

Repensando el federalismo fiscal: evaluación crítica*

Vito Tanzi**

I. Introducción

Comenzaré mi presentación admitiendo dos cosas, por el bien de la completa divulgación y honestidad intelectual. La primera es que no me considero un experto en federalismo fiscal aún cuando, a lo largo de los años, he publicado varios artículos y he co-editado dos libros sobre el tópico. (Ver referencias.) La verdad es que no he dedicado y no dedico mucho tiempo a pensar, leer o escribir sobre cuestiones de federalismo fiscal. Cuando di cursos de postgrado en finanzas públicas, hace muchos años, casi no cubría el federalismo fiscal, tópico que en ese momento no era muy popular. Debo agregar que no veo esta falta de atención como un defecto serio porque, a veces, no ser estudioso de un tópico a tiempo completo tiene la ventaja de no ser capturado por el grupo de moda que piensa en ese tópico. Uno puede, por lo tanto, ser capaz de aportar una nueva perspectiva, si bien no siempre correcta, del análisis de una cuestión.

La segunda admisión es que mis observaciones de los países federales a lo largo de los años han incrementado en general mi escepticismo acerca de algunos de los méritos que los investigadores atribuyen al federalismo. En tales observaciones, con gran frecuencia,

* Artículo escrito para su presentación en el “18° Seminario Federalismo Fiscal 2015”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 5 de junio de 2015.

** Ex Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional.

he visto problemas más que los beneficios alegados por algunos académicos. Por supuesto, los que apoyan el federalismo podrían argüir que el problema puede no estar en el sistema en sí, sino en el modo en que los gobiernos lo implementan, pero esto se puede aplicar a cualquier institución. Algunos han sostenido que el principal problema es la falta de recursos financieros para los gobiernos locales. Si se les diera más facultades para gravar impuestos podrían resolver los problemas más importantes del federalismo.

En la primera parte de mi presentación comentaré algunos aspectos generales del federalismo fiscal y sugeriré algunas razones por las que el federalismo fiscal se hizo popular, entre los economistas y los académicos en ciencias políticas, en décadas recientes. En la segunda parte del artículo me enfocaré en las dificultades, basándome en mis observaciones y, en cierta medida, en las experiencias de diversos países, incluyendo la Argentina, Brasil e Italia.

II. Antecedentes históricos

El federalismo es hoy en día un tema popular de estudio para estudiantes de ciencias económicas y políticas. También hay presiones de los gobiernos de los diversos países para convertirse en federales, o para ser más federales, y continuadamente se publican muchos artículos y libros sobre este tópico. (Ver referencias a tres nuevos libros en vías de publicación.) Hace algunas décadas esto no era así. Cuando, en 1959, Richard Musgrave publicó su influyente y trascendental libro, *The Theory of Public Finance* (Teoría de las Finanzas Públicas), de 628 páginas y que se convertiría en la Biblia para estudiantes de finanzas públicas, un libro que parecía cubrir en detalle todos los tópicos relevantes de las finanzas públicas, solo dedicó tres páginas (páginas 179-182) a lo que llamaba “finanzas multilaterales”. Para él, el federalismo fiscal era un tópico de importancia marginal que no merecía más del 0,5% del espacio de su libro.

En un libro de pronta publicación, Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio, dos especialistas líderes sobre federalismo fiscal, han mencionado que Adam Smith dedicó solo palabras bonitas a los gobiernos locales. La falta de atención por parte de Richard Musgrave y por Adam Smith puede parecer sorprendente hoy en día. Sin embargo, no se podría atribuir ignorancia a esos tempranos escritores. Esa falta de atención parece menos sorprendente cuando se la ve en un contexto histórico.

La contribución que convirtió el libro de Musgrave en una referencia esencial durante décadas para los académicos en finanzas públicas, fue la novedosa organización de las actividades del sector público en una trilogía que se tornó estándar para los académicos en finanzas públicas: la asignación de recursos, la estabilización de la economía y la redistribución del ingreso. Las actividades económicas de los gobiernos eran vistas por Musgrave como siendo dirigidas a promover estos tres objetivos, en un momento, en la década del cincuenta, en que el rol económico del Estado (y los impuestos y el gasto público que traía aparejado) estaba creciendo a un ritmo rápido, especialmente en los países más ricos y más desarrollados, que en ese momento incluían claramente a Argentina.

En 1959, la “Revolución Keynesiana” estaba en pleno apogeo y estaba alcanzando el pico de su popularidad; la redistribución del ingreso estaba siendo promovida a través de políticas conectadas con las políticas sociales, conectadas con la creación de estados de bien-

estar; y la asignación de recursos estaba atrayendo mucha más atención de los economistas que en el pasado. Los “bienes públicos”, los “bienes semi públicos”, la “competencia monopólica”, las “externalidades” y otras llamadas “fallas de mercado” eran “fallas” que, se sostenía, justificaban la intervención del gobierno y estaban atrayendo más atención que en el pasado.

Reflejando el punto de vista compartido por la mayoría de los economistas en ese momento, Musgrave creía que la estabilización de la economía “debe ser realizada en gran parte a nivel del [gobierno] central”, como fue intentado por el Presidente F.D. Roosevelt, con el gasto público para las obras públicas durante la Gran Depresión, y como ha sido propugnado por Keynes en su “Teoría General”.

Con respecto al objetivo de promover una mejor distribución del ingreso podría ser útil distinguir dos frases históricas en la búsqueda de este objetivo. Durante siglos los gobiernos en el poder han sentido cierta obligación moral, o quizás precavida, hacia las personas pobres, que lo *merecen*, incluso huérfanos, viudas, discapacitados físicos, discapacitados mentales, y otras personas que, independientemente de sus esfuerzos, no podían hacerse cargo de sí mismos, en un momento en que no había redes de seguridad salvo familias extensas. Esta obligación moral fue ayudada por las actividades de las sociedades de asistencia mutua y organizaciones religiosas. Esta actividad requirió la identificación de personas pobres “que lo merecieran” y esa identificación fue posible solo a nivel local, en donde los miembros de la comunidad y/o miembros de las parroquias tenían íntimo conocimiento de aquellos que vivían en su comunidad y de sus condiciones económicas y físicas. Estrictamente hablando, no se trataba de redistribución del ingreso en su significado moderno del término, sino de asistencia a aquellos que no podían cuidarse a sí mismos como *acto de caridad*.

La función de redistribución que Musgrave tenía en mente y que las nuevas políticas sociales estaban promoviendo, era diferente. No estaba dirigida hacia personas específicas que no podían cuidarse a sí mismas sino hacia categorías o grupos cuyas condiciones merecían ser mejoradas. Ya no se consideraba *caridad* sino que reflejaba una *obligación* por parte de los gobiernos hacia los ciudadanos y prerrogativas o derechos de parte de algunas categorías de ciudadanos frente al resto de la sociedad y el gobierno que representaba a toda la sociedad. Esa asistencia comenzó a verse influida por las estadísticas sobre distribución del ingreso, como por ejemplo el coeficiente

de Gini y los percentiles en la distribución del ingreso total, y por el objetivo de presentar cierto mantenimiento del ingreso y ciertos montos mínimos de servicios básicos, como por ejemplo educación, salud, alimentos para los pobres, asistencia a familias extensas, y demás. Esta función de redistribución solo podía ser realizada por el gobierno y, *principalmente*, por el gobierno *nacional*, que era el nivel capaz de obtener los recursos necesarios y aplicar los mismos estándares a todos los ciudadanos.

