

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**“Luces y sombras del federalismo
fiscal. Argentina y el mundo”**

Informe Final

Mayo 2014

El federalismo fiscal es reconocido como una forma organizacional de financiamiento entre los múltiples niveles de gobierno. El debate entre los referentes teóricos sobre los diferentes aspectos de los sistemas de tributación se encuentra abierto desde hace muchos años. La discusión principal gira en torno a cuál es el grado de descentralización que deberían buscar los países para contar con un esquema de federalismo fiscal que no sólo sea eficiente y sostenible sino también que permita reducir las disparidades de recursos y oportunidades dentro de los territorios nacionales.

Más allá de las disímiles opiniones acerca del mejor sendero a seguir, en la práctica se observa que prevalecen los esquemas “grises”, reconociendo sistemas de federalismo fiscal que no son perfectamente centralizados ni descentralizados. Diferentes experiencias tienen como denominador común un avance en la descentralización del gasto que no ha sido acompañado por una tendencia similar en las atribuciones impositivas. En consecuencia, los ingresos generados por los gobiernos subnacionales resultan relativamente pequeños en relación a los recursos que obtienen por las remesas provenientes de los gobiernos centrales.

La Argentina no escapa a esta tendencia. La mayoría de los tributos los recauda el gobierno nacional y son distribuidos a través de transferencias que se rigen por el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, instaurado mediante la Ley 23.548 de 1988, y por una serie de regímenes específicos que se establecieron posteriormente. Asimismo, el sistema vigente para la asignación de responsabilidades y de potestades entre los niveles de gobierno adolece de innumerables falencias al igual que el esquema que guía la ejecución de transferencias intergubernamentales.

En este marco es que el Proyecto “Luces y Sombras del Federalismo Fiscal. Argentina y el mundo” se propone analizar distintos esquemas de descentralización fiscal en países con gobiernos federales con el propósito de extraer aprendizajes para la Argentina. Lejos de pensar en trasladar un sistema organizacional de un país a otro, la razón de analizar las experiencias internacionales radica en el aporte a la reflexión para diseñar un modelo de federalismo fiscal que, además de ser eficaz, permita impulsar el desarrollo con equidad en la Argentina.

Para ello, se optó por estudiar los siguientes países: México, Brasil, Canadá, Australia, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Bélgica y Austria. La selección de los casos se realizó conforme al objetivo de estudiar experiencias internacionales de federalismo fiscal de diversa índole. Al respecto, Estados Unidos, Suiza y Canadá se eligieron debido a que se reconocen por su alto grado de descentralización fiscal; Australia, por su trayectoria en la aplicación de transferencias niveladoras considerando las necesidades de gastos de los gobiernos subnacionales; Alemania, por la importancia que otorga a la redistribución horizontal de recursos; Austria, por las recientes reformas introducidas para reducir las transferencias generales y mejorar el sistema para equiparar ingresos intergubernamentales; Bélgica, debido a su acelerado proceso de descentralización; y Brasil y México, esencialmente, porque constituyen países federales latinoamericanos, al igual que la Argentina.

El estudio comprendió la realización de cuatro informes. En el primer informe se examinó la bibliografía sobre federalismo fiscal y se analizó el sistema de distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno en la Argentina. En el segundo y en el tercer informe se revisaron las experiencias de federalismo fiscal en México, Brasil, Canadá, Australia, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Bélgica y Austria.

A continuación se desarrolla el cuarto y último informe de la serie que conforma el Proyecto “Luces y Sombras del Federalismo Fiscal. Argentina y el mundo”, el cual consiste en la integración de los informes anteriores bajo una óptica comparativa y propositiva.

Indice

Introducción	8
1 - Una visión conceptual sobre el Federalismo Fiscal	10
1.1-El Federalismo Fiscal. Definición, ventajas y desventajas	12
1.2- Acerca de la descentralización de la ejecución del gasto.....	16
1.3- Acerca de la descentralización de la Política Tributaria	19
1.4- Las transferencias de recursos. Un mecanismo para compensar Diferencias	23
1.5- En síntesis: la descentralización asimétrica como característica del Federalismo Fiscal	25
2- El caso Argentino	27
2.1- El federalismo fiscal. Las especificaciones del caso argentino	28
2.2- Antecedentes del régimen de distribución de recursos fiscales	29
2.3- El laberinto del sistema vigente para el reparto de recursos entre la Nación y las provincias	32
2.4- Los regímenes de coparticipación desde una mirada actual. Ganadores y perdedores	41
2.5- La relación de ingresos y gastos de las provincias y la Nación en números	47
2.6- Las funciones de los municipios en el federalismo fiscal argentino	57
2.7- Bibliografía	61
3- El caso de Australia	62
3.1- El camino hacia la eliminación de desigualdades regionales	63
3.2- Caracterización general	63
3.3- Antecedentes de la configuración del federalismo australiano	68
3.4- Análisis de la descentralización fiscal en Australia	71
3.5- Las transferencias. Una herramienta para la redistribución de ingresos	74

3.6- Transferencias condicionadas: los pagos con propositivo específico y de asociación nacional	76
3.7- Transferencias no condicionadas: un mecanismo para alcanzar el equilibrio fiscal horizontal	78
3.8- Conclusiones	79
3.9- Bibliografía	81
4- El caso canadiense	82
4.1- Un modelo federal que prioriza las transferencias de nivelación	83
4.2- Caracterización general del país	83
4.3- Antecedentes de la configuración del federalismo canadiense	89
4.4- Análisis de la descentralización fiscal de Canadá	91
4.5- Las transferencias. Una herramienta para atender desbalances horizontales y verticales	93
4.6- Transferencias condicionadas a la implementación de programas especiales	94
4.7- Transferencias de nivelación horizontal	95
4.8- Conclusiones	97
4.9- Bibliografía	99
5- El caso de Estados Unidos	100
5.1- Análisis del federalismo fiscal y evaluación de la autonomía de los gobiernos estatales	101
5.2- Caracterización del país	101
5.3- Antecedentes de la configuración del federalismo norteamericano	105
5.4- Análisis de la descentralización de los Estados Unidos.....	106
5.5- Transferencias digitadas	108
5.6- Conclusiones	110
5.7- Bibliografía	112
6- El caso de Brasil	113
6.1- El país latinoamericano donde los gobiernos subnacionales ganaron presencia ..	114

6.2- Caracterización general del país	115
6.3- Antecedentes de la configuración del federalismo brasileño	117
6.4- Análisis de la descentralización fiscal en Brasil	119
6.5- Las transferencias intergubernamentales	122
6.6- Conclusiones	126
6.7- Bibliografía	127
7- El caso de México	128
7.1- Un modelo federalista con desafíos pendientes de descentralización y equiparación	129
7.2- Caracterización general del país	129
7.3- Antecedentes en la configuración del federalismo fiscal en México	133
7.4- Análisis de la descentralización fiscal en México	135
7.5- El sistema de transferencias del federalismo mexicano: las Participaciones y las aportaciones	136
7.6- Conclusiones	140
7.7- Bibliografía	141
8- El caso de Alemania	142
8.1- El federalismo fiscal después de la reunificación	143
8.2- Estructura general de gobierno	143
8.3- Descripción del régimen de descentralización	147
8.4- Análisis de la descentralización fiscal	149
8.5- El federalismo fiscal en cifras	154
8.6- Conclusiones	162
8.7- Bibliografía	163
9- El caso austriaco	165
9.1- Reformas hacia una mayor descentralización	166
9.2- Estructura general de gobierno	166
9.3- Descripción del régimen de descentralización	167

9.4- Análisis de la descentralización fiscal	169
9.5- El federalismo fiscal en cifras	172
9.6- Conclusiones	178
9.7- Bibliografía	179
10- El caso de Bélgica	181
10.1- El federalismo fiscal en un contexto de diversidades culturales	182
10.2- Estructura general de gobierno	182
10.3- Descripción del régimen de descentralización	184
10.4- Análisis de la descentralización fiscal	186
10.5- El federalismo fiscal en cifras	188
10.6- Conclusiones	196
10.7- Bibliografía	197
11- El caso suizo	199
11.1- La participación ciudadana en el federalismo fiscal	200
11.2- Estructura general de gobierno	200
11.3- Descripción del régimen de descentralización	202
11.4- Análisis de la descentralización fiscal	205
11.5- El federalismo fiscal en cifras	208
11.6- Conclusiones	216
11.7- Bibliografía	217
12- Federalismo fiscal comparado.....	219
12.1- Caracterización de los países	220
12.2- Descripción del régimen de descentralización	222
13- El federalismo fiscal en cifras	239
13.1- Comparación de los indicadores de la descentralización fiscal	240
14- Conclusiones. Síntesis de resultados y aprendizajes para la Argentina	245
14.1- Bibliografía	250

Introducción

El federalismo fiscal constituye la forma en que se distribuyen las responsabilidades para la prestación de los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno así como los medios para su financiamiento. Desde la teoría de las finanzas públicas se ofrece un variado abanico de opciones para el diseño de un sistema de asignación de competencias intergubernamentales, los cuales se diferencian, esencialmente, por el grado de autonomía otorgado a los gobiernos subnacionales. Por tanto, se pueden encontrar esquemas donde los gobiernos locales cuentan con amplias potestades fiscales, y otros donde las decisiones acerca del gasto y su forma de financiamiento permanecen bajo la órbita del gobierno nacional.

El debate entre los referentes teóricos sobre los diferentes aspectos de los sistemas de tributación se encuentra abierto desde hace muchos años. La discusión principal gira en torno a cuál es el grado de descentralización que deberían buscar los países para contar con un esquema de federalismo fiscal que no sólo sea eficiente y sostenible sino también que permita reducir las disparidades de recursos y oportunidades dentro de los territorios nacionales.

Sin embargo, en la práctica se observa que prevalecen esquemas que no son perfectamente centralizados ni descentralizados. En tal sentido, pueden encontrarse sistemas donde a pesar de existir una significativa autonomía tributaria a nivel subnacional, los gobiernos nacionales efectúan transferencias de nivelación para reducir desequilibrios verticales, producidos por la descentralización asimétrica de funciones, o para atenuar los desbalances horizontales, asociados a las disparidades de desarrollo regional.

Las experiencias muestran que existen diferentes grados de delegación de responsabilidades y atribuciones como de descentralización de las decisiones de diseño de políticas públicas. Asimismo, se observan diferencias en los esquemas de transferencias, signadas, por un lado, por la relevancia concedida a la corrección de los desbalances horizontales y, por el otro, por los criterios utilizados para el reparto de recursos entre los gobiernos subnacionales.

El presente informe – por ser el último de la serie de cuatro estudios que conforman el Proyecto *“Luces y Sombras del Federalismo Fiscal. Argentina y el mundo”* - constituye una recopilación de los trabajos anteriores. El objetivo del mismo es sintetizar y comparar el funcionamiento del federalismo fiscal en los nueve países analizados en el segundo y tercer informe - México, Brasil, Canadá, Australia, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Bélgica y Austria – y extraer aquéllos elementos destacables para repensar el esquema de descentralización fiscal vigente en la Argentina.

En primer lugar, se comienza con una breve conceptualización sobre el federalismo fiscal. En segunda instancia, se presenta una síntesis comparativa de

los esquemas de descentralización fiscal de cada uno de los países, con una descripción de la forma de asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno y del sistema de transferencias intergubernamentales. Luego, se muestran una serie de indicadores sobre el funcionamiento del federalismo fiscal en los países estudiados. Finalmente, en las conclusiones, se extraen los principales aprendizajes de los casos analizados para pensar una propuesta de modificación del esquema de descentralización fiscal en la Argentina.

Una visión conceptual sobre el Federalismo Fiscal

1. 1 - El Federalismo Fiscal. Definición, ventajas y desventajas

La teoría del federalismo fiscal constituye una sección de las finanzas públicas que estudia la forma en que se asignan las responsabilidades entre los distintos niveles de gobiernos para la provisión de servicios públicos y para la generación de su financiamiento. La razón de ser de esta disciplina radica en que la estructura vertical de gobierno presenta formas yuxtapuestas, lo que plantea la necesidad de establecer y coordinar las funciones de gasto y las potestades tributarias y, por tanto, la definición de las transferencias intergubernamentales.

La perspectiva política presenta una amplia diferencia respecto de la económica en la clasificación de un sistema como federal. Desde la visión de la ciencia política, un gobierno es federal cuando su constitución así lo establece. La forma de organización política federal implica el reconocimiento de cierta autonomía de los gobiernos subnacionales, por lo cual las funciones públicas se encuentran distribuidas entre los diferentes estratos de poder. En cambio, el federalismo fiscal se refiere al conjunto de decisiones intergubernamentales que inciden sobre la generación de ingresos y sobre la ejecución de gastos. Por tanto, desde la órbita económica, el sector público es siempre federal; en tanto, las diferencias entre los países se manifiestan en el grado en que se produce la descentralización fiscal (Piffano, 2005).

En consecuencia, el federalismo fiscal no es un concepto asimilable únicamente a los países con sistemas políticos federales. La distribución de las responsabilidades tributarias y de gastos demanda una coordinación intergubernamental tanto en países con sistemas políticos federales como unitarios. Al respecto, Rufián y Palma (1991) mencionan la distinción entre los conceptos de “unidad” y “centralización”: el primero, se refiere a la igualdad de las leyes y derechos de los ciudadanos de un mismo Estado, permitiendo una delegación de funciones y competencias; el segundo, significa que las decisiones del ámbito público competen al gobierno central. Se ha reconocido, entonces, que los países unitarios no se articulan de manera excluyente con formas de gobierno centralizadas y que los países federales tampoco corresponden exclusivamente a gobiernos totalmente descentralizados. Por tanto, la ejecución descentralizada de las políticas fiscales puede efectuarse en países con sistemas de gobierno federal o unitario; aunque sí resulta un requisito para la descentralización fiscal la existencia de una división territorial en unidades inferiores, cada una con su correspondiente gobierno regional y/o local y estrechamente relacionada con la unidad superior o gobierno central.

Desde otra perspectiva, algunos autores insisten en que resulta “más natural” la descentralización fiscal en los países con sistemas de gobierno federales que en los unitarios. El punto de partida de tal aseveración es que los gobiernos subnacionales, cuentan con un cúmulo de atribuciones y obligaciones propias del sistema federal de organización política. En este contexto, las funciones fiscales

podrían ser consideradas como un capítulo adicional a las responsabilidades innatas de los gobiernos subnacionales (CEPAL, 1993).

El federalismo fiscal se refiere, entonces, al arreglo que existe entre los diferentes niveles de gobierno para repartir las prerrogativas de legislación y recaudación de impuestos y otros ingresos fiscales, la división de las competencias de gasto entre dichos niveles y los mecanismos que existen para transferir fondos al interior de la nación para atender situaciones de equidad como de correspondencia fiscal – teniendo como marco general los intentos de responsabilidad fiscal que tienen los estados a nivel general–, como circunstancias particulares de tipo histórica, geográfica o demográfica entre las regiones de una nación.

Los esquemas de federalismo fiscal implican generalmente uno o varios de los siguientes elementos: reglas sobre el reparto de los impuestos recaudados por la nación a los estados federales (y en algunos casos municipales), denominada, frecuentemente, “coparticipación de impuestos”; transferencias de tipo horizontal –entre niveles de gobierno subnacionales– o de tipo vertical –del estado central a los gobiernos subnacionales.

Los esquemas de federalismo fiscal adquieren rasgos y alcances muy diversos. Por un lado, debido a que los gobiernos subnacionales pueden gozar de distintos grados de autonomía; y por el otro, porque existen varias formas para efectuar el traspaso de funciones y responsabilidades en materia de ingresos y gastos desde los gobiernos nacionales a los subnacionales. En un extremo, se ubican los sistemas descentralizados “puros”, donde los gobiernos subnacionales deciden acerca del monto del gasto público, la calidad de los servicios prestados y los medios para obtener el financiamiento necesario. En el otro extremo se encuentran los esquemas fiscales centralizados, donde los gobiernos subnacionales prácticamente no tienen injerencia en la política tributaria. Esto implica que los fondos para financiar sus gastos provienen de transferencias de los gobiernos nacionales. Sin embargo, pueden distinguirse diferentes grados de autonomía de los gobiernos subnacionales en función del carácter que revistan estas transferencias: si son “condicionadas”, el gobierno nacional define el monto y el destino de los recursos, por lo cual las competencias fiscales de los gobiernos subnacionales resultan prácticamente nulas; si son “no condicionadas”, los gobiernos subnacionales presentan un cierto grado de autonomía, al poder decidir la forma de aplicación de los recursos recibidos. A veces la condicionalidad de las transferencias se vincula con requisitos de contraprestación de recursos que impone el gobierno central a los subnacionales.

Más allá de los modelos centralizados y descentralizados que describe la teoría del federalismo fiscal, en la práctica se observa que prevalecen esquemas intermedios que no son perfectamente centralizados ni descentralizados. En efecto, pueden encontrarse sistemas donde a pesar de existir una significativa autonomía

tributaria a nivel subnacional, los gobiernos nacionales efectúan transferencias como instrumento complementario a la política de descentralización fiscal. Las transferencias de nivelación suelen ser implementadas como un medio para reducir los “desequilibrios verticales”, producidos por la distribución asimétrica de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno; o para atenuar los “desequilibrios horizontales”, asociados a las disparidades regionales en la distribución de recursos naturales y de la actividad económica, lo que incide sobre la capacidad desigual para captar recursos propios (Otero et al., 2006).

Entre los modelos de descentralización intermedia, se encuentran aquéllos donde se aplican ciertos límites sobre las acciones de los niveles de gobierno. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplearlo únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en cuanto a la generación de ingresos, las unidades descentralizadas pueden recaudar fondos públicos bajo ciertos parámetros, como por ejemplo, estableciendo impuestos en el marco de su propia competencia. En estos segmentos intermedios también se distinguen los regímenes de coparticipación de impuestos donde se centraliza la legislación tributaria y se distribuye lo recaudado entre los diferentes niveles de gobierno. Los coeficientes que rigen la distribución primaria y secundaria de recursos suelen ser establecidos por ley. El cálculo de los mismos se basa, generalmente, en una combinación de parámetros tales como la cantidad poblacional, el ingreso per cápita, las condiciones sociales, entre otros. Los porcentajes de reparto se definen de acuerdo al objetivo de política que se busque alcanzar. Si se siguen criterios “devolutivos”, la finalidad es reintegrar ingresos por la recaudación de tributos que originalmente se generaban localmente pero cuya administración fue otorgada a la Nación; en cambio, si el criterio de reparto es “redistributivo”, se busca la reducción de asimetrías de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones del territorio nacional. En cuanto a la ejecución del gasto, la norma es que los gobiernos subnacionales decidan la forma de aplicación de los recursos recibidos por la coparticipación de impuestos. Por tanto, puede concluirse que en los sistemas de coparticipación de impuestos coexiste la descentralización de la ejecución del gasto y la centralización de las potestades tributarias (Piffano, 2005).

La teoría del federalismo fiscal ofrece un variado abanico de opciones para el diseño de un sistema de asignación de competencias intergubernamentales. El perfil del federalismo fiscal en cada país se encuentra estrechamente vinculado con los objetivos de política planteados por sus gobiernos y de la ponderación asignada a diversos criterios tales como la eficiencia, la correspondencia fiscal, la nivelación de ingresos, la atención de las necesidades de gastos, entre otros.

Los modelos basados en el criterio de eficiencia para la distribución de responsabilidades de gasto y de potestades establecen una serie de

recomendaciones para la asignación de funciones a los niveles de gobierno de acuerdo a cada órbita de políticas públicas de que se trate. De esta manera, áreas como la defensa o el comercio exterior suelen ser potestad de los gobiernos centrales y las cuestiones relativas a vivienda y ambiente de los municipales. Las responsabilidades sobre la salud, educación y seguridad generalmente se asignan entre los niveles subnacionales, aunque es frecuente que también los gobiernos centrales tengan participación allí. Por otra parte, la recaudación de algunos impuestos es más eficientemente que recaiga sobre determinado nivel de gobierno. Tal es el caso de los impuestos al comercio exterior, los cuales deberían asignarse a los gobiernos centrales, o las tasas inmobiliarias, a los gobiernos municipales.

Otro de los parámetros que pueden utilizarse para el diseño del sistema de organización de funciones entre niveles de gobierno es el principio de correspondencia fiscal. Según esta perspectiva, cada unidad subnacional debería financiar sus gastos con sus propios ingresos. Esto genera, por un lado, incentivos a mejorar las capacidades de recaudación –en cuanto a administración tributaria, control de la evasión, normativa, etc. – de los niveles subnacionales y, por lo tanto, ayuda a la disminución de los desbalances fiscales. Esto contrasta con los esquemas de gasto subnacional financiados por transferencias verticales, en donde la financiación de las políticas públicas se encuentra escindida de las decisiones de gasto. Por otra parte, un modelo que se basa únicamente en el principio de correspondencia fiscal no atiende la heterogeneidad interjurisdiccional que puede existir a lo largo de los territorios nacionales.

Por otra parte, los esquemas de distribución de recursos y potestades de gasto también pueden proponerse la reducción de las brechas regionales. La forma de instrumentación de algunos de los mecanismos de federalismo fiscal – coparticipación, transferencias verticales y horizontales, entre otros- puede atender a reducir estas desigualdades. En algunos se establece el objetivo de igualar las capacidades fiscales mientras que en otros también se contemplan las diferencias en los costos de prestación de servicios que pueden existir entre los diferentes estados o provincias.

Si bien la teoría brinda una serie de reglas que pueden ser utilizadas para definir el esquema de federalismo fiscal a seguir, en la práctica los gobiernos nacionales van configurando un modelo de asignación de funciones que es propio y que responde a las características específicas de los mismos.

1.2 - Acerca de la descentralización de la ejecución del gasto

La distribución de las responsabilidades de gasto y de las funciones para la tributación constituye una de las cuestiones más relevantes dentro de la agenda de las políticas económicas de los gobiernos. La definición del sistema de federalismo fiscal implica tanto la construcción de un esquema de asignación de responsabilidades para la provisión de servicios como también una decisión acerca de la forma de financiamiento. Cabe señalar que existe cierto consenso entre los teóricos de la disciplina de las finanzas públicas en que la distribución de las responsabilidades de gasto debe preceder a la designación de las potestades tributarias. La razón de esta afirmación radica en que la función tributaria debe responder a los requerimientos de gastos de las diferentes jurisdicciones (Shah, 1991).

Los modelos de federalismo fiscal pueden caracterizarse por su grado mayor o menor de descentralización así como de mayor o menor desconcentración. En referencia a la distinción entre estos conceptos, la descentralización de gasto implica la delegación a los gobiernos subnacionales (o locales) para decidir acerca del monto y destino de las erogaciones. Por tanto, en un esquema fiscal caracterizado por un alto grado de descentralización del gasto, los gobiernos locales dispondrán de competencias para definir los recursos que se asignen para la prestación de los servicios públicos. En cambio, si solo existe una desconcentración de las funciones de gasto, los gobiernos locales se remitirán a la aplicación de los recursos recibidos de acuerdo a las definiciones del gobierno nacional. Por tanto, en la tarea de distribución de las funciones fiscales entre los niveles de gobiernos se debe considerar que las responsabilidades tienen un carácter multidimensional, en el sentido de que implican pronunciarse sobre qué nivel de gobierno lleva a cabo tres órdenes diferentes: la formulación, la financiación y la administración de las distintas políticas públicas (Ahmad *et al.*, 1997).

Más allá de considerar el grado de descentralización fiscal y, esencialmente, de decidir si se delegan las responsabilidades para la ejecución del gasto, el punto de partida del federalismo fiscal debe ser la discusión acerca las razones que justifican que un servicio público deba ser provisto por uno u otro nivel de gobierno. En tal sentido, la distribución intergubernamental de las erogaciones no puede ser uniforme, ya que algunos servicios públicos es conveniente que sean provistos por los gobiernos locales, mientras que otros es preferible que sean ejecutados desde los gobiernos nacionales. Por tanto, el eje de la cuestión del federalismo fiscal radica en definir cuáles son los servicios que deberían encontrarse bajo la competencia nacional y cuáles, en cambio, deberían ser provistos por los gobiernos subnacionales (Cetrángolo, 2007).

Al respecto, Musgrave (1993), como exponente del enfoque normativo, brinda una respuesta para la identificación de aquellos servicios que deben recaer bajo la órbita nacional y los que deben pertenecer al ámbito local. El autor define tres clases de funciones que debe cumplir el sector público a través de la ejecución del gasto: estabilización, redistribución y asignación. En este marco, establece que el gobierno federal debe conservar la autoridad para la definición de las políticas de estabilización macroeconómica y para la provisión de servicios cuyos beneficios tengan alcance nacional. Además, debe ejercer las políticas de redistribución, a través del sistema impositivo y de la implementación de transferencias, o bien, mediante la provisión de servicios públicos como educación y salud, que hacen las veces de “transferencias en especie”. Por su parte, los gobiernos locales deben ocuparse de la tercera función; por tanto, son quienes deberían prestar los servicios sociales remanentes en vistas de que su mayor cercanía con los ciudadanos les permite una provisión más eficiente¹ (Shah, 1991; Piffano, 2005).

Sin embargo, el enfoque musgraviano no especifica entre niveles de gobierno intermedios y locales. Por tanto, nada dice acerca de las diferencias entre las funciones que debe cumplir el gobierno provincial/estadual respecto al municipal. Oates (1977), mediante su *teorema de la descentralización*, plantea que cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área capaz de internalizar los beneficios y costos que implica esa tarea. La aplicación del principio resulta, generalmente, en que las decisiones de gasto deben estar en manos de los gobiernos locales. De acuerdo con esta visión, la descentralización de las erogaciones permite un nivel de bienestar mayor debido a que los gobiernos subnacionales pueden captar mejor las preferencias y necesidades de los residentes de cada área, mientras que la provisión de servicios por parte de los gobiernos centrales resulta en una atención más uniforme. Otra de las ventajas de la cercanía con los individuos que utilizan los servicios, es que los gobiernos locales adquieren mayor conciencia de las responsabilidades fiscales y ponen énfasis en lograr una atención más eficiente. Adicionalmente, la delegación de las atribuciones de ejecución en los gobiernos locales incentiva la competencia interjurisdiccional y la innovación para la provisión de servicios² (Porto, 2003; Shah, 1991).

Por su parte, la teoría positiva del federalismo fiscal, si bien acuerda con la teoría normativa en que los gobiernos deben avanzar en la delegación de

¹ Una crítica que suele hacerse a este esquema musgraviano de asignación de funciones es que las decisiones fiscales implican al mismo tiempo una modificación asignativa, redistributiva y con impacto en el nivel de actividad. Por tanto, resulta imposible realizar una separación de las mismas, emergiendo el problema de compatibilización de las funciones entre los diferentes niveles de gobierno, las cuales no pueden ser independientes (Piffano, 2005).

² El resultado de la aplicación de estos principios puede no ser el que predica el teorema de Oates, cuya validez depende del cumplimiento de una serie de supuestos como la inexistencia de economías de escala ni externalidades y la perfecta movilidad de las personas. Por tanto, la presencia de este tipo de circunstancias, oscurece la efectividad de los gobiernos locales en la atención de las necesidades de los ciudadanos, requiriendo la intervención activa de los gobiernos centrales.

responsabilidades del gasto en los gobiernos locales, la justificación de esta práctica resulta diferente. Bajo esta perspectiva, la descentralización de las erogaciones evita el endeudamiento excesivo de los gobiernos centrales al reducir los gastos innecesarios (Brennan y Buchanan, 1980).

Los diversos enfoques sobre federalismo fiscal destacan las ventajas y desventajas de la descentralización del gasto aunque, al parecer, existe consenso en que se deben implementar mecanismos para avanzar hacia una mayor descentralización del gasto.

No obstante, en la definición del esquema de descentralización fiscal se debe considerar la dimensión sectorial del gasto. Las características inherentes a los servicios sociales invitan a otorgarles un tratamiento especial dentro del federalismo fiscal, en vistas de la importancia de brindar una atención de calidad como requisito de los sistemas democráticos. En tal sentido, los gobiernos nacionales deben garantizar la igualdad de oportunidades entre los residentes de las diferentes jurisdicciones en el acceso a la atención sanitaria, en alcanzar un nivel básico de educación y otros servicios sociales considerados relevantes. Si bien este tipo de servicios cuentan con características que los ubican como competencias de los gobiernos subnacionales, la provisión completamente descentralizada de los mismos puede conllevar una excesiva atomización, además de perpetuar desigualdades territoriales existentes. Dado que el nivel y calidad del gasto social es un elemento decisivo en el marco de lograr una sociedad más equitativa y con mejores condiciones de vida, la provisión de estos servicios debe encontrarse bajo la órbita de actuación del gobierno nacional. En caso de optar por la descentralización de la provisión de servicios sociales para el diseño del federalismo fiscal, se deben contemplar políticas de coordinación para la atención ciudadana e impulsar la intervención de los gobiernos nacionales para garantizar estándares mínimos de calidad (Castells, 2001).

En la práctica, pueden encontrarse múltiples modelos de descentralización del gasto social. Resulta frecuente que se fragmenten los ámbitos de actuación, por lo cual cada nivel de gobierno asume la responsabilidad de brindar una sección de un servicio determinado. Por ejemplo, los gobiernos locales, pueden quedar a cargo de la educación básica, mientras que el gobierno nacional se ocupa de la educación superior. En consecuencia, en estos casos, resulta inevitable una concurrencia de ambos niveles de gobierno en la misma función de gasto, que se traduce en muchas ocasiones en el establecimiento de fórmulas de financiación intergubernamental (Castells, 2001).

La experiencia del federalismo fiscal demuestra la existencia de un amplio espectro de esquemas de descentralización del gasto y, además, que los sistemas de asignación de responsabilidades fiscales no siempre reflejan las recomendaciones de la teoría. Tal es así que se reconocen países donde el gobierno nacional

concentra escasas funciones, en general, en relación a los gastos de defensa y comercio exterior; en tanto, hay otros casos en los cuales la delegación de funciones hacia los gobiernos subnacionales es insignificante, por lo cual el gobierno nacional concentra múltiples responsabilidades de gasto. También se registran sistemas intermedios, generalmente, caracterizados por la participación de los diferentes niveles de gobierno en la provisión de servicios de la misma índole (Oates, 1977; Shah, 1991).

La razón de estas diferencias radica en que deben considerarse múltiples factores en la definición del grado de descentralización para la ejecución del gasto. La especificidad de cada país, por tanto, invita al establecimiento de sus propias reglas, ya que el nivel adecuado de provisión de un servicio público varía significativamente entre distintas sociedades; y además, un bien que se provee mejor centralmente en un país puede dar motivo a una provisión descentralizada en otros (Oates, 1977; Shah, 1991).

El análisis de la descentralización del gasto es solo una de las aristas de los modelos de federalismo fiscal. La distribución intergubernamental de las responsabilidades para la ejecución del gasto implica la identificación de aquéllos servicios que sea conveniente que sean provistos por el nivel de gobierno nacional o subnacional con el objetivo de garantizar la atención de calidad, buscar la igualdad de oportunidades interregionales y mejorar la equidad entre la población radicada a lo largo de los territorios nacionales. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los diferentes niveles de gobierno, solo resulta factible en tanto cuenten con recursos suficientes. En consecuencia, la definición del esquema de asignación de potestades tributarias es otra de las claves del diseño del federalismo fiscal. A continuación se revisan las diferentes recomendaciones de la teoría en términos de la descentralización de la política tributaria.

1.3 – Acerca de la descentralización de la política tributaria

La división de las potestades tributarias entre los niveles de gobierno constituye un tema de gran relevancia para el diseño del federalismo fiscal, debido a que la disponibilidad de recursos es lo que permite el cumplimiento de las obligaciones para la provisión de servicios. Por tanto, el proceso de descentralización de las funciones de gasto, idealmente, debe encontrarse en sintonía con una mayor capacidad asignada a los gobiernos locales para la recaudación de impuestos. Sin embargo, es frecuente que se produzcan asimetrías en la distribución de las facultades tributarias y las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, por lo cual la delegación de funciones para la provisión de servicios

hacia los gobiernos locales, puede no ir acompañada en la misma medida de la asignación de atribuciones para la generación de ingresos. Ante la desigual distribución de responsabilidades y atribuciones, se producen brechas entre las necesidades de gastos e ingresos de las jurisdicciones locales que se cubren con diferentes tipos de transferencias desde los gobiernos nacionales o a través de la contracción de deuda.

En función del grado de autonomía reconocido a los gobiernos locales, pueden distinguirse los siguientes sistemas para la generación de ingresos³:

a) Separación de fuentes. Esta modalidad de asignación de funciones tributarias implica que cada nivel de gobierno disponga de potestades impositivas exclusivas. Por tanto, los gobiernos subnacionales tienen la competencia para definir las bases imponibles y las tasas de los tributos. Los esquemas de “separación de impuestos” otorgan una mayor autonomía a los gobiernos locales en la determinación de la política tributaria y, al mismo tiempo, brinda un margen de maniobra mayor para la obtención del financiamiento necesario para la ejecución del gasto. En términos de algunas teorías de federalismo fiscal, la separación de impuestos permitiría a los gobiernos locales un mejor cumplimiento del “principio de correspondencia fiscal” y de la *accountability* de los gobiernos, en tanto los ciudadanos pueden asociar la presión tributaria con la disponibilidad de servicios públicos.

b) Concurrencia de fuentes. Bajo un sistema de concurrencia de fuentes, los diferentes niveles de gobierno comparten potestades tributarias. Dado que cada gobierno puede gravar sobre una misma base, se producen problemas de “doble imposición”, requiriendo la implementación de mecanismos de armonización. La incorporación de medidas para evitar el solapamiento de tributos, frecuentemente, influye negativamente sobre el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, quienes terminan percibiendo solo potestades de carácter parcial. Algunas veces, los gobiernos locales tienen asignadas facultades para fijar las alícuotas sin poder definir las bases imponibles; y otras, tienen atribuciones para definir nuevos impuestos aunque no pueden decidir sobre las tasas. Por tanto, el federalismo fiscal que utilice esquemas de fuentes separadas implicará un mayor grado de descentralización tributaria respecto a los que aplican sistemas concurrentes.

c) Participación o coparticipación de impuestos. Es un sistema que consiste en la centralización de la recaudación y la posterior distribución de lo producido entre dos o más niveles de gobierno. De esta forma, las dependencias descentralizadas quedan excluidas de las facultades legislativas directas. Por tanto, el gobierno nacional tiene la obligación de determinar tanto las proporciones de distribución como las bases tributarias y las tasas impositivas. Las fórmulas para la definición de los porcentajes de distribución de recursos entre las jurisdicciones son muy

³ En base a CEPAL (1993) y Porto (2003).

variadas. Generalmente, los coeficientes se determinan a partir de una combinación de parámetros tales como las necesidades de gastos de los gobiernos subnacionales, las capacidades contributivas, la desigualdad de ingresos entre las jurisdicciones, la cantidad de habitantes, la densidad poblacional, el grado de desarrollo económico, entre otros. A diferencia de la separación de impuestos, un sistema de repartición de impuestos parece no dejar margen a la autonomía tributaria del nivel descentralizado, aunque nada dice acerca de la libertad de cada gobierno en la ejecución del gasto.

d) Sistemas de transferencias. Bajo un esquema fiscal altamente centralizado, las potestades tributarias recaen sobre los gobiernos nacionales. Por tanto, los niveles locales dependen de las remesas de recursos provistas por el gobierno central para el financiamiento del gasto. Si las transferencias tienen un carácter no condicionado, el gobierno local tiene la libertad de decidir la forma de aplicación de los recursos recibidos; en tanto, si son condicionadas, es el gobierno nacional quien define, además del monto de las transferencias, el destino de las mismas.

En la práctica, pueden encontrarse sistemas mixtos que combinan la tributación descentralizada con mecanismos de transferencias de nivelación de ingresos; o incluso, esquemas de coparticipación complementados con transferencias intergubernamentales condicionadas o no condicionadas. La existencia de alternativas para el diseño del sistema tributario, entonces, se vincula estrechamente con el grado de autonomía que se busca otorgar a los gobiernos locales en el federalismo fiscal. Sin embargo, la cuestión no pasa solamente por decidir si se quiere un sistema tributario más centralizado o más descentralizado; sino también en considerar cuáles son los impuestos que es mejor que sean administrados por un nivel de gobierno u otro, con el objetivo de facilitar la coordinación inerjurisdiccional, evitar la doble imposición y garantizar la equidad y la disponibilidad de recursos para el financiamiento del gasto. En este sentido, las diversas teorías del federalismo fiscal han definido una serie de principios a tener en cuenta para la construcción de un esquema tributario que considere las dimensiones intergubernamentales.

Desde la teoría normativa de las finanzas públicas, Musgrave (1993) estableció un conjunto de reglas para la definición de instrumentos tributarios: 1) los impuestos progresivos de carácter redistributivo deben ser centralizados⁴; 2) los impuestos utilizados con fines de estabilización económica deben ser centrales; 3) los gobiernos locales deben priorizar la imposición sobre bases tributarias inmóviles (ej: sobre la tierra) para no distorsionar el patrón de localización geográfica de las actividades productivas; 4) el gobierno central debe conservar la potestad tributaria sobre aquellas bases que se encuentran concentradas en ciertas áreas del territorio nacional (ej: recursos naturales) de modo de evitar asimetrías

⁴ Cualquier intento de redistribución de ingresos por parte de los niveles locales se neutralizaría por procesos migratorios (Oates, 1977).

horizontales interjurisdiccionales; y 5) los gobiernos locales deben priorizar los tributos sobre los beneficios como las “tarifas” o “cargos usuarios” (tasas o aranceles), si bien pueden ser aplicados por cualquier nivel de gobierno. Los argumentos a favor de la centralización de impuestos consisten en destacar la existencia de economías de escala en la administración tributaria (criterio de eficiencia), la búsqueda de equidad horizontal y el menor incentivo a generar erogaciones excesivas por parte de los gobiernos locales (Shah, 1991).

La conclusión de la teoría normativa es que los gobiernos centrales son idóneos para concentrar un mayor poder tributario que los gobiernos locales. En términos generales, esta visión sugiere que los gobiernos nacionales se encarguen de los impuestos redistributivos (ingresos o gastos personales); en tanto, los gobiernos locales, aquéllos que gravan bases tributarias inmóviles (ej: impuesto inmobiliario) o deben descansar en la aplicación de “cargos a usuarios” (tasas y derechos de uso o aranceles). Por su parte, los niveles de gobierno intermedios, como los estados o las provincias, tienen un mayor grado de maniobra para el establecimiento de impuestos respecto a los gobiernos municipales. Otros impuestos, como aquéllos sobre los ingresos o sobre el valor agregado, pueden ser atendidos por diferentes niveles de gobierno (Shah, 1991; Piffano, 2005).

Por su parte, la teoría positiva critica los postulados normativos basados en la descentralización del gasto y la centralización de las potestades tributarias. De acuerdo con esta visión, la delegación de las potestades fiscales induce a una mayor responsabilidad de los gobiernos locales, al facilitar la “imputabilidad” de sus decisiones en materia de gastos. En cambio, la asimetría en la descentralización de los gastos e ingresos, puede llevar a que los gobiernos locales descansen en demasía en las transferencias de los gobiernos nacionales, por lo que se genera una falta de motivación para mejorar la capacidad recaudatoria en los niveles locales (Piffano, 2005).

Más allá de las críticas a la aplicación de los principios musgravianos basadas en el desincentivo de los gobiernos local para lograr la sostenibilidad de las cuentas fiscales, lo cierto es que el diseño del federalismo fiscal guiado por la teoría normativa, lleva necesariamente a la generación de una brecha fiscal como resultado de la descentralización de las funciones de gasto combinada con la centralización de las atribuciones impositivas. Por tanto, las transferencias provenientes de los gobiernos nacionales se vuelven una herramienta imprescindible para el financiamiento de las jurisdicciones locales en el marco de las asimetrías de carácter vertical y horizontal, generando una inevitable dependencia de los gobiernos subnacionales de las remesas de los niveles centrales.

1.4 - Las transferencias de recursos. Un mecanismo para compensar diferencias

El federalismo fiscal debe garantizar la disponibilidad de recursos para que los diferentes niveles de gobierno cumplan con sus obligaciones de gasto y, además, plantear un esquema que compense las disparidades interjurisdiccionales en la capacidad para la captación de ingresos. De allí la importancia de la afirmación anteriormente citada acerca de que la descentralización del gasto debe preceder a la delegación de facultades tributarias, en tanto, la necesidad de financiamiento se encuentra correlacionada con las responsabilidades que tiene cada jurisdicción. Sin embargo, diversas experiencias del mundo muestran que el proceso de descentralización del gasto no siempre fue acompañado de la asignación de recursos en la misma medida. Por tanto, la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales termina siendo insuficiente para el financiamiento de sus erogaciones, por lo cual se generan brechas fiscales que son cubiertas mediante transferencias desde los gobiernos nacionales, lo que explica la relevancia de las transferencias en el total de recursos de los gobiernos locales en buena parte de los países del mundo.

Las transferencias de recursos, por tanto, responden esencialmente al objetivo de reducir dos tipos de desequilibrios. Las transferencias para paliar los desequilibrios verticales, buscan la redistribución de ingresos entre diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial; provincial y municipal); en tanto, las remesas de recursos para atenuar los desequilibrios horizontales, se implementan para redistribuir ingresos entre jurisdicciones del mismo nivel (ej: entre los diferentes gobiernos provinciales o estatales).

Los desbalances verticales, generalmente, se producen por las asimetrías en la distribución de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno en los procesos de descentralización fiscal. Por tanto, ante la insuficiencia de ingresos de los gobiernos subnacionales para hacer frente a las responsabilidades adquiridas, se ven obligados a depender de las remesas de recursos de los gobiernos nacionales; o bien, a recurrir al endeudamiento.

Los desequilibrios horizontales, por su parte, se vinculan estrechamente con la disparidad de desarrollo económico interjurisdiccional. La dotación de recursos naturales y el dinamismo productivo de las localidades, son elementos determinantes del nivel de ingresos de la población, de la calidad de vida y de la capacidad recaudatoria de sus gobiernos. Este tipo de desigualdades pueden ser atenuadas a través de transferencias diferenciales desde el gobierno nacional hacia las jurisdicciones, con vistas a lograr una mayor igualdad de ingresos para la población dentro de un mismo territorio nacional y asegurar la correcta atención de las necesidades a través de la provisión de servicios públicos de calidad.

No obstante, la importancia otorgada al objetivo de homogeneidad fiscal intraterritorial, difiere entre los países del mundo. Por tanto, el diseño del esquema de transferencias dependerá, por un lado, de la relevancia que tenga en la agenda de políticas públicas el objetivo de balancear los ingresos horizontalmente; y por el otro, al grado de desigualdad en la distribución original de los recursos en cada territorio.

Las transferencias pueden adquirir distintas modalidades. Además de las transferencias verticales y horizontales, se distinguen, principalmente, las condicionada y no condicionadas; y las que exigen contrapartida y las que no exigen contrapartida. Las transferencias no condicionadas se utilizan tanto para ajustar desequilibrios horizontales como verticales. Frecuentemente, este tipo de transferencias se implementa como un mecanismo complementario de ingresos en el marco de un sistema de coparticipación de impuestos poco eficiente. Por su parte, el condicionamiento parece ser especialmente adecuado cuando se requieren transferencias “mínimas” o en el caso de la efectuarse transferencias discrecionales. El condicionamiento puede relacionarse con la utilización selectiva de transferencias, la ejecución de una política especial, la participación en los gastos generales (“transferencias con contrapartida”), etc. Otras veces suelen justificarse las transferencias condicionadas cuando se busca financiar servicios públicos cuyos beneficiarios no se remiten a la población de una única jurisdicción (CEPAL, 1993).

Las subvenciones de nivelación deben ajustarse a determinadas normas que garanticen el cumplimiento de sus propósitos, aunque resulta imposible prever todas las eventualidades. Por consiguiente, el esquema de transferencias deberá diseñarse acorde a las circunstancias económicas de cada país, en el marco de las características del federalismo fiscal, y a las necesidades específicas de cada una de las jurisdicciones. En líneas generales, para lograr un esquema de federalismo fiscal que permita avanzar en la igualdad social y que al mismo tiempo sea sostenible en el tiempo, es deseable que las transferencias discrecionales no se conviertan en un parche eterno del esquema de distribución de recursos; en cambio, deben cumplir la función de salvataje de los gobiernos locales frente a circunstancias especiales. Las transferencias constituyen un mecanismo necesario para reducir las disparidades de desarrollo económico territorial y para lograr una mayor igualdad de oportunidades entre la población que habita en distintos puntos de un mismo país. Para lograr su cometido, las transferencias deben implementarse bajo un esquema que contemple la realidad territorial.

1.5 - En síntesis: la descentralización asimétrica como característica del federalismo fiscal

El federalismo fiscal consiste en el esquema de distribución de responsabilidades para la provisión de servicios públicos y su financiamiento entre diferentes niveles de gobierno. Las teorías “convencionales” de las finanzas públicas acuerdan en que la descentralización del gasto permite alcanzar mayores beneficios en términos de eficiencia y equidad. Más allá de los dichos de los referentes del federalismo fiscal, con solo observar la experiencia de un puñado de países del mundo se puede demostrar que la descentralización ha sido la norma y no la excepción.

