Ø/N.2021/C19 I 43807

CIPPEC

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

COPARTICIPACIÓN CON RESPONSABILIDAD

INFORME PRELIMINAR

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel
Belgrano

14 de diciembre de 2001

Av. Callao 25, 1°B • C1022AAA Buenos Aires, Argentina
Tel: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4371-1221 • info@cippec.org • www.cippec.org

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la crisis económica actual, los problemas fiscales de Argentina surgen como un tema prioritario en la discusión pública. Las dificultades de financiamiento de los distintos niveles de gobierno, los reiterados incumplimientos de pactos por parte de la Nación y la arbitrariedad de los criterios de distribución de recursos entre provincias, ponen de manifiesto la necesidad de encarar una reforma integral al sistema de coparticipación federal de impuestos.

A requerimiento de los Sres. Gobernadores del Frente Federal, CIPPEC presentó una propuesta de trabajo para diseñar un nuevo Sistema de Coparticipación Federal que permita ***descentralizar la recaudación para aumentar la independencia y la responsabilidad de los mandatarios provinciales***. Este informe preliminar corresponde a la primera entrega de dicho trabajo.

En este informe, se presenta un diagnóstico sobre el sistema de coparticipación argentino, se analiza la experiencia internacional en materia de sistemas de coparticipación, se estudian los límites legales al diseño de un nuevo esquema de coparticipación en Argentina, y se lleva a cabo un análisis general sobre los impuestos que pueden ser descentralizados, respetando los principios de eficiencia económica y equidad entre regiones.

DIAGNÓSTICO

El sistema de coparticipación argentino presenta las siguientes características salientes:

Alto grado de desequilibrio vertical

A contramano de la descentralización del gasto público ocurrida durante la década de 1990, con el traslado a las provincias de la mayoría de los servicios sociales que seguían en manos del estado federal (escuelas secundarias, sistemas de salud) no ha habido un desplazamiento correspondiente en la capacidad de recaudación de las provincias argentinas. Ello ha determinado que la proporción de gasto público provincial cubierta con transferencias desde el estado nacional sea alta en comparación con otras naciones federales. Las provincias argentinas financian con recursos de origen nacional el 56% de sus gastos[1], contra 33% de Brasil, y 42% como promedio de los países de la OECD. Varios autores sostienen que un esquema en el que los gobiernos subnacionales deben recaudar sólo una proporción -y muchas veces pequeña- de sus gastos es proclive a generar indisciplina fiscal.

[1] Datos de 1999, tomados de (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti (2000). Vale destacar además que 10 de los 24 distritos financian con recursos propios menos del 20% de sus gastos.

Discrecionalidad y complejidad en la coparticipación primaria

El sistema argentino de distribución de recursos entre entidades subnacionales se ha llamado a veces "el laberinto de la coparticipación"[2]. Hay tres operaciones que, a partir de la recaudación de impuestos nacionales, determinan la distribución de recursos entre las provincias. En primer lugar está la determinación de la masa coparticipable, es decir de los recursos de origen nacional sobre los cuales las provincias tienen derechos. A su vez, ese total debe distribuirse entre la Nación, por un lado y, por otro, el conjunto de las provincias. Por último, el total dedicado a las provincias debe distribuirse entre cada una de ellas (coparticipación secundaria). Las dos primeras de estas tres operaciones han estado caracterizadas por una miríada de asignaciones específicas, deducciones y exenciones, sin ningún criterio general, que han dado lugar a un sistema extremadamente complejo. A partir de 1999, dos pactos federales entre la Nación y las provincias dieron lugar a una simplificación de la coparticipación primaria, supuestamente de carácter transitorio. La Nación garantizó un monto fijo anual para las provincias, con un horizonte que (tras el Compromiso Federal firmado en 2000) se prolongaba hasta 2005. Los avatares de la macroeconomía, sin embargo, han puesto en cuestión nuevamente dicho arreglo.

Arbitrariedad en la coparticipación secundaria

A la distribución primaria sigue la distribución secundaria, es decir, el reparto entre cada una de las provincias de los recursos nacionales definidos por la coparticipación primaria. No existe ningún criterio objetivo para la distribución entre provincias de esos fondos. Porto y Sanguinetti (1996) compararon la situación existente con la que surgiría de un esquema en la que todas las provincias recibieran el mismo monto de transferencias nacionales *per capita* y concluyen que "la provincia de Buenos Aires, aparece como la más perjudicada, recibiendo un 43% menos de lo que le correspondería (...) La Rioja es la más favorecida obteniendo casi tres veces más de lo que le asignaría la regla según población (...) Algunas de las jurisdicciones con baja densidad -Tierra del Fuego y Santa Cruz- también son beneficiadas con una participación en las transferencias totales muy superiores a su nivel poblacional". Sí parece cierto, a grandes rasgos, que el esquema de coparticipación actual favorece a las provincias de menor desarrollo (en comparación con la situación que existiría de no haber ningún tipo de transferencias interregionales). Así, Porto y Sanguinetti encuentran una asociación positiva -aunque bastante débil- entre las transferencias *per capita* y el índice de necesidades básicas insatisfechas. La configuración actual de la distribución secundaria se explica mejor por factores políticos. Las provincias sobre-representadas en el Congreso (en el sentido de ocupar en el Parlamento una proporción de bancas mayor al peso demográfico de esas provincias en la población nacional) han estado recibiendo mayores transferencias per capita que las provincias sub-representadas[3].

---

[2] Zapata (2000), Saiegh y Tommasi (1998).

[3] Porto y Sanguinetti (1998).

Si bien cualquier reforma deseable del sistema de coparticipación debería incluir el tránsito hacia criterios que incorporen elementos de equidad de un modo objetivo (teniendo en cuenta uno o varios índices de progreso social provincial), desde el punto de vista de la economía política es problemático plantear una reforma en esos términos, ya que tendría la oposición de todas aquellas provincias que, hoy desproporcionadamente favorecidas, se verían perjudicadas por el cambio.

Salvatajes y otros acuerdos ad hoc

La interacción entre las finanzas nacionales y provinciales ha dado lugar a una serie de acuerdos bilaterales entre niveles de gobierno, por los cuales la Nación brindaba alivio financiero a cambio de compromisos de disciplina fiscal por parte de las provincias. Dos recursos han sido típicos en este sentido: la nacionalización de deudas provinciales y la nacionalización de cajas jubilatorias provinciales deficitarias[4]. Estos mecanismos han tenido, en general, el objetivo de evitar las implicancias nacionales de las turbulencias sociales y en los mercados de capitales que surgirían de librar a cada provincia a su propia suerte. Por supuesto, esta "capacidad de hacer daño" -que no es ajena a la actual dependencia financiera de las provincias respecto a la Nación- puede ser utilizada estratégicamente por las provincias, cargando sobre el conjunto de la Nación las consecuencias de la indisciplina fiscal.

Estas características del sistema de coparticipación argentino claramente limitan la independencia y la responsabilidad de los gobiernos provinciales, castigando a aquellos que llevan adelante gestiones eficaces. Para limitar estos problemas, y contribuir a la solvencia fiscal en Argentina, es fundamental llevar a cabo una reforma al sistema de coparticipación que transfiera a las provincias mayores potestades para recaudar impuestos.

ANÁLISIS LEGAL

En esta sección se presenta un análisis de la Constitución Nacional, las leyes de coparticipación y los pactos federales, con el objetivo de determinar si un proyecto de descentralización tributaria es factible dentro del marco legal argentino. La respuesta es contundente: no existe impedimento constitucional o legal alguno para esta propuesta.

Presentamos una breve descripción de la evolución histórica de la coparticipación en Argentina, un análisis de la situación actual, y finalmente un análisis de los textos legales.

[4] Tommasi, Saiegh, Sanguinetti (2001).

Breve Racconto Histórico

1853 - 1889: Separación de fuentes tributarias. La Nación se financiaba con los recursos del comercio exterior mientras que las provincias lo hacían con tributos sobre la producción y el consumo de bienes específicos.

1890 - 1934: Concurrencia de hecho. Este período se originó en la creación de impuestos al consumo por parte del gobierno nacional que se superponían a los que ya cobraban las provincias para hacer frente a la inestabilidad del sector externo. Este proveía en ese entonces, las tres cuartas partes de los recursos del gobierno nacional.

1935 - 1972: Sistemas de coparticipación - criterios devolutivos. El régimen de coparticipación de impuestos tuvo su origen en 1935 a partir de la sanción de las leyes 12.139 12.143 y 12.147, que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación. Se crearon nuevos impuestos (a las ventas y a los réditos) y se ordenaron y unificaron los tributos internos ya existentes. En la década de los cincuenta se configuró el régimen de coparticipación que rigió hasta 1973. Su característica fue la incorporación de nuevos impuestos en el total a distribuir y por la presencia de tres mecanismos diferentes de distribución de características mayormente devolutivas.

1973 - 1979: Sistema de coparticipación - criterios redistributivos, el régimen de coparticipación pasó a estar regulado por una única ley - la 20.221 - que presenta cuatro características salientes: la inclusión de la totalidad de los impuestos nacionales, excluidos los impuestos sobre el comercio exterior y aquellos cuyo producido tenga algún tipo de asignación específica, para ser distribuidos con las provincias. El coeficiente de distribución primaria se fue estipulado de igual magnitud para la Nación y las provincias. Se creó un Fondo de Desarrollo Nacional. Los coeficientes de reparto secundario eran los resultantes de la combinación de tres criterios: población, brecha de desarrollo, y dispersión de población (criterios redistributivos).

1980 - 1986: Crisis del sistema: La reforma tributaria implementada en 1980 significó una importante modificación al régimen vigente. Fue desarrollada en respuesta a una serie de problemas macroeconómicos que redundaron en la pérdida de competitividad. La reforma consistió en la reducción de las cargas sobre la nómina salarial destinadas al sistema jubilatorio y su reemplazo por el incremento de las alícuotas del impuesto al valor agregado y la ampliación de su base. En los hechos, esa modificación tuvo los mismos efectos que una devaluación. La magnitud de la crisis macro que se produjo en los años siguientes tuvo un fuerte impacto sobre el sistema tributario, en especial sobre los recursos coparticipados, que cayeron de 6,5% a 3,6% del PBI entre 1981 y 1984. Paulatinamente las transferencias financieras automáticas y establecidas por ley fueron sustituidas por aportes discrecionales del Tesoro Nacional hacia las provincias.

Situación Actual

La ley nacional N· 23.548 sancionada en 1988 establece el régimen de coparticipación de impuestos. Esta coparticipación consiste en un sistema de

transferencia de recursos recaudados por la Nación hacia las Provincias. Dispone la recaudación centralizada de determinados impuestos - como ser, Ganancias, IVA, internos y combustibles -, la distribución del monto recaudado entre el Gobierno Nacional y las Provincias (distribución primaria), y la distribución del monto destinado a las Provincias entre los Gobiernos Provinciales (distribución secundaria).

Con relación al reparto secundario, la principal diferencia con la ley 20.221 es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23.548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y -más importante- cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones.

Luego de la Sanción de la ley 23.548, que establecía los coeficientes y los montos que se repartiría entre las distintas jurisdicciones por el sistema de coparticipación federal, existieron numerosas alteraciones al sistema. Por ejemplo, la pre-coparticipación de Ganancias para financiar el Déficit de la Seguridad Social, la no inclusión de distintos impuestos en la masa coparticipable (Impuesto a los Intereses, por ejemplo) y el cambio del sistema para determinar cuánto dinero le corresponde a las Provincias (pacto 1999 – Ley 25.235 y pacto 2000 – Ley 25.400).

Actualmente se encuentra vigente el Pacto Fiscal 2000 firmado en noviembre de ese año, que establece distintas medidas a ser tomadas tanto por la Nación como por las Provincias, entre las que se cuentan:

- Compromiso por parte de la Nación a distribuir en el año 2001 y 2002 la suma de $1.364 millones mensuales en concepto de coparticipación federal.
- Compromiso por parte de la Nación a distribuir desde el año 2003 en adelante el promedio plurianual de los recursos coparticipables a provincias teniendo como piso $1.400 millones mensuales para el 2003, $1.440 millones para el 2004 y $1.480 millones para el 2005.
- Obligación a la Nación a liberar el 50% de los fondos con asignación específica y leyes especiales (por ejemplo: FONAVI, FEDEI). Esto implica que los fondos que estaban afectados solamente para asignaciones específicas, pueden ser utilizados para otro tipo de gastos.
- Compromiso por parte de la Nación a realizar el plan de Infraestructura.
- Las provincias deben sancionar antes del 2003 una nueva ley de coparticipación federal; a la vez que no pueden aumentar los gastos primarios en la medida que presenten desequilibrios fiscales actuales o potenciales con el objeto de alcanzar el equilibrio fiscal.

¿Qué dice la Constitución?

De acuerdo a nuestra constitución, la Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, y federal. Dentro del marco de este régimen de gobierno, se establece la relación en materia fiscal existente entre la Nación y las Provincias. A partir del mismo se desarrolla el federalismo fiscal, que confiere derechos y responsabilidades a los distintos niveles de gobierno.

Existen dos temas tratados por la Constitución que deben ser tenidos en cuenta al encarar la problemática de la viabilidad de una reforma al sistema fiscal como la propuesta. Estos son la potestad tributaria de las provincias y el carácter coparticipable de lo recaudado mediante a impuestos directos e indirectos. Con respecto al primer punto, queda claro del análisis histórico y legal que las provincias tienen potestad de recaudar los impuestos que decidan, con la excepción de los impuestos al comercio exterior, que son potestad exclusiva de la Nación.[5] Con respecto al segundo punto, la Constitución de 1994 sostiene que los impuestos que recauda la Nación son coparticipables. Si esto se toma como imperativo, entonces podría limitar la capacidad de implementar un sistema de separación total de fuentes tributarias, ya que obligaría a hacer coparticipables los impuestos nacionales. Sin embargo, es claramente factible implementar un sistema de coparticipación que aumente la independencia y responsabilidad tributaria de los gobiernos provinciales.

1) Potestades Tributarias

El Artículo 75 de la Constitución Nacional sostiene que corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las avaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación especifica, son coparticipables.

