ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE DISEÑO OPTIMO DE INSTITUCIONES FISCALES FEDERALES

Matías Iaryczower[*], Sebastián Saiegh[**], Mariano Tommasi[***]

Documento 6 **Abril de 1998**

[*] Master en Economía, Universidad de San Andrés. Investigador, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

[**] Master in Latin American Studies, Stanford University. Profesor, Universidad de San Andrés.

[***] Ph.D. in Economics, Chicago University. Director, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Profesor , Universidad de San Andrés.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los de la Fundación Gobierno y Sociedad. Registro de Propiedad Intelectual en trámite.

Algunas consideraciones sobre Diseño Óptimo de Instituciones Fiscales Federales

Matías Iaryczower, CEDI
Sebastián Saiegh, CEDI y Universidad de San Andrés
Mariano Tommasi, [*] CEDI y Universidad de San Andrés

[*] Agradecemos, sin implicar, valiosos comentarios de Guillermo Molinelli, Tamara Saront, Pablo Sanguinetti y participantes del Foro Fiscal CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.

Este trabajo presenta algunas consideraciones sobre el posible diseño de un futuro sistema fiscal federal, que supere alguna de las principales deficiencias del sistema actual, dentro del marco impuesto por la Constitución Nacional reformada en 1994. El análisis sobre este tema, debe hacerse con una fuerte dosis de realismo con respecto a la viabilidad política de distintas alternativas, pero con la clara ambición de avanzar hacia una situación mejor.

Este trabajo es un primer paso en dicha agenda, que por lógica debería seguir el siguiente orden:

1. El diseño "óptimo" de un organismo fiscal federal: Una de las piezas potencialmente claves para el futuro del régimen es el organismo fiscal federal mencionado por la Constitución en el último párrafo del artículo 75 inciso 2. Siguiendo la interpretación de prestigiosos constitucionalistas[1], pensamos en un organismo con importantes prerrogativas. En esta primera fase de la secuencia, la única que realizamos en este paper, "ignoramos" las restricciones políticas.

2. "Aspectos políticos del proceso de elección institucional" ("*The Politics of Institutional Choice*")[2] Los aspectos políticos del proceso de elección institucional que conlleva la adopción de una nueva legislación sobre Coparticipación Federal de Impuestos deben ser estudiados para poder llevar a cabo un análisis completo de la cuestión. La adopción de determinadas instituciones y no otras son un asunto de suma importancia, ya que las instituciones y procedimientos de toma de decisiones afectan la formulación y los resultados de las políticas públicas. Conscientes de ello, los actores a lo largo de la práctica democrática, intentan generalmente manipular los procedimientos en su favor; defendiendo la adopción de aquellas instituciones que generen resultados acordes con sus propios intereses. En este estrecho camino marcado por los intereses debe moverse, pues, el cambio institucional.

3. Diseño institucional sujeto a restricciones de viabilidad política: Habida cuenta de las consideraciones 1 y 2, la recomendación final deberá evaluar no sólo las bondades, sino la factibilidad política de las distintas alternativas, así como las posibles estrategias de implementación. En las conclusiones de este trabajo realizamos algunas consideraciones preliminares al respecto.

El trabajo se ordena de la siguiente manera. En la primera sección presentamos ciertas reflexiones teóricas basadas en una lectura de la historia de la coparticipación federal de impuestos en la Argentina. En la segunda sección hacemos breve referencia a los principios que sustentan, así como a algunas de las características básicas que debería tener un organismo fiscal federal, como solución institucional al problema de la coparticipación. Luego, en la sección tres nos referimos a las funciones que el

[1] Véase Asociación Argentina de Derecho Constitucional (1996). Un buen análisis del encuadre constitucional se presenta en Piffano (1997), pp. 5-12. El borrador de proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, en circulación a esta fecha, también se refiere a un organismo fiscal federal con importantes atribuciones.

[2] Véase Moe (1990) y Documento de Trabajo Nº 1 del CEDI, Saiegh (1998).

organismo debería cumplir. La sección cuatro describimos la estructura sugerida para el organismo. La sección cinco presenta las conclusiones.

I. La Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina como un caso de Costos de Transacción en los mercados políticos[3]

El título de esta sección está tomado del artículo de Douglass North (1990) "*A Transaction Cost Theory of Politics*". Existe toda una línea de argumentación, a la cual North ha hecho importantes contribuciones, que afirma que la performance económica de distintas sociedades se ve fuertemente influida por la calidad de sus instituciones. A su vez, las instituciones son creaciones humanas, que se originan en actos políticos, y están sujetas a cambios incrementales, y ocasionalmente a cambios sustanciales. Estas instituciones, así como sus modificaciones pueden ser más o menos eficientes -- aquí es donde North y otros autores se separan de una visión "neoclásica" de la política (Becker 19xx y 19xx, Wittman 19xx). Existen, por lo tanto situaciones de "*path dependence*" que hacen que ciertas instituciones en ciertas sociedades se consoliden y sigan su propia dinámica, pudiendo, nuevamente, tratarse de dinámicas virtuosas o viciosas.

En un trabajo que estamos desarrollando,[4] estudiamos la historia política de la Coparticipación Federal de Impuestos, y tratamos de argumentar que se trata de un buen ejemplo de los problemas identificados en la "teoría de los costos de transacción política". En resumen, argumentamos que la redistribución de recursos que se ha ido dando, se podría haber dado de un modo mucho menos distorsivo e ineficiente en un mundo sin costos de transacción.

En un mundo sin costos de transacción, dados ciertos arreglos institucionales iniciales ("derechos políticos de propiedad "), uno esperaría que se realicen acuerdos que maximizen el "tamaño de la torta", independientemente de su reparto. Pero estos acuerdos "eficientes" en el sentido de Coase (1937) serán imposibles de alcanzar si no se cumplen una serie de condiciones resumidas en la afirmación "no existen costos de transacción".[5] Por ejemplo, si los líderes políticos poseen horizontes de corto plazo y pueden en un momento determinado del tiempo apropiarse de los activos o recompensar con favoritismos a determinados miembros del electorado; o si por cuestiones de credibilidad una porción más grande y segura de una torta pequeña hoy es percibida como más atractiva que una porción más chica (e insegura) de una torta más grande mañana (Williamson, 1996: 336).

---

[3] Esta sección es altamente preliminar.

[4] Saiegh y Tommasi "The Argentine Federal Tax-Sharing Agreement as a Case Study in the Transaction Cost Theory of Politics".

[5] El punto central de North (1990) y de una vasta literatura (ver por ejemplo los artículos compilados en Alt y Shepsle 1990, y el survey en Tommasi 1998) es que los costos de transacción son mayores en los "mercados políticos" que en los mercados económicos, precisamente porque el conjunto de temas que se discute en la "polity" no es una selección al azar, sino que se sesga hacia situaciones donde existen importantes fallas de mercado.

Por lo tanto, la cuestión crítica es la ausencia de un mecanismo que les permita a los líderes políticos de todas las jurisdicciones avanzar hacia acuerdos intertemporales. En general, la desconfianza se debe a una suma de costos de transacción entre los cuales se destacan: (1) la incertidumbre respecto de la validez de la información a partir de la cual se toman las decisiones (¿cuál es el tamaño de la torta hoy? ¿cuál será mañana?), (2) la frecuencia de las interacciones (¿cuándo será la próxima reunión? ¿estaré invitado?) y fundamentalmente (3) el *enforcement* a futuro de los acuerdos alcanzados hoy (¿si hoy resigno una parte de mi porción, con la promesa de que seré compensado en el futuro cuando se agrande la torta, se cumplirá con lo pactado?)

Dadas estas dificultades, ¿qué se puede hacer al respecto? La clave para solucionar este problema de compromiso intertemporal reside en encontrar los mecanismos e instituciones de gobierno (*governance structures*) adecuados. En este caso, la sugerencia, es establecer un arreglo institucional que le permita a los actores políticos resolver nuevos problemas a medida que ellos se presentan pero que a la vez proporcione un alto grado de durabilidad a la estructura de derechos de propiedad tanto económicos como políticos.