Tanto las funciones de estabilización como de redistribución incrementaron significativamente el rol económico del Estado y gran parte o la totalidad del incremento provino del nivel del gobierno central. Esto cambió la previa importancia relativa de los roles económicos de los distintos niveles de gobierno en los países federales. El gasto público y los niveles impositivos se elevaron rápidamente y gran parte o todo el incremento se produjo en el nivel del gobierno central. Por ejemplo, en los Estados Unidos la proporción del gasto público total representada por el gobierno federal (es decir, central) se elevó de menos del 30% del total antes de la Gran Depresión (y menos del 3% del PBI), a alrededor del 70% (y alrededor del 20% del PBI) del total mucho mayor después de la guerra. Como proporción del PBI, el gasto público representado por los gobiernos subnacionales cambió poco.

En razón del alto costo de los programas de bienestar universales; en razón de la mayor capacidad para imponer impuestos de los gobiernos centrales; y dado que los estados de bienestar requerían la prestación de algunos niveles mínimos de servicios públicos *a toda persona en un país*, Musgrave consideró natural, en su libro, la asignación de la función de redistribución al Estado (en su versión de prerrogativa moderna) al gobierno *nacional*.

Esto dejó a la tercera función del gobierno la más tradicional de asignar recursos a los ampliamente definidos como bienes públicos y de asistir ocasionalmente a personas específicas en dificultades. En el momento en que Musgrave estaba escribiendo su libro, en la década del cincuenta, los economistas estaban descubriendo nuevas “fallas de mercado” y prestándoles mucha atención. Había un sentimiento general de que el mercado había fallado de modo dramático durante la Gran Depresión, cuando el desempleo en los Estados Unidos había alcanzado el 25%. La falla del mercado en las áreas particulares habían sido las justificaciones económicas tradicionales y más importantes para la existencia de un gobierno en una comunidad. El

mercado falló en asignar recursos a bienes públicos puros a nivel nacional (como, por ejemplo, gasto en defensa, prestación de justicia, seguridad y similares) y también a nivel de las municipalidades y comunidades urbanas (como con la prestación del servicio de recolección de residuos, la imposición de medidas de higiene básicas, alumbrado de calles, prestación y arreglo de caminos locales, y demás). El mercado también falló por prácticas monopólicas ocasionales, externalidades, la existencia de mercados incompletos, falta de cierta información básica, y demás. Se supuso que estas fallas de mercado requerían intervención del gobierno, tanto para mantener el mercado como para trabajar lo posible y para impedir abusos y para corregir fallas inevitables más naturales (como por ejemplo aquellas creadas por los bienes públicos y las externalidades).

Dependiendo de la clase de falla, la intervención necesaria podría provenir del gobierno central (como, por ejemplo, para defensa y nación –bienes públicos amplios e infraestructura), o de gobiernos subnacionales (en más bienes públicos locales, regionales o municipales, iluminación de calles, recolección de residuos, operación y mantenimiento de caminos urbanos, y demás). Si las fallas del mercado tenían una dimensión *nacional*, como en el caso de algunos problemas ambientales, requerirían la intervención del gobierno *nacional*. De lo contrario, en un sistema federal, la intervención podría quedar para los gobiernos *locales*.

La dimensión antedicha ha seguido lo que llegó a ser llamado el rol “normativo” del Estado, el rol que veía al gobierno como un instrumento susceptible de corregir fallas del mercado y mejorar el bienestar de los ciudadanos, imponiendo algunas *normas nacionales*. Asumió implícitamente que los responsables políticos tenían las herramientas, la sabiduría, la experiencia, y el deseo de promover el interés público a través de la intervención pública. Los responsables políticos no podían tener prejuicios personales o políticos que contrastaran con el objetivo antedicho y no podían ser corruptos o incompetentes. Asimismo, sus acciones no debían ser susceptibles de incrementar el bienestar de los ciudadanos, sin restringir la libertad de estos últimos. La literatura económica relevante había reconocido durante largo tiempo una potencial compensación comercial entre los dos objetivos. También asumió que las instituciones políticas existentes impuestas históricamente, como por ejemplo arreglos constitucionales, no deberían restringir a los gobiernos en la búsqueda de sus políticas.

La expansión en el rol económico del Estado en el área social comenzó con las reformas sociales de Bismarck en Alemania, en la última década del siglo IXX, seguido por reformas similares en varios países europeos. Esa expansión se había visto profundizada por las políticas del New Deal de Roosevelt en los Estados Unidos durante la Gran Depresión, y se expandieron aún más por las reformas en otros países, especialmente las reformas de bienestar de Beveridge en el Reino Unido a fines de la década del cuarenta, y también las reformas peronistas en Argentina alrededor de la misma época.

No todos dieron la bienvenida a esa expansión que iba contra la ideología del *laissez faire* que había sido dominante entre los economistas convencionales en décadas anteriores. Algunos oponentes de esa expansión se habían preocupado por el impacto que esas reformas sociales tendrían en la *libertad personal* o en la *actitud hacia el trabajo* de parte de algunas personas, como Alexis de Tocqueville se preocupó siglos atrás. En un libro de amplia lectura –*The Road to Serfdom* (El Camino a la Servidumbre)– publicado originalmente en 1944, F.A. Hayek había sostenido que la planificación económica que, en ese momento, acompañaba a menudo la expansión del rol económico del Estado, llevaría a las restricciones políticas y a gobiernos cada vez más autoritarios. Algunos oponentes se preocuparon, como ocurrió con Tocqueville, por el impacto que los nuevos programas de gobierno podían tener en los incentivos y en el crecimiento económico. En las décadas del cincuenta y del sesenta hubo una creciente atención prestada por economistas al impacto de las trampas de la pobreza sobre los destinatarios del bienestar, y cada vez más de las altas tasas impositivas sobre los trabajadores y los inversores. Ver Sandel, 2013, Capítulo 2; y Tobin y Wallis, 1968.

Algunos economistas y científicos políticos que estuvieron desarrollando la en ese momento nueva Escuela de la Elección Pública (*School of Public Choice*), como por ejemplo James Buchanan, redescubrieron que aquellos que habían contribuido a la muy anterior escuela italiana, la “*Scienze delle Finanze*”, habían sabido en el siglo XIX que no solo el mercado podía fallar sino también los gobiernos. Llamaron la atención a los límites constitucionales que existían en los gobiernos nacionales, en los países federales, para restringirlos, tal como ocurría en los Estados Unidos, Suiza y otros países. Según lo mencionáramos antes, la expansión del papel económico en el gobierno central había estado acompañada por un gran desplazamiento en el poder político de los gobiernos locales hacia el gobierno central.

Los críticos señalaron que el nuevo rol del Estado, especialmente en los Estados Unidos, estaba en conflicto con los lineamientos de la constitución estadounidense. Como explicó Hayek: “El resultado más importante de la época socialista... ha sido la destrucción del límite tradicional sobre el poder del estado”. (Ver *The Constitution of Liberty*, “La constitución de la libertad”, página 373.) Durante el New Deal en los Estados Unidos, hubo una acalorada pelea política, que había involucrado a la Administración Roosevelt y a la Suprema Corte, acerca del poder de expansión que la Administración había requerido para poder introducir las políticas del New Deal, políticas que eran fuertemente resistidas por algunos distritos y algunos Estados.

