

El Federalismo Fiscal Argentino y sus fatigas

Una mirada desde la Administración Tributaria

Por Alejandro Otero (*)

En esta edición inauguramos una sección con notas de invitados especiales. En este caso, Alejandro Otero, que fue Director General de Rentas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2000-2006, escribe sobre federalismo fiscal. A diferencia del abordaje tradicional que se restringe a la coparticipación de los impuestos nacionales y a las potestades de los distintos niveles de gobierno, el autor se propone llevar el debate a un ámbito poco analizado: el federalismo de la administración tributaria. En este sentido, plantea la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos y conformar una Red Federal entre las administraciones tributarias del país. Esta Red, que implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización, permitiría -mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de conocimientos- obtener mejoras a todos sus integrantes

Acumulación, legitimación y ciudadanía.

El estado contemporáneo tiende a asegurar la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido y es un hecho que la expansión de la ciudadanía sirvió con solvencia a una y otra.

La ilusión de igualdad que promete toda democracia que se precie, impulsó la generalización de derechos desde la esfera de lo jurídico y político hasta alcanzar lo social. A partir de la segunda posguerra del siglo pasado y en el marco del auge de las ideas keynesianas y el temor de las elites a la revolución, se consolidan las políticas públicas orientadas a garantizar una serie de derechos mínimos (a la salud, la educación, la vivienda, la cobertura en la vejez o en situación de desempleo, etc.) a todos los ciudadanos por igual.

El tradicional y consagrado principio de "igualdad de oportunidades" adquiere nuevas dimensiones. Y si bien la experiencia es diversa y los grados de avance varían mucho según los casos, la tendencia resultó generalizada entre los países con economías de mercado y ha resistido - en gran medida- el embate neoliberal de las últimas décadas. El lento desplazamiento de la noción de libertad por la de igualdad como guía del accionar del estado ayudó a construir un nuevo concepto de ciudadanía, que a la par aseguraba una cierta dimensión al mercado para impulsar la acumulación y un extendido consenso acerca de la razonabilidad del orden establecido

.La consecuencia fiscal más notoria de este avance civilizatorio resultó la expansión del gasto público; que pasó de representar durante la etapa previa menos del 15% del PBI en las economías más avanzadas, a más del doble. E incluso a superar holgadamente los 40 puntos del Producto en algunas de las experiencias europeas. Semejante salto se tradujo en la necesidad creciente de aumentar la presión fiscal para asegurar un financiamiento sustentable. La resolución eficaz de este desafío supuso una doble condición para el nuevo concepto de ciudadanía. Así junto a la expansión de los derechos se asentó la obligación de cumplimiento a su sustento. Nace entonces una nueva mirada acerca de la obligación de contribuir. Obligación que desde que el estado es estado rige una buena parte de la vida de la humanidad; pero que, desde el estado liberal en adelante y marcadamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado,

(*) Contador Público. Magíster Scientiarum en Administración Pública. Profesor Regular UBA. Ex Director General de Rentas de la Ciudad Autónoma de Bs. As. Asesor del Instituto AFIP. Este trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor. De ningún modo comprometen a las Instituciones en las que se desenvuelve

comienza a ser socialmente internalizada como necesaria y legítima.

Tributos Impuestos

Tradicionalmente la contribución al financiamiento del estado fue resistida. El tributo operaba y se percibía como una limitación al ejercicio de la libertad individual. Una vulneración del espacio de decisiones soberanas del individuo.

Sea la obligación material, física para atender a las necesidades de la guerra o económica para sustentar al gobierno, con la que el Imperio reafirmaba y se aseguraba su dominio sobre el pueblo conquistado. Sea la cuota de producción que el monarca reclamaba para su propio goce. Sea la contribución dineraria que el estado liberal recaudaba para financiar los bienes públicos que el mercado jamás proveería por falta de rentabilidad potencial ante la imposibilidad de fragmentar el consumo colectivo. Todas se objetaban y resistían en acto y discurso de reafirmación de la libertad frente al poderoso. “La libertad se entendió durante mucho tiempo (en Europa, prácticamente hasta el final del Medioevo) como exención económica, como la condición propia de los no sometidos a tributo” (Delgado Lobo M. L. y Goenaga Ruiz M., 2006). Y larga es la historia de las revueltas y revoluciones que tienen entre sus antecedentes cuestiones tributarias. La fenomenal construcción histórica del orden moderno trajo consigo la reexpresión de esta cuestión en términos de relación “sujeta a derecho”. Ya no más territorio del arbitrio, la relación tributaria quedaba sometida a la Ley. Estado y contribuyente enmarcados en las condiciones procedimentales y sustantivas definidas por la Norma. Y ésta a su vez, producto del ejercicio de la democracia representativa. De ahí el principio político fundante de la tributación moderna: “No hay tributación sin representación” (No taxation without representation).

