2
Río Negro	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,5	0,0
Salta	3,8	4,0	3,7	3,7	3,7	3,7	(0,1)
San Juan	3,4	3,4	3,2	3,2	3,2	3,2	(0,2)
San Luis	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	0,0
Santa Cruz	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,7	0,1
Santa Fe	8,9	8,8	8,5	8,2	8,1	8,4	(0,5)
Sant. del Estero	4,1	4,1	3,9	3,9	3,8	3,8	(0,3)
Tierra del Fuego		0,6	0,8	1,1	1,1	1,1	0,5
Tucumán	4,8	4,9	4,6	4,6	4,5	4,5	(0,3)
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

NOTA: No incluye los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)

FUENTE: Centro de Estudios para el Cambio Estructural basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

Ver nota ¹⁴⁵

CUADRO N° 1
LEYES-CONVENIO DE DISTRIBUCION DE FONDOS

AÑO	LEY	PRIMARIA		SECUNDARIA		OBSERVACIONES
		NACIÓN	PROVINCIA	CRITERIO	%	
1934	12.139 UNIFICACIÓN IMP. INTERNOS			- RECAUDACION EN CADA PROVINCIA - POBLACIÓN		LA LEY FIJÓ VALORES ABSOLUTOS POR PROVINCIA
1935	12.143 IMPUESTO A LAS VENTAS	82.5	17.5	- POBLACIÓN - GASTOS PROV - RECURSOS PROPIOS - RECAUDACION EN CADA PROVINCIA	30 30 30 10	INCLUYE MCBA COMO JURISDICCIÓN
1935	12.147 IMPUESTO A LOS RÉDITOS	82.5	17.5	- POBLACIÓN - GASTOS PROV - RECURSOS PROPIOS - RECAUDACION EN CADA PROVINCIA	30 30 30 10	INCLUYE MCBA COMO JURISDICCIÓN
1947	12.956 RÉDITOS VENTAS GAN EVENTUALES BENEF EXTRAORD	79	21	- POBLACIÓN - GASTOS PROV - RECURSOS PROPIOS - RECAUDACION EN CADA PROVINCIA - INVERSA DENS POBLAC	30 30 30 10 2	LOS PORCENTAJES DE CADA VARIABLE ESTÁN REFERIDOS A LA BASE DE LA PRIMARIA INCLUYE MCBA COMO JURISDICCIÓN
1951	14.060 SUSTITUTIVO TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	SEGÚN RECAUDACIÓN PROMEDIO OBTENIDA POR CADA NIVEL DE GOBIERNO ENTRE 1949 Y 1950		SEGÚN RECAUDACIÓN PROMEDIO OBTENIDA POR CADA PROVINCIA ENTRE 1949 Y 1950	100	
1954	14.390 INTERNOS	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN DE PROVINCIAS ADHERIDAS	- POBLACIÓN - PRODUCCIÓN DE BIENES GRAVADOS - INVERSA DE COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE	80 S/98 20 S/98 2	LOS PORCENTAJES DE CADA VARIABLE ESTÁN REFERIDOS A LA BASE DE LA PRIMARIA CORRESP AL AÑO 1957. INICIAL (1954) 84% POB Y 16% PRODUC DE BIENES GRAVADOS
1959	14.788 RÉDITOS VENTAS BENEF EXTRAORD GANANC EVENT	72/64 VARIACION ANUAL 1959 Y 1963. VALORES DE INICIO Y FINAL	28/36	- POBLACIÓN - RECURSOS PROPIOS - GASTOS PROVINCIALES - PARTES IGUALES	25 25 25 25	
1973	20.221 RÉDITOS GANANC EVENT TIERRAS APTAS EXP AGROP REGUL PATRIM POSIC NETA DIVISAS PARQUE AUTOM VENTAS VENTA VAL MOBIL INTERNOS ADIC ACEITES LUB SUST TRANSM GRATUITA	48.5	48.5	- POBLACION - BRECHA DE DESARROLLO: - CALIDAD DE VIDA - NIVEL EDUCAT - AUTOMOVILES P/HABITANTE - INVERSA DENSIDAD DE POBLACIÓN	65 25 10	A LA MCBA LE CORRESPONDE EL 1,8% DEDUCIBLE DE LA PRIMARIA NACIONAL 169
1988	23.548 TODOS LOS IMPUESTOS NACIONALES A EXCEPCIÓN DE LOS SUJETOS A OTROS RÉGIMENES (COMBUSTIBLES) O C/ AFECTACIÓN ESPECÍFICA	42.34	56.66 (54.66 + 2.00)	PORCENTAJES FIJOS POR PROVINCIA		EL ADICIONAL DEL 2% QUE SE SUMA AL 54,66% SE ASIGNA A BUENOS AIRES (1,22), A CHUBUT, NEUQUÉN Y STA. CRUZ (0,1433 C/U) SE FIJA LÍMITE A LOS ATN EN EL 1% DE LA MASA COPART Y FIJA PISO A FAVOR DE LAS PROV (34% DE LOS RECURSOS NACIONALES)