Algunos economistas libertarios, como Hayek y, posteriormente, economistas y científicos políticos de la *School of Public Choice*, puntualizaron que el objetivo original del gobierno federal de los Estados Unidos había sido la limitación del poder del gobierno para preservar, según su opinión, la libertad económica y política de los ciudadanos. (Ver los *Federalist Papers*, “Documentos Federalistas”, 1982.) Un país “unitario”, con instituciones democráticas en el cual todos los ciudadanos tienen la facultad de votar, correría el riesgo de que la mayoría pudiera votar (democráticamente) por políticas económicas, como aquellas del estado de bienestar, que serían vistas como dañinas para las minorías y, especialmente, para las minorías con mayores ingresos y riqueza. Como lo explicó Buchanan, en Buchanan y Musgrave, 1999, página 21, en su libro *The Calculus of Consent*, “El cálculo del consentimiento”, 1962, en coautoría con Gordon Tullock) había sido esencialmente “... un ataque intelectual al... gobierno de la mayoría (*majority rule*)...”. Agregó: “...nuestra investigación ofreció apoyo a los límites constitucionales en el ejercicio de la autoridad política”.

Esto, sin límites constitucionales y gobiernos subnacionales fuertes, en opinión de los críticos conservadores, provocaría grandes riesgos de pérdida de libertad económica. Los economistas conservadores y libertarios repitieron a menudo esta advertencia a lo largo de los años. Se convertiría en un artículo de fe para el Partido Republicano de los Estados Unidos y, recientemente, para exponentes del llamado Tea Party, dentro del Partido Republicano.

III. Sobre la teoría del federalismo fiscal

Ningún país eligió originalmente ser “unitario” o “federal” sobre la base de una cuidadosa evaluación costo-beneficio de esa elección. Las “federaciones” de hoy en día, incluyendo Argentina, Brasil, México, los Estados Unidos, India, y algunos otros, se convirtieron en “federaciones” por razones históricas o políticas, no económicas. Cuando estos países comenzaron a existir como entidades políticas (a menudo después de convertirse en independientes y después de la agrupación en una sola entidad política de diversos territorios), promulgaron constituciones que establecían reglas para guiar sus “finanzas de nivel múltiple”.

Cierta descentralización era inevitable por el tamaño de los territorios y las dificultades de las comunicaciones que existían en ese momento. Habría sido poco realista que el gobierno central tomara muchas decisiones en una época en que la comunicación requería meses. Desde el comienzo, este hecho dio cierta independencia administrativa de facto a regiones alejadas. Por ejemplo, en China, que era un país unitario, llevó al dicho común de que “las colinas están altas y el emperador está lejos”. Esto quería decir que los mandarines, que representaban al emperador en las provincias, tenían significativa libertad administrativa en sus operaciones del día a día. Por supuesto, en el mundo de hoy, la comunicación ya no es un problema y las encuestas y otras fuentes pueden dar rápida y significativa información a la administración central sobre las preferencias y necesidades locales. Por lo tanto, el argumento de que los administradores locales conocen mejor las preferencias y las necesidades de los ciudadanos de una región o ciudad en particular ya no es un argumento convincente para un arreglo federal.

Una vez promulgadas, las constituciones continúan guiando los arreglos políticos e institucionales y restringiendo las políticas, porque las constituciones no son fáciles de cambiar, excepto en el margen, por ocasionales enmiendas, o por gobiernos que se han hecho autoritarios y, por lo tanto, sienten que no están obligados por las reglas constitucionales. Por tal razón, e independientemente de los beneficios o los costos que la elección inicial puede imponer en el largo plazo sobre un país en un mundo cambiante, los países federales continúan siendo “federales”. Sin embargo, en muchos casos, dado los cambios económicos, tecnológicos y sociales en marcha, los arreglos iniciales pueden crear estrés y tensiones casi tectónicas entre

los niveles del gobierno así como dificultades para los ciudadanos. A menudo contribuyen a los desequilibrios horizontales y verticales, como existen ahora en varias federaciones y especialmente en los países latinoamericanos. Estos desequilibrios fiscales llevan con ellos altos costos económicos como lo han señalado varios economistas.

En décadas recientes, las presiones de representantes políticos de regiones particulares, a menudo más ricas, en países que han sido originalmente “unitarios”, como España e Italia, han producido rasgos “federales” en tales países, mientras que, al mismo tiempo, algunos países “federales”, como por ejemplo los Estados Unidos y el Reino Unido, han visto crecer en forma desproporcionada el poder económico de su gobierno nacional.

La creciente popularidad de la “planificación económica” durante los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, y la creación de estados de bienestar con posterioridad a esa guerra, en países que han sido históricamente federales, llevó en forma inevitable a tensiones entre los gobiernos centrales y subnacionales. La razón era que el planeamiento económico y los nuevos programas de gastos estaban asentados en gobiernos nacionales e incrementaron el poder de tales gobiernos dentro de las estructuras federales. Esa tensión fue un aporte importante al crecimiento de la literatura sobre el federalismo fiscal moderno, literatura que casi no había existido hasta la década del cincuenta.

Esta nueva literatura se desarrolló en gran parte como reacción al rol económico en expansión del gobierno nacional. Deberíamos agregar que siempre ha habido cierto reconocimiento en cuanto a que las *ciudades*, a diferencia de las *regiones*, *provincias* o “*Estados*”, tienen necesidades especiales y, por lo tanto, requieren ciertos recursos fiscales sobre los cuales tienen cierto control, para abordar las diferentes necesidades municipales específicas, y cierta independencia administrativa. Los responsables políticos en ciudades capitales distantes no pueden tomar decisiones eficientes acerca de estas necesidades específicas de la ciudad que pueden requerir atención inmediata. Incluso los Estados unitarios han reconocido esta necesidad y han otorgado ciertas responsabilidades administrativas y fiscales a las ciudades, como ocurrió por ejemplo en Francia. En muchas de estas ciudades ahora los intendentes son elegidos y las ciudades pueden gravar ciertos impuestos municipales e imponer algunos aranceles por servicios públicos.

La literatura sobre federalismo fiscal comenzó con un sesgo cla-

ramente conservador. Especialmente en los primeros años, fue generado en gran parte en los Estados Unidos y recibió la influencia de la historia y de las instituciones de ese país. En el siglo XIX, los Estados Unidos habían pasado por una sangrienta “guerra civil” o, como algunos la definen, “guerra entre los Estados”, para mantener el país unido como entidad política. Las fricciones entre los Estados del Norte y los del Sur, y entre el gobierno federal, y en especial los Estados sureños, han continuado hasta hoy en día. Fue inevitable que la expansión del poder económico y del gasto público a nivel federal encontrara resistencia de parte de algunos Estados y sería criticada por los economistas conservadores y los científicos políticos. En especial los primeros escritos sobre federalismo fiscal por parte de Hayek, Tiebout, Buchanan, Oates y algunos otros, revelaban los sesgos políticos de los autores, del mismo modo que las tres páginas de Musgrave, en su “*Theory of Public Finance*” había revelado la suya.

En un artículo de 1930, Hayek había teorizado que una estructura federal ayudaría a restringir el gasto público, hacerlo más eficiente, y presumiblemente promover el crecimiento económico, puntos de vista que continúan siendo sostenidos por algunos académicos hoy en día. Charles Tiebout, en su artículo de 1956, había argumentado que en un sistema federal en donde los “votantes-consumidores son totalmente móviles”, habría competencia entre jurisdicciones que crearían una solución “tipo mercado” acerca de cuánto gastar públicamente y cuánto gravar con impuestos. Los votantes-consumidores en cada jurisdicción local, en un país federal como los Estados Unidos, revelaron sus preferencias por los paquetes locales de bienes públicos e impuestos locales disponibles en las distintas jurisdicciones, “votando con sus pies” y mudándose a las jurisdicciones que tenían paquetes fiscales más cercanos a sus preferencias. No había una necesidad de identificar una *función de bienestar social* de parte de un gobierno nacional que todo lo sabe. La competencia entre las jurisdicciones locales ayudaría a promover la eficiencia y mantener el gasto público y los impuestos bajos. El artículo de Tiebout había suministrado una fuerte defensa teórica del federalismo fiscal con características norteamericanas. Ese artículo se convirtió en uno de los artículos más citados en economía, a pesar de sus supuestos bastante fuertes, o algunos dirían irrealistas, acerca de la movilidad, disponibilidad de información, conocimiento de esa información por los ciudadanos promedio, costos financieros y psicológicos de mudarse de un Estado o condado norteamericano a otro, y otros factores.