Es bajo estas nuevas condiciones que el cumplimiento tributario tiende a ser voluntariamente aceptado.

Es oportuno señalar que cuando hablamos de cumplimiento voluntario no alentamos una mirada naif. En nuestra concepción, el cumplimiento tributario está siempre inducido por el poder de coacción del estado. Qué éste se exprese de modo más o menos abierto es producto de circunstancias que no es del caso analizar ahora. Pero el cumplimiento tributario no opera en su ausencia.

A su vez, en el marco de sociedades signadas por la desigualdad y la asimetría de poder, las instituciones fiscales y los impuestos en particular, expresan la correlación de fuerzas entre los distintos actores económicos y sociales. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve “arena” de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses.¹ Con todo y al ritmo de la expansión del nuevo concepto de ciudadanía, el cumplimiento de la obligación impositiva tiende a naturalizarse y el incumplimiento “...lejos de ser la heroica actitud rebelde frente a la arbitrariedad señorial, será considerado como una conducta irresponsable en relación con los deberes hacia esa “gran hacienda” que representa los intereses de la comunidad estatal”. (Delgado Lobo M. L. y Goenaga Ruiz M. 2006)

Administración Tributaria y Federalismo Fiscal

Siguiendo una tendencia más general del estado moderno, la gestión del sistema tributario también se organizó en el marco del “... proceso histórico de racionalización

1) En este marco, la recurrente apelación a la neutralidad de los impuestos que se esgrime en la actualidad no deja de ser curiosa. Puede explicarse en términos de neutralidad la exención extendida a las ganancias de capital y a la renta financiera que brinda la legislación argentina, o se trata de un buen ejemplo de una relación de fuerzas diferenciadas que se expresa (también) en el sistema tributario?

burocrática. Mediante el cual se instala una administración profesional y se crean una serie de instituciones que constituyen la administración pública burocrática, basada en normas claras que protegieran a la ciudadanía y al servidor público de la arbitrariedad del gobernante...". (Krieger M., 2006)

En el caso de los países federales, la organización de la función del estado dirigida a asegurar los ingresos (administración tributaria), se resolvió en el marco de una tensión.

Cuando tendió a primar la reafirmación de la autonomía de los estados o jurisdicciones subnacionales, cada uno de ellos desarrolló su propia administración tributaria. Cuando se priorizó el aprovechamiento de las economías de escala, se tendió a centralizar la función en una única agencia estatal que administraba los distintos subsistemas tributarios, nacional y jurisdiccionales. (Sevilla J., 2007)

Esta última tendencia busca incrementar la eficiencia de la gestión, a partir del fuerte grado de interrelación que se establece en la mayoría de los sistemas tributarios que se basan en la explotación de las grandes fuentes de capacidad contributiva. Las de flujo (el consumo, la renta y los ingresos) y las de stock (el patrimonio y los activos). Las formas combinadas son frecuentes y, en cualquier caso, cobran relevancia los mecanismos de coordinación. Ya sea para resolver los problemas de doble o multiimposición en el territorio nacional o para redistribuir los ingresos entre las distintas jurisdicciones.

Naturalmente, la resolución de estas cuestiones está fuertemente condicionada por factores políticos. Su desarrollo, en cada caso, se explica mejor por el devenir histórico institucional que por los rasgos fundantes de su diseño. Especialmente en los países periféricos, el federalismo fiscal refleja el proceso de acumulación histórica antes que la intención de quienes intervinieron en su creación.

Así, es muy probable que si a dos "observadores no contaminados" se les pide que estudien el sistema tributario argentino; de modo tal que uno de ellos lo analice exclusivamente a partir de la lectura de las leyes que lo instituyen y el otro sólo a partir de los resultados que genera, las conclusiones que obtendrían serían muy dispares, e incluso contradictorias.²

El caso argentino un caso

El ordenamiento fiscal del federalismo argentino: de Alberdi al Laberinto

Las definidas y trabajadas ideas de Alberdi en relación al ordenamiento financiero del federalismo argentino, y el rol determinante de la aduana de Bs. As. en ese esquema, cobraron cuerpo en la Constitución de 1853. La Constitución previó una distribución tal de recursos y de competencias tributarias entre nación y provincias que permitiera la sustentabilidad material del nuevo ordenamiento nacional.