II. Organismo Fiscal Federal: los principios que lo sustentan y sus características centrales.

II. 1. El mandato constitucional

La Constitución Nacional, en el tercer párrafo del inciso 2° del artículo 75 manda:

> " 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 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"

El párrafo indica que la distribución de recursos coparticipables debe hacerse: (1) con relación a las competencias y funciones que sean asignadas a cada jurisdicción; (2) siguiendo criterios objetivos; y (3) de modo que estos criterios sirvan para el cumplimiento de objetivos como el desarrollo, la calidad de vida, y la igualdad de oportunidades. Esto implica, por un lado, atención preferencial a las situaciones donde las necesidades son mayores y más difíciles de resolver (distribución en función de "necesidades fiscales"). Pero al mismo tiempo, el sistema de coparticipación debe coadyuvar al logro de dichos objetivos. En nuestra interpretación, esto sugiere la necesidad de medir y evaluar adecuadamente la prestación de ciertos servicios y bienes públicos y meritorios; y la posibilidad de utilizar un sistema de incentivos que premie los logros en áreas neurálgicas como educación, salud y lucha contra la pobreza.

Desde el punto de vista del economista, el mandato constitucional se traduce como una búsqueda de un "mapping" adecuado entre indicadores objetivos y distribución de

recursos, de modo de maximizar una función objetivo implícita en los objetivos enunciados por la Constitución. Coincidimos, por tanto, con la lectura de la Constitución que realizan, entre otros, Piffano (1997) y Macón (1996), quienes interpretan que el mandato constitucional obliga a explicar los criterios de racionalidad política y económica que se utilicen, al mismo tiempo que exige un cierto grado de "rendimiento social del gasto público".[6]

En este sentido, tal como señala Bulit Goñi, debe establecerse de qué modo va a ser posible identificar, "... hacer un mapa, una tomografía computada más o menos objetiva de cómo están distribuidas las competencias, los servicios, las funciones para saber de dónde partimos y acordar, de algún modo, un mapa de cómo queremos que sean distribuidas esas competencias, servicios y funciones para ver cómo el flujo de los recursos puede ir ayudando a que eso se desenvuelva de otro modo" (1996).

A nuestro juicio, el organismo fiscal federal previsto en el último párrafo del citado inciso 2° del artículo 75 de la Constitución, debería ser precisamente el encargado de cumplir, a través del tiempo, con esta tarea. El mandato constitucional constituye una gran oportunidad para dotar a la ley de una institución que permita en los hechos llevar a la práctica los principios de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades. La apuesta es que la producción de información combinada con un mecanismo institucional adecuado va a permitir en el futuro una distribución de los recursos entre las distintas jurisdicciones conforme a dichos principios.

II.2. Disentangling. Generación de información y reducción de los costos de transacción. [7]

Existen modelos, tanto teóricos como de aplicación en otros lugares del mundo, que permiten un diseño del sistema de transferencias intergubernamentales mucho más equitativo, solidario y racional que el actualmente vigente en la Argentina.[8] Lamentablemente, algunos de estos sistemas imponen requerimientos informativos, de análisis y de fiscalización que exceden las actuales capacidades del estado argentino.

Sin embargo, no debería desaprovecharse la oportunidad histórica que brinda el

[6] Macón señala, por ejemplo, que no se trata simplemente de derivar fondos a las provincias "pobres" por el mero hecho de ser pobres. Se trata de canalizar recursos para coadyuvar a erradicar la pobreza, para lo cual deben preverse mecanismos de coparticipación adecuados al cumplimiento de tal fin.

[7] Reducción de los costos de transacción, a través de una separación de la generación de información de la discusión política (la información no puede ser provista por un actor con intereses en juego)

[8] Los casos de Reino Unido, Australia, Japón, Corea, y parcialmente Alemania, incorporan una determinación de las transferencias teniendo en cuenta la diferencia entre capacidades y necesidades fiscales. E.E.U.U. se distingue por el amplio alcance de las transferencias condicionadas, focalizadas básicamente, en salud, educación, asistencia social y transporte (mayormente a través de lo que se llama *close ended matching grants*). (Véase al respecto Piffano 1997 y Ma 1997). Aún con imperfecciones, y reconociendo heterogeneidades entre los distintos esquemas, en todos los casos la mayor racionalidad del sistema (con relación al de nuestro país) permite avanzar en la dirección de acercar el resultado de la acción pública a las preferencias sociales.

mandato constitucional para movernos hacia un sistema más racional, más equitativo y más solidario.

Dado el objetivo de movernos hacia un sistema mejor, pero sujetos a las restricciones mencionadas, la solución consiste en promulgar una ley que avance hacia un sistema basado en criterios objetivos de reparto, al mismo tiempo que se genera un mecanismo institucional para ir refinando la instrumentación de los objetivos constitucionales, a medida que las circunstancias y el desarrollo informativo y analítico así lo permitan. La clave para generar esta dinámica virtuosa es la creación del Organismo Fiscal Federal mandado por la Constitución. La idea es partir de un conjunto de fórmulas relativamente agregadas que sólo capturan en forma muy gruesa las necesidades fiscales, para ir avanzando a un conjunto más refinado de indicadores, incluyendo la evaluación de performance.

Como se señaló en la sección 1, una interpretación de la historia de la Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina sugiere que el laberinto fiscal al que hemos llegado, ha sido el resultado de los elevados costos de transacción, entre los que se destaca el problema de información y la falta de separación entre los aspectos políticos y los aspectos técnicos. Probablemente, si dicha separación hubiera existido, se debería haber convergido a criterios y mecanismos mucho más racionales y transparentes para el logro de la redistribución implícita en el sistema.

Es por ello, que el punto central de esta propuesta institucional es un intento de separar las decisiones políticas con respecto a los objetivos del sistema, de las decisiones técnicas sobre cuál es el mejor modo factible de alcanzar dichos objetivos. Este espíritu debe reflejarse, respetando los límites constitucionales y políticos, en el diseño del Organismo Fiscal Federal.[9]

II.3. Definición amplia de Instituciones Fiscales

Otro punto importante de esta propuesta, es que la "coparticipación de impuestos" en un sentido estrecho, no puede tratarse independientemente de cuestiones tales como la coordinación financiera, la asignación de responsabilidades de gasto, y muchas otras; en suma, de las Instituciones Fiscales definidas ampliamente. Además de las ineludibles interacciones entre estos temas desde un punto de vista meramente económico, desde el punto de vista institucional, es saludable que la conformación de las instituciones fiscales básicas del país, se realice en el marco de una ley convenio, de hecho "un Pacto" entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

En Tommasi (1998) se analiza toda un línea argumental que indica la existencia de sesgos políticos e institucionales que generan resultados fiscales subóptimos aún en ausencia de las complejidades que impone una estructura fiscal federal. Estos problemas se ven potencialmente magnificados en circunstancias como las de Argentina. Muchos de esto resultados indican la existencia de una serie de sesgos a nivel del gobierno nacional, y se sugieren soluciones de tipo institucional para morigerar

[9] El espíritu de esta propuesta está en consonancia con las ideas de Blinder (1997).

dichos sesgos. Un ejemplo es la noción de un "Consejo Nacional de Asuntos Fiscales" sugerida por Eichengreen, Hausmann y von Hagen (199x)[10]. En nuestra opinión, el mandato constitucional de redefinir las reglas de juego del federalismo fiscal argentino, debería aprovecharse para diseñar un conjunto de instituciones fiscales consensuadas, que permitan el logro de los objetivos constitucionales, así como un sano manejo de la hacienda pública, en aras de consolidar la estabilidad macroeconómica, tan arduamente conseguida. La coordinación fiscal, en la práctica, se traduce en cierto tipo de restricciones colectivamente impuestas, incluyendo entre las partes de este contrato al gobierno nacional.

II. 4. El trade-off entre reglas y flexibilidad

Por varios motivos, reflejados en gran parte en la historia del federalismo fiscal argentino, es deseable que el nuevo marco tenga alta durabilidad, de modo de crear un ambiente propicio para que los actores involucrados puedan tomar decisiones en un marco previsible, y concentrarse en sus respectivas funciones (gobernar, administrar, producir, enseñar, etc.) en vez de en la continua puja por la distribución de los recursos.

Pero existen una serie de circunstancias que hacen deseable que este marco legal duradero, tenga a su vez la **flexibilidad** necesaria como para adaptarse a circunstancias cambiantes, en la estructura económica y social del país; en las políticas públicas elegidas por los representantes del pueblo argentino; así como en los avances científicos, técnicos, e informativos que permitan mejorar la provisión de los servicios públicos y la medición de los costos de alcanzar los objetivos definidos orginalmente en la Constitución y aquellos que en forma continua la sociedad vaya redefiniendo y recategorizando.

El OFF será la institución a través de la cual el sistema de coparticipación contará, dentro del marco de la ley convenio a dictar, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a circunstancias cambiantes y para mejorarse en la medida que los avances del análisis y la información así lo permitan.