¹⁴⁵ Cf. Piffano, Horacio L. P. Ob.cit. nota IV pp. 169-178.

CUADRO N° 2
CRITERIOS DE DISTRIBUCION SEGÚN DIVERSAS PROPUESTAS

AÑO	PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERVACIONES
		NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
1966	JARACH, D.	50	50	FONDO FEDERAL DE INVERSIONES	10	
	IMPUESTOS SOBRE BIENES			PARTES IGUALES	10	
				POBLACION	64	
				PRODUCCION EN IMP S/BIENES Y/O SERV	16	
	OTROS IMPUESTOS	50	50	FONDO FEDERAL DE INVERSIONES	10	
				PARTES IGUALES	10	
				POBLACION	64	
				GASTOS CORRIENTES P/OTROS IMPUESTOS	16	
	IMP SUSTIT TRANSM GRATUITA DE BIENES	50	50	RADICACION GEOGRAFICA DE BIENES	100	
1992	SAPAG, E. Y SOLANA, J. D.	37	60	POBLACION	65	
				BRECHA DE DESARROLLO	25	
		FDR 3%		* CALIDAD DE LA VIVIENDA		
				* GRADO DE EDUCACION		
				* AUTOMOVILES POR HABITANTE (PROMEDIO SIMPLE)		
				DIFERENCIA ENTRE DENSIDAD DE POB DE LA PROV Y DENSIDAD PROM (SOLO ASIGNABLE A PROV CON DENSIDAD DE POB INFERIOR AL PROM)		
					10	
	GOMEZ CENTURION, C. E. Y GIL, F.	40.34	56.66	DISTRIBUCION PROVISORIA DE 1985	75	DISTRIB. PROVIS SEGÚN ÍNDICES DE 1985, SON INCLUIDOS EN UN ANEXO DEL PROYECTO DE LEY
				INDICE COMPUESTO EN PROPORCION IGUALITARIA:	25	
		FDR 3%		* POBLACION		
				* BRECHA DE DESARROLLO L.20221		
				* DISPERSION GEOGRAFICA L.20221		

CUADRO N° 2 (CONT.)

PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERVACIONES
	NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
BRIZ DE SANCHEZ, O.	40.34	56.66	SUMA FIJA EQUIVALEN A LO RECIBIDO EN EJERCICIO ANTERIOR (PISO)		CUANDO LAS SUMAS FIJAS SUPEREN 40 RECURSOS DISPONIBLES, SE RESTARÁ DE LA PRIMARIA NACIONAL A CUENTA DE FUTUROS EJERCICIOS
	FDR 3% (?)		DIFERENCIA DE RECAUDACION EXCEDENTE:		
			* POBLACION * BRECHA DE DESARROLLO PER CAPITA (CAP FED Y BS AS = 100) * CALIDAD DE LA VIVIENDA * GRADO DE EDUCACION * AUTOMOVILES POR HABITANTE		
AVALOS, I., GUZMAN, M. ALTAMIRANO, A., GUZMAN H. Y PELLIN, O. IMPUESTOS INDIRECTOS IMPUESTOS DIRECTOS	48	48	PARTES IGUALES POBLACION	50 50	
	FDR 4%				
	32	64	PARTES IGUALES POBLACION	50 50	
	FDR 4%				
ALFONSIN, R., TROCCOLI, A., SOURROUILLE, J. Y BRODERSOHN, M.	48.5	48.5	POBLACION BRECHA DE DESARROLLO * CALIDAD DE LA VIVIENDA * GRADO DE EDUCACION * SUPERVIVENCIA INFANTIL * RECEPCION POBLAC. POR MIGRAC INTERNAS * NIVEL DE URBANIZA * CONSUMO DE ENERGIA ELÉCTRICA POR HABITANTE (PROMEDIO SIMPLE) DENSIDAD DE POB (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROM)	65 25	
	FDR 3%				
				10	