Así, dejó a manos del tesoro de la nación los recursos provenientes de "...los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito..." (art. 4 CNA). Y más adelante, le asigna al Congreso nacional la potestad de "...imponer contribuciones directas, por tiempo determinado..." (hoy art 75 inc. 2 CNA). Las provincias se reservaron para sí la competencia originaria y exclusiva en materia de tributación directa. Primero en los hechos y después de derecho, en materia de tributación indirecta las competencias resultaron concurrentes y así lo consagra el actual ordenamiento constitucional argentino. Al ritmo de las crisis, primero, y de la expansión de la ciudadanía, mucho después, los impuestos fueron desplazando a los recursos del

2) En una ocasión, un prestigioso especialista en los gravámenes inmobiliarios, comentaba que al estudiar el caso de la Ciudad Autónoma de Bs. As. (CABA) desde su México natal, destacaba el carácter progresista de la legislación porteña en materia inmobiliaria, entre otras cosas por la fuerte sobretasa que grava a la tierra ociosa en nuestra ciudad. Muy otra resultó su conclusión cuando en ocasión de su primer visita a la CABA descubrió que la insignificancia del valor fiscal de la tierra desvirtuaba la intención del legislador. Una fuerte sobretasa aplicada sobre una insignificancia resulta insignificante. Qué pasaría si, por ejemplo, alguien estudia la distribución de competencias tributarias entre nación y provincias y luego observa los resultados obtenidos a nivel de cada subsistema?

comercio exterior como fuente del financiamiento estatal. Esa deriva fue adquiriendo algunas características muy singulares:

§ Las dificultades para garantizar la sustentabilidad fiscal del federalismo argentino se fueron agravando con el paso del tiempo. Su consecuencia de déficits, modificaciones al sistema tributario guiadas por la simplicidad de recaudación como factor dominante y el recurrente endeudamiento, van demarcando la penuria de financiamiento que caracteriza al estado argentino. En una reciente investigación, se hace notar que para el largo período que va de la crisis del '30 al inicio del nuevo siglo, no alcanzan a 10 los ejercicios fiscales con equilibrio. (Botana N., 2006).

§ La fuerte preeminencia de los impuestos indirectos y trasladables en la recaudación tributaria total fue otorgando un sesgo regresivo al sistema en su conjunto. Esta tendencia se agrava a partir del golpe militar del '76 y aunque la situación mejoró en los últimos años, no menos del 70% de los recursos del estado provienen de esas vías.

§ La recaudación a cargo de las jurisdicciones subnacionales fue cada vez menos relevante respecto de la que se encuentra a cargo del estado nacional. El principio de "correspondencia fiscal" que postula la identidad entre quien gasta y quien colecta los recursos para satisfacer el gasto, en nuestro caso se perdió en el olvido. Excepción hecha de la CABA (que tiene una situación muy especial), las provincias en conjunto financian al menos el 50% de sus gastos con recursos que colecta y gira el estado nacional. En muchos casos, estos recursos de origen nacional representan más del 75% del presupuesto de la provincia. Consecuentemente, los mecanismos de redistribución de recursos entre jurisdicciones (coparticipación) adquirieron tal centralidad que en la actualidad tienen status constitucional.³

El largo y sinuoso camino de la Administración Tributaria

A lo largo de ese sendero histórico y al amparo de la condición de país federal, la administración tributaria se desarrolló, para cada nivel del estado, a través de una agencia especializada en la materia, destinada a garantizar la "aplicación, percepción y fiscalización" de los ingresos (impuestos y otros tributarios o no, depende del caso) de su competencia.

A nivel nacional, las grandes crisis parieron novedades tributarias y organismos destinados a administrarlas. Así, la crisis de 1890 dio lugar a la expansión de los impuestos internos y a la creación de la Dirección Nacional de Impuestos Internos. A su vez, la puesta en vigencia de la imposición a las ganancias (impuesto a los réditos) a principios de la década infame, dio paso a la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos. Luego ambas fueron fusionadas para crear la Dirección General Impositiva (DGI), durante el primer gobierno peronista.

