
Los Órganos de Coordinación Fiscal en Sistemas Federativos o Descentralizados*

Miguel Ángel Asensio

I. Introducción.....	281
II. Visión preliminar de algunas opciones institucionales.....	282
III. La Comisión Australiana de Subvenciones.....	284
IV. El Consejo Federal de Finanzas de Alemania.....	287
V. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de España.....	288
VI. La Comisión Fiscal y Financiera de Sudáfrica.....	290
VII. Las Comisiones de Finanzas y Planeamiento en India.....	292
VIII. Identificación de perfiles alternativos.....	293
IX. La “independencia” como atributo.....	295
X. Coordinación fiscal y “federalismo ejecutivo”.....	296
XI. Comentarios finales.....	298

* Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Política Fiscal del ILPES/CEPAL, celebrado en Santiago de Chile en enero de 2005. Publicada en la página web del ILPES/CEPAL www.eclac.cl/.../Organos_Coord_Fiscal_en_Sistemas_FederativosyDescentralizados.doc de donde fue tomado para la presente edición.

I. INTRODUCCIÓN.

La frase glosada más arriba proviene de un estudio referido al proceso de reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales en una de las naciones más grandes del planeta. Sin embargo, la temática a la que refiere es de directa aplicación a aquéllos casos en que esté en juego el diseño o el rediseño de los sistemas de coordinación financiera en ámbitos federativos o descentralizados¹.

El punto es importante puesto que focalizando nuestra preocupación en este aspecto nos alejamos de un estricto análisis cuantitativo, pero enfatizamos en cambio en aspectos institucionales cuya eficiencia puede afectar, en caso de resultar inadecuados, el comportamiento agregado de entornos financieros con varios o múltiples niveles de gobierno².

Las alusiones precedentes apuntan a escrutar un hecho conocido pero susceptible de profundización y es que en los distintos esquemas de organización de las relaciones fiscales intergubernamentales vigentes en las diversas experiencias nacionales, suele establecerse un conjunto de instituciones-órgano³ que operan como articuladores del funcionamiento de tales sistemas.

En rigor, dichas instituciones cumplen un papel variado, por una parte, y no estrictamente coincidente en su alcance y cobertura, por la otra. Sin embargo, es impensable la existencia de sistemas de federalismo fiscal

1 Aludimos al caso de China. Véase Ahmad-Qiang y Tanzi (1995).

2 Véase la expresión "finanzas multinivel" en King, D. (1988).

3 Para un concepto sobre el tema véase de Asensio, M.A. (2004).

donde no se establezcan mecanismos organizacionales que le otorguen una arquitectura dinámica específica.

Presentaremos aquí el esbozo de algunos avances iniciales con motivo de una investigación en desarrollo con referencia al caso argentino, pero que pueden resultar de utilidad en iniciativas o experiencias comparables. En tal sentido, la Argentina, más allá de la existencia de su actual Comisión Federal de Impuestos, según la Constitución aprobada en 1994, debe establecer un Organismo Fiscal Federal que tendrá que hacer operativas determinadas disposiciones de la misma⁴.

En lo que sigue, consideraremos algunos casos seleccionados que se estiman útiles a fines de evaluar la conformación de eventuales espacios institucionales en el ámbito argentino o en otros contextos donde las relaciones fiscales intergubernamentales involucren a varios actores. Como veremos, una adecuada delimitación y diferenciación de funciones, la mayor o menor autonomía y el nivel técnico de su actuación, son elementos importantes a la hora de evaluar sus características.

II. VISIÓN PRELIMINAR DE ALGUNAS OPCIONES INSTITUCIONALES.

En rigor, son distintos los resultados si se está pensando sólo en una Comisión de Transferencias, como la que aludíamos con nuestra glosa inicial, o en un sistema que involucre a otras figuras organizacionales o actores. Puede haber casos en que tal Comisión ni siquiera exista o que existan instancias u órganos con funciones relacionadas pero distintas. Si bien un objetivo conocido es la "igualación", puede haberlos de otro carácter⁵.

Incluso en el restringido marco que impone la lógica de las transferencias, pueden emerger variaciones si las mismas son predominantemente

4 *La Comisión Federal de Impuestos tiene base en la legislación de participación de impuestos nacionales a provincias y además de un rol asesor, tiene funciones que incluyen el control de las acciones interfederativas y competencia en cuestiones de competencia y armonización tributaria intergubernamental. El último párrafo del Inciso 2 del mencionado Artículo 75 de la CN establece: "Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición".*

5 *Como veremos, uno de ellos podría ser el de "supervisión" de la legislación aplicable, entre otros.*

realizadas desde el gobierno central, como en Canadá o Australia, o si las mismas son de naturaleza horizontal, como en el modelo germano. Por otra parte, las tareas de análisis técnico requeridas pueden realizarse centralizadamente, como en el caso del Ministerio de Finanzas de Canadá, o bien facultar a una Comisión de Transferencias independiente, como en el caso de Australia⁶.