El primer inciso atribuye a la Nación la potestad exclusiva de establecer derechos de importación y exportación. El segundo inciso atribuye a la Nación y a las provincias de modo concurrente la potestad de establecer contribuciones directas e indirectas. Es decir que las provincias tienen claramente la potestad de establecer impuestos directos e indirectos. A su vez, la Constitución le otorga a la Nación la potestad – concurrente con la de las provincias – de establecer estos impuestos.

[5] Desde luego, las provincias pueden delegar en la Nación el cobro de ciertos impuestos, y firmar pactos federales en los cuales acuerdan no cobrar ciertos impuestos.

2) Carácter Coparticipable de los Recursos

Del inciso 2 del artículo 75, se infiere que todos los impuestos internos cobrados por la Nación son coparticipables, a excepción de aquellos con asignación específica. Es relevante aclarar que tampoco forman parte de la masa coparticipable los derechos de importación y exportación; los tributos establecidos por la Nación en el ejercicio de su jurisdicción en la Capital Federal; las tasas nacionales por servicios prestados; y las contribuciones patronales y aportes personales recaudados por la Nación para el sistema de seguridad social.

3) Posibilidades de Modificación del Regimen de Coparticipacion y Pasos a Seguir para la Modificación

En los dos incisos citados, el hecho que el cobro de impuestos directos e indirectos sean facultad concurrente, implica que la imposición de contribuciones no se encuentra prohibida a las provincias en el artículo 126. Y su ejercicio por parte de las provincias en sus respectivos territorios no resulta incompatible, en principio, con el ejercicio de la autoridad análoga del gobierno federal.

Por lo tanto, tal cuál expone el Dr. Spisso, la asignación de las competencias tributarias que hace la Constitución Nacional para la Nación es la siguiente:

- exclusivamente y de manera permanente derechos de importación y exportación y tasas postales (arts. 4, 9 y 75 inc. 1 y 126 de la C.N.)
- en concurrencia con las provincias y en forma permanente, impuestos indirectos (arts. 4 17, 75 inc. 2, y 121 de la CN)
- con carácter transitorio y en situaciones de excepción, impuestos directos, que deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación (art. 75, inc 2 CN)
- la Nación debe participar del producido de la recaudación de los impuestos comprendidos en el art. 75, inc, 2 a las provincias y a la Ciudad de Buenos aires, de acuerdo a las leyes de convenio

Por su parte, las provincias pueden establecer impuestos directos e indirectos en forma permanente, con excepción de los impuestos aduaneros.

Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos concluir que a partir de lo establecido por la Constitución, las provincias pueden imponer y cobrar impuestos indirectos y directos.

Estos argumentos se ven reforzados por la doctrina de la Corte Suprema que otorga a las provincias la potestad de establecer tributos sobre todas las cosas que se encuentran dentro de su territorio y formen parte de la riqueza pública, para lo cual es de su exclusiva incumbencia crear los impuestos, elegir los objetos imponibles y determinar las formalidades de su percepción , sin otros límites que los establecidos en la constitución nacional. (Corte Suprema F. 137-212, 151-359, 152-24, 256-137, 258-105, 265-15 entre otros)

En cuanto a la naturaleza de los fondos así recaudados, a partir del artículo 75 y tal cuál dijimos anteriormente, se entiende que la masa coparticipable es aquella recaudada mediante los impuestos internos que rigen en todo el territorio nacional. Es decir que la reforma de 1994 apunta a reconocer el derecho de las provincias a participar en la distribución del producido de los impuestos nacionales, derecho que anteriormente la nación podía negar o desconocer.

Esta interpretación es evidente a partir del análisis de las leyes convenio, en las cuáles, siguiendo nuevamente al Dr. Spisso, las provincias no renuncian ni ceden competencias tributarias a favor del Estado Federal sino que se limitan a abstenerse de su ejercicio en determinados aspectos. El acuerdo a no establecer impuestos análogos a los coparticipados, que surge de las leyes convenio, se entiende como una abstención voluntaria aceptada por las provincias del ejercicio de sus atribuciones propias.[6]

En cuanto a la metodología a seguir para implementar las reformas tributarias, cabe aclarar que éstas deberán ser establecidas mediante una ley convenio y las respectivas leyes de adhesión provinciales, ya que se deberá derogar el régimen de coparticipación vigente. Con respecto al mismo, el cuarto párrafo del inciso 2 del artículo 75 dispone que la ley convenio no puede ser modificada ni reglamentada unilateralmente, lo cual es consecuencia necesaria de la naturaleza contractual del régimen de coparticipación.

Por último, se deberá tener en cuenta la necesidad de establecer una coordinación financiera de los distintos niveles de gobierno para evitar que desde un punto de vista global los nuevos tributos no tengan carácter confiscatorio.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En esta sección, se presenta un análisis de las experiencias internacionales en lo referido a la organización institucional del federalismo fiscal. La principal conclusión de este análisis es que el modelo de descentralización tributaria se aplica en forma

---

[6] "Las disposiciones de las leyes de copa federal, son suficientemente claras en cuanto demuestran que mediante ellas, la Nación, sin desconocer los poderes tributarios de las provincias, se limita a ofrecerles una parte del producido de los impuesto nacionales que integran la masa coparticipble, a cambio del compromiso asumido por las provincias de abstenerse del ejercicio de sus facultades impositivas en determinados aspectos"

"La Corte Suprema señaló a manera de obiter dictum, en relación con la ley 12.959 de coparticipación de los impuestos nacionales a los réditos, a las ventas. en la causa "Madariaga Anchorena, Carlos Juan, s./Demanda de inconstitucionalidad, que el ordenamiento vigente en el país admite que las provincias puedan restringir convencionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos, mediante acuerdos entre sí y con la Nación, no implicando esto que las provincias se hayan despojado de su potestad impositiva"

exitosa en diversos países, generando incentivos al comportamiento fiscal responsable, y aumentando la independencia de los gobiernos provinciales para definir políticas que mejoren el bienestar de sus ciudadanos.

Un segundo punto que surge del análisis es que, independientemente del grado de desequilibrio vertical, el andamiaje institucional dentro del cual se toman las decisiones de política presupuestaria es clave en la determinación de los resultados fiscales. Para el caso argentino, esto implica que además de aumentar el grado de descentralización tributaria, es fundamental establecer mecanismos institucionales eficaces de resolución de conflictos entre jurisdicciones. La Constitución Nacional contempla la creación de un Organismo Fiscal Federal que cumpla este rol, y en el informe final de este proyecto se incluirán propuestas en este sentido.

Los países federales considerados maduros, a saber, Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza, presentan algunas diferencias en sus sistemas fiscales. En primer lugar, varía el grado de autonomía *de facto* de los gobiernos subnacionales respecto del nivel central. Suiza, Canadá, y los Estados Unidos tienen esquemas fuertemente descentralizados, con importantes facultades para los gobiernos locales en cuanto a la definición de sus ingresos y su estructura de gastos. En el otro extremo se encuentra Australia, con características de centralización en la definición de ingresos, gastos y nivel de endeudamiento. Alemania es un caso intermedio de centralización. Las siguientes tablas presentan los una descripción general de los distintos regímenes.

Tabla 1: Ingresos Tributarios por Nivel de Gobierno en Países Federales

(Porcentaje de Ingresos tributarios totales, 1993)

Nivel de Gobierno	Australia	Canada	Alemania	EEUU
Federal	75.6	46.9	51.5	54.3
Provincial	20.4	40.2	35.5	27.2
Local	4.0	12.9	13.0	18.5

Fuente: OECD (1996), *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965/94,* Paris.

Tabla 2: Asignacion de impuestos y de competencias tributarias

PAIS	ASIGNACION DE IMPUESTOS	ADMINISTRACION TRIBUTARIA	PARTICIPACION SUBNAC. EN IT
SUIZA	Concurrencia de fuentes	Independiente/ acuerdos	65%
EEUU	Concurrencia de fuentes	Independiente	46%
CANADA	Concurrencia de fuentes	Independiente / acuerdos	53%
AUSTRALIA	Separación de fuentes	Independiente	24%
ALEMANIA	Participación impositiva	Integrada	49%

Fuente: IERAL (2001)

Los países en América Latina también difieren respecto del grado de descentralización tributaria. Mientras que en Brasil, a partir de la reforma de 1994 varios estados recaudan en forma directa un alto porcentaje de sus gastos, en Colombia y México el grado de descentralización es mucho menor.

El análisis de estos casos, y la literatura internacional, muestra que a mayor desbalance fiscal vertical, mayor es el déficit agregado de los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, además de aumentar la independencia de los gobiernos locales, la descentralización tributaria tiene la virtud de contribuir a la disciplina fiscal nacional, indispensable para el crecimiento económico.[7] En el apéndice presentamos un análisis detallado de algunos casos internacionales.

ASPECTOS TRIBUTARIOS

En esta sección se lleva a cabo un análisis sobre los impuestos que pueden ser descentralizados, respetando los principios de eficiencia económica y equidad entre regiones. La principal conclusión es que la descentralización tributaria es factible dada la estructura impositiva actual. Sin embargo, se presenta un importante desafío: establecer un mecanismo de transferencias compensatorias entre provincias.

[7] Ver Rodden (2001)

Distribución Primaria de Potestades Impositivas

La corrección del desequilibrio fiscal vertical en la Argentina pasa necesariamente por dotar a los estados provinciales de mayor capacidad tributaria. Esa mayor capacidad puede provenir de la provincialización de ciertos impuestos o de la creación de otros nuevos. Un objetivo de máxima para esta propuesta es dotar a las provincias argentinas de una potestad tributaria tal que, en el agregado, se elimine por completo el desequilibrio vertical. En la práctica, dado el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal de fines de 2000, dicho objetivo implicaría otorgar a las provincias argentinas la capacidad de recaudar, en conjunto, al menos $16.369 millones de pesos en los años 2002 y 2003, y algo más de allí en adelante.

Si efectivamente se busca maximizar la autonomía financiera de las provincias, un rasgo deseable de una reforma debe ser la separación de fuentes impositivas. Separación de fuentes significa, en este contexto, que los impuestos provinciales sean distintos, y claramente diferenciados, de los impuestos nacionales. Habrá así tributos cuya administración, alcance y alícuotas estarán exclusivamente en manos de las provincias, y otros de manera exclusiva en poder de la Nación.

¿Qué impuestos podrían contribuir a alcanzar una cifra como la prevista en el Compromiso Federal de 2000, sin perjudicar la competitividad argentina o inclusive mejorándola? Veamos. La recaudación actual de impuestos nacionales se distribuyó en 2000 del siguiente modo:

Tabla 3: La estructura tributaria nacional en el año 2000		
Concepto	Millones $	Participación %
IVA (neto de reintegros)	18.425,8	35,9
Ganancias	10.455,1	20,4
de los cuales Ganancias a las Personas[8]	*3564*	*6,9*
Aportes Patronales	6.526,8	12,7
Combustibles	3.478,2	6,8
Comercio Exterior	2.008,3	3,9
Internos Coparticipados	1.528,4	3,0
Otros Impuestos Internos y Monotributo	1.364,9	2,7
Bienes Personales	1.024,2	2,0
Intereses Pagados	855,1	1,7
Ganancia Mínima Presunta	600,1	1,2
Otros Coparticipados	363,6	0,7
Otros Recaudados por AFIP	2.471,9	4,8
Otros No Recaudados por AFIP	2.243,4	4,4
TOTAL	51.345,5	100,0
FUENTE: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Ministerio de Economía		

¿Cuáles de estos impuestos cuentan con condiciones económicas y administrativas como para ser administrados eficientemente a nivel provincial? Respecto al **Impuesto al Valor Agregado**, el debate en torno a su provincialización ha sido intenso tanto en Argentina como en otros países federales o federaciones (como la Unión Europea). Es difícil replicar en pocas líneas una discusión que es extensa y extremadamente compleja, y que además ha sido analizada recientemente en nuestro país (Piffano, 2001). En esencia, el problema central a resolver bajo un IVA subnacional es el tratamiento de las ventas interjurisdiccionales. ¿Quién cobrará el IVA cuando el comprador y el vendedor de un bien intermedio o final residen en distintas jurisdicciones? ¿Quien define la tasa en ese tipo de transacciones? En el caso del IVA compartido, en el que la Nación y cada provincia reciben un porcentaje de cada pago impositivo en concepto de IVA, se añade una complejidad nacional. Piffano realiza un análisis completo de doce variantes diferentes de IVAs

[8] El monto estimado de recaudación de Ganancias Personales se basa en una elaboración sobre Llach (2001).

subnacionales y compartidos, cada uno de los cuales resuelve a su modo los dilemas que se presentan en términos de autonomía provincial para la fijación de alícuotas, simplicidad para la administración tributaria y eficiencia económica. Como mínimo puede decirse que un funcionamiento adecuado de un IVA subnacional requiere una altísima capacidad administrativa y de coordinación. Además, en algunas de sus variantes ese tipo de impuesto puede ser incompatible con la autonomía para la determinación de alícuotas.

En su espíritu, el IVA es un impuesto al consumo, ya que (i) está gravado el valor agregado, que en la suma de toda la economía es igual a la producción final, (ii) están gravadas las importaciones, (iii) están exentas -a través de un sistema de devolución- las exportaciones y (iv) la inversión no paga IVA[9]. Es decir que el IVA se paga sobre

$$Y + M - X - I = C, \text{ ya que } \quad Y = C + I + X - M$$

donde Y es la producción, M las importaciones, X las exportaciones e I la inversión. Si el espíritu del IVA es la tributación sobre el consumo, una de las posibilidades que se maneja como alternativa a su provincialización es su reemplazo -total o parcial- por un **impuesto al consumo final** de bienes y servicios, quizás en la línea del *sales tax* norteamericano. La ventaja de un impuesto de estas características es que, a diferencia de los IVAs subnacionales, no requiere ningún esfuerzo de coordinación entre la Nación y las provincias o entre las propias provincias. Existen dudas respecto a la capacidad recaudatoria de este impuesto. Sin embargo, estimaciones de la DGI ubican la evasión tributaria del IVA en el sector comercio -que sería la principal actividad contribuyente[10]- en 30%, aproximadamente el mismo nivel que, en promedio, se observa en otros sectores. Por otra parte, la tendencia a la bancarización y a los pagos con tarjeta de débito aumenta drásticamente la capacidad recaudatoria de este impuesto.