La delegación de las facultades de gasto desde los gobiernos nacionales a los locales se justifica, esencialmente, por la posibilidad de diferenciar el destino de las erogaciones de acuerdo a las necesidades de los habitantes de la localidad. La ejecución centralizada del gasto, en cambio, puede llevar a una atención uniforme dentro del territorio nacional, lo que puede generar la abundancia o la insuficiencia de ciertos servicios. La multiplicidad de funciones de los gobiernos, no obstante, implica que no existe una regla única para la asignación de responsabilidades de gasto. Esto quiere decir que no hay una dicotomía entre centralización y descentralización; en cambio, debe diseñarse un sistema que combine la descentralización de algunos servicios, la centralización de otros, e incluso, la actuación conjunta de los diversos niveles de gobierno en determinadas áreas.

Si se examina la experiencia de diversos países se descubre una variada gama de funciones o competencias de índole centralizado y descentralizado (niveles intermedios y locales). Entre las primeras figuran generalmente: la defensa, las relaciones exteriores, el comercio internacional, la moneda y la banca, el seguro de desempleo y la seguridad social, el transporte aéreo, las telecomunicaciones, entre otras. Entre las competencias o responsabilidades descentralizadas, se tiene por un lado el nivel intermedio (departamental, provincial, estadual o regional) donde figuran, por lo general, las que tienen que ver con la enseñanza universitaria, el transporte terrestre, entre otros. En cuanto a las responsabilidades locales se incluyen principalmente la enseñanza básica y media, el transporte interurbano, la vivienda, los servicios de agua potable y alcantarillado, los puentes, la atención de salud de carácter preventivo, el alumbrado público, la electricidad, los servicios policiales, los parques, la protección contra incendios, la eliminación de desechos y la zonificación, entre otros. Algunas competencias se consideran como tareas conjuntas de dos o más niveles. Entre ellas se mencionan la enseñanza universitaria, el medio ambiente y recursos naturales, la salud, el bienestar social, los recursos naturales, la promoción industrial y el desarrollo agrícola (CEPAL, 1993).

Sin embargo, así como la descentralización del gasto ha sido una tendencia a nivel mundial, en general, no ha ocurrido lo mismo con la delegación de las competencias para ejecutar la política tributaria. La asignación de funciones a los gobiernos locales para la provisión de servicios, necesariamente demanda una mayor disponibilidad de fuentes financieras para hacer frente a las nuevas responsabilidades. En tal sentido es que suele decirse que la distribución del gasto debe anteceder a la designación de las potestades tributarias, dado que la distribución de recursos debe ser acorde a las necesidades de gasto de las jurisdicciones.

Ante la asimetría de los procesos de descentralización, se generan diferencias entre los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, que terminan siendo cubiertas por transferencias intergubernamentales. La relevancia de las remesas de recursos, entonces, se atribuye a los desbalances verticales; pero también, a la búsqueda de los gobiernos por lograr una mayor equidad en términos horizontales.

El caso Argentino

2.1 El federalismo fiscal. Las especificidades del caso argentino

El federalismo fiscal en la Argentina ha vivido un sinnúmero de idas y vueltas, que terminaron en la definición de un sistema laberíntico para la distribución de las responsabilidades de gastos y de los medios para su financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno. En línea con la experiencia mundial, el federalismo fiscal en la Argentina se ha caracterizado por una mayor descentralización de las erogaciones que de las facultades tributarias. En consecuencia, prevalece un esquema dominado por la existencia de múltiples transferencias intergubernamentales y por la situación fiscal deficitaria de la mayoría de los gobiernos provinciales.

El esquema tributario se basa, esencialmente, en la centralización de la función recaudatoria en el gobierno nacional y en la repartición de lo producido a través del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI). A diferencia de lo que recomienda la teoría e incluso de lo que muestra la experiencia de diversos países, en la Argentina la determinación de los coeficientes de distribución primaria y secundaria de recursos no sigue ningún criterio explícito. La ausencia de una metodología objetiva para la asignación de ingresos, invita a preguntarse en qué medida este régimen considera la amplia disparidad de desarrollo económico que existe entre las provincias del país o de las diferencias en las necesidades de gastos entre cada una de ellas. Luego de la instauración de la CFI, se sancionaron una serie de regímenes complementarios que tuvieron el efecto de sumar recursos para los gobiernos provinciales, aunque siguieron restando claridad a la política de redistribución de recursos.

En este marco es que se propone revisar el sistema de descentralización fiscal y el esquema de transferencias de recursos en la Argentina. Para ello, se comienza con una reseña histórica del federalismo fiscal para recorrer la evolución del régimen de reparto de recursos entre las provincias hasta la actualidad. Posteriormente, se presentarán una serie de indicadores para analizar la evolución de los ingresos, gastos y transferencias de las Provincias y de la Nación.

2.2- Antecedentes del régimen de distribución de recursos fiscales

La relación conflictiva entre las provincias y la Nación data de los inicios del siglo XIX. En épocas de la independencia, las tensiones giraban en torno a la definición de la organización política, existiendo una puja entre las fuerzas que buscaban instaurar un sistema de gobierno federal y las que impulsaban la confederación de provincias. Estos primeros problemas, en buena medida, fueron superados con la sanción de la Constitución de 1853, que estableció el régimen federal con hegemonía nacional. En ese entonces, la cuestión fiscal no era un motivo de disputa. Los diferentes niveles de gobierno tenían competencias tributarias separadas y definidas. Mientras que la Nación atendía sus necesidades de financiamiento a través de la recaudación de los derechos de importación y exportación, la explotación y venta de tierras públicas y algunos empréstitos, las provincias descansaban en la aplicación de impuestos internos. Los conflictos alrededor de la distribución de competencias para la recaudación de tributos se originaron hacia finales de siglo, cuando se crearon nuevos impuestos sobre la producción y el consumo, en el marco de la crisis política desencadenada en 1890. Tanto las provincias como la Nación estaban habilitadas para recaudar estos impuestos, por lo cual existía una “conurrencia de fuentes tributarias”. Por tanto, se generaba una superposición de competencias al gravar ambos niveles de gobierno sobre las mismas bases tributarias. Dado que no existían mecanismos de coparticipación de impuestos ni transferencias intergubernamentales, las provincias debían ajustar sus gastos en función de la recaudación tributaria propia. Al prevalecer una amplia brecha en la disponibilidad de ingresos⁵, las provincias presentaban también grandes diferencias en la ejecución del gasto por habitante (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

A mediados de la década del '30, comienzan a implementarse mecanismos para la coparticipación de impuestos. La reducción de los ingresos fiscales, fruto del impacto de la crisis financiera internacional, incentivó al gobierno nacional a iniciar un proceso de transformación del sistema tributario. Uno de los ejes fue la incorporación de dos nuevos impuestos para compensar la merma de los recursos por derechos de exportación: el impuesto a las transacciones (1931) y el impuesto a los réditos (1932)⁶. Sin embargo, esta medida no logró compensar la caída de los ingresos fiscales del comercio exterior. En este contexto, se impulsó una reforma tributaria para mejorar la recaudación y evitar la doble imposición. Para avanzar

⁵ Los datos de recaudación de Impuestos Internos durante el período 1929-33 muestran una amplia brecha entre los recursos de la Nación en relación al conjunto de las provincias, con 64,5% y 35,5 %, respectivamente (Porto, 2003).

⁶ Luego serían reemplazados por Ganancias e IVA, respectivamente (Iñíguez y Manzanal, 2010).

en la consecución de dicho objetivo, hacia fines de 1934 se sancionaron tres leyes en forma simultánea: la Ley 12.319, que buscaba el ordenamiento y la unificación de los tributos internos; la Ley 12.143, que transformaba el impuesto a las transacciones en el impuesto a las ventas; y la Ley 12.147, para prorrogar el impuesto a los réditos (Iñiguez y Manzanal, 2010).

Este conjunto de leyes preveía un régimen de distribución de lo producido tanto para los impuestos internos como para los impuestos nuevos. Para la asignación de los recursos originados en la recolección de los impuestos internos, el sistema era muy intrincado, aunque en líneas generales se basaba en criterios de recaudación efectiva que se combinaban con criterios poblacionales. Para repartir el monto recaudado por los nuevos impuestos, se fijó la distribución primaria entre la Nación y las provincias (incluyendo a la entonces municipalidad de Buenos Aires), en 82,5% y 17,5%, respectivamente; en tanto, la distribución secundaria se estableció en función de cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales (presupuestados para 1934), 30% de acuerdo a los recursos percibidos por cada provincia (en el año anterior) y 10% en función de la recaudación del impuesto a distribuir, dentro de la jurisdicción de cada provincia⁷ (Porto, 2003).

Posteriormente, en 1947 se sancionó la Ley 12.956 que introdujo una serie de modificaciones a los regímenes de coparticipación de los ingresos generados por los impuestos a los réditos y a las ventas. Entre ellas, se destaca la ampliación de la masa de recursos coparticipables con la incorporación del impuesto a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios. Adicionalmente, se amplió el porcentaje conjunto destinado a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires del 17,5% al 21%. En cuanto a la distribución secundaria, se decidió que el 19% de la recaudación se repartiría conforme al sistema vigente, mientras que el restante 2% se prorratearía en relación inversa a la población de cada jurisdicción. Otras de las novedades es que en la normativa aparece explícitamente el deber de las provincias de "no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos" para evitar el solapamiento de potestades tributarias y también la obligación de coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibieran de la Nación (Porto, 2003).

Desde los comienzos de la década del '50 y hasta la conformación de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos en 1973, el sistema tributario y el mecanismo para la distribución de los recursos entre las jurisdicciones sufrió una multiplicidad de vaivenes que afectaron tanto al volumen de la masa coparticipable como a los coeficientes de reparto. Entre los principales cambios, se destacan los siguientes: 1) se amplió la asignación de recursos para las provincias

⁷ Este último parámetro no era aplicable a la Municipalidad, que sólo percibía de acuerdo a los tres primeros.

y la municipalidad de Buenos Aires, que pasaron de recibir el 21% de la masa coparticipable al 42%, quedando el 58% para la Nación⁸; 2) se definieron en forma separada las participaciones para el conjunto de las provincias respecto a la municipalidad de Buenos Aires (recibirían el 36% y el 6%, respectivamente)⁹; 3) se eliminaron los prorrateadores vinculados con la recaudación de los impuestos coparticipados en cada jurisdicción y con la inversa de la población de cada jurisdicción, quedando los otros tres parámetros de la Ley 12.956 (población, gastos provinciales y recursos provinciales propios) a los que se agrega un nuevo parámetro de distribución por partes iguales. Por último, cabe señalar que la ley de impuestos internos fue prorrogada anualmente hasta 1973, cuya distribución primaria se sustentó únicamente en criterios poblacionales, quedando el 54% para la Nación y el 46% para el conjunto de provincias; en tanto, la asignación de recursos entre cada una de las jurisdicciones, se basó en una combinación de parámetros poblacionales y asociados a la actividad económica (Porto, 2003).

Recién en el año 1973 se consolidaron las diversas normativas tributarias mediante la sanción de la Ley 20.221, la cual contenía cuatro rasgos destacables. En primer lugar, se incluyó a la totalidad de los tributos nacionales en la masa de recursos coparticipables, con excepción de los impuestos sobre el comercio exterior y aquellos con asignación específica (esencialmente sobre hidrocarburos y energía). En segunda instancia, se estableció que la distribución primaria se efectuaría en partes iguales entre la Nación y las provincias, por lo cual el conjunto de las jurisdicciones recibiría 48,5%, siendo el porcentaje más alto desde la creación de la coparticipación. En tercer lugar, se creó un Fondo de Desarrollo Regional, financiado con el 3% restante de recursos. En cuarto lugar, para la distribución secundaria de recursos, se estipuló un esquema que surgía de la combinación de tres parámetros: el 65% de los recursos se repartían en función de la población de cada distrito; el 25%, en relación a la brecha de desarrollo interjurisdiccional; y el 10% restante, según la dispersión de la población. En consecuencia, el esquema establecido en 1973 resultó novedoso, esencialmente, por dos razones: 1) constituyó un sistema único de distribución de impuestos coparticipados; y 2) estableció los coeficientes de reparto secundario en base a objetivos redistributivos (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Barbeito *et al.*, 2004).

No obstante, fue durante la vigencia de esa ley que se produjeron las primeras transgresiones al régimen. Es así que en 1978 el gobierno nacional dispuso unilateralmente la transferencia de hospitales y establecimientos escolares de nivel primario a las provincias, influyendo exógenamente sobre los coeficientes de reparto de recursos. Una segunda intervención fue el reemplazo de ciertos tributos (contribuciones patronales para seguridad social y viviendas; diversos impuestos y

⁸ La ampliación de la porción de recursos destinada a las provincias se justificó por la incorporación de 8 provincias, que sumadas a las 14 existentes, configuraron un país de 22 provincias.

⁹ Sin embargo, diez años después estos porcentajes se modificaron nuevamente en perjuicio de las provincias.

aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del gobierno nacional) por la mayor recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Luego, se decidió la afectación de una porción de este impuesto para el sistema de seguridad social con el objeto de sustituir el financiamiento que se había resignado al haberse reducido la carga sobre la nómina salarial para ayudar al sector productivo a mantener la competitividad frente a una política macroeconómica definida por la existencia de un tipo de cambio rezagado utilizado como política antiinflacionaria (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Las modificaciones en el sistema tributario y los efectos de la crisis macro-fiscal que se desarrolló a principios de los '80, resultaron en una reducción de los recursos provistos a las provincias mediante el régimen de coparticipación de impuestos. La insuficiencia de ingresos de los gobiernos provinciales para solventar los gastos, tuvo que ser compensada con mayores transferencias del Tesoro Nacional. Ante los problemas de financiamiento, el vínculo entre las provincias y la Nación adquirió tal aspereza que cuando expiró la Ley 20.221, se tuvo que transitar tres años de vacío legal hasta lograr consensuar un nuevo esquema de repartición de recursos en 1988 (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Barbeito *et al.*, 2004).

2.3- El laberinto del sistema vigente para el reparto de recursos entre la Nación y las provincias

Las idas y vueltas en las negociaciones entre las provincias y la Nación en relación a la puja por los recursos tributarios hacia mediados de la década del '80 se plasmaron en el fracaso de la construcción de un sistema de coparticipación de impuestos. A pesar del unánime acuerdo sobre la necesidad de contar con un esquema de reparto sólido, que otorgue previsibilidad en el flujo de recursos y que permita a los gobiernos subnacionales alcanzar un equilibrio fiscal de sus cuentas públicas, solo se logró sancionar un régimen endeble, oscuro y provisorio. En efecto, mediante la Ley 23.548 se estableció el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) como un sistema transitorio de distribución de recursos tributarios, el cual incluyó una disposición de prórroga automática en caso de que el Congreso Nacional no sancionara una ley que la sustituya, en vistas de evitar caer nuevamente en un vacío legal (Porto, 2003; Cetrángolo y Jiménez, 2004).

El nuevo marco legal, vigente en la actualidad, define las competencias tributarias de cada uno de los estratos gubernamentales, los impuestos que componen la masa de recursos coparticipable y los coeficientes de distribución primaria y secundaria. De acuerdo a la normativa, el monto de los fondos a distribuir estaría integrado

por lo producido mediante la recaudación de la totalidad de los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepción de los derechos de exportación e importación. También se excluyen aquéllos impuestos que cuenten con regímenes de coparticipación especiales, los que tuvieran afectación específica al momento de la sanción de la ley o los impuestos cuya recaudación se establezca su destino a la realización de inversiones, servicios o fomento de actividades. Sin embargo, esta definición de los impuestos coparticipables, no solo carece de precisión sino también otorga un margen de flexibilidad al gobierno nacional para la introducción de modificaciones, las cuales pueden generar variaciones de la disponibilidad de recursos de los gobiernos provinciales.

Adicionalmente, la Ley 23.548 estableció los porcentajes de distribución primaria del monto recaudado por los gravámenes coparticipables, de la siguiente forma: el 42,34% para la Nación; el 54,66% para el conjunto de provincias adheridas; el 2% para el recupero del nivel relativo de Buenos Aires (1,57%), Chubut (0,14%), Neuquén (0,14%) y Santa Cruz (0,14%); y el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las provincias. A través de la normativa, además, se fijaron los coeficientes de distribución secundaria, aunque no se explicita criterio alguno para la determinación de los mismos más que el piso mínimo de la asignación promedio entre 1985 y 1987.

Por su parte, la normativa estableció que la adhesión de las provincias al régimen debía efectuarse por medios legales, donde además éstas se deben comprometer a no aplicar impuestos, tasas o contribuciones análogos a los nacionales coparticipados. De esta prohibición se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, ingresos brutos, propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31 de diciembre de 1984 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen. Adicionalmente, la norma obliga a las provincias adheridas al régimen a sancionar un sistema de distribución de lo que reciban entre sus municipalidades. En consecuencia, dado que no hay un esquema estandarizado para el tratamiento de las responsabilidades y atribuciones de los municipios, coexiste una multiplicidad de sistemas a lo largo del territorio nacional.

La instauración del nuevo régimen transitorio de coparticipación implicó una serie de cambios en el funcionamiento del reparto de recursos tanto en lo que concierne a la distribución primaria como a la secundaria. Con respecto al primer punto, se destacan los siguientes cambios: 1) se amplía la participación de las provincias en el total de los fondos (que resulta el más alto desde 1935); 2) se expande la lista de impuestos que integra la masa de fondos coparticipable, incluyendo, además, aquéllos que se crearan con posterioridad a la sanción de la ley; 3) se establece un

mínimo para la asignación de recursos a las provincias, el cual no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los impuestos nacionales de la Administración Central; y 4) la definición de un límite y un mecanismo para la distribución de los ATN (Porto, 2003; Cetrángolo y Jiménez, 2004).

En cuanto a la distribución secundaria, el aspecto más relevante es que se abandonaron los criterios explícitos para el establecimiento de los coeficientes de distribución mientras que la Ley 20.221 se basaba en una combinación de parámetros claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23.548 se sustentan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y 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 (Barbeito *et al.*, 2004).

En cuanto a la distribución de las responsabilidades, la Constitución Nacional establece que el gobierno federal debe intervenir sobre las cuestiones referentes a las relaciones exteriores, la emisión monetaria, la regulación del comercio, la navegación y la defensa. Las provincias, por su parte, absorben todas aquellas competencias que no hayan sido explícitamente atribuidas al gobierno federal además de tener a su cargo la definición de las funciones de los municipios. Otras obligaciones, como aquellas relacionadas a brindar educación y a los servicios de seguridad social, son compartidas entre las provincias y la Nación, esquema que puede generar un solapamiento de la provisión de servicios entre los niveles de gobierno.

La asignación de las fuentes de financiamiento es una compleja trama de vericuetos. La excepción son los gravámenes sobre el comercio exterior, los cuales recaen dentro de la órbita de la Nación. Para el resto de los tributos, la Constitución Nacional establece un esquema de asignación de las facultades concurrente para la fijación de los impuestos indirectos en todo momento; en tanto, los impuestos directos son exclusivamente provinciales, aunque la Nación también puede utilizarlos pero por un plazo limitado y por circunstancias especiales. *A priori* este esquema de asignación de potestades tributarias conduciría a un sistema de doble imposición que se soluciona en buena medida con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, se incorporan algunos principios para guiar la coparticipación de impuestos. Por tanto, desde entonces, además de la Ley 23.548, el marco legal de la coparticipación asciende de estrato. Al respecto, se destacan tres elementos que fueron introducidos en relación a la distribución de responsabilidades. En primer lugar, se especificaron las competencias tributarias de la Nación y se estableció que la recaudación de todas aquellas contribuciones sin asignación específica deberán ser coparticipadas. En

segunda instancia, se incluye la obligación de sancionar una “ley-convenio” en base a acuerdos entre la Nación y las provincias para instaurar un régimen de coparticipación que garantice la automaticidad de las transferencias. Adicionalmente, la nueva Constitución incluyó de manera muy general algunos criterios que deberán guiar el reparto de recursos: “la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Más allá de la evaluación acerca de si los parámetros que deberían considerarse para la distribución de recursos son los que se definen en la Constitución, lo cierto es que desde entonces continúa vigente el régimen de CFI en 1988, que fija porcentajes de reparto de ingresos entre las jurisdicciones sin sustentarse en criterio alguno.

En las últimas décadas se han verificado alteraciones sobre el federalismo fiscal en materia de responsabilidades de gasto, facultades tributarias y asignación de remesas a las distintas jurisdicciones. Por tanto, si bien el régimen de CFI se renovó desde su creación hasta la actualidad, se introdujeron una cantidad de leyes y decretos que influyeron sobre los recursos efectivamente recibidos por las provincias y sobre sus participaciones relativas en el total de ingresos distribuidos. En la mayoría de los casos, los cambios introducidos no fueron producto de reformas racionales y consensuadas entre las partes, sino más bien el resultado de situaciones coyunturales y de imposiciones unilaterales del gobierno nacional. En general, las modificaciones fueron introducidas durante la década del '90 y tuvieron objetivos de ajuste fiscal en el marco de las restricciones impuestas por las políticas macroeconómicas. Cabe señalar que si bien la mayoría de los remiendos fueron introducidos como medida transitoria, al igual que la CFI, se fueron posponiendo y nunca fueron eliminaron. De hecho, algunas de las medidas complementarias al régimen de coparticipación consistieron en la incorporación de remesas de suma fija para financiar gastos específicos; luego de varios años de su implementación, sus montos nunca fueron actualizados ni incorporados al régimen de CFI (Barbeito *et al.*, 2004).

El laberinto se ha ido conformando como resultado de la acción de dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, la tendencia a detraer recursos de la masa coparticipable con el objetivo de cubrir la creciente brecha financiera del sistema de seguridad social además de afrontar el pago de los servicios de la deuda externa; y por el otro, la introducción de tributos que, en general, contribuyeron a intensificar la tendencia centralizadora, ya que la recaudación de los mismos quedó en manos de la Nación y solo se estableció como coparticipable una porción de lo producido (Barbeito *et al.*, 2004).

Entonces, la multiplicidad de los regímenes complementarios incluyó tanto la adición de tributos a la masa coparticipable como ciertas de deducciones de la misma. Las principales medidas que afectaron la coparticipación de impuestos original y que perduran hasta la actualidad se muestran en el Cuadro 1 y pueden resumirse en las siguientes:

- Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales. A principios de los '90 se estableció la sustracción del 15 % de la masa coparticipable para atender el pago de las obligaciones provisionales nacionales además de una suma fija de \$ 43,8 millones para ser distribuida entre las provinciales con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales.
- Fondo del Conurbano Bonaerense. En 1997 se crea el Fondo mediante una porción de lo producido por Ganancias y se establece la transferencia de \$650 millones para la provincia de Buenos Aires.
- Impuesto a las Ganancias. En ese mismo año, se detraen sumas fijas para el financiamiento de la Seguridad Social y para distribuir entre las provincias; adicionalmente, se sustrae un 4% de lo recaudado para asignarse a las provincias de acuerdo al índice de NBI con objetivos redistributivos.
- Transferencia de Servicios a las Provincias. A mediados de la década del '90 se traspasaron a las provincias las prestaciones de determinados servicios de educación y salud y se estableció la asignación de recursos específicos para el financiamiento de los mismos.
- Fondo para el financiamiento adicional de Cultura y Educación, Ciencia y Técnica. A través de la afectación del impuesto a los activos, se remesan recursos a las provincias para mejorar el nivel de educación y fomentar las actividades científicas y tecnológicas.
- IVA – Previsión Social. A comienzos de la década del '90 se decidió la afectación del monto recolectado por el IVA para el financiamiento de la Seguridad Social y también para la distribución de un porcentaje entre las provincias.
- Impuesto a los Combustibles. A fines de los '90, se decidió la asignación de una porción del impuesto a los combustibles para financiar obras de infraestructura, vivienda y seguridad social.
- Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios. Luego de la reintroducción de este impuesto en 2002, se decidió incorporar el 30% de lo recaudado a la masa de recursos coparticipables.

- Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Las transferencias realizadas con estos fondos a las provincias se destinan a mejorar la retribución de los docentes.
- Ley de Financiamiento Educativo. El gobierno nacional determinó un esquema de remesas de recursos a las provincias con el objetivo de incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología. Para ello, se fijaron metas de crecimiento del gasto para cumplir con objetivos de escolarización y difusión tecnológica. La medida comenzó a implementarse en 2006 y las sumas de las transferencias se definen anualmente por decreto.
- Fondo Federal Solidario (FFS). A través de la afectación de una parte de la recaudación en concepto de derechos de exportación de soja y sus derivados, se creó el fondo para las transferencias de recursos a las provincias para financiar obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

Cuadro 1. Regímenes Complementarios para la Distribución de Recursos de Origen Nacional

Régimen	Año	Marco Legal	Impuestos afectados	Objetivo	Descripción	Distribución
IVA – Previsión Social	1991	Ley 23.966	IVA	Financiar el Sistema de Seguridad Social	De lo producido, el 11% se destinará al Régimen Nacional de Previsión Social, con el 90% para la Nación y el 10% para el conjunto de Provincias y la Ciudad de Buenos Aires. El reparto entre las jurisdicciones se rige por un sistema específico definido por la normativa. El 89% restante del monto recaudado, conformará la masa de recursos coparticipables.	Según Ley 23.548 (para el 89% restante)
Bienes Personales	1991	Ley 23.966	Bienes personales	Financiar el Sistema de Seguridad Social	90% para el financiamiento del Sistema de Seguridad Social y el 10% para el conjunto de las Provincias	Según distribución específica
Fondo para el financiamiento adicional de Cultura y Educación, Ciencia y Técnica	1991	Ley 23.906	Impuesto a los Activos	Mejoras en educación, ciencia y tecnología	El 50% de lo producido por el Impuesto a los Activos se asigna un 35% a la Nación y 65% al conjunto de las Provincias	Según Ley 23.548 (para las provincias)
Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales	1992	Ley 24.130	Masa coparticipable	Reducir desequilibrios fiscales de las provincias	El gobierno nacional retiene un 15% de la masa coparticipable para el pago de las obligaciones provisionales nacionales y una suma fija de \$ 43,8 millones para ser distribuida entre las provinciales para cubrir desequilibrios fiscales (ingreso mínimo mensual para las provincias de \$75 millones)	Según específica la normativa
Transferencia de Servicios a las Provincias	1992	Ley 24.049	Masa coparticipable	Descentralización de servicios públicos	Se traspa a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la provisión de ciertos servicios educativos y de salud y se definen los montos de recursos que serán transferidos desde la Nación	En función de los costos estimados (previo a la distribución secundaria)
Fondo del Conurbano Bonaerense	1997	Ley 24.699 y Decreto 647/97	Impuesto a las Ganancias	Para compensar desbalances en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	El 10% del Impuesto a las Ganancias o hasta \$ 650 millones se destina a la Provincia de Buenos Aires; el excedente, se distribuye entre el resto de las provincias	Según Ley 23.548 (para el excedente)
Ganancias – Sumas Fijas	1997	Ley 24.699 y Decreto 647/97	Impuesto a las Ganancias	Financiar el Sistema de Seguridad Social	Se deduce de la masa coparticipable \$ 580 millones anuales de los recaudado por Ganancias: \$ 120 millones se destinan al Sistema de Jubilaciones; \$ 20 millones para ATN ; y \$ 440 millones a las Provincias (sin CABA).	Según Ley 23.548 (para las provincias)
Ganancias – Necesidades Básicas Insatisfechas	1997	Ley 24.699 y Decreto 647/97	Impuesto a las Ganancias	Mejorar las condiciones sociales	El 4% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires , para financiar obras de infraestructura social	De acuerdo al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
Impuesto a los Combustibles – Infraestructura, FONAVI y Vialidad	1998	Ley 23.966 y Decreto 518/98	Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural	Financiar Obras de Infraestructura y vivienda	Combustibles Líquidos y al Gas Natural Comprimido: 21% para SIJP; y el 79% entre la Nación, las Provincias y el FONAVI (29% Tesoro Nacional, 29% Provincias, 42% FONAVI con un mínimo mensual de \$ 75 millones por mes). Los fondos que corresponden a las provincias se distribuirán entre ellas en un 60% para Vialidad; el 30% para Coparticipación; y 10% para el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI).	Según Ley 23.548
Monotributo	1999	Ley 25.067	Monotributo	Aumentar la masa de recursos para las provincias y financiar a la Seguridad Social	Lo recaudado se asigna en 70% a la ANSES y el 30% a las provincias	Según Ley 23.548 (para las provincias)
Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios	2002	Ley 25.570 y Ley 25.413	Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios	Aumentar la masa de recursos coparticipable	El 30% del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria se incorporará en la masa coparticipable	Según Ley 23.548 (para las provincias)
Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)	2004	Ley 25.053	Impuesto Automotor	Mejorar la retribución de los docentes	Se sustrae una suma fija para la conformación del fondo (anualmente por decreto)	
Ley de Financiamiento Educativo	2006	Ley 26.075	-	Aumentar la inversión en educación	Se fijaron metas de crecimiento del gasto consolidado para cumplir con objetivos de escolarización y difusión tecnológica	La determinación de los coeficientes se calcula anualmente en función de la cantidad de matrículas de cada nivel educativo (80%), la incidencia de la ruralidad en la escolaridad común (10%) y la participación de la población no escolarizada entre 3 y 7 años (10%).
Fondo Federal Solidario	2009	Decreto 243/09	Derechos de exportación	financiar obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales	El fondo se compondrá con el 30% de lo recaudado por derechos de exportación de soja y sus derivados	Según Ley 23.548 (para las provincias)

Fuente: elaboración propia.

Los recursos transferidos en concepto de los mencionados regímenes complementarios, modificaron, por un lado, las participaciones relativas de las provincias en el total de recursos distribuidos; y por el otro, la relación entre los recursos obtenidos por el conjunto de las provincias en relación a la Nación.

Además de los regímenes que afectaron la distribución de recursos, luego de la sanción del régimen de coparticipación de impuestos, se celebraron una multiplicidad de acuerdos entre la Nación y las provincias, la mayoría de los cuales

se efectuaron durante la década del '90 con objetivos de lograr solvencia fiscal en el marco de la emergencia de dificultades financieras de los gobiernos provinciales (ver Anexo II). Sin embargo, el resultado de estos intentos fue exiguo. La verdadera consecuencia de los múltiples acuerdos entre la Nación y las provincias ha sido la pérdida de autonomía tributaria de las provincias que a mediano plazo terminaron deteriorando el resultado de sus cuentas fiscales ante la insuficiencia de fuentes para la generación de ingresos y la falta de actualización de las transferencias de suma fija implementadas como medida correctiva del régimen original del CFI.

En el año 1993, se inició la seguidilla de acuerdos con la firma del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento¹⁰, con el fin de avanzar en la armonización del sistema tributario. Para ello, las provincias se comprometían a derogar ciertos tributos (impuesto a los sellos, impuestos a la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica); por su parte, la Nación, aceptó la transferencia al sistema nacional de previsión social de las cajas de jubilaciones provinciales. El pacto significó, en la práctica, la introducción de restricciones sobre la capacidad recaudatoria de las provincias, profundizando aún más los problemas de financiamiento.

Posteriormente, se comenzaron a celebrar una serie de acuerdos orientados específicamente a mejorar los resultados de las cuentas fiscales de los gobiernos provinciales. En ese contexto, se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial con el objetivo de asistir a las provincias en la privatización de empresas públicas y para llevar a cabo reformas fiscales y programas que implicaran un saneamiento de su situación fiscal. Luego, se celebró el “Compromiso Federal” a través del cual los gobiernos provinciales se comprometieron a reducir el gasto público; en tanto, el gobierno nacional asumía la responsabilidad de flexibilizar los plazos de los vencimientos de deuda. Adicionalmente, en ese marco, se decidió la consolidación de las transferencias totales de la Nación a las provincias, por todo concepto, inclusive la CFI, en \$ 1.350 millones anuales. Luego, se ratificó el acuerdo a través del “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”¹¹, actualizando el monto de las transferencias. Tal como se observará más adelante a través de los datos, esta medida afectó significativamente al conjunto de provincias, al verse reducidos sus ingresos totales.

A pesar de estos acuerdos, la mayoría de las provincias continuaron presentando resultados negativos en sus cuentas fiscales, las cuales empeoraron en el marco de la crisis que afectó a la economía Argentina en 2001 y 2002. A partir de ese momento, se incorporaron nuevos acuerdos para cumplir, esencialmente, con tres objetivos: i) impulsar una reforma del sistema vigente de coparticipación de impuestos; ii) reducir las deudas provinciales; y iii) aplicar medidas de reactivación económica. En este contexto es que se establece el “Acuerdo Nación-

¹⁰ Decreto 1807/93

¹¹ Ley 25.235 y Ley 24.145

Provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” que incluye, como medida concreta, la conformación del Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales. También se firma el “Compromiso por la Independencia” y el “Acuerdo para el Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina” para impulsar el déficit cero para sanear las cuentas provinciales.

En síntesis, como resultado de los innumerables acuerdos y de los regímenes complementarios sancionados en forma complementaria al sistema de CFI, se ha configurado un enmarañado esquema de distribución intergubernamental de recursos. A modo de simplificación, puede señalarse que las provincias financian su gasto esencialmente a través de las siguientes vías¹²: 1) recursos tributarios propios (principalmente a través del impuesto a los ingresos brutos, automotores, sellos e inmuebles) y recursos no tributarios propios; 2) transferencias de los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, cuya distribución primaria y secundaria se determina por ley. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de las asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, entre otras anteriormente mencionadas (ver Cuadro I); 3) las transferencias presupuestarias que no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales (por eso se las denomina discrecionales o no automáticas), excepto el FFS que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo a los coeficientes dispuestos en la Ley 23.548 (Iñíguez y Manzanal, 2010).

Además de estos recursos, para socorrer a las provincias con dificultades financieras el gobierno nacional desarrolló desde 2003, entre otros, los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), de Asistencia Financiera (PAF), los Convenios de Suspensión de Intereses y, por último, el Plan de Desendeudamiento Provincial. Estos instrumentos consisten, en general, en otorgarles créditos en condiciones de financiamiento favorables. Como estos créditos representan una inversión financiera para el Estado Nacional se registran como una Aplicación Financiera y en consecuencia no se contabilizan como un gasto público (una transferencia) porque se reflejan por debajo de la línea (Iñíguez y Manzanal, 2010).

¹² Además de recurrir al endeudamiento.

2.4 - Los regímenes de coparticipación desde una mirada actual. Ganadores y perdedores.

Bajo una mirada de largo plazo de la evolución de los regímenes de coparticipación de impuestos cabe destacar tres tendencias: el aumento de jurisdicciones subnacionales incluidas; la incorporación de tributos a la masa de recursos coparticipable y el incremento del coeficiente de distribución primaria a favor de las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Con respecto al primer punto, cabe señalar que mientras en 1935 las provincias que participaban de la distribución de impuestos eran 14, con la modificación del régimen de coparticipación se incorporaron otras 8, sumando un total de 22 jurisdicciones para el reparto de recursos. Posteriormente, en el año 1999 se añade la provincia de Tierra del Fuego, y en 2003, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ver Cuadro 2). Desde entonces, el régimen de coparticipación abarca a las 24 jurisdicciones de la Argentina.

Cuadro 2. Provincias participantes en los regímenes de coparticipación de impuestos.

Provincia	Leyes de 1935	Ley 23.548 de 1988	Modificatorias (hasta la actualidad)
CABA			x
Catamarca	x	x	x
Chaco		x	x
Chubut		x	x
Córdoba	x	x	x
Corrientes	x	x	x
Entre Ríos	x	x	x
Formosa		x	x
Jujuy	x	x	x
La Pampa		x	x
La Rioja	x	x	x
Mendoza	x	x	x
Misiones		x	x
Neuquén		x	x
Buenos Aires	x	x	x
Rio Negro		x	x
Salta	x	x	x
San Juan	x	x	x
San Luis	x	x	x
Santa Cruz		x	x
Santa Fe	x	x	x
Santiago del Estero	x	x	x
Tierra del Fuego			x
Tucumán	x	x	x

Fuente: elaboración propia en base a Cetrángolo y Jiménez (2004)

En segundo lugar, desde la instauración de la coparticipación de impuestos como mecanismo de reparto de lo recaudado entre las provincias, se han incorporado una serie de tributos a la masa coparticipable (ver Cuadro 3). Es así que se comienza con la distribución de lo producido solamente por los impuestos internos y a las ventas y réditos, mientras que en la actualidad la normativa menciona que deben incluirse la totalidad de los impuestos nacionales, con excepción de lo recaudado por derechos de exportación e importación y de aquéllos que tienen una asignación específica. No obstante, si se consideran los innumerables acuerdos, leyes y decretos que fueron introducidos desde entonces, se concluye que las excepciones se fueron multiplicando. Asimismo, se generalizaron los mecanismos para distribuir solo una porción de lo recaudado (tal como ocurre con el impuesto a los débitos y créditos, que se reparte solo el 30% de lo producido) y se impusieron transferencias de suma fija en instancias previas a la distribución secundaria, las cuales pocas veces se actualizaron. Tal es el caso, por ejemplo, del

Fondo del Conurbano Bonaerense o de los montos remesados con fondos de la recaudación del impuesto a las ganancias. Por tanto, el conjunto de excepciones que se incorporaron luego de la sanción del régimen de 1988, unas veces se introdujeron como medida de rescate de las provincias mientras que en otras ocasiones, terminaron perjudicándolas.

Cuadro 3. Evolución de los tributos incluidos en la masa de recursos coparticipable.

Año	Ley	Tributos Incorporados
1935	12.139	Internos
	12.143	Ventas
	12.147	Réditos
1946	12.956	Ganancias eventuales y beneficios extraordinarios
1951	14.060	Sustitutivo a la transformación gratuita de bienes
1973	20.221	Tierras aptas para explotación agropecuaria, regularización patrimonial, divisas, parque automotor, valores mobiliarios, aceites lubricantes y los que en el futuro establezca la Nación como impuestos indirectos. También serán incluidos los de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación
1988	23.548	Todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones: a) derechos de importación y exportación; b) aquellos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; c) aquellos con afectación específica al momento de promulgación de esta norma. Cumplido el objetivo de su creación se incorporarán al esquema.

Fuente: elaboración propia en base a Cetrángolo y Jiménez (2004).

Con relación a la tercera de las tendencias mencionadas, en el Cuadro 4 se muestra la evolución de los coeficientes de distribución primaria de 1935 a 1988. Hasta 1972 la información presentada corresponde a solo uno de los regímenes de coparticipación que rigieron de manera simultánea, ya que los restantes no funcionaron con coeficientes fijos. Si se considera la asignación de recursos que se establece por ley, puede concluirse que el conjunto de las provincias fueron ganando participación en el total de recursos coparticipables¹³. No obstante, al observar la distribución primaria efectiva para el año 2012, el movimiento se produce en sentido contrario. Las provincias reciben, en conjunto, el 47,2% de la masa de recursos coparticipables bajo el régimen de la Ley 23.548, incluyendo los

¹³ La única excepción que se observa corresponde al período comprendido entre 1967 y 1972, durante el cual no funcionó el Parlamento (Cetrángolo y Jiménez 2004).

fondos ATN y a la CABA, mientras que la Nación, el restante 52,8% (sumando los recursos para la seguridad social). Si se considera la totalidad de las transferencias automáticas, es decir, la asignación total de los RON en vez de solamente los que se remesan por CFI, las provincias mejoran su participación relativa en aproximadamente 1 punto porcentual con respecto a la Nación, aunque continúan en una situación inferior en relación a lo que especifica la normativa.

Cuadro 4. Evolución de la distribución primaria establecida en los regímenes de coparticipación de impuestos.

Leyes	Período	Nación	Provincias y CABA
12.143 y 12.147	1935-1946	82,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3(ii)
	1981-1984(i)	48,5	51,5(iii)
23.548	1988	42,3	57,7(iv)
CFI (23.548)	2012	52,8 (v)	47,2 (iv)
RON (23.548 y otros regímenes)	2012	51,9 (v)	48,1 (iv)

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1998), en base a la legislación, y datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Notas: (i) los fondos a coparticipar sufrieron una detracción con destino a la seguridad social; (ii) incluye 1,8% destinado a CABA financiado por la Nación y FDR; (iii) incluye FDR; (iv) incluye ATN; v) incluye seguridad social.

Por su parte, la distribución secundaria también se fue modificando como resultado de las mutaciones de los regímenes de coparticipación vigentes. En el Cuadro 5 se exhibe la participación de cada provincia en el total de recursos asignados para el año 1973, cuando la coparticipación de impuestos se regía por la Ley 20.221; para el promedio del período 1985-87, años en los cuales la distribución de recursos no se efectuó por una reglamentación específica, aunque se utilizó como referencia para el diseño del régimen de coparticipación sancionado posteriormente; luego, se muestran los coeficientes de distribución

secundaria establecidos en la Ley 23.548 de 1988; y por último, la participación efectiva de cada una de las provincias en el total asignado en el año 2011 por CFI y por el total de RON.

Dado que no constituye el objetivo de este trabajo el estudiar en detalle la asignación de recursos para cada jurisdicción, solo se realizarán algunos comentarios generales. En primer lugar, cabe señalar que la provincia de Buenos Aires resulta la más perjudicada en el reparto de recursos con la modificación de la normativa. En segundo lugar, se observa que en la Ley 23.548 se incrementaron los coeficientes de participación para las provincias de menor desarrollo relativo en relación a la distribución de 1973, como por ejemplo, para Santiago del Estero, Chaco y Formosa. Sin embargo, en la práctica, todas estas provincias reciben por la CFI un porcentaje inferior a lo que se establece en la ley, y lo mismo ocurre si se considera la suma total de las transferencias automáticas (RON).

Cuadro 5. Evolución de la distribución secundaria de acuerdo al régimen de coparticipación.

Provincia	Año 1973	Promedio 1985-87	Ley 23.548	Año 2011 (CFI)	Año 2011 (RON)
Buenos Aires	28,0	28,3	19,9	21,7	19,8
Catamarca	1,9	2,0	2,9	2,7	2,7
Chaco	4,2	4,5	5,2	4,9	5,0
Chubut	1,9	2,0	1,4	1,6	1,7
Córdoba	8,9	8,2	9,2	8,8	8,9
Corrientes	3,8	3,8	3,9	3,7	3,9
Entre Ríos	4,6	3,8	5,1	4,8	4,9
Formosa	2,3	2,4	3,8	3,6	3,6
Jujuy	2,2	2,5	3,0	2,8	2,9
La Pampa	1,8	1,7	2,0	1,9	1,9
La Rioja	1,7	1,7	2,2	2,0	2,1
Mendoza	4,8	4,3	4,3	4,1	4,2
Misiones	3,0	3,5	3,4	3,3	3,5
Neuquén	1,7	1,8	1,5	1,7	1,8
Río Negro	2,3	2,6	2,6	2,5	2,6
Salta	3,7	4,1	4,0	3,8	4,0
San Juan	2,5	2,6	3,5	3,3	3,3
San Luis	1,7	1,7	2,4	2,3	2,3
Santa Cruz	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6
Santa Fe	9,0	8,2	9,3	8,8	9,1
Santiago del Estero	4,0	4,2	4,3	4,1	4,2
Tierra del Fuego	0,4			1,2	1,3
Tucumán	4,5	4,7	4,9	4,7	4,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Porto (2003) y datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

En síntesis, a partir de lo observado puede señalarse que el actual régimen de coparticipación de impuestos abarca la totalidad de las jurisdicciones del país, a diferencia de los sistemas anteriores. Bajo una mirada comparativa, en las reglamentaciones se evidencia un avance de los sistemas de coparticipación en términos de la inclusión de tributos para la conformación de la masa de recursos coparticipable. A pesar de ello, los datos muestran que el conjunto de provincias han perdido participación en el total de recursos. Incluso, esta aseveración no cambia de sentido si se consideran, además de los recursos remesados en concepto de la CFI, el resto de las transferencias automáticas a las provincias. En conclusión, todos estos regímenes complementarios constituyen remiendos al régimen de

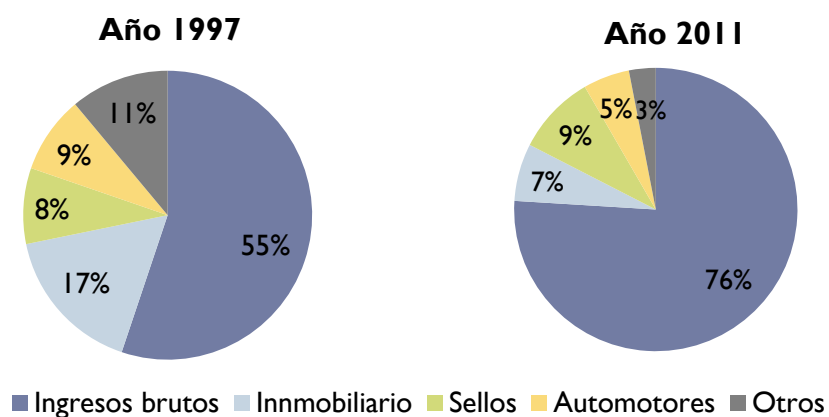
coparticipación; y lejos de ser una superación del mismo, no hacen más que posponer la necesaria tarea de su completa revisión y sustitución por otro nuevo esquema que permita mejorar la equidad interjurisdiccional y facilitar la sostenibilidad de las cuentas fiscales provinciales.