A nivel provincial y más allá de su status institucional y su denominación, las administraciones tributarias se replicaron en escala (y a imagen y semejanza) del organismo nacional, la DGI, y tendieron a escindirse y dispersarse en el territorio, tanto como se multiplicaban las jurisdicciones provinciales y municipales, sin marco de contención y con bajos grados de integración entre sí.

En efecto, aún cuando entre los fiscos provinciales existen desarrollados y sofisticados mecanismos de coordinación (Comisión Arbitral, Comisión Federal de Impuestos) y la Coparticipación de recursos adquirió la relevancia que ya mencionamos, cada administración tributaria tendió a concentrarse sobre el subsistema que administra.

3) No es un detalle menor que la Ley convenio que debe legislar al respecto, recientemente alcanzó los 10 años de mandato constitucional incumplido.

En esas condiciones, se gestó entre los fiscos provinciales una dinámica de tipo dialógica (Morin E., 2003), que tanto compite como coopera por las bases impositivas. Y, frente al fisco nacional, una relación de ajenidad, aún cuando las interrelaciones del subsistema nacional y los provinciales son muy fuertes, tanto a nivel de gravámenes al consumo como en los patrimoniales.

Las consecuencias de este devenir desintegrado son variadas. Las más relevantes acaso sean, hacia la ciudadanía, la complejidad, opacidad y recurrencia burocrática para cumplir con las obligaciones impositivas en cada nivel del estado. Hacia el interior de la administración tributaria, el desarrollo asimétrico entre ellas; con una marcada diferencia a favor del fisco nacional respecto de los provinciales, que diferencia sensiblemente el poder de coacción del estado según sea el nivel de que se trate. Naturalmente, tanto aquella complejidad como esta asimetría, afectan al cumplimiento voluntario.

La era de la AFIP

Hace una década, en tiempos de la convertibilidad y de la agudización de la penuria fiscal del estado argentino, con el auspicio del FMI y bajo la inspiración del modelo de Agencia Única, nace la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)⁴. En su seno se reunió a las preexistentes Dirección General Impositiva y a la Dirección General de Aduanas. La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en la capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar los resultados de la recaudación.⁵

A poco de ser constituida, la Administración Federal de Ingresos Públicos inició un proceso sistemático de vinculación con las Administraciones Tributarias Provinciales. A veces en forma orgánica, en el marco de algún Convenio suscripto por las partes y en ocasiones de facto, esos vínculos de cooperación fueron creciendo en el tiempo y ganando en alcance e impacto.

La vinculación AFIP-Provincias en materia de administración tributaria se estructuró en base a un esquema radial. Es decir que, desde un organismo central se gestan acuerdos y convenios con cada una de las jurisdicciones en base a prioridades que si bien parecen ser definidas unilateralmente, son reconocidas porque tienden a mejorar la capacidad de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos provinciales y locales.

La brecha institucional entre los fiscos provinciales y el nacional, que existe y existió (presente en la disparidad de recursos financieros, tecnológicos, de poder, comunicacionales, de management, etc.) juega a favor de esta dinámica. Si bien la interrelación bajo análisis tiende a cerrar la brecha, ésta subsiste. En general los Convenios parecen haber centrado su atención sobre tres tipos de cuestiones: aquellas con un impacto más o menos inmediato sobre la recaudación, aquellas dirigidas a fortalecer o mejorar las capacidades institucionales y las más recientes destinadas a mejorar e integrar las prestaciones. Pasando de las primeras a las últimas a lo largo del tiempo.

Si bien hasta el presente no existe un balance o evaluación metódica sobre los resultados de aquella política de cooperación que, con variada intensidad, se ha

4) En el marco de nuestra mirada sistémica de la administración tributaria, es conveniente recordar que la época se caracteriza por la expansión de la valorización financiera del capital, fuertemente basada en el endeudamiento del estado argentino y que esta innovación en materia de administración tributaria nacional es contemporánea de: a) las modificaciones que sobre la coparticipación supusieron los pactos fiscales; b) las sucesivas reformas impositivas que tanto agudizaron el sesgo regresivo del sistema como disminuyeron la presión fiscal efectiva y c) las llamadas reformas estructurales del estado argentino que tendieron a replantear su rol en relación al mercado y a la sociedad toda.