Respecto del Impuesto a las Ganancias, es necesario distinguir entre **Ganancias a las Empresas** y Ganancias a las Personas. En el primer caso, su provincialización es altamente desaconsejable, ya que daría lugar a las llamadas *guerras tributarias* entre distritos. Podría estar en el interés individual de una provincia reducir su alícuota de Ganancias Empresariales para atraer inversiones a su geografía. Ya que eso es cierto

[9] En la práctica, la existencia de un costo financiero en el período transcurrido entre el momento en el que se pagan las compras con IVA y el momento en el que efectivamente se acredita el valor del IVA compras -o se devuelve, en el caso de una exportación- pone en cuestión la clasificación del IVA como un impuesto que grava el consumo.

[10] Los sujetos contribuyentes del Impuesto al Consumo Final son los vendedores de bienes finales. Económicamente, sin embargo, el impacto sobre ese sector es neutral porque es compensado por la baja en el precio de sus insumos y la reducción en su propia contribución de IVA.

para cada provincia, el resultado agregado sería una reducción de alícuotas a un nivel más bajo que el socialmente óptimo.

Este argumento pierde validez para el caso de las **Ganancias de las Personas**. La estructura tributaria es sólo uno entre muchos motivos -y seguramente uno poco relevante- a la hora de definir el lugar de residencia. Deberían incluirse normas estrictas para evitar que el domicilio legal difiera del domicilio real. Cada persona tributaría a la provincia de residencia por el total de sus ingresos en el período. Por motivos similares puede argumentarse a favor de la descentralización del **Impuesto a los Bienes Personales**, que podría integrarse con el impuesto inmobiliario provincial.

Es aconsejable que los **Aportes Patronales**, de mantenerse (como parece inevitable dada la crisis fiscal argentina) permanezcan como impuestos nacionales, ya que la posibilidad de una competencia por inversiones también surgiría en el caso de dar autonomía a las provincias para la fijación de su alícuota.

Tanto el **Impuesto a los Combustibles** como otros **Impuestos Internos** que gravan consumos específicos (bebidas alcohólicas, cigarrillos) son, en principio, provincializables. El riesgo de *turismo tributario* (consistente en consumir en la jurisdicción de menores impuestos) parece mínimo; aún en el caso de Combustibles, los costos del turismo tributario superarán a los beneficios salvo en ciudades limítrofes entre provincias.

Los **Impuestos al Comercio Exterior**, por fin, pertenecen a la Nación por mandato constitucional, y además es materialmente imposible su provincialización.

A trazos gruesos, pues, puede pensarse en una estructura básica para una descentralización tributaria en la siguiente línea (las cifras corresponden al año 2000):

Provincialización de Ganancias de las Personas:	$ 3.564
Provincialización de Bienes Personales:	$ 1.024
Provincialización de Combustibles y otros internos:	$ 5.006
Impuesto al Consumo Final (*sales tax*) con tasa de 8% [11]:	$ 7.019
TOTAL	**$ 16.614**

En este caso, si la Nación redujera la alícuota básica del IVA nacional en 8 puntos (la magnitud calculada para el Impuesto al Consumo Final), la situación financiera de Nación, por un lado, y, por el otro, del conjunto de las provincias, serían

[11] Se calcula la recaudación del "sales tax" suponiendo que cada punto de ese impuesto recauda igual que un punto de IVA. Para los demás impuestos, se toman las cifras de la Tabla 3.

prácticamente equivalentes a la existente bajo el sistema de Coparticipación tal como funcionó durante 2000. Las provincias perderían $16.369 de Coparticipación pero obtendrían $16.614 de impuestos propios, y en la Nación ocurriría exactamente lo inverso.

Si además se quisiera eliminar los ATN y otras transferencias corrientes del Estado nacional a las provincias (como el Fondo Nacional del Tabaco y el Fondo de Incentivo Docente, entre otros) que en 2000 ascendieron a $1.388 millones, y se quisiera compensar a los estados provinciales por esa pérdida, la Nación debería reducir un par de puntos más el IVA de manera de dar mayor margen para el Impuesto al Consumo Final. Con un Impuesto al Consumo Final de 10% en lugar de 8%, las provincias ganarían un potencial recaudatorio total de $18.369, cuando la suma de coparticipación más otras transferencias de la Nación a las provincias ascendió -en el año 2000- a $17.757.

Una reforma en la línea de la que aquí se esboza no es contradictoria con objetivos adicionales al de descentralización fiscal. Por ejemplo: un consenso básico señala la inconveniencia del impuesto a los ingresos brutos, por la carga que genera sobre los costos empresarios. Ese impuesto representa, en el agregado provincial aproximadamente $ 6000 millones de recaudación. Con una tasa mayor a 8% para el Impuesto al Consumo Final (la prevista para el caso en el que se reemplaza toda la Coparticipación pero no los ATN y las demás transferencias) podría avanzarse significativamente hacia la eliminación de IIBB. Así, por ejemplo, con un Impuesto al Consumo Final de 12%, puede calcularse una recaudación de $10.529, es decir, $3500 adicionales a los que se obtienen con una tasa de 8%. Ello permitiría reducir las tasas y/o la base imponible de ingresos brutos por montos mayores al 50%, lo cual reduciría significativamente el impacto que dicho impuesto tiene sobre la rentabilidad. Además, el IIBB podría reducirse aún más o inclusive eliminarse en la medida en que mejore la recaudación del Impuesto al Consumo y los impuestos que aquí se propone provincializar.

En conclusión, si bien quedarían muchos aspectos de administración tributaria por resolver, los números sugieren que una descentralización tributaria basada en los impuestos existentes más un Impuesto al Consumo Final que reemplace parcialmente al IVA es perfectamente viable, y capaz de eliminar el desequilibrio fiscal vertical hoy existente.

Cuestiones de Equidad Interprovincial

Un problema evidente de un esquema de separación de fuentes como el que aquí se delinea es que, si bien el agregado de las provincias mantiene su posición financiera en relación a la existente con el sistema de Coparticipación, no ocurre tal cosa con cada provincia en particular. Algunas provincias estarían obteniendo potestades tributarias con una capacidad de recaudación superior a los pagos que hoy reciben en concepto de Coparticipación; y a la inversa en otras provincias.

Un rasgo básico de cualquier propuesta de Coparticipación es que no puede implicar una pérdida significativa de recursos para ninguna provincia. Así las cosas, es imprescindible pensar en algún sistema de compensaciones horizontales interprovinciales que garantice una situación de partida en la que no existan ganadores ni perdedores al momento inicial. También parece imprescindible que un organismo específico haga efectivo ese sistema de transferencias interprovinciales igualadoras. Esas transferencias se harán desde aquellas provincias cuyo potencial recaudatorio obtenido por la reforma supere a los pagos por Coparticipación. El monto a transferir de parte de estas provincias sería, idealmente, exactamente igual a la mejoría esperada en sus finanzas. Y, al contrario, las provincias en las que se estime que los nuevos impuestos no llegarán a cubrir la pérdida de recursos coparticipados recibirían de las provincias "ganadoras" por un monto que compense exactamente por la magnitud de esa diferencia. Estas transferencias interprovinciales deberían tener incorporado un mecanismo de automaticidad absoluta, quizás implementado a través del sistema bancario.

Mientras que ese criterio basado en el *statu quo* se utiliza para definir el punto de partida, puede pensarse en criterios más refinados para la evolución futura. En primer lugar, conviene enfatizar que el futuro de las finanzas de cada una de las provincias pasaría a depender mucho más de la calidad de sus gobernantes. Pero en lo que se refiere específicamente a las transferencias de redistribución, podría pensarse en esquemas de acuerdo a los cuales los montos incrementales de transferencias interprovinciales que surgirían del crecimiento económico -adicionales a los que se prevean como fondos compensadores de los desequilibrios iniciales, que se mantendrían año a año- se definieran de antemano con criterios objetivos y razonables. Allí podrían incluirse tanto variables que explican estructuralmente la capacidad fiscal (como por ejemplo el crecimiento económico) como las que definen las necesidades fiscales en una sociedad democrática (niveles de pobreza, de alfabetización de salud). Nuevamente, la existencia de un organismo específico en el que se decidan estos criterios parece ineludible.

CONCLUSIÓN

Del análisis legal, el estudio de casos internacionales, y el análisis de los distintos impuestos que se podría descentralizar, surge claramente que la propuesta de descentralización tributaria es factible y deseable. Es necesario profundizar el análisis específico de cuáles impuestos habría que descentralizar, cómo armar un esquema equitativo de transferencias entre provincias, y qué estructura institucional es necesaria para garantizar la estabilidad y eficacia del sistema federal. Sin embargo, este informe preliminar permite ser optimistas respecto de la factibilidad del proyecto.

APÉNDICE: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

1. CANADÁ

Canadá tiene un sistema federal altamente descentralizado[1]. En el año fiscal 2000-01, las jurisdicciones subnacionales (estaduales y locales) realizaron el 60% del gasto público canadiense y recaudaron el 50% de los ingresos fiscales consolidados de ese país. La asignación de responsabilidades de gasto e impuesto son claras y transparentes. Las responsabilidades tributarias se superponen parcialmente pero se encuentran armonizadas. En cuanto a los gastos y a la regulación de la actividad económica, existe un elaborado sistema de coordinación fiscal federal-provincial que delimita las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

La disciplina fiscal surge esencialmente del control electoral. Pero, además, las provincias canadienses se autoimpusieron reglas fiscales durante la década de los noventa, adoptando un modelo autónomo (Kopits 2000). Si existen riesgos de coordinación fiscal para el uso del crédito en Canadá, es principalmente debido a que la restricción presupuestaria del gobierno federal no es, según algunos estudios, suficientemente estricta (Sahah 2000).

IMPOSICIÓN

Aunque la Constitución Canadiense es más específica en la asignación de potestades tributarias de los distintos niveles de gobierno que, por ejemplo, la australiana, la aplicación práctica de estos principios está definida sobre todo por factores político-institucionales y por la interpretación de las Cortes de esas potestades. Dichas influencias han actuado en el sentido de otorgar amplias facultades a las provincias para la utilización de los distintos impuestos, al contrario de lo que sucede en el caso australiano.

Las provincias renunciaron al uso de impuestos a los ingresos personales y de las empresas durante la Segunda Guerra Mundial, con el objeto de permitir al gobierno federal tener acceso único a las bases tributarias más importantes en momentos en los que había que financiar el esfuerzo bélico. A cambio, las provincias comenzaron a recibir 'tax rebates' o reembolsos desde el gobierno central sobre base de igualdad en términos per cápita de estas transferencias. Estos arreglos persistieron hasta 1957, aunque con algunos matices. La provincia de Quebec había negociado acuerdos diferenciales a partir de 1947. En 1954, Quebec estableció su propio impuesto sobre el ingreso de las personas, lo que finalmente desembocó en una generalización de acuerdos de coparticipación de impuestos a los ingresos en las demás provincias.

A partir de 1962, se han producido una serie de acuerdos de recolección de impuestos negociados entre las provincias y el Gobierno Federal, bajo los cuales los gobiernos provinciales establecían sus propias alícuotas sobre los Impuestos a los Ingresos Personales y sobre el de las empresas. Estos impuestos eran recaudados por el gobierno central y luego remitidos a las

[1] Canadá y Australia tuvieron comienzos muy similares, en términos de su organización fiscal. Sin embargo, luego de la segunda Guerra Mundial, los caminos se separaron, mientras en Australia se consolidaba el camino hacia la centralización de decisiones fiscales, en Canadá las provincias comenzaron a avanzar sobre las bases tributarias mas importantes.

provincias. Es decir que el gobierno federal cedió espacio (*tax room*) a las provincias, dándose el esquema de bases compartidas entre ambos niveles de gobierno.

Actualmente, el gobierno Federal recauda el impuesto a los ingresos personales para todas las provincias excepto para Quebec, que ha continuado recaudando su propio impuesto. El impuesto a los ingresos de las empresas es recaudado para las provincias por el gobierno central, excepto para Ontario, Alberta y Quebec, que determinan sus propias alícuotas. Como consecuencia, existe alguna variabilidad tanto en las tasas como en las estructuras de las distintas provincias.

Los gobiernos provinciales tienen acceso a imposiciones indirectas con un impuesto a las ventas minoristas, aunque Quebec tiene un sistema mas sofisticado de imposición indirecta dado que tambien utiliza un impuesto al valor agregado. Como resultado, el IVA federal debe ser armonizado con el de Quebec. La siguiente tabla muestra la asignación de impuestos en Canadá. Conviene señalar que el Impuesto General sobre las Ventas (GST) incluye el impuesto sobre bienes y servicios (IVA) del gobierno federal y de Quebec, y también los impuestos a las ventas minoristas de los demás estados provinciales.