2.5 - La relación de ingresos y gastos de las provincias y la Nación en números

Los recursos que disponen las provincias para el financiamiento de sus gastos, provienen, esencialmente, de cuatro fuentes: la recaudación de impuestos propios, la coparticipación de impuestos, las transferencias automáticas por los regímenes complementarios y otras transferencias presupuestarias que no son automáticas. Sin embargo, el esquema de descentralización de ingresos y gastos característico del federalismo fiscal en la Argentina tiene una consecuencia muy clara: la dependencia de las provincias de las transferencias de recursos del gobierno nacional para el financiamiento de sus gastos. La principal explicación de este fenómeno se encuentra en el desbalance existente entre la mayor descentralización del gasto que de los medios para generar recursos (Gaggero y Grasso, 2005).

En el marco de la Constitución Nacional, las provincias cuentan con potestades tributarias que se limitan, básicamente, a la administración de los impuestos sobre los ingresos brutos, Inmobiliario, Sellos y Automotores. A pesar de lo recomendado por la teoría del federalismo fiscal, las provincias descansan intensamente en lo producido por los ingresos brutos, tendencia que se ha acentuado cada vez más en los últimos años: en 1997, el monto recolectado por este concepto, representó el 55% del total; en 2011, el 76% (ver Gráfico 1). Al menos dos inconvenientes pueden señalarse de la concentración de los recursos tributarios en este tipo de impuesto: su carácter procíclico y su función redistributiva. Con respecto al primer punto, cabe señalar que en períodos de crisis los gobiernos subnacionales pueden sufrir de problemas de desfinanciamiento, dado que ante una reducción de la actividad económica la recaudación por ingresos brutos se contrae intensamente. En cuanto al segundo problema, debe recordarse que las teorías de federalismo fiscal aconsejan que los gobiernos subnacionales graven bases inmóviles y además, que los impuestos de carácter redistributivo recaigan sobre los gobiernos centrales. Ninguna de estas dos condiciones es cumplida por el impuesto provincial a los ingresos brutos.

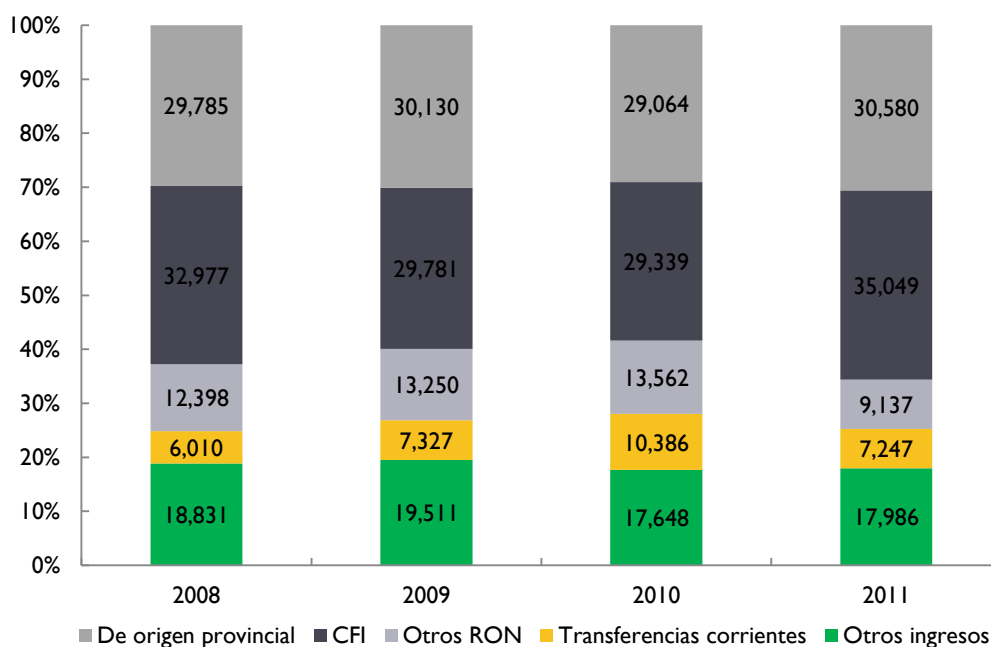
Gráfico 1. Composición de la Recaudación de Impuestos Provinciales.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De acuerdo a la información de 2008-2011, la recaudación tributaria propia de las provincias alcanzó para financiar el 32% de los gastos corrientes; el resto, se financió con recursos provenientes de transferencias o con endeudamiento. La dependencia de las provincias de las transferencias de recursos del gobierno nacional también se evidencia por la composición de los ingresos corrientes disponibles para las provincias. En el año 2011, por ejemplo, tal como se observa en el Gráfico 2, solo un tercio de los ingresos corrientes del conjunto de las 24 jurisdicciones tiene origen en la propia recaudación; más de la mitad, constituyen remesas del gobierno nacional por coparticipación o por transferencias no automáticas; y el restante 18%, corresponde a otros ingresos (especialmente, recursos no tributarios).

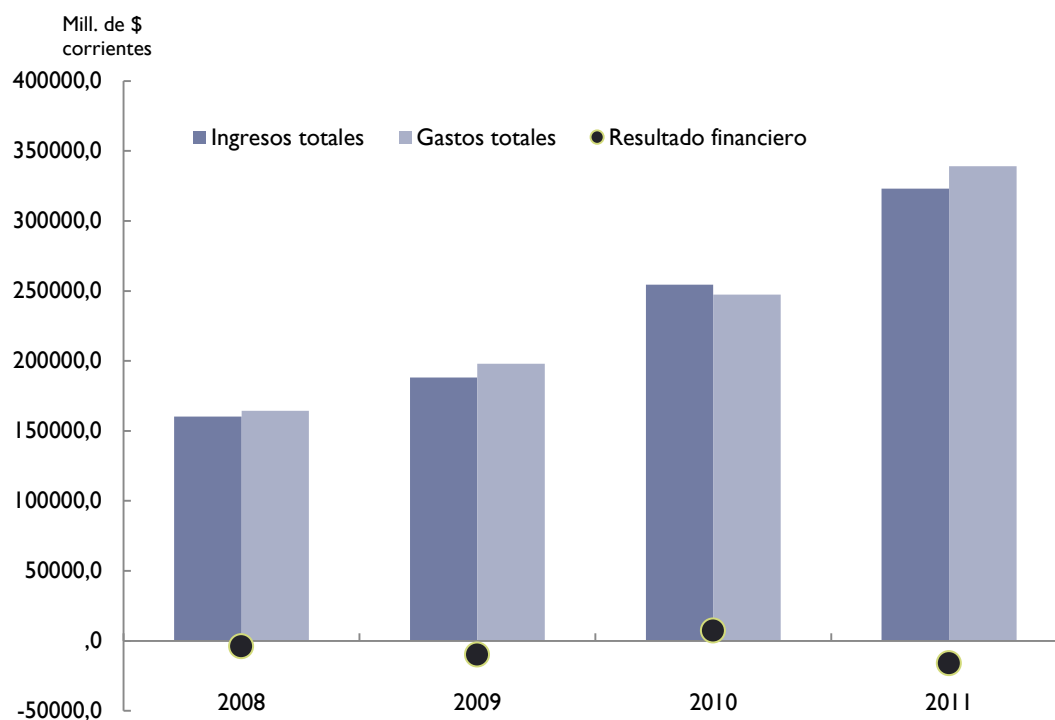
Gráfico 2. Composición de los Ingresos Corrientes de las Provincias.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El problema es que las provincias han adquirido cada vez mayores funciones que no se tradujeron en un incremento equivalente en la disponibilidad de recursos. Por lo tanto, las cuentas fiscales comenzaron a erosionarse y presentar resultados negativos. Así, en el año 2011 la diferencia entre los ingresos y los gastos totales para el conjunto de las jurisdicciones, superó los \$ 16.000 millones, lo que equivale a un déficit del 0,9% del PBI (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Resultado Financiero de las Provincias.

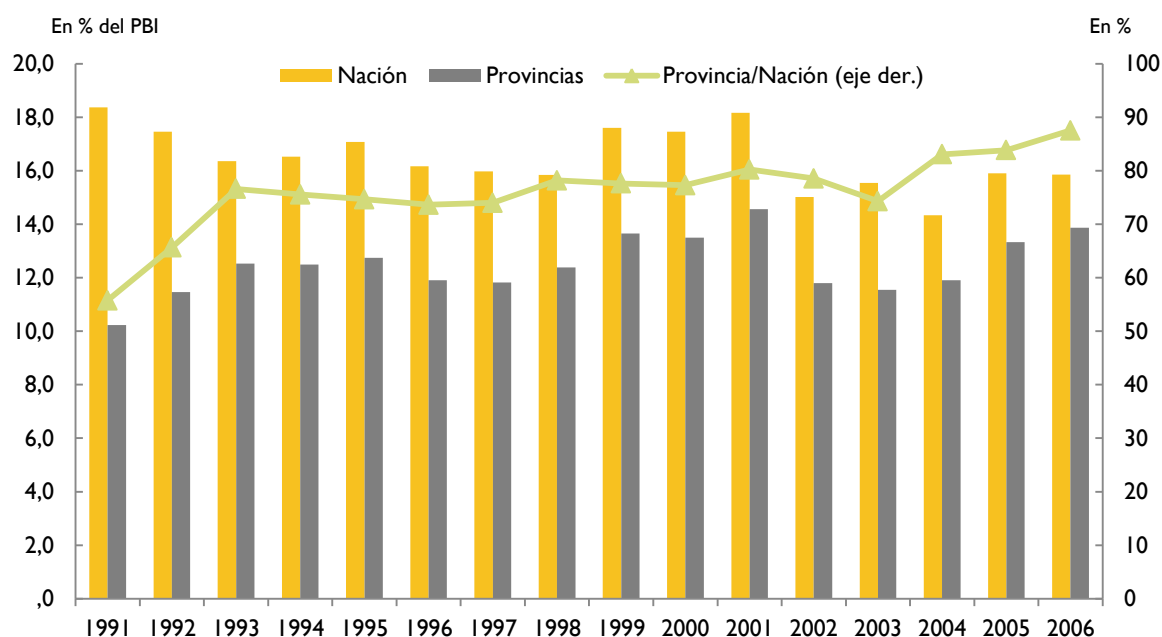


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Tal como se ha mencionado, durante la década del '90 la Nación transfirió una serie de funciones a las provincias. Por tanto, los gobiernos subnacionales adquirieron nuevas responsabilidades, especialmente, aquellas relacionadas con la educación y servicios de salud. Si bien la normativa contemplaba el traspaso de partidas presupuestarias a las provincias para el financiamiento de estas obligaciones, las mismas no han sido suficientes para solventar los gastos (Cetrángolo *et al.*, 2002).

Una muestra del proceso de descentralización de las erogaciones es el aumento de la participación de las provincias en el gasto total a lo largo de los últimos años. En el Gráfico 4 se puede apreciar que la relación entre el gasto provincial y el nacional era del 55% en 1991; para el año 2006, este ratio aumenta en más de 30 puntos porcentuales. Adicionalmente, si se dimensiona el gasto público en términos del PBI, las provincias presentan un aumento de casi cuatro puntos en el período 1991-2006; en tanto, el gasto nacional se reduce casi tres puntos en relación al producto. Esta tendencia contrapuesta entre el comportamiento del gasto nacional y el provincial es un indicio de la delegación de funciones desde el nivel federal hacia los gobiernos subnacionales.

Gráfico 4. Gasto público de la Nación y de las Provincias.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

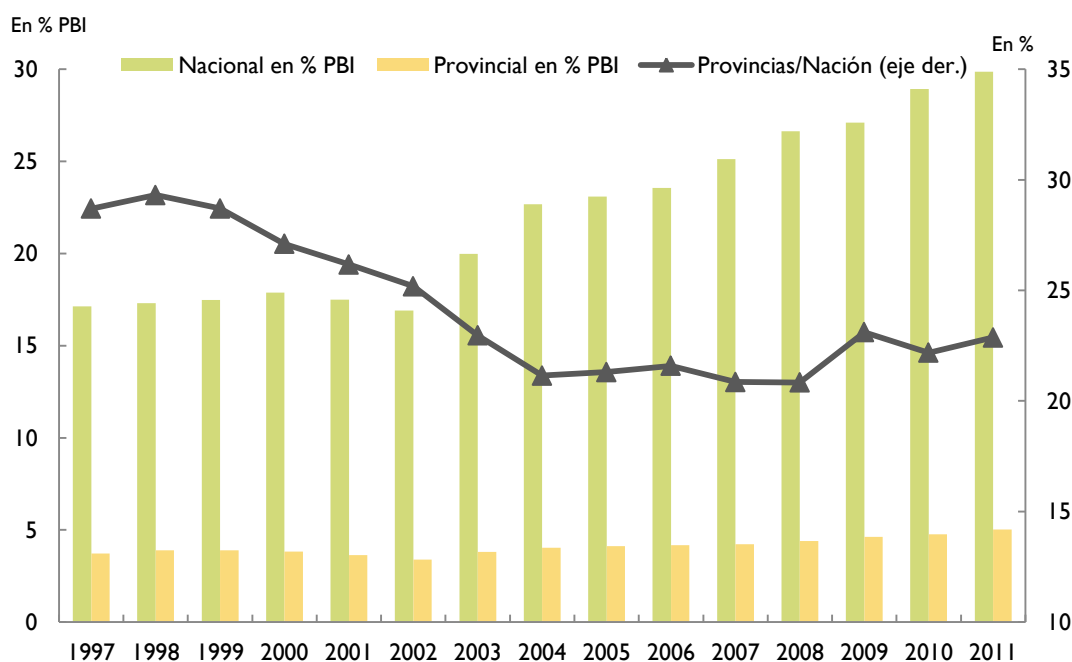
Nota: si bien existen datos más actuales de gasto público, hay un cambio de serie que impide una correcta comparación.

El avance de los gobiernos provinciales en la ejecución del gasto no ha tenido una correlación en la generación de ingresos. Por un lado, se evidenció un aumento del gasto de las provincias en relación al gobierno nacional, lo que indica un mayor incremento de las erogaciones de las provincias; pero por el otro, la recaudación de impuestos del nivel provincial creció a un ritmo menor al nacional (ver Gráfico 5).

Una vez superada la crisis que se desató en el año 2001, la economía comienza a recuperarse y, con ello, las arcas fiscales vuelven a nutrirse de recursos. A partir del año 2003 se produce un fuerte repunte en la recaudación de impuestos tanto en términos nominales como en relación al PBI. Desde entonces, la Nación ha mostrado una tasa de crecimiento superior a las provincias en cuanto a la recolección de impuestos. A lo largo del período 2002-2011, el incremento promedio de la recaudación tributaria fue levemente superior para la Nación que para las Provincias (30% y 27%, respectivamente). Sin embargo, al observar lo que sucede con el monto recaudado en relación al PBI, la brecha se amplía: la Nación logró ascender la presión fiscal en 13 puntos mientras que las Provincias, solamente en 1,6 puntos. Adicionalmente, se observa que la relación de la recaudación “provincias/nación” se redujo en casi 6 puntos porcentuales durante

el período considerado. Ambos indicadores constituyen un elemento para sostener que el crecimiento de la recaudación nacional fue mayor que el aumento de la recaudación provincial y, entonces, puede arriesgarse que la descentralización tributaria ha sido tímida en comparación a la delegación de las funciones para la ejecución del gasto.

Gráfico 5. Recaudación de Impuestos Nacionales y Provinciales.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: se excluye el concepto de seguridad social de la recaudación nacional.

2.5 - Las transferencias de la Nación a las provincias en números.

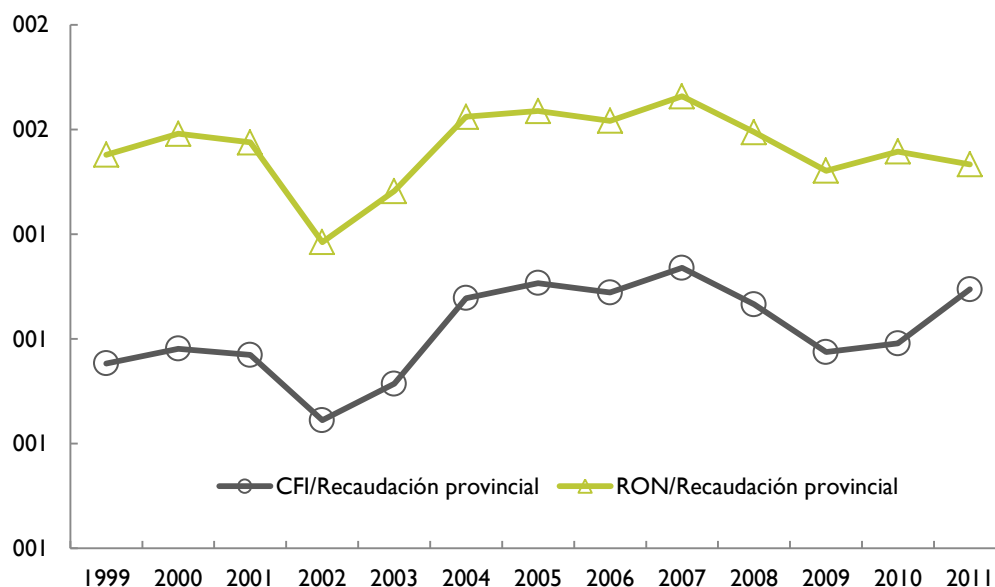
Las remesas del gobierno nacional constituyen la mitad de los ingresos corrientes para el conjunto de provincias. Sin embargo, las disparidades de desarrollo regional y de la capacidad recaudatoria interjurisdiccional dan lugar a que en algunas provincias la dependencia de las transferencias sea mayor que para el promedio del país.

Más allá de la situación fiscal específica de cada provincia, lo cierto es que, en general, se observa una fuerte dependencia de las remesas totales de recursos de la Nación bajo cualquiera de sus modalidades. Las transferencias corrientes

pueden ser de tres tipos: 1) transferencias automáticas definidas por la CFI (Ley 23.548); 2) las transferencias automáticas establecidas por los regímenes complementarios a la CFI; y 3) las transferencias presupuestarias, de carácter discrecional. De acuerdo a los datos del año 2011, las 24 jurisdicciones recibieron conjuntamente un total de \$ 150.000 millones en concepto de transferencias; el 68%, se compuso por remesas por CFI; el 18%, por los regímenes complementarios; y el 14% restante, por transferencias presupuestarias.

No solo puede afirmarse que las provincias dependen intensamente de los recursos transferidos por el gobierno nacional, sino también, que esta tendencia se ha acentuado en los últimos años. En tal sentido, en 1999, por cada \$1 recaudado por las provincias, éstas recibían a razón de \$0,90 en concepto de CFI y \$0,50 adicionales por otras transferencias automáticas de recursos de origen nacional (ver Gráfico 6). En el año 2002, con la suspensión transitoria del régimen de CFI establecido por ley, se reducen considerablemente las transferencias, aunque al año siguiente retoman su sendero ascendente hasta alcanzar un máximo en 2007. En ese año, las provincias reciben \$1,60 por transferencias automáticas de recursos de origen nacional por cada \$1 que recaudan. En 2012, las provincias reciben \$1,40 por transferencias automáticas por cada peso recaudado, al igual que en 1999; pero si se consideran además las transferencias no automáticas, el monto alcanza a \$1,60. Este sencillo cálculo es solo una muestra de la dependencia de las provincias de las transferencias automáticas y no automáticas de recursos y de la escasa autonomía de los gobiernos subnacionales para la implementación de políticas tributarias propias.

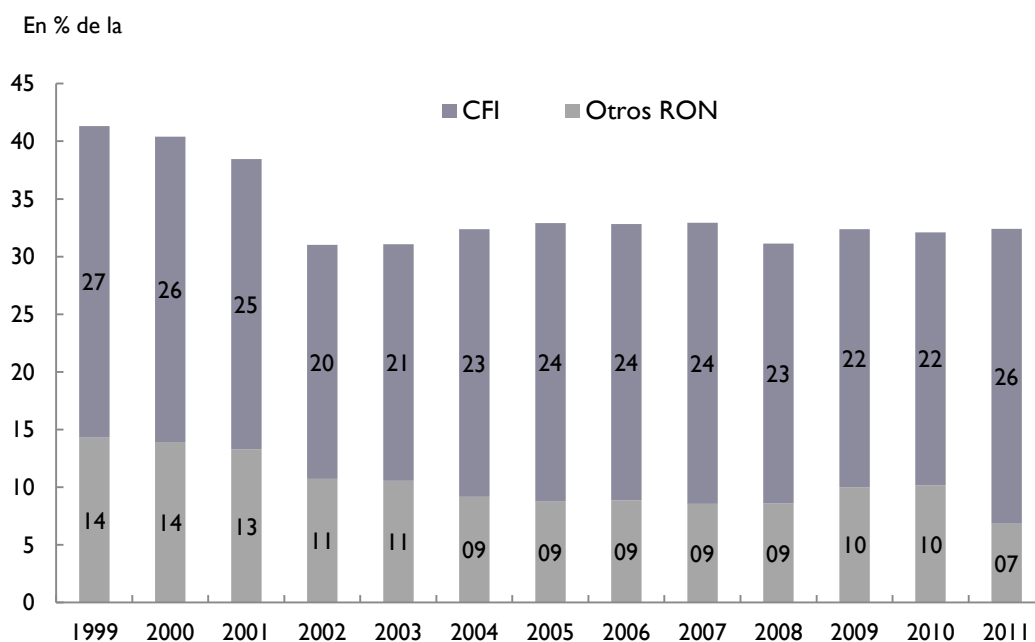
Gráfico 6. Transferencias automáticas en relación a la recaudación provincial.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Dado que los ingresos por recursos tributarios propios no resultan suficientes para el financiamiento del gasto provincial, las transferencias constituyen una fuente de fondeo imprescindible para los gobiernos subnacionales. En el marco del proceso de descentralización desbalanceado, con la delegación de obligaciones para la prestación de servicios sin la adición de nuevas potestades tributarias para los gobiernos provinciales, se esperaba que los ingresos por la coparticipación de impuestos se incrementaran para garantizar la disponibilidad de recursos. Si bien estos ingresos aumentaron a lo largo de los últimos años, la recaudación nacional lo hizo en mayor medida. Un indicador de esto es que la asignación de RON se redujo en relación a la recaudación nacional desde 1999 hasta la actualidad. En ese entonces, los recursos recibidos por las provincias, tenían una participación del 41,3% en la recaudación tributaria nacional (neta de seguridad social); en tanto, en 2011, se ubicó casi 10 puntos porcentuales por debajo (ver Gráfico 7). La disminución se produjo en el año 2002, cuando se suspendió el sistema de coparticipación de impuestos que regía por la Ley 23.548 y se sustituyó por un esquema de transferencias de sumas fijas. Desde entonces, la porción de los RON que se remesan a las provincias permaneció en niveles similares a pesar de la delegación de nuevas responsabilidades para la prestación de servicios públicos.

Gráfico 7. Recursos de Origen Nacional en relación a la Recaudación Tributaria Nacional.



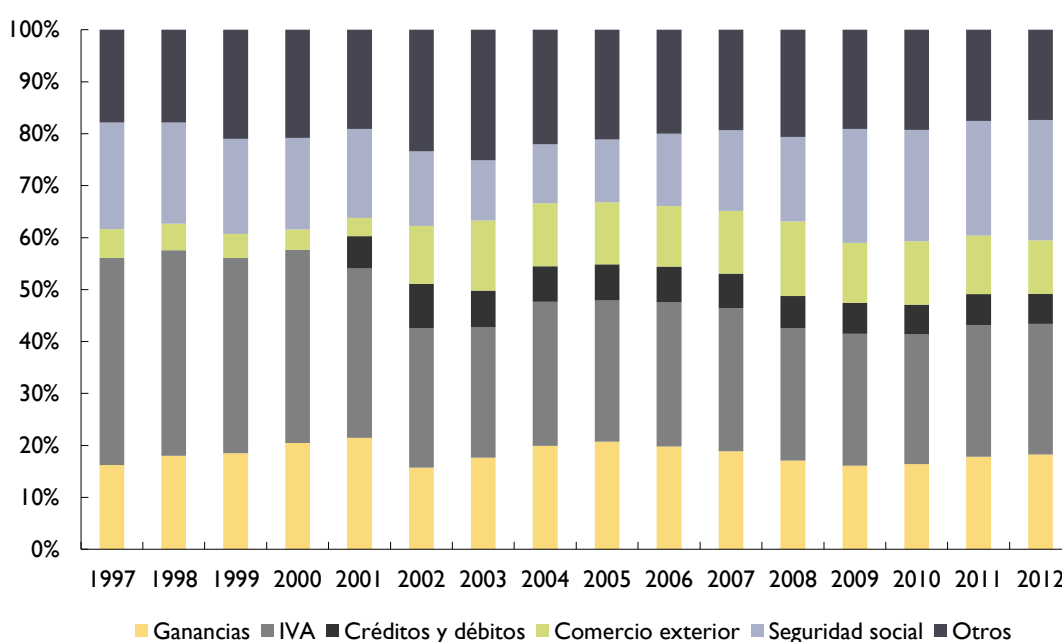
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: sin CABA.

Cabe aclarar que puntualmente en el año 2011 no se transfirieron ingresos en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075), lo que incide negativamente en el monto de los RON por regímenes complementarios a la CFI. El impacto es relevante, considerando que las transferencias por este concepto sumaron en 2010 más de \$ 10.000 millones (en 2012 vuelven a implementarse). Otra arista que explica el estancamiento de la participación de los RON en términos de la recaudación nacional se basa en que la masa de recursos coparticipables no acompañó el crecimiento de los ingresos tributarios experimentado desde la salida de la crisis de 2001. La principal razón de esta asimetría es, principalmente, la reincorporación de dos impuestos que contribuyeron notablemente al aumento de la recaudación tributaria nacional pero que solo se coparticiparon parcialmente: por un lado, el Impuesto a los débitos y créditos bancarios (o “impuesto al cheque”), que representa el 7% del total de los ingresos tributarios nacionales; y por el otro, los derechos de exportación, que aportan el 10%. La contribución de ambos tributos al crecimiento de las cuentas del gobierno nacional, se puede ilustrar a partir del aumento de la participación conjunta de los derechos sobre el comercio exterior y del impuesto al cheque en 14 puntos entre 1999 y 2011, al pasar del 5 al 19% de la recaudación nacional (ver Gráfico 8). Sin embargo, lo

producido por estos impuestos no se coparticipa en su totalidad. Con respecto al impuesto al cheque, en 2002, se decidió que el 30% de la recaudación comenzara a coparticiparse. En cuanto a los derechos al comercio exterior, tanto en la Constitución Nacional como en la Ley 23.548 se define su exclusión de la masa de recursos coparticipables. A pesar de eso, debido al dinamismo de las exportaciones de soja y sus derivados, en 2009 se decidió destinar el 30% de lo recaudado por las retenciones a las ventas externas de estos productos para la creación del Fondo Federal Solidario, cuyo monto pasó a repartirse entre las provincias (Mario, 2010).

Gráfico 8. Recursos de Origen Nacional en relación a la Recaudación Tributaria Nacional.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por último, cabe señalar que durante los años noventa cobró gran notoriedad una particular modalidad de transferencia que sobresale por su carácter discrecional y no condicionado: los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Desde 1988, la ley 23.548 creó el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, financiado por el 1% del total a coparticipar, y distribuido por el Ministerio del Interior. De acuerdo al artículo 5 de dicha ley este Fondo “se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación”. No obstante, desde el año 2000 este fondo ha perdido importancia al restringirse de manera sustancial sus cuotas presupuestarias (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

2.6 - Las funciones de los municipios en el federalismo fiscal argentino

El presente trabajo se focaliza en el análisis de las vinculaciones fiscales entre la nación y las provincias. Sin embargo, en esta sección, se incluirán algunas nociones generales respecto de las funciones y responsabilidades de los gobiernos municipales para contar con una visión más acabada del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina.

De acuerdo a información del año 2011, se reconocen en el país un total de 2.219 municipios. Los mismos presentan amplias divergencias en términos de extensión territorial, cantidad de habitantes y condiciones socio-económicas. Las funciones fiscales de los gobiernos municipales son definidas por cada provincia, las cuales se establecen en las constituciones provinciales y en las leyes orgánicas municipales. A pesar de que la Constitución Nacional delega en cada provincia el diseño de su propio régimen municipal, en la práctica las características de los mismos terminaron siendo relativamente homogéneas, las cuales coinciden con la experiencia internacional en la asignación de responsabilidades y atribuciones a los gobiernos locales (Müller, 2010).

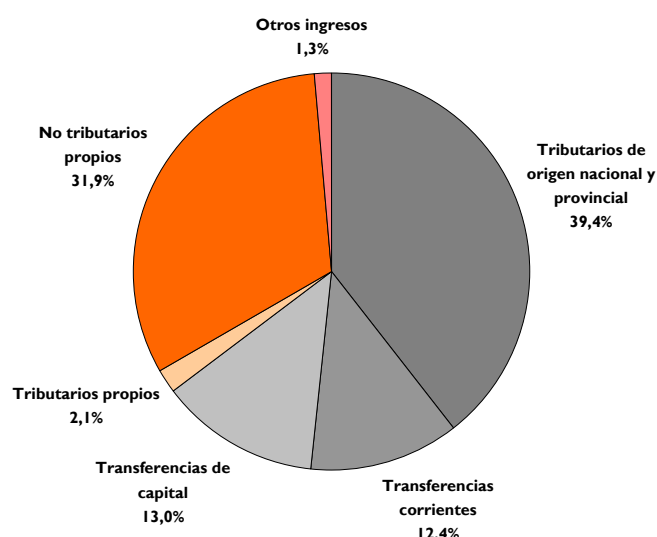
Las principales políticas de los gobiernos locales en la Argentina, se encuentran vinculadas con la prestación de servicios urbanos, tales como la recolección de residuos, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la limpieza y mantenimiento de calles y el alumbrado público. La distribución de las responsabilidades de gasto entre el gobierno provincial y el municipal, sin embargo, suele no ser lo suficientemente clara, con responsabilidades compartidas en diversas áreas. De todos modos, la participación de los municipios en el gasto consolidado Nación-Provincias-Municipios es reducida, de alrededor del 9% en el año 2010¹⁴ (Fernández y Basile, 2001).

Con respecto a los fondos para el financiamiento de sus obligaciones, los gobiernos locales, al igual que las provincias, cuentan con recursos propios y con los que reciben en concepto de transferencias. Cabe señalar que los ingresos tributarios de origen nacional y provincial constituyen la principal fuente de financiamiento de los municipios. En el año 2010 (última información disponible), estos representaron el 46% el total de los ingresos corrientes para el consolidado del sector municipal y el 40% del total de ingresos (ver Gráfico XXX).

¹⁴ Información extraída del informe “Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina”, (2012), XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales.

Gráfico XXXX. Composición de los Ingresos del Sector Público Municipal Consolidado. Año 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.



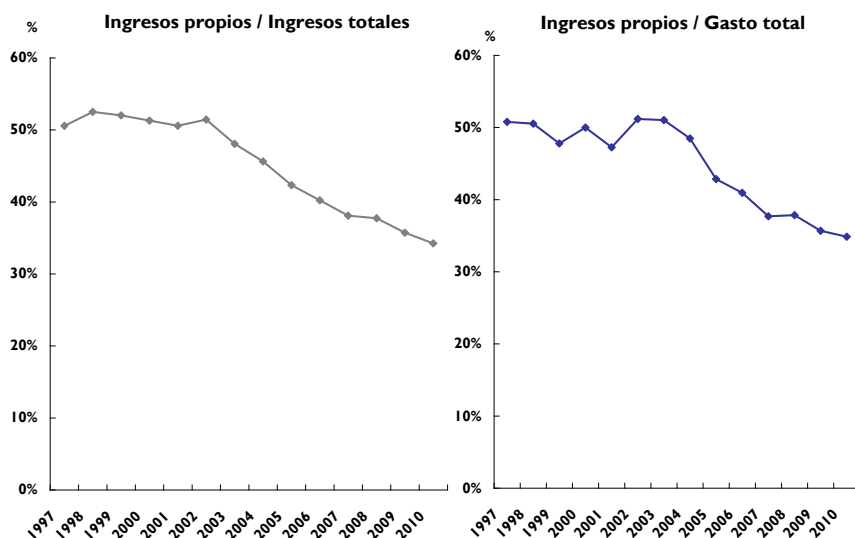
Dado que en la Argentina prácticamente no existen transferencias directas del gobierno nacional a los municipios, el grueso de estos recursos son girados a través de los regímenes municipales de coparticipación, que distribuyen una porción de los recursos conformados por lo que obtienen las provincias por la coparticipación federal, los recursos tributarios propios y otros ingresos específicos (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

En cuanto a los recursos propios que generan los gobiernos municipales, se evidencian diferencias tanto en la capacidad de recaudación como en las facultades que disponen para la aplicación de nuevos tributos. Los cargos y derechos por cuenta de usuarios constituyen las fuentes de ingresos propios que más contribuyen a los presupuestos de los municipios argentinos. Estos cargos, tasas y derechos por cuenta de usuarios incluyen una amplia variedad de servicios públicos, los más importantes y característicos son los servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Inspección, Seguridad e Higiene, Conservación y Mejoramiento de la red vial, Servicios Sanitarios, Derechos de Oficina y Ocupación y Utilización de espacios públicos, Multas y Cargos y Tasas sobre el consumo de energía eléctrica (Argañaraz *et al.*, 2012).

En algunas provincias existe una restricción constitucional taxativa que limita el cobro de impuestos; en otras, la normativa autoriza el cobro de impuestos, pero se restringe esta facultad mediante enumeraciones específicas acerca de cuáles tributos pueden aplicarse. Dado que es frecuente la indicación de cumplir con el principio de evitar la doble imposición, las tasas y contribuciones se convierten en una de las pocas alternativas viables para los municipios para la generación de recursos propios (Fernández y Basile, 2001).

Los diversos estudios sobre la materia, concluyen que los municipios de la Argentina presentan diferente grado de autonomía económico-financiera. A partir de los indicadores clásicos de “autonomía” financiera como el de “ingresos propios / ingresos totales” y el de “ingresos propios / gastos totales” se puede evidenciar que el sector público municipal consolidado ha reducido su grado de independencia en los últimos años. De acuerdo a la última información disponible, los ingresos propios (tributarios y no tributarios) de los municipios aportaron el 34% del total de ingresos y alcanzaron a financiar el 35% de sus gastos totales (ver Gráfico XXXX).

Gráfico XXX. Evolución de la autonomía financiera del sector público municipal consolidad



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Cabe señalar que diversas provincias han descentralizado distintos tributos tradicionalmente provinciales. En particular, se ha delegado la recaudación de los

impuestos patrimoniales: el automotor y el inmobiliario. Si bien esta modalidad se ha implementado en grado variable en diversas provincias, esto se produce en particular con parte del Impuesto al Automotor. No obstante, la potestad tributaria continúa descansando en los gobiernos provinciales, sin implicar un mayor grado de autonomía para los municipios (Müller, 2010).

Por último, se destaca que los municipios argentinos cuentan con suficiente autonomía para contraer créditos, aunque generalmente se incorpora en la legislación una restricción referida al monto de servicios de la deuda, con relación a los ingresos o gastos del municipio, que se sitúa en el 20% o 25% (Müller, 2010).

2.7 - Bibliografía

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", Revista de la CEPAL, ISSN-e 1682-0908, N°. 84, 2004 , págs. 117-134.

Fernández, C. y Basile, M. (2001). "La autonomía en los municipios argentinos", Cuadernos de economía N°56, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Argañaraz, N.; Devalle, S. y D'Angelo, M. (2012). "Una "constelación" de tasas municipales en Argentina: Existen más de 130 tipos de tasas diferentes", Informe Económico N°153, IARAF, Córdoba.

Müller, A. (2010). "Federalismo Fiscal en Argentina: instituciones, funciones y desempeño", Documento de Trabajo N°21, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, Buenos Aires.

MECON (2012). "Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina", (2012), XXIV Seminario Regional de Política Fiscal realizado del 24 al 26 de enero de 2012 en Santiago de Chile, Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, Buenos Aires.

El caso de Australia

3.1- El camino hacia la eliminación de desigualdades regionales

El sistema de federalismo fiscal resulta un elemento distintivo de cada país, considerando que puede encontrarse un sinnúmero de combinaciones en la distribución de las responsabilidades y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno. En igual sentido, el papel otorgado a las transferencias, como herramienta de reducción de desbalances fiscales, constituye otro de los rasgos que brinda un componente de especificidad al federalismo fiscal de cada país.

En Australia se implementa un modelo de federalismo cooperativo que se caracteriza por la actuación conjunta de los distintos niveles de gobierno en varias áreas de intervención. Otro de los aspectos que se destaca del sistema australiano es la escasa delegación de las decisiones de política tributaria en los gobiernos estatales; por tanto, el gobierno central concentra una porción significativa de la recaudación de impuestos. Para ilustrar eso, se puede mencionar que durante el año fiscal 2009, el gobierno central generó el 75% de los recursos tributarios totales. Por otra parte, los gobiernos estatales o locales son responsables de la provisión de la mayoría de los servicios de salud, educación, servicios comunitarios, transporte, energía y agua. El resultado de la asimetría entre la descentralización de ingresos y de recursos termina en un déficit de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales. Con el objetivo de corregir estas brechas de ingresos originadas en los desbalances verticales, el gobierno nacional efectúa remesas a los estados, las cuales se utilizan también para compensar los desbalances horizontales. Probablemente, el sistema de nivelación australiano sea el rasgo más distintivo de su esquema de federalismo fiscal, al considerar una multiplicidad de parámetros para reducir las desigualdades regionales.

3.2- Caracterización general del país

Caracterización política

La Mancomunidad de Australia ("*Commonwealth of Australia*") surgió en 1901. Es así que se ubica entre las federaciones más antiguas del mundo después de Estados Unidos (1789), Suiza (1848) y Canadá (1867). La creación de la federación australiana se efectivizó mediante un acuerdo de unión entre seis colonias británicas autónomas, las cuales se convirtieron en los Estados componentes de la nueva nación, proceso que se formalizó con la sanción de la Constitución Nacional. Desde entonces, Australia se reconoce como una federación gobernada por una monarquía constitucional, que funciona bajo un régimen parlamentario (OCDE, 2006).

En cuanto a su organización territorial, Australia es un país conformado por los seis Estados anteriormente mencionados, tres territorios continentales y otros territorios insulares menores. Actualmente, los estados australianos son Nueva Gales del Sur (NSW), Queensland (QLD), Australia Meridional (SA), Tasmania (TAS), Victoria (VIC) y Australia Occidental (WA); y los tres territorios continentales, el Territorio del Norte (NT), el Territorio de la Capital Australiana (ACT) y Jervis Bay (JBT), aunque este último se considera como parte del ACT¹⁵(OCDE, 2006).

En el sistema federal australiano, el poder se distribuye entre tres niveles de gobierno: el Gobierno Central (también denominado gobierno australiano o federal y formalmente reconocido como Gobierno del *Commonwealth*), los gobiernos estatales (seis estados y dos territorios) y los gobiernos locales (aproximadamente, 720). Los rasgos más salientes del federalismo fiscal australiano son los siguientes: i) la participación conjunta de diferentes niveles de gobierno en la mayoría de las áreas; ii) la existencia de marcados desbalances fiscales verticales que se compensan con transferencias del gobierno nacional; iii) la implementación de un sistema integral de nivelación fiscal horizontal para eliminar las disparidad entre la capacidad de recaudación y las necesidades de gasto de las jurisdicciones subcentrales; y iv) la puesta en marcha de un esquema cooperativo de administración fiscal que está regulado por un organismo denominado “Consejo de Préstamos”.

El gobierno de Australia es ejercido a través de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo, que es el Parlamento (encabezado por la Reina), está comprendido por dos cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado. La primera de ellas, cuenta con 150 miembros elegidos para representar los intereses de los Estados. Dado que el número de representante que tiene cada Estado en la Cámara es proporcional a la población, aquéllas regiones con mayor cantidad de habitantes cuentan con una representación superior en dicha cámara. La segunda, que es la Cámara de Senadores, se constituye de 76 miembros y, a diferencia de la Cámara de Representantes, el número de integrantes se divide en partes iguales entre los Estados (cada uno cuenta con 12 senadores; en tanto, los territorios, tienen solo 2). En segundo lugar, se encuentra el poder ejecutivo, que es el brazo administrativo del gobierno, constituido por el Consejo Ejecutivo Federal, aunque en la práctica los consejeros son el Primer Ministro y los Ministros de Estado. Por último, el poder judicial, que comprende a la Corte Suprema de Australia además de otras cortes federales. Cabe señalar que las cortes de los Estados se independizaron formalmente del Comité Judicial en 1986, por lo cual cada Estado tiene su propia legislatura.

¹⁵ Dado que en la mayoría de los asuntos políticos los Territorios se asimilan a los Estados, para facilitar la exposición en este estudio, el término “Estado” incluirá a los Territorios (salvo expresa aclaración).

Caracterización socioeconómica

Australia constituye uno de los países con mayor extensión territorial del mundo, con una superficie de más de 7 millones de km². Con 22,5 millones de habitantes, el país presenta baja densidad poblacional, con marcada concentración en las principales ciudades costeras y en la capital del país (Canberra).

Las condiciones de vida de la población australiana se presentan positivas de acuerdo a lo que se desprende de sus indicadores sociales aunque algunos de ellos sitúan al país por debajo del promedio de la OCDE. Mientras que Australia presenta una mayor expectativa de vida y una menor tasa de desempleo, el nivel de pobreza se sitúa levemente por encima que los países de la OCDE.

Cuadro 1. Indicadores Socioeconómicos de Australia. Año 2011.

	Australia	OCDE
Población / territorio		
Población (millones)	22,5	
Menores que 15 años (%)	19	18,4
Mayores que 65 años (%)	13,2	14,9
Densidad poblacional (por km2)	2,9	34,3
Expectativa de vida	81,8	79,7
Economía		
PBI (precios corrientes, bill USD)	1.487,6	
PBI per cápita (miles de USD PPP)	41,1	35,4
Valor agregado (%)		
Primario	2,8	2,7
Industria y construcción	27,8	27,8
Servicios	69,4	69,5
Gobierno		
Gasto (% PBI)	35,3	44,9
Ingresos (%PBI)	31,3	36,8
Comercio exterior		
Exportaciones (% PBI)	21,7	52,4
Importaciones (% PBI)	20,5	49,3

Empleo		
Tasa de empleo (%)	72,7	64,8
Tasa de desempleo (%)	5,1	7,9

Sociales		
Desigualdad (Gini - %)	33,6	31,4
Tasa de pobreza (%)	21,7	17,7
Gasto en salud (% PBI)	8,7	8,8
Gasto en educación (% PBI)	3,6	3,7

Fuente: OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); OECD Economic Outlook database.

La economía australiana se encuentra entre las más relevantes del mundo, con un PBI de U\$S 1.400 billones. En términos del ingreso per cápita, se ubica incluso por arriba del promedio de los países de la OCDE. La dotación de recursos naturales del país incidió en la consolidación de un modelo productivo basado en actividades primarias y en el desarrollo de industrias asociadas al procesamiento de las mismas. La estructura productiva se caracteriza por una fuerte presencia del sector de servicios, los cuales se fueron desarrollando en los últimos años a partir de encadenamientos con las actividades primarias.

Disparidad regional

Los estados australianos presentan una gran heterogeneidad. Las divergencias se producen en la extensión territorial, la estructura productiva, la cantidad de población, la proporción de áreas urbanas y rurales como también en los niveles de ingresos (ver Cuadro 2). A modo de ejemplo, se puede mencionar que existe una mayor concentración de la población en Nueva Gales del Sur, Queensland y Victoria, los cuales albergan más del 80% del total de habitantes australianos, lo que contrasta con el resto de las regiones del país, donde se ubica el 20% de las personas. Adicionalmente, se evidencian divergencias en el producto: los dos territorios presentan los niveles de ingresos per cápita mayores del país mientras que en Tasmania y en Australia Meridional, se observan los valores inferiores, con diferencias que rondan el 50%¹⁶.

¹⁶ El elevado ingreso per cápita en los territorios obedece, en buena medida, a la menor cantidad de personas que los habitan.

Cuadro 2. Características de los Estados Australianos. En % sobre el total.

Estados / Territorios	Población	Superficie	PBI p.c. (precios corrientes)
Nueva Gales del Sur	33,3	10,4	103
Victoria	24,7	3,0	101
Queensland	19,6	22,5	92
Australia Meridional	7,6	12,8	88
Australia Occidental	9,9	32,9	115
Tasmania	2,4	0,9	75
Territorio del Norte	1,0	17,5	117
Territorio de la Capital Australiana	1,6	0,0	128
TOTAL	100,0	100,0	100

Fuente: extraído de OECD (2006), "Fiscal Relations across Levels of Government", en OECD Economic Surveys: Australia 2006, OECD Publishing.

Datos correspondientes al año 2005.

Las diferencias entre los Estados en términos geográficos, poblacionales, sociales y económicos inciden sobre las capacidades de los gobiernos para la generación de recursos propios y también en las necesidades de gastos, lo que configura un panorama fiscal heterogéneo a lo largo del territorio australiano.

