

LOS ASPECTOS POLÍTICOS DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO*

*Jonathan Miguez***

Resumen: Muchos de los estudios referidos a la descentralización fiscal son de carácter económico y descuidan la perspectiva política, que es fundamental para analizar un sistema federal de modo integral. En este trabajo se analizan las consecuencias de la ausencia de federalismo fiscal para el sistema político argentino, desde las teorías de Publius y Juan B. Alberdi.

Abstract: Many of the studies related to fiscal decentralization are of an economic nature, and they neglect a political perspective that is essential to analyze a federal system comprehensively. In this paper I look at the consequences of the absence of fiscal federalism in the Argentine political system, in the light of the theories of Publius and Juan B. Alberdi.

El objetivo del presente trabajo será establecer cuáles son los aspectos políticos de la ausencia de federalismo fiscal en el sistema político argentino. Abundan estudios económicos sobre el tema, sin embargo creo que muchas veces están demasiado ocupados con la economía olvidando que el federalismo fiscal está inmerso en un proceso político. En consecuencia, se descuidan los aspectos institucionales y políticos en el análisis de la descentralización fiscal en el país.

* Basado en el tema de la tesis presentada en la Maestría en Economía y Ciencias Políticas de ESEADE.

** Jonathan Miguez es Magister en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE). Profesor de Derecho Constitucional y Teoría del Estado (Universidad Argentina de la Empresa). Email: jgerman1986@gmail.com

Entiendo por federalismo fiscal la facultad que tiene cada unidad subnacional de obtener sus propios ingresos para realizar los gastos que crea correspondientes –lo que en economía se conoce como correspondencia fiscal. Por lo contrario, la centralización o unitarismo fiscal se caracteriza porque la unidad política mayor (el Estado nacional) es la que percibe la totalidad o la mayor parte de los impuestos para luego distribuirlo entre ella y los demás estados autónomos.

Parto de la base de que la ingeniería federal surge como una innovación institucional a partir de los aportes teóricos de *El federalista* de Publius (seudónimo de Alexander Hamilton), cuyos fundamentos políticos e institucionales dieron origen a un sistema político novedoso. Por lo tanto, el estudio del federalismo fiscal no debe ser autónomo, sino asociado al federalismo político. También abordo el tema desde las consideraciones políticas y económicas de Juan Bautista Alberdi, cuyo pensamiento refleja estas preocupaciones.

Respecto de la estructura del presente artículo, se comenzará sintetizando la evolución del federalismo fiscal argentino desde la organización constitucional originaria hasta la actualidad, puntualizando los hitos institucionales en la materia: el primer régimen de coparticipación fiscal, la ley 20.221, la ley 23.548 y culminando con la última reforma constitucional.

Luego, analizaré las alteraciones que produjo la evolución fiscal argentina en el diseño institucional federalista y otros efectos políticos e institucionales causados por la centralización fiscal actual en el sistema político argentino.

Desarrollo del federalismo fiscal argentino

Con la organización constitucional argentina se previó una descentralización del poder rentístico, es decir, una correspondencia fiscal. El país basó su economía en el comercio exterior (modelo agroexportador); la mayor parte de los ingresos del tesoro federal provenían de los impuestos externos. Por ello, cualquier alteración en la economía mundial que afectara

tanto la cantidad como los precios de la actividad del comercio internacional incidían en los ingresos fiscales del Estado nacional.

Hacia finales del siglo XIX la suma de las importaciones y exportaciones constituían la mitad del PBI argentino de la época. Asimismo, las exportaciones agropecuarias representaban el 95% de las exportaciones totales (Gerchunoff y Llach, 2007:43). Durante la década de 1880-1890 los precios de las exportaciones ayudaron al país, ya que su valor se elevó a la vez que los precios de las importaciones se mantuvieron más o menos estables. En la década siguiente y como consecuencia de la crisis internacional provocada por el quiebre de la casa Baring Brothers, se derrumbaron los precios del comercio internacional, pero el valor de las exportaciones cayó en forma más severa que el de las importaciones.

Durante la presidencia de Avellaneda (1874-1880) se adoptaron políticas monetarias deflacionistas y fiscales conservadoras con el fin de arreglar las cuentas que dejaron las presidencias anteriores. Tal fue la magnitud del déficit público que debió enfrentar ese gobierno que llegó a representar el 93% de los ingresos fiscales. Sin embargo, se logró sanear la economía. La presidencia de Julio Roca (1880-1886) logró un gran crecimiento y desarrollo económico. Pero el gasto público subió demasiado y existía temor sobre el creciente déficit fiscal y los servicios de deuda externa.¹

Al recrudecer el gasto público, se comenzó a financiar el déficit con emisión de moneda. Se agravó la desconfianza popular y la gente comenzó a refugiarse en el oro, lo que depreció el peso papel argentino. Esta devaluación agravó el costo del gobierno para pagar la deuda externa, lo que hizo que sea prácticamente impagable.

De este modo, en 1889 se decidió pagar la deuda externa con pesos papel, que estaban devaluados y significó una gran pérdida para los acreedores de la Argentina. El valor de los títulos argentinos se desplomó, contribuyendo –también–, a la quiebra de la Baring Brothers. Con su caída en 1890, comenzó una crisis internacional que encontró al país en severas dificultades para enfrentarla.