Tabla. Imposición por tipo de impuesto y nivel de gobierno en Canadá (1995-96)

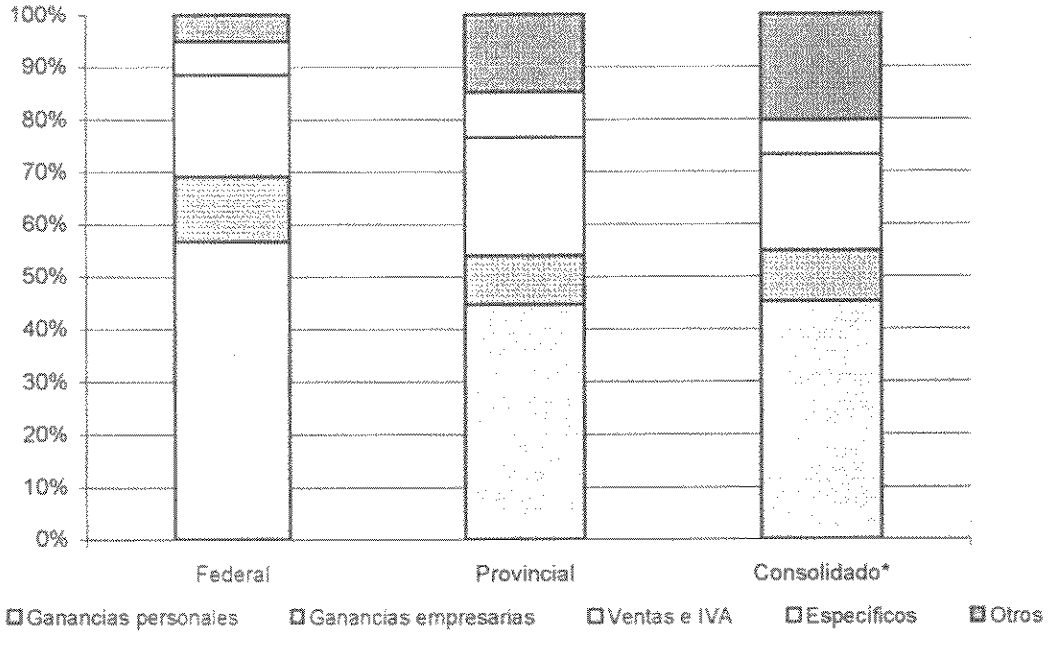
Impuesto	**Federal**	**Provincial**	**Municipal**	**Total**
Ganancias Personales	60%	40%	-	100
Ganancias de las empresas	61%	39%	-	100
Otros impuestos a los ingresos	100%	-	-	100
Impuestos a las ventas	51%	49%	-	100
Aduanas	100%	-	-	100
Específicos	47%	53%	-	100
Monopolios fiscales	-	100%	-	100
Específicos (servicios)	34%	66%	-	100
Motoring taxes	-	100%	-	100
Licencias y permisos	-	85%	15%	100
A la propiedad	-	10%	90%	100
A la riqueza	-	100%	-	100
Herencias	-	100%	-	100
A las empresas (gob. locales)	-	-	100%	100
Otros impuestos y tasas	-	57%	43%	100
Total de la recaudación	**48%**	**41%**	**11%**	**100**

Source: Finance Canada.

En el gráfico siguiente se muestra la importancia relativa de los distintos tributos, por jurisdicción y para el consolidado. Se puede apreciar la importancia del impuesto a los ingresos de

las personas, representando 57% para el nivel federal de gobierno y el 44% para el nivel provincial. Si lo consideramos conjuntamente con el impuesto a los ingresos de las empresas, representan el 70% y el 55%, respectivamente. Los impuestos sobre las ventas -en todas sus variantes- llevan cerca del 20%. Por último el impuesto a la propiedad, representa el 10% del consolidado, aunque es recaudado en un 83% por los gobiernos locales.

Estructura de Recaudación por impuesto y jurisdicción



Fuente: *Finance Canada.*

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

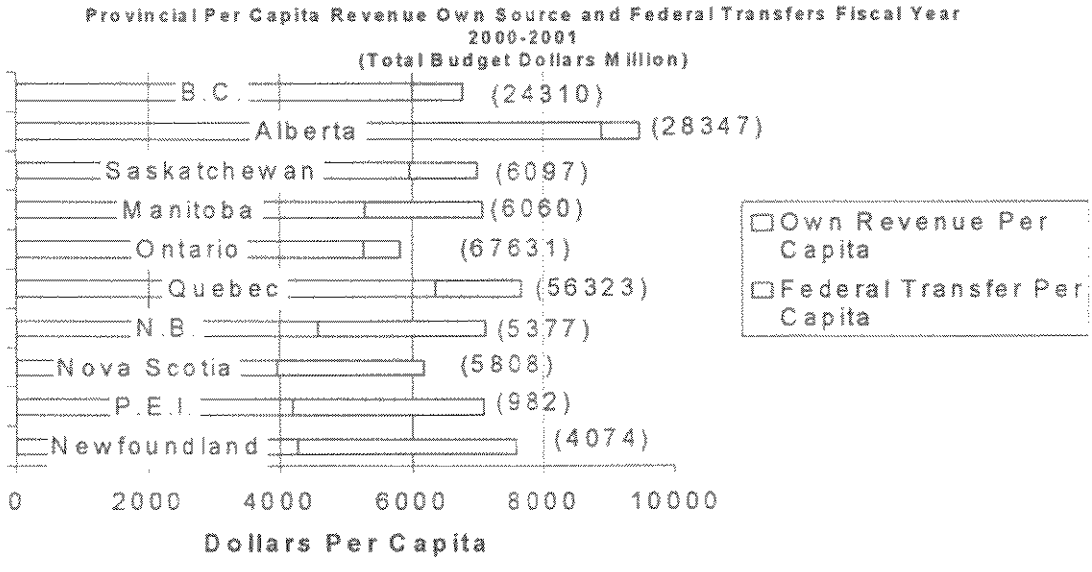
Un aspecto importante del Federalismo canadiense involucra la distribución de recursos financieros mediante un sistema de transferencias intergubernamentales. Teniendo en cuenta que las economías provinciales[2] varían significativamente, muchas requieren recursos adicionales para satisfacer los requerimientos de equivalencia en las prestaciones entre provincias. Además, dado el elevado nivel de autonomía y capacidad fiscal de las provincias canadienses, existe una gran diversidad de tasas impositivas para las diferentes jurisdicciones intermedias.

Actualmente las transferencias más importantes son: Equalization Payments (transferencias de igualación) y el Canada Health & Social Transfer (CHST). Este último recientemente vino a reemplazar dos programas: the Established Program Financing (con destino a gastos en salud y educación superior) y el Canada Assistance Plan (principalmente destinado a financiar programas de asistencia social y servicios sociales)[3].Las transferencias federales a las

[2] En este contexto el término provincias incluye tambien a los territorios canadienses.
[3] Tambien existen los Territorial Financing Formula, que proveen apoyo financiero a los Territorios en reconocimiento a los costos de vida mas elevados en el norte canadiense.

provincias son bastante flexibles en cuanto a su destino, lo que constituye otra diferencia con el caso australiano. Incluso el sistema de transferencias de propósito específico permite a cualquier provincia renunciar a un programa particular pero recibir una compensación desde el gobierno federal, aunque actualmente sólo Quebec está fuera de los programas de salud y educación.

En el período fiscal 2001-02 el total de transferencias habrá alcanzado el 23% de los ingresos provinciales y territoriales consolidados, representando un total de $1,458 por persona.



Source: *Finance Canada.*

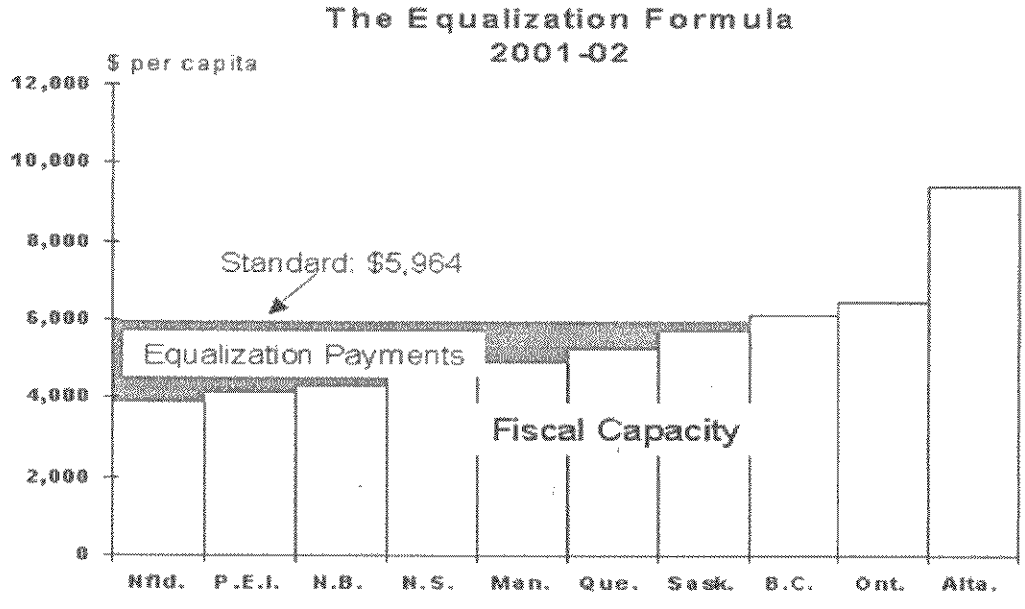
Al igual que en el caso alemán, el principio de igualación fiscal está contenido en la Constitución canadiense, que prevé "igualdad de oportunidades, la reducción de disparidades y los servicios esenciales básicos para todos los canadienses (...para lo cual...) el Parlamento y el Gobierno de Canadá se comprometen al principio de pagos de igualación que aseguren a los gobiernos provinciales recursos suficientes para solventar servicios públicos comparables a niveles impositivos comparables" (art.36).

Las transferencias en Canadá toman, pues, la forma de pagos desde el gobierno central a las provincias. Este sistema fue implementado recién en 1957, cuando fue incorporado en el sistema de transferencias de coparticipación vigente en ese momento. Canadá ha tenido que experimentar con su modelo de igualación, tanto en términos de fuentes de ingresos destinados al propósito, como en términos de las provincias consideradas estándar. En los comienzos del sistema, los impuestos per cápita elegidos para la determinación de las transferencias de igualación eran los impuestos a los ingresos personales y de las empresas. El estándar contra el cual las provincias mas pobres se comparaban era el de las dos más ricas.

El sistema de igualación vigente en la actualidad involucra comparaciones sobre 33 diferentes fuentes de ingresos. Con respecto a las provincias, el nuevo estándar de igualación es el promedio del ingreso per cápita de cinco provincias (estándares) - British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec. Este estándar es visto como el reflejo de la capacidad "normal", excluyéndose las provincias pobres y Alberta (rica). No se trata, entonces, de un enfoque de "necesidades fiscales" sino de igualación de "capacidades de financiamiento

tributario". El sistema auxilia a las provincias con menor capacidad para financiar los servicios gubernamentales a cargo de los gobiernos subnacionales. Para determinar el nivel estándar de capacidad impositiva se fijan tasas promedio nacionales a las distintas bases tributarias y se emplea la población total provincial para comparar tamaños relativos y para determinar los costos de provisión de servicios públicos en cada provincia. Al igual que en el caso australiano, los recursos distribuidos provienen del impuesto a los ingresos personales, pero no se tiene en cuenta la existencia de otro tipo de transferencias y se asume que la necesidad de gasto es la misma para todas las provincias[4].

Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, para el ejercicio fiscal en curso, siete provincias reciben transferencias de igualación



Source: *Finance Canada.*

El objetivo de este programa (no condicional) de transferencias de igualación es el de permitir a todas las provincias, independientemente de su capacidad fiscal, la provisión de niveles comparables de servicios a niveles comparables de presión tributaria. La determinación de la categoría de una provincia como receptora o no se determina en base a fórmulas de medición de esta capacidad tributaria. Una presentación esquemática de esta metodología se presenta en el anexo (Piffano 1998).

Canada Health And Social Transfer (CHST)

Las transferencias CHS proveen apoyo a cada gobierno provincial para programas de salud, educación superior, asistencia y servicios sociales. Este apoyo se realiza mediante transferencias en efectivo o de espacios (alícuotas) sobre impuestos (*tax transfers*). A cambio de la

[4] En rigor, un tercio de la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto es utilizado para conformar el fondo igualizador, que permite compensar las diferencias regionales de la porción devolutiva de este impuesto y de otros treinta impuestos más.

recepción de los pagos por CHST, las provincias deben adherirse a los principios establecidos en la *Canada Health Act*, y son requeridos a proveer los beneficios de asistencia social con requerimientos mínimos de residencia.

En la siguiente tabla se puede apreciar la importancia relativa de CHST, y la particularidad respecto a los tipos de transferencias que la componen.

Table. Principales componentes de las transferencias intergubernamentales

Transferencias	**1999-00**	**2000-01**	**2001-02**
	% sobre las principales transferencias		
Canada Health and Social Transfer	**71%**	**72%**	**74%**
En efectivo	34%	35%	39%
Tax Transfers	37%	37%	35%
Transferencias de Igualación	**26%**	**24%**	**22%**
Formula Financing (TFF)	**3%**	**3%**	**3%**
Total de las principales transferencias	100%	100%	100%

Source: *Finance Canada.*

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr Manuel Belgrano

Otro componente importante dentro del esquema de transferencias canadiense es el Territorial Formula Financing (TFF), una transferencia no condicionada desde el gobierno federal a los territorios canadienses, que tienen un status legal distinto al de las provincias. Estas transferencias se determinan a través de acuerdos entre el gobierno federal y los Ministros de Finanzas de los territorios, con el objetivo de permitir un adecuado nivel de prestaciones de servicios, comparables a los provistos en las demás provincias del país.

Aunque los gobiernos territoriales tienen autoridad para generar sus propios ingresos a través de impuestos, venta de bienes y servicios, etc., la mayor parte de sus ingresos provienen del gobierno federal como TFF. Los TFF se determinan a través de la consideración de las mayores necesidades de gasto de los gobiernos territoriales y las posibilidades de ingresos con que cuentan ("gap-filling" principle). La transferencia se realiza en forma de dinero (no como un *tax transfer*).

Tax transfers

Cerca del 70% de los ingresos provinciales y el 96% de los ingresos federales provienen de fuentes compartidas entre por ambos niveles de gobierno. A estas y las "transferencias de impuestos" asociadas subyacen historias de problemáticas disputas sobre la porción del impuesto a los ingresos de cada nivel y el derecho a establecer impuestos sobre los recursos naturales.

Una transferencia de impuestos representa una cesión del gobierno federal de espacio tributario a la(s) provincia(s) sobre un impuesto compartido. Mas específicamente, una transferencia de impuestos ocurre cuando el gobierno federal reduce la tasa que aplica sobre un determinado impuesto (ingresos personales por ejemplo) y permite a las provincias la elevación de sus tasas por un monto equivalente. Con una transferencia de impuestos, los cambios en las tasas provinciales y federales se anulan entre si, sin que exista un impacto sobre el contribuyente.