3.3- Antecedentes de la configuración del federalismo australiano

La Constitución Nacional, sancionada a principios del siglo XX, instauró la creación del gobierno federal australiano y se definieron las obligaciones y competencias del *Commonwealth*. En función de la normativa, el gobierno central es responsable de la ejecución de políticas relacionadas con el área de defensa, asuntos internacionales, inmigración, comercio internacional, seguridad social y emisión monetaria. El resto de las órbitas de intervención no especificadas en la legislación,

recaerían sobre los Estados, como aquéllas que conciernen a la provisión de servicios de desarrollo urbano, orden público, energía, transporte, salud y educación. Cabe señalar que si bien los Estados son responsables de intervenir en esos rubros, el *Commonwealth* incide indirectamente a través de la fijación de condiciones para la aplicación de los recursos que les transfiere, especialmente, en lo que concierne a las áreas de salud y educación (GCG, 2013; OCDE, 2006).

Con respecto a la implementación de la política tributaria, la Constitución establece que el *Commonwealth* dispone la exclusividad de tomar determinadas decisiones como aquéllas asociadas a la definición de tasas aduaneras e impuestos especiales. Cabe destacar que al momento de nacimiento de la federación, los impuestos definidos como nacionales constituían los de mayor envergadura y, con el transcurso del tiempo, la concentración de fuentes tributarias en el gobierno del *Commonwealth* se fue fortaleciendo aún más. Actualmente, los principales tributos, que son aquéllos que se aplican sobre los ingresos, se encuentran regulados por la legislación nacional. La contracara de la centralización de los recursos impositivos en el gobierno federal es el escaso margen de maniobra de los gobiernos estatales para la generación de ingresos propios, quienes se financian, esencialmente, con los recursos producidos por los impuestos sobre los salarios, sobre la tierra, sobre ciertas transacciones (ej: compra-venta de tierras y propiedades) y sobre los juegos de azar. Adicionalmente, pueden imponer regalías sobre la extracción de minerales dentro de sus jurisdicciones, aunque la mayoría de los ingresos provenientes de la explotación externa son acumulados por el *Commonwealth* (GCG, 2013).

Los gobiernos locales, por su parte, quedarían bajo la subordinación de los gobiernos estatales. Eso implica que las competencias para la ejecución de gastos y para la generación de ingresos dependen de las decisiones de los gobiernos estatales. Generalmente, se asignan a los gobiernos locales las responsabilidades vinculadas con el mantenimiento de las rutas y caminos, la regulación de los estándares de construcción y la recolección de residuos. En cuanto a la generación de ingresos, los gobiernos locales suelen disponer de atribuciones para establecer impuestos sobre la propiedad además de utilizar algunas tasas y multas que se aplican dentro de su jurisdicción.

Ante la coexistencia de un sistema federal caracterizado por un nivel de descentralización del gasto mayor al de los ingresos, se producen desbalances fiscales verticales, los cuales son atenuados a través de múltiples remesas de recursos desde el gobierno central hacia los subnacionales. Las transferencias utilizadas para atender este tipo de desequilibrios son de carácter condicionado, por lo cual el gobierno federal es el que define el destino de los recursos (Dollery, 2002).

Adicionalmente, el federalismo australiano también recurre a las transferencias para promover la equidad horizontal. En este caso, las transferencias implementadas son no condicionadas, por lo que son los Estados quienes deciden la forma de aplicación de los recursos recibidos. Un elemento distintivo del sistema de nivelación horizontal australiano es que no solo considera las diferentes capacidades tributarias de los Estados, sino también sus necesidades de gasto. La definición de los montos globales de las remesas y su distribución entre los Estados se encuentra a cargo de la Comisión Federal de Transferencias (*Commonwealth Grants Commission* - CGC). La misma fue establecida en 1933 como un órgano independiente, que actúa como árbitro en los aspectos relacionados con la redistribución de ingresos fiscales del sistema de nivelación horizontal. Si bien sus recomendaciones técnicas no tienen un rango legal, en general cuenta con un alto grado de injerencia respecto a la distribución efectiva de recursos (Otero *et al.*, 2006; Merino, 2000).

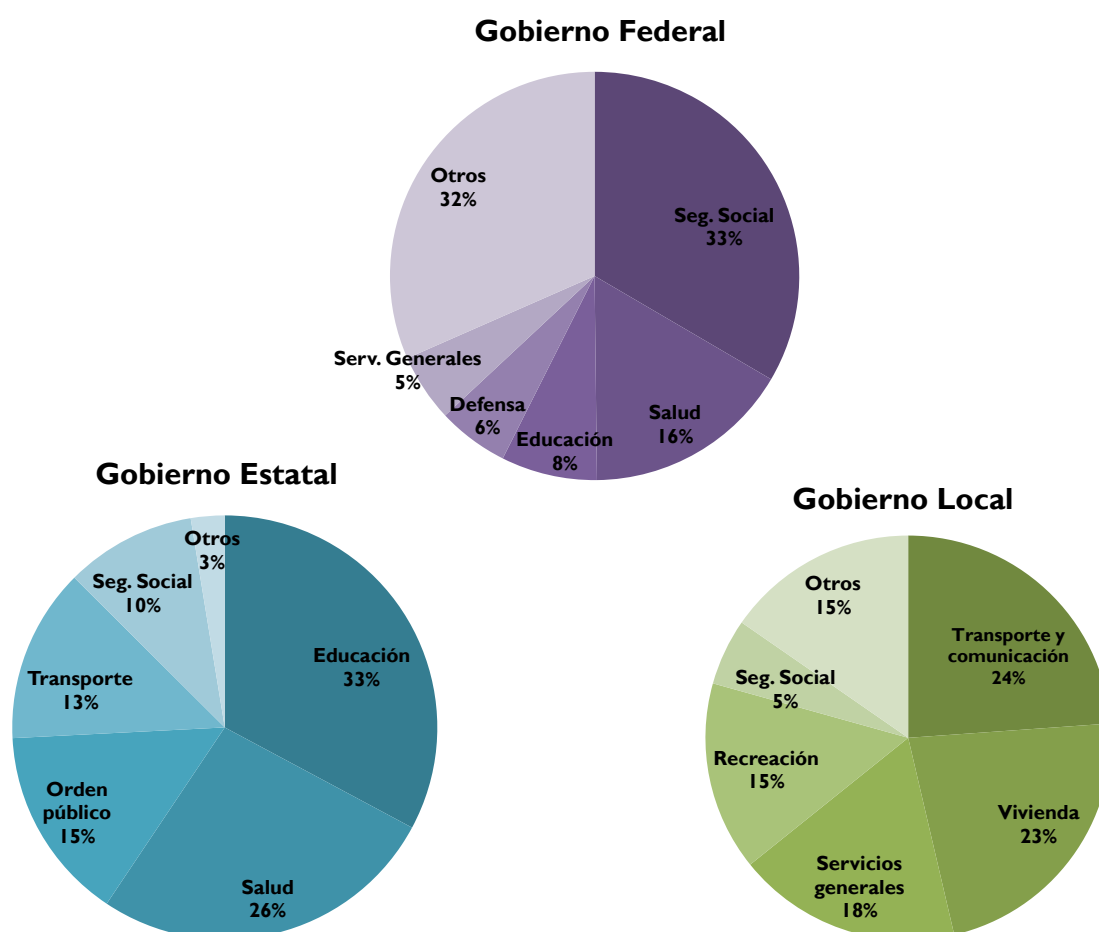
Otras dos instituciones contribuyen al funcionamiento del federalismo fiscal australiano. En primer lugar, se destaca el Consejo de Gobiernos Australianos (*Council of Australian Governments* - COAG), creado en 1992 con el objetivo de facilitar la cooperación intergubernamental. En el año 2008, con el establecimiento de un nuevo acuerdo fiscal (*Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*), se reafirma el papel de la institución para el mejoramiento de las relaciones financieras entre el *Commonwealth* y los Estados. En segunda instancia, se encuentra el Consejo Australiano de Préstamos (*Australian Loan Council* - ALC), que es el organismo responsable de diseñar la implementación de la supervisión externa sobre los préstamos de los gobiernos subnacionales desde 1927. El objetivo principal de la institución consiste en controlar el crecimiento del endeudamiento público a nivel subnacional (Dai Yagihara, 2012).

En síntesis, los rasgos esenciales del federalismo fiscal australiano configuran un panorama donde prima una mayor delegación de responsabilidades en los gobiernos subnacionales en relación a la descentralización de las capacidades tributarias, generando desbalances verticales. Como resultado, los gobiernos estatales descansan intensamente en las transferencias que reciben del gobierno federal para solventar sus gastos. Asimismo, las disparidades económicas y sociales entre las regiones del país producen desequilibrios fiscales horizontales, los cuales son atendidos mediante un complejo sistema de transferencias intergubernamentales que considera las distintas capacidades tributarias y las necesidades de gasto de cada uno de los estados. El funcionamiento del federalismo fiscal se sustenta también en las políticas ejercidas desde las diversas instituciones involucradas en la supervisión de las relaciones financieras intergubernamentales y en la facilitación de las acciones de cooperación entre los niveles de gobierno.

3.4- Análisis de la descentralización fiscal en Australia

A pesar de los desbalances fiscales verticales que caracterizan al federalismo australiano, diversos estudios reconocen que los gobiernos subnacionales gozan de relativa autonomía fiscal en relación a otros países del mundo. Esta afirmación se sostiene, en primer lugar, en que tanto la participación del gasto y de los ingresos de los Estados en el total es superior que en otros países; y en segundo lugar, en que los gobiernos subnacionales cuentan con cierta independencia para fijar el nivel y composición de sus erogaciones. A pesar de eso, existen importantes excepciones, especialmente por las transferencias de carácter condicionado que se ejecutan para la reducción de desequilibrios fiscales verticales (OCDE, 2006).

Gráfico 1. Composición del Gasto Público. Porcentaje sobre total. Año 2011/12.



Fuente elaboración propia en base a información de ASB.

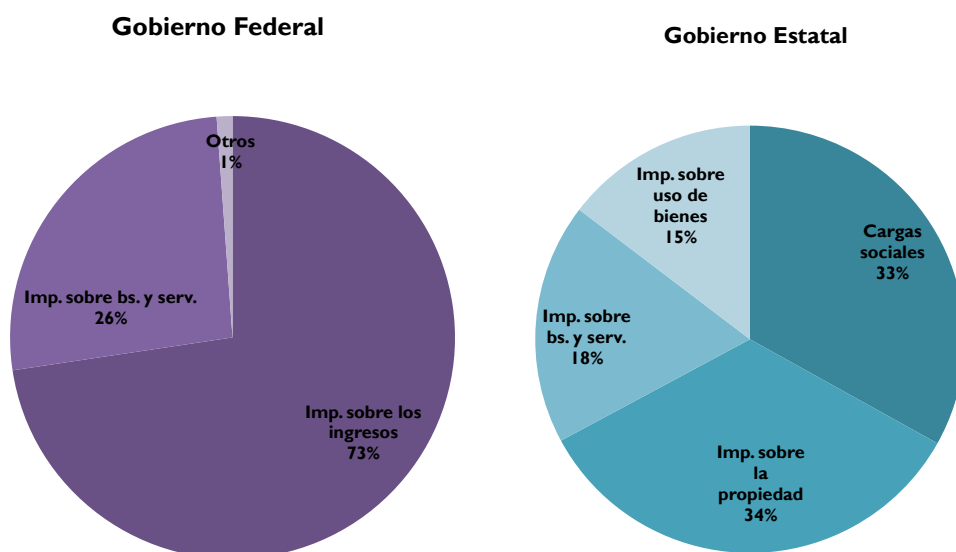
La composición del gasto del *Commonwealth* es un fiel reflejo de sus principales responsabilidades definidas en la Constitución. Tal como se puede evidenciar en el

Gráfico 1, las erogaciones del gobierno federal se focalizan en la seguridad social y la salud, destinos que suman casi el 50% del total del gasto en el año fiscal 2011/12. Le siguen en orden de importancia el gasto en educación y defensa. En tanto, los Estados se concentran en la prestación de servicios de educación y salud, rubros que demandaron el 60% de las erogaciones en el período. También han sido relevantes las políticas de transporte y de orden público, las cuales participaron con casi un tercio del total de erogaciones. Por su parte, los gobiernos locales atienden aquéllos asuntos asociados con los servicios de transporte, vivienda y servicios generales, que se refleja en la ejecución del gasto en el período.

Mientras que la intervención de distintos niveles de gobierno en ciertas categorías de gasto es una característica del federalismo australiano, no ocurre lo mismo en la órbita de la tributación; la norma es la separación de fuentes, por lo cual no es frecuente que se compartan las bases imponibles entre los diferentes niveles de gobierno¹⁷. El *Commonwealth* tiene control sobre las bases más amplias, especialmente, los impuestos sobre los ingresos personales y corporativos, las aduanas y los impuestos especiales. Como puede evidenciarse en el Gráfico 2, el gobierno federal descansa casi exclusivamente en lo producido por los impuestos sobre los ingresos, los que representan el 73% del total de la recaudación nacional. El gobierno federal, además, se encarga de recaudar el impuesto sobre los bienes y servicios (GST), implementado en julio de 2000, aunque lo producido se transfiere completamente a los Estados.

¹⁷ Una excepción es la propiedad de la tierra, que constituye una base impositiva para los Estados como para los gobiernos locales

Gráfico 2. Orígenes de los Ingresos Tributarios. Porcentaje sobre total. Año 2011/12.



Fuente elaboración propia en base a información de ASB.

Los gobiernos subnacionales tienen autonomía para fijar sus tasas y bases imponibles, con la excepción del GST, para el cual las modificaciones en las tasas o en la base requiere un apoyo unánime de los gobiernos Estatales, la aprobación de la Commonwealth y de sus dos cámaras del Parlamento Federal. Los impuestos sobre la propiedad y las cargas sociales representan la mayor proporción de los ingresos tributarios de los Estados (67% del total).

De la información anterior se desprende que existe una participación conjunta del gobierno federal y de los gobiernos estatales en la prestación de servicios en un mismo rubro. Al respecto, se observa que ambos niveles de gobierno se encargan de la provisión de servicios de salud y educación y también de la seguridad social. Por otra parte, se evidencia que las políticas de transporte son implementadas tanto por los gobiernos estatales como por los locales. En cambio, no sucede lo mismo respecto a la política tributaria, existiendo un sistema donde predomina la separación de fuentes. El gobierno federal se encarga de la recaudación de los impuestos sobre los ingresos, los cuales son los de mayor magnitud, y recolecta el impuesto sobre los bienes y servicios, aunque la totalidad de lo producido es transferido a los Estados. Por su parte, los recursos tributarios de los gobiernos subnacionales provienen de las cargas sociales y de la recaudación de los impuestos sobre la propiedad.

Cuadro 3. Proporción de ingresos de legislación Nacional y Estatal.

Años	% Nacional	% Estatal	Transferencias Nacionales / Ingresos Estatales
1901-02	41,0	59,0	36,7
1938-39	46,6	53,4	13,9
1946-47	84,9	15,1	46,1
1980-81	78,3	21,7	62,0
2000-01	77,8	22,2	49,3
2011-12	74,3	25,7	46,0

Fuente: extraído de “Report on GST Revenue Sharing Relativities — 2013 Update”.

La concentración de las potestades tributarias en el gobierno federal tiene su correlato en que la participación de los impuestos legislados por normas nacionales representa las tres cuartas partes del total recaudado (ver Cuadro 3). El resultado de la centralización del poder tributario y la descentralización del gasto, produce una dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias federales. En tal sentido, las remesas del gobierno nacional representan casi la mitad del total de ingresos de los gobiernos Estatales. Si bien en el último año la porción de los recursos estatales provenientes de las transferencias era mayor, a principios de siglo representaban 10 puntos porcentuales menos.

3.5 - Las transferencias. Una herramienta para la redistribución de ingresos

El gran desequilibrio vertical originado en las asimetrías de asignación de funciones de gastos y de competencias impositivas constituye una problemática del federalismo fiscal australiano. Más aún, mientras que la recaudación del *Commonwealth* es mayor que sus erogaciones, los gastos de los Estados superan sus recursos propios¹⁸. La Comisión de Subsidios de la *Commonwealth* (CGC) estima que la capacidad fiscal de los Estados se encuentra entre el 75% y 114% del promedio nacional, medido sobre una base per cápita, debido a las asimetrías

¹⁸ La magnitud de la brecha fiscal, no obstante, depende del tratamiento que se brinde a la recaudación del GST, como un impuesto federal o estatal.

existentes de las bases imponibles, lo que denota las divergencias interestatales en la posibilidad de financiamiento con recursos propios (OCDE, 2006; CGC, 2013).

A lo largo de las últimas décadas, se incorporaron medidas para atenuar los desbalances verticales, como el traspaso de ciertas competencias impositivas a los Estados (por ejemplo, la asignación de cargas sociales en la década del '70), la absorción de algunas obligaciones de gasto al *Commonwealth* (por ejemplo: la educación terciaria) y la canalización de lo producido por determinados impuestos específicos desde el gobierno central a los Estados (desde 2001, se transfiere lo generado por el GST). Un elemento distintivo de Australia es que estas cuestiones son resueltas mediante acuerdos intergubernamentales, los cuales son dirigidos por una institución específica que se encarga de las relaciones financieras entre los gobiernos¹⁹.

A pesar de los mecanismos incorporados para atenuar los desequilibrios fiscales entre la Nación y los Estados, las subvenciones continúan siendo la herramienta central para eliminar las brechas de ingresos intergubernamentales. Las transferencias de recursos son implementadas, adicionalmente, para el tratamiento de los desbalances horizontales, que se producen por las múltiples disparidades entre los Estados.

Las transferencias efectuadas por el *Commonwealth* son, esencialmente, de dos tipos: i) las transferencias condicionadas, bajo la forma de Pagos con Propósito Específico (Specific Purpose Payments – SPPs) y Pagos de Asociación Nacional (National Partnership Payments - NPPs); y ii) las transferencias no condicionadas (o transferencias generales), que constituyen remesas cuyos recursos se utilizan en función de las decisiones de los propios gobiernos estatales. Mientras que las transferencias condicionadas se implementan para atacar las brechas fiscales originadas en los desbalances verticales, las no condicionadas responden a la aplicación del principio de igualdad horizontal.

¹⁹ Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations – IGA.

Cuadro 4. Participación de los distintos tipos de transferencias Nación- Estados.

	Transferencias Generales	Pagos con Propósito Específico*
1980-81	55,5%	44,5%
1990-91	48,8%	51,2%
2000-01	59,0%	41,0%
2008-09	50,4%	49,6%
2009-10	46,0%	54,0%
2010-11	49,3%	50,7%
2011-12	47,9%	52,1%

Fuente: extraído de “Report on GST Revenue Sharing Relativities — 2013 Update”.

* Incluye SPPs y NPPs.

La importancia relativa de cada tipo de transferencia es muy similar (ver Cuadro 4). Sin embargo, es destacable que existe una tendencia hacia el incremento de los pagos con propósito específico en detrimento de las transferencias generales. Mientras que a comienzos de la década del ‘80 las transferencias no condicionadas conformaban una porción mayor que aquellas condicionadas, en el último año, la situación se ha revertido. El aumento de las transferencias de carácter condicionado constituye un indicador de un proceso de cierta reducción de autonomía de los gobiernos subnacionales para la ejecución del gasto.

3.6 - Transferencias condicionadas: los pagos con propósito específico y de asociación nacional

Los SPPs se ejecutan en base al cumplimiento de objetivos del *Commonwealth*, bajo el supuesto de reducir las deficiencias en la provisión de servicios o en respuesta a la atención áreas específicas en el marco de la estrategia de la política nacional; en tanto, los pagos de asociación nacional (NPPs), se implementan como una compensación a la colaboración de los Estados en la aplicación de nuevas políticas. El rasgo distintivo de estas transferencias es que se encuentran atadas a las

decisiones del gobierno federal y se aplican para reducir los desbalances fiscales verticales (Williams, 2005a; Williams 2005b y Webb, 2002a)

En general, las condiciones a las cuales se encuentran sujetas las transferencias específicas cubren diferentes acuerdos: i) condiciones de políticas generales (ej: que los Estados provean acceso gratuito a los hospitales en contraprestación a los fondos que reciben bajo el “Acuerdo del Cuidado de la Salud”); ii) condiciones de gasto (ej: las transferencias para los colegios deben ser utilizadas en los salarios de los profesores y para el desarrollo curricular); iii) requerimientos de control de ingresos, bajo la forma de “mantener el esfuerzo” y acuerdos de “contraprestación de fondos” (ej: los Estados que deben mantener un nivel determinado de fondeo y/o aplicar las remesas en un área previamente especificada); iv) requerimiento de informar su situación financiera; y v) reconocimiento público del fondeo de la *Commonwealth* (State and Territory Treasuries, 1999).

Cabe aclarar que los pagos específicos se basan en acuerdos individuales entre la *Commonwealth* y los gobiernos estatales, lo que marca cierto grado de discrecionalidad en la distribución de recursos. Si bien los acuerdos no son jurídicamente vinculantes, los beneficiarios están obligados a demostrar que las asignaciones se gastan en función de los términos y condiciones acordados. La mayoría de estas remesas se direccionan hacia los gobiernos estatales y son ejecutados desde ese nivel, aunque los SPPs también son asignados a algunos organismos no gubernamentales (ej: escuelas) y a los gobiernos locales (OCDE, 2006).

La actualización de los montos sigue la metodología establecida en los acuerdos, que generalmente se efectúa en base a la evolución de índices económicos generales (ej: costos salariales y precios al consumidor), el crecimiento de la población o una combinación de ambos. Adicionalmente, en algunos casos el fondeo aumenta de acuerdo a la demanda de los servicios provistos a través de los SPPs (OCDE, 2006).

Cabe señalar que, anteriormente, los Estados recibían más de 90 pagos diferentes con propósitos específicos. Recientemente, en el año 2009 se implementó una reforma para implementar una tipificación de las transferencias con fines específicos. Desde entonces, se determinaron cinco grupos para los SPPs: salud, educación, desarrollo laboral, servicios para discapacitados y vivienda (CGC, 2013).

3.7 - Transferencias no condicionadas: un mecanismo para alcanzar el equilibrio fiscal horizontal

Las políticas orientadas a atender los desequilibrios fiscales horizontales se conocen como transferencias de nivelación o de igualación horizontal. La equidad horizontal es una meta de los acuerdos financieros en Australia y en muchos otros países federales, como Canadá, Alemania, India y Suiza. Sin embargo, la meta de equidad varía en función de cada país. En Australia el objetivo es alcanzar una equidad completa de modo de compensar las diferencias entre los Estados en la capacidad de generar ingresos, considerando además los costos de la prestación de servicios. En Alemania, en cambio, el sistema de nivelación tiene la finalidad de igualar las capacidades tributarias subnacionales, incluyendo solo tangencialmente algunas diferencias en las necesidades de gastos. Canadá, por su parte, tiene un esquema de equidad parcial de ingresos (las provincias con menores capacidades de recaudación reciben recursos adicionales sin incorporar ajustes para las que tienen mayores capacidades) y no considera las diferencias en las necesidades de gasto interregionales.

El carácter integral del sistema de nivelación, por tanto, constituye el elemento distintivo del federalismo fiscal australiano. Si bien la Constitución no mencionaba que debía perseguirse la igualación horizontal, desde el nacimiento de la federación se han implementado subsidios especiales para otorgar a los Estados más débiles una capacidad comparable a la de los más fuertes. Desde entonces, la metodología para determinar el monto total de la asistencia se fue modificando aunque la esencia de la igualación horizontal se mantuvo a lo largo del tiempo²⁰. Actualmente, estas transferencias se nutren de los ingresos netos producidos por el GST; en tanto, la distribución de lo producido entre los Estados responde a los coeficientes de reparto sugeridos por la CGC, los cuales se sustentan en el principio de equidad fiscal horizontal²¹ (Rye y Searle, 1997).

La aplicación de este principio implica que “los gobiernos Estatales deben recibir fondos de lo producido por el impuesto a los bienes y servicios de manera que cada uno pueda contar con capacidad fiscal para proveer un mismo nivel de servicios e infraestructura, si se considera que el esfuerzo para aumentar los ingresos propios es equiparable y que operan bajo un estándar de eficiencia similar”.

Esencialmente, se puede señalar que la política de igualación descansa en tres pilares: i) igualar la capacidad fiscal de los Estados en vez de la *performance* recaudatoria; ii) considerar el promedio de gasto per cápita de los Estados para

²⁰ Con el reciente Acuerdo Intergubernamental, el objetivo de igualación fiscal horizontal fue reafirmado.

²¹ La transferencia de recursos con propósitos generales a los gobiernos locales también siguen estos principios.

proveer servicios y el promedio de ingresos recaudados por los impuestos y cargos; iii) asegurar que la igualación es “políticamente neutral”²².

El procedimiento de la CGC consiste en una metodología compleja que considera las diferencias en los Estados, evaluando tres aspectos: i) los costos de proveer los servicios medios en Australia; ii) los ingresos que pueden generar por cada impuesto si realizan un esfuerzo promedio²³; y iii) el resultado fiscal anual. Para el cálculo, adicionalmente, se contempla las “incapacidades” de cada Estado, que son los obstáculos cuya superación se encuentra fuera del alcance de los gobiernos y se asocian a características económicas, geográficas y demográficas de los mismos. La presencia de estas “incapacidades” en un Estado demanda una necesidad de gasto mayor para la provisión de un nivel promedio de servicios.

El resultado de las evaluaciones culmina con el cálculo de las denominadas “relatividades”²⁴, que constituyen índices de las necesidades relativas de los Estados que cuando se ponderan por la población proveen la base para la distribución del GST.

Luego, dado que las transferencias no son condicionadas, los montos recibidos por este concepto pueden ser utilizados por cada Estado en función de sus prioridades.

3.8 – Conclusión

El federalismo fiscal australiano se caracteriza por la presencia de cierta asimetría en la delegación de obligaciones y atribuciones en los gobiernos estatales. En tal sentido, coexiste un esquema relativamente autónomo para la ejecución del gasto en el nivel de gobierno subnacional con un menor grado de independencia para la aplicación de políticas impositivas. Como resultado, se producen desbalances verticales que culminan en la generación de brechas fiscales en los niveles subnacionales.

Con el objetivo de cerrar la brecha entre las necesidades de gasto y la disponibilidad de ingresos, el gobierno del *Commonwealth* efectúa transferencias de recursos a los gobiernos estatales. Dado que la mayoría de estas remesas se materializan en pagos con propósito específicos, los gobiernos Estatales cuentan

²² las políticas o decisiones de los Estados no influyen directamente su participación en los ingresos del GST.

²³ Dado que la CGC debe considerar de la totalidad de los ingresos de los Estados para el procedimiento de equiparación horizontal, los pagos específicos (SPP) deberían ser incluidos para el cálculo de las relatividades (con excepción de algunos conceptos específicos que se excluyen debido a que no generan impactos en la prestación de servicios). Sin embargo, la inclusión o no de los SPPs para la redistribución horizontal es un tema de debate.

²⁴ Las relatividades son actualizadas anualmente por la CGC actualiza las relatividades anualmente, también realiza revisiones sobre la metodología de cálculo cada 5 años.

con escaso margen de definición a la hora de aplicar los recursos recibidos en concepto de transferencias federales.

Además de las transferencias para atenuar los desequilibrios originados en la descentralización asimétrica de gastos e ingresos, el *Commonwealth* también recurre a estas herramientas para reducir las desigualdades fiscales entre los Estados. La igualación horizontal junto a la metodología para lograrlo, constituyen los rasgos distintivos del federalismo australiano. Si bien se pueden encontrar sistemas de federalismo fiscal donde se aplican políticas para reducir las desigualdades fiscales entre los gobiernos subnacionales, en general, la búsqueda de la equiparación es parcial, mientras que en Australia es completa. El sistema de nivelación australiano considera, además de las capacidades tributarias, las necesidades de gasto de cada uno de los Estados. Otro elemento destacable es que en la determinación de la redistribución de recursos, se aplican criterios objetivos y medibles, basados en información asociada a la recaudación de cada Estado, los costos para la prestación de servicios, las características poblacionales, el desarrollo urbano, entre otros.

Por último, se destaca el rasgo cooperativista del federalismo fiscal australiano, sustentado en la actuación conjunta de los diferentes niveles de gobierno para la provisión de servicios públicos. Para evitar solapamientos es que se implementan acciones de coordinación intergubernamental que se impulsan desde la IGA, la institución que se encarga específicamente de esta tarea (Searle, 2002).

3.9- Bibliografía

- ABS (Australian Bureau of Statistics). Datos varios.
- Blöchliger, Hansjörg and Camila Vammalle (2012), "Australia: The Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations", in *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-4-en>
- Commonwealth Grants Commission (2013). "Report on GST Revenue Sharing Relativities — 2013 Update", Canberra.
- Dai Yagihara (2012). "Inter-Governmental Managerial Mechanisms in Australia", ISSN 1867-3678, Joint Discussion Paper, No. 52-2012, Series in Economics, Universities of Aachen, Marburg, http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/index_html%28magks%29
- Dollery, B. (2002). "A century of vertical fiscal imbalance in Australian federalism", Working Paper Series in Economics, No. 2002-6, ISSN 1442 2980, University of New England, Armidale. <http://www.une.edu.au/febl/EconStud/wps.htm>
- Rye, C.R. y B. Searle (1997). "The Fiscal Transfer System in Australia" in E. Ahmad (ed.), *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, National University Press, Canberra.
- Searle, B. (2002), "Federal Fiscal Relations in Australia – 2001", ICER Working Papers, No. 01-2002, International Centre for Economic Research, Turin.
- State and Territory Treasuries (1999), "Specific Purpose Payments", Discussion Paper, July. www.dtf.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/SPP_Discussion_July_99.pdf
- Merino, G. (2000). "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas", *Gaceta de Economía*, Número Especial, ITAM, México DF.
- OECD (2006), "Fiscal Relations across Levels of Government", in *OECD Economic Surveys: Australia 2006*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2006-5-en
- Otero, A.; Mongan, J. y Bordagaray, L. (2006). "Estimación de las necesidades de gasto de las provincias argentinas", *Cuadernos de economía* N° 73, Mayo de 2006, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Webb, R. (2002a), "Horizontal Fiscal Equalisation", Research Note, No. 1, 2002-03, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia, August.
- Williams, R. (2005a), "Federal-State Financial Relations in Australia: the Role of the Commonwealth Grants Commission", *The Australian Economic Review*, Vol. 38, No. 1, Blackwell Publishing.
- Williams, R. (2005b), "Fiscal Federalism: Aims, Instruments, and Outcomes", *The Australian Economic Review*, Vol. 38, No. 4, Blackwell Publishing.

El caso Canadiense

4.1 - Un modelo federal que prioriza las transferencias de nivelación

El federalismo fiscal canadiense se destaca por el significativo grado de autonomía financiera de los gobiernos subnacionales. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en Canadá se observa que el proceso de descentralización fiscal consistió no solo en la asignación de mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales sino también en otorgar potestades tributarias para la generación de recursos propios.

A pesar del alto grado de descentralización del federalismo canadiense, que otorga amplias potestades tributarias a los gobiernos subnacionales, se producen desbalances en las finanzas públicas, que son contemplados a través de un conjunto de transferencias de recursos.

El esquema de remesas incluye la “equiparación”, que es el programa de transferencias que implementa el gobierno de Canadá para atender las disparidades fiscales entre las provincias. El sistema de nivelación permite que las provincias menos prósperas presten servicios públicos comparables con los que brindan las provincias más ricas. Este sistema se destaca por la objetividad de los criterios utilizados para la definición de los recursos asignados a cada provincia y la precisión de su implementación para reducir las desigualdades de desarrollo socioeconómico en el territorio nacional. Dado que los pagos de nivelación son de carácter no condicional, los recursos transferidos no atentan contra la autonomía que gozan los gobiernos subnacionales.

4.2- Caracterización general del país

Caracterización política

El 1° de julio de 1867 se aunaron los esfuerzos para la consolidación de las colonias en una sola entidad política, aunque todavía bajo el dominio de la corona británica. En ese día, entró en vigencia la Constitución Nacional, la cual determinó la unificación de las colonias de Nueva Escocia, Nuevo Brunswick y la Provincia de Canadá (comprendía las actuales provincias de Quebec y Ontario) en el Dominio de Canadá, organizado como una federación de provincias autónomas entre sí aunque sujetas al imperio británico (Castro Rea, 1995).

Posteriormente, se fueron incorporando nuevas provincias hasta alcanzar la configuración actual de Canadá, con diez provincias y tres territorios. Las provincias que componen el país son Alberta, la Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, la Isla del

Príncipe Eduardo, Quebec y Saskatchewan; además de los Territorios del Noroeste, Nunavut y el Yukón. Un elemento destacable en Canadá es la notable disparidad regional en términos de concentración de recursos y desarrollo socioeconómico, lo cual se traduce en la existencia de amplias brechas de ingresos entre las provincias.

El sistema político se erige como una monarquía constitucional con democracia parlamentaria, inspirado en el esquema británico. El poder nacional reside en un parlamento bicameral, el cual comprende la Cámara de los Comunes y el Senado. Cada miembro del Parlamento en la Cámara de los Comunes es elegido por mayoría simple, donde el primer ministro es quien convoca a elecciones generales. Los miembros del Senado, cuyos escaños son repartidos según cada región, son seleccionados por el Primer Ministro y formalmente nombrados por el Gobernador General. En una primera instancia, la función del Senado era la de representar los intereses de las provincias ante el gobierno federal aunque con el correr del tiempo su mandato se redujo a un papel de cámara de segunda revisión legislativa. En cierta medida, el mecanismo de cooperación intergubernamental que antes cumplía la Cámara del Senado fue sustituido por múltiples acuerdos (no constitucionales) y otras instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Montero, 2001).

La Corona es representada por el Gobernador General a nivel federal y por los lugartenientes del Gobernador a nivel provincial. Si bien formalmente la Reina se encuentra a la cabeza tanto del poder ejecutivo como legislativo, el papel que desempeña es de carácter simbólico; en tanto, el poder dentro de la estructura gubernamental se materializa en el Consejo de Ministro, especialmente en el Primer Ministro. Asimismo, cada una de las provincias cuenta con un Parlamento unicameral (sin Senado) que funciona de forma similar a la Cámara de los Comunes del gobierno federal.

El federalismo cooperativo es el mecanismo por excelencia de balance de poder en Canadá, reconociéndose dos niveles de gobierno: el central y las provincias. Los gobiernos locales, en cambio, gozan de escasa autonomía y se reconocen como una instancia subordinada al gobierno provincial. En el marco de una comparación internacional, Canadá se distingue por el alto grado de descentralización del gasto y de los ingresos²⁵. Ante la presencia de desbalances fiscales verticales y horizontales, el gobierno de Canadá descansa intensamente en la ejecución de transferencias a las provincias, en vistas de reducir estos desequilibrios.

²⁵ Alrededor del 65% de las erogaciones y del 50% de los ingresos tributarios totales corresponden a los gobiernos subnacionales (OCDE, 2012).

Caracterización socioeconómica

Canadá tiene una extensión de casi 10.000 km², donde habitan más de 34 millones de personas, las cuales se concentran esencialmente en las ciudades de Toronto y Montreal. En 2006 el 80% de la población habitaba en zonas urbanas, ocupando solo el 0,2% del total de la superficie canadiense (ver Cuadro 1).

La agricultura constituye una actividad central para la generación de ingresos, destacándose la producción de cebada y de trigo. Al respecto, Canadá se sitúa entre los principales productores y exportadores mundial de estos cereales.

Cuadro 1. Indicadores Socioeconómicos de Canadá. Año 2011.

Territorio	
Extensión (km2)	9.976
Área cultivable (% total, año 2000)	6,7
Población en principales ciudades (miles)	
Toronto	5.839,0
Montreal	3.909,0
Población	
Población (millones)	34,4
Densidad poblacional (por km2)	3,5
Fuerza laboral (millones)	18,2
Empleo en agricultura (millones)	0,35
Economía	
PBI (mill. dólares canad.)	1.718.685
PBI per cápita (dólares canad.)	49.904
Origen PBI (%)	
Agro	2,4
Minería	4,5
Industria	12,7
Finanzas	20,9
Adm. Pública	6
Otros	53,5
Gobierno	
Gasto (% PBI)	21,4
Ingresos (%PBI)	14,3
Comercio	

exterior

Exportaciones (% PBI)	31,1
Importaciones (% PBI)	32,4

Fuente: OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); OECD Economic Outlook database.

Disparidades regionales

Las disparidades regionales se originan a partir de la concentración de recursos naturales, las diferencias de desarrollo productivo y la densidad poblacional, lo que se traduce en divergencias entre las provincias para la generación de ingresos como en las necesidades de gasto.

Cuadro 2. Características de las Provincias. Año 2011.

Provincias / Territorios	% PBI	% Población
Terranova y Labrador	1,8%	1,5%
Isla del Príncipe Eduardo	0,3%	0,4%
Nova Scotia	2,2%	2,7%
Nuevo Brunswick	1,8%	2,2%
Quebec	19,8%	23,1%
Ontario	37,2%	38,7%
Manitoba	3,3%	3,6%
Saskatchewan	3,5%	3,1%
Alberta	16,9%	11,1%
Columbia Británica	12,7%	13,3%
Yukon	0,1%	0,1%
Territorios del Noroeste	0,2%	0,1%
Nunavut	0,1%	0,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Statistics Canada.

Tal como puede evidenciarse en el Cuadro 2, las provincias de Ontario, Quebec, Alberta y la Columbia Británica son las que más contribuyen al producto y, al mismo tiempo, las que albergan un número mayor de población. Un indicio de la gran heterogeneidad que caracteriza al país es la amplia diferencia en la generación de ingresos entre las provincias: mientras que el producto de Ontario representa el 37% del PBI nacional, la Isla del Príncipe Eduardo, sólo el 0,3%. Por tanto, existen brechas de más de 30 puntos en la generación de ingresos entre las provincias canadienses, lo que puede traducirse en diferentes capacidades para la generación de ingresos propios.

4.3 - Antecedentes de la configuración del federalismo canadiense

La Constitución Nacional del año 1867 y sus modificatorias definen las competencias del gobierno federal y de los gobiernos provinciales. En función de la normativa, el gobierno federal es responsable de los asuntos concernientes al comercio, la deuda pública, la defensa, el derecho penal, la emisión de moneda y el crédito, la navegación, los asuntos indígenas, el seguro de desempleo y de cualquier otra jurisdicción que no sea explícitamente asignada a las Provincias²⁶. Luego, se establecen los ámbitos de actuación provincial, entre los cuales se destacan: i) legislar sobre asuntos civiles, sobre la propiedad y matrimonio; ii) prestar servicios de salud, educación y asistencia pública; iii) regular la venta e importación de bebidas alcohólicas; iv) efectuar obras públicas en su jurisdicción; v) imponer ciertos impuestos; vi) ejercer la administración de la justicia; vii) intervenir en materia de explotación de recursos no renovables, forestales y energía eléctrica (Castro Rea, 1995).

Al respecto, cabe destacar dos elementos esenciales en relación a la asignación de responsabilidades a los gobiernos subnacionales. El primero, es que las Provincias cuentan con atribuciones exclusivas en las áreas de salud, educación y servicios sociales. Por tanto, constituyen el principal prestador de programas sociales mientras que el gobierno federal solo puede incidir sobre aquéllas políticas que impliquen transferencias, como el seguro de desempleo y la asistencia social para ancianos, niños y familias. El segundo, es la importancia de que la administración de los recursos no renovables constituya una competencia de los gobiernos provinciales. Esto implica, además, que tienen la posibilidad de fijar los impuestos que consideren necesarios sobre dichos recursos.

En lo que concierne al gobierno federal, cabe señalar que su principal atribución es aquélla que no se encuentra explícitamente mencionada en la Constitución: “el poder de gasto”. A través de este mecanismo, el gobierno federal se encuentra habilitado para realiza cualquier tipo de transferencia. Por tanto, puede asignar recursos para áreas sobre las cuales no tiene competencias para intervenir y, de esta forma, incidir indirectamente sobre las políticas implementadas por las jurisdicciones provinciales. La justificación de la existencia de estas transferencias es que el gobierno federal las utiliza para la consecución de objetivos de índole nacional (Boadway, 2003).

En cuanto a la política tributaria, la Constitución establece que el gobierno federal dispone de amplias potestades, ya que puede definir sobre cualquier tipo de impuesto. Por su parte, los gobiernos provinciales pueden fijar solo los tributos directos dentro de sus jurisdicciones además de todos aquéllos que sean aplicados sobre los recursos naturales. En la práctica, el sistema impositivo canadiense

²⁶ Según el Artículo 91 de la Constitución Nacional.

contempla la concurrencia de fuentes tributarias. En este marco, cobran especial relevancia los Acuerdos de Recaudación Tributaria (*Tax Collection Agreements*), que se celebran para concentrar la administración de la recaudación de impuestos en el gobierno nacional, quien luego se encarga de efectuar la distribución de lo producido. Estos acuerdos son voluntarios y se celebran entre cada una de las provincias y el gobierno federal. Cabe señalar que solo pueden instrumentarse sobre los impuestos provinciales sobre la renta y sobre el Impuesto Provincial sobre Sociedades (Cantarero Prieto, 2005; Blöchliger, 2012).

En términos de una comparación internacional, el sistema canadiense se distingue por el grado de autonomía que gozan las Provincias para la implementación de políticas fiscales. Incluso aquéllas que han efectuado acuerdos para administrar de manera conjunta la recaudación de impuestos con el gobierno federal, disponen de un grado considerable de flexibilidad para establecer sus impuestos personales sobre la renta en función de sus propios objetivos de política interna (Cantarero Prieto, 2005).

A pesar del alto grado de descentralización del federalismo canadiense, que otorga amplias potestades tributarias a los gobiernos subnacionales, el gobierno nacional implementa un esquema de transferencias para atender los desbalances verticales y horizontales y, de esta manera, asistir a las provincias en la provisión de servicios públicos. Las transferencias efectuadas por el gobierno federal se agrupan en cuatro programas: Transferencias de Salud (*Canada Health Transfer - CHT*), Transferencias Sociales (*Canada Social Transfer - CST*)²⁷, las transferencias de nivelación (*Equalization*) y el financiamiento territorial (*Territorial Formula Financing - TFF*). Mientras que los dos primeros programas constituyen transferencias condicionadas, las segundas son no condicionadas y se implementan con objetivos de nivelación horizontal.

Actualmente, buena parte de las transferencias de ingresos constituye el sistema de “igualación horizontal” para atenuar las diferencias de capacidad fiscal entre las provincias²⁸. El objetivo del programa fue incorporado en la Constitución de 1982 de la siguiente forma: “El Parlamento y el gobierno de Canadá deben cumplir con el principio de pagos de equiparación para garantizar que los gobiernos provinciales tengan recursos suficientes para proveer servicios públicos razonables en relación al nivel de tributación” (sección 36(2) de la Constitución). Dicha afirmación es lo que sustenta la implementación de las políticas de nivelación fiscal (OECD, 2006).

²⁷ Las transferencias destinadas al financiamiento de programas de salud y educación, también se las considera en forma conjunta (CHST).

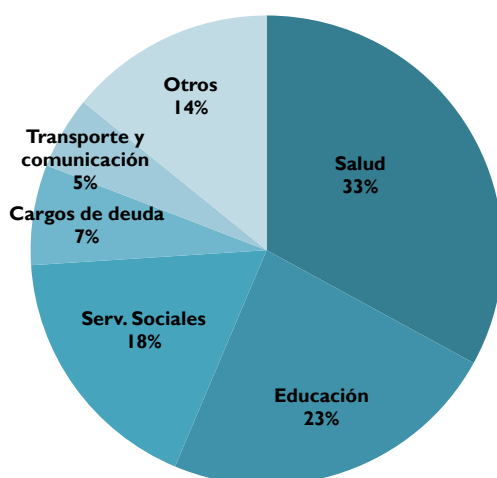
²⁸ Las remesas por nivelación del gobierno federal a las provincias representan cerca del 20% de los pagos totales a las provincias (OCDE, 2012).

4.4 - Análisis de la descentralización fiscal en Canadá

El dato que ilustra el avance en la delegación de responsabilidades y atribuciones desde el gobierno nacional es que los gobiernos subnacionales ejecutaron el 70% del gasto consolidado en el año 2009, y concentraron el 70% de los ingresos. En el mismo sentido opera que el 81% del financiamiento de los gobiernos provinciales haya provenido de recursos propios; en tanto, el restante 19%, de remesas del gobierno nacional (10% por transferencias específicas y 9% por transferencias generales).

En cuanto al gasto de los gobiernos provinciales, se evidencia que el 73% se concentra en los rubros de salud, educación y servicios sociales, ámbitos sobre los cuales presentan responsabilidades exclusivas. Luego de las erogaciones en políticas de transporte y comunicación, que representan el 5% del total del gasto, el resto de las partidas resultaron de escasa relevancia.

Gráfico 1. Composición del gasto provincial. Año 2009.