Los problemas económicos y la tensión política obligaron a renunciar al presidente Juárez Celman, asumiendo el cargo el vicepresidente Carlos

Pellegrini. Con él se retomaron las políticas fiscales conservadoras. Sin embargo, la crisis internacional y la caída en el nivel del comercio internacional y en sus precios agravó la falta de recursos fiscales, toda vez que los impuestos externos eran la principal fuente de recaudación, más allá de la existencia de impuestos internos recaudados en la Capital Federal y los territorios nacionales que tenían una incidencia completamente menor. La correspondencia fiscal prevista en la organización constitucional originaria se extendió hasta 1890, donde los problemas internos y la crisis mundial agravaron las dificultades fiscales. A pesar de todo, en ese momento el gasto público consolidado no superaba el 10% del PBI y los gobiernos provinciales tenían una completa autonomía fiscal, ya que apenas un 5% de sus gastos eran cubiertos por el gobierno nacional (Porto, 1990; Fiel, 1993).²

Ese año marcó un quiebre en el sistema impositivo argentino, ya que parte de la dirigencia sostuvo que existía gran vulnerabilidad al basar la recaudación principalmente en los impuestos externos. Surgió el debate sobre si la Constitución permitía la percepción de impuestos internos al consumo en forma permanente en todo el territorio (Dalla Via, 1998). Finalmente, se aceptó la constitucionalidad debido a la facultad concurrente entre la Nación y las provincias,³ y porque no había una prohibición expresa de ello, sancionándose la ley 2.774 por la cual se crearon ciertos impuestos internos en todo el territorio nacional. A partir de este momento, surgió el problema de la doble tributación, que fue clave en el desarrollo futuro que adquirió el sistema tributario argentino a través de la coparticipación federal.

Las provincias aceptaron delegar el derecho a percibir impuestos indirectos en la Nación, con la salvedad de que su renovación sea anual. A partir de allí, el gobierno nacional comenzó a realizar transferencias a cada una de las provincias. De este modo, para el año 1900 la Nación financiaba el 6,5% de los gastos provinciales y en 1910 un 11,5% (Fiel, 1993). Es evidente que el aumento del gasto público hizo que el Tesoro debiera recaudar más.

A partir del año 1929 se desarrollaron en el país una serie de políticas económicas que marcaron definitivamente el paradigma económico. La Gran Depresión afectó el presupuesto tanto por la contracción de los ingresos

tributarios como por el aumento del valor real de la deuda externa a consecuencia de la depreciación de la moneda local. La contracción de los ingresos aduaneros se debió a los nuevos rumbos proteccionistas que derrumbaron el comercio exterior, hecho agravado por la caída de los precios de los productos comercializables –los productos de exportación argentinos cayeron en mayor medida que los de importación, produciéndose un deterioro en los términos de intercambio–.

A lo largo de la década del '30 hubo un permanente déficit fiscal. Si bien en la primera parte hubo cierto conservadurismo y las medidas que se intentaban adoptar eran similares a las del pasado, a partir de la segunda mitad de la década las políticas keynesianas tuvieron una intención deliberada (Gerchunoff y Llach, 2007:150).

Por la situación de crisis, en el año 1932 el gobierno nacional creó el impuesto a los réditos. En su momento, se creó en forma excepcional, coherentemente con lo que disponía la Constitución. Su objeto fue la equidad social, sin embargo, la realidad era que se necesitaban recursos para cubrir el déficit fiscal. Asimismo, si bien la intención era que este tributo lo pagaran las personas con más ingresos (inversores financieros y dueños de las tierras), por razones operativas de recaudación terminaron pagándolo principalmente los empleados de comercio y de oficinas.

En el año 1935 se reformó el sistema tributario: el gobierno nacional recaudaría impuestos internos y lo distribuiría por medio de un régimen de coparticipación, siempre y cuando las provincias eliminaran sus propios impuestos o los similares que iba a cobrar la Nación. Precisamente, este sistema de coparticipación se creó tanto por la preocupación que producía la doble tributación como para compensar a los Estados locales por la detracción de sus recursos tributarios, más aún teniendo en cuenta de que el tesoro federal comenzó a tributar sobre las contribuciones directas que luego se convirtieron en un medio ordinario de ingresos. La distribución se realizaba según lo que contribuyó hasta ese momento la recaudación de impuestos internos de cada una de las provincias.

También se ratificó el impuesto a los réditos, el mismo impuesto que ininterrumpidamente se mantuvo hasta el presente (hoy se lo conoce como

impuesto a las ganancias), en una clara violación a la Constitución original que previó los impuestos directos como forma excepcional de la Nación y, sin embargo, se convirtió en un medio corriente de rentas. Este impuesto lo percibía el Estado nacional y lo redistribuía conforme al mecanismo de coparticipación. También se creó el impuesto a las ventas. En razón de este régimen de coparticipación, la Nación retenía el 82,5% de la recaudación y transfería el 17,5% restante a las provincias. Para el año 1939, la Nación financiaba en promedio el 29% del gasto provincial, y en 1960, un 47% (Fiel, 1993).

En la década del '30 en que surgieron los primeros regímenes de coparticipación, los debates y críticas constitucionales se centraban en la modificación del sistema de repartos establecidos en la Constitución. Para otros autores la coparticipación era válida respecto de los impuestos indirectos; pero inconstitucional respecto de los directos, ya que esta era una facultad propia de las provincias y excepcional de la Nación (Bidart Campos, 2001).

En mi opinión, si bien es fundado el temor a que la doble tributación asfixie a un mismo contribuyente (ya que una sola persona abona el mismo tributo para dos jurisdicciones), se desconoce el principio básico de economía que dispone que la competencia fiscal entre las distintas unidades dará por resultado un aumento de la eficiencia económica y de la productividad. Bajo esta idea —expresada mucho tiempo antes por Publius al dejar la resolución de la cuestión a la moderación de los Estados locales— los impuestos tenderán a reducirse y no a elevarse, ya que las unidades competirán por atraer más capitales a sus territorios.

Asimismo, durante los '30 hubo un fuerte desarrollo de políticas arancelarias proteccionistas: el arancel promedio aumentó cerca de un 6% (Gerchunoff y Llach, 2007:146). Los impuestos externos fueron elevados por el gobierno federal con fines meramente presupuestarios y tuvieron como consecuencia un desarrollo industrial interno, que fue una consecuencia no deseada de la suba en los impuestos externos.