[illegible]

AÑO	PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERV
		NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
	LECONTE, R. Y FERIS, G.	37.5	37.5	POBLACION	50	
		FDR 5%		BRECHA DE DESARROLLO PER CAPITA	40	
				* CALIDAD DE LA VIVIENDA	10	
				* GRADO DE EDUCACION		
				* SUPERVIVENCIA INFANTIL		
				* RECEPCION DE POB POR MIGRAC INTERNA		
				* NIVEL DE URBANIZACION		
				* CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA POR HABI (PROMEDIO SIMPLE)		
				DENSIDAD DE POBLACION (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROMEDIO)		
	GONZALEZ, A.	40	60	POBLACION	65	
				BRECHA DE DESARROLLO	25	
				* CALIDAD DE LA VIVIENDA		
				* GRADO DE EDUCACION		
				* AUTOMOVILES POR HAB (PROMEDIO SIMPLE)		
				DENSIDAD DE POBLACION (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROMEDIO)	10	
	ARRECHEA, J. Y PARADA, A.	42	58	POBLACION (1)	50	
				NBI (2)	15	
				DENSIDAD DE POB (PARA LAS DE MENOR DENSIDAD AL PROMEDIO) (3)	15	
					20 % (?)	

PRIMARIA NACIONAL NETA DE AFECTACIÓN DE RECURSOS A PREVISIÓN SOCIAL Y FONDO EDUCATIVO (LEY 24.049).

(1) NINGUNA PROVINCIA PUEDE SUPERAR EL 40% DEL TOTAL DE ESTE INDICADOR.

(2) NINGUNA PROVINCIA PUEDE SUPERAR EL 25% DEL TOTAL DE ESTE INDICADOR.

(3) NINGUNA PROVINCIA PUEDE SUPERAR EL 10% DEL TOTAL DE ESTE INDICADOR.

CUADRO N° 2 (CONT.)

AÑO	PROYECTOS DE LEY	PRIMARIA (%)		SECUNDARIA		OBSERV
		NACION	PROVINCIAS	CRITERIO	%	
Nov-95	PELLIN, O. F.	39	60	POBLACION	65	
		FDR 1%		BRECHA DE DESARROLLO	25	
				* SUPERVIVENCIA INFANTIL EN EL PRIMER AÑO DE VIDA * POBLACION SIN NBI * CALIDAD DE LA VIVIENDA * NIVEL EDUCATIVO SECUNDARIO Y UNIVERSITARIO * POBLACION MAYOR DE 14 AÑOS * RELACION PBI INDUSTRIAL PROVINCIA /PBI INDUSTRIAL NAC DENSIDAD DE POBLACION (PARA LAS PROVINCIAS DE MENOR DENSIDAD QUE EL PROMEDIO)	10	
18/4/96	BRAVO, L.	36.62	41.86	PROMEDIO DE INDICES DEL ACUERDO		(1) FONDO DE DESA ROLLO INDUST Y SOCIAL DEL INTE- RIOR
		FDIySI 3% (1)		TRANSITORIO DE 1985	75	
				INDICE COMPUESTO EN PROPORCION IGUALITARIA DE: * POBLACION * BRECHA DE DESARROLLO: * CALIDAD DE LA VIVIENDA * GRADO DE EDUCAC * AUTOMOVILES POR HABITANTE * DISPERSION GEOGRAFICA (PARA PROV DE MENOR DENSIDAD QUE EL PROMEDIO)	25	
1996	JOSE O. FIGUEROA Y OTROS	LA ACTUAL		LA ACTUAL		

CUADRO N° 2 (CONT.)
DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
DICTÁMENES DE ASESORÍAS
JURÍDICA¹ Y FINANCIERA²

NACIÓN	PROVINCIAS
50%	50%

¹ Casás, J. O. (1998). Dictámenes N° 10/96 y 23/98.² Larcamón, H. (1998). Informe N° 45/97