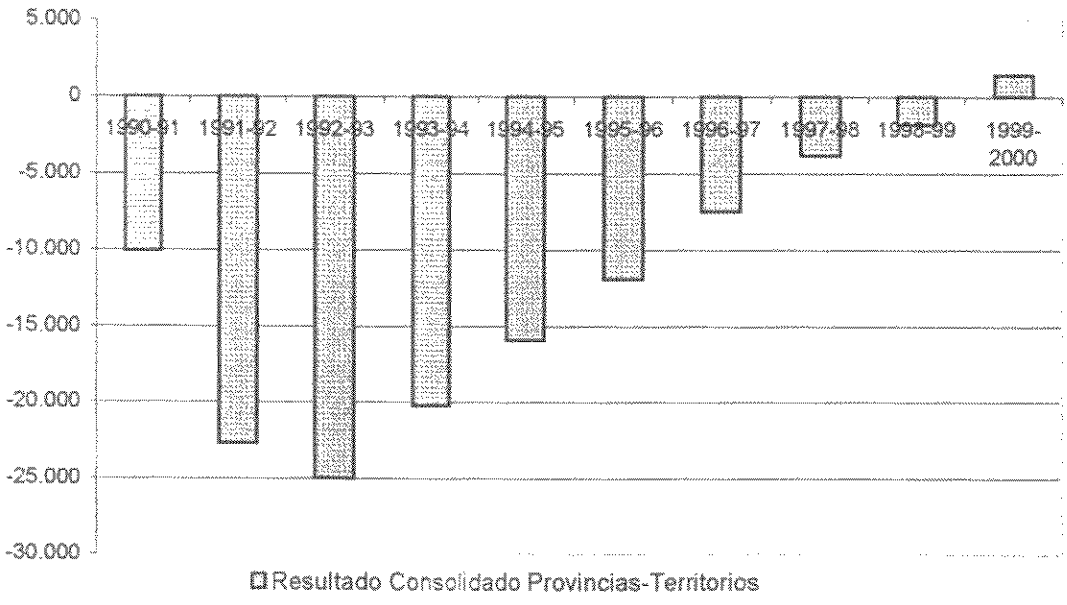
Las transferencias de impuestos representan una fuente creciente de ingresos para las provincias, dado que su magnitud ha venido creciendo a lo largo del tiempo. Este tipo de transferencias forma parte integral del sistema de transferencias de salud y asistencia social antes discutidos, que como se puede apreciar en la tabla anterior representa la mayor parte de las transferencias a los niveles medios de gobierno.

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

El acceso al mercado de crédito por parte de los niveles intermedios de gobierno en países fuertemente descentralizados, como es el caso de Canadá, generalmente no esta sujeto a restricciones relevantes desde el gobierno federal. El endeudamiento tanto doméstico como externo de las provincias canadienses, al igual que en los Estados Unidos, no está sujeta a ningún tipo de restricciones impuestas desde el gobierno federal.

Durante los años noventa, en Canadá, nueve provincias adoptaron diversas reglas que requieren un saldo presupuestario global equilibrado o limitan el déficit en proporción al nivel de ingresos, mientras otros siguen la regla de oro[5]. En el gráfico siguiente ilustra el hecho de que la introducción de reglas fiscales a partir de los años 1992-93, el déficit consolidado subnacional canadiense se fue reduciendo hasta alcanzar un leve superávit en el período 1999-00.

Canadá. Resultado Presupuestario Consolidado de Provincias-Territorio
(en billones de dólares Canadienses)



Fuente: *Public Accounts.*

[5] Para el caso de Yukón la regla fiscal permite déficits siempre y cuando no se produzcan incrementos en la deuda neta de la provincia.

ANEXO SOBRE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Transferencias intergubernamentales (Piffano 1998)

La transferencia de igualación correspondiente a la provincia **j** (**Ej**) para el recurso de fuente **i**, se determina de la siguiente manera:

$$Ej = \{ (R_{10}/B_{10}) * (Bs/Ps) - (R_{10}/B_{10}) * (Bj / Pj) \} Pj$$

donde $\mathbf{R_{10}}$ es la recaudación total obtenida por la 10 provincias canadienses, $\mathbf{B_{10}}$ es la base imponible en las 10 provincias, **Bs** es la base imponible estándar (según las 5 provincias representativas), **Ps** es la población de las 5 provincias representativas, **Bj** es la base imponible en la provincia **j** y **Pj** es la población de la provincia **j**.

Como cada provincia puede arrojar saldos positivos o negativos según la fuente de recursos **i**, dependerá del resultado agregado si corresponde y en qué magnitud efectuar la transferencia de nivelación: cuando el resultado es negativo éste es ignorado; si da positivo, su magnitud indicará la suma a transferir.

Como rasgo importante a señalar nuevamente en este caso, es que el modelo canadiense, al no computar necesidades de financiamiento acotadas en razón de la magnitud absoluta de cierto gasto estándar, constituye un sistema que actúa procíclicamente. Courchene, T. J. (1984) ha formulado asimismo críticas específicas con relación al empleo de los estándares sobre la base de las 5 provincias representativas, arribando a la conclusión de que el sistema genera distorsiones, debido a desarrollos económicos regionales diferenciales, inconveniente que no contenía el anterior esquema de promediar a la totalidad de las provincias.

Finalmente, tanto Courchene, T. J., como Shah, A., han criticado el modelo canadiense por no contemplar el lado del gasto, circunstancia que no permite garantizar el tratamiento igualitario de los ciudadanos, según lo analizado en puntos previos. En general, las metodologías desarrolladas por las provincias canadienses para medir las necesidades de gasto de sus municipios, no tienen en cuenta las diferencias entre municipalidades debido a costos o necesidades de los servicios. Sin embargo, ellas contemplan el lado del gasto, aspecto no tenido en cuenta en el esquema de igualación del gobierno federal, como se verá enseguida.

2. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos, no existe una coordinación federal-estadual agregada respecto a la política fiscal (Sahah 2000); tampoco existen restricciones federales al endeudamiento subnacional, aunque 49 estados se han autoimpuesto reglas fiscales en sus constituciones. Si bien ha habido intentos de coordinar políticas fiscales a través de leyes del Congreso federal -tales como el Gramm-Rudman Act-, se trata de un sistema de entidades básicamente autónomas.

Los poderes conferidos al gobierno federal son relativamente pocos y mayormente tienen que ver con asuntos exteriores y militares y cuestiones económicas nacionales, como el libre movimiento del comercio a través de las fronteras entre los estados. La mayoría de las cuestiones de política interna quedaron para ser resueltas por los estados conforme a sus propias historias, necesidades y culturas.

Las distintas etapas del desarrollo norteamericano se caracterizaron por conflictos constitucionales y políticos acerca de la naturaleza del federalismo norteamericano. Durante el primer tercio de este siglo, el Tribunal Supremo de Estados Unidos expresó con frecuencia consideraciones de federalismo para limitar la autoridad federal sobre la economía. Algunos acontecimientos político-económicos, sin embargo, llevaron a la expansión de la autoridad federal y, según algunos críticos, produjeron un desequilibrio en el federalismo norteamericano. El acontecimiento tal vez mas importante en este sentido fue la aparición de los programas de Acción Nacional o *New Deal*, con los que las funciones del gobierno federal se expandieron enormemente. El *New Deal* produjo el Seguro Social, la compensación por desempleo, los programas federales de asistencia social, los programas de estabilización de precios en la industria y la agricultura y la negociación colectiva para los sindicatos laborales. Muchos de estos programas, aunque financiados por el gobierno federal, eran administrados por los estados, lo que produjo el sistema de subvenciones federales. El Tribunal Supremo de Estados Unidos aprobó esta función federal expandida y, a partir de 1937, prácticamente permitió que el gobierno nacional definiera el alcance de su propia autoridad, hasta que en 1960 el proceso comienza a revertirse.

Hasta el *New Deal*, el concepto de federalismo que predominaba era el de un "federalismo doble o dual", un sistema en el que el gobierno nacional y los estados tenían responsabilidades totalmente separadas. De esta manera, la política exterior y la defensa nacional incumbían solamente al gobierno federal, mientras que las cuestiones de educación y derecho familiar eran exclusivamente responsabilidad de los estados. El *New Deal* desbarató esta distinción artificial y dio origen a la noción del "federalismo cooperativo", un sistema en el que el gobierno nacional y los gobiernos estatales pueden cooperar a fin de abordar una amplia gama de problemas sociales y económicos. Desde entonces el federalismo fiscal se ha caracterizado por su dinámica entorno a estos dos modelos, asociado a los vaivenes políticos y económicos del contexto[6].

En la etapa contemporánea, el interés se está inclinando hacia consideraciones de armonización y coordinación fiscal. El Unfunded Mandate Reform Act de 1995, presenta un claro ejemplo de la magnitud que pueden alcanzar los problemas de coordinación interjurisdiccional en este país (ver transferencias intergubernamentales), y de ahí esta renovada preocupación.

---

[6] Las interpretaciones judiciales (Supreme Court) han jugado un papel clave en la determinación de los límites a los avances del gobierno federal sobre las tradicionales funciones subnacionales (Rodden 2001)

ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS

La constitución estadounidense sólo prohibe a los gobiernos estatales los impuestos sobre las importaciones y exportaciones. En los Estados Unidos, 46 de los 51 estados imponen impuestos a las ventas minoristas (RST), y los gobiernos locales de algunos estados también lo utilizan: ningún estado impone un IVA como los que encontramos en Canadá o Alemania. Se han señalado algunos defectos del impuesto a las ventas minoristas. En particular, ciertos cálculos estiman que un 40% de la recaudación de este impuesto proviene de ventas no realizadas a consumidores finales. Esto origina distorsiones tanto en las etapas de producción como de distribución ya conocidas (como el caso de Ingresos Brutos en Argentina). En segundo lugar, los impuestos han sido establecidos en forma aislada por cada uno de los estados sin coordinación entre sí, formando un "sistema" excesivamente complejo para transacciones interestaduales (Mc Lure,2001). Una parte importante de esta complejidad viene explicada también, por el hecho de que algunos gobiernos locales también utilizan estos impuestos. Recientemente, sin embargo, y ante la amenaza de pérdidas de ingresos en manos del comercio electrónico, los estados han comenzado a tratar de simplificar procedimientos via armonización imposistiva.

El 75% de los estados cuentan con impuestos a los ingresos de las empresas. En lugar de intentar utilizar mecanismos contables para determinar la fuente geográfica de los ingresos, los estados utilizan fórmulas (con ponderadores: ventas, nómina salarial propiedades) para dividir los ingresos de empresas multiestaduales entre los estados en que las mismas operan. Una característica peculiar del sistema tributario es que el nivel federal carece de un impuesto general a las ventas (o patrimonio), por lo tanto, no es necesaria ninguna coordinación vertical (entre el nivel federal y los estados).

En la siguiente tabla (A) se aprecian la importancia de los distintos impuestos dentro del esquema de ingresos federal y subnacional estadounidense. En primer lugar, podemos observar la importancia relativa de ambos niveles de gobierno, teniendo en cuenta que los ingresos totales del nivel federal representan el 62 % del consolidado, siendo que en el cálculo se incluyen las transferencias federales a los gobiernos subnacionales. También podemos observar la importancia para el nivel federal de los impuestos a los ingresos de las personas y el ausentismo en relación al impuesto a las ventas. En la Tabla B se observa que las transferencias federales (Grants in Aid) representan el 20% de los ingresos consolidados de los niveles subnacionales de gobierno.

Tabla (A) Ingresos por jurisdiccón (ingreso/consolidado de misma fuente) (1999,

	Federal	Local y estadual	Total
Ingresos corrientes	62%	38%	100%
Impuestos al ingreso personal	83%	17%	100%
Impuesto a las Ganancias Empresarias	86%	14%	100%
Impuestos a las ventas	-	100%	100%
A la propiedad	-	100%	100%
Expecíficos	100%	-	100%
Comercio exterior	100%	-	100%
Otros	-	-	
Seguridad Social	98%	2%	100%

Fuente: *Bureau of Economic Analysis*,1999

(B)

	Federal	Local y estadual	Consolidado
Ingresos corrientes	100%	100%	100%
Impuesto al ingreso personal	53%	17%	40%
Impuestos a las Ganancias Empresarias	12%	3%	8%
Impuesto a las ventas	0%	26%	10%
A la propiedad	0%	21%	8%
Específicos	3%	0%	2%
Comercio exterior	1%	0%	1%
Seguridad social	35%	1%	0%
Ayudas federales	n/c	20%	22%

Fuente: *Bureau of Economic Analysis*. 1999

Resumiendo, el sistema tributario estadounidense se caracteriza por un dominio del estado federal sobre bases de ingresos, un dominio de los estados sobre la imposición indirecta a las ventas y un dominio de los gobiernos locales sobre los impuestos al patrimonio. Dentro de los ingresos del estado federal también se destacan las contribuciones del Seguro Social, representando mas de 1/3 del total de sus ingresos. También puede observarse que los impuestos a los ingresos de las persona son explotados por el nivel intermedio de gobierno, con lo que suelen presentarse algunos problemas por variaciones entre las distintas jurisdicciones en cuanto a deducciones, aportes a la seguridad social, etc.

En lo que se refiere a armonización y cooperación horizontal y vertical, existen casos muy interesantes aunque generalmente encaminados a mejorar el control de las obligación aunque sin el objetivo de simplificar el sistema a los contribuyentes.

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Las transferencias de igualación no son relevantes en los Estados Unidos, aunque el total de transferencias verticales representan cerca del 20% del total de ingresos estaduales (relación gobierno federal-estados) y un 35% de los locales (relaciones estados-gobiernos locales). El componente más estable de estas transferencias son las transferencias destinadas a reforzar el ingreso de los sectores mas carenciados, materializados a través de los *Grants in Aid* (transferencias de ayuda). Para el nivel estado-gobierno local, las transferencias atienden fundamentalmente necesidades del sistema educativo.