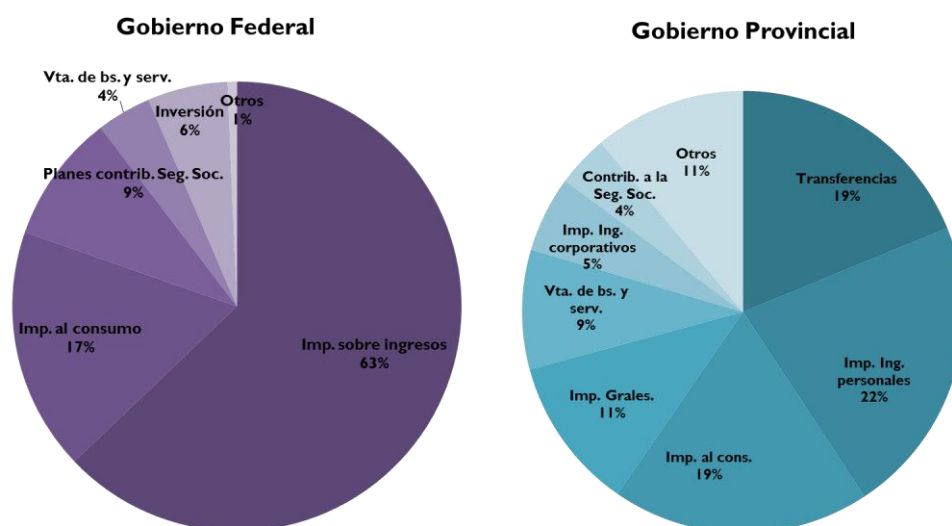


Fuente: elaboración propia en base a datos de *Statistics Canada*.

Los recursos para el financiamiento del gasto provienen de la recaudación de impuestos directos e indirectos, de recursos no tributarios y, en el caso de los gobiernos provinciales, también de las transferencias. Entre los impuestos directos, los más relevantes son aquéllos que gravan las ganancias y los bienes inmuebles. En cuanto a los impuestos sobre la renta, la administración se encuentra bastante armonizada, gracias a los Acuerdos de Recaudación de

Impuestos. Entre los impuestos indirectos, el más importante es el que se aplica sobre las ventas, ámbito sobre el cual tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales tienen competencias para regular y fijar las tasas impositivas. En este segmento, se distinguen, por un lado, el impuesto federal sobre bienes y servicios (GST), que es un tributo sobre el valor agregado; y por el otro, el impuesto sobre las ventas minoristas, aplicado en la mayoría de las jurisdicciones por sus gobiernos respectivos. Por último, los recursos también se nutren de los ingresos no tributarios, como los que se proviene de la explotación de recursos naturales, órbita donde las provincias tienen competencia exclusiva²⁹ (Montero, 2001).

Gráfico 2. Ingresos por nivel de Gobierno. Año 2009.



Fuente: elaboración propia en base a datos de *Statistics Canada*.

En el ámbito de las cuentas del gobierno federal, se destaca la relevancia de la recaudación del impuesto sobre los ingresos, que representó el 63% de los ingresos totales del año 2009 y, en menor medida, del impuesto al consumo, que significó el 17%. Le siguen en orden de importancia, los recursos por contribuciones a la seguridad social y por la imposición sobre las ventas de bienes y servicios (ver Gráfico 2).

²⁹ La introducción de esta competencia en 1982 implicó un punto de quiebre para el financiamiento provincial, especialmente, para la provincia de Alberta, donde el 50% de sus ingresos proviene de impuestos sobre recursos naturales (Montero, 2001).

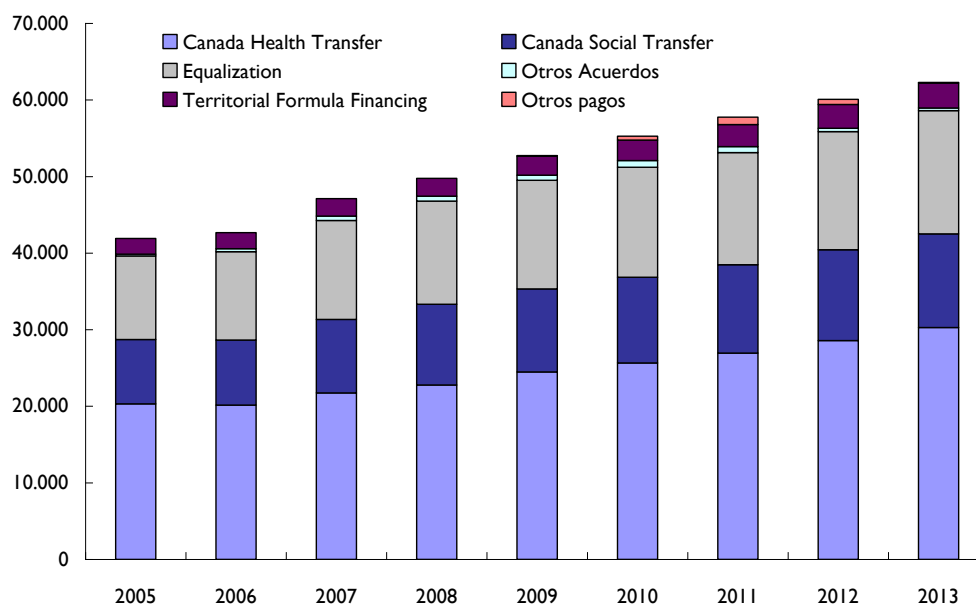
Los gobiernos provinciales, por su parte, obtienen recursos de la recaudación de los tributos sobre bienes personales, que aportaron el 22% del total de ingresos en 2009; los impuestos al consumo, el 19%; los impuestos generales, el 11%; y los impuestos sobre las ventas de bienes y servicios, el 9%. Asimismo, las transferencias que reciben del gobierno federal, contribuyeron con el 19% del financiamiento en el período (ver Gráfico 2).

Cabe aclarar que si bien Canadá se encuentra en una posición ventajosa respecto de otros países de la OCDE, la crisis financiera internacional impactó negativamente sobre sus cuentas fiscales, tanto a nivel central como subnacional. Desde entonces, se ha sugerido la implementación de planes para achicar el déficit fiscal y controlar el endeudamiento en todos los niveles de gobierno (Guillemette, 2010).

4.5 Las transferencias. Una herramienta para atender desbalances horizontales y verticales

A pesar del alto grado de descentralización que caracteriza al federalismo en Canadá, donde las Provincias gozan de amplias potestades tributarias, se producen ciertos desajustes verticales. Asimismo, las disparidades territoriales explican las diferencias entre las Provincias en cuanto a las capacidades recaudatorias y las necesidades de gastos, generando también desequilibrios horizontales. Con el objetivo de reducir ambos desbalances, el gobierno nacional descansa notoriamente en las transferencias de recursos.

Gráfico 3. Transferencias del Gobierno Federal a las Provincias. Millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Statistics Canada.

Las principales remesas efectuadas por el gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales se concentran en los programas de salud y en el sistema de nivelación horizontal. La información del último período fiscal, correspondiente al 2012/2013, constituye un indicador de la relevancia relativa de cada programa. En primer lugar, se sitúan las transferencias destinadas al sistema de salud (CHT), que representan el 49% del total de remesas del gobierno federal hacia las provincias. El segundo puesto lo ocupa el sistema de nivelación (Equalization), cuyo monto constituye el 26% del total. El tercer componente de las transferencias, en orden de importancia, son las que se destinan al financiamiento de programas sociales, que representan cerca del 20% del total. Por último, se ubican las transferencias efectuadas a los Territorios (5%) y otros pagos que se realizan en el marco de acuerdos específicos (ver Gráfico 3).

4.6- Transferencias condicionadas a la implementación de programas especiales

La condicionalidad de las transferencias constituye un elemento clave en el funcionamiento de las federaciones. La razón de ello es que la mayoría de los servicios descentralizados son aquéllos de gran relevancia desde una perspectiva nacional. Mediante la condicionalidad, el gobierno federal puede inducir a los gobiernos subnacionales a diseñar los programas para que sigan los objetivos de eficiencia y equidad nacional. Sin embargo, la condicionalidad de las transferencias

otorga la posibilidad al gobierno nacional de ejercer influencia sobre las áreas de responsabilidades de las Provincias, quitándole a éstas cierta autonomía de decisión.

Tanto el CHT y el CST (o CHST) son transferencias federales que se efectúan para financiar políticas específicas de cuidado de la salud, educación terciaria, asistencia y servicios sociales y protección de la niñez. La distribución de los recursos se efectúa en pagos iguales a las provincias en función de la cantidad de habitantes. Cabe señalar que estas transferencias se implementaron en 1996 para sustituir a las antiguas remesas incluidas en el *Canada Assistance Plan* (CAP) de 1966 y en el *Established Programs Financing* (EPF) de 1977.

De acuerdo a los datos del último período fiscal (2012-2013), estas partidas representaron conjuntamente el 68% del total de remesas del gobierno federal a las provincias. La responsabilidad de los gobiernos provinciales de prestar servicios en las áreas más determinantes dentro de las políticas públicas para atención a la población explica la relevancia de las transferencias condicionadas en el total de remesas federales.

4.7- Transferencias de nivelación horizontal

La “equiparación” es el programa de transferencias que implementa el gobierno de Canadá para atender las disparidades fiscales entre las provincias. El sistema de nivelación permite que las provincias menos prósperas presten servicios públicos comparables con los que brindan las provincias más ricas. Cabe señalar que los pagos de nivelación son de carácter no condicional, por lo cual las provincias son libres de aplicar los recursos recibidos en función de sus prioridades.

Si bien recién en 1982 el sistema de nivelación fue incorporado a la Constitución nacional, los pagos con propósitos de igualación fiscal horizontal comenzaron a implementarse casi treinta años antes. Actualmente, el mecanismo consiste en el traspaso de recursos desde la federación hacia aquellas provincias cuya capacidad de aumentar los impuestos se encuentra por debajo de un determinado umbral (o estándar). El principio rector de la política de nivelación perduró desde el nacimiento de los esquemas de nivelación, aunque las fórmulas específicas para la distribución de recursos y para la definición de los estándares mínimos fueron modificándose con el transcurso del tiempo. Las modificaciones usualmente se introdujeron en torno a tres puntos: i) la metodología para la definición del estándar (ej: la cantidad de provincias consideradas para el cálculo del promedio de la capacidad fiscal para establecer el umbral de pago); ii) la flexibilidad del monto total de los pagos (imposición de un monto global máximo vs. un monto de transferencias ilimitado); y iii) la consideración de los ingresos provenientes de

recursos naturales en la definición de la capacidad fiscal de las provincias (Blöchliger, 2012).

Durante la década del '90 el sistema de nivelación adquirió un lugar en la agenda de políticas públicas para su revisión. En ese entonces, el país se encontraba transitando un período de recesión económica, con deterioro en las arcas gubernamentales, y se implementaron una serie de medidas de ajuste fiscal. Si bien el sistema de nivelación continuó en funcionamiento, las transferencias adquirieron un carácter pro-cíclico y los pagos se redujeron en tiempos en los cuales las provincias más lo necesitaban. Adicionalmente, se planteó la cuestión acerca de la forma de tratamiento de los recursos naturales para el cálculo de las transferencias debido al aumento de los precios internacionales de los principales *commodities* (Blöchliger, 2012).

Posteriormente, en septiembre de 2004, se introdujeron nuevas modificaciones con el anuncio de un aumento de las transferencias para el cuidado de la salud, aunque las provincias manifestaron su descontento debido a que estos pagos apenas compensaban las menores transferencias. Finalmente, en el mes de octubre se efectuaron acuerdos para fijar montos globales de transferencias de nivelación y la garantía a las provincias de aumentar regularmente los pagos en los años siguientes.

En 2007, el Parlamento impulsó un proceso de reforma de las políticas de nivelación fiscal, con el objetivo de generar un sistema más sólido y la revisión de las fórmulas para el cálculo de las transferencias. El proyecto consistía en la adición de recursos para las remesas a las provincias y la incorporación de un nuevo mecanismo para la asignación de ingresos procedentes de la explotación de recursos naturales. Asimismo, la reforma incluyó los siguientes elementos³⁰:

- Nuevo estándar para el sistema de nivelación: mientras que anteriormente los parámetros de cálculo para la asignación de recursos consideraban datos promedio de un subconjunto de provincias, desde la reforma se incluye la información del total nacional.
- Simplificación del sistema de impuestos representativo (Representative Tax System - RTS): la definición de la capacidad fiscal de las provincias mediante el RST redujo la cantidad de fuentes tributarias consideradas de 33 a 5.
- Nivelación “abierta”: eliminación del monto máximo para el total de las transferencias efectuadas bajo el programa.

³⁰ Para mayor información ver Blöchliger, Hansjörg and Camila Vammalle (2012), “Canada: The equalisation reform”, in *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-7-en>

- Consideración parcial de los recursos naturales: incorporación del 50% de los ingresos por la explotación de recursos naturales para el cálculo de la capacidad fiscal de las provincias.
- Establecimiento de topes: se incorporaron techos para las transferencias a cada provincia para evitar que después de la nivelación no cuenten con una capacidad fiscal superior a la de menor monto entre las que no recibieron transferencias.

El nuevo estándar es mayor que el “estándar de 5 provincias” que se encontraba vigente, dado que la reforma implicó la incorporación de provincias de altos ingresos y ricas en recursos naturales, como la provincia de Alberta, anteriormente excluidas. Por otro lado, el traslado de un sistema “con topes” a otro “sin topes” para el monto total de las transferencias implicó un incremento de las remesas federales tanto en relación al PBI como en los gastos totales. Sin embargo, en el marco de la irrupción de la crisis financiera internacional de 2007/08, las cuentas fiscales se deterioraron y se decidió retornar al sistema “cerrado” de transferencias de nivelación.

4.8- Conclusiones

El federalismo fiscal canadiense constituye un modelo significativamente descentralizado. Por un lado, los gobiernos subnacionales ejecutan cerca del 70% del gasto público, dado que son responsables de la provisión de los servicios públicos de mayor relevancia, como la atención de las áreas de salud y de educación. Y por otro lado, contribuyen con cerca del 70% de la recaudación total y, además, generan el 80% de sus ingresos. La gran relevancia de los recursos propios indica el alto grado de autonomía que gozan los gobiernos subnacionales.

A pesar de ello, existen desbalances verticales, que son atendidos mediante remesas del gobierno central, las cuales también se utilizan para atenuar las disparidades horizontales. El esquema de transferencias incluye aquéllas que se destinan a fines específicos, como el financiamiento de salud y educación; y las que se implementan con propósitos generales. Entre estas últimas se encuentran las remesas de recursos ejecutadas con el objetivo de equiparar las capacidades fiscales entre los gobiernos subnacionales y garantizar la prestación de servicios públicos de calidad en todas las provincias del país.

Cabe señalar que la distribución de recursos del sistema de nivelación se basa en un cálculo matemático que contempla diversos parámetros objetivos. La minuciosidad del sistema otorga previsibilidad para la planificación de las

erogaciones de los gobiernos subnacionales y mejorar la prestación de servicios de atención a la población.

4.9-Bibliografía

- Blöchliger, Hansjörg and Camila Vammalle (2012), “Canada: The equalisation reform”, in *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-7-en>
- Cantarero Prieto, D. (2005). “Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada”, Universidad de Cantabria
- Castro Rea, J. (1995). “Canadá: la federación más descentralizada del mundo”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XL, n°161, julio –septiembre, 1995, pp. 77-78.
- Courchene, T. (2010). “Intergovernmental transfers and Canadian values: Retrospect and prospect”, *Policy Options*, Institute of Research on Public Policy, Montreal, Mayo.
- Guillemette, Y. (2010), “Fiscal-Consolidation Strategies for Canadian Governments”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 818, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km36j7nc2g4-en>
- Montero (2001). “Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense”, Departamento de Teoría Económica y Economía Política, Universidad de Sevilla.
- OECD (2006), “Adapting Fiscal Policy and Financial Arrangements in the Federation”, in *OECD Economic Surveys: Canada 2006*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2006-6-en
- Boadway, R. (2003). “Options for Fiscal Federalism”, *Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada*.

El caso de EEUU

5.1- Análisis del federalismo fiscal y evaluación de la autonomía de los gobiernos estatales

El federalismo fiscal norteamericano es reconocido por la libertad que gozan los gobiernos estatales. Tal aseveración se basa en las amplias potestades tributarias otorgadas a los gobiernos subnacionales además de asumir la responsabilidad de la implementación de las principales políticas públicas, como aquéllas vinculadas a la prestación de servicios de salud, educación y asistencia social.

Sin embargo, en la práctica, el juicio sobre la autonomía de los gobiernos subnacionales no es unívoco. En primer lugar, debe recordarse que el proceso de descentralización fiscal que se fortaleció en la década del '90, implicó la delegación asimétrica de las competencias de ingresos y gastos. En consecuencia, se profundizaron los desequilibrios verticales, los cuales terminaron siendo compensados con mayores transferencias del gobierno central. Y por otro lado, cabe aclarar que el grueso de las transferencias es de carácter condicionado y, algunas de ellas, tienen un tope de monto máximo anual, lo que reduce el margen de maniobra de los gobiernos subnacionales.

A pesar de presentar ciertos desbalances horizontales, que emergen de la diversidad territorial de los Estados Unidos, el federalismo fiscal reinante no contempla un mecanismo específico de nivelación fiscal. En cambio, se espera que las desigualdades interregionales sean atenuadas indirectamente por la aplicación de las transferencias vigentes.

5.2- Caracterización general del país

Caracterización política

Estados Unidos es la federación más antigua del mundo. El nacimiento de la federación se retrotrae a la rebelión de trece colonias que se encontraban bajo el dominio del Imperio británico, que luego se convirtieron en Estados de un mismo país. La independencia de los Estados Unidos data del año 1776 aunque la Constitución es ratificada dos años después.

Luego de la independencia, se crearon tres nuevos Estados a partir de otros ya existentes: Kentucky de Virginia; Tennessee de Carolina del Norte y Maine de Massachusetts. La mayoría de los Estados restantes fueron creados a partir de territorios obtenidos a través de guerras o mediante la compra por parte del gobierno; sin embargo, los estados de Vermont, Texas y Hawái son la excepción, ya que cada uno de ellos fue una república independiente antes de integrarse a la Federación.

Actualmente, son 50 los Estados que conforman el país. Si bien estos componen gran parte del territorio estadounidense, hay otras dos áreas que también integrante el país: el distrito de Columbia, donde se encuentra su capital (Washington), y el Atolón Palmyra, un territorio que está deshabitado y se ubica en el océano Pacífico. Adicionalmente, posee cinco grandes territorios de ultramar: Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos en el Caribe y Samoa Americana, Guam y las Islas Marianas del Norte en el Pacífico.

La forma de gobierno de Estados Unidos es constitucional, democrática y representativa. El gobierno federal se ejerce a través de tres poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

Caracterización socioeconómica

Estados Unidos de América se reconoce como una república federal, constitucionalmente compuesta por 50 estados y un distrito federal. El territorio norteamericano se extiende por 9,83 millones de km², donde habitan más de 300 millones de personas, valores que ubican al país entre los más relevantes del mundo en términos de superficie y de cantidad de población.

Asimismo, constituye la economía de mayor tamaño del mundo, con un PBI que ronda los 14 billones de dólares (medidos por PPP). En cuanto a las condiciones de vida, los E.E.U.U. presenta un ingreso per cápita de U\$S 45.000, situándose entre los valores más altos del mundo.

La economía norteamericana se caracteriza por la fuerte presencia del sector servicios, su posición mundial en la producción de petróleo y en el desarrollo de la industria química. A pesar de ser un país con importantes avances tecnológicos y con significativa salida exportadora, la magnitud de sus importaciones supera al valor de las ventas externas, generando déficit de cuenta corriente.

La amplitud y diversidad territorial es causal de la gran heterogeneidad entre los Estados, que se verifica por la distribución geográfica de la población y de la contribución al producto nacional. Al respecto, se observa que el estado de California es el que concentra una mayor cantidad de población y el que realiza un mayor aporte al PBI de los Estados Unidos, con amplias diferencias respecto al resto. Estas diferencias configuran un panorama donde los gobiernos subnacionales cuentan con distintas capacidades para la generación de recursos propios (ver Cuadro 2).

Cuadro 1. Principales indicadores socioeconómicos de los Estados Unidos

	Unidad	2009
Producción e ingresos		
PBI per capita	U\$S corrientes (PPP)	45.087
PBI real	Var. i.a. (%)	-3,5
Finanzas públicas		
Déficit fiscal	% del PBI	-11,5
Deuda pública	% del PBI	90,4
Ingresos gubernamentales	% del PBI	31,1
Gastos gubernamentales	% del PBI	42,7
Gasto		
Salud (público)	% del PBI	8,4
Salud (privado)	% del PBI	9,3
Gasto social (público)	% del PBI	19,2
Gasto social (privado)	% del PBI	10,6
Gastos de pensión (público)	% del PBI	6,8
Gastos de pensión (privado)	% del PBI	2,9
Impuestos		
Ingresos tributarios	% del PBI	24,1
Impuestos sobre ingresos y beneficios	% del PBI	9,8
Impuestos sobre bs. y serv.	% del PBI	4,5
Impuestos a los trabajadores	% costo laboral	30,1
Comercio exterior		
Importaciones	% del PBI	14,2
Exportaciones	% del PBI	11,4
Saldo cuenta corriente	% del PBI	-2,7
Desempleo		
Desempleo total	%	9,3
Población		
Total	Miles	306.772
Condiciones de vida		
Expectativa de vida al nacer	Años	78,5
Mortalidad infantil	por mil	6,4

Fuente: OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); OECD Economic Outlook database.

Cuadro 2. Diferencias regionales en los Estados Unidos

Estado	Población - año 2002		PBI real (U\$S constantes) - año 2009	
	Miles	%	Billones de U\$S	%
Estados Unidos	288.369	100,0%	12.592.668	100,0%
Alabama	4.487	1,6%	149.843	1,2%
Alaska	644	0,2%	44.215	0,4%
Arizona	5.456	1,9%	221.405	1,8%
Arkansas	2.710	0,9%	89.776	0,7%
California	35.116	12,2%	1.667.152	13,2%
Colorado	4.507	1,6%	225.984	1,8%
Connecticut	3.461	1,2%	195.237	1,6%
Delaware	807	0,3%	55.352	0,4%
Columbia	571	0,2%	87.172	0,7%
Florida	16.713	5,8%	648.642	5,2%
Georgia	8.560	3,0%	353.817	2,8%
Hawaii	1.245	0,4%	57.902	0,5%
Idaho	1.341	0,5%	49.949	0,4%
Illinois	12.601	4,4%	561.154	4,5%
Indiana	6.159	2,1%	227.383	1,8%
Iowa	2.937	1,0%	121.742	1,0%
Kansas	2.716	0,9%	110.420	0,9%
Kentucky	4.093	1,4%	135.180	1,1%
Louisiana	4.483	1,6%	189.853	1,5%
Maine	1.294	0,4%	44.770	0,4%
Maryland	5.458	1,9%	255.757	2,0%
Massachusetts	6.428	2,2%	327.739	2,6%
Michigan	10.050	3,5%	314.260	2,5%
Minnesota	5.020	1,7%	233.758	1,9%
Mississippi	2.872	1,0%	83.702	0,7%
Missouri	5.673	2,0%	212.591	1,7%
Montana	909	0,3%	31.271	0,2%
Nebraska	1.729	0,6%	77.625	0,6%
Nevada	2.173	0,8%	110.001	0,9%
Nuevo Hampshire	1.275	0,4%	53.475	0,4%
Nueva Jersey	8.590	3,0%	424.871	3,4%
Nuevo Mexico	1.855	0,6%	70.239	0,6%
New York	19.158	6,6%	974.078	7,7%
North Carolina	8.320	2,9%	372.219	3,0%
North Dakota	634	0,2%	29.497	0,2%
Ohio	11.421	4,0%	405.483	3,2%
Oklahoma	3.494	1,2%	132.059	1,0%
Oregon	3.522	1,2%	164.711	1,3%
Pennsilvania	12.335	4,3%	482.665	3,8%
Rhode Island	1.070	0,4%	42.741	0,3%
South Carolina	4.107	1,4%	139.913	1,1%
South Dakota	761	0,3%	34.354	0,3%
Tennessee	5.797	2,0%	221.902	1,8%
Texas	21.780	7,6%	1.071.959	8,5%
Utah	2.316	0,8%	102.863	0,8%
Vermont	617	0,2%	22.108	0,2%
Virginia	7.294	2,5%	363.730	2,9%
Washington	6.069	2,1%	300.785	2,4%
West Virginia	1.802	0,6%	51.881	0,4%
Wisconsin	5.441	1,9%	212.592	1,7%
Wyoming	499	0,2%	32.439	0,3%

Fuente: elaboración propia en base a <http://eire.census.gov/popest/topics/methodology/states.php>

5.3- Antecedentes de la configuración del federalismo norteamericano

La historia del federalismo fiscal en los Estados Unidos se remonta a 1789. En ese año, se sancionó en la Constitución nacional, a través de la cual se estableció la creación del gobierno federal. Cabe señalar que, anteriormente, los estados ejercían su autonomía fiscal, recaudando impuestos y ofreciendo ciertos servicios. La independencia de los Estados se distingue como un rasgo de la tradición norteamericana. Tal es así que en la décima enmienda a la Constitución se expresa que se reserva a "los Estados o al pueblo" todos los poderes "no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados".

Los Estados tienen amplias potestades para la implementación de la política tributaria, tanto para la determinación de las tasas como de las bases imponibles, con algunas limitaciones como los impuestos al comercio exterior, que se encuentran bajo la órbita del gobierno federal. Con respecto a la ejecución del gasto, las principales áreas de prestación de servicios corresponden al nivel estatal y local, excepto por los asuntos relacionados con la defensa y los seguros de pensión y salud para la vejez y discapacidad, que se encuentran a cargo del gobierno federal. La delegación de las responsabilidades en los gobiernos subnacionales no es una cuestión meramente administrativa, ya que éstos gozan de autonomía para el diseño de los programas.

Otra de las atribuciones de los gobiernos estatales radica en la definición de la estructura organizativa de las localidades. Una consecuencia de ello es la amplia divergencia entre los gobiernos locales a lo largo del país, distinguiéndose la asignación de funciones de diversa índole para los condados, municipios, distritos especiales y distritos escolares.

A partir de la década '80 se produjeron algunas modificaciones en el funcionamiento del sistema federal norteamericano orientadas a impulsar la descentralización fiscal. En este contexto, se decidió el traspaso de algunos programas del ámbito federal hacia los gobiernos estatales. Sin embargo, el proceso de descentralización resultó asimétrico, dado que los gobiernos estatales ganaron mayores responsabilidades de gasto y no sumaron potestades tributarias en igual medida. La adquisición de nuevas funciones para los gobiernos subnacionales puede impactar negativamente sobre sus cuentas fiscales, especialmente, debido al envejecimiento de la población, que demanda mayores recursos para los programas de salud, jubilaciones y otro tipo de programas de ingresos.

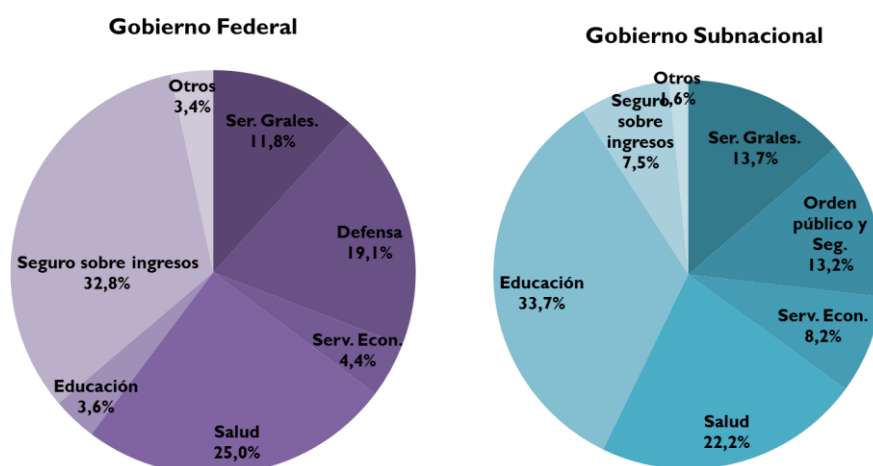
Adicionalmente, la reforma fiscal incluyó modificaciones en el esquema de transferencias, las cuales dejan de ser "abiertas" y condicionadas a ser "cerradas" y "en bloque". Esto implica que las remesas del gobierno federal se implementan por categorías definidas (con menor especificidad que las transferencias condicionadas) y, además, se establecen montos máximos para cada una de ellas.

5.4- Análisis de la descentralización fiscal en Estados Unidos

Mientras que los gobiernos subnacionales han mantenido las cuentas fiscales equilibradas, no ha ocurrido lo mismo con el gobierno federal. Los gobiernos locales gastan, aproximadamente, lo mismo que los gobiernos estatales; en tanto, las erogaciones del gobierno federal duplican estos montos (Khraiche y Flaherty, 2006).

Además de los pagos por intereses, los gastos del gobierno federal se focalizan en la seguridad social (33%), salud (25%) y defensa (19%), de acuerdo a la información del año 2009 (ver Gráfico 1). Por su parte, los gobiernos subnacionales (estatales y locales), se concentran en las áreas de educación y salud, las cuales representan más de la mitad de sus erogaciones totales.

Gráfico 1. Gastos por nivel de gobierno. Año 2009.



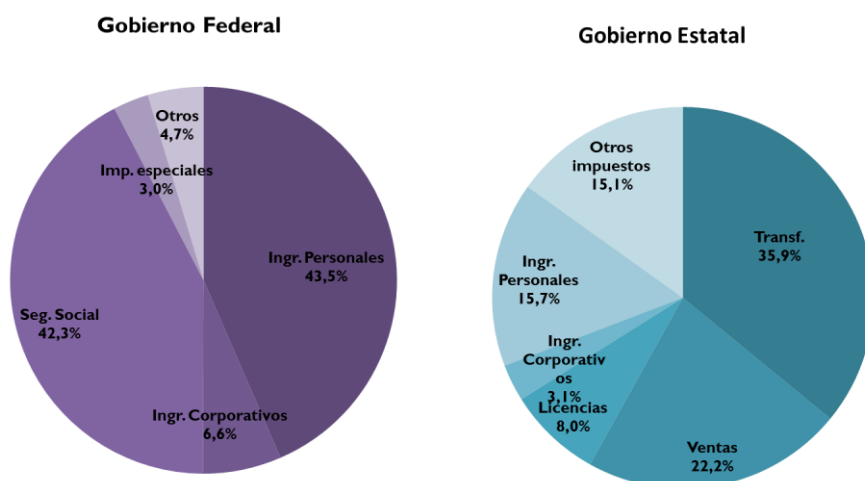
Fuente: elaboración propia en base a Bureau of Economic Analysis.

La composición de los ingresos es muy diferente entre los niveles de gobierno. Dado que se ha intentado evitar la superposición de bases imponibles, existen pocos impuestos que son compartidos por diferentes niveles de gobierno: los impuestos sobre los ingresos (entre el gobierno federal y estatal) y los impuestos sobre las ventas (entre los gobiernos estatales y locales). En tal sentido, el gobierno federal descansa esencialmente en los impuestos sobre los ingresos; el gobierno

estatal, en los impuestos sobre las ventas y, en menor medida, en los impuestos sobre los ingresos; y a nivel local, en los tributos sobre la propiedad (Laubach, 2005).

De acuerdo a la información del año fiscal 2009, los recursos del gobierno federal se originaron, principalmente, en la recaudación de los impuestos sobre los ingresos (personales y corporativos), los cuales contribuyeron con la mitad de los ingresos totales, y en las contribuciones sobre la seguridad social, que representaron el 42,3% (ver Gráfico 2). Por su parte, los gobiernos estatales obtienen el 36% de sus ingresos de las transferencias efectuadas por el gobierno federal; en tanto, el 64% restante, constituyen recursos propios. El principal componente de los ingresos tributarios es la recaudación por los impuestos sobre las ventas, que representó el 22,2% del total de recursos, y por los impuestos sobre los ingresos personales (15,7%).

Gráfico 2. Composición de los ingresos por nivel de gobierno. Año 2009



Fuente: elaboración propia en base a Bureau of Economic Analysis.

A pesar de que la forma organizacional de la estructura local es definida por cada Estado, es posible identificar las tres principales formas de gobierno: los condados, las municipalidades y los distritos escolares. Las funciones asignadas a cada uno de ellos, difiere ampliamente a lo largo del país. Generalmente, los condados se encargan de la prestación de servicios sociales, transporte y seguridad pública; las municipalidades, también intervienen en estas dos últimas áreas y en la

implementación de políticas de urbanismo y vivienda; los distritos escolares, por su parte, se focalizan en la atención de la educación pública. En cuanto a la generación de ingresos, los condados y los distritos, aplican esencialmente impuestos sobre la propiedad y las municipalidades, tributos sobre las ventas. Cabe señalar que los distritos escolares resultan los principales receptores de transferencias entre los diferentes gobiernos locales, provenientes del nivel estatal de gobierno (Laubach, 2005).

5.5- Transferencias digitadas

Actualmente, las transferencias federales se concentran en cuatro áreas (o bloques): seguridad social, Salud, Educación y Transporte. El conjunto de los programas de estos rubros representan el 90% del total de transferencias del gobierno federal (ver Gráfico 3). Las transferencias para la prestación de servicios de salud, son las más relevantes, las cuales representan casi la mitad del total de remesas a los gobiernos estatales y locales. En orden de importancia, le siguen las que se destinan al financiamiento de la seguridad social (19%), para programas de educación y empleo (16%) y, por último, para políticas de transporte (9%).

Si bien todas estas transferencias son específicas, existen considerables diferencias entre los programas en la libertad que tienen los gobiernos receptores para la asignación de los recursos. Otras diferencias entre las transferencias consisten en si cuentan o no con un monto máximo o si son condicionadas o no condicionadas (o definidas por rubros) o si requieren una contraprestación de fondos (GAO, 2012).

La mayoría de las características de los programas vigentes tienen su origen en las reformas de la década del '90. En cuanto a las transferencias de salud, las mismas se concentran en el programa "Medicaid", el cual se orienta a la atención de familias de bajos ingresos. Actualmente, esta partida representa el 44% del total de las remesas federales a los Estados y gobiernos locales. A diferencia de los programas asistenciales, Medicaid constituye una transferencia "abierta", por lo cual todas las personas que cumplen los criterios de elegibilidad tienen el derecho a recibir los beneficios del programa. Asimismo, en contraposición al TANF, el Medicaid es una transferencia que requiere el aporte de recursos de los gobiernos estatales (varía entre el 50 y 77%, dependiendo del ingreso per cápita).

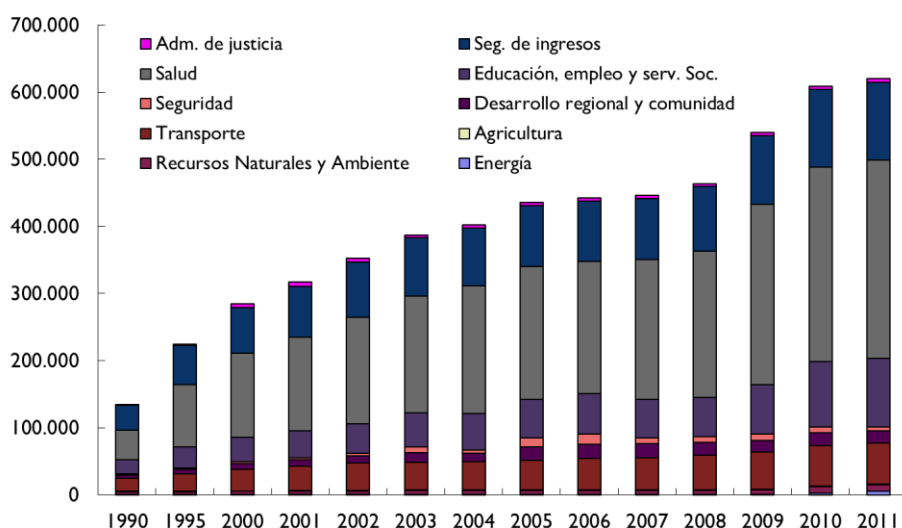
En segundo lugar, la reforma fiscal de los '90, estableció que las transferencias asistenciales dejarían de ser transferencias condicionadas "abiertas" (programa de "Asistencia a las Familias con Hijos") por transferencias en bloque "cerradas", con montos máximos y destinos definidos por rubros (a través del programa "Asistencia Temporal a Familias Necesitadas" (*Temporary assistance for needy families* - TANF). Por otra parte, se otorgó un mayor grado de autonomía a los

gobiernos estatales para el diseño de los programas. El nuevo esquema incorporó mecanismos de contraprestación para los beneficiarios (Parrott y Fremstad, 2005).

El establecimiento de un sistema de educación pública y gratuita corresponde a una función de los gobiernos estatales. Si bien existen diferencias entre cada uno de los Estados, generalmente el gobierno local y el gobierno estatal comparten responsabilidades de fondeo. El rol del gobierno federal en el financiamiento de la educación primaria y secundaria, históricamente, ha sido escaso. En cambio, se ocupa de los programas de educación especial, los cuales suman cerca de la mitad del total de transferencias destinadas a la prestación de servicios educativos y capacitación. Para obtener los recursos, los gobiernos estatales deben cumplimentar una serie de estrictas metas de *performance* para corroborar la efectividad de los servicios educativos proporcionados (Laubach, 2005; Boyd, 2003).

En el bloque de transferencias para políticas de transporte, el principal rubro es el que correspondiente a la construcción de autopistas (representa más de la mitad de los recursos destinados al área de transporte). El principal medio a través del cual el gobierno federal interviene es el Fideicomiso Federal de Autopistas, que se compone de la recaudación de los impuestos a los combustibles. Aproximadamente, el 90% de los fondos son asignados a los Estados al inicio de cada año fiscal, en base a una fórmula específica (apportionment); y el 10% restante, es distribuido discrecionalmente por el Congreso (Laubach, 2005).

Gráfico 3. Transferencias a los gobiernos estatales y locales. Millones de dólares.



Fuente: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget>

En síntesis, se puede mencionar la importancia de las transferencias del gobierno federal en el sistema norteamericano, las cuales se aplican para cerrar los

desbalances verticales. La mayoría de las transferencias son de carácter condicionado, lo que resta autonomía a los gobiernos subnacionales para la ejecución de programas públicos. Otro elemento distintivo es que las transferencias no se establecen en la constitución; en cambio, son una derivación del poder de gasto del gobierno federal. Por otra parte, el modelo de federalismo fiscal no cuenta con mecanismos específicos para disminuir los desequilibrios horizontales, propios de las desiguales capacidades de los gobiernos estatales para la generación de recursos propios. No obstante, las transferencias vigentes se aplican para la provisión de servicios públicos y, por tanto, contribuyen a reducir las asimetrías de desarrollo interregional.

5.6- Conclusiones

Las amplias potestades tributarias de los gobiernos estatales junto a las importantes responsabilidades para la prestación de servicios construyeron una idea del federalismo norteamericano caracterizado por el avance en la descentralización fiscal. Si bien es cierto que los gobiernos subnacionales han adquirido nuevas funciones desde la década del '90, debe tenerse en cuenta que el proceso de desconcentración de responsabilidad no estuvo acompañado en igual medida por mayores capacidades para la generación de recursos propios. Como consecuencia de esta asimetría en la asignación de competencias de ingreso-gasto, los gobiernos subnacionales continuaron dependiendo de las remesas del gobierno central para el financiamiento de sus obligaciones de prestación de servicios públicos.

La cobertura de las brechas fiscales que se producen por los desequilibrios verticales se materializa en la ejecución de un conjunto de transferencias “en bloque”. Si bien existen diferencias entre las remesas efectuadas por el gobierno federal en cuanto al grado de incidencia que puede tener el gobierno estatal para definir el destino de los recursos, lo cierto es que todas ellas tienen un fin específico. En algunos casos, las transferencias tienen restricciones de montos máximos; en otros, se requiere una contraprestación de los gobiernos subnacionales; o se asignan criterios de mayor especificidad para la ejecución de programas.

El predominio de transferencias condicionadas genera una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, dado que es el gobierno federal el que decide el monto y el destino de los recursos remesados.

Por otra parte, cabe señalar que el federalismo norteamericano no contempla la aplicación de transferencias de nivelación horizontal. Si bien la utilización de transferencias condicionadas contribuye a garantizar la provisión de determinados servicios públicos en todos los estados, este esquema no considera las diferencias

que existen entre las jurisdicciones en relación a las necesidades de gasto ni a las desigualdades en las capacidades recaudatorias de los gobiernos.

5.7- Bibliografía

- Khraiche, M. y Flaherty, P. (2006). “Federalismo fiscal: el caso de Estados Unidos”, Revista Económica de Castilla, ISSN 1695-9310, Nº. 8, 2006, págs. 325-354.
- Laubach, T. (2005), “Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States”, OECD Economics Department Working Papers, No. 462, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/685856031230>
- United States Government Accountability Office (2012). “Grants to state and local governments. An overview of federal funding levels and selected challenges”, Report to Congressional Requesters, Septiembre 2012.
- Parrott, S. y Fremstad, S. (2003). “The Senate Finance Committee’s TANF Reauthorization Bill”, Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D.C., Marzo.

Boyd, D. (2003). “The Current State Fiscal Crisis and Its Aftermath”, Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Reporte Nro 4138, Septiembre.

El caso de Brasil

6.1- El país latinoamericano donde los gobiernos subnacionales ganaron presencia.

El federalismo fiscal brasileño es uno de los sistemas más descentralizados del mundo. No solo los gobiernos Estatales han ganado espacio en la implementación de políticas públicas sino también las Municipalidades. Además de tener cierta posibilidad de generar recursos propios, los gobiernos subnacionales reciben transferencias de propósito general, las cuales incrementan aún más su capacidad de gestión.

Las amplias disparidades entre los Estados/Municipios que existen en el país en términos de superficie, población, ingresos, recursos económicos y sociales, configuran un panorama de gran complejidad para la asignación de potestades y responsabilidades entre los diferentes gobiernos y, por tanto, para la implementación de transferencias intergubernamentales. A grandes rasgos, el sistema tributario es relativamente simple e intenta evitar la superposición de fuentes. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la distribución de las responsabilidades para la prestación de servicios, por lo que se generan solapamientos en algunas áreas mientras que en otras persisten falencias para cubrir la atención de necesidades de la población.

Cabe señalar que la creciente descentralización del gasto que se ha constatado en los últimos años, no solo ha sido impulsada por el gobierno de la Unión. En ocasiones, fueron los propios gobiernos locales los que han absorbido nuevas responsabilidades al reconocer ausencias específicas en la prestación de servicios.

El federalismo brasileño es un esquema dinámico que debe ir adaptándose a las constantes modificaciones a las cuales se encuentra sujeta la inquieta economía del país. El sistema de financiamiento intergubernamental debe afrontar el desafío de mantener equilibradas las finanzas públicas en un país caracterizado por diversas complejidades basadas en sus enormes dimensiones territoriales y su amplia heterogeneidad geográfica, económica y demográfica.

El diseño del federalismo fiscal contempla las disparidades interregionales al incorporar una serie de mecanismos de redistribución de ingresos tanto en dirección horizontal como vertical. La mayoría de las transferencias se implementan mediante la conformación de fondos, los cuales se reparten siguiendo criterios objetivos que no fueron definidos *ad hoc* sino considerando las diferencias que se evidencian entre los Estados/Municipios en cuanto a la superficie, cantidad de habitantes, ingreso *per cápita*, entre otros.

6.2- Caracterización general del país

Caracterización política

La República Federal de Brasil nació con su independencia del reino de Portugal en 1822 aunque se materializó con la sanción de su primera constitución (1891). La República de Brasil es un sistema federativo conformado por la Unión, los Estados y, desde la Constitución de 1988, por los Municipios. Actualmente, se constituye por 27 unidades federativas (26 estados y un Distrito Federal) y más de 5.500 municipios. La relevancia de los niveles de gobierno subnacionales en la ejecución del gasto y en la generación de ingresos ubican a Brasil entre los países más descentralizados del mundo.

El federalismo fiscal brasileño se caracteriza por la relevancia otorgada a los gobiernos subnacionales para la ejecución de las políticas públicas. Cada nivel de gobierno se encuentra a cargo de la aplicación de diferentes impuestos y contribuciones, por lo que existe en la práctica un sistema de separación de fuentes. La asignación de responsabilidades es más difusa, evidenciándose una intervención conjunta del gobierno de la Unión y de los gobiernos subnacionales en la aplicación de programas en algunas áreas, tal como sucede en salud y educación.

Las transferencias intergubernamentales constituyen una fuente de recursos relevante en las finanzas públicas. La mayoría de las remesas, se efectúan desde la Unión hacia los gobiernos estatales y de éstos hacia los Municipios. Asimismo, el grueso de las mismas son no condicionadas y sin contrapartida, lo que incrementa el grado de libertad de los gobiernos subnacionales en las decisiones de gasto. Las transferencias no solo se aplican para cubrir brechas de ingresos por desequilibrios verticales sino también para atenuar las amplias disparidades de desarrollo económico interjurisdiccionales.

Desde el punto de vista político, también se promueve una considerable redistribución de poder en la representación parlamentaria. El Senado, creado según el modelo estadounidense, está constituido por representación igualitaria de tres miembros por estado. En la Cámara de Diputados, el número de representantes por estado se determina conforme a la cantidad de habitantes aunque la proporcionalidad es limitada con un máximo de 70 y un mínimo de ocho miembros por estado.

Caracterización económica

Con una superficie estimada en más de 8,5 millones de km² y sus más de 190 millones de habitantes, Brasil se erige como el quinto país más grande y más poblado del mundo. La gran extensión geográfica hace que el país presente un bajo

nivel de densidad, con una mayor concentración de la población a lo largo del litoral, mientras el interior del territorio cuenta con zonas muy despobladas.

La economía brasileña es la de mayor relevancia en América Latina en términos de generación de producto y también se encuentra entre las más grandes del mundo. A pesar de los avances registrados en los últimos años, Brasil presenta aún profundas desigualdades sociales, con personas con bajos niveles de ingresos y otras de muy altos niveles de ingreso. Las desigualdades se evidencian también en las diferencias para acceder a la educación y al cuidado de la salud (Ver Cuadro 1).