El temprano artículo de Hayek, el artículo de Tiebout, y el influyente libro de Oates, publicado en 1972, puntualizaban las características del federalismo que, alegaban, promovería la eficiencia y el crecimiento económico, mientras que restringirían el crecimiento del gasto público y el poder político del gobierno. Como ya se mencionara, las décadas del sesenta y del setenta vieron el crecimiento de la Escuela de Elección Pública, asociada con James Buchanan, Gordon Tullock, y otros, en los Estados Unidos, y Alan Peacock, Francesco Forte, y otros en Europa. Esta escuela creía que el federalismo fiscal sería un modo de restringir un intento del Estado de Leviatán por expandir su poder y actividades en detrimento de la libertad económica y los incentivos económicos. (Ver Rodden 2003.)

Debemos puntualizar que el modo antedicho de pensar, que ha continuado siendo influyente en nuestro tiempo, estaba basado en la historia estadounidense y sus arreglos constitucionales. En los Estados Unidos, desde mediados del siglo XIX, se ha requerido a los gobiernos locales que mantengan equilibrado su presupuesto corriente anual. Solo pueden tomar préstamos para proyectos de capital y no pueden pedir o esperar obtener transferencias federales cuando se meten en dificultades. Sin embargo, en los Estados Unidos de hoy en día, los programas federales cofinancian diversos programas locales. Ahora cofinancian cerca del 30% del gasto total de los gobiernos locales. Debemos subrayar, sin embargo, que estos son programas que el gobierno está interesado en financiar, no programas elegidos por los gobiernos locales. De este modo, el poder político descansa en el gobierno federal.

Este cofinanciamiento ha dado al gobierno federal de los Estados Unidos cierta ventaja sobre los programas de los gobiernos subnacionales, forzando por momentos a estos últimos a gastar dinero de modos que no reflejan sus primeras elecciones. A pesar de las reglas del presupuesto equilibrado, muchos Estados y municipalidades han acumulado grandes pasivos sin fondos en pensiones y en otras áreas. Estos son pasivos que no pueden ser controlados con reglas de presupuesto equilibrado que se aplican a la contabilidad de lo percibido. Algunas municipalidades, como Detroit recientemente, han declarado la quiebra cuando su ingreso corriente no pudo cubrir los costos de las pensiones o de los salarios corrientes o los pagos de intereses sobre su deuda. Algunos Estados se acercaron también a la quiebra durante las crisis recientes. Debemos subrayar que la ventaja en influencia está enfocada en su mayor parte en una dirección: los

gobiernos subnacionales tienen poca influencia sobre el gobierno federal, salvo a través de las decisiones de la legislatura nacional.

La constitución estadounidense le dio mucha libertad a los gobiernos locales para determinar los impuestos que pueden usar y cómo gastar el ingreso que perciben. La consecuencia ha sido la emergencia a lo largo de los años, de la competencia impositiva entre los Estados. (Ver Capítulo 3 en Tanzi, 1995.) Sin embargo, durante un largo tiempo, cuando los impuestos y los gastos eran bajos, y cuando la mayoría de las actividades locales no tenían efectos transnacionales o secundarios significativos, la competencia impositiva estuvo limitada de modo que los arreglos existentes habían sido considerados realistas y eficientes. La Gran Depresión cambió esa situación al darle al gobierno federal un rol drásticamente más grande.

Cuando una sociedad ya no es estática sino que está expuesta a cambios dinámicos significativos, es probable que se desarrollen dificultades con los arreglos rígidos existentes. Un sistema federal debería poder ajustarse y adaptarse a una expansión en el rol económico del Estado, o a otros cambios sociales y tecnológicos. Inevitablemente, dicha expansión requiere una aclaración respecto de qué nivel de gobierno será responsable de las nuevas actividades públicas o de las nuevas decisiones sociales. Habrá una necesidad de aclaración en por lo menos tres áreas:

- a) la *asignación de poder político* entre los distintos niveles de gobierno, en relación con las nuevas responsabilidades. En otras palabras, ¿quién tomará las decisiones?;
- b) la *asignación de las herramientas fiscales que acompañan* necesarias para hacer frente a las nuevas funciones del gobierno (impuestos, gasto, deuda pública); y
- c) de creciente importancia en el mundo moderno, la asignación de responsabilidad para *tomar decisiones regulatorias*, para reducir los conflictos regulatorios y la competencia. Por ejemplo, qué nivel de gobierno tendrá el poder para regular acciones particulares o comportamientos particulares de personas y empresas en áreas tan diversas como el medio ambiente, el mercado financiero, las inversiones importantes, los estándares de seguridad, la inmigración, la explotación de recursos naturales, la construcción de regulaciones; o incluso en arreglos sociales y actividades tales como

matrimonios del mismo sexo, aborto, derechos de los homosexuales, derechos de la minoridad y las mujeres, y demás. La competencia regulatoria puede convertirse en tan importante, o incluso más importante, que la competencia impositiva.

En un mundo que se globaliza, en donde el dinero, el capital, la contaminación, la gente, los bienes y los servicios, las actividades delictivas y demás no se detienen en las fronteras regionales (o incluso en las nacionales), ¿cuánta diversidad se puede permitir que exista a través de las regiones del mismo país en patrones básicos y en acciones particulares? Cuanto más siente la comunidad la necesidad de uniformidad, o de patrones mínimos de servicios públicos dentro de un país, más fuerte será la argumentación para dar más poder al gobierno nacional. (Por supuesto que el poder adicional viene con los peligros de reducción potencial de los derechos de las minorías, como lo enfatizan Hayek, Buchanan y otros). Por ejemplo, si los impuestos a los cigarrillos son locales, los fumadores los comprarán en donde están más baratos, imponiendo mayores costos a los sistemas de salud nacional, y también en los lugares en donde viven. Si un gobierno regional prohíbe el uso de algunas drogas, como por ejemplo la marihuana, mientras que otros no lo hacen, los consumidores de drogas las comprarán en donde están disponibles.

Los contratos sociales implícitos celebrados hace largo tiempo entre los distintos niveles de los gobiernos (contratos ratificados a menudo en las constituciones) están entrando progresivamente en conflicto con las actuales novedades y tendencias que exigen la necesidad de reinterpretar las constituciones. En los Estados Unidos este conflicto ha puesto a aquellos que desean continuar confiando en la intención original de la constitución (los llamados “originalistas”, como el Juez de la Suprema Corte, Antonin Scalia) contra aquellos que piden una interpretación más moderna y flexible de la constitución estadounidense. El derecho a portar armas, el derecho a casarse con personas del mismo sexo, el derecho a fumar marihuana, y cuestiones similares se han convertido en áreas discutidas en el debate en los Estados Unidos, en cuyo nivel el gobierno debería formular las reglas. Los derechos del Estado impiden a menudo la aplicación de patrones nacionales, a pesar de los efectos secundarios entre Estados. Resulta preocupante que muchas de estas cuestiones terminen siendo decididas por un fallo de cinco a cuatro por parte de nueve jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos. De este modo, la

aleatoriedad de la oportunidad respecto de la designación de los Jueces de la Suprema Corte termina decidiendo los poderes relativos de las distintas facultades del gobierno. La posición de un juez puede hacer la diferencia.