Tipos de *Grants in Aid*

Las *grants in aid*, varían según el nivel de discreción que permite la transferencia en términos del destino de los fondos, y también con respecto al financiamiento de la transferencia. Existen diversos tipos de *grants*, con diversos grados de discrecionalidad, de especificidad en la asignación y automaticidad. En ocasiones toman la forma de *matching grants* (es decir, los estados deben aportar a la par del gobierno federal).

En general las transferencias o programas (verticales) del gobierno federal son implementadas por autoridades administrativas locales, que actúan como nexo entre los objetivos federales y las condiciones y valores locales. Sin embargo, existe una presión permanente por parte de las autoridades nacionales para tener una mayor influencia en la etapa de implementación de las políticas financiadas por transferencias desde el gobierno federal. Los administradores de los programas federales de GIA involucran, pues, dos líneas de autoridad y por lo tanto deben acomodarse a los objetivos de ambos niveles de gobierno.

Otro mecanismo de interacción entre los niveles de gobierno estadual y federal son los mandatos. Los mandatos son establecidos por el nivel federal, generalmente, por ley del Congreso, mediante los cuales se obliga a los estados y gobiernos locales a asumir ciertos programas o proveer servicios, asumiendo los costos de los mismos en forma exclusiva. En 1995 el propio Congreso sanciona la Unfunded Mandate Reform Act, que intenta bloquear nuevos mandatos si no están acompañados por el financiamiento necesario para que los estados puedan administrarlos sin mayores perjuicios.

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

En los Estados Unidos, no existe una coordinación federal-estadual agregada respecto a la política fiscal (Sahah 2000); tampoco existen restricciones federales al endeudamiento subnacional, aunque 49 estados se han autoimpuesto reglas fiscales en sus constituciones. La mayoría de estas reglas son versiones de la conocida regla de oro. Estados Unidos tiene una tradición contraria a los salvatajes del gobierno nacional a los estaduales. De hecho, los principales antecedentes de las prácticas de disciplina fiscal a nivel estadual se remontan a los años 1840s, cuando el gobierno federal negó a varios estados un salvataje financiero. Esta tradición contraria a la asistencia financiera ha actuado como una restricción presupuestaria estricta para los

gobiernos subnacionales en los Estados Unidos, redundando en una limitación de los desequilibrios fiscales.

3. AUSTRALIA

Australia se caracteriza por su alto nivel de centralización de su sistema federal. Enfatiza la uniformidad de prestaciones de servicios públicos en toda la nación y utiliza transferencias condicionadas a tal fin. La administración tributaria y la recaudación es central, representando alrededor del 80% de los ingresos. Sin embargo, la asignación, a través de la Constitución, de potestades tributarias, no pudo haber generado *per se* tal nivel de dependencia de los estados de las transferencias de origen federal. De acuerdo a la Constitución australiana, tanto los impuestos aduaneros y los impuestos internos eran asignados en forma exclusiva al gobierno federal (Commonwealth), mientras que los estados tenían acceso a todos los demás impuestos.

El aspecto distintivo del sistema australiano es el de coordinación fiscal entre el Commonwealth y los Estados, ofreciendo importantes lecciones para los países federales.

ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS

La Constitución australiana fue diseñada para conservar los poderes de los Estados pero resguardando a su vez los beneficios que resultarían del gobierno federal. Es por esta razón que la Constitución no especifica poderes para los estados. Estos poderes se consideraban dados, como originarios. Las potestades del Commonwealth fueron cuidadosamente definidas y la mayoría de estos eran establecidos como facultades concurrentes con los Estados. Sólo cuando las funciones correspondían indiscutiblemente al nivel federal les eran otorgadas en forma exclusiva al Commonwealth. En particular, la Constitución otorga al Commonwealth la facultad exclusiva de establecer impuestos aduaneros (customs duties) e impuestos internos (excise duties), aunque esta definición ha sido muy controvertida para el caso australiano.

La constitución requiere explícitamente que cualquier imposición federal no discrimine entre estados o partes de los estados. Al respecto, la imposición de tributos por el nivel federal de gobierno debe ser *uniforme* sobre todo el país. A pesar de la clara asignación de facultades a favor de los estados, el sistema federal australiano se convirtió en un sistema fuertemente centralizado en las decisiones fiscales y con un elevado nivel de desbalance vertical. Dos razones explican esta transformación.

En primer lugar, la exclusión de los estados de la imposición a los ingresos en 1942, inicialmente de manera temporaria. Pero en 1946 el Commonwealth informó a los estados que retendría esta posición aunque con transferencias (reembolsos) bajo la condición de que no intenten reestablecer estos impuestos. Por lo tanto, de esta forma el Commonwealth excluyó a los estados de esta fuente de ingresos.

La segunda mayor restricción sobre las posibilidades de los Estados de explotar bases tributarias importantes vino de la mano de una peculiar interpretación de la justicia australiana (High Court); la misma se refería a que los impuestos a las ventas minoristas establecidos por los estados eran impuestos aduaneros y que, por lo tanto correspondían en forma exclusiva al nivel

federal de gobierno. Esto otorga al sistema australiano una característica única, dado que en todos los demás sistemas federales el impuesto a las ventas constituye una fuente importante de ingresos subnacionales.

Ambos sucesos generaron un nivel de centralización de bases tributarias extremo. La Tabla 1 muestra los impuestos más importantes vigentes en Australia en el año fiscal 1999-00, conjuntamente con su distribución por niveles de gobierno. Más de ¾ de los ingresos consolidados derivados de impuestos son generados en el Commonwealth, mientras que el total de gastos representa menos del 60% del consolidado. Como resultado, el nivel federal realiza transferencias a los niveles estaduales y locales para permitirles cerrar las brechas entre sus capacidades y necesidades fiscales (dadas las restricciones sobre las fuentes y las funciones de gasto asignadas).

Dada la debilidad de los bases subnacionales, la asistencia proporcionada por el Commonwealth a los Estados representa un 45% aproximadamente sobre el total de los ingresos generales de los estados. Como puede observarse en la misma tabla, los ingresos tributarios de los gobiernos locales provienen principalmente de impuestos sobre la propiedad y de tarifas por servicios.

Impuestos de la Commonwealth, estaduales y locales

Impuestos de la Commonwealth	**$m**	**% de imp. nac.**
Ingreso	114,503	75,0
Individual	82,813	54,9
Empresas	29,517	20,1
No residentes	1,276	0,9
Sobre la nómina salarial	3,434	2,3
A la propiedad	10	0,0
Bienes y servicios	34,091	22,3
Generales (*sales taxes*)	15,644	10,3
Específicos	14,642	9,5
Comercio exterior	3,799	2,5
Total de impuestos de la Commonwealth	152,576	100

Impuestos locales y estaduales	**$m**	**%**
Employers payroll taxes	8,937	20,4
Taxes on property	18,085	41,3
Taxes on goods and services	6,577	15,0
Goods and activities	10,215	23,3
Other	396	0,9
Total State and Local Taxes	43,813	100

Source: *Australian Bureau of Statistics.*

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Dadas las asignaciones de responsabilidades de imposición a partir del período de posguerra, se diseñaron mecanismos para permitir a los estados acceder a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades (responsabilidades) de gasto. Esto pudo lograrse a través de la implementación de transferencias de propósito general (*general purpose* – de libre disponibilidad) o de propósito específico (*specific purpose* – condicionadas).

Los pagos generales (general government payments) del Commonwealth a los estados y los gobiernos locales representaron cerca del 22% del total de gastos del Commonwealth en el período fiscal 1998-99. Estos significaron el 37% del total de ingresos de los ingresos del sector gobierno de los estados y un 16% de los locales. Australia tiene además la característica de que las transferencias de propósito específico han ido creciendo en participación sobre el total de transferencias.

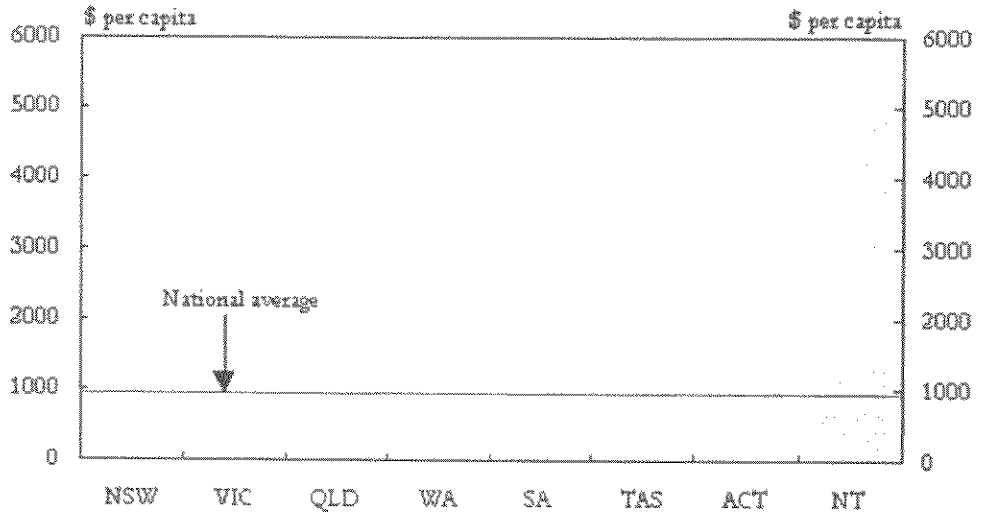
La transferencia de de ingresos generales hacia los estados está principalmente determinada en base al criterio de Igualación fiscal horizontal (HFE , principio que se incorpora en la determinación de la asistencia per cápita (*per capita relativities*) recomendadas por la Comisión de Transferencias del Commonwealth (Commonwealth Grant Commission (CGC)). La CGC fue creada como una autoridad independiente en 1973 (CGC Act).

En sus recomendaciones, la CGC utiliza una compleja metodología que incluye diferencias en las capacidades per cápita de los Estados para recaudar tributos y diferencias, también en términos per cápita, en el gasto requerido por los estados para proveer un nivel medio o estándar de servicios públicos. La CGC utiliza 19 categorías del lado de los ingresos y 40 del lado de los gastos, para determinar los montos de las transferencias de propósito general y específico hacia y a través de los estados.

La distribución estimada de la asistencias general de ingreso a los estados –sobre base per cápita- para 1999 –00 se muestra en el siguiente gráfico. El mismo indica que los estados de New South Wales, Victoria y Western Australia, reciben menos que el promedio, mientras que Queensland apenas por encima del promedio. El Northern territory, Tasmania y Australian Central Territory, son claramente beneficiados sobre el promedio de las transferencias[7].

[7] No nos olvidemos que estas transferencias tienen un doble propósito: cubrir los desbalances verticales –derivados de la concentración de bases tributarias en el nivel federal de gobierno- y la de cubrir desbalances horizontales –derivados de las disparidades entre los distintos estados o gobiernos locales.

Asistencia nacional a los estados, 1999-2000



Fuente: *Budget Report* 1998-99 and 1999-00

La participación de cada estado i en la masa para igualación transferible (Gi), se define como:

$$Gi = (Bi / \sum_i Bi) * G$$

Por su parte, Bi se determina mediante la suma de la "necesidad de recaudación" (*revenue necessity*) (RNi) más la "necesidad de gasto" (*expenditure necessity*) (ENi), descontada las necesidades de gasto satisfechas mediante otro tipo de transferencias condicionadas (*conditional grant*) (CGi) que efectúa el gobierno federal a los estados, es decir:

$$Bi = RNi + ENi - CGi$$

La necesidad de recaudación, se determina como:

$$RNi = Pi\ (Rs/Ps)\ (Ys/Ps - Yi/Pi)$$

donde:

Pi es la población del estado i.

Rs/Ps es la recaudación impositiva per capita estándar, en tanto que Ys/Ps es la base tributaria per capita estándar del impuesto a los ingresos de las personas (promedio nacional) y el cociente Yi/Pi es la base imponible per capita que en dicho impuesto dispone el estado i.
La necesidad de gasto se determina como:

$$ENi = Pi\ (Es/Ps)\ \{(Ui, Si, di, ei) - 1\}$$

donde Es/Ps es el gasto per capita estándar, en tanto que en el paréntesis se determina la distancia relativa (positiva o negativa) de cada jurisdicción en cuanto a los determinantes socioeconómicos, demográficos y ambientales, que se ponderan en la fórmula, a saber:

Ui: población usuaria.
Si: factor de escala.
di: factor de dispersión.
ei: factores sociales, culturales y ambientales.

Los factores de necesidad relativa son seleccionados en base a la siguiente categorización de los determinantes:

- Factores de escala
- Población y factores relacionados:
  - Dispersión.
  - Urbanización.
  - Composición social.
- Estructura de edades.
- Factores Ambientales.
  - Físicos.
  - Económicos.

La explicitación de estas fórmulas son discutidas cada cinco años en la *Commonwealth Grants Commission*, quien formula su recomendación al gabinete federal. Este revisa el informe de la Comisión a la luz de su propia visión de necesidad fiscal relativa. En este aspecto, el procedimiento es muy similar al seguido en este país en cuanto a la determinación del uso del crédito público.

Shah, A., (1994), refiriéndose al sistema australiano, resalta que la necesidad de gasto es evaluada a partir de determinantes que se basan en juicios amplios, más que a un análisis cuantitativo preciso. El procedimiento involucra un análisis detallado de datos presupuestarios y evaluaciones subjetivas de necesidades relativas, acompañado con argumentos escritos y orales acerca de los principios y métodos correspondientes a procedimientos adversos o contrarios. Naturalmente, este procedimiento solamente puede operar, excepcionalmente, con un alto grado de compromiso, de cooperación y de consenso, guiando a los gobiernos involucrados[8].

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

En Australia, la coordinación entre el Commonwealth y los estados en materia de uso del crédito público ofrece importantes lecciones para los países federales. El Consejo de Crédito (*Commonwealth Loan Council*) fue creado como un instrumento para la asignación de créditos a los estados, dado que sólo podían endeudarse con el Commonwealth. Una excepción importante a esta regla permitía a los estados endeudarse con agencias autónomas o gobiernos locales, para destinos determinados. Esta excepción resultó ser el talón de Aquiles del CLC, dado que los estados la utilizaron extensivamente para sortear los complicados mecanismos de procedimiento y control sobre los planes de inversión de los estados (gastos de capital) por parte del Consejo.