En 1973 se reformó nuevamente el sistema tributario con la sanción de la ley 20.221, que modificó la participación primaria entre la Nación y las provincias: el 48,5% de lo recaudado quedaba para la Nación, otro por-

centaje igual para las provincias, 1,8% para la Municipalidad de Buenos Aires, 0,2% para Tierra del Fuego y 3% se destinaba al Fondo de Desarrollo Regional.

La distribución secundaria del 48,5% entre las provincias se realizaba según ponderadores. El 65% del total se distribuía según la cantidad de habitantes (favorecía a las provincias con más habitantes), 25% según la brecha de desarrollo (favorecía a las provincias más pobres) y el 10% restante según la dispersión demográfica (favorecía a las provincias poco pobladas). Este sistema elevó la participación de la Nación en el gasto provincial: del 62% para el año 1977 al 83% en 1983 (Fiel, 1993).

A partir de 1980 comenzaron los parches al sistema, consecuencia lógica de haber abandonado la simpleza tributaria del federalismo fiscal originario. Los mecanismos de transferencia terminaron configurando un laberinto fiscal: un complejo sistema impositivo donde los recursos se asignan en forma absolutamente discrecional. También se aumentó el porcentaje de la Nación en la recaudación primaria, principalmente por la pérdida fiscal que producía la rebaja de impuestos al trabajo y los costos cada vez mayores del sistema previsional.

En el año 1984, finalizó el régimen de coparticipación establecido por la ley 20.221. Hubo un vacío legislativo hasta el año 1988 en que se sancionó la ley 23.548 que estableció un nuevo sistema de coparticipación federal. Aquí se ampliaron los fondos sujetos a coparticipación, y se modificó nuevamente la distribución primaria entre Nación y provincias. Para la primera se redujo a un 42,3% y para las segundas se aumentó hasta el 57,7%. Sin embargo, respecto de la distribución secundaria ya no hubo ponderadores o métodos objetivos de reparto, sino que se apeló a los “números mágicos”. Esto significa que se distribuyó conforme los aportes del tesoro que cada una de las provincias había recibido en la época de vacío legislativo.

A partir de la crisis del 2002 se crearon dos impuestos no sujetos a coparticipación, con un alto impacto de recaudación fiscal: las retenciones a las exportaciones de cereales e hidrocarburos y el impuesto al cheque. El peso de estos impuestos es tal que hasta llegó a representar el 5% del PBI (Ávila, Op. Cit.) El período fue coincidente con la caída en la participación en

el reparto de tributos nacionales, con el superávit fiscal nacional y algunos déficit financieros de algunas provincias (Hernández, 2003:22).

La reforma constitucional del año 1994

La reforma constitucional tuvo por objeto, entre otros, la profundización del federalismo. Los convencionales constituyentes realizaron modificaciones en aspectos tributarios, constitucionalizando la realidad material y cambiando el federalismo fiscal previsto en la organización constitucional originaria. Si bien se mantuvo el sistema de separación de fuentes –contribuciones indirectas concurrentes y directas de las provincias, excepcionalmente en la Nación–, se adoptó un sistema de coparticipación federal que tenía una práctica de muchos años. En realidad, no sólo fue una alteración del federalismo originario sino que fue contradictoria en sí misma, al intentar mantener una separación de fuentes (propia de una descentralización fiscal) y al mismo tiempo un sistema de coparticipación (donde recauda la Nación y distribuye entre las provincias).

El nuevo sistema de coparticipación se define en el art. 75, inc. 1, 2, 3 y en la cláusula transitoria sexta. Se debió instituir mediante una ley convenio –que todavía no se sancionó–, firmada entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto significa que la Nación sería quien recaudara y distribuyera los fondos entre las provincias, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos y criterios objetivos de reparto (en relación a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas). Asimismo, la distribución sería equitativa, solidaria y daría prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

La aprobación de la ley debía ser por la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara del Congreso y posteriormente por las provincias. Lograr esto se tornaba imposible, y prueba de ello es que este sistema jamás fue implementado. Ello se debe a que todas las provincias tienen intereses diversos. Así, puede suceder que en muchas provincias se

recauden más impuestos de los que en definitiva luego le distribuya la Nación y viceversa, muchas provincias van a recibir más por la coparticipación de lo que se recaude en su territorio. Todo ello en un plano teórico ideal, sin considerar muchas otras cuestiones y problemas que suscita esta metodología. Sin embargo, esto sirve para señalar la inconsistencia del sistema y la casi imposibilidad de lograr la mayoría absoluta de la totalidad de miembros y la posterior aprobación unánime de cada una de las provincias.

Por otro lado, los incisos 3 y 9 de la Constitución reformada constituyen excepciones a la coparticipación con el fin de resolver eventuales problemas fiscales de las provincias, pero que en definitiva concentran funciones en el gobierno federal. Así, el primero de los incisos permite que con una ley sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara se modifique, por tiempo determinado, la coparticipación. Si bien se trata de una mayoría no ordinaria por referirse a la totalidad de miembros, esta previsión permite que, si se cuenta con las mayorías parlamentarias necesarias, el gobierno central pueda modificar unilateralmente, la ley convenio; ‘puenteando’ el sistema de coparticipación. Lo más grave es la falta de intervención institucional posterior –aprobando o rechazando–, de las provincias, quienes tienen que soportar la modificación de las reglas fijadas por la ley convenio.