Dentro de tales espacios flexibles pueden examinarse las diversas opciones disponibles. Una vez más, si el énfasis dominante ha de ser puesto en los estudios y análisis técnicos necesarios para determinar coeficientes o índices de los que dependan asignaciones de recursos o ingresos para los estados, provincias o localidades, podemos agruparlas en tres alternativas principales.

La primera consiste en depositar tal función en una sección existente o a crear dentro del Ministerio de Finanzas o Hacienda de la Nación, reportando directamente al Ministro y por su intermedio al Ejecutivo. Es obviamente una opción que más allá de su “eficiencia económica” es de fuerte contenido “centralista” desde la perspectiva subnacional y quizás de un valor inferior en términos políticos en ámbitos federativos.

Otra alternativa que atenuaría algunos de los aspectos menos deseables de la anterior sería el establecimiento de un Comité Ministerial Especial, incluyendo representantes de los gobiernos locales, disponiendo de un secretariado propio. Esta opción reduce un tanto la concentración de facultades en el nivel central, otorga un rol a los representantes subnacionales pero sigue operando en la órbita del Ministerio Central de Economía, Finanzas o Hacienda.

La tercera opción es la de una Comisión de Transferencias Independiente, que a la vista de los observadores externos o los niveles subnacionales en general responden con mayor precisión a la lógica de un sistema descentralizado o federativo. Va de suyo, que las recomendaciones que emita deben ser reconocidas como basadas sobre cálculos sostenidos por bases “informadas, objetivas y transparentes”⁷. Esta Comisión puede seguir procedimientos relativamente abiertos y adoptar prácticas tales

6 Véase Craig, J. (1995), p. 272.

7 Aquí seguimos Ahmad-Craig y Mihaljeck (1995), p. 248.

como la publicación de sus informes o las “audiencias públicas” que permitan someter a escrutinio público sus métodos de trabajo⁸.

Sin embargo, las opciones institucionales pueden ser mayores e involucrar a más organismos. En primer lugar, las funciones a cumplir pueden exceder el mero hecho de los cálculos técnicos y simulaciones estadísticas necesarias, sino que pueden extenderse al control, la regulación y la coordinación recíprocas, entre otros aspectos. Por otra parte, puede involucrar también la diferenciación de roles técnicos, políticos, jurisdiccionales y constitucionales.

Para considerarlas, examinaremos muy brevemente, algunas formas orgánicas que emergen de ciertas experiencias internacionales relevantes, que no pretenden representar un análisis exhaustivo, sino otorgar un marco general para el análisis.

III. LA COMISIÓN AUSTRALIANA DE SUBVENCIONES.

La denominada CGC (Commonwealth Grants Comision) es un cuerpo consultivo que responde a “términos de referencia”. Eso implica que no puede iniciar actuaciones bajo su propia autoridad. En años recientes, los principales referentes han buscado asesoramiento sobre los prorrateadores “per cápita” para distribuir, entre los estados y territorios, el conjunto de asistencia de ingresos puesta en disponibilidad por la Federación (Commonwelth).

Aunque la especificación de tales actividades o “referencias” son indicadas por el Ministerio de Finanzas y Administración, su contenido es usualmente decidido en negociaciones entre la Federación y los Estados, conducidos explícitamente por sus Tesorerías. Mientras que los informes resultantes de la Comisión son suministrados formalmente al gobierno federal, ellos son puestos a disposición de los estados inmediatamente después. Los coeficientes de prorrateo recomendados en esos informes son considerados en las Conferencias Anuales de los Secretarios del Tesoro.

Desde un punto de vista cronológico, la Comisión fue creada en 1933 a fin de evaluar reclamaciones de asistencia financiera especial realizadas

⁸ Véase nuevamente Craig, J. (1995), p. 272..

por los estados concorde a estipulaciones de la Constitución. Desde 1942, la dependencia financiera de los estados se acentuó al atribuirse la tributación uniforme sobre la renta al gobierno federal, lo que impuso la necesidad de importantes transferencias desde el nivel central a los gobiernos subnacionales para cubrir el importante desequilibrio vertical.

Tales transferencias se realizaron bajo un régimen de “asistencia general de recursos” cuyas partes para cada estado fueron determinadas mediante fórmulas sujetas a variaciones a través de negociaciones entre la Federación y los Estados, lo cual fue operativo hasta 1976. Desde entonces, se introdujo un sistema de “participación general de ingresos” bajo el cual los montos totales de asistencias hechos disponibles para cada Estado deben ser decididos por las Conferencias de Primeros Ministros y asignados entre los Estados usando “índices o coeficientes”⁹ acordados por la Conferencia.

El sistema sigue en vigencia hasta el presente, pero ha reconocido diversos cambios en la metodología para determinar los montos a distribuir. La Comisión ha informado también sobre diversos aspectos relacionados, como el financiamiento del Territorio Capital Australiano (ACT), la distribución interestatal de “subvenciones de propósito general” para los gobiernos locales y “standards” para los servicios gubernamentales y financiamiento de territorios insulares, entre otros aspectos¹⁰.