CUADRO N° 3
CRITERIOS DE DISTRIBUCION SECUNDARIA DE FONDOS
COPARTICIPADOS
COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS
INFORME N° 40/96 ¹

a) De carácter devolutivo	1) Población 2) Producto bruto geográfico 3) Población Actual
b) De carácter redistributivo	1. Referidos a población: a) Crecimiento poblacional b) Densidad Poblacional c) Atracción de población d) Población corregida e) Dispersión demográfica 2. Referidos a la calidad de la vivienda: a) Provisión de energía eléctrica b) Combustible utilizado para cocinar c) Provisión de agua y cloacas d) Ranchos y viviendas precarias 3. Referidos a educación de los habitantes: a) Población analfabeta b) Acceso a educación elemental c) Deserción en educación elemental d) Población egresada de nivel secundario o terciario e) Cantidad de establecimientos educativos, matrícula escolar y cantidad de docentes f) Alfabetismo g) Servicios de educación y sanidad a pobladores de países limítrofes o áreas de frontera 4. Referidos a cuestiones sociales: a) Mortalidad infantil b) Esperanza de vida c) Población con NBI d) Población sin cobertura social o seguro médico e) Población económicamente activa f) Cantidad de camas en establecimientos provinciales y municipales g) Personas pertenecientes a sectores sociales vulnerables h) Brecha de desarrollo, conteniendo Ingresos y Desarrollo de Actividades Industriales i) Grados de Desarrollo

	5. Referidos a cuestiones fiscales: a) Capacidad tributaria propia b) Eficiencia recaudatoria c) Distribución geográfica del gasto nacional d) Erogaciones en justicia y seguridad e) Inversión social f) Eficiencia fiscal g) Esfuerzo Tributario h) Autofinanciamiento con recursos tributarios propios 6. Otros indicadores sugeridos a) Valor agregado bruto b) Partes iguales c) Valor de producción primaria d) Problemática ecológica (concentración urbana, cantidad de automotores, actividades contaminantes) e) Sismicidad f) Lejanía g) Tasa de desocupación
¹ Larcamón, H. (1998).	

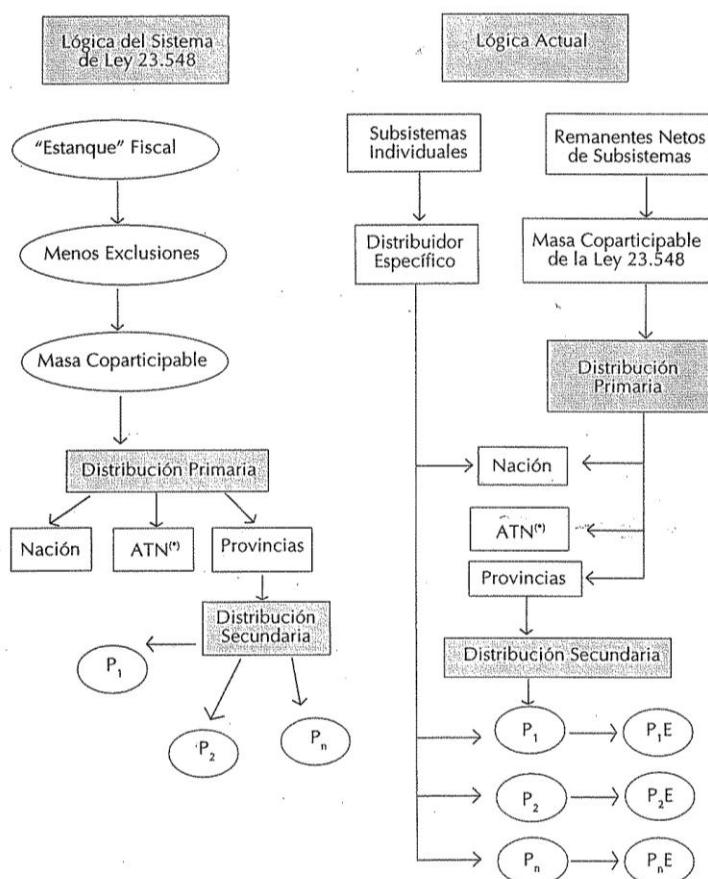
CUADRO N° 4
CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE FONDOS COPARTICIPADOS
COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS
PROPUESTAS DE LAS JURISDICCIONES