La no siempre clara, o a menudo vaga, atribución de responsabilidades por parte de las constituciones entre los distintos niveles de gobierno, e indirectamente entre las instituciones que representan a los diferentes niveles, ha creado problemas adicionales. En un sistema federal, cada nivel de gobierno tiene cierto poder para crear regulaciones para su territorio. El problema es que los gobiernos subnacionales están asentados en los gobiernos más grandes llevando a superponer las regulaciones. Algunas áreas pueden tener dos o tres conjuntos de reguladores. Especialmente cuando los recursos fiscales de los gobiernos se tornan más escasos, hay un incentivo para reemplazar decisiones respecto de impuestos y gastos con regulaciones. (Ver Tanzi, 1998.) El poder para regular tiende a ser abusado, contribuyendo al fenómeno de la “burocracia”. La burocracia crea obstáculos administrativos para las actividades económicas y, en consecuencia, ineficiencia. La coordinación en la promoción o aplicación de las regulaciones entre los distintos niveles de gobierno es siempre difícil. Esto se ha acentuado en los últimos años, llevando a un problema que puede ser definido como “inconsistencia institucional”.

Esta “inconsistencia institucional” se produce cuando, por ejemplo, una institución que representa a un nivel de gobierno dado, digamos una municipalidad, ha autorizado una actividad, digamos la construcción de un gran edificio en un área particular que, después de mucho trabajo, ha tenido lugar, habiéndose gastado mucho dinero, y una institución de un nivel de gobierno distinto ordena su destrucción o modificación. No se trata de algo que suceda con poca frecuencia. En algunos casos, ha llevado a grandes pérdidas financieras, como sucedió en algunos ejemplos italianos recientes. Ver Tanzi, 2015, páginas 63 a 69. En algunos casos, edificios grandes, de varios pisos, autorizados originalmente por un gobierno y que costaron cientos de millones de euros, fueron demolidos por orden de una institución de un nivel diferente.

El poder para regular se ha convertido en un importante campo de batalla en varios países, incluidos los Estados Unidos e Italia, entre gobiernos nacionales y regionales, y también entre gobiernos regionales y municipales. El problema se ve agravado por adelantos tec-

nológicos y sociales que están creando situaciones no previstas en el pasado, y también por las cambiantes preocupaciones sociales acerca de cuestiones de seguridad y patrones de contaminación. La complejidad de las normas, que a menudo requiere miles de páginas de complejos escritos legales, contribuye al problema. Se ha informado que documentos que detallan reglamentaciones en los Estados Unidos superan ahora los cientos de miles de páginas. Estas reglamentaciones oscilan desde las más esenciales hasta las más ridículas.

Cuando se crearon las federaciones, el gasto público y los impuestos eran muy bajos y los gobiernos nacionales eran principalmente responsables de la defensa y de muy pocas actividades a nivel nación. Hasta la Primera Guerra Mundial el gasto del gobierno federal de los Estados Unidos era de alrededor del 2% del PBI. Los gobiernos subnacionales eran responsables de algunas actividades locales que incluían escuelas y seguridad y de la prestación de servicios que no requerían mucho gasto y altos impuestos. Su gasto total rondaba el 7% del PBI. Los efectos secundarios transregionales eran raros y la competencia impositiva no existía dentro de los países y era mínima entre países. En ese mundo, la asignación del gasto y la responsabilidad impositiva eran simples. Las constituciones políticas podían disponer los contratos implícitos entre los distintos niveles de gobierno. Ese mundo ya no existe.

Las responsabilidades de los gobiernos modernos son mucho mayores; son menos fáciles de diferenciar entre los niveles de gobierno; y cambian con frecuencia. Los efectos secundarios transnacionales (en especial externalidades negativas que son más difíciles de ignorar) se han hecho comunes. Estas externalidades se pueden asociar con el medio ambiente, incluyendo la eliminación de sustancias tóxicas, la competencia impositiva, las actividades delictivas, el uso de recursos hídricos, y demás. Nuevas situaciones que requieren intervenciones diferentes que en el pasado se han hecho frecuentes. Nuevas decisiones por parte de los gobiernos están siendo creadas por nuevas tecnologías y los arreglos existentes no pueden a menudo enfrentarlas.

Un ejemplo reciente que ilustra este problema es el “fracking”, la nueva técnica usada para extraer shale oil (petróleo de esquito bituminoso) y gas fracturando rocas profundamente debajo de la superficie terrestre. Diversas ciudades en Texas, Oklahoma, Colorado, Pensilvania y otros Estados han estado tratando de imponer prohibi-

ciones al fracking en sus áreas, por las preocupaciones acerca de terremotos, contaminación de las aguas subterráneas y otros problemas provocados por el fracking o atribuidos al mismo. A estas prohibiciones se oponen con fuerza las empresas de energía y a menudo los gobiernos regionales o los políticos que reciben apoyo financiero de empresas que se dedican a actividades de fracking. Nueva York es el Estado que ha prohibido el fracking mientras que algunas áreas rurales en ese estado donde viven pocas personas, quisieran disfrutar de los ingresos y de los trabajos que el fracking puede generar en esas áreas. En el Reino Unido es el gobierno nacional el que ha prohibido el fracking. (Ver el artículo de Barney Jopson, en el “Financial Times” del 18 de mayo de 2015, página 4.) Como explica el artículo: “esta [nueva situación] está creando... conflicto entre los residentes [ciudad], los titulares de derechos minerales y distintos niveles del gobierno”. Otro ejemplo de un nuevo conflicto entre los gobiernos nacionales y regionales, este de Italia, es dónde ubicar a los nuevos inmigrantes recientemente llegados. Los gobernadores de algunas regiones (Lombardía y Véneto) se oponen a la decisión del gobierno nacional de asentar algunos inmigrantes en sus regiones.

La conclusión debe ser que en un mundo que cambia con rapidez, que produce continuamente nuevas situaciones, es difícil o imposible crear arreglos legales permanentes entre niveles del gobierno, arreglos que sean óptimos y que puedan resistir la prueba del tiempo. Incluso el rol de una Corte Suprema, como el jugado por la Suprema Corte de los Estados Unidos, puede plantear problemas. O bien se crea algún proceso que modifique continuamente los arreglos entre niveles del gobierno, o bien la opción de un Estado unitario, con cierta descentralización administrativa, especialmente hacia las grandes ciudades, debe reemplazar a las estructuras federales existentes. La fragmentación de las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno es cada vez más difícil para responder a los cambios que un mundo dinámico trae aparejado.

IV. Más sobre arreglos fiscales en la federación

El federalismo fiscal sigue siendo un tópico popular en economía, y muchos economistas continúan prestando tributo a sus supuestos méritos y virtudes, ignorando a menudo las dificultades que crea y las experiencias de la vida real de muchos países federales. Los méritos que se mencionan con más frecuencia son: (a) asignación eficiente de recursos; (b) mejor rendición de cuentas; (c) mejor combinación de uso de recursos con las preferencias de la comunidad. (Ver, por ejemplo, Corbacho y otros, 2013, página 80, y Fretes y Ter-Minassian, 2015, páginas 4-5.) Algunos expertos agregan otros méritos y alegan que el federalismo fiscal promueve el crecimiento económico, puede conducir a una mejor distribución del ingreso y pueden mantener bajo el gasto público. Especialmente en América Latina, pero también en otros continentes, con la posible excepción de Australia y Suiza, es difícil encontrar esas virtudes en federaciones de la vida real. Puede ser una coincidencia, pero en América Latina los dos países con el más alto nivel de gasto público, con asignación del gasto público cuestionable, y con dificultades económicas no menores son dos federaciones, Argentina y Brasil.