Las funciones o estudios de la Comisión pueden ser llevados a cabo por Divisiones, que conforman la constitución orgánica de la misma lo cual permite cumplir de una manera especializada con sus tareas. Conforme a la Ley, el Presidente puede determinar que Comisionados formarán las Divisiones de la Comisión. Estas Divisiones deben consistir o ser formadas por el Presidente y no menos de dos Comisionados.

⁹ Aludimos a las “relativities”, en la notación inglesa.

¹⁰ El análisis de costos específico y detallado de las distintas funciones gubernamentales, incluyendo peculiaridades como la “protección contra tiburones” (en los balnearios australianos, se entiende) llamaba la atención de uno de los especialistas más importantes de la actualidad, como el canadiense Richard Bird (Bird, R.M., 1986). Este enfoque enfatiza en las “necesidades fiscales” (costo de prestación o suministro de las actividades públicas).

La importancia de los temas determina el uso del mecanismo. La Revisión de los Coeficientes de Participación General de ingresos de 2004 ha sido llevada a cabo por todos los Comisionados constituidos en "Comisión Plenaria" (o Sala Única) mientras que un tema particular como la evaluación de la Bahía Jervis fue asumido por una División conformada por el Presidente y dos Comisionados.

Las funciones ejecutivas y administrativas de la Comisión corresponden a su Secretaría. La Secretaría está compuesta de un personal de alrededor de 55 miembros dirigidos por un Secretario y organizadas en dos ramas. Una Sección de Soporte Administrativo reporta directamente al Secretario. Las Ramas componentes son la de Gastos, por un lado, y la de Ingresos, Presupuesto y Tecnología de Información, por el otro.

Organización de la Comisión Australiana de Transferencias

COMISIÓN			
SECRETARIADO		DIVISIONES	
Administrativo	Técnico	Plenarias	Parciales
Asistencia Administrativa	Rama de Gastos	Aprobación de Coeficientes	Otras
	Rama de Ingresos		

Fuente: Elaboración del autor en base a normativas analizadas.

La principal responsabilidad de la Rama de Análisis de Gastos es determinar los costos relativos incurridos por los estados en proveer servicios como educación, salud, bienestar, policía, transportes, entre otros. Las actividades de la misma se dividen en tres secciones, cada una de las cuales encargada de un conjunto específico de servicios gubernamentales.

La responsabilidad principal de la Rama de Ingresos, Presupuestos y Tecnología de Información es preparar la información financiera necesaria utilizada en las evaluaciones de la Comisión, asumiendo la determinación de la capacidad de captación de ingresos de los estados y proveyendo servicios de tecnología de información al conjunto de la Comisión.

IV. EL CONSEJO FEDERAL DE FINANZAS DE ALEMANIA

Con el fin de coordinar los presupuestos y programas financieros de la Federación, los Lander y las autoridades locales, Alemania estableció un Consejo de Planeamiento Financiero sobre la base de un acuerdo administrativo entre la Federación y los Lander, sosteniendo su asamblea constitutiva el 14 de Marzo de 1968. Entonces hubo acuerdo en que la instalación, organización y tareas del consejo de planeamiento financiero debería ser corporizada mediante ley durante el curso de la reforma presupuestaria, un requerimiento que fue cumplido en la Sección 51 de la Ley de Principios Presupuestarios de 1969¹¹.

El Consejo de Planeamiento Financiero comprende al Ministerio Federal de Finanzas, que lo preside, el Ministerio Federal de Economía, los ministros de los Lander responsables de asuntos financieros y cuatro representantes de las municipalidades y asociaciones de municipalidades, actuando como invitados permanentes los representantes del Banco Central alemán.

El objetivo de la Federación, Lander y municipalidades al encontrarse en el Consejo de Planeamiento Financiero es acordar sobre los objetivos generales de la política presupuestaria, basados en una proyección económica agregada, indicando las tendencias económicas visualizadas como políticamente deseables y económicamente factibles. Los resultados de estos encuentros se reflejan en “recomendaciones”, que el Consejo, de acuerdo con sus reglas de procedimiento, *debe adoptar unánimemente*.

Al cumplir sus tareas estatutarias de trabajar para alcanzar políticas presupuestarias y fiscales coordinadas y orientadas hacia la estabilidad en la Federación, Lander y municipalidades, el Consejo está sujeto a límites establecidos en la Constitución, especialmente por el requerimiento que la Federación y los Lander deben ser *autónomos e independientes uno de otro* en su administración fiscal y que se debe garantizar a las municipalidades su derecho al autogobierno.

11 *Esta ley, siguiendo la lógica del federalismo “entrelazado o interconectado” inherente al modelo germánico, es de aplicación para la Federación y los estados (Länder).*

Al hacer recomendaciones de acción política, desde luego, el Consejo de Planeamiento Financiero apunta a lograr un amplio grado de coordinación. Las recomendaciones son un medio efectivo a este fin, si todos los involucrados o “concernidos” están preparados, dentro del ámbito de su jurisdicción, para trabajar a fin de *ponerlas en práctica o hacerlas efectivas*.