CORRIENTES	1. CRITERIO DEVOLUTIVO
	1.1. Población
	2. CRITERIOS DE SOLIDARIDAD
	2.1. Recursos propios
	2.2. Valor agregado bruto
	3. CRITERIOS DE IGUAL CALIDAD DE VIDA
	3.1. Alfabetismo
	3.2. Salud Pública
	3.3. Seguridad
	3.4. Justicia
LA PAMPA	DEVOLUTIVOS
	1) Población
	2) Producto bruto geográfico
	3) Valor de la producción primaria
	NO DEVOLUTIVOS
	4) Partes iguales
	5) Dispersión de la población
	6) Pobreza
	7) Subdesarrollo (parque automotor, calidad de la vivienda, nivel de educación, nivel de ingresos de la población y desarrollo de las Actividades industriales
	8) Costo de prestación de los servicios
MENDOZA	9) Indicador de Eficiencia Fiscal. Cálculo:
	a) Potencial recaudatorio
	b) Recaudado / Potencial recaudatorio
	c) Prorrataador según b)
	1. Distribución equitativa
	a) Proporcionalidad. Indicador: Población
	b) Devolutividad- Indicador: Producto bruto geográfico
	2. Distribución solidaria. Indicadores:
	c) Eficiencia Fiscal
	1. Esfuerzo tributario (Recaudado/recaudación potencial). Recaudación potencial: automotores valorizados s/DGI, ventas gravables en Ingresos Brutos, etc.
	2. Inversión social (Gasto social/gasto total)
	d) Compensación fiscal. Indicadores:
	1. Gasto público nacional
	2. A.T.N.
	3. Programas especiales organismos nacionales
	4. Regímenes de promoción industrial
	5. Regímenes especiales

	3. Logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. Indicadores: 1. Personas con hogares con NBI 2. Del área de educación: analfabetismo, alumnos matriculados, cargos docentes, establecimientos, etc. 3. Del área de salud: tasas de natalidad, mortalidad infantil, personas sin cobertura social, establecimientos públicos del área 4. Del área seguridad: delitos, accidentes de tránsito, agentes policiales, etc. 5. Del área social: cantidad de personas de sectores socialmente vulnerables (menores, ancianos, discapacitados, otros) 6. Del área ambiental: concentración urbana, cantidad de automotores, actividades contaminantes
MISIONES	1. Población 2. Brecha de desarrollo 3. Necesidades básicas insatisfechas 4. Grados de dispersión de población 5. Servicios de sanidad y educación a pobladores de países limítrofes
SAN JUAN	CRITERIO DEVOLUTIVO (50%) 1. Población CRITERIO SOLIDARIO (50%) 1. Saldos migratorios (10%) 2. Vacío poblacional (10%) 3. Inversa gasto del presupuesto nacional geográfico (10%) 4. Dispersión de población (10%) 5. Lejanía (5%) 6. Sismicidad (5%)
SAN LUIS	CON CARÁCTER DEVOLUTIVO 1. Producto bruto geográfico 2. Recursos propios / Población corregida por NBI 3. Recaudación a nivel provincial a cargo de AFIP 4. Inversa del cociente ATN / Recursos totales 5. Población CON CARÁCTER REDISTRIBUTIVO 1. Tasa de población con NBI 2. Tasa de mortalidad infantil 3. Tasa de analfabetismo 4. Tasa de desocupación 5. Índice de vacío poblacional (o dispersión demográfica de la Ley N° 20.221) 6. Índice de sismicidad (elaborado por el INPRES)
SANTA FE	I - INDICE TRANSITORIO 1. Indicadores devolutivos (producto bruto geográfico, recaudación de tributos nacionales) 2. Indicadores proporcionales (población) 3. Indicadores redistributivos (población con NBI / población total) II - INDICE DE DISTRIBUCIÓN DEFINITIVO A los puntos 1, 2, y 3 se agrega: 4. Indicadores de eficiencia a) Erogaciones de capital / Erogaciones totales b) Recursos propios / Recursos totales c) Recursos totales / Erogaciones totales d) Habitantes / Empleo público e) Erogaciones totales / Habitantes f) Eficiencia recaudatoria: Recaudación real / Recaudación potencial