En este punto vale reflexionar sobre la conveniencia de introducir flexibilidad de esta manera (delgación hacia un OFF); o de otra forma, por ejemplo con una ley con duración predeterminada, que deba ser reemplazada por otra ley convenio en su momento. La experiencia histórica argentina indica que este último camino lleva a una sumatoria de soluciones parciales (muchas veces incoherentes entre sí), conflictos incesantes, y en definitiva, al mismísimo laberinto del cual se pretende salir. Desde el punto de vista de la literatura sobre decisiones colectivas, esta volatilidad se debe a que el conjunto de puntos que pueden ser preferidos por una coalición mayoritaria para derrotar a un determinado status-quo es por lo general muy grande (Arrow, McKelvey, Shepsle, Weingast).

Por otro lado, siguiendo el punto de vista institucionalista de la historia económica

[10] Es interesante destacar que Alan Blinder (1998) llega a conclusiones similares, aparentemente ignorando esta literatura y con base en su experiencia práctica en el Council of Economic Advisors y en la Reserva Federal.

(North 1981 *Structure and Change in Economic History* y 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*), creemos que un diseño como el que estamos proponiendo genera un marco suficientemente estable como para evitar rupturas y discontinuidades costosas, al mismo tiempo que deja espacio para la introducción de mejoras continuas. Por supuesto que si el sistema resultara disfuncional, siempre existe la posibilidad de reemplazarlo con el consenso de las partes a través de otra ley convenio.

II. 5. Federalismo

Por otra parte, es menester reconocer el fuerte componente de contraposición de intereses de las distintas jurisdicciones involucradas. Es por ello necesario, y así lo dicta la Constitución, que dicho organismo esté conformado en forma **federal**.

Tampoco podemos olvidar el marco de desconfianza mutua entre las jurisdicciones involucradas (especialmente entre la Nación y las provincias). La **delegación** de las jurisdicciones hacia un OFF con las características que describimos, podría resolver este problema, en la medida que se genere un mecanismo confiable para la generación de la información necesaria para el funcionamiento del sistema. Para que el mecanismo sea confiable, es muy importante dotar de fuerte independencia y capacidades de obtener y procesar información, como señalamos luego, a la Comisión Técnica a cargo de producir dicha información.[11] [12]

III. Funciones del Organismo Fiscal Federal.

Existe un alto grado de consenso entre los expertos en finanzas públicas argentinos, sobre la necesidad de aumentar la correspondencia fiscal entre gastos e impuestos de las distintas jurisdicciones.[13] El "1st best" desde el punto de vista de la mayoría de los economistas consistiría en: (a) se aumenta el grado de descentralización tributaria; (b) los impuestos coparticipables que la Nación gira a las provincias son enteramente devolutivos; y (c) toda la redistribución del sistema se hace explícita y responde a la brecha entre "*fiscal needs*" y "*fiscal capacity*". Por varios motivos, dicha solución no es viable en el corto plazo, con lo cual la mayoría de las propuestas razonables se mueven en esa dirección, pero en forma parcial. En lo que sigue, realizamos consideraciones de diseño institucional como para la implementación de una futura ley de coparticipación

[11] Cuando aquí nos referimos a delegación no lo estamos haciendo en el sentido estrictamente jurídico del término. Queremos sugerir una forma de reducir la incertidumbre y superar problemas de coordinación y de desconfianza mutua por medios institucionales, de tal modo de poder establecer entre las partes un compromiso creíble. Véase al respecto Cox y McCubbins (1993), Dixit y Nalebuff (1991) y Kiewiet y McCubbins (1991). Uno de los pioneros de estas nociones sobre delegación y monitoreo es Schelling (1960) *The Strategy of Conflict* (especialmente capítulo 5).

[12] Por los motivos señalados en los párrafos anteriores creemos que, dada la naturaleza federal del OFF, este organismo debería tener para ciertas cuestiones capacidades resolutivas, sin necesidad de que sus decisiones vuelvan a pasar a través del Congreso Nacional. Volvemos sobre este punto más adelante, al discutir el funcionamiento del OFF. (Vale destacar que en este punto nuestra idea se diferencia del borrador de proyecto del PEN.)

[13] Véase a modo de ejemplo, las opiniones vertidas en las reuniones 1 y 2 del Foro Fiscal CEDI.

que avanza parcialmente en esta dirección. Más allá de los detalles de la nueva ley (que son obviamente importantes), creemos que la estructura institucional que estamos sugiriendo, permitiría avanzar a través del tiempo hacia la solución de "1st best."

En el Cuadro 1 se muestran en forma esquemática, a modo de ejemplo, tres "proyectos" de coparticipación. El primero se basa en el borrador del PEN, en una interpretación "débil" (en el sentido de avanzar en la dirección correcta, pero sólo parte del camino). El segundo es una interpretación más ambiciosa de dicho borrador. La última columna es una versión libre (y preliminar) que reúne algunas de las ideas que los expertos en el tema coparticipación han venido desarrollando durante varios años, junto a algunas sugerencias adicionales.[14] El resto del texto intenta un esbozo de diseño institucional, tomando como "Ley de Coparticipación" algo parecido a la columna 3. Es obvio que el diseño institucional no es independiente de los objetivos de la ley que se pretenda instrumentar. Para completar el análisis, en etapas posteriores, se intentará desarrollar el diseño institucional acorde para implementar cada una de las propuestas, para luego proceder a la evaluación de la viabilidad política de cada uno de dichos "paquetes".[15]

Desde nuestro punto de vista, la función central del OFF será generar la información y el análisis que permitan al sistema de coparticipación ajustarse ante nuevos acontecimientos y mejorar continuamente en el logro de los objetivos planteados en la Constitución.[16] Existe abundante sustento teórico y empírico que señala que la información no puede ser "producida" por un actor con intereses en juego con respecto a la decisión que se tomará en función de dicha información. De allí la necesidad de crear un "jugador independiente", que será una Comisión Técnica en el seno del OFF.

Siguiendo el espíritu de las palabras de Bulit Goñi anteriormente citadas, y de acuerdo también con las ideas de Pedro Frías (1996), de dotar de transparencia al mecanismo de la coparticipación, se sugiere que la manera más adecuada de poner en práctica el principio de la solidaridad federal sería fundamentalmente a través de la elaboración de estudios y medidas adecuadas que permitan en el futuro evaluar la evolución del régimen de coparticipación en función de su performance.

La reducción de las asimetrías de información constituye de por sí una contribución al mejoramiento de la situación actual. Hoy en día los gobiernos provinciales y el gobierno nacional están muchas veces mutuamente desinformados y esto es aprovechado para llevar a cabo comportamientos reñidos con los principios enunciados en el citado inciso

[14] Sin implicar, algunas de las ideas han sido tomadas de trabajos de Alberto Porto, de FIEL, de Horacio Piffano, de Jorge Macón, de Pablo Batalla, de Ernesto Rezk, de Oscar Cetrángolo, sus coautores, y varios autores más.

[15] Es importante destacar en este punto, que un diseño posible consiste en tener un OFF con prerrogativas más limitadas que las que aquí se postulan. Ciertamente es probable que al final del análisis, una vez que se consideren los riesgos implícitos en estos diseños (especialmente una vez que se entra en el terreno de las realidades políticas), el camino más sensato sea bastante minimalista.

[16] De hecho, que la información relevante sea generada en un organismo de carácter federal, implica una redistribución de poder en favor de las provincias menos dotadas, al mismo tiempo que genera un entorno de confianza y una cultura de la transparencia.

2° del art. 75.

Listamos a continuación las funciones que el OFF debería cumplir:[17]

1. Fiscalización y control de la administración del régimen.

Este conjunto de tareas, muy importante, es semejante al rol que hoy cumple la Comisión Federal de Impuestos, y por lo tanto no requiere mayor explicación. Realizamos sólo dos comentarios breves.

Por un lado, muchas de las funciones sobre las que se elabora más adelante, son de una naturaleza técnico-económica, mientras que las funciones de fiscalización son de una naturaleza jurídico-contable. A la hora de discutir los detalles de la "Comisión Técnica" que se sugiere en la sección siguiente, habría que considerar si es o no conveniente que ambos tipos de funciones sean cumplidos en el seno de la misma comisión técnica.

Por otro, el funcionamiento de la CFI es en sí un tema que debería ser estudiado, para obtener de allí aprendizajes del funcionamiento de un organismo que tiene algunas características similares al organismo que estamos sugiriendo. (La principal similitud es la composición del órgano político con representación de todas las jurisdicciones; la principal diferencia es la falta de independencia del organismo técnico).