Como han concluido en un libro de pronta aparición por parte de dos especialistas líderes en el tópico, Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio: “A pesar de los a menudo proclamados beneficios de la descentralización para una mejor entrega del servicio, eficiencia, convergencia y crecimiento, la evidencia es, en el mejor de los casos, no concluyente”, página 29. Agregan que: “...los reclamos de que la descentralización mejora la entrega del servicio no reconocen la naturaleza conjunta del gasto y las restricciones de los ingresos...” y tampoco reconoce “...la infraestructura de gobernabilidad, presupuestación e informes que tornaría efectiva la descentralización”. Agregan que: “...los vínculos entre la descentralización y el crecimiento, la convergencia, la eficiencia y similares son tenues”. Su conclusión es que “...los principales argumentos para la descentralización son políticos...”. Estoy totalmente de acuerdo con estas conclusiones. Son conclusiones similares a aquellas a las que llegué en un artículo escrito hace dos décadas. (Ver Tanzi, 1996.)

Algunos economistas consideran la falta de ingreso de fuente propia por gobiernos subnacionales como quizás el principal problema en los países federales. (Ver nuevamente, Corbacho y otros, 2013; y Fretes Cibilis y Ter-Minassian, 2015, Capítulo 1.) Este último libro

manifiesta que para resolver el problema de falta de recursos propios. “se debe asignar a las jurisdicciones bases impositivas con relativamente baja movilidad para asegurar [para ellas] potencial adecuado para obtener ingresos”. (Ibídem, página 6.) Aquí podemos tener el clásico problema de qué viene primero, el huevo o la gallina. ¿La asignación de funciones de gasto debe venir primero y luego adaptar el ingreso a ello? ¿O el gasto debe estar limitado a aquello que los gobiernos subnacionales pueden obtener en forma eficiente y equitativa de sus propios recursos? Esta es una cuestión clave. En el caso del primer ejemplo, ¿pueden las bases impositivas de baja movilidad proveer suficientes ingresos para cubrir la función del gasto asignado actualmente?

Como explicó Richard Musgrave, en un famoso debate público con James Buchanan, realizado en Munich: “La asignación de funciones de gasto... determina cuánto ingreso tienen que obtener los diversos niveles de gobierno. ...” (Ver Buchanan y Musgrave, 1999, página 164.) De este modo, la asignación de funciones de gasto deben venir primero de acuerdo con Musgrave. La descentralización puede lograr algunos de los objetivos reclamados por ella *solo si* los gobiernos subnacionales pueden obtener, *de los propios recursos*, el ingreso necesario para cubrir lo que gastan. Si deben depender de transferencias de niveles de gobierno más altos, surgirán problemas inevitables. De este modo, la cuestión clave es: ¿cuánto ingreso pueden obtener los gobiernos subnacionales de las bases impositivas con *relativamente baja movilidad*?

La base impositiva con la movilidad más baja es obviamente la tierra, porque la tierra no puede moverse. Quizás la base impositiva siguiente en cuanto a baja movilidad es el impuesto a los bienes inmuebles, impuesto definido como el “gigante dormido” en la tributación local, en Corbacho y otros, página 39. Varios expertos en federalismo fiscal han compartido este punto de vista, si bien algunos han reconocido las dificultades administrativas de gravar los bienes inmuebles. Sin embargo, si el impuesto a los bienes inmuebles es el “gigante dormido” de la tributación local, uno debe preguntar ¿por qué nunca se despierta? No puede ser por falta de atención durante décadas recientes, porque ha recibido mucha atención. En América Latina “lo recibido por impuesto [a los bienes inmuebles] ha alcanzado apenas el 0,37% del PBI durante la década del 2000...”, (Corbacho y otros, página 89.) El FMI informó que “el producido ... del... impuesto a los bienes inmuebles en países de altos ingresos es de alrededor

del 1,1% del PBI... y en países de ingresos medios..., 0,4% del PBI...” (Ver *Fiscal Monitor*, octubre 2013, página 56.) Debemos observar que 0,37 o 0,4% del PBI es una fracción muy pequeña de lo que gastan los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil o México. Ver cuadro 1, más adelante.

Existen buenas razones por las que el impuesto a los bienes inmuebles ha sido y es probable que continúe siendo un “gigante dormido” en muchos países. Primero, mientras que la tierra y los bienes inmuebles están inmóviles, los valores de los bienes inmuebles no lo están. El aumento de los impuestos a los bienes inmuebles y algún valor actual y futuro de los bienes inmuebles impulsará a evadir el impuesto. Simplemente, el impuesto será capitalizado y se construirán menos propiedades. (Ver Oates, 1969.) Segundo, un aspecto que no ha recibido la atención que merece es que los impuestos a los bienes inmuebles son *siempre impuestos presuntos*. No son impuestos estimados sobre valores de mercado verdaderos, objetivos, reales. La razón es que el valor real de mercado de un bien inmueble es desconocido, salvo en el momento en que el bien es vendido y cuando el precio de la venta es informado honestamente. Esto sucede rara vez. Los valores “estimados”, o “catastrales”, o “presuntos” que se usan para determinar el impuesto a los bienes inmuebles y los inevitables errores incurridos para determinar tales valores llevan a un valor importante y especialmente a problemas de equidad horizontal que no pueden ser corregidos simplemente ajustando la tasa impositiva. Bienes inmuebles que podrían tener valores de mercado idénticos, si esos valores reales fueran conocidos, son gravados en forma diferente. Por último, los impuestos a los bienes inmuebles se convierten en costos fijos sobre el ingreso disponible de las familias, porque la mayoría de las familias ocupa las mismas casas durante muchos años, aun cuando sus condiciones económicas cambien en forma significativa. Este aspecto convierte los impuestos a los bienes inmuebles en diferentes de los impuestos a las ganancias o incluso de los impuestos al consumo. Los últimos impuestos tienen cierta flexibilidad incorporada con respecto a los ingresos de las familias que ocupan los bienes inmuebles. A diferencia del impuesto a los bienes inmuebles, caen cuando las condiciones económicas de las familias se deterioran.

Hay una realidad que los entusiastas defensores del federalismo fiscal deben reconocer. La realidad es que gran parte, o casi todo, el incremento en los niveles impositivos que tuvieron lugar durante los

últimos 60 años o algo así, en los países tanto avanzados como en desarrollo, provenían en gran medida de dos bases impositivas; (especialmente personales) ganancias y (especialmente generales) ventas. Estos impuestos casi no existían cuando se crearon los países federales y no son impuestos que se presten a un uso fácil por parte de los gobiernos subnacionales. En América Latina, el impuesto a las ganancias personales no ha tenido buenos momentos en cualquier nivel, mientras que el impuesto a las ventas generales gravado a nivel subnacional sobre el valor agregado (como en Brasil) o sobre el volumen de negocios (como en Argentina) ha encontrado grandes dificultades y ha creado ineficiencias importantes. En Brasil han llevado a “guerras de impuestos”.

Lo antedicho significa que la expansión en el rol económico del estado, que tuvo lugar en muchos países durante el último siglo, necesariamente tuvo que estar conectada con el incremento de la importancia de estos impuestos y del gasto (incluyendo en ese gasto transferencias a niveles más bajos del gobierno) a nivel nacional. Fue en el nivel nacional que podría ser financiado. Cuando los niveles del gobierno subnacional continuaron gastando más de lo que percibían, como en Argentina y Brasil y en varios otros países latinoamericanos, requirieron inevitablemente grandes transferencias fiscales del gobierno central al subcentral, o se metieron en dificultades con altas deudas.