5) Al nuevo organismo se le dio carácter de autárquico, se lo mantuvo en la esfera de economía y en algún momento pasó a jefatura de gabinete. En cualquier caso, se jerarquizó su nivel, se lo financió con un % de la recaudación y a sus autoridades se les dio estabilidad en la función y posibilidad de continuidad.

mantenido hasta el presente, prima un cierto consenso sobre los avances que la misma ha logrado en materia de modernización y efectividad de las administraciones provinciales. Los programas y acciones de incorporación y transferencia de tecnología, intercambio de bases de datos e información, integración de servicios, capacitación y fortalecimiento institucional y, los más recientes, programas de educación tributaria que han caracterizado al vínculo de la AFIP con las provincias, sin dudas han arrojado resultados positivos sobre la capacidad de administración, percepción y fiscalización de los tributos a escala provincial (Otero A., 2007).

Sin embargo, la extensión y difusión de estas prácticas de cooperación que en la actualidad tienen cierta independencia de la propia AFIP y se desarrolla también a nivel "horizontal" entre fiscos provinciales, no ha logrado constituir un modelo de articulación capaz de superar las limitaciones que el desarrollo del federalismo argentino impuso en la materia.

En efecto, aún hoy para los fiscos provinciales el acercamiento a la AFIP parece estar más regido por la necesidad que por la convicción y el interés, y subsiste el temor a ser fagocitado por el fisco nacional y a perder autonomía. A su vez, para el fisco nacional la cooperación con provincias es una actividad secundaria, incluso con bajo grado de institucionalización a nivel del organigrama. Como si el carácter federal que designa a la AFIP no hubiera significado un cambio en su estatus de organismo nacional

Hacia la Federalización de la Administración Tributaria

Al margen de cuestiones relevantes que merecerían ser consideradas en torno al modelo de agencia única y que están ligadas, por ejemplo, al rol de la aduana; en materia de administración tributaria, la creación de la AFIP constituyó un avance en perspectiva hacia la federalización en la gestión tributaria. No sólo por la expansión y profundización de los niveles de cooperación interjurisdiccional que ya hemos visto. También porque en su propia institucionalización se reconocen cuestiones que recogen la necesidad y, al menos en parte, explican el carácter federal que su propio nombre le asigna al organismo.

Sin embargo, en este punto, cabe la pregunta acerca de si la Administración Federal de Ingresos Públicos es (o debiera ser) UN organismo nacional. O si es (o debiera ser) una forma de organizar una función permanente y diferenciada del estado moderno que admite más de una solución posible, tal como la misma experiencia de los países federales parece enseñarnos.

En el devenir de la AFIP se desliza una postura que prefigura una respuesta. Veamos. Los decretos que desde 1996 al presente van institucionalizando la AFIP son numerosos. Sin embargo, la mención a cuestiones federales no abundan. En 1997 se le faculta a suscribir convenios a los fines de la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos interiores, aduaneros y de la seguridad social (Dto. 618/97). Esta potestad ha tenido una muy contada aplicación, siendo tal vez el caso más relevante el de actuar la aduana como agente de percepción por cuenta de las provincias y la CABA del impuesto sobre los ingresos brutos en ciertas importaciones. En 2001 y en el marco de la redefinición de la estructura, se incorpora un representante de las provincias al Consejo Asesor, nombrado a propuesta del Consejo Federal de Inversiones. El Consejo Asesor cuenta con 8 miembros, entre los que se encuentran los presidentes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional. El Consejo Asesor tiene como competencia el seguimiento y la evaluación del Plan de

Gestión de la AFIP.

Asimismo y con el fin de promover la integración de objetivos y políticas fiscales, se crean las Asambleas Federales Anuales. Las Asambleas deben ser convocadas por el Consejo Asesor, en el marco de la reglamentación que hasta hoy no se ha dispuesto. (Dto. 1399/01)

En ese mismo acto se dispone que la AFIP se financiará con un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y recursos aduaneros a su cargo. De modo que desde una perspectiva federal, en la AFIP se combinan una potestad que alude a la posibilidad de establecer convenios para percibir y/o controlar los impuestos internos, entre otros con las Provincias, con algún grado de representación de éstas en la conducción de la AFIP.

Aunque este último aspecto parece estar más ligado a la nueva modalidad de financiamiento, que se nutre de fondos federales, no deja de incorporar a actores externos a la conducción del organismo y, entre ellos, a las Provincias. En especial en cuanto hace a "promover la integración de objetivos y políticas fiscales" (Dto. 1399/01) como al seguimiento y la evaluación del plan de gestión.