---

[8] El sistema de transferencias de libre disponibilidad está basado en un único recurso tributario, cual es el Impuesto a los Ingresos de las Personas, de manera que, no define el nivel absoluto de la transferencia sino *el porcentaje de participación* sobre el monto definido previamente.

Finalmente, en 1993 el Commonwealth reconoció que el mecanismo de coordinación del CLC estaba viciado y resultaba un instrumento ineficiente para su propósito de asignación del crédito. Se levantaron las restricciones sobre los estados, y se reconstituyó al CLC como una agencia de coordinación para el intercambio de información, con el objeto de asegurar mayor transparencia y control via mercado. El nuevo Consejo permite a los estados una mayor flexibilidad en la determinación de sus necesidades de financiamiento, intentando coordinar endeudamiento, necesidades fiscales y la estrategia macro del Commonwealth (presentada anualmente en el *National Fiscal Outlook*). Además permite un mayor control sobre el proceso presupuestario, al proveer información oportuna a los mercados financieros sobre los planes financieros de las distintas jurisdicciones.

4. SUIZA

La confederación Suiza representa una de las formas mas descentralizadas de federalismo fiscal de la actualidad. Al igual que en el caso de los Estados Unidos, la constitución establece que todas las facultades no expresamente delegadas al gobierno federal, pertenecen a los cantones (nivel intermedio de gobierno)[9]. Los fuertes elementos de democracia directa (de iniciativas populares y referendums) constituyen otra característica distintiva del federalismo suizo (bottom up federalism).

En Suiza, el conservadurismo social, las reglas fiscales y las caraterísticas de las relaciones intergubernamentales juegan un papel importante en la coordinación fiscal. El endeudamiento de los Cantones y comunas queda restringido a los proyectos de capital y requieren un referendum popular para su aprobación. Adicionalmente, los cantones y las comunas deben balancear sus presupuestos corrientes incluyendo pago de intereses. La coordinación fiscal intergubernamental se encuentra plasmada en las *directivas presupuestarias* comunes, aplicables a todos los niveles de gobierno.

Desde 1920, la mayoría de los cantones ha seguido de facto o de jure diferentes versiones de la regla de oro. Un aspecto destacable del caso suizo, es que su constitución y prácticas combinan un alto grado federalismo (competencias y autonomía de los cantones), con reglas fiscales y elementos de democracia directa, tales como el referéndum y la iniciativa popular. Estas instituciones políticas presentan una gran variedad de aplicaciones, incluidas decisiones sobre gastos y déficits con resultados muy satisfactorios, en lo que a disciplina fiscal y eficiencia del gasto se refiere (Feld – Kirchgässner; 1999).

Los cantones pueden realizar acuerdos entre si como instrumentos de cooperación en las áreas mas variadas, de manera de establecer el tamaño óptimo para el desempeño de las tareas o la provicion de los bienes/servicios de los cuales son responsables. Si bien este mecanismo de acuerdos ha resultado exitoso en algunos casos (por ejemplo el de las universidades), ha fracasado en materia de imposición de tributos y en la armonización tributaria, debido a problemas de competencia tributaria o bajo el argumento de políticas regionales de crecimiento.

Otra particularidad del caso suizo es el desarrollo de formas horizontales de organización, de tipo comité llamados *Conferences of Cantonal Ministers*. Estos comités negocian en forma conjunta

[9] De ahí que se requiera una enmienda constitucional que se quiera atribuir una nueva competencia al gobierno federal.

políticas con el nivel central de gobierno, por lo que utilizan estas conferencias para acordar políticas en forma independiente de la autoridad central.

ASIGNACIÓN DE POTESTADES TRIBUTARIAS

La confederación Suiza presenta una de las formas mas descentralizadas de federalismo fiscal de la actualidad. Al igual que en el caso de los Estados Unidos, la constitución establece que todas las facultades no expresamente delegadas al gobierno federal, pertenecen a los cantones (nivel intermedio de gobierno).

La división clara de facultades otorga gran autonomía a los gobiernos cantonales. Aunque la limitación mas importante radica en que la Constitución asigna a la confederación los impuetos indirectos y además prohibe el establicimiento de tributos que puedan amenazar la libre circulación de bienes y servicios dentro de la confederación.

Originalmente, la Confederación recaudaba los impuestos indirectos (aranceles e impuestos internos) mientras que los cantones quedaban con la explotación de los impuestos directos (impuestos a los ingresos y al patrimonio). Los gobiernos comunales tienen muchas limitaciones en cuanto a su autonomía para fijar sus fuentes de recursos, dado que se encuentran obligados a respetar el sistema tributario del cantón al que pertenecen. A su vez, las cuentas públicas son controladas por los cantones y, en caso de producirse déficits presupuestarios, son obligados a realizar una suba de impuestos locales hasta corregir el desequilibrio.

El impuesto a los ingresos es ocupado por los tres niveles de gobierno. El impuesto a los ingresos personales usualmente no supera el 30%, con una alícuota máxima del 11.5% para el nivel federal. Existe una gran variedad en cuanto a las alícuotas a nivel cantonal, y las tasas comunales generalmente representan una pequeña fracción de las tasas de los cantones a los que pertenecen.

Tabla. Estructura de ingresos por impuesto

Fuentes	Confederación	Cantones
Impuestos al Ingreso y al Patrimonio	41,85	46,85
Impuesto sobre el ingreso de las personas	17,12	32,23
Patrimonio de las personas	0	3,18
Beneficios de las sociedades	7,47	5,08
Retencion de impuesto en los salarios	10,13	0
Impuestos sobre el consumo	48,89	2,93
Impuesto sobre Ventas	27,07	0
Derechos de Aduana	3,51	0
Carburantes y Petroleo	12,34	0
Ingresos provenientes de propiedades públicas	4,86	3,93
Transferencias	0,06	23,85
Federales	0	15,72
Cantonales	0,06	0,86
Comunales		6,54
Otros	5,4	24,5
Total	100	100

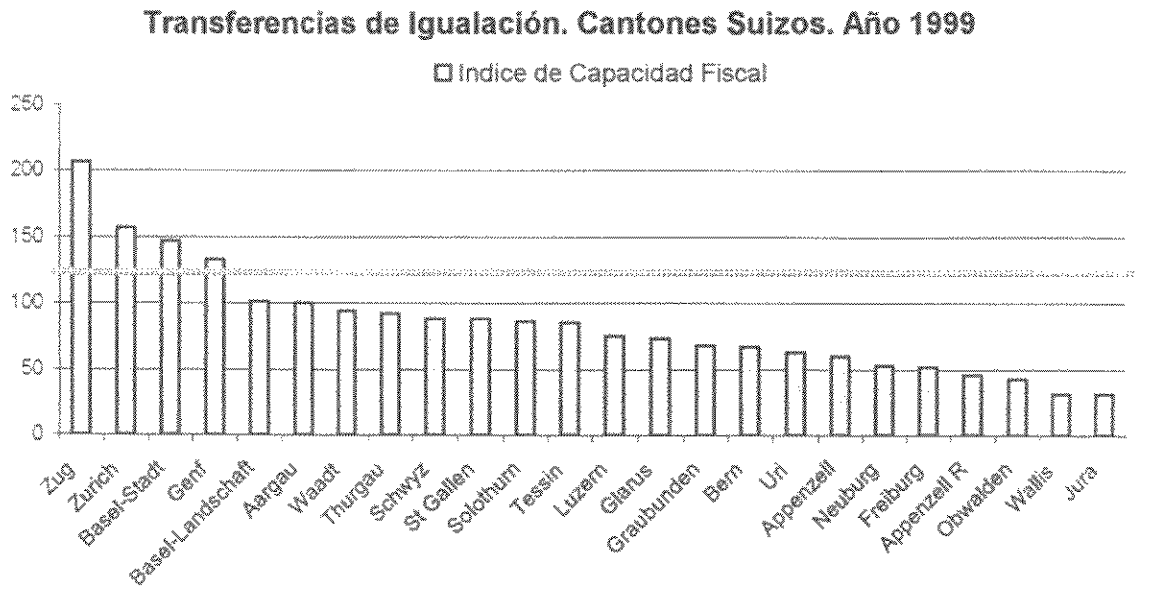
Fuente: IMF

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

El sistema suizo de igualación fiscal ha variado considerablemente desde sus comienzos en 1848. Originalmente los cantones cedieron parte de sus ingresos –conjuntamente con algunos gastos- al gobierno federal mediante esquemas de *revenue sharing*. A cambio, la federación transfería a los cantones recursos –grants in aid- para un número reducido de proyectos de inversión considerados de importancia nacional. Nuevamente las guerras mundiales y los cambios provocados por la crisis del 30, abrieron el paso a la expansión del gobierno federal sobre los cantones. Recién para 1959 el gobierno federal quedo encargado (constitucionalmente) de proveer mecanismos de igualación entre cantones. Fundamentalmente, el criterio adoptado fue el de igualación de capacidades fiscales, al igual que en Canadá, incluyendo el criterio de esfuerzo fiscal. La fórmula utilizada es:

Cap. Fiscal = 1.5x GDP per cáp. + 1.5xtax potential + tax effort + fiscal burden

En total, 16 criterios son utilizados para determinar la capacidad de los cantones. Una vez determinada el valor del índice para cada Cantón, se determinan los beneficiarios del esquema de igualación a partir de un valor de referencia (120 para 1999). Aquellos cantones que están por encima del valor de referencia, o bien no reciben transferencia alguna o reciben una transferencia fija únicamente. Para aquellos por debajo del valor de referencia se aplica una escala flotante.



Las transferencias de ingualación se pueden realizar a través de pagos condicionados, no condicionados y revenue sharing. La incidencia de real de este mecanismo no ha sido satisfactoria y existen fuertes demandas de reformas al sistema.

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

En Suiza, el conservadurismo social, las reglas fiscales y las caraterísticas de las relaciones intergubernamentales juegan un papel importante en la coordinación fiscal. El endeudamiento de los Cantones y comunas queda restringido a los proyectos de capital y requieren un referendum popular para su aprobación. Adicionalmente, los cantones y las comunas deben balancear sus presupuestos corrientes incluyendo pago de intereses. La coordinación fiscal intergubernamental se encuentra plasmada en las *directivas presupuestarias* comunes, aplicables a todos los niveles de gobierno.

En las comunas la participación directa de los ciudadanos incluye problemas fiscales tales como el déficit presupuestario, aumentos de impuestos o gastos, entre otros.

Como se mencionó, el endeudamiento de los Cantones y comunas queda restringido a los proyectos de capital y requieren un referendum popular para su aprobación. Adicionalmente, los cantones y las comunas deben balancear sus presupuestos corrientes incluyendo pago de intereses.

La coordinación fiscal intergubernamental se encuentra plasmada en las *directivas presupuestarias* comunes, aplicables a todos los niveles de gobierno. Estas directivas abarcan los siguientes principios:

a. la tasa de crecimiento del gasto público no debe exceder la tasa esperada de crecimiento del PBI nominal
b. el déficit presupuestario no puede ser mayor que el del año previo
c. el número de empleados públicos debe permanecer constante o aumentar muy levemente

5. ALEMANIA

IMPOSICIÓN

La federación alemana enfatiza el concepto de uniformidad de las bases tributarias al asignar al gobierno federal la legislación referida a imposición. La Ley Básica (Grundgesetz) no sólo especifica las bases sobre las cuales las relaciones financieras entre la Federación y los gobiernos intermedios (Länders) se deben organizar, sino que también define claramente la asignación de poderes para realizar legislación sobre impuestos y, para el caso de los impuestos a los ingresos y beneficios de las empresas, en relación a cómo tales impuestos deben ser distribuidos entre los niveles de gobierno. La Ley Básica (LB) concede un reconocimiento constitucional a los municipios (Gemeinde) especificando también cómo este nivel de gobierno participa de la recaudación de ciertos impuestos.

En términos la capacidad para legislar en materia de impuestos, la Federación tiene facultades exclusivas para establecer legislación sobre derechos aduaneros y monopolios fiscales. La federación tiene además facultades concurrentes para legislar sobre todos los demás impuestos, pudiendo el producido de los mismos alcanzar al nivel de gobierno superior, en todo o en parte. También puede legislar sobre asuntos impositivos en los que un Länder individualmente no puede legislar. cuando la legislación (regulación) por parte de un Länder puede perjudicar los intereses de otro, o cuando el mantenimiento de la unidad económica o legal de la federación lo requiera. Mas importante aún, la legislación sobre impuestos y la participación de los Länders y los municipios sobre el producido requiere el consentimiento del Bundesrat (cuerpo perteneciente al parlamento).

Los Länder tienen poderes para legislar:
- cuando las precondiciones para una legislación concurrente con la Federación no existen
- cuando la Federación no dispone de sus derechos concurrentes
- sobre impuestos locales sobre consumo y gasto, siempre y cuando no sean iguales a aquellos impuestos por la Federación
- sobre el establecimiento de church tax

En la práctica, el gobierno federal a ejercitado sus competencias legislativas referidas a el establecimiento de impuestos tanto en áreas donde las bases le corresponden en forma exclusiva como en los casos de concurrencia. Por lo tanto, sólo queda un espacio limitado para los Länder para generar ingresos tributarios a partir de medidas autónomas.

De acuerdo a la Ley Básica, corresponden a la Federación los ingresos provenientes de los siguientes impuestos:
- the yield from fiscal monopolies
- derechos aduaneros

- impuestos internos (sobre commodities tales como el tabaco, café, té, sal, productos derivados del petróleo, cerveza, etc.)
- road freight tax
- capital transactions taxes, insurance tax and tax on bills of exchange
- non-recurrent levies on property
- income and corporation surtaxes

Los Länder, por el otro lado, derivan sus ingresos de los siguientes impuestos:

- wealth tax
- inheritance tax
- motor vehicle tax
- beer tax
- taxes on gambling establishments.

Las municipalidades pueden obtener ingresos tributarios de

- taxes on real property
- local taxes on expenditure (such as dog licences, excises on drinks, etc)

Sin embargo, los impuestos mas importantes, el impuesto a los ingresos, el impuesto a los beneficios de las empresas y el impuesto al valor agregado, son compartidos entre el nivel federal, el nivel intermedio y, en el caso del impuesto sobre los ingresos, el nivel local.