Cuadro1. Indicadores Socioeconómicos de Brasil. Año 2012.

	Brasil	OCDE
Población / territorio		
Población (millones)	193,9	
Menores que 15 años (%)	24,6	18,1
Mayores que 65 años (%)	7,2	15,3
Densidad poblacional (por km2)	22,8	34,5
Expectativa de vida	73,7	80,1
Economía		
PBI (precios corrientes, bill USD)	2.252,80	
PBI per cápita (miles de USD PPP)	12,1	37,2
Valor agregado (%)		
Primario	5,2	2,5
Industria y construcción	32	27,7
Servicios	62,8	69,8
Gobierno		
Gasto (% PBI)	41,6	42,6
Ingresos (%PBI)	38,9	36,2
Comercio exterior		
Exportaciones (% PBI)	12,6	53,5
Importaciones (% PBI)	14	50,1
Empleo		
Tasa de empleo (%)	56	65
Tasa de desempleo (%)	5,5	7,9
Sociales		
Desigualdad (Gini)	0,53	0,31
Tasa de pobreza (%)	25	11,1
Gasto en salud (% PBI)	8,9	9,7
Gasto en educación (% PBI)	4,3	3,7

Fuente: OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); OECD Economic Outlook database.

Disparidad regional

Los estados brasileños presentan una gran heterogeneidad en relación a la cantidad de habitantes y a la densidad poblacional como también a la estructura productiva. A nivel regional, por ejemplo, se evidencia que el sudeste y el nordeste concentran casi el 70% del total de habitantes del país; en tanto, en el norte y en el centro-oeste, habitan el 8 y el 7% de la población, respectivamente (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores poblacionales en las regiones de Brasil. Año 2011.

Región*	Densidad (Hab/km2)**	Distribución (%)
Centro-oeste	7,2	7,4
Norte	3,4	8,3
Nordeste	30,7	27,8
Sur	43,6	14,4
Sudeste	78,3	42,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de IBGE.

* La región centro-oeste incluye los siguientes estados: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás y Distrito Federal; la región norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá y Tocantins; Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia; Sur: Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul; Sudeste: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro y São Paulo.

**Año 2000.

Las diferencias geográficas, poblacionales, sociales y económicas entre los Estados inciden sobre las capacidades de los gobiernos para la generación de recursos propios y determinan distintas necesidades de gastos, configurando un panorama fiscal heterogéneo y complejo a lo largo del territorio. La consideración de estas disparidades constituye un desafío para el federalismo fiscal brasileño.

6.3- Antecedentes de la configuración del federalismo brasileño

Actualmente, Brasil es uno de los países federales más descentralizados del mundo. La decisión de impulsar la descentralización fiscal tiene sus orígenes en la Constitución de 1988, en el marco del regreso a la democracia, después de dos décadas de regímenes dictatoriales. La idea que respaldaba este proceso era que el debilitamiento fiscal del gobierno central combinado con el ascenso de los gobiernos subnacionales constituiría una especie de brazo financiero del movimiento político mayor (Rodrigues Afonso, 2004).

Desde su independencia, el federalismo fiscal brasileño ha pasado por diversos ciclos, con etapas de mayor y de menor nivel de descentralización. La primera fase,

que se extendió hasta la crisis de 1930, el gobierno federal tenía escasa relevancia en los gastos y en la recolección de ingresos; desde entonces y hasta 1946, se evidenció un proceso de centralización fiscal. Posteriormente, con el fin de la segunda guerra mundial y el regreso de la democracia, se produjo un nuevo ciclo de descentralización (Serra y J. Afonso, 2007).

El advenimiento del régimen militar en 1964 abrió una fase de dos décadas de centralización de recursos³¹. Luego, el debilitamiento del gobierno dictatorial originó una moderación del poder central a mediados de los años 1980, tendencia que se reafirmó en la segunda mitad de la década, con la redemocratización y la reforma de la Constitución en 1988. A partir del nuevo marco normativo, se estableció un significativo aumento de las transferencias y se impulsó el fortalecimiento de la capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales (Serra y J. Afonso, 2007).

La Constitución vigente establece las competencias para cada uno de los tres niveles de gobierno con bastante precisión. El gobierno federal tiene a su cargo el Impuesto sobre la Renta (IR), sobre el comercio exterior, sobre los productos industrializados (IPI) y sobre operaciones financieras; en tanto, el esquema tributario consiste en la asignación de importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales: para los estados, el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), que es el de mayor relevancia, y el impuesto sobre la propiedad de vehículos (IPVA); y para los municipios, sobre los servicios en general. Cada nivel de gobierno, asimismo, establece diferentes tasas y contribuciones (Holanda Barbosa, 1998).

Sin embargo, no ocurre lo mismo en la definición de atribuciones, por lo cual se produce un solapamiento de acciones entre los gobiernos en algunas áreas como medio ambiente, mientras que en otras, como en seguridad, existen ciertas falencias de atención. De todos modos, cabe destacar que la mayor parte de los gastos subnacionales no corresponde a tareas delegadas por los niveles superiores del gobierno, sino que se originan en necesidades de la comunidad local (Rodrigues Afonso, 2004).

Por otra parte, en el sistema federal brasileño se utilizan transferencias intergubernamentales para atenuar desequilibrios verticales y horizontales. La mayoría de las transferencias se efectúan desde la Unión hacia los Estados y hacia los Municipios de forma indirecta y son de carácter general y sin contrapartida. El esquema consiste en la conformación de fondos mediante la afectación de un porcentaje de la recaudación de impuestos y luego se reparten entre los diferentes niveles de gobierno siguiendo los criterios definidos en la constitución. Los más relevantes son el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Otro tipo de transferencias

³¹ En 1983 el gobierno federal registró su mayor participación en la recaudación tributaria disponible: casi un 70% (Serra y J. Afonso, 2007).

son las que se implementan para la consecución de fines específicos como aquéllas vinculadas al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB) y al Sistema Único de Salud (SUS) (Argañaz et al., 2010; Mont'Alverne Duarte, 2009).

Cabe señalar que hasta mediados de la década de 1990, el país atravesó un proceso de endeudamiento estadual y municipal. Posteriormente, desde la creación del real, el gobierno federal inició un proceso de renegociación, el cual incluyó un programa de ajuste fiscal pactado con cada estado y cada municipio. En este marco, se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía el otorgamiento de nuevos créditos por la Unión y la realización de nuevos acuerdos sobre lo que ya se había renegociado. Desde entonces, los gobiernos subnacionales mejoraron sus finanzas públicas y evitaron la acumulación de déficit fiscales (Rodrigues Afonso, 2004).

En síntesis, se puede señalar que el federalismo fiscal brasileño se caracteriza por la amplia autonomía de los gobiernos subnacionales. De acuerdo a la Constitución, los Estados y Municipios cuentan con un holgado margen para establecer y recaudar impuestos, ejecutar gastos y también para contraer deudas. Asimismo, los presupuestos se definen y evalúan en la esfera subnacional, sin depender de autorizaciones o evaluaciones del gobierno federal. El grueso de las transferencias intergubernamentales es de propósito general, por lo cual los gobiernos subnacionales pueden decidir el destino de las mismas, excepto las que se vinculan con los fondos educativos y de salud, cuyos recursos deben ser aplicados para prestar los servicios correspondientes. Sin embargo, aún en estos casos, los gobiernos subnacionales cuentan con cierta autonomía para la administración de los recursos recibidos, lo que fortalece aún más el esquema descentralizado del federalismo fiscal brasileño.

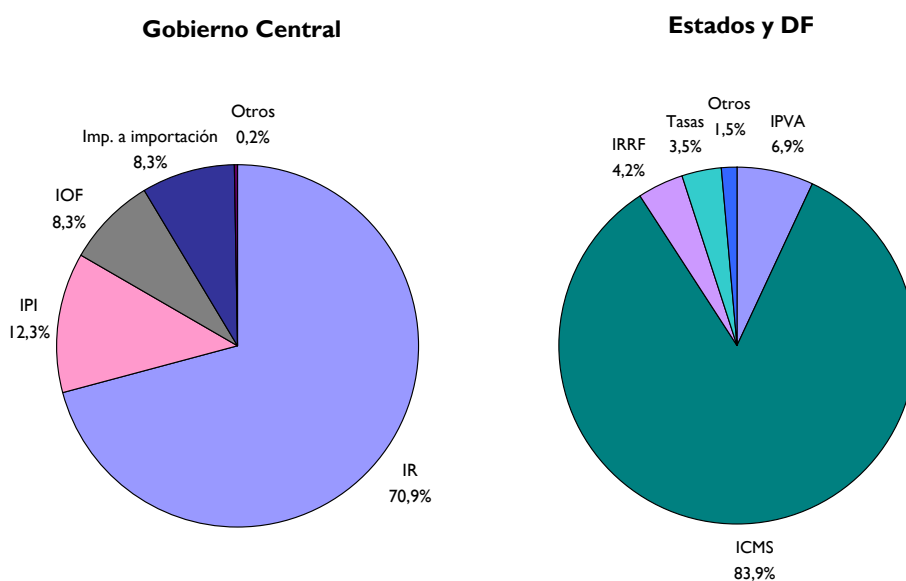
6.4- Análisis de la descentralización fiscal en Brasil

Brasil es, actualmente, uno de los países federales más descentralizados del mundo. La distribución de los ingresos y gastos entre las distintas esferas de gobierno (central, estadual y municipal) revela la importancia relativa otorgada a los gobiernos subnacionales. De acuerdo a Rodrigues Afonso (2004) los estados y municipios recaudan directamente el 31% de la carga tributaria global; y luego de las transferencias constitucionales, esa proporción relativa aumenta al 41%. Asimismo, esta cifra es casi igual a la que corresponde a los gobiernos subnacionales del total del gasto fiscal.

En cuanto a la composición de los ingresos tributarios, la última información disponible muestra que el gobierno central descansa en la recaudación del IR, los cuales representan el 70%; y en segundo, en el IPI, que aporta el 12% de los

ingresos tributarios. Otros impuestos son aquéllos aplicados a las operaciones financieras (IOF) y sobre la importación, cada uno de los cuales genera el 8% de la recaudación tributaria de la Unión. Por su parte, los ingresos de los Estados (incluyendo al Distrito Federal) se nutren, principalmente, de la recaudación del ICMS, que representa el 84% de sus recursos tributarios. En menor medida, los Estados también obtienen ingresos del IPVA, otros impuestos sobre la renta (IRRF) y por la aplicación de tasas (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Composición de los ingresos tributarios por nivel de gobierno. Año 2012.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tesoro Nacional de Brasil.

La estructura de los ingresos tributarios de la Unión y de los Estados indica que la separación de fuentes es concluyente. Dado que cada nivel de gobierno depende de diferentes impuestos para la generación de ingresos tributarios, por lo cual no existen solapamientos en la asignación de competencias recaudatorias.

Según las cifras del año 2006, los Estados generan el 76% de sus ingresos (67% con ingresos tributarios) y los recursos provenientes de transferencias intergubernamentales significan el 24% (Cuadro 3). Por su parte, los municipios presentan una mayor dependencia de las remesas de recursos: el 64% de sus ingresos corrientes se originan en transferencias. Sin embargo, existe una amplia heterogeneidad entre los gobiernos estatales y municipales respecto a la relevancia de las transferencias en los recursos totales.

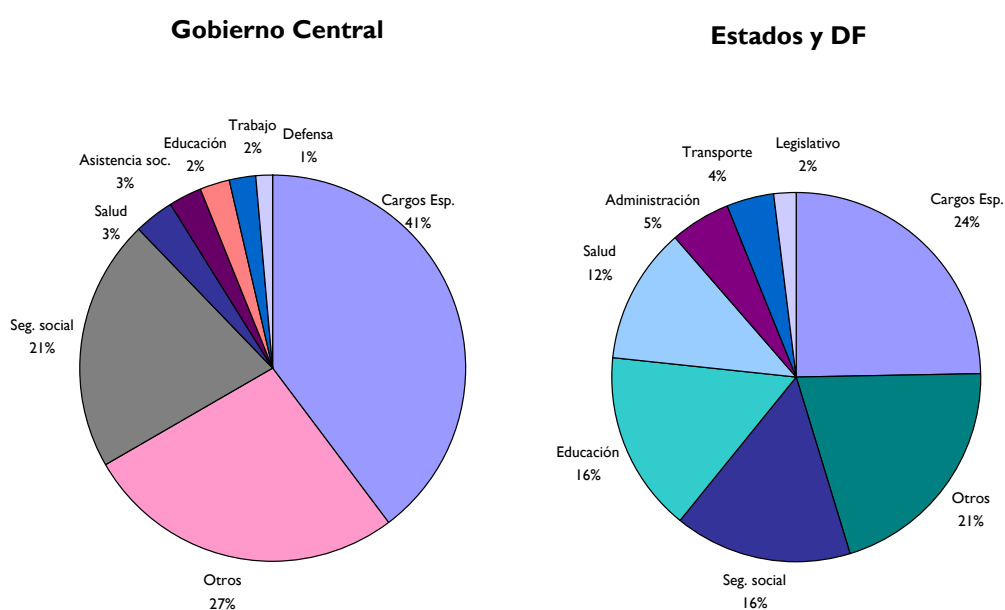
Cuadro 3. Recursos propios por nivel de gobierno. En %. Año 2006

	Unión	Estados	Municipios
Ingresos corrientes	100,00%	100,00%	100,00%
Ingresos propios	100,00%	75,80%	35,60%
Ingresos tributarios	83,90%	67,30%	25,20%
Otros ingresos propios	16,00%	8,40%	10,40%
Transferencias corrientes	0,00%	24,20%	64,40%

Fuente: extraído de Mont' Alverne Duarte et al. (2009). "Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferencias federais, com ênfase no sistema único de saúde".

En cuanto a las erogaciones, se observa que tanto el Gobierno Central como los Estados destinan una porción a solventar la seguridad social. Los gastos en educación y en salud figuran en ambos esquemas de ejecución presupuestaria, aunque tienen mayor preponderancia en las erogaciones de los Estados que en las de la Unión.

Gráfico XXXX. Composición de los gastos por nivel de gobierno. Año 2012.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tesoro Nacional de Brasil.

La relevancia de los gastos de salud y educación en los gobiernos estatales tiene su origen en las reformas financieras implementadas en Brasil a mediados de la década del '90. Las modificaciones en las políticas de enseñanza y en el sistema de salud han sido los casos más emblemáticos al exigirse la asignación de ciertos porcentajes de recursos para la prestación de estos servicios que, en ambos casos, fue acompañada de la creación de fondos específicos.

Para el financiamiento de la enseñanza fundamental, se creó el FUNDEF (actualmente, FUNDEB) y se estableció que cada unidad federada debía destinar a este fondo el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estaduais y municipales que la Constitución obliga a dedicar a la educación. Los recursos reunidos por el FUNDEF/FUNDEB de cada estado se reparten entre el gobierno estadual y los gobiernos municipales, según el número de alumnos matriculados en las escuelas de enseñanza fundamental de cada unidad federada. Además de redistribuir recursos entre los gobiernos subnacionales, la Unión se comprometió a entregar un complemento a aquellos fondos estaduais que no alcanzaran un nivel mínimo de aplicación anual por alumno (Serra y J. Afonso, 2007).

La Constitución de 1988 estableció el acceso universal a la salud pública y consagró la implantación de un sistema único y descentralizado de salud, conocido como SUS. Sin embargo, la política sanitaria nunca definió claramente la función de cada esfera de gobierno. A mediados de la década del '90 se impulsó la descentralización de actividades y servicios con el objetivo de delegar a los municipios la gestión del SUS en sus respectivos territorios. Asimismo, se estableció un cronograma de actualización del gasto federal en salud y la exigencia a los gobiernos subnacionales de destinar un porcentaje de su recaudación para el SUS. Al contrario de lo que sucede en el área de educación, el financiamiento federal para la salud es predominante y no hay un fondo que unifique las aplicaciones de recursos ni mucho menos que efectúe redistribuciones horizontales o verticales, como hace el FUNDEB (Serra y J. Afonso, 2007).

6.5- Las transferencias intergubernamentales

Las transferencias se utilizan con el doble objetivo de atenuar desequilibrios horizontales y verticales. La heterogeneidad geográfica, económica y social que se produce en el inmenso territorio brasileño requiere de la aplicación de remesas intergubernamentales para disminuir las brechas de ingresos entre los estados. Efectivamente, el gobierno federal otorga especial atención a la disminución de las disparidades horizontales de ingresos en tanto afectan el desarrollo regional a lo largo del país.

En el federalismo brasileño se distinguen tres tipos de transferencias intergubernamentales de acuerdo al origen de definición de las mismas: 1) por constitución; 2) por leyes adicionales; y 3) por convenio. Las transferencias constitucionales son aquéllas que se definen en los artículos 157, 158 y 159 de la Constitución Nacional y se incluyen los porcentajes de participación de los estados y municipios en la recaudación de la Unión y el porcentaje que obtienen los municipios de los ingresos fiscales de los estados. Estas transferencias son las más relevantes, siendo que representan el 74% del total de remesas desde la Unión hacia los Estados y Municipios (ver Cuadro 4). Por su parte, las transferencias

legales, son remesas directas desde el gobierno central hacia los estados o municipios y se establecen por ley pero no se definen como porcentaje de participación en ingresos fiscales. Por último, se encuentran las transferencias por convenio (o “voluntarias”), mediante las cuales la Unión transfiere recursos a los estados y a los municipios para responder a necesidades locales específicas (Holanda Barbosa, 1998; Rolnik, 2004)

Cuadro 4. Transferencias de la Unión a Estados y Municipios. Año 2012.

Transferencias	Mill. R\$	En % total	% PBI
Transferencias Constitucionales	133.912	73,80%	3,00%
Leyes complementarias	3.900	2,20%	0,10%
Cide (combustibles)	1.118	0,60%	0,00%
Otras	42.447	23,40%	1,00%
Salario-Educación	8.788	4,80%	0,20%
Regalías	22.615	12,50%	0,50%
Fundef/Fundeb	10.372	5,70%	0,20%
Otras	673	0,40%	0,00%
Total	181.377	100,00%	4,10%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tesoro Nacional de Brasil.

Entre las principales transferencias de la Unión a los Estados y a los Municipios previstas en la Constitución, se destacan aquéllas que se realizan en forma indirecta a través de los siguientes fondos³²:

- **Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE):** consiste de la recaudación Bruta de Impuestos sobre la Renta de personas Físicas y Jurídicas (IRRF) y del IPI. Luego de descontarse los incentivos fiscales y las restituciones otorgadas a los Estados y al Distrito Federal. De los recursos netos resultantes, el 21,5% constituye el monto del FPE. Estos fondos son distribuidos de forma directamente proporcional a la superficie e inversamente proporcional a la renta per cápita de la unidad federativa a partir de coeficientes individuales para cada Estado.
- **Fondo de Participación de los Municipios (FPM):** se conforma mediante el 22,5% de la recaudación del IRRF y del IPI. La distribución de los fondos es proporcional a la población de cada unidad, con el objetivo beneficiar a los municipios menores. El 86,4% del total de recursos debe ser destinado a las comunidades menos pobladas, mientras que el 10% a las capitales de los estados y el 3,6% a aquellos con población superior a 156 mil personas.

³² Elaborado a partir de Argañaz, N.; Barraud, A.; y Pierrepont, M. (2010). “Sistemas de transferencias intergubernamentales en el mundo: los casos de Australia, Canadá, España, Brasil y Argentina” y de Holanda Barbosa, F. (1998). Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária, Editor Fundação Getúlio Vargas, Capítulo 1, pp. 2-19.

- **Fondo de Compensación de Exportaciones (FPEX):** se nutre del 10% de la recaudación total del IPI y se asigna en forma proporcional al valor de las exportaciones de productos industrializados.
- **Fondos Regionales:** se destinan a programas de desarrollo en las regiones Norte, Centro Oeste y Noreste.

También se distribuye directamente desde la Unión hacia los Estados y Municipios lo recaudado por el IOF y por el impuesto rural, aunque son poco significativas dentro de las transferencias del gobierno central.

Por otra parte, la Constitución establece una serie de transferencias desde los Estados hacia los Municipios que se basan en las remesas de una porción de lo recolectado por el ICMS y por el IPVA.

El grueso de las transferencias que reciben los Estados tienen un mismo sentido: desde el gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, estas constituyen el 70% de las remesas que reciben los gobiernos estatales.

Las transferencias constitucionales y legales desde la Unión hacia los Estados, por tanto, se concentran en el traspaso de recursos del FPE; y las que se efectúan directamente a los Municipios, provienen del FPM. Todas estas remesas tienen la característica de tener propósito general, por lo cual son no condicionadas y no requieren contrapartida.

Además de las transferencias constitucionales y legales, se encuentran las transferencias “voluntarias”, que son los fondos transferidos por la Unión hacia los Estados y Municipios que se motorizan por la celebración de convenios o acuerdos para llevar a cabo proyectos conjuntos o para la atención de necesidades locales específicas. A diferencia de las otras, las que se realizan por convenio son condicionadas y, en algunos casos, pueden exigirse contrapartida. Las principales transferencias condicionadas (sin contrapartida) se implementan a través del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valoración del Magisterio (FUNDEF), que luego fue sustituido por el FUNDEB, y las del Sistema Único de Salud (SUS) (Cataia, 2011).

El FUNDEB constituye un mecanismo esencial para la nivelación horizontal en el federalismo fiscal brasileño. En primer lugar, debido a que moviliza una masa de recursos considerable: en 2012, este fondo sumó R\$ 35.000 millones (que representa el 25% del total de transferencias que recibe el conjunto de los Estados). Y además, el FUNDEB produce una profunda redistribución de recursos tanto en dirección vertical (desde la esfera estadual hacia la municipal) como horizontal (entre municipalidades).

Según el trabajo que analiza al sistema de salud de Brasil de Mont’Alverne Duarte et al. (2009) se observan las siguientes particularidades: i) en el gasto total en salud, la Unión es responsable de 50%; los Estados y los Municipios, 25% cada uno; ii) los gastos por habitante del SUS varían poco entre las regiones; y iii) en las

transferencias para el cuidado de la salud, la Unión no trata desigualmente a los desiguales, distinguiéndose que las jurisdicciones con mayor mortalidad no reciben más recursos ni mejor calidad de servicios. Por tanto, concluye que el SUS no actúa como un mecanismo eficiente de reducción de desequilibrios horizontales, como lo hace el FUNDEB.

Cuadro 5. Transferencias recibidas por los Estados. Año 2012.

Transferencias corrientes	Mill. R\$	En % total
Total	139.516	100,00%
Transferencias de la Unión	98.908	70,90%
FPE	61.664	44,20%
FPM	114	0,10%
ITR	1	0,00%
IOF	3	0,00%
Ley Kandir	1.466	1,10%
SUS	14.065	10,10%
FNDE	5.946	4,30%
Otras	15.647	11,20%
Transferencias de los Estados	121	0,10%
Transferencias de los Municipios	68	0,00%
Transferencias Multigubernamentales	35.978	25,80%
FUNDEB	32.729	23,50%
Transferencias complementarias FUNDEB	3.249	2,30%
Otras	0	0,00%
Transferencias de Convenio	2.895	2,10%
Otras transferencias corrientes	1.615	1,20%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tesoro Nacional de Brasil.

A pesar de eso, puede concluirse que el federalismo fiscal brasileño se caracteriza por la relevancia otorgada a las políticas para atenuar los desequilibrios horizontales. Por un lado, el FPE, que representa el 44% del total de transferencias que reciben los Estados, contempla en su esquema de reparto las diferencias de ingresos entre los mismos. Otro mecanismo de equiparación horizontal es el FUNDEB que considera las falencias educacionales a la hora de distribuir los recursos del fondo. Ambos fondos conforman el 70% del total de remesas que perciben los Estados. También se encuentran los fondos regionales, destinados a consecución de políticas especiales, que contribuyen a reducir las diferencias de desarrollo en el territorio nacional. Diversos estudios han demostrado que no existe correspondencia entre el nivel de ingresos y de gastos de los Estados, lo que indicaría que las debilidades tributarias de las jurisdicciones más pobres son compensadas con mayores transferencias.

6.6- Conclusiones

Transcurrido más de un siglo desde su independencia, el federalismo fiscal en Brasil se ha ido modificando a lo largo del tiempo al compás de los vaivenes políticos y económicos que ha finalizado en lo que es actualmente: un sistema con primacía de los gobiernos subnacionales. La descentralización fiscal respondió a una decisión del gobierno federal pero también fue consecuencia de un proceso natural de adquisición de nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos locales ante la emergencia de necesidades.

En la distribución de potestades tributarias, es destacable la separación de las mismas entre los diferentes niveles de gobierno, aunque no ocurre lo mismo en la esfera de gastos, evidenciándose superposición de políticas como también la ausencia para la atención de necesidades específicas, por la insuficiente coordinación entre los gobiernos involucrados.

Las transferencias intergubernamentales constituyen un elemento imprescindible para el funcionamiento del federalismo fiscal brasileño. La mayoría de las mismas se efectúan indirectamente mediante las remesas desde fondos especiales, que se nutren de la recaudación de impuestos de los diferentes niveles de gobierno. La distribución se realiza siguiendo diversos criterios objetivos que buscan atenuar desequilibrios verticales y horizontales. Asimismo, la mayoría de las transferencias son de carácter general y sin exigencias de contraprestación, por lo que contribuyen a incrementar la autonomía de los gobiernos subnacionales. También son relevantes las transferencias de los fondos para la ejecución de políticas de educación y salud, las cuales tienen propósitos específicos, pero los gobiernos subnacionales cuentan con cierto grado de libertad para tomar decisiones respecto a la administración de estos recursos. En contraste, las remesas intergubernamentales que se efectúan por convenio, para la consecución de acciones especiales, son poco significativas.

A pesar de los avances registrados, el federalismo fiscal de Brasil tiene aún diversos desafíos pendientes. Por un lado, el de mejorar la equidad horizontal para atender a las múltiples disparidades entre los Estados y entre los Municipios y reducir los bolsones de pobreza, analfabetismo y mortalidad infantil que se encuentran en ciertas zonas del territorio brasileño. Y por el otro, mejorar la redistribución de ingresos que se motoriza con los fondos de salud, los cuales presentan algunos enredos en el flujo de recursos e ineficiencias para lograr la prestación integral de servicios de salud en el país.

6.7- Bibliografía

- Argañaz, N.; Barraud, A.; y Pierrepont, M. (2010). "Sistemas de transferencias intergubernamentales en el mundo: los casos de Australia, Canadá, España, Brasil y Argentina", IARAF, Córdoba.
- Cataia, M. (2011). Federalismo Brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferencias voluntárias (União/Municípios), Revista Geográfica de América Central, Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica, II Semestre 2011, pp. 1-16.
- Holanda Barbosa, F. (1998). Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária, Editor Fundação Getúlio Vargas, Capítulo 1, pp. 2-19.
- Mont' Alverne Duarte, A.; Angelo da Silva, A.; Luz, E. Gerardo, C. (2009). "Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferencias federais, com ênfase no sistema único de saúde", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Rodrigues Afonso, J. (2004). "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", Revista de la Cepal, Nro 84, Diciembre de 2004.
- Rolnik, R. (2004). "Descentralización y Federalismo en el Brasil", Quórum: revista de pensamiento iberoamericano, ISSN 1575-4227, N° 8-9, 2004, págs. 91-99.
- Serra, J. y Rodrigues Afonso, J. (2007). "El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica", Revista de la Cepal, Nro 91, Abril de 2007.

El caso de México

7.1- Un modelo federalista con desafíos pendientes de descentralización y equiparación.

El federalismo fiscal mexicano es un sistema signado por la creciente descentralización del gasto que se combina con una gran centralización de la recaudación tributaria en el gobierno federal. La desigual asignación de competencias de ingresos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno consolida un esquema en el que predominan los desequilibrios fiscales verticales.

En este marco, las transferencias constituyen una herramienta vital para el financiamiento de los gobiernos subnacionales, las cuales se aplican para reducir tanto desbalances horizontales como verticales. El esquema de remesas incluye una combinación de transferencias condicionadas y no condicionadas. Las primeras, denominadas Aportaciones, son las de mayor relevancia y se destinan a financiar la prestación de servicios públicos, especialmente de las áreas de salud y educación. Las transferencias no condicionadas son las que se conocen como "Participaciones". Éstas constituyen una suerte de reparto de la recaudación de los impuestos que fueron centralizados en el gobierno nacional para mejorar la eficiencia.

La relevancia de las transferencias del gobierno federal y la reducida disponibilidad de recursos propios configura un modelo de reducida autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Asimismo, la importancia relativa de las transferencias condicionadas frente a las transferencias no condicionadas exagera la dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos provistos por el gobierno federal para el financiamiento de sus gastos.

Por otro lado, la redistribución horizontal de recursos resulta imprescindible, dada las desigualdades de desarrollo socio-económico interregional. Si bien las Aportaciones constituyen una herramienta de nivelación horizontal, existe una ausencia de claridad en los criterios de reparto y, por tanto, los recursos terminan repartiéndose entre las entidades federativas de acuerdo a su poder de negociación, lo que resta eficacia al mecanismo de transferencias para la disminución de disparidades regionales.

7.2- Caracterización general del país

Caracterización política

Tras casi tres siglos de dominación española, México inició la lucha por su independencia en 1810. La Constitución Nacional que propugnó el régimen federal como sistema político fue sancionada en 1824. Sin embargo, no fue instantánea la

consolidación de México como una república democrática y federal dados los múltiples enfrentamientos armados entre centralistas y federalistas que se produjeron en el país. A mediados de siglo, las tendencias federalistas resultaron vencedoras y se logró la restauración de la república (Cabrera Castellanos y Lozano Cortés, 2008).

Como resultado de este largo proceso, México se consolidó como una república democrática, representativa y federal. Actualmente, el país se divide políticamente en 32 entidades federativas: 31 estados y el Distrito Federal (D.F.). Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales están organizados en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esto implica el reconocimiento de la soberanía de los estados, los cuales disponen de una constitución y congreso propios. Por su parte, los Estados se dividen en municipios, cada uno de los cuales tienen un Ayuntamiento que se integra por regidores y síndicos; en tanto, el D. F. se divide en delegaciones y es gobernado por un jefe delegacional.

El federalismo fiscal en México se fue modificando desde su nacimiento. Los principales cambios se produjeron con el proceso de descentralización que se impulsó durante la década del '90 que otorgó a los gobiernos subnacionales mayores responsabilidades en las áreas de salud y educación. El esquema tributario se caracteriza por la concentración de las principales fuentes impositivas en el gobierno federal, que incide en la escasa disponibilidad de recursos propios de los gobiernos subnacionales. En vistas de las crecientes responsabilidades adquiridas desde la reforma fiscal, los desequilibrios verticales se fueron profundizando y los gobiernos subnacionales terminaron descansando significativamente en las remesas del gobierno central para el financiamiento de sus gastos. De allí la relevancia de las transferencias intergubernamentales para balancear el esquema fiscal. A pesar de ello, los desequilibrios horizontales y verticales siguen siendo una falencia del federalismo fiscal mexicano.

Caracterización económica y regional

México tiene una extensión territorial que se aproxima a los 2 millones de kilómetros cuadrados. Allí radican más de 100 millones de personas. Con una densidad poblacional de 58 habitantes por km², México se encuentra significativamente por encima de Brasil así como del promedio de los países de la OCDE. La población no se distribuye equitativamente a lo largo del territorio, distinguiéndose una gran concentración de habitantes en el Estado de México y en el D. F.

El país no presenta indicadores sociales muy alentadores. Según los datos de la OCDE del año 2011, existen grandes desigualdades de ingresos (alto coeficiente de Gini), altos niveles de pobreza (27%) y bajas expectativas de vida (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores Socioeconómicos de México. Año 2011.

	México	OCDE
Población / territorio		
Población (millones)	115,6	
Menores que 15 años (%)	29,2	18,4
Mayores que 65 años (%)	5,8	14,9
Densidad poblacional (por km2)	58,6	34,3
Expectativa de vida	74	80
Economía		
PBI (precios corrientes, bill USD)	1.157,3	
PBI per cápita (miles de USD PPP)	15,2	35,4
Valor agregado (%)		
Primario	3,7	2,5
Industria y construcción	35,6	27,7
Servicios	60,7	69,8
Gobierno		
Gasto (% PBI)	23,2	44,0
Ingresos (%PBI)	21,7	36,1
Comercio exterior		
Exportaciones (% PBI)	31,6	52,7
Importaciones (% PBI)	32,8	49,7
Empleo		
Tasa de empleo (%)	60,0	64,8
Tasa de desempleo (%)	5,2	7,9
Sociales		
Desigualdad (Gini)	0,46	0,31
Tasa de pobreza (%)	26,7	17,9
Gasto en salud (% PBI)	6,2	9,7
Gasto en educación (% PBI)	4,0	4,0

Fuente: OECD.STAT (<http://stats.oecd.org>); OECD Economic Outlook database.

Por otra parte, existe un gran contraste entre las regiones de México que se evidencian en el nivel de ingreso (total y por habitante), en la superficie, la cantidad de personas radicadas así como en los indicadores de desarrollo social y productivo. Al respecto, cabe señalar que los principales cuatro estados generan el 40% de la producción nacional: D. F., Estado de México, Nuevo León y Jalisco. De hecho, solo el D. F. aporta el 17% del PIB (Ver Cuadro 2). Diversos estudios muestran, además, las amplias brechas entre los Estados en el ingreso *per cápita*: la

entidad federativa más pobre (Chiapas) representa apenas el 15% del correspondiente a la entidad más rica (Distrito Federal)³³.

Cuadro 2. Indicadores socioeconómicos por estado.

Estado	PBI (Mill. \$)*	% del Total	Densidad poblacional (Hab/km2)**	Tasa de mortalidad infantil***
Nacional	12.422.057	100,0%	57	13,2
Distrito Federal	2.116.151	17,0%	5.920	11,4
México	1.134.967	9,1%	679	15,5
Nuevo León	908.844	7,3%	73	9,3
Jalisco	775.337	6,2%	94	11,3
Veracruz de Ignacio de la Llave	649.291	5,2%	106	13,4
Campeche	632.561	5,1%	14	11,5
Guanajuato	478.746	3,9%	179	12,6
Tabasco	423.991	3,4%	91	11,9
Coahuila de Zaragoza	413.397	3,3%	18	9,5
Puebla	398.691	3,2%	168	16,8
Tamaulipas	384.890	3,1%	41	12,0
Baja California	364.800	2,9%	44	14,4
Sonora	353.109	2,8%	15	11,7
Chihuahua	329.663	2,7%	14	14,4
Michoacán de Ocampo	287.336	2,3%	74	13,1
Sinaloa	251.035	2,0%	48	10,0
Querétaro	245.963	2,0%	156	12,4
San Luis Potosí	238.039	1,9%	42	13,2
Chiapas	227.138	1,8%	65	14,6
Hidalgo	199.880	1,6%	128	14,4
Oaxaca	193.565	1,6%	41	14,5
Quintana Roo	185.015	1,5%	30	12,7
Guerrero	183.144	1,5%	53	15,2
Yucatán	180.048	1,4%	49	11,5
Durango	149.343	1,2%	13	12,0
Morelos	146.957	1,2%	364	12,1
Aguascalientes	135.781	1,1%	211	10,6
Zacatecas	117.602	0,9%	20	11,3
Baja California Sur	94.140	0,8%	9	11,8
Nayarit	80.124	0,6%	39	11,3
Colima	72.700	0,6%	116	11,1
Tlaxcala	69.809	0,6%	293	15,4

Fuente: elaboración propia en base a INGE.

Notas: (*) Año 2011 (Precios constantes, 2008); (**) Año 2010; (***) Tasa de mortalidad infantil=defunciones de menores de un año de edad por cada 1.000 nacidos vivos, datos del año 2012.

Otro de los indicadores de desarrollo social que brinda evidencia respecto a las diferencias entre los Estados es la tasa de mortalidad infantil. Mientras que hay

³³ Ver Cabrera Castellanos y Lozano Cortés (2008) y más adelante, el cuadro 3.

jurisdicciones como Nuevo León y Coahuila de Zaragoza donde el indicador se ubica alrededor del 9%, en Puebla supera al 16% (ver Cuadro 2).

7.3- Antecedentes en la configuración del federalismo fiscal en México

El régimen federal de gobierno fue establecido por la primera constitución mexicana en 1824. Sin embargo, los cimbronazos políticos que sufrió el país durante el siglo XIX impidieron la consolidación de México como una república federal y democrática. Solo después de la revolución mexicana, que se desencadenó en la segunda década del siglo XX, se logra cierta estabilidad política y social y se avanzó en la construcción del federalismo fiscal mexicano (Ramírez Cedillo, 2010).

Desde entonces y hasta la década del '40 se produjo una centralización en la captación de los ingresos: a principios de los años treinta el gobierno central generaba dos terceras partes de los ingresos totales y hacia finales de 1940, cuatro quintas partes del total. El auge centralista se profundizó a mediados de los setenta, cuando el gobierno federal producía casi el 90% de los ingresos fiscales (Urzúa, 2000).

El proceso “moderno” de descentralización en México tiene tres hitos importantes. El primero, es la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980 para fomentar acuerdos de adhesión entre la federación y los estados para brindar claridad a la relación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. El objetivo concreto fue impulsar la concentración de la recaudación de impuestos en el gobierno federal para evitar la doble o triple tributación y la definición de transferencias compensatorias. El segundo momento importante se asocia con la aprobación de la reforma constitucional en 1983 mediante la cual se impulsa la descentración de funciones y facultades y se garantiza que los municipios cuenten con fuentes de ingresos propios. El tercero hecho significativo es el proceso concreto de descentralización de 1995-1998, cuando se transfieren a las entidades federativas los servicios de salud y educación (Cabrera Castellanos y Lozano Cortés, 2008).

El esquema tributario vigente se caracteriza por la gran concentración de ingresos públicos en el gobierno federal, que tiene potestades sobre los principales impuestos, como el impuesto sobre la renta a las personas físicas (ISRPF), el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos asociados a la explotación de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre la producción y los servicios. También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN). En cambio, las competencias tributarias de los estados y de los municipios son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son

pequeñas. Los estados cuentan con los ingresos del impuesto sobre la nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas; y los municipios, el impuesto predial y algunos derechos (Merino, 2003).

El federalismo mexicano incluye tres tipos de transferencias desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales. El primer grupo de remesas, son las denominadas "Participaciones", que son transferencias no condicionadas que surgieron por la cesión de tributos de los gobiernos subnacionales en el marco del SNCF. El segundo, lo constituyen las "Aportaciones", que son transferencias condicionadas. Las mismas se originaron para compensar a los gobiernos subnacionales por el traspaso de funciones, principalmente, aquellas vinculadas a la prestación de servicios de educación y salud. Y por último, se encuentran las transferencias que se definen por convenio (ver Anexo).

Entre las transferencias no condicionadas, las más significativas son las que se efectúan mediante el Fondo General de Participaciones (FGP), el cual se conforma con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Hasta la reforma fiscal de 2008, el FGP se distribuyó bajo los siguientes tres criterios: 45,17% en función de los habitantes, 45,17% con base en los denominados impuestos asignables territorialmente, y el restante 9,66% en función inversa a los dos criterios anteriores. A partir de entonces, los incrementos se rigen de manera adicional por el crecimiento del Producto Interno Bruto y la recaudación de ingresos propios, ponderados por el peso poblacional de cada entidad federativa (Sobarzo Fimbres, 2009).

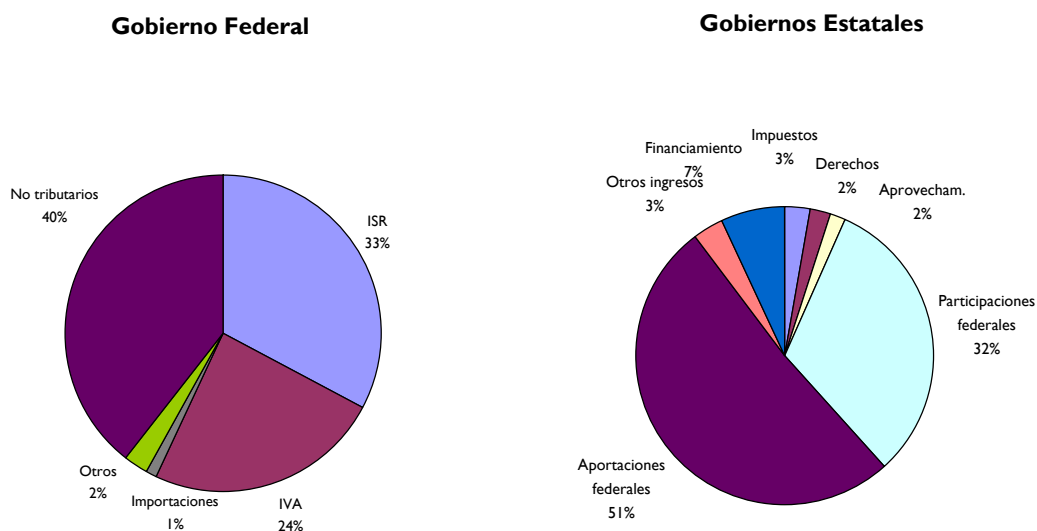
Respecto al segundo bloque, hay algunas transferencias que son de monto fijo, que se establecieron para atender las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales por la descentralización de la educación (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos) y de la salud (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud). Otras transferencias, también de carácter condicionado, tienen como objetivo disminuir desequilibrios horizontales y mejorar las condiciones de vida y los servicios públicos en las jurisdicciones con menor desarrollo relativo. En esta lógica se distinguen el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), destinado a mejorar los servicios públicos de agua potable, drenaje y electricidad en los estados y municipios más pobres, y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se aplica para otorgar ayudas alimentarias y sociales a la población en condiciones de pobreza extrema (Cabrera Castellanos y Lozano Cortés, 2008).

7.4- Análisis de la descentralización fiscal en México

El federalismo fiscal en México se caracteriza por la gran concentración de las potestades tributarias en el gobierno federal. La centralización se exacerbó en la década del '90, cuando los gobiernos subnacionales cedieron sus competencias tributarias al gobierno central a cambio de remesas de recursos. Como resultado, la recaudación de los ingresos públicos se encuentra altamente concentrada en la federación: alrededor del 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, mientras que el 14% lo recaudan los estados, 2,4% los municipios y el remanente el D.F. (Merino, 2003).

La principal fuente de ingresos tributarios del Gobierno Federal es la recaudación de los impuestos sobre la renta. Ellos contribuyen con la tercera parte del total de los ingresos. El impuesto sobre el valor agregado, asimismo, realiza un significativo aporte en la generación de recursos, con el 24% (Gráfico 1). También son relevantes los ingresos provenientes de recursos no tributarios, los cuales representan el 40% del total de los ingresos del Gobierno Federal. El origen de estos recursos proviene principalmente, de los derechos de explotación de hidrocarburos.

Gráfico 1. Composición de los ingresos. Año 2011.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SHCP.

Las transferencias del Gobierno Federal constituyen una fuente de recursos esencial para los Gobiernos Estatales. Los datos del año 2011 confirman tal aseveración: las Aportaciones y las Participaciones significan conjuntamente el 80% del total de ingresos. La magnitud de las remesas federales en el total de

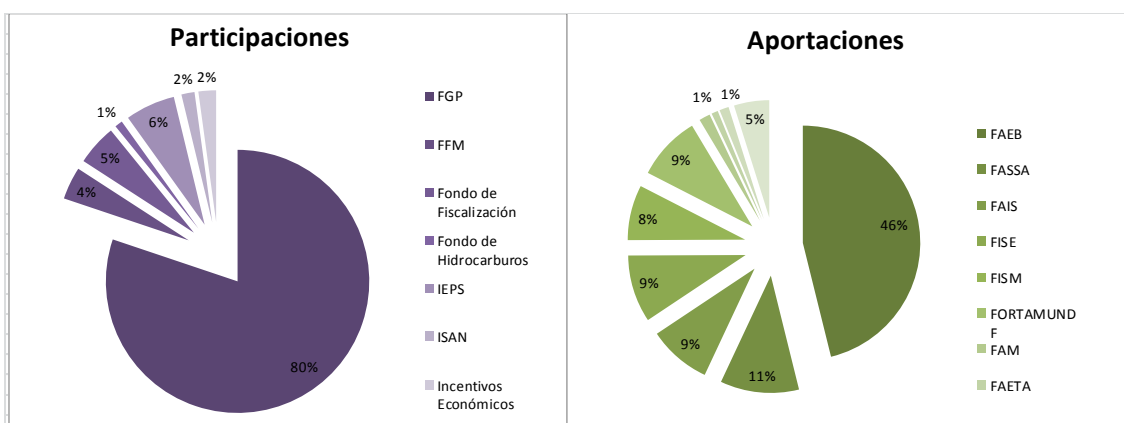
ingresos estatales refleja la amplitud de la brecha vertical del federalismo fiscal mexicano y, por tanto, la escasa autonomía de los gobiernos.

Para los municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente. Los municipios también obtienen ingresos de derechos, licencias y otros conceptos. Estas fuentes tampoco son explotadas de manera óptima. Los precios de los servicios muchas veces no reflejan los costos reales de proveerlos, o la cobranza es irregular (Merino, 2003).