El Consejo de Planeamiento Financiero, conforme lo establece la Sección 51 de la mencionada Ley de Principios Presupuestarios para Federación y Lander de 1969, es una institución adscrita al gobierno federal. En ese marco, no es una institución extragubernamental.

La pluralidad de miembros requerida sigue un mecanismo de designación, que además de la Federación y los Lander, incluye a los gobiernos locales. En tal sentido, los representantes de las municipalidades y sus asociaciones son designados por el Senado, a sugestión de las asociaciones centrales de gobiernos locales.

Es fundamental el origen de las normas de funcionamiento del mismo. En este caso, según el Punto 5 de la Sección 51, es el mismo Consejo de Planeamiento Financiero el que debe establecer sus propias reglas de procedimiento, lo cual fortalece sus capacidades de actuación.

V. EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE ESPAÑA.

Como se sabe, la actual conformación del sistema de descentralización fiscal español, incluye un Estado Central, 17 Comunidades Autónomas y cerca de 8000 Corporaciones Locales, incluyendo Provincias y municipios. En este esquema, es crucial la naturaleza y funciones del denominado Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

Lo que se conoce como régimen de las autonomías, que a partir de la Constitución de 1978 ha regulado la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, está establecido y legislado en la Ley Orgánica de Financiamiento de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del año 1980. El Consejo de Política Fiscal y Financiera es creado por el Artículo 3 de dicha Ley, con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las mencionadas Comunidades y la de la Hacienda del Estado.

En cuanto a sus objetivos, el mismo ha sufrido matices. Originalmente, el Consejo fue configurado inicialmente como órgano consultivo y de deliberación. Actualmente, es un órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera.

Con respecto a su funcionamiento, el mismo Artículo 3 de la LOFCA indicó su naturaleza. En tal sentido, por Acuerdo N° 1 del propio Consejo, del 20 de Agosto de 1981, se estableció su Reglamento, el que en su Artículo 1 disponía: “El Consejo...realizará sus funciones y ajustará su actuación al presente Reglamento *que formula el propio Consejo* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre...”. Tiene por tanto, la facultad de autorregulación.

En sus funciones, se aprecia la combinación de actividades de estudio y análisis, con las de coordinación interhacendal e interniveles. Tales materias pueden sintetizarse en las siguientes:

- a) Coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) Emisión de los informes y adopción de los acuerdos previstos en la ley complementaria de la ley general de estabilidad presupuestaria.
- c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- d) El estudio, la elaboración, en su caso y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e) La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así con los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- f) La coordinación de la política de endeudamiento.
- g) La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Una rápida revisión de tales competencias indica que incorpora las referidas a endeudamiento e inversiones públicas, como elementos amplificadores importantes. Igualmente, recibe competencias nuevas

derivadas de la pertenencia del país a la Unión Europea y al denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuales son la de informar sobre los “escenarios de estabilidad presupuestaria”.

Un aspecto particular es el mecanismo de votación para alcanzar acuerdos en el CPFF. En este caso, se asegura la mitad de la capacidad de decisión a los representantes del gobierno central en el mismo. Esta “asimetría” básica tiene una raíz no federativa en un estado autonómico pero originalmente unitario como el español, que hace previsibles sus decisiones en una dirección compatible con las políticas nacionales en la materia¹².

VI. LA COMISIÓN FISCAL Y FINANCIERA DE SUDÁFRICA.

El nuevo “status” constitucional de Sudáfrica, más allá de su conformación unitaria, permite atribuir a esta Nación una organización “semi-federativa” en materia fiscal, que ha colocado en la Comisión Fiscal y Financiera importantes responsabilidades. Las funciones de esta Comisión (FFC) están establecidas en la Sección 220 de la Constitución de la República de Sudáfrica y la Ley de la Comisión Fiscal y Financiera de 1997.

Como otras instituciones constitucionales, la Comisión surge de un conjunto de compromisos políticos. La misma fue establecida para asesorar sobre una equitativa participación de ingresos y otros asuntos fiscales intergubernamentales, y para limitar las decisiones políticas subjetivas respecto de la asignación de recursos públicos en la esfera nacional, provincial y local. La convicción sobre su papel y responsabilidades ha llevado a sostener que la FFC no tiene precedentes reales en Sudáfrica y en el mundo¹³.

La Comisión es un cuerpo permanente de expertos con una estructura definida constitucionalmente y un conjunto de responsabilidades generales y procesos institucionales para actuar en las relaciones fiscales intergubernamentales en Sudáfrica. Su misión consiste en *hacer*

12 *El tratamiento de la peculiaridad española reconoce encuadramientos de “cuasi-federación”, pero ciertos componentes centralistas afloran en determinadas circunstancias.*

13 *Véase Neumann, R. (2003). Esta apreciación quizás resulte un tanto excesiva, dados otros casos como los aquí comentados.*

recomendaciones sobre asuntos fiscales y financieros al Parlamento, las legislaturas provinciales y otras instituciones de gobierno cuando fuere necesario. La Comisión está separada del gobierno y desde luego es capaz de realizar intervenciones (checks and balances) *imparciales*, entre los tres niveles de gobierno, lo que apunta a facilitar un gobierno cooperativo en asuntos fiscales intergubernamentales.