En cuanto al segundo inciso éste dice: “Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Ello permite que el Congreso acuerde subsidios del Tesoro nacional a las provincias que tengan necesidades fiscales. Esta previsión también es algo “ruidosa” en relación al federalismo; pero al menos aquí no se modifica unilateralmente la ley convenio, sino que los recursos provienen del Tesoro nacional. Ello sin perjuicio de las consideraciones de domesticación que puede utilizar el gobierno nacional a causa de estos subsidios. En este supuesto no se requiere una mayoría agravada, bastando únicamente la aprobación de la mayoría absoluta de miembros presentes (Badeni, 2006:1479). Sin embargo, esta regulación estuvo prevista en la Constitución originaria y puede tolerarse si

se vincula con el hecho de que el federalismo argentino presenta mayor centralismo que el modelo americano. Por último, respecto de las fuentes de ingreso que son coparticipables, las únicas son las contribuciones (directas e indirectas), con excepción de los derechos de aduana que son exclusivos de la Nación.

Parece necesario hacer un párrafo aparte respecto de los impuestos directos, que en principio son una facultad propia de las provincias y sólo excepcionalmente del Estado federal (art. 75, inc. 2 CN). Pero en la constitución material, desde el impuesto a los réditos que el Estado Federal percibe las contribuciones directas. Aquí los constituyentes no dieron el paso definitivo para constitucionalizar esta deformación del sistema.

Las provincias cobran tasas y contribuciones que tienen una incidencia menor⁴ en relación a los gastos que realizan, ya que la mayor parte es financiada por el Estado federal.⁵ Pero si pudieran percibir impuestos directos, sería un elemento que permitiría elevar el porcentaje de financiación propia de los gastos y además permitiría un elemento de competencia fiscal entre las diferentes jurisdicciones.⁶ Sin embargo, no es así y esta práctica es otro elemento que restringe aún más el federalismo.

Bajo el análisis de este último aspecto se puede observar aún más lo insensato de conservar la separación de fuentes originaria junto al actual sistema de coparticipación. En realidad, la separación de fuentes se mantiene únicamente para que las provincias no obtengan recursos de los impuestos externos. En el mismo sentido, la división respecto de los impuestos internos se torna totalmente inútil ya que el estado federal percibe los impuestos directos –correspondientes a las provincias–, como si fuesen propios desde hace muchos años.

En un contexto como el actual, lo más lógico sería que la totalidad de lo recaudado se coparticipe, eliminando el sistema de fuentes. Se observa como todo el andamiaje legislativo, luego constitucionalizado a partir de la reforma, acrecentó el poder federal en desmedro de las autonomías provinciales.⁷

El federalismo de Publius

Al idear una organización federal para las repúblicas nacientes, Publius y Alberdi previeron una descentralización política y fiscal como los dos aspectos que constituían la base del federalismo. La reforma de la Constitución argentina de 1994 produjo una cantidad de problemas en la organización jurídico y política federal, que no fueron previstos o fueron tomados en forma laxa por los constituyentes.

En la actualidad, con el nuevo sistema de coparticipación desaparece el federalismo fiscal, si bien se intenta –al menos en teoría–, mantener el federalismo político. Esto provoca problemas en el conjunto del sistema federal argentino, que en definitiva terminan afectando el grado de libertad de los individuos.

En el pensamiento de los federalistas la única forma de aplicar una forma de gobierno republicana a un territorio de tamaño extenso, era a través del federalismo. Con la falta de descentralización fiscal, como mínimo, se restringe el sistema federal, lo que implica que en el caso argentino se estaría aplicando una forma de gobierno republicana a un territorio extenso sin el requisito federal, al menos en su plenitud.

Esto no es un tema menor si se tienen en cuenta todas las advertencias de la ciencia política respecto de esta situación. Montesquieu (2007) había advertido que los territorios extensos eran propicios a los regímenes despóticos; sólo territorios pequeños eran susceptibles de proteger las libertades individuales a través de una forma de gobierno republicana. En territorios extensos, tal prevención institucional era imposible y de ahí la importancia de la obra de Publius.

Otra de las alteraciones, a las previsiones de Publius, que produce la falta de descentralización fiscal en el sistema federal es que no se logra controlar de manera satisfactoria los intereses facciosos. Sin competencia fiscal, fallan los mecanismos institucionales para controlar tales intereses manteniéndolos dentro de límites concretos y que no sean perjudiciales a la libertad. Esto se produce porque el Tesoro federal puede convertirse en una facción mayoritaria, toda vez que es quien tiene el poder de recaudar

y distribuir los tributos. Con la centralización fiscal no se logra que una facción quede incapacitada sino que por el contrario, se crea un poder extraordinario que tiene la posibilidad de oprimir gran parte del territorio por tener el monopolio de la recaudación y asignación.

También se facilita la actividad de lobby por parte de diversos intereses dentro de la sociedad, resultando mucho más fácil “persuadir” a un sólo gobierno (federal) que tiene una ubicación única y a lo largo de todo el territorio del país. El monopolio que ejerce el poder tributario federal incentiva el desarrollo de la práctica del lobby, toda vez que será uno solo el ‘obstáculo’ que se deba superar. De este modo, el costo es menor que aquel que busca “persuadir” a diversas jurisdicciones. Además, se logra extender ese beneficio a todo el territorio federal, no únicamente a un espacio reducido.

Por el contrario, en un sistema con federalismo fiscal, una facción que utilice el lobby deberá persuadir a un Tesoro provincial, acotado a ese territorio. Lograr tal beneficio en todos los territorios provinciales importaría costos crecientes. La diversidad de tesoros estatales y poderes tributarios hace que el costo de lograr un beneficio fiscal sea mayor a medida que intenta extenderse a todas las jurisdicciones.

El monopolio de la recaudación sumado al incentivo que proporciona para la realización de actividades de lobby aumenta el poder del Estado federal y acrecienta las oportunidades para el comportamiento faccioso. Asimismo, se crean intereses privados con demasiado poder, asociados a algún beneficio generado por la regulación estatal (relacionado principalmente con temas fiscales) y que se constituyen gracias a la actividad de lobby.