2. Cómputo regular de los indicadores sobre los que se basa la coparticipación

La mayoría de las propuestas de coparticipación se basan en fórmulas, lo cual responde a una interpretación natural del mandato constitucional de utilizar criterios objetivos. Sean cuales fueren dichos indicadores, deben ser computados periódicamente para aplicar las fórmulas. El OFF (en su comisión técnica) sería el órgano que produciría dicha información, tomando los insumos necesarios de INDEC, Censo, etc. El producto bruto provincial es un ejemplo de una variable que en teoría es fácil de obtener, pero en la práctica requiere un nivel de trabajo analítico aún no alcanzado en la Argentina.

Como se señalara anteriormente, el OFF (en su comisión técnica) sería el organismo que permitiría, a través del tiempo, que la redistribución de recursos se realice de acuerdo a indicadores más precisos de los objetivos mandados por la constitución. En la medida que se avance en este sentido (ver punto siguiente), las necesidades de cómputo serían más sofisticadas.

3. Estudios que lleven a adoptar indicadores más apropiados de necesidades y capacidades fiscales para fundamentar la distribución

El OFF debería realizar los estudios necesarios para estimar adecuadamente las funciones de producción de los bienes públicos y meritorios encomendados por la Constitución. Esta nueva información podría indicar necesidades de reasignación de

[17] Este listado no pretende ser exhaustivo, sino ilustrativo.

fondos entre provincias, lo cual estaría sujeto a una decisión política.

El esquema institucional debería generar los incentivos para el cambio hacia un sistema mejor, en el que la distribución de recursos sea más racional, solidaria y equitativa, y se promueva la eficiencia del gasto público en los distintos niveles de gobierno. El funcionamiento del OFF podría ser clave para que las transferencias de equiparación (redistributivas) converjan en el mediano plazo a la brecha entre necesidades y capacidades fiscales.

El motor del cambio estaría dado por la reducción gradual pero permanente de la asimetría de información entre el proveedor del servicio y la comunidad que decide las transferencias (y finalmente también, de los ciudadanos que las eligen). Un mecanismo específico posible se detalla en el apéndice.

3´. Ajustes ante cambios inducidos por los estudios mencionados en el punto anterior para, inducir conductas más eficientes sin afectar la situación de corto plazo de aquellas provincias que resultaran negativamente afectadas por los cambios propuestos; así como los ajustes ante cambios en la distribución temporal de los fondos, de modo que las transiciones no sean abruptas.

4. Evaluar y generar propuestas sobre políticas que modifiquen el sistema fiscal federal de atribuciones de gastos e impuestos

4´. Proponer ajustes al sistema de C F que respondan a estas políticas (sean iniciadas por el OFF, o no)

Muchas de las variables que constituyen el "entorno" de la coparticipación, responden a decisiones de política económica, que se toman "fuera" del marco de la coparticipación. La OFF debería realizar los estudios sobre las compensaciones necesarias de modo que el conjunto del régimen de coparticipación siga respetando la voluntad original ante modificaciones de política. Esto destrabaría uno de los grandes defectos del sistema actual, que fuerza a realizar una serie de decisiones, por ejemplo de política fiscal y de política tributaria, en función de que los impuestos en cuestión sean o no coparticipables. La propuesta del PEN avanza en la dirección de resolver este problema, al usar una definición amplia y abarcativa de la masa coparticipable. De todos modos, aún en dicha propuesta, hay circunstancias no explícitamente previstas (ejemplo, descentralización de un impuesto que afecta diferencialmente a las distintas provincias).

Decisiones tales como la descentralización de un impuesto deberían tomarse en función de cuál es el nivel de gobierno que económica y administrativamente es el indicado, y no en función de consideraciones de distribución, por ejemplo, entre provincias. Hoy por hoy muchos gobiernos provinciales se oponen a la descentralización de ciertos impuestos que el análisis académico y la experiencia internacional indican deberían ser descentralizados. Parte de la oposición se debe al efecto distributivo que esto podría tener (por ejemplo una provincia con base relativamente débil en ese impuesto se vería

perjudicada). Este tipo de oposición debería morigerarse si el OFF realiza cálculos confiables sobre el potencial de recaudación del impuesto en cuestión en cada provincia, estimando la compensación necesaria a los "perdedores" para evitar redistribuciones no deseadas.[18]

Otro ejemplo es una decisión con respecto a la prioridad pública (prioridad política) del logro de ciertos objetivos (por ejemplo, estándares más altos) en alguna de las áreas de política que llevan a una mayor igualdad de oportunidades; por ejemplo, en educación. Es posible que el costo marginal de aumentar los estándares educativos sea distinto en distintas provincias; el OFF debería computar estas diferencias y reasignar la distribución de los fondos concordantemente.

Por otro lado, el OFF debería ser la institución que realiza los cálculos necesarios para instrumentar el párrafo quinto del inciso 2º del artículo 75:

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

Aquí también, el OFF podría ser el mecanismo para *disentangle* (separar, desvincular) en la toma de decisiones los aspectos de eficiencia económica (e incluso de "eficiencia democrática"), del "reparto de la torta". Por ejemplo: si por motivos de eficiencia operativa o para mejorar el funcionamiento democrático se considera conveniente descentralizar alguna de las funciones que actualmente presta la Policía Federal, dicha decisión no debería verse obstaculizada por los comprensibles temores de muchas jurisdicciones de ser cargadas con responsabilidades sin una justa transferencia de recursos para atenderlas. Esto requiere cuidadosos estudios sobre el costo esperado de provisión en las distintas jurisdicciones. Como se señalara anteriormente, si dicha "información" es generada por uno de los actores con intereses en juegos, no será confiable; por lo cual la otra parte, tenderá a oponerse.

5. Cuestiones "macroeconómicas"

5. A. Coordinación del uso del crédito público por parte de la Nación y las Provincias

Coordinaría el manejo financiero de las jurisdicciones (Nación, cada provincia, CBA). Tal como ha sido estudiado por numerosos analistas, el buen uso del crédito es un bien público que debe ser colectivamente provisto por todos los participantes. El colectivo de las jurisdicciones tiene por lo tanto intereses en el sano manejo de las finanzas públicas de cada una de las unidades. Es necesario diseñar mecanismos que impidan el

[18] Por supuesto que la oposición puede deberse también a otros factores, como la conveniencia política de que los ciudadanos perciban al gobierno nacional como el culpable de los impuestos y al gobierno local como el proveedor de los beneficios del gasto público. Este tipo de incentivo perverso debería erradicarse. En la medida que el sistema se mueva hacia una mayor transparencia, los mecanismos de la democracia en el seno de cada provincia, deberían ir corrigiendo esto sesgos y generando conductas más responsables.

manejo financiero imprudente, al mismo tiempo que permitan, cuando las circunstancias así lo ameritan, el (buen) uso del crédito público, e incluso (en circunstancias especiales), la solidaridad financiera. Para lograr dichos objetivos, el OFF actuaría como un "FMI interno" que debería dar señales con respecto al endeudamiento de cada una de las unidades. Incluso, más allá de ciertos límites, el OFF debería aprobar dicho endeudamiento. (Algunas sugerencias más detalladas se mencionan en el Cuadro 1.)

Para ello, será necesario realizar estimaciones de los niveles de deuda sostenibles por cada jurisdicción, atendiendo a sus capacidades de repago, así como al costo esperado del financiamiento en función de la situación financiera agregada.[19]

5.B. Fondos de Estabilización

En la propuesta del PEN se sugiere la utilización de promedios móviles para evitar el comportamiento procíclico que ha caracterizado a las transferencias en el pasado (método retrospectivo). En un contexto de mayores capacidades informativas, que permitan estimar de modo prospectivo las necesidades de financiamiento de cada jurisdicción, así como el crecimineto esperado de las bases imponibles, sería deseable basar la noción de estabilización intertemporal en dichas estimaciones. El OFF debería ser el organismo que decida estas modificaciones al mecanismo anticícilico, y realice las estimaciones necesarias para su implementación.[20]

El OFF también estaría cargo del cálculo de la dinámica de transición de un sistema *backward-looking* a uno *forward-looking* (para evitar discontinuidades tales como una brusca reducción o aumento de recursos en el momento de la adopción del nuevo método).