Conforme al Capítulo 13, Sección 214 de la Constitución, por Ley del Parlamento se debe establecer a) la división anual de ingresos entre los gobiernos nacional, provinciales y locales; b) la división de ingresos entre las nueve provincias y c) las asignaciones condicionales e incondicionales a las provincias y gobiernos locales distintas del fondo nacional de ingresos. Esta legislación de carácter anual (conocida como Ley 214 por alusión a la Sección Constitucional que la origina) puede ser sancionada solamente después que los gobiernos provinciales y locales, así como la propia Comisión han sido consultadas y toda recomendación de la Comisión ha sido considerada, asumiendo un proceso que debe tomar en cuenta una serie de requerimientos.

La FFC también participa en el proceso de endeudamiento subnacional, a través de las disposiciones de la Ley de Facultades de Endeudamiento de los Gobiernos Provinciales de 1995. En tal sentido está facultada para: i) hacer redomendaciones sobre montos prestados a las provincias por el gobierno nacional e ii) hacer recomendaciones sobre el monto total de cargas por intereses en que una provincia puede incurrir sobre su deuda principal durante un año financiero.

Por otra parte, conforme a la Ley de Relaciones Fiscales Intergubernamentales de 1997 la FFC puede: a) asistir a las reuniones del Consejo Presupuestario y el Foro de Presupuesto de los Gobiernos Locales; b) hacer recomendaciones sobre participación de ingresos y asignaciones dinerarias, y c) hacer recomendaciones sobre la Ley de División Anual de Ingresos.

Como mínimo 10 meses antes del inicio de cada año financiero, la Comisión debe remitir recomendaciones para dicho ejercicio al ambas Cámaras del Parlamento y legislaturas provinciales con particular atención a : 1) una división equitativa del ingreso recaudado a nivel nacional entre los gobiernos nacional, provinciales y locales; 2) la determinación de la

parte equitativa de cada provincia cuando el ingreso es dividido entre provincias, y 3) cualquier otra asignación a provincias, gobiernos locales o municipalidades provenientes del fondo de ingresos del gobierno nacional, y sobre cualquier tipo de condiciones sobre las cuales tales asignaciones deben ser realizadas.

VII. LAS COMISIONES DE FINANZAS Y PLANEAMIENTO EN INDIA.

En el caso de la India, si bien no estamos ante una economía occidental madura, dado su peso territorial y demográfico, aludimos a una de las más grandes federaciones a escala mundial¹⁴. En este caso, se está completando el período de la así denominada “Undécima Comisión de Finanzas”¹⁵.

Bajo el modelo comentado se presenta un esquema dual. Dicha configuración dual tiene origen en el marco de organización económica general que desde hace décadas se basa en la existencia de planes quinquenales de gobierno y desarrollo. Ello implica la inserción del proceso fiscal en la estructura del planeamiento, de una parte, y la implementación de un mecanismo de distribución y participación de ingresos a todos los estados, por la otra.

En ese marco existe la Comisión del Plan o Comité de Planeamiento, que es el eje central de coordinación del proceso de elaboración, implementación y monitoreo de los planes mencionados. Por otro lado, además, existe un órgano tradicional que es la antes citada Comisión de Finanzas, que actúa en la órbita del nivel federal de gobierno¹⁶, la cual entiende estrictamente en el proceso de técnico de determinación de capacidades y necesidades fiscales y por ende de asignación y distribución de recursos financieros entre los estados, en línea con otras experiencias comentadas¹⁷.

El carácter “dual” consignado se expresa en este modelo mediante la especialización o discriminación de funciones. De tal forma, se separan o

14 *Lo propio podría decirse de casos como Rusia o Nigeria, más allá de sus enormes diferencias de diverso tipo.*

15 *Véase Documentos y Papers “USAID India Round Table” (2003).*

16 *La designación de sus miembros es responsabilidad del Primer Ministro.*

17 *Véase SHOME, Parthasarati (1999) y Rao. M.G. (1998).*

delimitan las competencias que implican la coordinación o planeamiento para el conjunto del sistema, de las directamente vinculadas al cálculo, análisis, prorrateo y asignación de medios financieros y fiscales a los estados en el contexto comentado. La Comisión de Finanzas puede realizar también otras recomendaciones, tendientes a mejorar la situación financiera de los estados, tal como aconteció con el denominado Fondo de Incentivos¹⁸.

Como resumen, surgen o emergen, dentro de algunas analogías importantes, procesos de diferenciación ligados a la evolución de las distintas realidades nacionales. Esto podría sintetizarse en el Cuadro que se acompaña, donde se destacan diversos componentes rescatables.