La ley Básica establece que el producto de el impuesto a los ingresos debe ser compartido entre la federación y los Länder, aunque una parte del mismo debe ser pasado a los municipios. Como resultado de estas provisiones, el gobierno federal y los Länder reciben cada uno, el 42.5 % de lo recaudado por impuesto a los ingresos, mientras que las municipalidades reciben el 15% restante.

El impuesto a las ganancias de las empresas también es compartido entre el gobierno federal y los Länder en partes iguales, sin que las municipalidades participen del mismo. Aunque no existe un requerimiento constitucional al respecto, un business tax (Gewerbesteuer) es también compartido entre los tres niveles de gobierno, con el nivel federal e intermedio recibiendo el 12.5% cada uno, y el restante 75% las municipalidades.

Mientras que la Ley Básica es específica con respecto al impuesto a los ingresos y a las ganancias de las empresas, resulta menos específica en torno al impuesto al valor agregado. La Ley Básica (LB) establece que los ingresos provenientes de un IVA deben destinarse conjuntamente al nivel federal e intermedio de gobierno, pero establece que las participaciones respectivas se deben determinar mediante legislación federal, con el respectivo consentimiento del Bundesrat. Los principios establecidos en la LB que gobiernan esta distribución son:

1. La Federación y los Länder tendrán derechos iguales sobre los fondos derivados de imposiciones sobre bases concurrentes, para financiar sus gastos necesarios. El monto de tales gastos será determinado sobre la base de revisiones periódicas,

2. Los requerimientos y necesidades de la Federación y los Länder serán coordinados para establecer un balance justo, impedir cargas excesivas sobre el contribuyente y asegurando condiciones de vida iguales en el territorio federal

La distribución del producido por el IVA es, entonces, móvil. Básicamente, se puede decir que la distribución vertical entre niveles de gobierno refleja la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, la distribución del IVA requiere revisiones y renegociaciones periódicas. Las participaciones relativas deben cambiar siempre que los ingresos y gastos de la federación y/o de los Länder cambien significativamente.

A pesar de la existencia de estos lineamientos para la asignación del IVA, en la práctica son muy difíciles de implementar, existiendo un constante regateo entre el nivel federal y el intermedio sobre la participación apropiada de cada jurisdicción. La determinación de las participaciones sobre el IVA es uno de los puntos mas problemáticos en las relaciones financieras federales en Alemania. El problema radica en las dificultades para determinar una medida objetiva que asegure que los gastos "necesarios" de cada jurisdicción pueden ser satisfechos por un "adecuado" flujo de ingresos[10]. Las dificultades generadas entorno a la distribución del IVA han llevado a una serie de acuerdos. Desde 1986, las participaciones han sido de un 65% para la federación y un 35% para los Länder
La siguiente tabla resume la asignación de impuestos propios y compartidos por nivel de gobierno en Alemania.

Table. Impuestos federales, Länder y municipales en Alemania, 1995 –96
(% del total recaudado por impuesto)

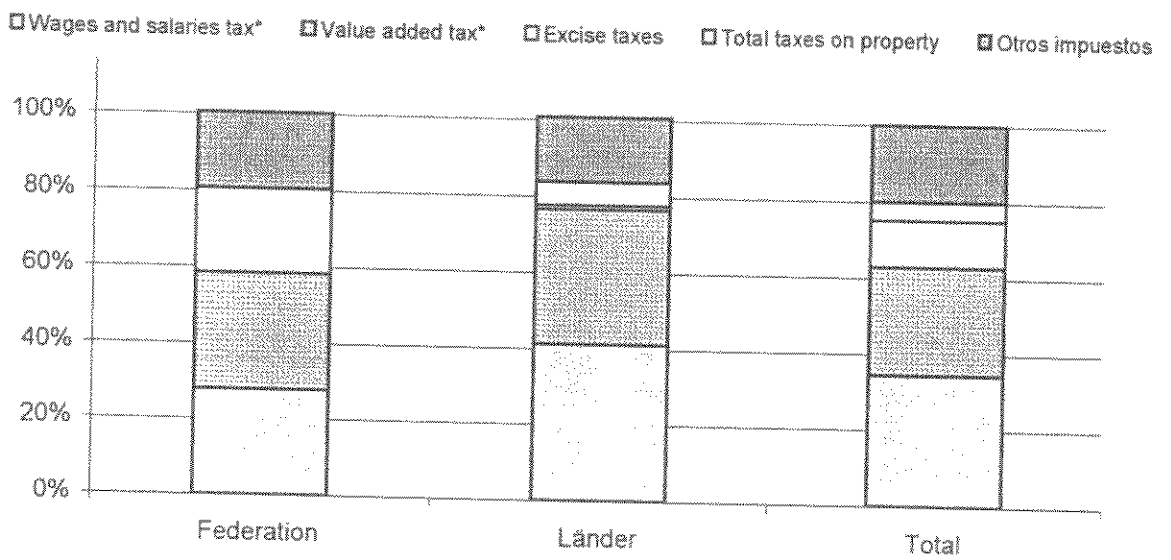
Tax	Federation	Länder	Municipal	Total
Wages and salaries tax*	43%	43%	15%	1
Assessed income tax*	42%	42%	15%	1
Interest & dividend withholding tax*	41%	41%	18%	1
Business tax on individuals*	12%	12%	75%	1
Income tax surcharges	100%	-	-	1
Total individual	**44%**	**38%**	**18%**	**1**
Corporation tax*	50%	50%	-	1
Business tax on profits*	13%	13%	75%	1
Interest withholding tax*	9%	9%	83%	1
Corporate tax surcharges	100%	-	-	1
Total corporate	**36%**	**30%**	**34%**	**1**
Value added tax*	56%	44%	-	1
Customs duties	100%	-	-	1
Excise on mineral oil	100%	-	-	1
Excise on tobacco	100%	-	-	1
Excise on beer	-	100%	-	1
Gambling tax	-	100%	-	1
Taxes on motor vehicles	-	100%	-	1
Insurance tax	100%	-	-	1

[10] Naturalmente las palabras *necesarios* y *adecuados* arriba, distan de poder concretarse en medidas objetivas con claridad, respondiendo a un criterio mas bien político de determinación –para decir algo.

Total tax on goods & services	67%	33%	-	1
Taxes on net wealth	2%	60%	38%	1
Taxes on real property	-	-	100%	1
Inheritance and gift tax	-	100%	-	1
Financial & capital transactions	1%	95%	5%	1
Total taxes on property	1%	48%	51%	1
Other taxes, fees and fines	-	-	100%	1
TOTAL TAXATION	52%	35%	12%	1

* Denota impuestos compartidos (via legislation) entre distintos niveles de gobierno
Source: OECD. *Revenue Statistics, 1965-1996*. Paris. 1997

Recaudación por impuesto/total recaudación por jurisdiccion (1995-96)



En el gráfico anterior podemos observar la importancia de los impuestos sobre bases compartidas. El impuesto sobre la nomina salarial (payroll tax) representa el 28 % para el gobierno federal y un 41% para el consolidado de los Länder. Si lo consideramos conjuntamente con el otro impuesto importante compartido, el IVA, ambos representan el 63% del consolidado (incluyendo municipios) y el 77% para los Länder.

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Aparte de estos arreglos de tax sharing discutidos, la constitución también provee otros instrumentos en el área de los desbalances fiscales verticales, incluyendo:

- Igualación por exceso de carga (excess burden equalization), donde necesidades adicionales de gasto en el corto plazo o reducciones temporarias en ingresos o como resultado de legislación federal, el Länder puede recibir asignaciones adicionales de ingresos de IVA sin necesidad de renegociar un acuerdo
- Igualación especial de carga –special burden equalization-. Cuando la federación realiza establecimientos sobre ciertos Länder o municipalidades (por ejemplo, bases de defensa)

produciendo gastos adicionales o reducciones de ingresos (por exenciones impositivas) la federación debe establecer una transferencia de compensación para dicha jurisdicción.

- Asignaciones Federales Suplementarias, destinadas a los Länder mas débiles como parte del sistema de igualación fiscal horizontal.

La Ley Básica establece, en primer lugar, las bases para la distribución del pool de ingresos disponible para los Länder (distribución horizontal) y, en segundo lugar, los criterios para la consecución de una igualación fiscal horizontal en sentido mas estrecho.
La distribución de impuestos y la igualación entre Länders se lleva adelante mediante una serie de pasos. Tres diferentes caminos son presentados en la LB:

- Una participación mayor sobre el componente de IVA puede permitirse a los Länder "mas pobres" en términos de bases tributarias

- Transferencias de igualación (horizontales), de los Länder mas fuertes financieramente hacia los mas débiles (Länder fiscal equalisation

- Asignaciones suplementarias desde el gobierno federal hacia los Länders débiles (transferencias verticales)

El principio fundamental subyacente en la distribución horizontal alemana, es que los ingresos tributarios estarán disponibles para un Länder en la misma proporción en la que los impuestos son recolectados en por las autoridades de recaudación de dicho Länder. Esta distribución sobre base geográfica de los recursos se aplica tanto para los impuestos establecidos por los Länder como para los impuestos al ingreso de las personas y de las empresas.

La distribución del IVA no está determinada sobre una base geográfica; en cambio, al menos el 75% debe distribuirse sobre base per cápita, y hasta el 25% puede utilizarse con el propósito de proveer asignaciones adicionales a los Länder con capacidades fiscales mas débiles. El actual arreglo permite a estos últimos alcanzar hasta un 92% del promedio per cápita de ingresos de todos los Länder.

La fortaleza fiscal de un Länder particular, medida en términos de sus ingresos disponibles, determina el punto de partida para el proceso de igualación horizontal.

Con el objetivo de que los Länder mas débiles puedan desempeñar sus responsabilidades de gasto y de alcanzar la *igualdad de condiciones de vida* garantizada en la constitución, la misma establece que los estados intermedios mas fuertes deben realizar transferencias horizontales a los mas débiles. Notese que este método de igualación es solo sobre el criterio de igualación de capacidades fiscales y no considera responsabilidades especiales de cada Länder en particular. La filosofía detrás de las transferencias de igualación es similar a la de Canadá; ninguno de estos países tiene un programa de igualación fiscal completo como en el caso de Australia el cual atiende tanto a las disparidades de ingresos como a las de necesidades de gasto.

Debe señalarse que bajo la LB, sólo se requiere que las disparidades de ingresos entre Länders sean "razonablemente igualadas". La legislación actual en materia de igualación establece que las jurisdicciones intermedias mas débiles deben ser equiparadas al menos en un 95% al ingreso promedio per cápita de todos los Länder.

Es decir que el arreglo actual de igualación en realidad indica un alivio, en lugar de una igualación en sí. Según la perspectiva alemana, esto no es un defecto del sistema dado que es un

mecanismo que permite que los Länders mantengan "su responsabilidad por las decisiones fiscales propias (en el margen)" (Sahah 2000), al tiempo que no impide que los Länders aportantes y receptores mantengan la iniciativa y la búsqueda de soluciones fiscales propias –sin perjudicar a los primeros.

ASIGNACIONES FEDERALES SUPLEMENTARIAS

La LB también permite transferencias federales suplementarias (Bundesergänzungszuweisungen) a los Länder mas débiles. Estas medidas suplementarias han venido creciendo desde 1969. Desde 1988, las Asignaciones Federales suplementarias, establecidas en la Ley de Igualación Fiscal (Finanzausgleichsgesetz), ha sido de 2% de los ingresos federales derivados del VAT. Estas asignaciones a través de la participación del gobierno federal sobre el producido por el VAT.
La determinación de la condición de un Lander como beneficiario de las AFS está basada en las condiciones fiscales vigentes en cada período fiscal. Generalmente incluye a Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland and Schleswig-Holstein.

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

La Constitución alemana especifica que el nivel Federal (Bund) y los niveles intermedios de gobierno (Lander) tienen independencia presupuestaria, aunque *deben tener en cuenta los requerimientos agregados de equilibrio económico* (Art. 109 (2) GG). En 1969, la Ley de Estabilidad y Crecimiento estableció el Consejo de Planeamiento financiero y el Consejo de Planeaminto Cíclico (Cyclical Planning Council) como organismos de coordinación de los dos niveles de gobierno. Esta ley establece principios presupuestarios uniformes para facilitar la coordinación necesaria. Los presupuestos anuales de los distintos niveles, deben ajustarse y ser consistentes con planes financieros de mediano plazo. La Ley además faculta al gobierno federal a alterar tasas impositivas y gastos, e incluso a restringir el endeudamiento y las transferencias de igualación. Los parlamentos subnacionales prácticamente han renunciado a su autoridad legislativa en materia de impuestos, y tanto el Bund como los Länder tienen restricciones constitucionales al endeudamiento –sólo para gastos de capital, la llamada regla de oro. Sin embargo, el endeudamiento del nivel federal de gobierno queda exento del requerimiento cuando resulte necesario "corregir desequilibrios en el equilibrio económico general".

El nivel federal de gobierno sigue un plan presupuestario plurianual (cinco años) estableciendo un horizonte estable de política fiscal a los gobiernos subnacionales.

La ley de 1969 creó dos instrumentos fundamentales para alcanzar un federalismo cooperativo en Alemania:

1. Tareas autorizadas en forma conjunta por el Bundesrat, y
2. Transferencias federales para gastos estatales y locales establecidos en la legislación federal y en las acuerdos *federales-subacionales.*

Un elemento adicional de coordinación intergubernamental es que el Banco Central *(Bundesbank)* es independiente de cualquier nivel de gobierno y establece como objetivo principal el de la estabilidad de precios. Aunque el elemento mas importante de coordinación fiscal es el Bundesrat, la cámara alta del parlamento alemán, donde los Länder están directamente representados. De acuerdo a Sahah (2000) el Bundesrat representa la institución mas destacada de coordinación fiscal intergubernamental. Recientemente, la Constitution Act de 1996 en la

República de Sud Africa, establece formalamente tal institucion de coordinación intergubernamental denominada the National Council of the Provinces.