Se prefigura así un modelo de federalismo fiscal que consolida la tendencia histórica en el país. Preeminencia del sistema tributario nacional como fuente de financiamiento, fuerte concentración de la obtención de ingresos en la administración tributaria nacional (AFIP) y un esquema de reparto y redistribución de recursos entre nación y provincias (coparticipación) que se hace indispensable y crítico para el sustento de las provincias. La novedad consiste en que las provincias tienen algún nivel de presencia en la administración tributaria nacional.⁶

Cuestiones pendientes

Sin embargo, existen motivos para pensar que este esquema de financiamiento del estado argentino está más cerca de sus límites que del despliegue de sus posibilidades.⁷

En efecto, las severas contradicciones que se establecen entre:

a) responsabilidades crecientes por el gasto en manos de las provincias y centralización de las competencias tributaria y los recursos en la esfera nacional, b) un esquema de reparto y redistribución producto de un acuerdo de conveniencias que no refleja acabadamente las distintas realidades y necesidades de las jurisdicciones, y c) la explotación de un sistema tributario que, en el mejor de los casos, reniega del poder redistributivo positivo que debiera tener, van desnudando las limitaciones que imponen al financiamiento sustentable de un estado moderno, que tiende a expandir y universalizar derechos en el marco de la ampliación de la ciudadanía. Y que, por ende, demanda recursos crecientes para asegurar su efectiva realización.

Las limitaciones para expandir la ciudadanía son también las de favorecer la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido. En este marco, se insiste en la necesidad de una reforma tributaria. Sin dudas indispensable. Ahora bien, tal como se desprende del análisis que venimos desarrollando, es condición necesaria pero no suficiente, dada la estrecha e integrada relación que tiene el sistema tributario con la administración tributaria y los regímenes de reparto y coparticipación que hacen (y no agotan) al federalismo fiscal argentino.

En este sentido y siguiendo una tendencia más general evidenciada en los estados federales modernos, es probable que la superación de este estado de cosas demande

6) En este punto conviene recordar que el actual texto constitucional prevé un Organismo Fiscal Federal, destinado a controlar el reparto y la redistribución de recursos, que lleva el mismo lapso de incumplimiento en el mandato constitucional que la Ley convenio cuya aplicación debe controlar.

7) Decimos esto aún en el marco actual del superavit. No es del caso profundizar ahora, pero no es lo mismo superavit que sustentabilidad.

un mayor grado de capacidad de autofinanciamiento de los estados provinciales. Avanzar en este sentido requiere medidas combinadas y coherentes de política y de administración tributaria, en un sentido que debiera ir restando centralidad a los recursos provenientes del estado nacional (coparticipación) para asegurar el financiamiento de las provincias.

Dejemos para otro momento las medidas de política tributaria y centremos en la administración, sin olvidar la interrelación que existe entre ambas.

En este orden de ideas, parece necesario pensar otro camino al que se viene siguiendo. Esto es posible si se acepta que la administración federal de ingresos públicos es más una función que un organismo y que, en el marco del federalismo, admite resoluciones diversas. Cualquiera sea ésta, parece deseable que la administración del o de los sistemas tributarios pueda integrar, coordinar y promover saberes, prácticas y tecnologías en beneficio de su efectividad y de su profesionalización.

Prefigurando la Red

Entre los estudiosos de estas cuestiones, existe un cierto consenso acerca de la necesidad de profesionalizar a la administración tributaria como precondition de la efectividad de su gestión. (J. Sevilla 2007)

El concepto de profesionalización es entendido en términos de construcción y preservación de una planta de personal especializada en gestión tributaria, con dedicación exclusiva a la materia, razonablemente remunerada y enmarcada en instituciones que aseguren una relativa autonomía respecto del gobierno de turno, orientada al cumplimiento de la misión organizacional. Es por esta razón que buena parte de las administraciones tributarias del mundo, entre ellas la AFIP, ocupan posiciones autárquicas dentro del estado.

Sin embargo, es conveniente señalar que en reiteradas ocasiones la profesionalización termina convirtiéndose en una coartada para afirmar el poder de la tecnocracia (Estevez A., 2006), de modo que junto a la profesionalización es conveniente promover un modelo organizacional que tanto genere una identidad compartida como una orientación última común del accionar colectivo de los fiscos.