Caracteres principales de organismos relevados

Partes / Funciones	España	Alemania	Sudáfrica	Australia	India
Coordinación y planeamiento		Consejo Federal de Finanzas			Comité del Plan
Distribución Fiscal			Comisión Fiscal y Financiera	Comisión Federal de Transferencias	Comisión de Finanzas
Mixtas o plurales	Consejo de Política Fiscal y Financiera				

FUENTE: Elaboración del autor sobre normativa comparada.

VIII. IDENTIFICACIÓN DE PERFILES ALTERNATIVOS.

Con lo expuesto, quedan delineadas algunas opciones que podrían encuadrar o entornar las configuraciones orgánicas a asumir en materia de organización de las relaciones financieras intergubernamentales.

En esa orientación, si al esquema anterior le agregamos la relación con un marco competencial básicamente “unifuncional” o “plurifuncional”

¹⁸ Véase nuevamente USAID (2003). La propuesta para crear un Fondo de Incentivos se puso en vigencia en la India en 2001 y apuntaba a generar reformas fiscales que en el nivel estadual que apuntalen la mejora financiera propugnada.

podríamos lograr una agrupación en tres categorías principales o predominantes:

- a) Pluralidad de órganos (o actores).
- b) Unicidad de órgano con unicidad funcional.
- c) Unicidad de órgano con pluralidad funcional.

En el primer escenario nos encontramos ante un esquema donde al menos las funciones de coordinación y planeamiento financiero, por una parte, y las de asignación de recursos financieros a los actores, por el otro, se encuentran a cargo de órganos distintos y especializados. Es un modelo de organizaciones distintas para funciones distintas. Podría decirse que hay tantos órganos como funciones a cumplir.

Dentro de esta especie, existe otra forma de bifurcación funcional. Es la que se puede verificar entre un órgano estrictamente fiscal (asignación y distribución de recursos impositivos y funciones de gasto) y otro orientado a las cuestiones que suscita el endeudamiento o uso del crédito por las unidades federativas. Era el caso, mientras funcionó, del Comité Australiano de Préstamos¹⁹.

En el segundo escenario, de lo que se trata es de conformar un organismo especializado que se ocupe de la distribución de recursos entre las partes, así como de las diversas subfunciones involucradas de carácter técnico (análisis estadístico, cálculo, evaluación, producción de informes, asesoramiento, indicadores, etc.).

En el último modelo, se apunta a concentrar en un mismo órgano, distintas funciones relacionadas aunque no homólogas. En este caso, como mínimo, podrían reunirse funciones ligadas al problema fiscal “distributivo”, con las relativas al acceso a los mercados financieros o al uso del crédito. Aquí el órgano sería uno pero con un esquema de “dualismo” en su espectro funcional.

¹⁹ Véase Comisión Federal de Impuestos (1998).

Esquema de Conciliación de Órganos y Funciones

Casos \ Países	España ²⁰	Sudáfrica ²¹	Australia ²²	India ²³
(a) Pluralidad de Órganos			CGC-ALC	CP-CF
(b) Unicidad Orgánica y Funcional		CFF		
(c) Unicidad Orgánica-Pluralidad Funcional	CPFF			

FUENTE: Elaboración del autor en base a legislación de los países considerados.

IX. LA “INDEPENDENCIA” COMO ATRIBUTO.

Un comentario adicional merecería la mención reiterada a la delicada cuestión que involucra la mayor o menor autonomía en cuanto a sus potestades o capacidad para generar recomendaciones por parte de un Organismo Fiscal. Esto podría generalizarse ponderando la existencia o inexistencia de condicionamientos respecto de su labor, entendida ésta como predominantemente técnica, o dando por supuesto que la actividad de rango político corresponde a otro nivel de acuerdo y conciliación.

El gozar de *independencia* por parte de una Comisión de Transferencias o Comité de Uso del Crédito implica delimitar respecto de que órbita ella es operativa. En el caso mencionado al inicio se aludía a una “independencia respecto del nivel central de gobierno”. Sin embargo, puede aludirse a otro tipo de independencia, si de lo que se trata es de formular juicios objetivos y técnicos. Es la “independencia del nivel político”, sea éste el del gobierno central o el de los gobiernos estatales o locales.

20 Consejo de Política Fiscal y Financiera.

21 Comisión Fiscal y Financiera.

22 Etapa de vigencia de la Comisión Australiana de Transferencias y Comité Australiano de Préstamos.

23 Comisión del Plan y Comisión de Finanzas.

Aptitud técnica e independencia en Organismos Fiscales Intergubernamentales

País \ Calificación	Grado de Independencia	Carácter
Australia	Independiente	Técnico
España	Orientación pro-central	Político-Técnico
Sudáfrica	Independiente	Técnico
India	Orientación pro-central	Político-Técnico

Fuente: Elaboración del autor en base a información relevada.

Dicho carácter “independiente” se potencia con el requisito de experiencia y alto nivel técnico y profesional impuesto a sus integrantes. Estas cualidades, sin duda, aumentan la capacidad de emisión de informes y recomendaciones basados en una capacidad endógena que implica un alto volumen de autoridad. Sin embargo, el sólo atributo de “capacidad” no permite alcanzar tal independencia. El cuadro puede mejorar aún más, si el origen de tales integrantes calificados procede de los diversos niveles de gobierno e instituciones sociales representativas, como las Universidades.