Todo esto no necesariamente implica que el poder se ejerza en forma autoritaria. Sin embargo, al dar atribuciones al Estado federal en forma tan desproporcionada, están dadas las condiciones para que el poder se pueda transformar en autoritario, restringiendo en mayor o en menor medida la vigencia de las libertades individuales.

Ausencia de doble seguridad para las libertades del individuo

Tal vez el problema más grande que origine la restricción del sistema federal es que se destruye la previsión de “doble seguridad” para los individuos. Una forma de gobierno republicana (en el sentido moderno) permite una división vertical del poder, es decir, subdivisiones en departamentos distintos y separados que ejercen las distintas funciones de poder (Bobbio, 1994:135).

A tal forma de gobierno se le adicionó la forma de Estado federal: la República y la innovación federal permitían un doble control que redundaría en el beneficio de la libertad de los individuos. La división de poderes dentro de los límites de un Estado, aseguraba la limitación y control del poder a nivel interno; el federalismo aseguraba el control entre los diferentes gobiernos, lo que permitía la limitación y el control del poder fuera de los límites territoriales de las provincias.

Respecto del primer control, el correcto funcionamiento de la división vertical del poder tiene incidencia en el comportamiento republicano de un estado (tema que excede los límites del presente artículo).⁸ Respecto del segundo, la carencia de competencia fiscal rompe el control entre el gobierno federal y los de provincia, porque se deslinda la facultad de recaudación (que recae en el tesoro federal) de la del gasto (propia de las provincias). El funcionamiento de este sistema es fatal para la autonomía provincial. Las provincias se desinteresan de la recaudación y del control sobre los gastos del Estado nacional, porque el ingreso que se percibirá de los particulares se cobrará y repartirá sobre los individuos de la totalidad del territorio, no únicamente sobre los de su jurisdicción. De este modo, los tesoros de provincia no tienen ningún interés ni incentivo en controlar el gasto del estado nacional ni en promover la recaudación en sus propios territorios. Por el otro lado, el Estado federal tampoco tiene motivación en controlar a las diversas jurisdicciones. Incluso un gasto excesivo en ellas puede terminar favoreciéndolo, ya que puede someter las voluntades de autoridades provinciales a través de la distribución de recursos.

Este funcionamiento del sistema político argentino con una atenuación del doble control genera una restricción en la libertad individual y un incentivo latente para el ejercicio autoritario del poder. Asimismo, el control interno y entre las distintas jurisdicciones era de una necesidad absoluta en el pensamiento federalista para el funcionamiento de una República moderna aplicada a un territorio extenso. La división de poderes por sí sola –incluso en el supuesto de que su funcionamiento sea perfecto–, es insuficiente para el respeto de las libertades individuales en una república extensa; la necesidad federal se vuelve indispensable.

Inexistencia de supuestos que concluyen en la separación de fuentes

Publius se basaba en dos supuestos de carácter fiscal que eran la base por las cuales se concluía en la necesidad del federalismo fiscal: cada gobierno debe recaudar sus propios impuestos y todo poder debe adecuarse a su objeto. Ello llevó al autor a determinar el tipo de impuestos que debía cobrar cada Estado y, también, el principio de separación de fuentes (Hamilton et al., 2001:121-124).

Así, en primer lugar, ya deja de tener aplicación la idea de que cada Estado –tanto el federal como los autónomos– debe estar exento de la dependencia de otro para el cobro de sus impuestos. Este supuesto es de una importancia vital, ya que la verdadera capacidad de actuar en forma plena, con la debida autonomía y sin estar sujeto a la voluntad de otras jurisdicciones, se puede materializar únicamente en el caso de que cada estado pueda percibir y obtener sus propios ingresos. La libertad para obrar requiere la completa posibilidad de financiar sus erogaciones. Si las mismas no pueden lograr cubrirse con los ingresos que obtenga por sí mismo, dependerá para financiarlos de un tercero –en el caso argentino el estado federal–. Por lo tanto, las provincias pierden autonomía en la decisión de sus asuntos.

En segundo lugar, se desmaterializa también el supuesto de que “cada poder debe proporcionarse a su objeto”. Esto se produce en razón de que si bien los objetos de las provincias resultan limitados en comparación a

los múltiples objetos que puede tener el estado federal, por ejemplo en defensa, sus poderes de tributación son bastante intrascendentes. De este modo, hay una desproporción entre el poder rentístico de las provincias –que resulta completamente insuficiente–, y sus objetos. A pesar de que tienen que cumplir sus funciones tradicionales, ordinarias y corrientes, no disponen de la capacidad económica necesaria para afrontarlas toda vez que prácticamente no tienen recursos propios, dependiendo de los envíos de la nación.

Los únicos recursos propios de los tesoros provinciales son algunas tasas o contribuciones que tienen una incidencia ínfima en relación a los tributos que sí deberían percibir en caso de existencia de federalismo fiscal. Al ser tan chico el margen respecto del cual pueden obtener sus propios ingresos, puede darse una “sobrecarga” tributaria sobre estas pequeñas tasas y contribuciones. Evidentemente, esta situación podría perjudicar a los individuos de la provincia que se trate.⁹

De este modo, puede observarse que si la centralización fiscal inutilizó los dos supuestos en que se basó Publius para concluir con la separación de fuentes, fue un error de los convencionales constituyentes conservarla. La falta de tal previsión institucional produjo una consecuencia que no fue directa ni conscientemente buscada: el aumento del poder del Estado federal.

La carencia de federalismo fiscal afecta también la representación política, que es otra de las herramientas institucionales previstas para la defensa de la libertad. La designación de los representantes provinciales disminuye su intensidad o peso político. Más que un gobernador y legisladores dotados de un poder político real, se eligen meros administradores de un poder superior. Ello debido a que las autoridades de provincia carecen de ese poder tributario esencial para el desarrollo de sus funciones. De alguna manera, los “reales” representantes, con verdadera capacidad para realizar las acciones en el territorio, son las autoridades federales, ya que ellas son quienes recaudan casi la totalidad de los ingresos públicos y luego las distribuyen.