5.C. Programas de asistencia a provincias con crisis financieras

(Toda la problemática del "bail out": véase reflexiones preliminares en los Cuadros 1 y 2)

IV. Estructura del Organismo Fiscal Federal.

De los ejemplos de la sección anterior se desprende la importancia de que el OFF cuente con muy fuertes capacidades técnicas, al mismo tiempo que queda claro que muchas de las decisiones son de naturaleza política. A dicho efecto, siguiendo la estructura sugerida en el proyecto del PEN, que a su vez se basa en modelos en práctica en otros

[19] El modelo clásico en este sentido es Barro (1979). Véase también Chari y Kehoe (1993). Existen, por otro lado, fundamentaciones teóricas para que la tarea de determinación de los niveles de endeudamiento recomendables sea delegada en una agencia con las características del OFF (Eichengreen, Hausmann y von Hagen, 1996). En Tommasi (1998) se resume la literatura que explica los sesgos a un endeudamiento mayor al adecuado, inherentes en los sistemas de toma de decisiones públicas.

[20] Vale destacar que los mecanismos de estabilización, tales como el uso de promedios móviles de recaudación pasada en la determinación del monto a coparticipar, pueden no ser efectivos si no se complementan con medidas que requieran la coordinación del endeudamiento provincial.

países (Australia), sugerimos que el OFF se conforme con dos órganos: una Asamblea Fiscal Federal (AFF) y una Comisión Técnica (CT)

En una visión "naive", la política es el ámbito donde se decide cuál es la voluntad de la comunidad sobre determinadas cuestiones, mientras que la misión de los "técnicos" (y luego, de los administradores), es la de determinar las acciones adecuadas para llevar a cabo dicha voluntad, una vez que ella fue claramente establecida a través del proceso político. Sin embargo, los cuerpos políticos muchas veces no poseen los elementos de juicio suficientes (información, recursos técnicos) para poder establecer políticas públicas de manera exacta e inequívoca, mientras que las agencias burocráticas, por su parte, pueden llegar a desarrollar sus propios intereses al momento de la implementación de las políticas[21].

Ciertamente, la ilusión de creer que se puede solucionar completamente este problema no sólo es una ingenuidad sino también un gran error si de diseño y elección institucional se trata. De todos modos, en el caso del organismo fiscal federal, creemos que sería posible llegar a mitigar dichos problemas a través de un diseño institucional basado en la especialización y la división de las tareas:

El organismo fiscal federal estaría compuesto, entonces, por una Asamblea Fiscal Federal integrada por los representantes de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación (AFF) [22]

IV.3. Interacción entre AFF y CT (y con otros órganos de gobierno): Frenos y contrapesos.

A riesgo de ser reiterativos, esta sección avanza bajo el supuesto de que la conformación de la CT es la "correcta". Si no fuera así, por cuestiones de "consistencia" o "equilibrio general institucional", todo lo que decimos debería modificarse. (De hecho, como se señalara en la introducción, el análisis completo de esta problemática requeriría el estudio de un amplio número de casos posibles, incluyendo distintos supuestos con respecto a la conformación de la CT.)

Aún cuando se haya definido al organismo fiscal en función de una AFF y una CT, dotando a esta última adecuadamente para el objetivo de realizar estudios y estimaciones, resta definir cuál debería ser la relación entre ellas. Tal como se menciona en la última parte de la sección anterior, la independencia de la CT no significa que ella no deba ser responsable ante la AFF.

Como fruto de su investigación, la CT elaborará dictámenes y estudios que estarán a disposición de los miembros de la AFF. Como contrapartida, la AFF estará a cargo de la toma de decisiones. De este modo, si la CT hace recomendaciones de políticas, su implementación será finalmente decidida por la AFF. Por otro lado, la AFF no podrá tomar decisiones si ellas no están fundadas en el dictamen técnico. En caso de que la AFF quisiera apartarse de la información producida por la CT deberá encargarle un nuevo estudio o un estudio similar a un organismo que posea una competencia técnica similar.

La AFF delegaría en la CT la producción de información necesaria para la toma de sus decisiones. Sin embargo, cabe destacar que esta solución no está exenta de problemas. Como toda situación de delegación ello podría dar origen a una serie de problemas de agencia.[27]

Esto está relacionado particularmente con la cuestión de la *accountability*, o rendición de cuentas. Por un lado se busca que la CT tenga autonomía respecto de la AFF, pero por el otro tampoco resultaría conveniente que ella no rinda cuentas a nadie de qué es lo que esta haciendo.

Dado que la CT producirá la información a partir de la cual los miembros de la AFF tomarán sus decisiones, los miembros de la CT podrían llegar a desarrollar intereses propios; y de este modo, alterar las decisiones. Por lo tanto, deberán existir dispositivos de control y estructuras de incentivos - aspectos de diseño institucional - capaces de mitigar este problema y minimizar los problemas de "moral hazard" (y de selección

[27] En teoría económica, la "relación de agencia" es una relación en la que un delegado (el agente) actúa en nombre de un mandante (el principal). Por ejemplo, un empleado es agente de su empleador y un médico es agente de su paciente. Este tipo de relaciones suele tener problemas debido a la existencia de intereses contrapuestos (por un sueldo dado, el empleado preferiría trabajar lo menos posible, y el empleador querría que trabaje muy intensamente, y a la existencia de información asimétrica (el empleado conoce su nivel de esfuerzo mejor que el empleador, el médico sabe más sobre medicina que el paciente). Przeworski (1997) elabora una excelente aplicación del problema de agencia a la reforma del estado en países en desarrollo.

“perversa” que se mencionaron previamente), que de otro modo ocasionarían que los miembros de la CT no produzcan suficiente información o que fuera “capturada” por alguna coalición de intereses dentro (o peor aún, fuera) de la AFF.

Un primer problema de Moral Hazard (ver Salanié 1997) sería que dado que los miembros de la AFF podrían inspeccionar el resultado final del trabajo de la CT, pero no tendrían la posibilidad de observar la acción real de sus miembros en su elaboración, estos últimos se aprovecharan de esto para abastecer niveles sub-óptimos de esfuerzo[28]. Sin embargo, el mayor riesgo no es que los miembros de la CT no produzcan niveles adecuados de información, sino que produzcan información sesgada hacia los intereses de algún miembro o coalición de miembros de la AFF.[29]

Este problema es, precisamente, el que deseamos evitar a través de lo que hemos llamado el diseño institucional óptimo de la OFF. El freno principal estará en evitar el “clientelismo”, es decir, someter a los miembros del CT al control de la AFF, pero manteniendo una férrea independencia de los miembros de la CT respecto de los de la AFF (a través de los mecanismos de selección y remoción). Los miembros de la CT no deben “deberle” el cargo o su permanencia en él a los miembros de la AFF.

Por otro lado, otra manera que podría llegar a tener la AFF de supervisar los estudios de la CT, sería auditarlos precisamente desde el punto de vista técnico. Ello podría ser posible a través de un chequeo realizado anualmente por técnicos de organismos competentes (para asegurar cierta independencia de criterios) sobre el modo en que los estudios se están llevando a cabo.

La suma de control institucional y técnico requiere, pues, que las designaciones y las promociones se hagan sobre la base del mérito. En este caso, la “captura” o la politización de la CT no deja de ser una eventualidad posible; pero su probabilidad es mucho menor, ya que por un lado existe la responsabilidad ante la AFF y, por otro, los miembros de la CT deben tener efectivamente competencias técnicas para llevar a cabo su labor.

En suma, con respecto a la relación entre la AFF y la CT, en función a la composición, selección, remoción, financiamiento de esta última cabe destacar:

---

[28] Ciertas características institucionales pueden fomentar esta clase de oportunismo. En el caso de los trabajos en equipo siempre existen problemas de control. El problema reside en que la contribución marginal de cada miembro es muy difícil de determinar, sobre todo en ausencia de mecanismos que hagan revelar la verdadera contribución. en el caso contrario, si el control fuese perfecto, la contribución marginal de cada uno podría ser conocida con exactitud y la “vagancia” (shirking) podría ser eliminada por completo. Una manera efectiva de mitigar el problema consiste en estructurar la CT jerárquicamente, con un director, con una alta reputación que mantener, que tenga fuertes incentivos para dirigir una agencia muy productiva. Por otra parte, si se resolviera el problema de la “selección perversa”, la literatura indica que los estilos profesionales intensos (*zealots*) se convierten un mecanismo importante a la hora de definir la *corporate culture* de una organización de esta naturaleza (ver por ejemplo J.Q. Wilson 1989 y Derthick y Quirk 1985).

[29] Como se detalla más adelante, parte de la solución a este tipo de problemas consistiría en abrir canales para cierta “competencia informativa.”