Como se ha señalado, en el presente la brecha entre fiscos en la argentina es muy marcada. La asimetría alcanza al "poder de fuego", v.g.: el mismo incumplimiento a nivel del sistema tributario nacional constituye delito penal y a nivel provincial no. Al status institucional, no hay autarquía a nivel subnacional y son contados los casos donde la dedicación de sus dotaciones tiene carácter de exclusiva. A la disponibilidad de recursos, en el sentido más amplio de la palabra (materiales, humanos, comunicacionales, tecnológicos, etc.).

Entre los dos modelos polares posible de organización de la administración tributaria federal, uno con fiscos diferenciados por niveles y otro con un fisco centralizado (con o sin presencia de los estados federales en su conducción), el caso argentino se afirma formalmente en el primero y de hecho tiende al segundo. Dejando pendientes de resolución las cuestiones problemáticas del federalismo fiscal argentino que ya señalamos.

Una opción interesante, actualmente en gestación (Otero, A. 2007), la constituye la posibilidad de concebir un modelo de Red Federal entre las administraciones tributarais del país, de modo que en ella los fiscos articulen instancias de cooperación e integración que los potencien y les permitan superar las limitaciones generadas a lo largo de su

desarrollo histórico. E incluso, que expandan esta red (o sumen a la misma), otros organismo que hacen a la administración tributaria (Catastros, Registros, etc.).

Entre las ventajas previsibles de un modelo de articulación en red, merecen mencionarse:

a). La construcción de una articulación y un equilibrio viable entre la preexistente autonomía de los fiscos y la capitalización de los beneficios de acción coordinada a escala.

En la medida en que, en torno al concepto de Ciudadanía Fiscal y el de Red Federal, se genere un modelo y una identidad común y compartida entre los fiscos que asegure la "unidad en la diversidad".

b). La implementación de políticas tendientes a disminuir la brecha institucional que existe entre el fisco nacional y los provinciales, y la de estos entre si. E incremente los niveles de profesionalización existentes en las dotaciones de la administración tributaria en su conjunto.

c). La integración de procesos y servicios, de modo de ganar en simplicidad frente al contribuyente y disminuir los niveles de redundancia burocrática y multiplicidad de trámites que hoy existen para capturar una misma información y que afectan (negativamente) el nivel de cumplimiento.

d). El establecimiento de acuerdos diferenciados según las necesidades de cada fisco para aprovechar el mayor grado de desarrollo de la AFIP en la percepción, aplicación y fiscalización de los recursos.

En estos términos, es posible concebir que en algunos casos los fiscos provinciales "encarguen" al nacional la administración de un gravamen propio y en otros, sea el fisco nacional el que delegue algún aspecto de la administración de un gravamen nacional en un ámbito territorial acotado.

e). La transferencia permanente de las novedades e innovaciones, tecnológicas u organizacionales, que pudieran darse en cualquier punto de la red.

La constitución de la Red no implica un mero cambio denominativo para un mismo conjunto de prácticas hoy vigentes. Implica modificar la modalidad de relación a partir de aceptarla como un vínculo entre pares y asumir un modelo común de organización (Etkin J., 2005) para una función permanente y esencial del estado. En términos de cultura organizacional, éste tal vez resulte el desafío más denso para estructuras habituadas a concebirse en términos acotados, con límites precisos y en el marco de una relación diferenciada y hasta jerarquizada entre los mismos fiscos. Una revisión del marco organizativo vigente de la AFIP que de cabida y reflejo estructural a estas cuestiones (que en el mejor de los casos hoy existen parcial y fragmentariamente reflejadas en el organigrama) posiblemente ayude a acelerar su desarrollo. Los antecedentes en materia de cooperación interjurisdiccional entre fiscos parecen haber gestado la maduración suficiente como para dar pasos a favor de la conformación de la Red. Su concreción depende ahora de la voluntad de los actores.

La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - primer piso - oficina N° 4

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria
Lic. Alfredo Iñiguez
Lic. Leonardo Perichinsky
Dr. Pablo Lavarello
Lic. Gerardo De Santis

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Germán Saller
Lic. Rafael Selva
Lic. Daniela Meroni
Lic. Julián Barberis
Lic. Agustina Battistuzzi
Dr. Alejandro Naclerio
Lic. Cecilia Peluffo
Lic. Matías Mancini
Natalia Abdala