La principal labor de las autoridades locales se orienta a adquirir una mayor distribución por parte del gobierno federal y la mayor cantidad de beneficios posibles. Se altera así el sistema de incentivos, debido a que no

se tiene interés en realizar una gestión fiscal responsable sino en aumentar el gasto público. Esta situación se traduce en la falta de internalización de las externalidades por parte de las provincias (Demsetz, 1987). En este caso, el mecanismo institucional ocasiona que todas las se despreocupen por la recaudación, elevando el gasto público en forma totalmente desproporcionada, y realizando una gestión fiscalmente irresponsable.

Respecto del elemento republicano, la falta de correspondencia fiscal no lo afecta directamente. Sin embargo, la restricción de los caracteres republicanos tiene incidencia sobre el control interno a través de la separación de poderes y sobre el control externo entre los diversos estados (Hamilton et al, 2001: 32-33). En este sentido, lo que merece analizarse en relación a la Argentina es si alguno de los órganos de poder del Estado se reforzó en relación a los otros. Si así fuera, la disminución del componente republicano y federal puede favorecer un régimen autoritario.

El federalismo de Alberdi y su distorsión actual

En el pensamiento de Alberdi la descentralización política requería la descentralización administrativa, económica y rentística (Alberdi, 1981:358,376). Para el autor argentino, el mérito principal y la real utilidad del sistema federal radican en la descentralización del poder rentístico (Ibid., 377). Es llamativa la total falta de utilización por parte de los constituyentes de 1994 de estas ideas al momento de modificar la Constitución y ratificar el sistema de coparticipación actual. Lo más paradójico es que la reforma tuvo por objeto reforzar el federalismo, sin embargo al convalidar la facultad del Estado nacional de recaudar los impuestos y luego distribuirlos entre las provincias se produjo su debilitamiento.

El verdadero poder requiere capacidad económica de los estados; sin facultad para cobrar impuestos lo reducen peligrosamente. Por otra parte, una cantidad ilimitada de ingresos equivale a una cantidad ilimitada de poder. Esto es lo que estaría sucediendo con el sistema de centralismo fiscal actual: el Estado federal tiene una cantidad ilimitada de poder, mientras que las

provincias tienen un poder escaso, toda vez que sus ingresos se limitan a escasas tasas o contribuciones.

A este factor se suma el manejo monetario monopólico del gobierno federal, que también criticó Alberdi. La capacidad de emitir moneda sin respaldo permite extender desmesuradamente el gasto público, utilizándolo con el objeto de reforzar su poder. En su pensamiento, tal facultad importaba la “omnipotencia política” y la bancarrota (Ibid. 338). Se observa así que todo el andamiaje institucional está previsto para que aumente su poder en forma desmedida.

Finalmente, el federalismo fiscal permite una mejor administración y gestión pública, por la razón de la cercanía de las autoridades locales con respecto a sus representados, y por pertenecer al lugar en donde cobran tributos y realizan las erogaciones. La falta de federalismo quiebra la idea de una “inversión oportuna y acertada” como ha manifestado el autor.

Como para Publius, para Alberdi la limitación del poder de tributación del Estado se materializa por la vía republicana y por la vía federal. El rasgo republicano consistía en separar los órganos que tenían a su cargo la función de crear recursos (Poder Legislativo) de la de administrarlos y emplearlos (Poder Ejecutivo); como asimismo la Cámara de Diputados debía iniciar las leyes para crear contribuciones, por ser la más representativa de la población de un país. Por el otro lado, el rasgo federal importaba la correspondencia fiscal, es decir, que las diversas unidades políticas tenían la facultad de percibir sus propios ingresos con el fin de afrontar sus gastos. Éste era un carácter que le daba autonomía a los diversos estados para que obren según su mejor criterio. El federalismo contribuía a limitar el poder y proteger las libertades individuales.

Por ello, uno de los efectos políticos que implica la carencia de federalismo fiscal es que se disminuye la fuerza de una de las herramientas de contención del poder. Muchos economistas desean un poder estatal fuerte para lograr enfrentar con eficacia las supuestas fallas de mercado. Estas teorías económicas olvidan lo que en realidad deben proteger –la libertad individual–, y usan las instituciones políticas para la superación de los supuestos fracasos del mercado.

Por otra parte, el aumento del poder federal y de sus atribuciones tiene como consecuencia la disminución del poder de las provincias, afectándose gravemente su autonomía y capacidad de obrar sin la intervención del Estado nacional.

Una segunda consecuencia es que la centralización fiscal produce un aumento relativo de los ingresos fiscales del Estado federal en relación a los de provincia, agravado a causa de la conservación de la separación de fuentes tributarias junto al actual sistema de coparticipación permitiendo que sólo el tesoro federal conserve la totalidad de lo recaudado por los impuestos externos. Ello refuerza el poder federal, toda vez que tiene una mayor capacidad económica.

El actual sistema no fue óbice para evitar los supuestos perjuicios de la doble tributación que podía producir el federalismo fiscal ni para reducir la carga tributaria y favorecer, de este modo, a los particulares. Por el contrario, la presión tributaria llegó a niveles altísimos. El poder económico hegemónico que se le otorgó al estado federal no se utilizó en forma moderada, sino desmedidamente y aprovechándolo para asumir más funciones, sobretudo en actividades propias del “estado de bienestar”, constituyendo un gobierno estatista, interventor y completamente poderoso.

En la última década, el Tesoro federal tuvo un aumento extraordinario de sus ingresos relativos a causa del fenomenal incremento en el precio internacional de sus productos de exportación (principalmente la soja) a los cuales se les aplica un impuesto externo de exportación. También por la creación de impuestos indirectos que no fueron coparticipables, a partir de la crisis del 2001, como por ejemplo el impuesto al cheque.