Los Estados Unidos eligieron la primera alternativa, que es el financiamiento del crecimiento en gasto público en todos los niveles de gobierno con impuestos propios (y a nivel nacional cada vez más con deuda). Los impuestos fueron principalmente el impuesto a las ganancias personales y los impuestos de la seguridad social en gran parte sobre la misma base impositiva que el impuesto a las ganancias, con el agregado a nivel local de impuestos a los bienes inmuebles y al consumo. Argentina, Brasil, México y otros países fueron obligados a basarse en grandes transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. (Ver Cuadro 1.)

En conclusión, los grandes y crecientes desequilibrios fiscales verticales, y la transferencia fiscal que requieren del gobierno nacional no deben ser considerados anomalías que pueden ser corregidas por la asignación de bases inmóviles a los gobiernos subnacionales —aunque esta asignación podría ayudar, por supuesto—, sino la consecuencia inevitable de una particular forma de federalismo que asigne grandes responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales.

O bien gran parte del gasto público debe ser transferido al gobierno nacional, o bien la continuación de grandes transferencias publicas de gobiernos nacionales a gobiernos subnacionales debe ser aceptada como inevitable.

Cuadro 1
Tamaño y financiamiento del gasto del gobierno subnacional
en países latinoamericanos, 2000 y 2009.
 (porcentajes del PBI).

	Gastos		Ingreso de fuente propia		Desequilibrio vertical	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Argentina	15.4	15.6	6.2	6.3	9.2	9.3
Bolivia	5.8	10.2	2.5	2.7	3.3	7.5
Brasil	19.8	21.5	12.7	13.1	7.2	8.4
Chile	2.3	2.2	1.6	1.3	0.7	0.9
Colombia	8.6	10.4	3.7	4.2	4.9	6.2
Ecuador	2.4	6.2	0.6	1.2	1.7	5.0
El Salvador	1.3	1.8	1.1	1.5	0.2	0.3
México	7.6	10.6	1.1	2.0	6.4	8.6
Panamá	0.8	0.6	0.7	0.6	0.0	0.0
Perú	4.3	8.0	1.2	1.4	3.2	6.6

Fuente: Cuadro 5.1 en *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Editado por Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibili y Eduardo Lora (Washington D.C. BID y Palgrave Macmillan) página 83.

V. Observaciones Concluyentes

Dos artículos anteriores (Tanzi, 1995b y 2011) comentaron posibles arreglos impositivos en gobiernos federales y algunos de los costos y beneficios de cada uno de estos arreglos. (Ver también el comentario más detallado y útil en el reciente, 2015, libro de Fretes Cibilis y Ter Minassian.) Las posibilidades bosquejadas en esos artículos eran:

1. Dar a los gobiernos subnacionales la libertad para fijar sus propios sistemas impositivos y usar cualesquiera impuestos que desearan, salvo aquellos sobre el comercio exterior. Este es esencialmente el arreglo de Estados Unidos. Los principales costos de esta opción son: competencia impositiva, duplicación de costos administrativos, alguna pérdida de economías de escala en la administración de impuestos, y algunos incrementos en la complejidad y costos de cumplimiento para los contribuyentes. Sin embargo, los gobiernos subnacionales están libres para obtener su propio ingreso por impuestos para cubrir de propias fuentes tanto de sus gastos como sea posible. En el caso de los Estados Unidos no pueden pedir, o esperar, transferencias fiscales incondicionales del gobierno nacional y están limitados en sus tomas de préstamo. En gran medida, tienen que vivir con sus propios medios y limitar su gasto a lo que puedan financiar en forma directa.
2. Percibir todos los impuestos centralmente y compartir parte del ingreso total de impuestos con los gobiernos subnacionales mientras que los últimos tienen que limitar su gasto a los recursos disponibles. Australia lo hace en gran medida. En el momento en que se fija la fórmula para compartir, esta opción requiere negociaciones entre los niveles de gobierno (y también entre los gobiernos al mismo nivel) acerca de cómo compartir el ingreso percibido, tanto vertical como horizontalmente, y cómo asignar responsabilidades de gasto. Con el tiempo, es probable que la dinámica del gasto (tanto en los niveles de gobierno como ante los gobiernos en cada nivel) no se ajuste a la dinámica del ingreso disponible de acuerdo con la fórmula original. Por lo tanto, podrían requerirse renegociaciones periódicas o incluso anuales. Si se alcanza un acuerdo político acerca de cómo ajustar la fórmula dinámicamente, ésta puede ser una solución razonable y relativamente eficiente.

3. Asignar el uso exclusivo de algunos impuestos a los gobiernos subnacionales. Además de los impuestos a los bienes inmuebles, hay otros impuestos y especialmente algunos al consumo (sobre automóviles, cigarrillos, nafta, botellas de plástico y otros) que se prestan a esta asignación. Asimismo, el uso de comisiones y multas puede financiar algunos gastos locales. Diversos países, incluyendo Argentina, Brasil e Italia, se basan en esta alternativa y también usan impuestos a las ventas generales, con características de valor agregado, como en Italia y Brasil, o con características de cascada, como en Argentina. El problema sigue siendo si el ingreso por impuestos obtenido por los gobiernos locales a través de estos impuestos puede ser lo suficientemente alto como para cubrir las responsabilidades de gasto asignadas a ellos. La evidencia empírica indica que a menudo no es este el caso. Existe también el problema de que los impuestos asignados pueden crear distorsiones, como sucede con el impuesto a las transacciones en Argentina.
4. Compartir con los gobiernos subnacionales el ingreso percibido a nivel nacional de algunos impuestos. Es posible que esta alternativa aliente al gobierno nacional a usar algunos impuestos malos, pero no compartidos (como los impuestos a las exportaciones) porque estos últimos no son compartidos. También puede alentar a las administraciones de impuestos nacionales a prestar menos atención a los impuestos compartidos. Los gobiernos subnacionales también pueden aprovechar algunos impuestos cobrados nacionalmente usando definiciones similares para las bases impositivas.
5. Por último, existe la ahora mayormente posibilidad teórica de percibir todos los impuestos localmente y compartirlos hacia arriba. Esta alternativa ha sido usada en el pasado en China y en algunos otros países. En el mundo de hoy en día no tiene mucho mérito.

Todas las opciones antedichas son usadas, o han sido usadas, en cierta medida por lo menos por algunos países en algún tiempo. Todas tienen algunas ventajas y desventajas. Condiciones locales, consideraciones políticas, obstáculos constitucionales, tamaño de las jurisdicciones, y la movilidad (dentro del país) del capital, la gente e incluso algunos consumidores a menudo determinan su factibilidad.

Todos aceptan implícitamente la opinión de que el federalismo fiscal brinda ventajas por encima de la centralización, incluso: mejor uso de los recursos, conexión más cercana entre las preferencias de los ciudadanos por bienes y servicios públicos prestados, más resultados democráticos y demás.

Sin embargo, la experiencia en décadas recientes de la mayoría de los países federales debería plantear dudas acerca de algunas de estas afirmaciones. A partir de tales experiencias, y reconociendo unas pocas excepciones notables como Australia y Suiza, es fácil sostener que un sistema unitario que funcione relativamente bien en un país democrático, con cierta descentralización administrativa y fiscal que provea cierto criterio de gasto a las ciudades, puede lograr resultados tan buenos o mejores que aquellos logrados en los sistemas federales. Por supuesto, si los gobiernos no funcionan bien, o son corruptos, ningún sistema puede ser exitoso. Sin embargo, en tales circunstancias, cuando un país tiene un sistema unitario, es más obvio a dónde se debe dirigir la atención para mejorar. Un sistema descentralizado puede reducir la presión que debería existir para mejorar el funcionamiento del gobierno nacional. Puede crear cierta forma de “riesgo moral”, llevando a algunos a creer que los gobiernos subnacionales pueden brindar cierto seguro contra los malos gobiernos nacionales.