X. COORDINACIÓN FISCAL Y “FEDERALISMO EJECUTIVO”.

Existe otro aspecto de interés en la conformación de instituciones de articulación financiera intergubernamental. Es el referido al nexo entre organizaciones “formales”, como una Comisión de Transferencias, y las instituciones consensuales o de cooperación del denominado “federalismo ejecutivo”.

Estas últimas refieren a los mecanismos de concierto, consulta, cooperación, coordinación o consenso establecidos en ciertos modelos europeos y no europeos. Las mismas pueden abarcar a representantes de un mismo nivel, o consistir en ámbitos de encuentro de distintos niveles de gobierno.

Aludimos a las reuniones de Gobernadores, “Premiers” o Ministros de Finanzas correspondientes a los niveles subnacionales de gobierno, que se realizan en sentido horizontal, así como a aquéllas que se llevan a cabo entre éstos y los Ministros federales o nacionales, en sentido vertical.

Estas reuniones o “conferencias” se concretan para adoptar resoluciones fiscales federativas o acordar tareas conjuntas que afectan a varios o a todos los niveles de una estructura descentralizada y que tienen un peso institucional considerable. Tanto, que las esferas parlamentarias han reclamado a veces por una supuesta reducción o erosión en su papel y responsabilidades constitucionales²⁴.

Tales experiencias son usuales en el modelo germano y otras grandes federaciones, así como en casos como el australiano o el español, entre varios otros. Por su envergadura influyen con peso decisivo en las tareas técnicas de asesoramiento, control u otras que realizan los organismos fiscales “formales”, entendidos como organizaciones específicas con funciones como las antes comentadas, orientadas a tales fines.

Sin perjuicio de las figuras comentadas más arriba y que nos indican la existencia de instituciones formales al estilo de una Comisión Fiscal, por un lado, e instituciones del “federalismo ejecutivo”, por el otro, existen las “instituciones constitucionales”, cuya vigencia hemos dado por entendida pero que no deben ser olvidadas a la hora de imaginar los escenarios reales. Nos referimos a ámbitos como la Corte Constitucional en el modelo germano, o el Tribunal Constitucional, en el caso español, que han de entender en disputas de fondo entre estados o entre la federación y los estados, cuyo tratamiento excede el marco de este trabajo, pero que no deben ser olvidadas al imaginar el escenario agregado.

Cabe identificar, entonces, una suerte de trilogía de figuras institucionales que actúan en un escenario de tipo federativo o descentralizado, que como tales asumen una naturaleza compleja: a) las instituciones constitucionales como tales; b) los órganos de coordinación fiscal de base legal previamente analizados, considerando incluso “órganos de regulación administrativa interfederal” o “cuasi-tribunales administrativos”²⁵ y c) las instituciones del federalismo ejecutivo, recién analizadas.

24 Véase Zimmermann, H. (1999) y Thoni. E. (1999), para los casos alemán y austríaco. En este último, como en otros, rigen los denominados “mecanismos de consulta”. Para Suiza, véase Dafflon, B. (1999).

25 En algún caso, es un atributo asignado a la Comisión Federal de Impuestos en Argentina, la cual es capaz de observar decisiones fiscales tanto de provincias o municipios, como del gobierno nacional, las que son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

PLURALIDAD INSTITUCIONAL-FISCAL		
Instituciones Constitucionales	Instituciones Técnicas, de Coordinación y Regulación	Instituciones del Federalismo Ejecutivo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cortes Constitucionales. ▪ Tribunales Supremos. ▪ Tribunales Constitucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisiones de Transferencias. ▪ Comisiones Fiscales y Financieras. ▪ Consejos. ▪ Tribunales Administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conferencias de Gobernadores, "Premiers" o Ministros. ▪ Reuniones Centro-Estados.

En ese marco, en las estructuras de coordinación a adoptar, una adecuada interacción debe establecerse, de manera de hacer eficiente el conjunto del sistema fiscal federativo, donde conforme a lo expresado, se produce o se hace evidente una vinculación entre creaciones institucionales de distinto carácter jurídico, en algunos casos con base informal, pero con sustancial peso político o intergubernamental.

XI. COMENTARIOS FINALES.

De lo expuesto surgen diversos matices atribuibles o característicos a distintas experiencias nacionales en cuanto a la implementación de organismos que actúan en materia de coordinación, supervisión, asesoramiento técnico o regulación de las relaciones fiscales intergubernamentales.

En esa dirección, queda manifiesto el distinto carácter de dichas actividades, conforme a las definiciones constitucionales y legales que les dan origen. En ese marco, la relación de las mismas con los poderes esenciales del Estado, como la Rama Ejecutiva y los Parlamentos, pero sin omitir el papel clave y de fondo de las Cortes o Tribunales Constitucionales.