- El control de los miembros de la CT (inicialmente a través de la prescindencia de la AFF en su selección) no debe restarles independencia.
- La CT debe poseer cierta flexibilidad para tomar sus decisiones internas de organización y funcionamiento (contrataciones, despidos, compras, etc.)
- El financiamiento de la CT deberá ser automático, como una parte del financiamiento general del organismo fiscal federal y no estará sujeto a revisión de la AFF.
- Los miembros de la CT sólo podrán ser removidos de sus cargos si no están desempeñando correctamente sus funciones técnicas (allí la auditoría técnica externa cumple un rol crucial) [30].

En cuanto al mecanismo para la adopción o rechazo de las recomendaciones de la CT (unanimidad, regla de mayoría especial, regla de mayoría simple), ello podría llegar a variar en función de la consistencia con los objetivos de la propuesta en general y cómo se defina finalmente la composición, financiamiento y potestades de la CT[31] [32]. Esta es, ciertamente, el área dónde estas ideas necesitan mayor desarrollo.

En el cuadro-apéndice 2 se presenta un primer esquema que pretende clasificar las principales funciones del OFF (siguiendo lo sugerido en la sección 3), así como determinar cuál es el actor primario en cada una de dichas situaciones, y a partir de allí estudiar el "juego" que cada una de ellas plantea. El objetivo final de ese análisis, será una recomendación con respecto a la "voting rule" en el seno de la AFF, la secuencia de los movimientos, etc. Mencionamos a continuación algunas consideraciones generales a modo de ejemplo:

1. En el lenguaje de la teoría política moderna, la CT sería de hecho la "agenda setter" para muchas cuestiones. Esto no es lo mismo que la expresión castellana "definición de la agenda". La agenda, en el sentido castellano, estaría definida en parte de oficio, y en parte a pedido de partes interesadas, especialmente la AFF (en algunos casos también podría ser el Congreso Nacional). Pero una vez que se determina un tema de análisis (por ejemplo: estudiar el cambio en el costo para las distintas jurisdicciones de producir el bien "salud" una vez que se tomó la decisión política de combatir más agresivamente el SIDA) la propuesta de reasingación de recursos para cumplir el objetivo es presentada

por la CT a la AFF para su aprobación o rechazo; donde "rechazo" implica, en general, que se mantiene la situación previa (el status quo). Es decir, que una vez determinado el "issue", la CT es la "agenda setter", y la decisión en la AFF es por "closed rule".[33]

[30] Por supuesto, también podrán ser removidos si son condenados por cometer delitos o irregularidades en el cumplimiento de su función.
[31] Por ejemplo, la AFF podría decidir cambios en el sistema, a propuesta de la CT por mayoría simple, y cambios no basados en una propuesta de la CT, por unanimidad.
[32] Inclusive un tema no trivial, es quién fija la agenda de investigación del CT más allá de la lista de temas que, como ejemplo, ya fue presentada, así como la secuencia de investigación, con qué profundidad se estudian los temas, etc. Una idea interesante es que la CT actúe de oficio, pero también a requerimiento de los ciudadanos, que canalizarían sus demandas de estudiar tal o cual cuestión de manera descentralizada.
[33] Véase por ejemplo, Shepsle y Boncheck (1997) y Ferejohn y Krehbiel (1987).

2. En algunos temas, el Congreso Nacional es el "actor principal" en otros, la situación en principio es equivalente a una ley convenio, como lo expresado en el párrafo 5 del 75.2

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

Para este tipo de casos hay que evaluar la conveniencia y la factibilidad de una delegación en el OFF. Si así se hiciera, ciertamente algunas de las partes involucradas tendrían poder de veto.

3. En cuestiones que afecten la distribución primaria de fondos, el mecanismo de votación tendría que ser tal que la Nación tenga poder de veto. Por ejemplo, esto se logra a través de unanimidad (que en la mayoría de los casos referentes a distribución primaria, equivale a uu voto para la Nación y uno para el conjunto de las provincias.) Para temas que afecten la distribución secundaria de recursos, no creemos conveniente la unanimidad. La dinámica debería ser tal que hubiera (a pesar de las compensaciones transicionales) perdedores en cada una de las modificaciones puntuales, pero el conjunto de las jurisdicciones se beneficiarían ampliamente por la sumatoria de modificaciones hacia un sistema más racional (este es, en definitiva, un juego de suma positiva).

V. Conclusiones

Este trabajo presentó algunas consideraciones sobre el posible diseño de un futuro organismo fiscal federal, que supere algunas de las principales deficiencias del sistema actual, dentro del marco impuesto por la Constitución Nacional reformada. Tal como fue anticipado, somos conscientes que el análisis sobre este tema debe hacerse con una fuerte dosis de realismo con respecto a la viabilidad política de distintas alternativas, pero con la clara ambición de avanzar hacia una situación mejor.

Se desprende del documento que el mandato constitucional de crear un organismo fiscal federal constituye una gran oportunidad para dotar a la ley de una institución que permita en los hechos llevar a la práctica los principios constitucionales de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades. La apuesta es que la producción de información combinada con un mecanismo institucional adecuado va a permitir en el futuro una distribución de los recursos entre las distintas jurisdicciones conforme a dichos principios.

Por lo tanto, el esquema institucional debería ser tal de generar los incentivos al cambio hacia un sistema mejor, en el que la distribución de recursos sea más racional, solidaria y equitativa, y se promueva la eficiencia del gasto público en los distintos niveles de gobierno. Así, el funcionamiento del Organismo Fiscal Federal (OFF) podría ser clave para que las transferencias de equiparación (redistributivas) converjan en el mediano plazo a la brecha entre necesidades y capacidades fiscales.

El punto central de esta propuesta institucional constituye un intento de separar las decisiones políticas con respecto a los objetivos del sistema, de las decisiones técnicas sobre cuál es el mejor modo factible de alcanzar dichos objetivos. El OFF podría ser el mecanismo para *disentangle* (separar, desvincular) en la toma de decisiones los aspectos de eficiencia económica (e incluso de "eficiencia democrática") del "reparto de la torta". Al mismo tiempo, el OFF será la institución a través de la cual el sistema de coparticipación contará, dentro del marco de la ley convenio a dictar, de la flexibilidad necesaria para adaptarse a circunstancias cambiantes y para mejorarse en la medida que los avances del análisis y la información así lo permitan.

De este modo, las áreas de acción del OFF deberían incluir:

- **Ajustes ante cambios de política y shocks**: Las decisiones sobre política fiscal o administración financiera o tributaria que no se introduzcan con el objetivo de alterar la redistribución intergubernamental de recursos deberían aislarse de la redistribución. Lo mismo debería pasar ante shocks sobre el sistema. La C.T. debería ser el marco en el que se determinen las modificaciones pertinentes en otros componentes del sistema de modo que el conjunto siga representando las voluntades de las partes. La AFF podría ser el escenario de discusión de modificaciones propuestas en políticas fiscales que afecten a distintas unidades de la federación.

- **Coordinación del uso del Crédito Público**: El OFF sería el escenario de coordinación del uso de deuda. Para esto, el organismo a) produciría información y b) podría imponer una condicionalidad sobre las decisiones de deuda de las jurisdicciones, internalizando los costos de la deuda sobre las administraciones futuras y las externalidades sobre otras provincias.

- **Ciclicalidad**: La C.T. monitorearía el funcionamiento del sistema anticíclico utilizado, y podría incorporar modificaciones en el mecanismo que lo hagan más eficiente. Si el mecanismo fuera "forward looking" se realzaría la importancia de las funciones de la C.T.

- **Coparticipación Secundaria**: Dependiendo del modelo institucional elegido las funciones de la C.T. podrían pasar desde recomendar una redistribución determinada hasta inducir con sus acciones una mayor eficiencia del gasto público, incluyendo la provisión de información sobre costo de bienes públicos, bases imponibles, etc.

- **Coordinación Financiera General:** Las funciones posibles de la CT en este aspecto van desde la producción de información de forma independiente del Ministerio de Economía (estimaciones), a la imposición de límites de deuda al Gobierno Nacional.

Por otro lado se sugiere que el OFF debería estar compuesto por una Asamblea Fiscal Federal integrada por los representantes de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación (AFF), y por una Comisión Técnica (CT) integrada por expertos en materia fiscal. Esta última estaría encargada específicamente de producir información y no de decidir políticas. La implementación de las políticas que pudiera recomendar la C.T. sería decidida por la AFF. Sin embargo, la AFF no podrá tomar decisiones si ellas no estuvieran fundadas en el dictamen técnico de la C.T.