7.5- El sistema de transferencias del federalismo mexicano: las Participaciones y las Aportaciones.

Las principales transferencias para los gobiernos subnacionales son las denominadas Participaciones (no condicionadas) y las Aportaciones (condicionadas). Entre las primeras, las más relevantes corresponden al FGP, que constituye el 80% del total de transferencias por este concepto. En cuanto a las Aportaciones, las remesas más significativas son las que se motorizan para la prestación de servicios educativos y de salud. En primer lugar se destacan las transferencias del FAEB, para el financiamiento de la educación básica; y en menor medida, las del FASSA y FAIS, para la provisión de servicios de salud (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Composición de las Participaciones y las Aportaciones. Año 2012.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SNCF.

El correlato de la concentración recaudatoria en el gobierno federal es la escasa autonomía de los gobiernos estatales: los recursos propios apenas permiten cubrir el 7% de su gasto total. No obstante, la situación es diferente entre las entidades. En un extremo, se observa que el D.F. cubre el 37% de sus gastos con ingresos propios; en tanto, otros Estados como Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala y Morelos, solo pueden generar recursos para financiar el 3% de sus erogaciones (ver Cuadro 3). Por tanto, se reconoce que existen marcadas divergencias entre las entidades federativas en cuanto a la capacidad fiscal, lo que deriva en diferentes grados de dependencia de las remesas del gobierno federal para el financiamiento de sus gastos.

Al respecto, como se mencionó anteriormente, las Participaciones representan poco más del 30% de los ingresos totales del conjunto de los Estados; pero se distinguen entre ellos, jurisdicciones donde aportan menos del 20% (Coahuila), y otras, como Jalisco, Tabasco y el D.F., donde las Participaciones constituyen más del 40% de sus ingresos totales. Lo mismo ocurre con las Aportaciones: se distinguen Estados que donde lo que reciben equivale al 60% de sus ingresos totales (Durango, Puebla y San Luis de Potosí) mientras que en otros, como en D.F., es significativamente menor.

Cuadro 3. Indicadores del federalismo fiscal de los Estados. Año 2011.

Estado	Autonomía Financiera = (Ingresos Propios/Gasto Total) * 100	Dependencia de participaciones federales = (Participaciones / Ingresos Totales) * 100	Dependencia de aportaciones federales = (Aportaciones / Ingresos Totales) * 100	Autonomía para asumir gasto operativo = (Ingresos propios / Gasto corriente) * 100	Ingresos propios/PIB = (Ingresos propios / PIB) * 100	Ingresos propios per cápita = (Ingresos Propios / Población) (pesos corrientes)	PIB per cápita = (PIB / Población) (pesos corrientes)
Aguascalientes	5,84	32,74	58,82	10,59	0,45	790,69	102.670,13
Baja California	9,10	39,24	47,08	11,73	0,84	938,74	98.217,29
Baja California Sur	8,52	30,35	41,52	11,91	0,87	1.394,77	107.777,29
Campeche	11,17	35,00	50,13	15,21	0,14	2.161,52	683.309,72
Coahuila	4,00	17,85	23,45	9,74	0,61	928,87	118.680,13
Colima	8,15	28,51	55,81	11,32	0,92	1.449,35	88.966,53
Chiapas	5,75	28,77	52,18	9,22	0,81	802,66	42.238,79
Chihuahua	11,05	29,45	43,57	14,19	1,28	1.394,26	99.517,20
Distrito Federal	37,23	40,10	15,92	66,72	1,65	5.858,53	225.268,59
Durango	5,83	27,10	64,10	8,09	0,49	773,50	85.665,89
Guanajuato	6,17	34,98	53,58	8,39	0,54	599,29	78.404,02
Guerrero	3,15	24,52	71,77	4,39	0,51	397,78	48.770,04
Hidalgo	8,75	29,21	59,61	12,12	0,62	1.022,09	67.448,41
Jalisco	6,36	40,26	49,19	8,81	0,46	660,62	94.434,27
México	10,98	32,92	46,53	15,34	0,81	1.278,72	65.606,79
Michoacán	4,66	27,48	52,87	7,03	0,63	561,98	63.014,14
Morelos	3,68	30,43	48,63	6,64	0,44	477,10	69.001,42
Nayarit	5,05	27,83	55,79	6,77	0,62	786,02	62.009,20
Nuevo León	13,29	32,14	32,70	20,44	0,56	1.986,13	179.079,15
Oaxaca	3,31	22,39	59,47	5,68	0,57	475,47	47.377,71
Puebla	6,03	32,15	60,54	8,20	0,44	616,71	63.893,45
Querétaro	11,14	34,72	51,95	15,19	0,66	1.365,21	110.765,45
Quintana Roo	8,17	20,65	29,56	15,38	0,93	1.750,62	117.265,97
San Luis Potosí	5,63	30,77	62,79	7,22	0,50	647,07	80.152,61
Sinaloa	6,91	35,33	56,48	9,51	0,68	833,18	84.136,78
Sonora	7,11	31,69	42,47	11,32	0,50	1.182,73	104.514,57
Tabasco	5,99	44,64	47,83	9,10	0,12	1.019,87	170.933,93
Tamaulipas	9,23	33,98	50,21	15,84	0,65	1.081,19	108.959,96
Tlaxcala	3,14	33,51	50,41	4,71	0,54	430,70	50.985,76
Veracruz	4,71	29,30	47,27	7,59	0,38	590,89	69.357,94
Yucatán	8,01	31,63	53,66	10,32	0,43	963,73	80.540,91
Zacatecas	5,88	26,00	56,00	8,18	0,74	984,89	65.359,61

Fuente: SCFN.

Las diferencias que existen entre poder tributario y las responsabilidades de gasto que poseen los tres órdenes de gobierno han provocado que exista una importante brecha fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales en México. El desequilibrio vertical se ha tratado de solucionar compensando los resultados del reparto del poder de ingreso y de gasto en los gobiernos subnacionales a través del sistema de transferencias (Hernández y Sánchez, 2010).

Sin embargo, la solución seleccionada se ha concentrado en asegurar la suficiencia financiera de los gobiernos subnacionales en vez de en mejorar la autonomía de estos gobiernos dada la relevancia de las Aportaciones. Los recursos asignados por este medio son de uso condicionado ya que están destinados a cubrir los gastos de los programas que antes eran del ámbito federal y que fueron transferidos a los gobiernos subnacionales en la década del '90. Por tanto, la incorporación de este tipo de transferencias, más que avanzar en la descentralización produce una mayor concentración fiscal en el gobierno federal (Díaz-Cayeros, 2010).

Por otro lado, las Aportaciones favorecen el logro de los objetivos redistributivos que establece el gobierno federal en el territorio, al condicionar su uso en actividades específicas. Asimismo, la distribución de las Aportaciones entraña un factor de equidad, ya que buscan garantizar un nivel mínimo para la prestación de servicios públicos en todas las entidades federativas. A diferencia de las participaciones, las Aportaciones no consideran para su reparto criterios de desempeño económico. En cambio, se toman en consideración algunos indicadores del nivel de desarrollo socioeconómico de los Estados y municipios (grado de marginación, ingresos per cápita, nivel educativo, características de las viviendas). En tal sentido, las Aportaciones resultan en la práctica un mecanismo mixto de nivelación vertical y horizontal, siendo mayoritariamente transferencias compensatorias de los desequilibrios horizontales, con la finalidad de asegurar un nivel mínimo de servicios públicos en cada Estado (Hernández y Sánchez, 2010)

A pesar de los desequilibrios que intentan corregir, las Aportaciones tienen algunos inconvenientes. La principal crítica que puede hacerse es que estas transferencias no cuentan con criterios claros de distribución. La ausencia de criterios precisos y de fórmulas claras para la distribución de los recursos de los fondos que se transfieren, provoca una considerable discrecionalidad por parte del gobierno que los otorga (ya sea el federal o el estatal) (Hernández y Sánchez, 2010).

7.6- Conclusiones

Las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo mexicano se ajustan a un esquema de descentralización del gasto y una considerable centralización de la recaudación de los ingresos. De aquí se deriva el gran desequilibrio del sistema fiscal federal: la desigual distribución de competencias de ingreso-gasto entre los diferentes niveles de gobierno. En este marco, los gobiernos subnacionales poseen escasas atribuciones en materia de recaudación, aunque aglutinan grandes responsabilidades de gasto. Así, el diseño del sistema fiscal impone a los gobiernos subnacionales una gran presión en materia de gasto, sin dotarlos de autonomía suficiente para obtener ingresos propios.

El sistema de transferencias fiscales se ha constituido como el principal mecanismo para resolver el desequilibrio fiscal. El incremento de las transferencias ha permitido a los gobiernos subnacionales atender las funciones de gasto que les fueron transferidas por parte del gobierno federal. En este contexto, las transferencias fiscales emergen como un elemento de la descentralización fiscal en México, ya que favorece el incremento de los recursos públicos que ejercen los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, esta situación tiene diversas implicaciones si se considera que gran parte de los recursos que se descentralizan a través de las transferencias, están condicionados por las políticas del gobierno federal y por la propia estructura del sistema de transferencias.

Las transferencias se han constituido como la piedra angular del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en México; éstas representan la fuente de ingresos más importante de los gobiernos estatales y municipales. El sistema de transferencias contempla dos grandes grupos, según el grado de condicionalidad que poseen: a) transferencias federales en efectivo, son transferencias de uso incondicionado donde destacan las participaciones y b) transferencias de gasto federalizado, son transferencias condicionadas donde destacan las Aportaciones. La gran diferencia entre ambos tipos de transferencia es que mientras que las participaciones son transferencias verticales producto de un modelo de participación en ingresos –de ahí su carácter incondicionado–, las Aportaciones son recursos condicionados que asigna el gobierno federal a los estados y municipios para alcanzar objetivos específicos en materia de bienestar social, en un ejercicio de descentralización del gasto.

Sin embargo, la asignación de los recursos por Aportaciones no se encuentra sujeto a criterios objetivos. En la práctica, el monto de estas transferencias depende del poder de negociación de los gobiernos de turno y, por tanto, la arbitrariedad resta coherencia y sustentabilidad al modelo federalista mexicano.

7.7- Bibliografía

- Cabrera-Castellanos, L. F. y Lozano-Cortés, R. (2008). “Descentralización y Federalismo Fiscal en México” , MPRA No. 10572. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/10572/>
- Díaz-Cayeros, A. (2004). “El federalismo y los límites políticos de la redistribución. Gestión y Política Pública” , Revista Política y Gobierno, Vol. XI, Nro 2, II semestre de 2004, pp. 229-262.
- Hernández Vera, D. y Villa Sánchez, V. (2010). “El modelo de relaciones intergubernamentales en la descentralización fiscal en México” , Revista de Estudios Transfronterizos, Si Somos Americanos, Instituto de Estudios Internacionales, Vol. 10, Nro1 (2010), pp. 103-129.
- Merino Mañón, J. (2003). “Las haciendas públicas en el federalismo mexicano” Gaceta de Economía, Año 9, número especial, ITAM, México.
- Ramírez Cedillo, E. (2010). “Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México, Economía UNAM, Vol. 8 num. 22, D.F. México.
- Sobarzo Fimbres, H. (2009). “Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas” , Revista Problemas del Desarrollo, Vol. 40, Número 156, enero-marzo 2009.
- Urzúa, C. (2000). “Vicisitudes del federalismo mexicano” . Serie documento de trabajo No. VII, Centro de Estudios Económicos, COLMEX, México.

El caso de Alemania

8.1 - El Federalismo Fiscal después de la reunificación.

Alemania es la economía más importante de Europa. Los estados federados que la componen la preceden y es por eso que mantienen, por razones históricas, todas las potestades no delegadas a la federación que las agrupa.

Además de ser una de las economías más importantes del mundo, es también una de las sociedades más igualitarias, con un coeficiente de gini que se encuentra por debajo del promedio de la Unión Europea. La política tributaria aquí juega un rol importante, ya que es importante la proporción que los impuestos al ingreso representan dentro de la recaudación total de los gobiernos alemanes.

La historia reciente de su reunificación luego de la caída del muro de Berlín ha dado lugar a una serie de disparidades regionales debido al menor nivel de desarrollo económico que presentan los estados provenientes de la ex Alemania Democrática. Los sucesivos gobiernos han intentado resolver estas disparidades de diversos modos.

En este aspecto, el federalismo fiscal es una de las herramientas más importantes con las que cuenta Alemania para revertir las disparidades. Alemania cuenta actualmente con una serie de mecanismos de distribución horizontal y vertical de la recaudación, tendientes a reducir la brecha entre los distintos estados federados, diseñadas de modo de minimizar las ineficiencias que pueda traer acarreado un esquema de fuertes transferencias.

8.2 - Estructura general de gobierno

El gobierno federal está compuesto por el Canciller federal y los ministros federales. El Canciller federal es el único miembro electo del gobierno federal. El canciller tiene el derecho constitucional de a determinar el número de ministerios y para seleccionar los ministros.

El canciller federal establece los lineamientos generales de política, es decir, las prioridades vinculantes para las actividades del gobierno. Es también el comandante supremo de las fuerzas armadas de Alemania. Estos poderes son análogos a los de los presidentes en las democracias presidenciales.

Al principio de cada periodo legislativo, el canciller federal es propuesto por el presidente federal y elegidos por el *Bundestag*. (ver adelante)

Los poderes reales del Canciller son más limitados en la práctica. En primer lugar, en general ningún partido logra una mayoría en el *Bundestag*, y se vuelve necesaria

una coalición (alianza entre los partidos), es necesaria para elegir a un Canciller. Estos acuerdos de la coalición cubren temas como la asignación de carteras ministeriales en el gabinete federal. La coalición también emite el programa de políticas para determinar el curso amplio de acción durante el mandato del gobierno.

Numerosos procedimientos legislativos requieren la aprobación del *Bundesrat*, que representa a los *Länder*. Debido a que las elecciones en los Estados federados no se corresponden necesariamente a la legislatura federal, la composición política del *Bundesrat* puede variar a lo largo del mandato del gobierno federal, y por lo tanto, las mayorías de apoyo pueden cambiar. Para evitar esto, en 2006 la gran coalición acordó una reforma de la Constitución que limita el número de proyectos de ley que deben ser aprobadas por el *Bundesrat*.

Un tercer factor que limita los poderes del canciller es la independencia de los ministros federales. Estos son plenamente responsables de la gestión de sus respectivos ministerios y el inicio de la legislación, en línea con las directrices establecidas por el canciller. De acuerdo a este "principio de autonomía ministerial", este último no puede intervenir en los asuntos de política individuales. Si un determinado problema afecta a más de un ministerio, el responsable ministerio debe involucrar a los demás ministerios interesados. Si no hay acuerdo, el gabinete federal decide de forma colegiada por mayoría ("principio de la toma de decisiones conjunta del gabinete"). Si no se encuentra ninguna solución, el/la canciller como un *primus Inter Pares* y resuelve el problema.

Todos los ministerios federales tienen la misma estructura. Cada ministro federal se apoya en uno o dos "secretarios parlamentarios estatales" y uno o varios "secretarios de estado permanentes". Los primeros son miembros del *Bundestag* que ayudan al ministro en su trabajo parlamentario, además de su mandato político propio. Los últimos son los altos funcionarios que apoyan al ministro en la conducción del ministerio. Los Jefes de Departamento y Secretarios de Estado son funcionarios políticos y pueden ser despedidos por su ministro en cualquier momento. Numerosos ministerios tienen un consejo asesor que les apoya en el cumplimiento de sus tareas. Las autoridades federales y de los *Länder* coordinan su trabajo a través de Conferencias Ministeriales Especializadas permanentes, que se apoyan en numerosos grupos de trabajo permanentes. Además, hay varios grupos informales de consulta, en su mayoría compuestas por representantes tanto del nivel federal como subnacional.

Las tareas ejecutivas a nivel federal se llevan a cabo por la administración federal. Este se divide en una administración directa (que comprende todos los organismos que son responsabilidad directa de un ministerio federal) y una administración indirecta. En este caso, las tareas administrativas federales son asignadas a organizaciones independientes con capacidad legal (es decir, con derecho a actuar

en su propio nombre). Los ministerios federales simplemente comprueban si las tareas se realizan de acuerdo con la ley. A nivel federal, este principio se utiliza principalmente para la administración de los sistemas de seguridad social (pensiones, salud, asistencia maternal, de accidentes y seguro de desempleo).

Poder legislativo. El poder legislativo a nivel federal tiene dos pilares. El *Bundestag* es el parlamento de todos los alemanes personas y es el principal órgano legislativo a nivel federal. Es elegido directamente cada cuatro años, y se compone de al menos 598 miembros. En función del resultado de las elecciones, pueden asignarse bancas adicionales a los partidos sobre una base proporcional. Para evitar la fragmentación, un partido político puede ser representado en el *Bundestag* sólo si obtiene al menos tres escaños en el voto directo de los distritos electorales, o el 5% de la votación total. La principal tarea del *Bundestag* es la legislación y el control del poder ejecutivo. También elige al canciller.

Aparte del *Bundestag*, existe el *Bundesrat*: un órgano constitucional independiente (y por lo tanto no una " Segunda cámara "), donde los *Länder* están representados a nivel federal y participar en la legislación federal, así como en los asuntos de la UE. Sus miembros son nombrados directamente por el gobierno de cada *Land*. No se trata de delegados, sino que representan los poderes ejecutivos de cada estado federado. Los escaños en el *Bundesrat* se distribuyen según el peso demográfico de cada *Land*, que van de tres a un máximo de seis. Cada estado puede votar solo por unanimidad. En el caso de los desacuerdo entre los socios de la coalición en un gobierno estatal, los delegados normalmente se abstienen. Todos los proyectos de ley e instrumentos legales deben ser presentados al *Bundesrat* para su aprobación u opinión. La Constitución prevé dos formas de participación, de acuerdo con el tipo de legislación. Si el *Bundesrat* no acuerda en qué materias requieren su aprobación, el Comité de Mediación podrá ser convocado.

El presidente federal. El presidente federal es el Jefe del Estado. Representa a la república en el país y en el extranjero. El presidente también nombra al Canciller, a los miembros del gobierno federal, a los jueces, a funcionarios de alto rango y a los oficiales militares. El presidente puede disolver el gobierno y, en casos excepcionales, disolver el parlamento y convocar elecciones anticipadas. Sin embargo, la autoridad del Estado es ejercido por el gobierno federal. El presidente promulga los actos legislativos. En caso de existir una controversia constitucional, el presidente puede rechazar la promulgación pero no tiene derecho político de veto. El presidente es elegido por la Asamblea Federal (integrada por los miembros del *Bundestag* y un número igual de personas elegidas por los parlamentos de los estados), con un mandato de cinco años, renovable una vez.

El sistema jurídico alemán se basa en la tradición del derecho civil codificado Europea. El Código de Alemania (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*) fue desarrollado a

finales del siglo XIX, y ha servido como modelo de derecho civil para otras jurisdicciones

El poder judicial. El Tribunal constitucional federal (*Bundesverfassungsgericht*) en Karlsruhe es el tribunal supremo. Los dieciséis magistrados de la Corte Suprema de monitorean la adhesión y el cumplimiento de Constitución, y juzgan sobre las disputas de competencia que puedan haber entre La federación y los Länder. Ellos sentencian solo por petición y sus fallos son definitivos. La Corte Suprema tiene el monopolio de la interpretación de la constitución con respecto a todas las jurisdicciones alemanas. Todos los órganos de la federación están obligados a acatar las resoluciones de la corte suprema.

Cada *Land* tiene un tribunal constitucional estatal. Si una ley de un estado federativo se considera incompatible con la respectiva constitución estatal, los tribunales acuden a la Corte Constitucional de dicho estado

Además de los tribunales ordinarios que se ocupan del derecho penal y de casi todos los casos civiles, la administración de justicia cuenta con en cortes especializadas (laborales, administrativas, sociales y financieras. La justicia se administra por medio de unos 21 000 jueces independientes, generalmente designados por la vida.

Las Agencias federales. Las agencias de regulación del nivel federal cubren los temas que son competencia exclusiva del gobierno federal. Se han desarrollado sobre una base ad hoc con el tiempo, lo que refleja las especificidades de los sectores o temas que cubren. En su mayoría tienen que ver con la ejecución y cumplimiento de las leyes y reglamentos, y (con algunas excepciones significativas) no tiene toma de regla poderes propios. Algunas se establecieron poco después del establecimiento de la República, mientras que otros son bastante recientes (la autoridad de supervisión financiera federal por ejemplo, en el año 2002, mediante la fusión de tres oficinas de supervisión anteriores).

Hay tres categorías principales de la agencia. La primera categoría está compuesta por las Autoridades Federales Superiores (SFAs), que por lo general ejecutan leyes e instrumentos legales bajo la supervisión de los ministerios federales. Una segunda categoría está compuesta por los organismos reguladores independientes establecidos para la ejecución de las tareas federales bajo el principio de plena competencia, principalmente en el sector de la seguridad social. La tercera categoría comprende los organismos responsables de las actividades de la administración federal, así como otras actividades federales importantes. Estos incluyen la administración financiera del gobierno federal, la administración los cursos de agua y navegación, las fuerzas federales armadas (*Bundeswehr*) y la Policía Federal.

Hay cerca de 440 agencias a nivel federal. De los 474.000 empleados federales de trabajo 5% en el federal ministerios y 95% en el agencias subordinadas

8.3 - Descripción del régimen de descentralización

La República Federal de Alemania es una democracia federal parlamentaria, establecida en 1949. A raíz de la reunificación de 1990, cinco estados de la antigua República Democrática elevaron a dieciséis el número de estados federados (Länder) que componen la federación. Cada estado tiene su propia constitución, parlamento, gobierno, estructura administrativa y los tribunales de justicia. El sistema institucional y jurídico de Alemania se basa en una larga tradición y fuerte del "Estado de derecho" (Rechtsstaat) y federalismo cooperativo. Hay tres niveles de gobierno: la Federación, los estados federados (Länder) y los municipios. Los dieciséis Länder son estados por derecho propio, en pleno ejercicio de la autoridad de estado para las áreas establecidas en la Constitución. Los municipios comprenden aproximadamente 12.200 ciudades y comunidades, y 301 distritos rurales. Si bien forman parte integral de la estructura de los Länder, los municipios tienen algunas responsabilidades propias residuales y una cierta independencia

En 2006, una importante reforma constitucional, la Reforma I, clarificó la relación y el reparto de competencias entre la Federación y los *Länder*. La reforma -entre otros cambios- fortaleció las competencias legislativas de la Federación en las áreas de importancia supranacional; abolió legislación "marco"; reasignó una serie de competencias previamente concurrentes a la Federación y a los *Länder*, y redujo las posibilidades de bloqueos políticos mediante la reducción del número de leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat*. El nuevo régimen amplió las competencias legislativas de los estados federados, que ahora son responsables del sistema penal, los derechos de asociación, como así como los tiempos de cierre de tiendas. Los *Länder* siguen ejecutando las leyes federales en su propio derecho. Sin embargo, si la Federación provee el procedimiento administrativo y el establecimiento de las agencias, los *Länder* pueden desviarse de las regulaciones, aunque estas desviaciones son posibles sólo en casos excepcionales muy limitados, y con la previa aprobación del *Bundesrat*.

La reforma ha ayudado a mejorar la capacidad de las autoridades -tanto de la Federación como de los *Länder*- para actuar y tomar decisiones, y asignó responsabilidades políticas con mayor claridad. Ayudó a agilizar el procedimiento legislativo y a mejorar su transparencia. Un cambio importante de la reforma fue la reducción del número de leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat*. Entre septiembre de 2006 y febrero de 2009, el 39% de las leyes requirió el consentimiento de la *Bundesrat*, frente al 53% antes de la reforma. Los *Länder* han hecho uso de sus nuevas competencias. Pueden promulgar leyes contrarias a la

legislación federal con respecto a las cuestiones de fondo, en conformidad con el art. 72 de la Constitución. De conformidad con el art. 84 de la Ley Fundamental, los Länder pueden promulgar reglamentos que se aparten de los de la Federación en lo concerniente al procedimiento administrativo y el establecimiento de autoridades. A partir de julio de 2009: art. 72 de la Ley Fundamental fue utilizado por dos *Länder* en dos ocasiones (para cuestiones relacionadas con la caza); y el Art. 84 se utilizó en dos ocasiones (legislación social).

La Ley Fundamental (*Grundgesetz*) expone con gran detalle el reparto de competencias legislativas. Estas pueden caer dentro del ámbito de competencia de los estados federados; ser transferidos a la federación, o ser concurrentes entre ambos niveles de gobierno.

Competencias federales exclusivas. La federación es el único responsable de las áreas de la legislación y la aplicación mencionadas expresamente o implícitas en la Constitución, o donde la responsabilidad se deriva de una competencia no escrita. Dichas áreas abarcan las prerrogativas que son típicamente competencia de los estados centrales, así como aquellas para las que es necesaria la uniformidad en todo el territorio. Entre otros, se incluyen los asuntos exteriores, el ejército, la defensa, la ciudadanía, moneda, las aduanas, el comercio con los países extranjeros, la protección de fronteras, ferrocarriles, transporte aéreo, servicios de correos y telecomunicaciones, derechos de autor, la lucha contra el terrorismo y la energía nuclear.

Competencias concurrentes. Las áreas sujetas a las competencias concurrentes (competencias asignadas a los Estados federados hasta donde la Federación legisla) incluyen el derecho civil y pena, el bienestar público, la legislación sobre alimentos y medicinas, el transporte, la protección del medio ambiente, la regulación universitaria, y la planificación regional. La potestad de legislar reside en los Estados federados, a menos que la Federación dicte leyes en esos campos. En algunos dominios de la Federación puede ejercer su derecho a legislar solo y hasta donde sea necesario para crear condiciones de vida dignas equivalentes en el territorio o para mantener la unidad jurídica o económica en nombre del interés general del estado.

Competencias de los *Länder*. Sus competencias exclusivas son relativamente pocas pero importantes. Incluyen: su propia Constitución, la seguridad interna y la policía, la educación, los asuntos culturales. Una competencia exclusiva clave es sobre el nivel de gobierno local. Sólo los *Länder* tienen derecho a delegar tareas a nivel local, y tienen la responsabilidad exclusiva de la organización del gobierno local.

En la práctica, la mayoría de la legislación es adoptada en el ámbito federal y ejecutada por los *Länder*, que tienen una relativa libertad en cuanto a la forma en que se aplican las leyes federales, así como sus propias leyes. Por esta razón, el

sistema alemán es a menudo descrito como "federalismo ejecutivo". Se identifican tres formas de aplicación de este federalismo ejecutivo. El primer enfoque es la regla general

Como regla general, los *Länder* son plenamente responsables de la aplicación de las leyes federales, mientras que la Federación sólo supervisa la legalidad de la actividad administrativa y puede emitir disposiciones administrativas de carácter general. Los gastos administrativos se encuentran a cargo de los *Länder*.

Los *Länder* podrán aplicar estatutos federales en nombre de la federación. En este caso, la Federación asume los gastos pertinentes.

La Federación implementa los estatutos directamente. Este es el caso, por ejemplo, en los asuntos externos, la administración del ejército y la gestión de los presupuestos federales. En estos casos, muchas de las ordenanzas adoptadas por el Gabinete federal requieren la aprobación de la *Bundesrat*.

La reforma federal de 2006 ha tenido un efecto importante en la capacidad de los Estados federados de auto-organizarse. La abolición de la legislación marco y la creación del derecho de apartarse de las disposiciones federales ha fortalecido su soberanía organizativa. En general, los *Länder* son responsables del establecimiento de las autoridades y la regulación de los procedimientos administrativos. Incluso si una regulación es adoptada a nivel federal en esta área, los *Länder* tienen ahora derecho a adoptar sus propios reglamentos, derogando la ley federal. Cualquier exclusión legal de esta posibilidad de desviación en la parte de los *Länder*, requiere la aprobación del *Bundesrat*, que sólo se brinda en casos excepcionales como por ejemplo en el caso de la legislación ambiental.

8.4 - Análisis de la descentralización fiscal

A fin de que los Estados federados, como estados independientes, puedan cumplir las tareas que les son atribuidas por la Constitución (*Grundgesetz* o Ley Fundamental de Alemania), es necesario que les sean provistos los recursos financieros adecuados. Los *Länder* también deben tener control libre e independiente sobre estos recursos. La alineación de los ingresos de los *Länder* se propone crear y mantener las condiciones de vida igualitarias para toda la población Alemania.

En primer lugar, todo el ingreso fiscal se distribuye a los dos niveles de gobierno, a saber, la Federación –nivel central- y de todos los Estados federados –nivel intermedio -. Los municipios –nivel local- reciben una subvención complementaria de ingresos (distribución vertical).

A continuación, la porción total asignada al conjunto de los *Länder* se asigna entre los distintos estados federados (distribución horizontal).

En una tercera etapa se realiza una compensación entre *Länder* pobres y ricos (la compensación financiera entre los Estados federados).

Además, los *Länder* más pobres recibe fondos directamente de la Federación (subsidios federales complementarios).

Primer paso distribución vertical. La Constitución asigna de manera conjunta una serie de impuestos particularmente importantes para la Federación, los *Länder* y, hasta cierto punto, a los municipios.

El impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades y el IVA están divididos entre la Federación y los *Länder* en su conjunto. Los municipios tienen derecho a una parte del impuesto sobre la renta y el IVA. Por consiguiente, estos impuestos son denominados “impuestos conjuntos”. La Federación recibe el 42,5% del impuesto sobre la renta, el 50% del impuesto de sociedades y alrededor del 53% del IVA. Los ingresos correspondientes a los Estados federados son: el 42,5% del impuesto sobre la renta, el 50% del impuesto de sociedades y el alrededor del 45% del IVA. En cuanto a los municipios, les corresponde el 15% del impuesto sobre la renta y, en 2014, en torno al 2% del IVA Ir a los municipios.

De todos los tipos de impuestos, impuesto sobre la renta y el IVA generan, por mucho, los mayores ingresos.

La Federación recibe todos los ingresos procedentes de los impuestos federales. La mayoría de los impuestos especiales (como el impuesto sobre la energía y los cigarrillos), así como el impuesto a los seguros son los impuestos federales. Los *Länder* tienen derecho a recibir la totalidad de los ingresos procedentes de los impuestos de los *Länder*. Estos incluyen el impuesto de sucesiones, la mayoría de los tipos de impuestos a las transacciones (en particular, el impuesto de transferencia de bienes inmuebles), así como algunos otros tipos de impuestos que generan pequeñas cantidades de ingresos. Los municipios reciben los ingresos del impuesto sobre actividades económicas, del impuesto sobre bienes inmuebles, así como impuestos especiales sobre el consumo local. La Federación y los *Länder* reciben una parte de los ingresos fiscales del comercio de acuerdo a un reparto proporcional.

En la segunda etapa –distribución horizontal-, los ingresos fiscales que pertenecen a los estados federados en su conjunto se distribuyen entre los distintos *Länder*. Además del IVA, los distintos *Länder* tienen derecho, en principio, a los ingresos fiscales que se recoge por las autoridades fiscales en su territorio (“principio de ingresos locales”).

En el caso del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades, el “principio de ingresos locales” es corregido mediante reglamentos especiales, conocido como la

“adjudicación”. En lo que respecta al impuesto sobre la renta, esto significa que al final cada *Land* recibe aproximadamente los ingresos fiscales generados por sus habitantes, ya sea dentro o fuera de su propio territorio. Las empresas pagan el impuesto de sociedades de manera centralizada. En línea con el principio de “adjudicación”, este impuesto se distribuye a todos los estados federados en los que cada empresa mantenga oficinas.

Por el contrario, el IVA no es distribuido según el “principio de los ingresos locales”. Hasta un 25% de la cuota de IVA de los *Länder* se utiliza para una asignación complementaria a los Estados federados, destinada a aquellos *Länder* cuyos ingresos por el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades –que sí se basa en el principio de los “ingresos locales”- y los impuestos a la tierra per cápita sean inferiores a la media per cápita de todos los Estados federados. Esto cierra parcialmente la brecha entre los ingresos fiscales de los Estados federados fiscalmente débiles y el promedio de los *Länder*. El monto de esta asignación complementaria de IVA depende de cuán lejos de la media estén los ingresos fiscales per cápita de un determinado *Land*, mediante un esquema lineal progresivo. El resto de la cuota del IVA correspondiente a los *Länder* -al menos el 75%- se distribuye en función del número de habitantes entre todos los Estados federados. La distribución horizontal del IVA tiene por lo tanto un importante efecto igualador.

En el sistema de la distribución financiera entre los Estados federados –la segunda de distribución horizontal-, los *Länder* más pobres reciben fondos de ajuste financiados por los estados ricos. En aras de la autonomía fiscal y la soberanía de los Estados federados, las diferencias de ingresos entre los Estados federados están sólo parcialmente reducidos por la compensación financiera.

El punto de partida para la compensación financiera entre los Estados federados es la capacidad financiera por habitante de los distintos *Länder*. La capacidad financiera cada estado federado se estima con la suma de sus ingresos y un 64% de la suma de los ingresos de sus municipios.

Los ingresos del nivel local se toman en cuenta para evaluar la capacidad financiera de cada estado federado porque los *Länder* tienen la responsabilidad de proveer a sus municipios con recursos financieros apropiados y adecuados. Por ejemplo, aquellos estados cuyos municipios son fuertes financieramente están obligados a gastar menos de sus propios recursos en la ayuda a sus gobiernos subordinados que aquellos *Länder* cuyos municipios son financieramente débiles.

En principio todos los ingresos de los *Länder* y sus municipios son tenidos en cuenta a la hora de determinar la capacidad financiera de cada estado federado, pero en los hechos son básicamente los ingresos fiscales los que se consideran relevantes para el régimen de nivelación: La porción de “impuestos conjuntos” que corresponden a los *Länder*, los ingresos impositivos propios de los Estados

federados y los ingresos tributarios de los municipios (el 64%) son tenidos en cuenta para la nivelación financiera entre los Estados federados.

En principio el sistema de compensación financiera entre los *Länder* asume que las necesidades financieras por habitante son iguales para todos los Estados federados. Este supuesto no es apropiado en el caso de los *Länder* de Berlín, Bremen y Hamburgo, que son ciudades-estado. Las ciudades-estado son simultáneamente municipios y *Länder* y por lo tanto tienen mayores requerimientos financieros por habitante que los restantes estados federados. En consecuencia, a los fines del sistema de equalización, su población es incrementada teóricamente en un 35%. Los tres estados federados escasamente poblados de Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia-Anhalt (todos anteriormente pertenecientes a la República Democrática Alemana - RDA) también tienen un requisito económico ligeramente superior por habitante.

El monto exacto de los pagos de ajuste para un *Land* fiscalmente débil depende cuán inferior sea su capacidad financiera por habitante –con los ajustes mencionados- a la capacidad financiera media por habitante del total. Se utiliza luego un esquema de ajuste lineal para calcular cuánto de esa diferencia es parcialmente compensada –no todos los estados finalizan con el mismo monto de ingresos por habitante. Del mismo modo, el monto que los estados relativamente ricos deben aportar para realizar este ajuste depende de cuánto se aleje su capacidad de la media de los estados. De manera simétrica, los montos a aportar son determinados por un esquema lineal. Finalmente, para asegurar que ambas sumas coincidan, se aplica una corrección proporcional.

Las regulaciones están diseñadas para asegurar que el orden de los *Länder* en términos de capacidad financiera por habitante no cambie como resultado de la compensación financiera entre los Estados federados.

Tal cual está diagramado, entonces, el sistema de compensación financiera entre los Estados federados reduce las diferencias de recursos entre los *Länder*.

Las transferencias federales suplementarias son aquellas que el gobierno federal –central- otorga a los *Länder* más desfavorecidos como complemento la distribución financiera horizontal entre los Estados federados. Estas subvenciones son fondos no asignados. Los hay dos tipos: generales y para necesidades especiales.

Las de tipo general sirven para reducir aún más la brecha entre la capacidad financiera media por habitante: se otorgan a aquellos *Länder* cuya capacidad financiera por habitante, después de la distribución financiera horizontal, permanezca inferior al 99,5% de la capacidad financiera media por habitante. El déficit se compensa proporcionalmente por el 77,5%.

Las transferencias federales complementarias para necesidades especiales sirven para compensar a determinados *Länder* con cargas particulares –principalmente los estados de la ex RDA-. Estas cargas son la justificación y razón para el otorgamiento de estas transferencias, toda vez que aun siendo de tipo “especial”, estas transferencias son de libre disponibilidad, es decir, no se encuentran legalmente vinculadas a un propósito específico.

El monto exacto de fondos federales complementarios para estas necesidades especiales se establece en la Ley de Equiparación Financiera (*Finanzausgleichsgesetz*) y, por lo tanto, no está relacionada con la capacidad financiera de los *Länder* receptores.

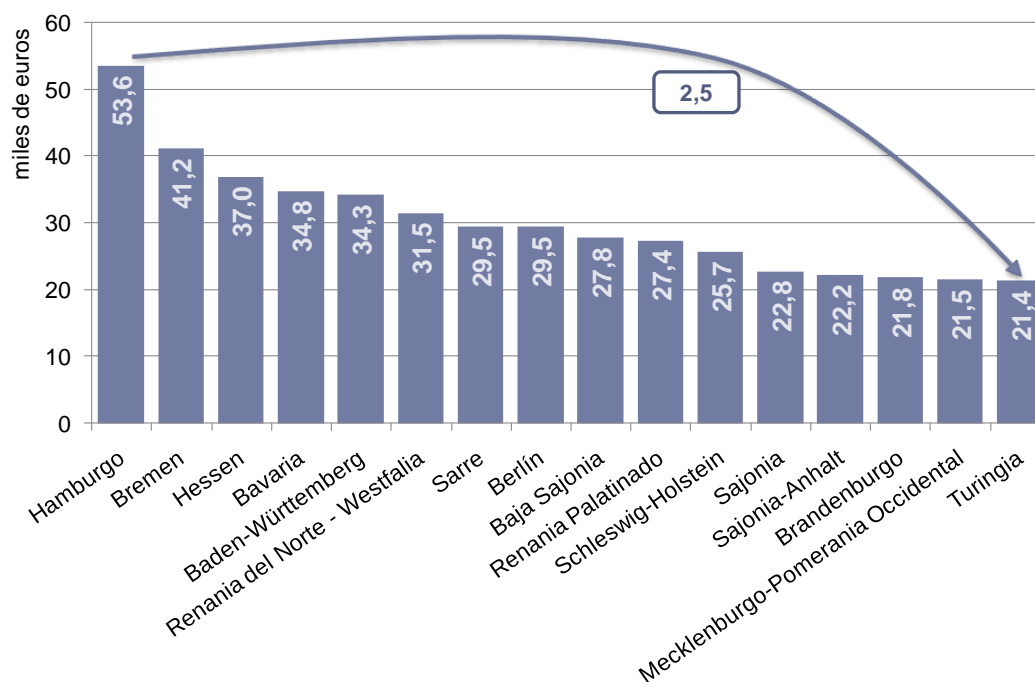
Hasta 2019, los Estados federados del Este y Berlín reciben de acuerdo con el *Solidarpakt II* (Pacto de Solidaridad II) fondos federales suplementarios especiales por valor de alrededor de € 105 mil millones. Las transferencias están justificadas en las diferencias en términos de: infraestructura - que permanece relativamente poco desarrollada en esos estados- y las aun relativamente escasas capacidades financieras de los municipios. Estos fondos se irán eliminando progresivamente hacia 2019 y en el año 2014 ascienden a un total de € 5,8 mil millones, por lo que resultan muy importantes para los Estados federados que los reciben.

Además , los Estados federados del este de Alemania reciben transferencias federales complementarias especiales -en 2014 por un valor total de € 777 millones-, para compensar las cargas especiales que les impone el desempleo estructural y la carga desproporcionadamente alta resultante de los anteriores regímenes de asistencia al desempleo (*Arbeitslosenhilfe*) y asistencia social (*Sozialhilfe*) .

Por otra parte, los *Länder* pobres y pequeños reciben transferencias federales complementarias especiales por un importe de alrededor de € 517 millones por año, para compensar sus costes administrativos por habitante mayores que la media. Este esquema es revisado cada cinco años para determinar si aún existen las condiciones especiales que dieron origen y justificación para la concesión de este tipo de transferencias.

8. 5- El Federalismo Fiscal en Cifras

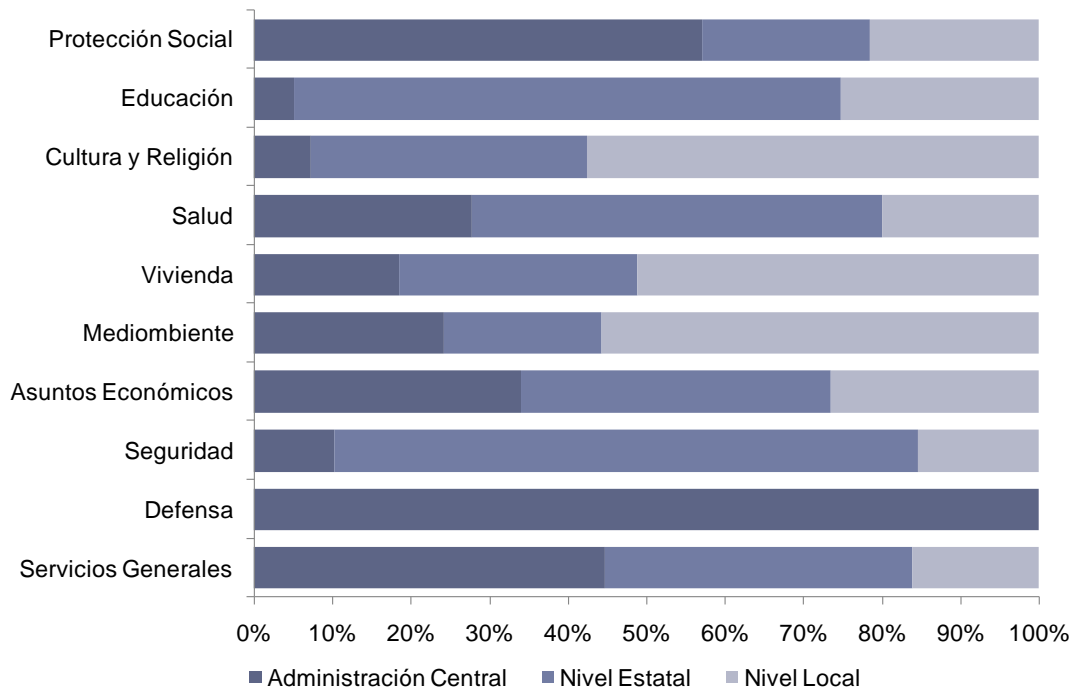
Alemania: Producto Geográfico per Cápita



Año 2010 - Fuente: OECD

Medido en euros de producto bruto geográfico por habitante, las disparidades regionales de Alemania entre sus Estados federados muestran una relativa equidad, con la región de Hamburgo -uno de los centros económicos de la federación- destacándose sobre el resto. De las 2,5 veces que el producto de esta región representa con respecto a la región más débil económicamente (Turingia) se reduce a 1,9. Las regiones que pertenecían a la República Democrática Alemana -anexadas luego de la reunificación- Brandenburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia presentan todavía los menores niveles de PBG por habitante de todo el país. En promedio los estados federados de Alemania Occidental mantienen una brecha del 46% con respecto al PBG per cápita de la región Occidental.

Alemania: Nivel de Gobierno por Función del gasto



Año 2012 - Fuente: OECD

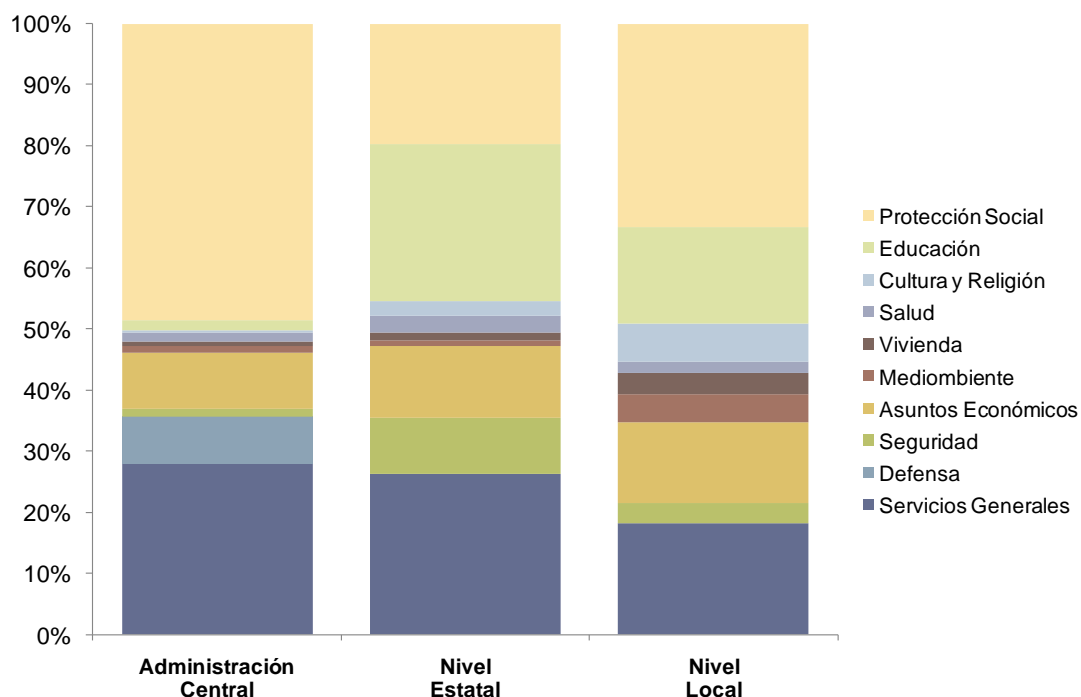
La división del gasto por función según los tres niveles de gobierno en Alemania muestra una particular preponderancia de los municipios en las áreas de medioambiente, vivienda y cultura y religión, coherente con la proximidad que tiene este nivel con los contribuyentes, necesaria para realizar este tipo de tareas.