TIERRA DEL FUEGO	1. Población 2. Producto bruto geográfico 3. Autofinanciamiento con recursos tributarios propios 4. Grado de desarrollo: indicadores sociales, educacionales y de salud, con participación preponderante de NBI 5. Partes iguales 6. Indicadores específicos propuestos por otras jurisdicciones
TUCUMÁN	ALTERNATIVA A - LEY N° 20.221 ALTERNATIVA B: Indicadores: 1. Población ponderada por dependencia financiera Dependencia financiera: recursos corrientes de jurisdicción nacional / total recursos corrientes (intenta igualar los ingresos per capita de todas las jurisdicciones) (65%) 2. Brecha desarrollo (similar a Ley N° 20.221 por falta de datos apropiados del PBG) (25%) 3. Densidad (10%)

Lógicas prevaletientes en la evolución del sistema de coparticipación de impuestos en Argentina



Notas: a) P₁ a P_n: Participaciones Generales de Provincias.

b) P₁E a P_nE: Participaciones Específicas de Provincias.

^(a): Aportes del Tesoro Nacional.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Alberdi, Juan Bautista. *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. Colección Claridad. Ciencias Políticas y Sociales. Ed. Claridad. Buenos Aires, 1941.

Alberdi, Juan Bautista. *Derecho Público Provincial*, con prólogo de Alberto Dalla Via Facultad de Derecho, UBA. . Ed. La Ley. Buenos Aires, 2007.

Alderete Avalos, Emilio Manuel “*El Estado de Derecho y las Instituciones del Estado Federal*”, Ponencia presentada en las III Jornadas Nacionales de Derecho Político. Universidad Nacional de Córdoba .Córdoba, Argentina septiembre 2006.

Alderete Avalos, Emilio Manuel “*La dinámica del federalismo como elemento orientador de la tensión social*” Ponencia presentada en las V Jornadas Nacionales de Derecho Político, La Rioja, Argentina, septiembre de 2008.

Alderete Avalos, Emilio Manuel . “*El rol de las instituciones en el análisis económico-político*”, VI Congreso Nacional de Derecho Político. Universidad Nacional de Catamarca, septiembre 2009.

Alderete Avalos, Emilio. “*A cien años de la ley monetaria*” Revista de la Universidad de Morón n° 10, 1984.

Artana, Daniel- López Murphy, Ricardo. “*Descentralización Fiscal .Algunas lecciones para Latinoamérica*”; en Finanzas Públicas y Economía Regional en honor de Horacio Núñez Miñana. Ed. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 1995.

Arzbach, *Federalismo Fiscal en Alemania*. Seminario sobre Federalismo Fiscal convocado por FIEL. 1993.

Asensio, Miguel Ángel. *Federalismo Fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*. Universidad del Salvador . Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.

Ávila, Jorge. “*Propuesta de Federalismo Fiscal*”. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. El dilema fiscal. Asociación de Administradores Gubernamentales, año 10, n° 20.

Bara, Ricardo, “*Coparticipación y Federalismo*” .Instituto Nacional de Ciencias Económicas. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Seminarios. Buenos Aires, 1994.

Barrile, Juan E. “*El conflicto tributario y la CSJN*”. Instituto de Investigaciones Sociales y Jurídicas A.L. Gioja. Facultad de Derecho UBA. Buenos Aires, 2011.

Bidart Campos, Germán. *El Régimen Político. De la Política a la República*. Ed. Ediar. Buenos Aires, 1979

Biehl, Dieter. *El sistema alemán de federalismo fiscal. Aspectos teóricos y empíricos*. Diputación de Salamanca. España. Dirección de Jesús Ruiz Huerta. 1986.

Bird, Richard. “*Federal Finance in Comparative Perspective*”, Canadian Tax Foundation. Toronto. Canadá. 1986.

Bird, Richard. “*Fiscal Federalism and Federal Finance*”, anales XVIII Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba 1995.

Borja, Jordi. *Descentralización y Participación Ciudadana* Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, 1987.

Borja, Jordi. *Organización y Descentralización Municipal*. EUDEBA. Buenos Aires, 1987.

Brennan and Buchanan; “*The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions*”, Cambridge University Press. Cambridge 1980.

Buchanan, James - Tuloch, Gordon M. *El Cálculo del Consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Ed. Planeta. Barcelona 1993.