Dado que la CT producirá la información a partir de la cual los miembros de la AFF tomarán sus decisiones, en el diseño de esta comisión deberá tenerse muy en cuenta aspectos tales como su composición, los mecanismos de selección y de remoción de sus

miembros, su financiamiento, sus obligaciones y sus potestades. La misión de la CT puede desvirtuarse por completo si (como muchas veces ha sucedido en la Argentina) este cuerpo no estuviese conformado con personas (a) idóneas para desarrollar una tarea de esta complejidad, (b) absolutamente independientes de los intereses involucrados (que en este caso son las distintas jurisdicciones) y (c) al mismo tiempo responsables ante los miembros de la AFF. Por lo tanto, sus miembros deberán ser designados con independencia de los miembros de la AFF, a través de mecanismos claros y transparentes, tales como concursos públicos de oposición y antecedentes. Por otro lado, además deberán existir dispositivos de control y estructuras de incentivos para evitar que los miembros de la CT no produzcan suficiente información o que la comisión fuera "capturada" por alguna coalición de intereses dentro (o peor aún, fuera) de la AFF.

Por último, cabe señalar que las sugerencias preliminares contenidas en este documento respecto de las funciones del organismo, su modo de organización y la relación entre la AFF y la CT para la toma de decisiones deberán ser tomadas en conjunto. Ello se debe a que los aspectos de diseño expuestos poseen una **consistencia** interna, esto es, no resultaría compatible un organismo en donde se combinen diferentes características institucionales. Por ejemplo el OFF, no podría funcionar correctamente si la CT elabora dictámenes técnicos y la AFF no tiene que tenerlos en cuenta a la hora de decidir o si la CT posee facultades para cumplir complejas tareas de análisis y recomendación, pero no tiene competencia técnica.

Nuevamente resaltamos que el conjunto de reflexiones vertidas en este trabajo es altamente preliminar, debiendo ser precisado en muchas dimensiones. Una de las direcciones más urgentes en la que hay que extender el análisis, es en términos de la viabilidad y las estrategias políticas para instrumentar un cambio de esta naturaleza. Hay múltiples aspectos a considerar en términos de estrategia. Mencionamos dos:

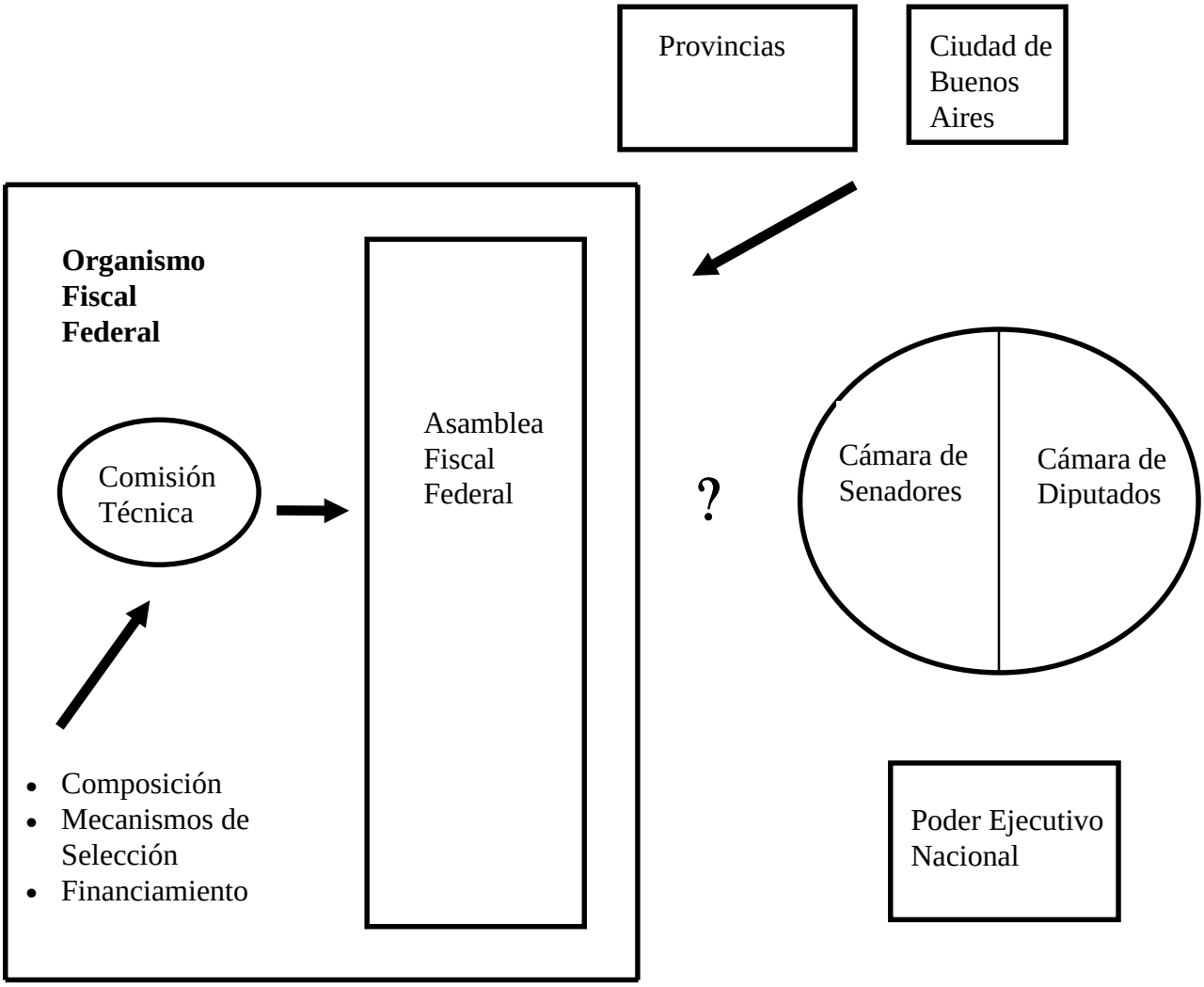
1) Decisión de "bundling" o "unbundling", sobre si conviene el manejo político conjunto de todos los aspectos fiscales a reformar (ejemplo más grueso: coparticipación y reforma tributaria). Aquí entran también consideraciones de tipo jurídico, en relación con el distinto status constitucional de una ley convenio como la LCFI, con respecto a otras leyes, que afectan instituciones y políticas que interactúan con el marco de la coparticipación a la hora de determinar los comportamientos políticos y económicos que se está tratando de mejorar.
2) Decisión de "gradualismo", es decir la velocidad con la cual se pueda introducir reformas de esta naturaleza. El espíritu del proyecto del PEN, (donde nada cambia en términos nominales en el corto plazo, y los cambios sólo operan en el largo plazo, en función del crecimiento económico) podría aplicarse, a nivel "micro" a las distintas reformas que podría ir aprobando al AFF, en función de estudios y sugerencias de la CT.[34]

Apéndice 1: Breve descripción de un mecanismo específico posible (audaz) para el ajuste de los criterios de distribución

[34] Para un resumen de la literatura político-económica sobre "bundling", "unbundling" y velocidad de reformas, véase Tommasi y Velasco (1996). Algunos de los trabajos originales se encuentran recopilados en Sturzenegger y Tommasi (1998).

Las autoridades políticas de las distintas jurisdicciones, en forma conjunta, determinan la importancia relativa de los bienes públicos cuya provisión por parte de las provincias amerita una redistribución. Esto permitiría una primera "explicación" del monto global de transferencias redistributivas. La C.T determinaría a su vez el costo estimado de la provisión de cada grupo de bienes públicos en cada localidad, lo que permitiría evaluar la magnitud de las transferencias individuales. El residuo, en más o en menos, con respecto a los montos efectivamente recibidos conformaría una transferencia "no explicada" ("compensatoria" en el lenguaje del proyecto PEN). Gradualmente la C.T. reemplazaría las fórmulas agregadas que asignan los recursos sobre la base de variables indicativas como NBI o densidad, por un proxy más adecuado del costo de provisión de cada bien público primario en todas las jurisdicciones, con lo que se modificaría a su vez el monto de transferencias "no explicadas". La C.T., sin embargo, no tendría atribuciones para modificar la suma efectivamente recibida por cada jurisdicción. Los cambios en la distribución serían competencia exclusiva de la AFF, en el marco de un mecanismo específico: ésta podría decidir en cualquier momento la reasignación de las transferencias "no explicadas" de modo que la reasignación lleve a un incremento parejo en todas las jurisdicciones del nivel de provisión de bienes públicos per cápita (de acuerdo a los costos relativos determinados por la CT). El mecanismo global se vería favorecido por la amplia publicidad de las determinaciones, potenciando la *accountability* entre los decisores y ante los ciudadanos, y la *yardstick competition* entre jurisdicciones.