Al mismo tiempo, su relación de "pertenencia" o "independencia". Si bien en alguno de los casos consignados priva el primer carácter consignado, en varios sino en todos también aparece firmemente destacado el fuerte valor y respetabilidad técnica que tienen o deben tener sus intervenciones. En tal sentido, sean las mismas constituídas por meros informes o

explícitas “recomendaciones”, las mismas tienen que descansar en un importante nivel técnico y *expertise*.

En esa línea, aparece claro el papel diferencial de organismos que deben realizar funciones de coordinación o planeamiento, respecto de aquéllos que ligán su actividad al cálculo de subvenciones, así como a los elementos técnicos específicos que las determinan. Este último aspecto parece predominar en las instituciones influenciadas por el modelo australiano. Los otros son visibles en los dos casos europeos consignados.

Adicionalmente, cabe distinguir al problema de la unicidad, dualidad o pluralidad de funciones emergentes. Si bien los problemas fiscales y distributivos de un dado stock de recursos está presentes en la mayoría de los casos, también aparece la necesidad de incluir el tratamiento del acceso a los mercados financieros y al endeudamiento como tema central a las instituciones fiscales contemporáneas.

La decisión de incluir en el espectro funcional el último de los tópicos consignados (uso del crédito) junto a los fiscales dentro de las funciones de un único organismo²⁶ puede contemplar como alternativa la existencia de otro organismo distinto. Contra la “dualidad” de funciones en un organismo único, se plantearía la especialización de funciones en dos organismos²⁷.

A ello se agrega la inserción de objetivos macroeconómicos y macrofiscales. Los primeros se enlazan con los requerimientos de estabilidad ligados al nacimiento del Consejo Financiero alemán. Ambos objetivos, incluida la coordinación de inversiones públicas y la estabilidad presupuestaria, están presentes en el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera español. En este último órgano, como se señalara, los mismos se ligan a la conciliación de los Escenarios de Estabilidad Presupuestaria ligados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo²⁸.

26 Sería el caso del modelo sudafricano (FFC).

27 Se correspondería con la etapa “dual” del modelo australiano, donde además de la CGC operaba el Australian Loan Council (Consejo Australiano de Préstamos).

28 Los Acuerdos alcanzados según pautas reglamentarias por el CPFF incluyen las metas de déficit para las distintas Comunidades Autónomas.

En rigor, objetivos como los expuestos tampoco han sido ignorados en otras experiencias. Como lo hemos visto, reciben consideración en casos como el de la India, e incluso en Sudáfrica, donde de todos modos, los objetivos prevaecientes refieren a la distribución de un determinado *pool* impositivo.

Estos y otros aspectos deberán considerarse cuando en casos como el argentino, que ha de llevar a cabo la muy dilatada implementación de un Órgano Fiscal Federal²⁹, sin perjuicio de su eventual traslación a otras experiencias de tipo federativo, para lo cual estas consideraciones se entienden pertinentes y aplicables.

REFERENCIAS

1. Ahmad, Ehtisham, Jon Craig y Dubravko Mihaljeck (1995): "Implementing and Managing Grants", en Ahmad-Qiang-Tanzi (1995).
2. Ahmad, Ehtisham, Gao Qiang y Vito Tanzi (1995): *Reforming China's Public Finances*, International Monetary Fund, Washington, DC.
3. Bird, Richard M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
4. Craig, Jon (1995): "Horizontal Equalization Grants", en Ahmad-Qiang-Tanzi (1995).
5. King, David (1988): *Economía de las finanzas multinivel*, IEF, Madrid.
6. Shome, Parthasarati (1999): "Fiscal Federalism in India: Experience and Future Directions", en Fukasaku, K. and De Mello, L.R.: *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies. Governance Issues*, OCDE, París.
7. Rao, M. Govinda (1998): "Intergovernmental Fiscal Relations in India", en Bird, R.M. and Vaillancourt, F.: *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, New York-Melbourne.

29 *Ello podrá ocurrir a partir del fortalecimiento, transformación o sustitución de la mencionada Comisión Federal de Impuestos actualmente vigente. A partir de la existencia de la denominada Ley de Responsabilidad Fiscal, la regulación del Órgano Fiscal deberá ser armonizada con la existencia del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal creado por dicha norma.*

8. USAID and Indian Ministry of Finance (2003): *Roundtable on Experiences of Subnational Fiscal Reform in Federally Structured Countries*, Agra, India, December 2003.
9. Ministerio de Economía y Hacienda, España.
10. Ministerio de Finanzas, República de Alemania.
11. Neumann, Ronald (2003): "South-Africa", Papers and Proceedings of India Roundtable", Agra.
12. Comisión Federal de Impuestos-IEFPA (1998): *Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal*, Buenos Aires.
13. Dafflon, Bernard (1999): "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalization", en Fossati, A. and Panella, G., Routledge, Londres.
14. Zimmermann, Horst (1999): "Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content", en Fossati, A. and Panella, G., Routledge, Londres.
15. Thöni, Erich (1999): "Fiscal federalism in Austria: facts and new developments", en Fossati, A, and Panella, G., Routledge, Londres.
16. Fossati, Amedeo and Panella, Giorgio (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.