Este mecanismo institucional permite que, en términos de Hirschman, se mantenga vigente la opción de voz, pero no la opción de salida (Krause, 2001). Precisamente, los habitantes del país pueden quejarse sobre el ejercicio del poder tributario federal, pero no pueden migrar a otras jurisdicciones en el ámbito interno. No hay forma de escaparse de una tributación que no guste, la única alternativa es emigrar del país, porque el interés del poder tributario se ejerce sobre todas las fuentes tributarias y con el monopolio de la recaudación en todo el territorio.

Es aquí donde puede aplicarse la teoría de que las leyes producen consecuencias no deseadas o no directamente queridas por los legisladores, y a veces hasta incluso producen los efectos que en realidad se querían evitar. Porque si bien con la centralización fiscal se buscó proteger la propiedad de los particulares, evitando la doble tributación y así impedir una excesiva carga tributaria; el efecto fue el contrario. En este orden de ideas, la eliminación de la “opción de salida” promovida por la falta de federalismo fiscal produce que haya un incentivo al aumento de la presión tributaria por parte del tesoro federal. Precisamente, tal alternativa le genera límites a los estados para que eleven la carga tributaria a su discreción.

De este modo, resulta lógico el aumento del poder del Estado federal y la consecuente presión tributaria, ya que ejerce el monopolio impositivo sobre la totalidad del territorio impidiendo la opción de salida de los particulares. Peor aún si tenemos en cuenta que si bien en principio los impuestos directos son una facultad exclusiva de las provincias –lo que podría originar al menos cierta competencia fiscal en este punto, fueron percibidos en forma ordinaria –no excepcional como dispone la Constitución–, por el Tesoro federal.

El mayor efecto político institucional de la centralización fiscal en la Argentina es que el verdadero poder lo tiene el Estado federal, quien tiene el poder económico de la centralización fiscal (principalmente); el manejo de la política monetaria; y la exclusividad de los impuestos externos. Además, la famosa ley convenio de coparticipación no fue sancionada, por lo cual la distribución se hace en forma totalmente discrecional a través del uso de los famosos “números mágicos”. Igualmente, suponiendo el caso de que existiese tal ley y la coparticipación se realice mediante fórmulas objetivas, el Estado federal puede realizar asignaciones específicas si cuenta con las mayorías necesarias al efecto (conf. Art. 75, inc. 3). Asimismo, puede acordar subsidios del tesoro nacional, lo que también le otorga un poder económico mayor sobre las provincias (conf. Art. 75, inc. 9).

La formulación de parámetros objetivos a través de una ley de coparticipación le restaría discrecionalidad a la distribución de fondos por parte del Tesoro federal, pero igualmente no es el diseño institucional deseable,

ya que todas las demás características le serían aplicables y de todos modos el Estado nacional seguiría teniendo un poder excesivamente fuerte.

Adicionalmente, al tener las provincias la mayor parte de sus gastos financiados por el Tesoro federal, en cualquier obra pública que deseen realizar o gasto extraordinario en que quieran incurrir, deberán tener su ayuda ya sea a través de una asignación específica o por medio de subsidios. Este efecto hace que se rompa la idea de buena administración referida a que, en razón de tiempo y espacio, la autoridad propia de la jurisdicción es quien en mejor condiciones está y con más eficacia puede realizar los gastos en su territorio (Hayek, 1945:524). Por el contrario, con el diseño fiscal actual es más probable que los gastos no se realicen en la forma más conveniente a los intereses de provincia, ya que ante un gasto extraordinario se debe contar con el aval del Estado federal. Lo mismo sucede con la percepción de los impuestos directos que constitucionalmente son de las provincias pero que en la práctica los impone el Estado federal, convirtiendo la excepción en regla.

Otra consecuencia es que la ausencia de responsabilidad en conseguir ingresos con el fin de solventar los gastos hace que exista el incentivo a aumentar estos últimos más de lo debido. Con el diseño institucional de centralización fiscal a los legisladores “Se les olvidó la regla elemental de que los políticos gozan gastando y no les gusta cobrar impuestos” (Buchanan y Tullock, 1993:216). Ante el despilfarro, el Estado federal puede actuar como pagador de última instancia a través de las asignaciones específicas y de subsidios previstos constitucionalmente (arts. 75 CN, incs. 3 y 9). Ante la irresponsabilidad fiscal, las provincias no “quebrarán” ya que la jurisdicción mayor puede responder por ellas.

En este sentido puede afirmarse que la competencia entre las jurisdicciones se traslada de lo fiscal a lo político. En vez de competencia fiscal – en donde las provincias se esforzarían por realizar una gestión eficaz y cobrarían menos impuestos favoreciendo la libertad individual–, hay una competencia por lograr más transferencias del gobierno nacional. Se compete por ver quién puede lograr un mayor “favor” del Estado federal.

Con el actual sistema de coparticipación se crea un complejo sistema de recaudación y distribución, que no sigue parámetros objetivos, previ-

sibles, ni sencillos. Se constituye, entonces, un laberinto fiscal en donde las constantes asignaciones específicas y subsidios modifican los porcentajes de distribución. De esta manera, los contribuyentes pierden noción de a quién pagan sus impuestos y a quién pueden exigirle la rendición de cuentas. El sistema se vuelve inentendible, ineficaz y hace perder transparencia en los actos públicos, que también es un requisito básico del sistema republicano.