La afirmación de que los sistemas federales promueven resultados más democráticos amerita cierta atención. En este sentido quisiera concluir con ciertas observaciones dirigidas a la Argentina, país que he observado durante 50 años, aunque no muy de cerca, especialmente en los últimos 15 años. A pesar de ser una federación, no se puede mantener que la Argentina ha sido siempre un ejemplo de país democrático que funciona bien. (Ver Tanzi, 2007.) Un buen artículo de Carlos Gervasoni se ha ocupado del federalismo fiscal y ha abordado directamente la cuestión democrática. Después de citar un artículo de Rodden y Wibbel, 2002, en la página 332, donde se señala que “los arreglos de federalismo fiscal que resultan en grandes desequilibrios verticales [como los de Argentina y Brasil] han sido asociados con enfermedades macroeconómicas como por ejemplo los déficits fiscales y la inflación”, Gervasoni abordó la afirmación de que el federalismo fiscal promueve los resultados democráticos. Vale la pena citar sus conclusiones para Argentina.

“...las provincias rentistas tienen acceso a los ingresos prove-

nientes de países en gran medida independientes de una tributación más amplia, y tales ingresos pueden ser muy grandes respecto de la economía doméstica [de las provincias]. Bajo tales condiciones el Estado es de lejos la principal fuente de riqueza [para tales provincias]...”

“en las provincias rentistas argentinas, las clases más numerosas son los empleados públicos...” Esto implica que la asociación entre democracia y federalismo, o federalismo y gobiernos pequeños, ambas afirmaciones importantes para el federalismo, colapsa. Los arreglos fiscales argentinos conducen fácilmente al autoritarismo provincial y al mal uso de recursos, planteando la pregunta final de si los arreglos federales son necesariamente superiores a los arreglos en donde un gobierno “unitario” percibe la mayoría de los impuestos, establece patrones mínimos o básicos para la prestación de servicios públicos –como por ejemplo educación, salud, seguridad y justicia, asistencia básica a las familias pobres, pensiones mínimas, infraestructura y otros– y a través de la descentralización administrativa, tal como existe en Francia y en algunos otros países, permite a las municipalidades perseguir cierta diferenciación en el suministro de bienes públicos, ayudado por la percepción local de algunos impuestos, comisiones y multas. Esta cuestión merece más análisis por parte de los economistas y los científicos políticos, sin el filtro de la ideología.

Referencias

Ahmad, Ehtisham, GaoQiang y Vito Tanzi, 1995, *Reforming China's Public Finances* (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Ahmad, Ehtisham y Vito Tanzi, editores, 2002, *Managing Fiscal Decentralization* (Londres y New York: Routledge).

Ahmad, Ehtisham y Giorgio Brosio, 2006, *Handbook of Fiscal Federalism* (Edward Elgar Publishing Limited),

———, de pronta aparición, *Handbook of Multilevel Finance* (Edward Elgar Publishing Limited).

Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio y Vito Tanzi, 2008, "Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?" en *Fiscal Decentralization and Land Policies*, editado by Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong (Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy).

Artana, D.S. Agosto, 2015, "Two to Tango: Argentina's Vertical Imbalance and Revenue Mobilization", en Frete Civilis and Ter-Minassian, editores, *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How* (Washington, D.C.: BID)

Bahl, Roy, W. , Johannes F. Linn, y Deborah L. Wetzel, editores, 2013, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* (Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy).

Buchanan, M. James y Richard Musgrave, 1999, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State* (Cambridge, Mass.: MIT Press).

Corbacho, Ana, Vicente Fretes Cibilis y Eduardo Lora, editores, 2013, *More than Revenue: Taxation as a Development Tool* (New York: Palgrave Macmillan).

Frank, Jonas y Jorge Martínez-Vázquez, de pronta aparición, *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions* (London: Routledge).

Fretes Cibilis, Vicente y Teresa Ter-Minassian, editors, 2015, *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How* (Washington, D.C.; BID).

Gervasoni, Carlos, 2010, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics* 62, No. 2 (Abril) páginas 302-40.

Hayek, F.A., 1939, "The Economic Conditions of Inter-State Federalism", in *New Commonwealth Quarterly*, 5 (1939) páginas 131-49.

———, 1944, *The Road to Serfdom* (London: Routledge and Sons)

———, 1960, *The Constitution of Liberty* (The University of Chicago Press).

FMI, 2013, *Taxing Times*, Fiscal Monitor (Octubre).

Martínez-Vázquez y Cristian Sepúlveda, 2008, "Fiscal Decentralization and Income Distribution", en *Fiscal Decentralization and Land Policies*, editado por Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong (Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy).

Oates, Wallace E., 1969, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis". *Journal of Political Economy* 77, 957-71.

———, 1972, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.).

Olson, Mancur, 1969, "The Principle of *Fiscal Equivalence*: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59, páginas 479-87.

Rezk, Ernesto, Francisco Pedraja Chupurro y Javier Suarez Pandiello, editores, 2011, *Coparticipación Impositiva Argentina y Financiación Autónoma Española: Un estudio de federalismo fiscal comparativo* (Buenos Aires).

Rodden, Jonathan y Erik Wibbels, 2002, "Beyond the Fiction of Federalism, Macroeconomic Management in Multi-tiered Systems", *World Politics*, 54, no. 4 (Julio) 494-531.

Rodden, Jonathan, 2003, "Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government", *International Organization*, Vol.57, 695-729.

Sandel, Michael J. 2012, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets* (New York: Farrar, Straus y Giroux).

Tanzi, Vito, 1995a, *Taxation in an Integrating World* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).

———, 1995b, "Basic Issues of Decentralization and Tax Assignment", in Ahmad, Qiang y Tanzi, *Ibid*.

———, 1996, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995* (Banco Mundial).

———, 1998, "Government Role and the Efficiency of Policy Instruments", en *Public Finance in a Changing World*, editado por Peter Birch Sorensen (London: Macmillan Press Ltd) 51-72.

———, 2004, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", *WirtschaftspolitischeBlatter*, 4, páginas 425-435. También publicado en italiano, en *Rivista Economica del Mezzogiorno*, xvi, 2002, no. 3.

———, 2007, *Argentina: an Economic Chronicle* (New York: Jorge Pinto Books). Ediciones en español e italiano también disponibles.

———, 2008, "Can Fiscal Decentralization Create Fiscal Space?", en *Fiscal*

Policy: Fiscal Elements of Growth and Development. Ankara: Central Bank of Republic of Turkey. 220-234.

———, 2008, “The future of fiscal federalism”, en *European Journal of Political Economy*, 24 (2008) 705-712.

———, 2011, “Revenue Sharing Arrangements: Options and Relative Merit”, MahbululHaq Memorial Lecture, delivered at “the 26th Annual Meeting and Conference” of the Pakistan Society of Development Economics (Islamabad 28 December, 2010). Versión electrónica disponible del autor.

———, 2015, *Dal Miracolo Economico al Declino? Una Diagnosi Intima*, (New York; Jorge Pinto Books). Libro sobre Italia.

Tiebout, Charles M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditure”, *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5 (Oct. 1956) páginas 416-424.