Gráfico 1


Provincias
Ciudad de Buenos Aires
Organismo Fiscal Federal
Comisión Técnica
Asamblea Fiscal Federal
?
Cámara de Senadores
Cámara de Diputados
Composición
Mecanismos de Selección
Financiamiento
Poder Ejecutivo Nacional

Cuadro 1.

Funciones del OFF en diferentes "modelos" de Coparticipación

Tema / Modelo	Proyecto PEN	Proyecto PEN reforzado	Propuesta Audaz
Ajuste ante cambios de política y shocks	La Comisión Técnica (C.T.) debería ser el marco en el que se determinen las modificaciones pertinentes en otros componentes del sistema de distribución de modo que el conjunto siga representando las voluntades de las partes (al momento de la LCFI), ante cambios de política (ver ejemplos en el texto) o ante shocks que impliquen un cambio fundamental en el sistema económico (cambios en los costos de provisión de bienes públicos no reflejados en las variables utilizadas para capturar este efecto, cambios en la población objetivo, etc). Lo anterior es válido tanto para la determinación de la coparticipación secundaria como de la coparticipación primaria. La C.T. evaluaría la conveniencia o no de realizar cambios en el sistema. La Asamblea Fiscal Federal (AFF) sería el escenario de discusión de las modificaciones propuestas.		
Coordinación del Uso del Crédito Público	Estudia limitar el uso de los fondos coparticipados como garantía para el endeudamiento. (Como forma de morigerar un sesgo perverso a competencia interjurisdiccional que lleva a garantías excesivas.)	El OFF sería el escenario en donde a) se daría la coordinación interprovincial, y b) se produciría la información al respecto, o se fiscalizaría la información producida descentralizadamente. En relación a la coordinación de las acciones, una emisión de deuda mayor a cierto rango habilitaría la discusión del Presupuesto Provincial en el seno de la AFF. La AFF podría condicionar la emisión a la realización de cambios estructurales que permitan esperar el repago, de acuerdo a dictamen de la C.T. La Nación se podría incorporar al sistema de coordinación.	Idem al Proyecto PEN reforzado en los aspectos de generación y fiscalización de la información. En relación a la coordinación de las acciones, existirían dos etapas. Dentro de cierto rango funcionaría el mecanismo esbozado en el proyecto PEN reforzado ("Coordinación Débil"). La superación de un segundo límite funcionaría como gatillo de la "Coordinación Fuerte". En esta etapa el análisis del Presupuesto pasaría a la C.T., y ésta podría condicionar la emisión al compromiso de cambios estructurales que permitan esperar el repago. La Nación se debería incorporar al sistema de coordinación.

Coordinación Financiera		Debería estudiarse la posibilidad de que la C.T. cumpla una función de coordinación de la política fiscal nacional, fijando por ejemplo pautas máximas al déficit y/o al endeudamiento del Gobierno Nacional.
Ciclicalidad	El proyecto del PEN contempla la creación de un mecanismo automático generador de un "colchón" de recursos en la fase positiva del ciclo, instrumentado mediante un procedimiento de promedios móviles. La C.T. monitorearía el funcionamiento del sistema.	Idem Proyecto PEN. Adicionalmente, la C.T. debería evaluar en el futuro la posibilidad de introducir otro mecanismo que se considere más eficiente para lograr el mismo objetivo
Características Básicas del Modelo en relación a la Coparticipación Secundaria	Introducción de criterios objetivos de determinación de la coparticipación secundaria. Criterios devolutivo y de equiparación territorial (consideración "suave" de las “fiscal needs”). Incentivo al incremento de la recaudación de impuestos provinciales.	**Definición de los fundamentos de la redistribución. Transferencias explícitas y con un criterio objetivo. Generación de incentivos para que la reducción de la asimetría informacional en cuanto al costo de provisión de bienes públicos produzca una convergencia de las transferencias hacia la brecha entre necesidades fiscales y capacidades fiscales. (Posibilidad de usar “matching grants”)**
Información sobre recursos	Transferencias Devolutivas: El OFF debería fiscalizar la información de la DGI sobre origen por provincia de la recaudación de impuestos coparticipables.	La C.T. debería calcular la base imponible de cada jurisdicción.
Información sobre el costo de los bienes públicos	No generaría esta información	La C.T. generaría esta información. Gradualmente se convergería de un estimado agregado de estos costos a una estimación más desagregada y cercana al costo real de la provisión de un nivel determinado de cada bien

Determinación de la coparticipación secundaria	La C.T. haría cada año una propuesta sobre los ponderadores intratransferencia e intertransferencia. La AFF debería aprobar o rechazar esta propuesta. En el segundo caso, se respetaría el status quo, o aplicaría otro dictamen por mayoría *muy* especial.	La C.T. delimitaría todos los años el monto de recursos que se pueden redistribuir dentro de cada concepto de gasto (transferencias no justificadas). La AFF decidiría si redistribuye este monto según los costos relativos de la C.T. o sigue en el status quo.
Transferencias Condicionadas		Si se decidiera ampliar la participación de las transferencias condicionadas, el C.T. debería fiscalizar su aplicación en las provincias
Información macro		El C.T. generaría estimaciones macro independientes a las del Mecon, que estarían disponibles para todos los agentes del sistema.

Cuadro 2

Temas	Actor Primario	Regla de Votación en la AFF	Interacción AFF – CT	Interacción OFF – terceras partes
Cambios en las competencias de gastos entre jurisdicciones	Nación y Provincias		La CT genera información a pedido de la AFF (o alguna jurisdicción) o el Congreso. La Nación (Ley del Congreso) y la/s jurisdicción/es involucradas, deben dar su consentimiento en la aprobación final. El monto de las transferencias es calculado por la CT.	
Cambios en las competencias impositivas entre jurisdicciones	Nación y Provincias			
Determinación del nivel de Gasto Nacional	Nación			
Determinación del nivel impositivo Nacional	Nación y Provincias			
Distribución regional del Gasto Nacional	Nación y Provincias			
Emisión de Deuda Provincial	Provincia i	¿Mayoría Especial? ¿Unanimidad?	Mecanismo de triggers Ver nota *	No existe
Emisión de Deuda Nacional	Nación	¿Mayoría Especial? ¿Unanimidad?	Mecanismo del tipo del descripto para las deudas provinciales. El intervalo de acción de la AFF debería ser menor en este caso.	No existe

Cambios en los costos de provisión de bienes públicos	Provincias (ind. Nación)	Mayoría	La CT determinaría las transferencias "no explicadas". La AFF podría redistribuir esas transferencias de acuerdo a un mecanismo específico: elevando el nivel de servicios en el bien público homogéneamente entre jurisdicciones (de acuerdo a la estructura de costos estimada por la CT). (closed rule específico)	El Congreso determinaría el peso relativo de los distintos bienes públicos en la redistribución (los objetivos nacionales)
Bail Out a una jurisdicción	Provincia i, Nación	Unanimidad	La AFF decidiría con closed rule sobre dictamen técnico de la CT	Intervención de varios actores para hacer de esta una decisión institucionalmente difícil.
Producción de información	CT	Unanimidad para rechazar	Frenos y Contrapesos	- Todos los actores están obligados a proporcionar la información requerida - Producción Competitiva de Información
Sol. de Controversias entre Provincias.	Provincias			
Sol. de Controversias entre Nación y Provincias	Nación y Provincias			

* Versión 1: Las Provincias podrían emitir, por debajo de un primer límite, δ_1, la cantidad de deuda que deseen, sin enfrentar restricciones adicionales a las de mercado. Superado este límite, la provincia debe requerir la aprobación de la AFF para una emisión adicional. Si la AFF permitiera la emisión de deuda adicional, y ésta llegara a superar un segundo límite, δ_2, la emisión de nueva deuda estaría condicionada a un dictamen de la C.T. Este segundo aspecto preserva la situación contra un mal equilibrio. La flexibilidad de este mecanismo permite imponer unos triggers más bajos que los que resultarían de la imposición de un límite fijo (para que sea sostenible). Los triggers son fijados en la ley

Versión 2: En un mecanismo del tipo del descripto en 1), el trigger no sería preestablecido en la ley sino fijado en cada período por la CT. La AFF sería en ese caso la unidad de coordinación.

Versión 3: que la CT “califique” regularmente la situación de cada fisco provincial, y así emita señales a los potenciales prestamistas.