La profundización del modelo actual de coparticipación hace que sea difícil su modificación para volver al originario sistema de federalismo fiscal, donde haya correspondencia fiscal y cada provincia recaude sus propios impuestos para financiar sus gastos. Difícilmente las autoridades de provincia, que no asumen el costo de cobrar impuestos a sus propios electores, deseen asumir esa tarea.¹⁰

Asimismo, muchos gobiernos de provincia se benefician con la coparticipación ya que reciben más de lo que les correspondería por la recaudación en su propio territorio. Además, ello se traduce en mayor facilidad para ganar los comicios electorales: "...los oficialismos de las provincias beneficiadas por la distribución secundaria de los recursos del federalismo fiscal gozan de una considerable ventaja que, en los casos más extremos, los pone básicamente a salvo del riesgo de derrota electoral" (Gervasoni, 2013:97). Nótese que desde 1983 a la actualidad, en siete provincias siempre ganó el mismo partido; y en el 80% de las elecciones provinciales, siempre se mantuvo en el poder la clase gobernante (Ibid., 77).

Por otra parte, si se tuviera la intención de –al menos–, sancionar la ley convenio para crear métodos objetivos de reparto, sería muy difícil lograrlo. La sanción de la ley debe ser por la mayoría de la totalidad de miembros de ambas cámaras y luego se necesita la aprobación unánime de los poderes legislativos de las provincias. En este sentido, hay una imposibilidad cuantitativa para el establecimiento de métodos objetivos de reparto. Las más interesadas son las provincias "grandes" (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), ya que producen una mayor riqueza de lo que después efectivamente reciben por la distribución. Así, las tres provincias tienen en la Cámara de Diputados 107 bancas de un total de 257 (lo que representa un

41,6%); mientras que en la Cámara de Senadores tienen 9 de un total de 72 (representando el 12,5%).

Se puede concluir entonces que el sistema fiscal argentino genera un alto costo político en términos de las consecuencias negativas para un genuino republicanism federal, lo que exige un cambio imperioso para volver al sistema originario ideado por Publius y Alberdi. Sin embargo, el cambio es resistido por gobiernos locales beneficiados por el sistema, tornando difícil el retorno al modelo federal original.

NOTAS

- 1 Por ejemplo, el ingreso de capitales por deuda externa en términos per cápita era siete u ocho veces mayor en la Argentina que en la América Anglosajona, siendo el monto y la cantidad de préstamos inusuales en relación a tan escasa población. Ello se convirtió en un severo problema durante la presidencia de Juárez Celman.
- 2 Para un análisis más detallado ver Jorge Ávila, *Fraccionamiento del Poder Impositivo*, Documento de Trabajo N° 411, Universidad del CEMA, diciembre de 2009, p. 3.
- 3 La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la facultad de la Nación de establecer impuestos internos al consumo, en las causas “Fisco Nacional c/ Martin S. Berho” y “Sociedad Anónima Simón Mataldi Ltda. C/ Provincia de Buenos Aires”.
- 4 En el 2013, la recaudación de provincias y municipios representó el 16,27% del nivel total de presión tributaria en la Argentina. Fuente: Libertad y progreso.
- 5 Por caso, el art. 9 de la ley 23.548 de coparticipación federal dispone que las provincias no pueden fijar tributos análogos a los que integran la masa coparticipable.
- 6 Debe tenerse en cuenta, además, el nivel récord de presión tributaria actual en Argentina. Por caso, basta observar la evolución que tuvo: en términos de PBI, para el año 2000 la presión tributaria representaba el 22,40% del PBI; mientras que para el año 2013 representó el 43,99% del PBI. Fuente: Libertad y progreso.
- 7 Algunos autores en cambio consideran que el federalismo se alcanzaría si se respetara la Constitución y sancionara la ley convenio (Hernández, 2013: 22-23).
- 8 Hago una breve mención de tales elementos en el desarrollo de mi tesis de maestría.
- 9 Puede observarse que, en términos de PBI, para el año 2000 la presión tributaria de las provincias representó el 3,82% del PBI y de los municipios el 1,30% del PBI; mientras que para el año 2013 la presión tributaria de provincias representó el 5,46% del PBI y de los municipios el 1,70% del PBI. Fuente: Libertad y progreso.
- 10 Además en la actualidad se benefician muchas corporaciones que tienen la facilidad de “persuadir” a un único poder tributario y lograr el beneficio en todo el territorio de la Nación. La vuelta al originario sistema de descentralización fiscal les ocasionaría un costo mayor para lograr un beneficio fiscal en cada una de las provincias.

REFERENCIAS

- Alberdi, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. 4ta ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1981.
- Avila, Jorge. *Fraccionamiento del Poder Impositivo*. Documento de Trabajo N° 411, Universidad del CEMA, diciembre de 2009.
- Avila, Jorge. *Propuesta de Federalismo Fiscal*. Consejo Empresario Argentino, 2000.
- Badeni, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. 2° Ed. Buenos Aires: La Ley, 2006. Tomos I, II.
- Bidart Campos, German J. *Manual de la Constitución Reformada*. 3ra ed. Buenos Aires: Ediar, 2001. Tomos I, II y III.
- Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon. *El cálculo del consenso*, traducido por Javier Salina Sánchez. 1ª ed. Barcelona: Planeta – De agostini, 1993.
- Dalla Via, Alberto. *El sistema Federal Fiscal*. La Ley, 1998.
- De Pablo, Juan Carlos. *200 años de economía argentina*. 1ª Ed. Buenos Aire: Ediciones B, 2010.
- Demsetz, Harold. *Hacia una teoría de los derechos de propiedad*. Libertas IV (mayo de 1987).
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. 1ª Ed. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007.
- Gervasoni, Carlos y Porto, Alberto, Comps. *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, 2013.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *El federalista*. 2° Ed. en español, México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Hayek, Friedrich A. *The use of knowledge in society*. American Economic Review, Vol. 35, No. 4 (Sep., 1945).
- Krause, Martín. *Descentralización: Las limitaciones del paradigma predominante*. Libertas XXXV (octubre 2001).
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. 1ª Ed. Buenos Aires: Losada, 2007.