Bulit Goñi, Enrique G. *Constitución Nacional y Tributación Local*. Prólogo de José O. Casas Ed. Ad Hoc. 1era. Ed. Buenos Aires, 2009. _

Caferata Nores, José y Porto, Natalia. *Coparticipación federal de impuestos. Del federalismo coercitivo al federalismo de concertación*, 1999.

Casas, José Osvaldo. “*El laberinto de la Coparticipación*”, Período Económico Tributario. La Ley , año IV, n° 107, Buenos Aires, 1996.

Comisión Federal de Impuestos. Anteproyecto de ley de creación del Sistema Básico de Coordinación Financiera y Fiscal , para la República Argentina. Buenos Aires, 1996.

Corti, Horacio. *Derecho Constitucional Presupuestario* Lexis Nexis, 1a. Edición. Buenos Aires, 2007.

Dabin, Jean. *Doctrina General del Estado: elementos de filosofía política*. Versión castellana de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno. Editorial Jus. México 1946.

Dromi, Roberto. *Presupuesto y Cuenta de Inversión*. 2da.ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1997.

Euken, Walter. *Fundamentos de Política Económica*. Traducción de José Luis Gómez Delmás . Rialp. Madrid. 1956.

Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. “*Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos*”. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Cuaderno Estudios n° 15, 1997.

Feldman, Elliot and Novetto, Neil. *The future of Northamerica Canada, the United States and Quebec Nationalism*. Center of International Affaire . Harvard University, Cambridge Mass. and Institute for Research on Public Policy Montreal, Quebec. 1979.

Ferns, H.S. *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Ed. Solar. Dimensión Argentina. 1a.ed. 4ta. Reimpresión. Buenos Aires, 1984.

Fragueiro, Mariano. *Cuestiones Argentinas. La organización del Crédito*. Con estudio preliminar de Gregorio Weinberg. Solar Hachete. Bs.As.1975.

Friedrich, Carl. *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Versión castellana de J.A.Casanova Ed. Tecnós Madrid, 1968.

Gaggero, J. *La cuestión tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. Documento de trabajo n° 5 Cefidar. Buenos Aires, 2005.

García Belsunce, Horacio y otros. *Historia de la Tributación Argentina (1880-2010), en especial trabajo de A. Torres (período 1880-1916)*. Errepar. Buenos Aires, 2010.

Giménez Montero, A. “*Responsabilidad y Corresponsabilidad Fiscal en los países Federales*”, en Papeles de Economía Española n° 83 Madrid, 2000.

González, Norberto y Tomasini, Roberto. . *Introducción al Estudio del Ingreso Nacional*. Eudeba. Buenos Aires, 1961.

Held, David. *La democracia y el orden global, del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Paidós. Buenos Aires, 1997.

Inman, Robert P y Rubinfeld, Daniel L. “*Rethinking Federalism*”. Journal of Economics. Perspectives. N°| 4.

King, David. *Finanzas de los Gobiernos Multinivel*. . Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1988.

Lepege, Henri. *Mañana, el capitalismo*. Alianza Editorial. Madrid. 1979.

López Aguado. *Los impuestos y la Constitución*. Macchi. Buenos Aires, 1977.

Macón, Jorge. “*La coparticipación en la Constitución*”, en *Coparticipación y Federalismo*, Reig, Enrique. Serie seminarios. Instituto de Economía Aplicada. Academia Nacional de Ciencias Económicas.. Buenos Aires, 1996.

McLure, Charles, Seminario Jefatura de Gabinete de Ministros, citado por Piffano, H. nota 2.

Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. 5ta.edición.Mc.Graw- Hill, Interamericana de España. Madrid , 1992.

Musgrave, Richard A.- Peacock, Alvin. *Classics in the theory of public finance*. New York. Mc.Millan 1950.

Musgrave, Richard A. “*The Provisions of Social Goods*”, in :Margolis and H. Guitton Eds. *Publics Economics*, St.Martins Press New York, 1969.

North, Douglass. *Instituciones y Cambio Institucional*. Traducción de Agustín Bárcena. 6ta.ed.en español, F.C.E. México. 1993.

Núñez Miñana, Horacio “*La Coparticipación federal de impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina*”. Consejo Federal de Inversiones. Seminario sobre problemas del federalismo en la Argentina. Buenos Aires, 1973.

Núñez Miñana, Horacio. *Finanzas Públicas*. ASAP. Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1998.

Oates, W. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. . Madrid. 1977.

Olivera, Julio G.E. *Economía Clásica Actual*., Ed. Macchi. 1977.

Oszlak, Oscar . *La formación del Estado Argentino*. Ed. Universidad de Belgrano, 1984.

Petrei, A. Humberto. *Federalismo Fiscal en América Latina: su evolución y perspectivas*. Boletín Informativo Techint n°273, Buenos Aires, enero-marzo 1993.

Piffano, Horacio L.P. *Descentralización Fiscal I: Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en la Argentina*. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata ; mimeográfico. La Plata 2004. Piffano, Horacio L.P. *Notas Sobre el Federalismo Fiscal. Enfoques Positivo y Normativo*. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata. ISBN 950-34-0301-4. La Plata abril 2005. En especial Parte I. Introducción, Nota 1: “Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales”. Nota 2 “Los Sistemas Tributarios Federales y la Evolución del Federalismo Fiscal en la Argentina”. Parte 2. Las Cuestiones Centrales del Diseño Fiscal y Financiero Federal. Nota 3 “Federalismo Normativo. Centralismo Tributario y Distribución Primaria”. Nota 4 “Federalismo Fiscal en Argentina: Teoría. Práctica y Lineamientos para un Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”. Nota 6 “Transferencias de Nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidades fiscales”. Nota 7 “La redistribución de ingresos tributarios entre regiones y la racionalidad de las transferencias de nivelación”. Nota 8 “La racionalidad de las transferencias interjurisdiccionales; externalidades migratorias y deseconomías de aglomeración”. Nota 9 “Reforma Fiscal, Salvaguardias y Límites al Poder Fiscal de los Gobiernos” Parte 4. La Propuesta para un Nuevo Acuerdo Fiscal y Financiero Federal. Nota 19 “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley convenio”.

Piffano, Horacio L.P. *Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales*, en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. En honor de Horacio Núñez Miñana. Porto A. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. La Plata 1995.

Porto, Alberto *La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales*. Documento de Federalismo n° 4. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. La Plata 2003.

Porto, Alberto. *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. ISBN n° 950-34-0277-0 Universidad Nacional de La Plata, 2004.

Porto, Alberto. *“El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional*. Asociación Mutual DGI. Buenos Aires 1995.

Porto, Alberto. “Federalismo Fiscal”; mimeográfico, Universidad Nacional de La Plata. 1995.

Rapoport, Mario. *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Ed. Macchi, 2000.

Sandler, Guillermo. *Ensayos sobre Economía del Estado*. Errepar, 1era. Ed. Buenos Aires, 2008.

Shah, Anwar. *The Reform Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging market Economies*; The World Bank, Policy and Research Series Number 23, Washington , 1994.

Sobarzo Fimbres, Horacio. *Federalismo Fiscal en México*. Centro de Estudios Económicos. Colegio de México 103. Economía, Sociedad y Territorio. Dossier Especial 2004.

Sola, Juan Vicente. *Constitución y Economía*. Lexis Nexis – Abeledo Perrots, Buenos Aires, 2004.

Spiso, Rodolfo R. *Derecho constitucional tributario*. Depalma. Buenos Aires, 1995.

Stosky, Janet and Sunlkey, Emil M.: “United States”, en Ter-Minassian, T. *Fiscal Federalism in Theory and Practice* International Monetary Fund, Washington DC. 1997.

Tanzi, Vito. *Government Role and The Efficiency of Policy Instruments*, International Institute of Public Finance Proceedings , 51 International Congress, Lisboa, 1995.

Tiebout, Charles M. “*A Pure Theory of Local Expenditures*” in *Jornal of Political Economy*, octubre 1956. Versión española en *Hacienda Pública Española* n° 50, 1978.

Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Volumen II. Sarpe. Los grandes Pensadores, Madrid, 1984.

Toffer, Albin. *La Tercera Ola*. Plaza James. Barcelona 1984.

Wheare, K.C. *Federal Government* Londres, 1947.

Zapata, Juan Antonio. *Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal*. Universidad Nacional de Cuyo. CIPPEC . Senado de la Nación. Foro de Federaciones. 2010.