Las áreas de Seguridad y Educación muestran una preponderancia del nivel intermedio de gobierno – los *Länder* –.

La defensa resulta completamente financiada por la administración central, también coherente con el tipo de gasto del que se trata, visto y considerando la necesidad de salvaguardar las fronteras.

La protección social se encuentra financiada principalmente por el gobierno central, aunque también hay participación de los estados y municipios en esta área.

Alemania: Función de Gasto por Nivel de Gobierno



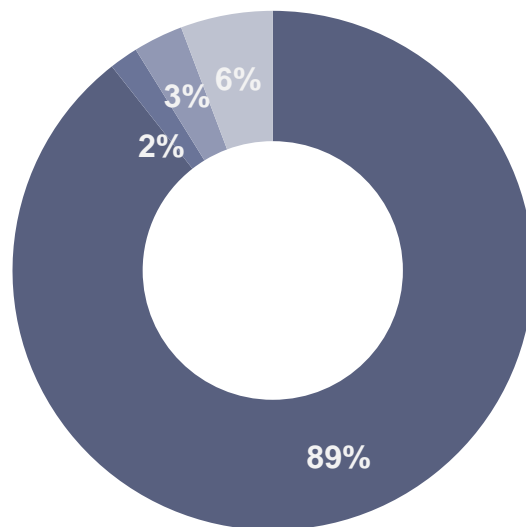
Año 2012 - Fuente: OECD

Mirando los mismos datos pero con distinta desagregación, vemos nuevamente que el único nivel que realiza gastos en materia de defensa es el central.

En cuanto al gasto en protección social, vale mencionar que si bien en el gráfico anterior se evidenciaba un protagonismo rotundo del nivel central, también los niveles subnacionales gastan una proporción no despreciable de sus presupuestos en esta área, aunque por los niveles de gasto esta participación se ve reducida.

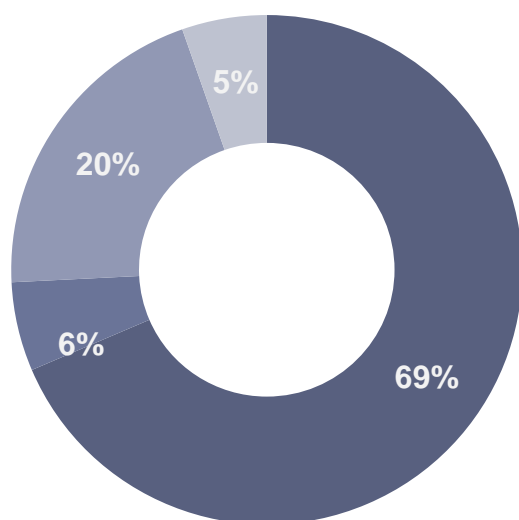
Alemania: Tipo de ingresos según nivel de gobierno

Administración Central

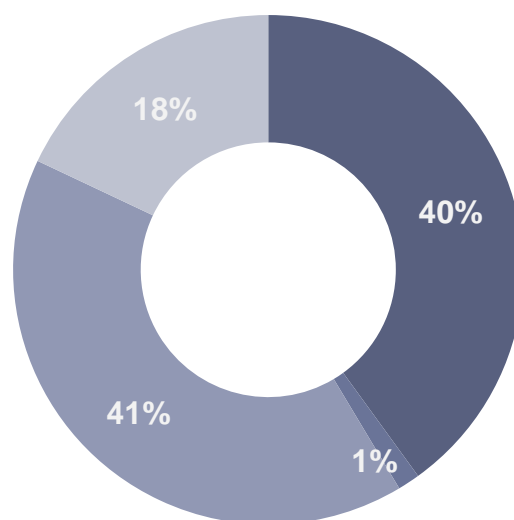


■ Impuestos ■ Contribuciones Sociales ■ Transferencias ■ Otros ingresos

Nivel Estatal



Nivel Local



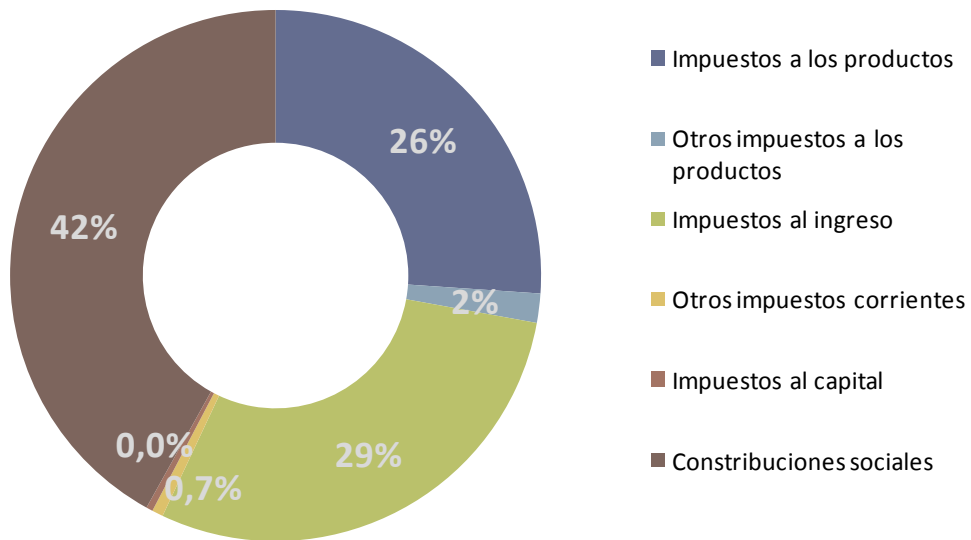
Fuente: OECD – Año 2010

En esta serie de gráficos puede apreciarse cómo las transferencias van ganando terreno en la proporción de financiamiento conforme el nivel de gobierno es menor. Mientras que en el gobierno central son los impuestos la principal fuente de ingresos, para los gobiernos estatales representan un 20% y para los municipales se duplica esta proporción, alcanzando el 40% (para el año 2010, último disponible)

También se destaca la participación que las tasa municipales -que se enmarcan en “otros ingresos”- tienen en las finanzas de los municipios.

Alemania:

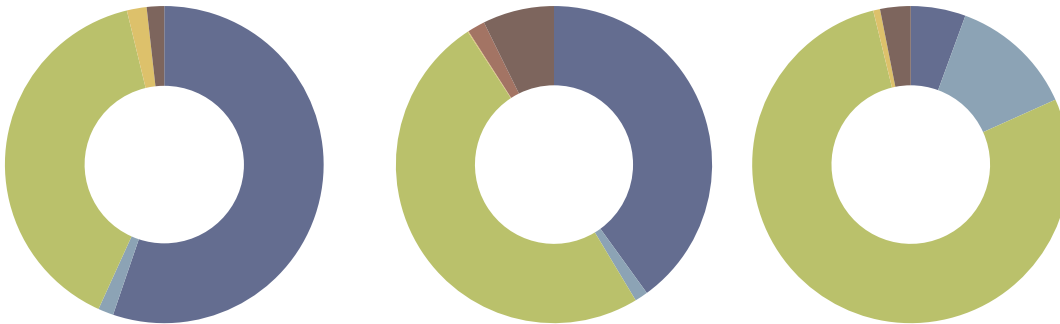
Ingresos tributarios por tipo de impuesto, según nivel de gobierno



Nivel Central

Nivel Estatal

Nivel Local



Fuente: OECD -Año 2012

En esta serie de gráficos se realiza un análisis de la estructura impositiva del gobierno total (considerando a los tres niveles) y luego cada uno de ellos por separado. Debe remarcarse que se trata únicamente de ingresos por impuestos y no de la totalidad de los ingresos que tiene cada nivel de gobierno.

En el nivel central el peso más importante es de los impuestos sobre los bienes, lo que incluye el IVA y los impuestos aduaneros como principales fuentes. El segundo tipo de ingreso fiscal impositivo más importante del nivel central son los impuestos a los ingresos (personas físicas y jurídicas)

Este impuesto es más importante en el nivel estatal y aún más en el nivel local. Esto brinda al sistema alemán tributario una dosis importante de progresividad fiscal, dado que el impuesto a los ingresos se cuenta entre los más progresivos.

Alemania: Recaudación tributaria por nivel de gobierno y tipo de impuesto				
	Gobierno General	Administración Central	Nivel Estatal	Nivel Local
Impuestos a los productos	279.280	178.130	96.420	4.730
Otros impuestos a los productos	19.040	5.070	3.240	10.730
Impuestos al ingreso	312.080	127.040	119.180	65.860
Otros impuestos corrientes	7.310	6.500	220	590
Impuestos al capital	4.310	0	4.310	0
Contribuciones sociales	448.900	428.660	17.610	2.630
Total	1.070.920	745.400	240.980	84.540
Proporción	100	70	23	8

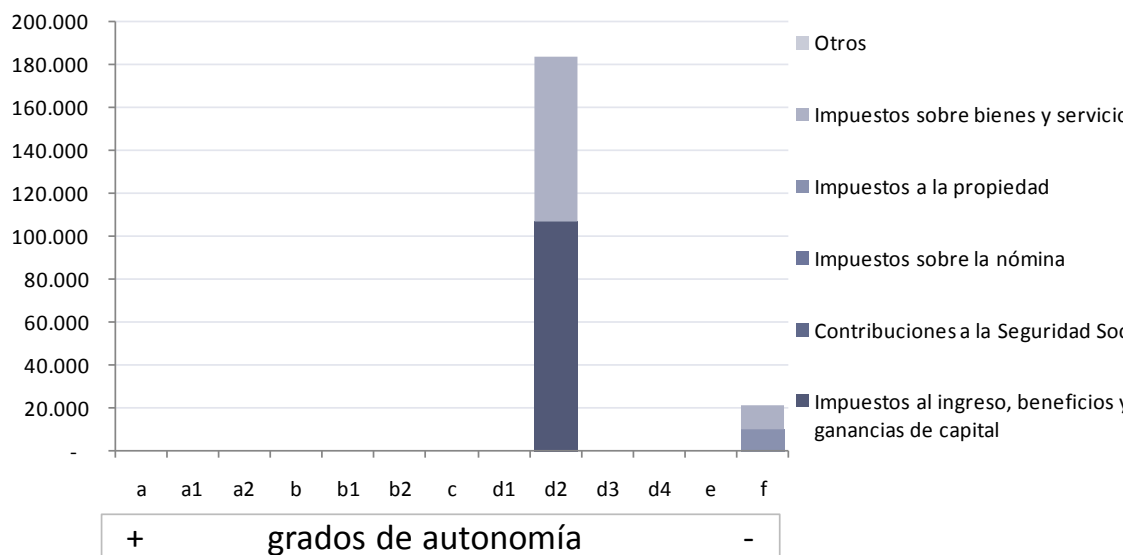
Fuente: OECD - Año 2012 - millones de euros

En este cuadro pueden observarse las cifras, en millones de euros, que conforman los cuadros anteriores. Se destaca la importancia de las contribuciones sociales en el caso del gobierno federal, coherentes con la importancia de ese gasto a nivel central (debe aclararse que parte de esos gastos son realizados por las agencias federales de s seguridad social).

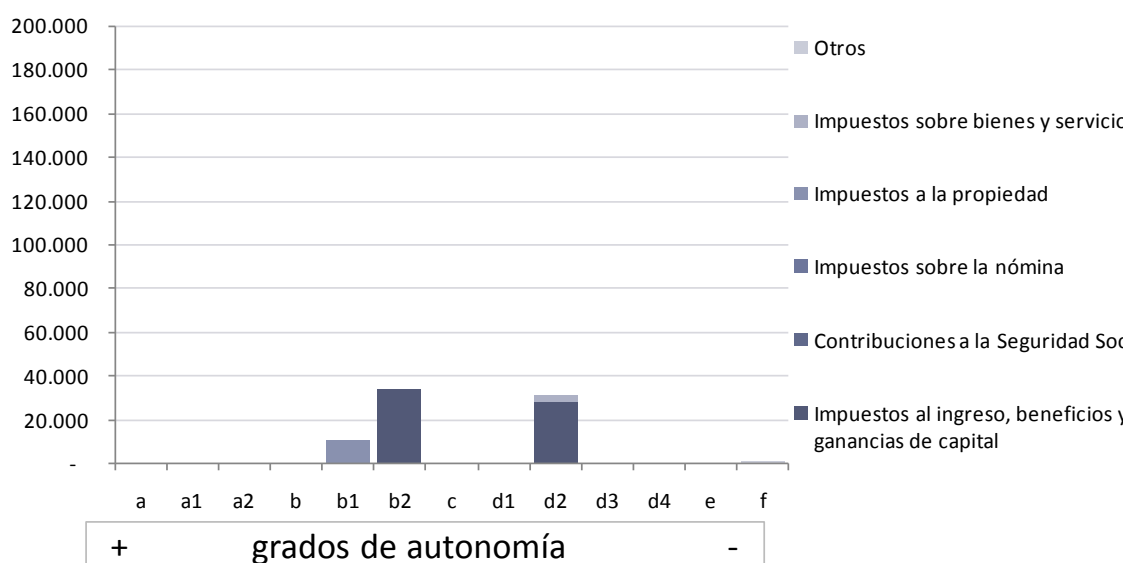
Sin considerar ese rubro del gasto, la proporción de la recaudación correspondiente a la administración central se reduce al 51%, mientras que la del nivel estatal se incrementa hasta 36% y la municipal a 13%.

Alemania: Autonomía tributaria

Nivel Estatal



Nivel Local



Fuente: OECD – millones de euros - Ver anexo

Finalmente, se muestra en esta última serie de gráficos un indicador realizado por la OECD periódicamente, que clasifica a los impuestos según la autonomía que cada nivel subnacional tiene para fijarlo, desde “a” hasta “f” (de mayor a menor grado de autonomía). Esto se calcula para cada uno de los dos niveles subnacionales de cada país.

En el caso de Alemania, el análisis de estos indicadores –disponibles para 2008, última fecha del cálculo correspondiente- indican que los Lander mantienen la mayor parte de importante de su recaudación tributaria con un nivel medio de autonomía, en el que existe un arreglo de coparticipación que solo puede modificarse con la autorización a nivel de estado federado. Se trata de los impuestos a los ingresos y a los productos.

En el caso del nivel municipal, la autonomía es algo mayor, concentrando la mayor parte de su recaudación con la potestad de determinar la tasa impositiva, aunque en el caso del impuesto a los ingresos se mantienen cotas para dicha fijación para una proporción de la recaudación. Para el resto se trata de impuestos con reglas de coparticipación ya definidas.

8.6 -Conclusiones

Si bien Alemania es un país fuertemente federal, en el que las potestades tributarias de cada estado subnacional son relativamente fuertes, el esquema instrumentado para reducir las disparidades implica fuertes transferencias de fondos desde los estados más ricos hacia los estados más desfavorecidos.

El sistema se ha mostrado pasible de reformas, motivadas en algunos casos por fines de índole claramente político, como la incorporación de las regiones previamente pertenecientes a la RDA.

Los efectos de la ecualización de las finanzas subnacionales en Alemania han demostrado ser de relevancia, con una importante reducción del coeficiente de gini –regional- luego de la aplicación de los mecanismos de balanceo fiscal. Estudios muestran, por ejemplo, una reducción de 6% a 2% luego de la aplicación de las sucesivas transferencias niveladoras de capacidad fiscal.

De todos modos, algunos de estos mecanismos tienen un esquema de adecuación, por lo que resta saber si, luego de la parcial quita de estas ayudas direccionadas, los estados lograrán equiparar las capacidades contributivas o será necesaria una nueva reforma del sistema para no perder estos efectos niveladores que existen en la configuración actual.

8.7- Bibliografia

Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

Blöchliger, H. et al. (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries” , OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing.

Bunderministerium der finanzen (2013) “The Federal Financial Equalisation System in Germany”

Conférence Suisse des impôts (2013), “Le système fiscal Suisse” , Berna

Conseille de L’ Europe, “Local and regional democracy in Austria” , 20 th Session, 3 March 2011

Federal Finance Administration (2013) “Strengthening federalism” , Berna

Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2004) : Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example, *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, No. 2004,24

Joumard, I. and C. Giorno (2002), “Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland” , OECD Economics Department Working Papers, No. 332, OECD Publishing.

Kozluk, T. (2011), “Greener Growth in the Belgian Federation” , OECD Economics Department Working Papers, No. 894, OECD Publishing.

Leibfritz, W. (2009), “Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform” , OECD Economics Department Working Papers, No. 743, OECD Publishing.

OECD (2003), “Fiscal Policy” , in *OECD Economic Surveys: Belgium*

OECD (2006), “Reforming Federal Fiscal Relations” , in OECD

OECD (2006), *Economic Surveys: Austria 2005*, OECD Publishing.

OECD (2007), “Linking Regions and Central Governments” , , OECD Publishing.

OECD (2009), “Improving fiscal federalism” , in *OECD Economic*

OECD (2009), “Medium-term fiscal policy challenges” , in *OECD*

OECD (2010), “The interface between subnational and national levels of government” , in Better Regulation in Europe: Germany 2010, OECD Publishing.

OECD (2010), Economic Surveys: Austria 2009, OECD Publishing.

OECD (2012), OECD Economic Surveys: Germany 2012, OECD Publishing.

OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Austria 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, OECD Publishing.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

OECD/Korea Institute of Public Finance (2013), Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

El caso Austriaco

9.1 - Reformas hacia una mayor descentralización

Austria es una economía relativamente de tamaño mediano en comparación con el resto de los integrantes de la Unión Europea, debido en parte a su pequeña cantidad de habitantes, por lo que cuenta en realidad con uno de los PIB per cápita más altos de la región y por lo tanto del mundo. También en términos de equidad Austria es una de las naciones con menores niveles de desigualdad en el ingreso, ocupando el décimo lugar mundial y evidenciando el menor índice de los países analizados en este trabajo.

En los últimos años ha sufrido importantes reformas en su esquema fiscal, tendientes a la generación de un sistema más federal, con mayores potestades tributarias y de gasto asociados a los niveles subnacionales de gobierno, a tono con otras reformas que acontecieron en Europa que fueron en este mismo sentido.

Si bien se trata de una república federal –formada por estados que cedieron partes de su soberanía a una confederación, pero que permanecen siendo la base constitucional del país- los esquemas de federalismo fiscal todavía implican un importante peso de la coparticipación de impuestos de la administración central.

9.2 - Estructura general de gobierno

Austria es una Federación (*Bund*), integrada por nueve estados federados (*Länder*). Estos son Burgenland, Carintia (*Kärnten*), Baja Austria (*Niederösterreich*), Salzburgo, Estiria (*Steiermark*), Tirol (*Tirol*), Alta Austria (*Oberösterreich*), Viena (*Wien*) y Vorarlberg.

Por debajo de las autoridades de los *Länder* existen 84 distritos (*Bezirkshauptmannschaften*). Estos distritos (*Bezirke*) no son más que las entidades administrativas - aplicar la legislación federal y de Land - y comprenden cada uno de ellos el territorio de varios municipios. Finalmente, a nivel local, existen alrededor de 2.359 gobiernos municipales (*Gemeinden*).

En cuanto al poder ejecutivo, la Constitución Federal establece que el jefe de la Federación es el Presidente Federal (*Bundespräsident*), es elegido directamente por voto popular con un mandato de seis años. El jefe del Gobierno Federal es el Canciller Federal (*Bundeskanzler*), que es nombrado por el Presidente Federal.

El poder legislativo es ejercido por el Parlamento Federal, que se compone de dos cámaras: el Consejo Federal (*Bundesrat*) y el Consejo Nacional (*Nationalrat*). El

ejercicio del poder legislativo general requiere de la cooperación entre ambas cámaras. La Cámara Baja del Parlamento -el Consejo Nacional- es elegido cada cinco años por voto popular directo y desempeña el papel dominante en el proceso de elaboración de leyes en Austria.

El Consejo Federal tiene facultades limitadas en el proceso legislativo, que es dirigido desde el Consejo Nacional. Sin embargo tiene poder de veto sobre las modificaciones relativas a los poderes y prerrogativas de los *Länder* en la Ley Constitucional Federal.

La segunda cámara del Parlamento, -el Consejo Federal- está compuesto por representantes de los estados federados, con un número de diputados proporcional a la población de cada *Land* -con cotas de 12 miembros como máximo y 3 miembros como mínimo.

Los miembros del Consejo Federal son elegidos por las legislaturas de cada *Land* (*Landtage*). Los representantes de cada Estado federado en el Consejo Federal, por lo tanto, reflejan la proporción de los partidos políticos en el respectivo Parlamento de cada *Land*. Después de la elección de un nuevo Parlamento estatal (por lo general cada cinco a seis años), pueden cambiar la proporción de representantes de cada estado federado, el Consejo Federal continúa. Cada diez años -periodicidad de los censos- pueden modificarse la cantidad de bancas de cada territorio subnacional. Actualmente cuenta con 62 miembros.

9.3 - Descripción del régimen de descentralización

De acuerdo con la interpretación jurídica actual de la Ley Constitucional Federal, los *Länder* de Austria mantienen una autonomía constitucional relativa. En principio son libres de regular sobre todos los asuntos siempre y cuando no haya disposiciones que contravengan directamente las de la Constitución Federal.

Los poderes legislativo y ejecutivo -en lo que hace a la administración general- son compartidos por la Federación y los *Länder*. Si bien la Ley Constitucional Federal establece que todos los asuntos no estén atribuidos expresamente a la Federación quedan en la esfera autónoma de los *Länder*, en la realidad política austríaca la mayor parte del poder legislativo recae en el gobierno Federal. Los gobiernos de los *Länder*, sin embargo, realizan la mayor parte de la implementación ejecutiva.

Existen en Austria cuatro tipos principales de distribución de competencias. El primer caso -que rige en la generalidad- la Federación tiene autoridad legislativa y administrativa en los asuntos a ella encomendados. La Ley Constitucional Federal se refiere a este arreglo como el sistema de la "administración federal indirecta"

(*mittelbare Bundesverwaltung*), que no altera la distribución de competencias entre la Federación y los estados federados, pero estipula que las leyes federales son, en principio, ejecutadas por las autoridades de los estados federados en nombre de la Federación. Un segundo tipo de arreglo -que se aplica a una menor cantidad de tareas- estipula expresamente que la Federación es responsable de la legislación y los *Länder* de la administración. En una tercera categoría, la Federación dicta leyes “marco”, siendo los *Länder* responsables tanto de la aplicación de la legislación como de su administración. Por último, para todas las cuestiones que no figuran explícitamente como competencias federales, los *Länder* son plenamente competentes para su legislación y administración.

En la práctica, son relativamente pocos los asuntos que entran las últimas tres categorías de distribución de prerrogativas. La mayoría de los asuntos son asignados a la Federación y caen en la categoría de “administración federal indirecta”. Por otra parte, algunos de los asuntos asignados anteriormente a los *Länder*, como por ejemplo normativa relativa al ganado, se han sido recientemente transferidas a la competencia de la Federación.

La falta de poder de los *Länder* en cuanto a la determinación de la legislación es de esta manera parcialmente compensada por la existencia de este sistema de administración federal indirecta, mediante el cual los Estados Federados llevan a cabo, en la práctica, la ejecución de la mayoría de las competencias administrativas federales en nombre del gobierno central, sin que por ello la Federación pierda su competencia formal.

El poder ejecutivo de los *Länder* comprende al gobernador (*Landeshauptmann / frau*) y sus oficinas administrativas (*Amt der Landesregierung*). Deben encargarse de las tareas directas de los estados así como también indirectamente de las tareas federales cuya administración les es encomendada mediante el sistema de “administración federal indirecta”. Los gobernadores son elegidos por los Parlamentos estatales, aunque no es necesario que ellos mismos sean miembros de las legislaturas.

La autonomía de los *Länder* en materia legislativa es también compleja. Dado que los estados federados realizan, en principio, funciones legislativas propias, tienen también derecho a tener sus propias legislaturas (*Landtage*). Sin embargo, la autonomía de estos cuerpos legislativos es menor que en otros países, ya que en la Ley Constitucional Federal se establecen disposiciones relativas a la elección, composición y papel de los parlamentos de los *Länder*, aunque deja a las constituciones subnacionales el poder para regular con mayor detalle los aspectos de su funcionamiento. Así, cada constitución estatal difiere de las demás, reflejando las especificidades regionales. El periodo por el que se eligen los

representantes en las legislaturas estatales es de 6 años en la Alta Austria y 5 años en el resto.

El procedimiento de elaboración de las leyes de los *Länder* tampoco está exento de la influencia federal, ya que en la Ley Constitucional Federal se establece que todos los proyectos de ley deben ser comunicadas a la Oficina del Canciller Federal antes de ser promulgadas, lo que brinda un periodo dentro del cual el Gobierno Federal puede oponerse a los proyectos de ley subnacionales, si considera que pone en peligro los intereses federales.

9.4 - Análisis de la descentralización fiscal

Como ya fue mencionado, de acuerdo con la Constitución, el gobierno federal y los gobiernos de los nueve *Länder* son en principio autónomos en lo relativo a la administración y la legislación. Sin embargo, la administración fiscal es una de las áreas en donde esta autonomía se encuentra más restringida, ya que los ingresos impositivos en Austria son manejados principalmente por el nivel federal de gobierno.

El marco de las relaciones fiscales intergubernamentales está dado por la Ley Orgánica Fiscal (*Finanz- Verfassungsgesetz* de 1948) que establece los principios para la promulgación -por parte del Parlamento federal- de la Ley de Nivelación Fiscal (*Finanzausgleichsgesetz*- LNF). La LNF es una ley ordinaria (de menor rango que la Ley Orgánica Fiscal) que usualmente se negocia cada cuatro o cinco años de forma consensuada entre el Ministro Federal de Finanzas, los Ministros de Finanzas respectivos de los Estados federados y los representantes la Asociación de Ciudades (*Österreichischer Städtebund* – que agrupa a las grandes ciudades) y la Asociación de Municipios (*Österreichischer Gemeindebund*) antes de que el Gobierno Federal presente el proyecto de ley al Parlamento.

La Federación puede legislar sobre un determinado impuesto si tiene derechos -al menos parcialmente- sobre los ingresos fiscales que este genere. Si no existe participación federal en los ingresos, la legislación tributaria permanece como potestad de los *Länder*. Los municipios sólo pueden regular los sobre los impuestos locales si tienen derecho a los mismos, ya sea otorgada por una ley federal o estatal (a nivel de los *Länder*). De la recaudación total federal, una porción corresponde a los impuestos coparticipables, principalmente: impuesto al valor agregado, impuesto a la renta (personas físicas y jurídicas) impuesto a los combustibles fósiles, impuestos a la nómina salarial.

Los impuestos propios de los *Länder* (en su mayoría del impuesto de protección contra incendios – *Feuerschutzabgabe*- y el impuesto sobre los espectáculos *Lustbarkeitsabgabe*) representan menos del 1% de los ingresos del gobierno general, mientras que los tributos propios de los municipios (en su mayoría sobre propiedad y los impuestos municipales sobre la nómina salarial) representan alrededor del 4% de los ingresos del gobierno general. Aproximadamente el 95% de todos los ingresos que se recaudan son por lo tanto recolectados a nivel federal.

En cuanto a los gastos, la base jurídica continúa siendo que todas las potestades no asignadas por la Constitución al gobierno central permanecen en los *Länder*. Entre otras cosas, el Gobierno Federal es responsable de la educación superior, la formación profesional, la legislación laboral, la mayoría de las pensiones públicas, la salud con excepción de los hospitales –aunque sí le corresponde dictar la legislación marco su funcionamiento- y la asistencia familiar. Las responsabilidades de los *Länder* incluyen: asistencia social, la educación primaria, hospitales, la infraestructura regional, el transporte y las pensiones de los funcionarios de los *Länder*, mientras que las responsabilidades municipales incluyen la policía local, la infraestructura local y diversos servicios sociales. Jurídicamente, las leyes federales asignan competencias ya sea a nivel federal o de los *Länder*. Los municipios, por otra parte, obtienen sus prerrogativas sólo a través de leyes ad hoc.

En la práctica, sin embargo, las responsabilidades se superponen en temas importantes, con actividades estrechamente relacionadas con ejecución y financiamiento compartidas por los distintos niveles de gobierno, por ejemplo en salud, educación y la red de seguridad social. Por ejemplo, el sector de la salud es financiado y administrado conjuntamente por el Gobierno Federal, los gobiernos de los *Länder*, los municipios y los fondos de seguridad social, sin claras líneas de responsabilidad para cada nivel participante. Esto se suma a la ya mencionada “administración delegada”, que también esfuma los niveles de responsabilidad en la ejecución y financiamiento de las políticas públicas.

La LNF detalla las normas de participación en los impuestos hacia cada nivel subnacional, las transferencias intergubernamentales y el reparto de la carga entre la Federación, los estados federados y los municipios. No existe en Austria un sistema de ecalización horizontal regulado por la Federación, como existe en otros países. Sin embargo el sistema contiene algunos elementos con efectos horizontales de distribución.

El primer paso de nivelación fiscal en la respectiva LNF es de coparticipación de los llamados impuestos compartidos – aproximadamente un 86% del total de los impuestos recaudados en Austria-. La participación en los ingresos, tanto para los Estados federados como los municipios son distribuidos por el gobierno federal a cada *Länder* individual. Este procedimiento se basa en dos criterios principales.

Por un lado, el Criterio de asignación de ingresos fiscales: la porción asignada de un determinado impuesto se basa en los ingresos generados por la región o la localidad. Por otro, el criterio demográfico: la asignación se basa en el número de habitantes de un *Land* o municipio. En un segundo momento, cada *Land* asigna su porción de los ingresos a los municipios individuales que de él dependen. Esto puede realizarse según diversos criterios tales como: las necesidades financieras de cada municipio, criterios demográficos generales o criterios demográficos especiales referidos como el "multiplicador de la población escalado". Este índice multiplica el número de habitantes por un factor de escala, basado en diversas categorías de población, que favorecen a los municipios más grandes. La idea que subyace es la suposición de que los municipios más grandes tienen necesidades financieras proporcionalmente mayores (Ley de Brecht). También existen criterios de asignación particulares de cada Land a la hora de distribuir los ingresos entre los municipios.

Sobre el total de los impuestos coparticipables, la distribución que se realiza es la siguiente: Federación: 67,4%, Estados Federados 20,7% y Municipios 11,9%.

Además de la coparticipación de los "impuestos compartidos", existen en Austria transferencias intergubernamentales, que marcan la segunda etapa de nivelación fiscal. Existen como fondos de asignación de cuotas o donaciones para cubrir necesidades o propósitos especiales. Se trata de transferencias con fines específicos. Algunos ejemplos son:

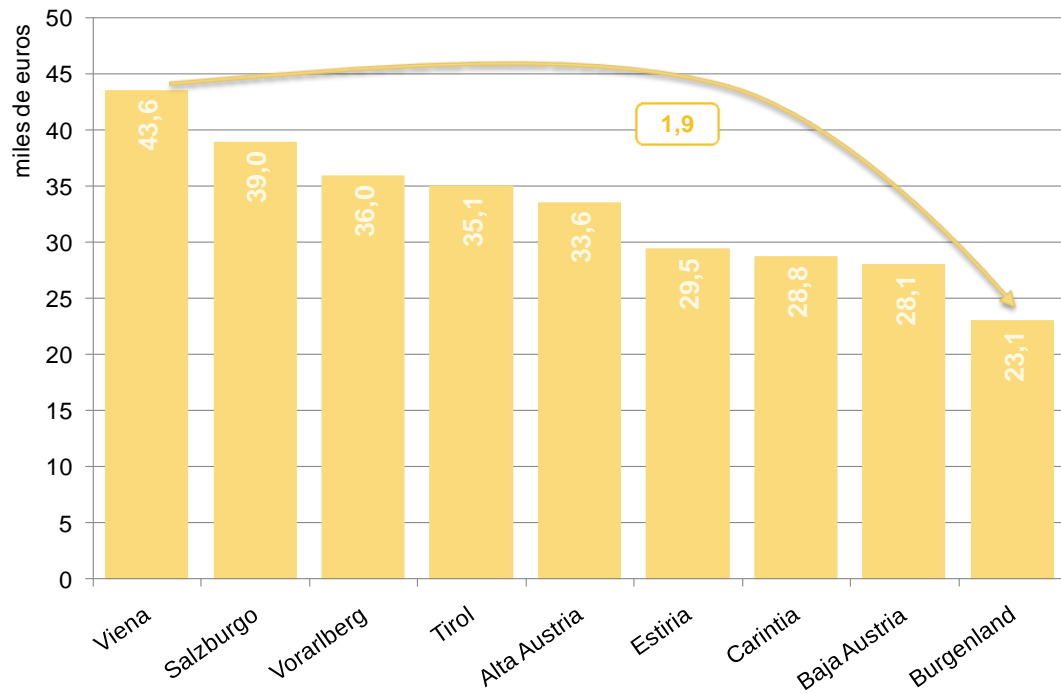
- Transferencias generales, sin asignación específica, para igualar ingresos per cápita entre los distintos *Länder* y los diversos municipios (Si bien se encuentran financiados por el gobierno federal, el efecto final resulta de tipo horizontal)
- Las transferencias específicas para vivienda, con fines ambientales o de infraestructura.

Uno de los cambios más importantes de la última LNF fue la reorganización de las transferencias. Gran parte de los fondos que previamente eran asignados mediante transferencias condicionadas fueron reemplazados por un incremento en el peso de los estados federados en la coparticipación de los impuestos compartidos.

Por otra parte, en lo relativo al financiamiento federal del gasto a cargo de los estados subnacionales en las áreas de salud, educación (salarios de los maestros) y asistencia familiar, se incrementaron las transferencias condicionadas.

9.5 - El Federalismo Fiscal en Cifras

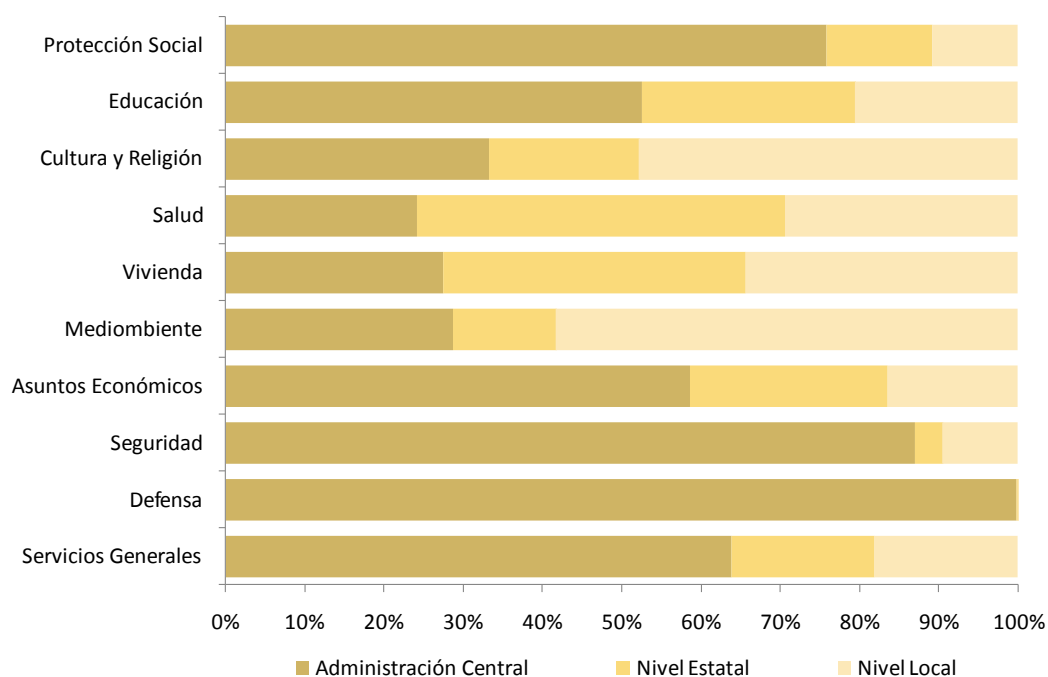
Austria: Producto Geográfico per Cápita



Año 2010 - Fuente: OECD

De las economías tratadas en este apartado, la austríaca es la que muestra un mayor nivel de equidad entre los distintos PBGs per cápita de sus estados federados. En este caso, la región más rica (Viena) se ubica solo en 1,9 veces el PBG per cápita de la región más débil económicamente.

Austria: Función de Gasto por Nivel de Gobierno

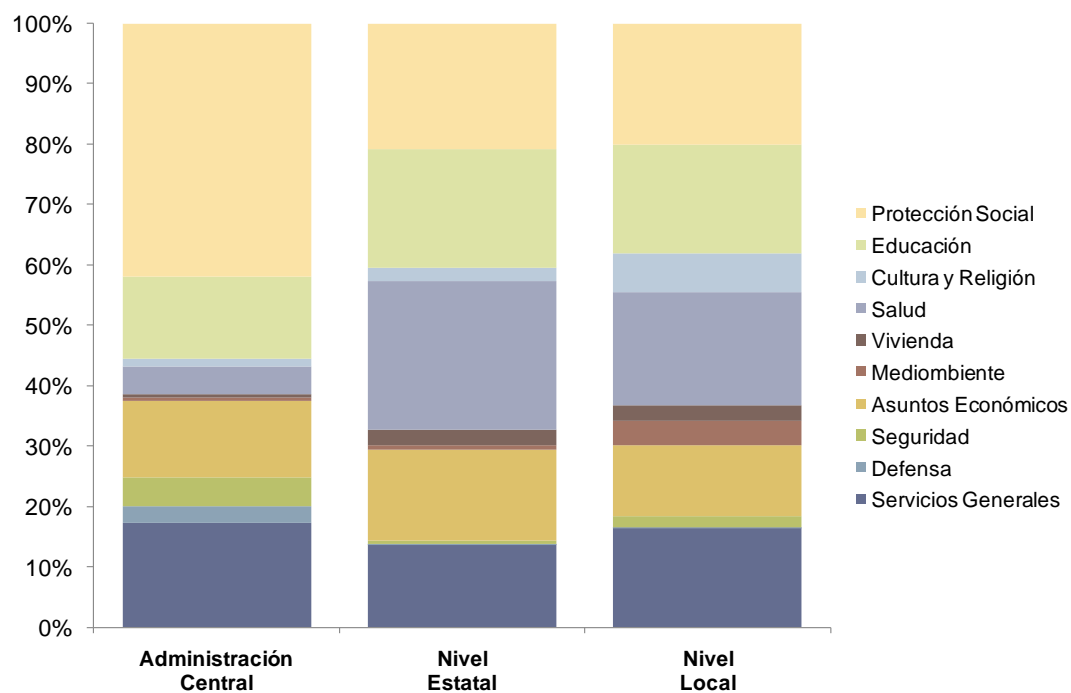


Año 2012 - Fuente: OECD

La administración nacional se encarga de gastar gran parte del presupuesto total, en particular en las áreas típicamente centrales como la Defensa. Sin embargo, en otras áreas esta proporción es mayor que lo habitual, como el caso de la seguridad –que en muchos países federales se encuentra relativamente descentralizada por las potestades de policía que delegadas-. También en el caso de la educación la proporción del gobierno central es algo mayor que en el resto de las economías analizadas.

Las áreas típicamente municipales muestran una proporción de gasto local similar al de los demás países, tal es el caso de medioambiente, vivienda y cultura y religión.

Austria: Nivel de Gobierno por Función del gasto

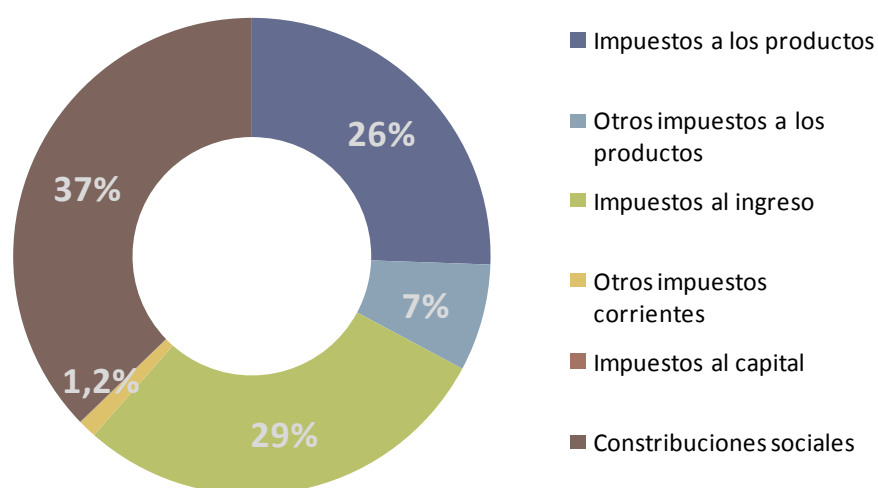


Año 2012 - Fuente: OECD

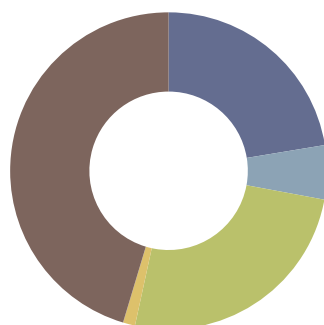
En cuanto a la división de gastos por función de cada nivel de gobierno, se destacan las altas proporciones de su propio presupuesto del área de salud en el caso de los dos niveles subnacionales (estatal y municipal).

Austria:

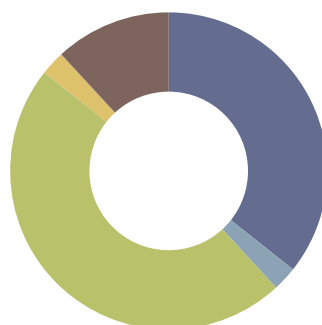
Ingresos tributarios por tipo de impuesto, según nivel de gobierno



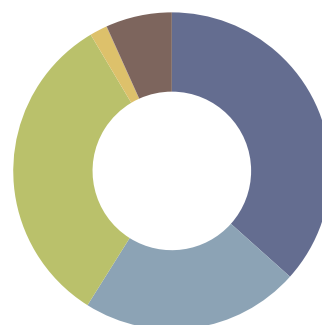
Nivel Central



Nivel Estatal



Nivel Local



Fuente: OECD -Año 2012

El patrón de recaudación por tipo de impuesto en los distintos niveles de gobierno muestra cierta homogeneidad, al menos comparado con los otros países analizados, que muestran estructuras más disímiles entre los niveles de gobierno (con la excepción de los ingresos centrales por la seguridad social. Otra excepción

es la mayor participación de la categoría residual “otros impuestos” en el nivel local, las proporciones resultan semejantes.

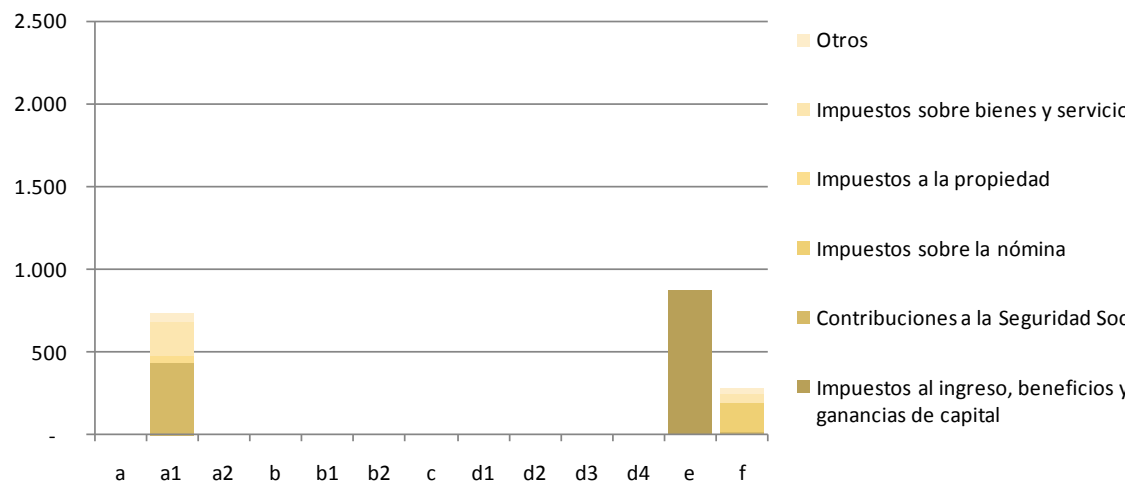
Austria: Recaudación tributaria por nivel de gobierno y tipo de impuesto				
	Gobierno General	Administración Central	Nivel Estatal	Nivel Local
Impuestos a los productos	34.940	23.750	5.081	6.110
Otros impuestos a los productos	9.933	5.855	356	3.722
Impuestos al ingreso	39.217	27.026	6.765	5.426
Otros impuestos corrientes	1.705	1.293	352	297
Impuestos al capital	32	22	5	5
Contribuciones sociales	50.901	48.089	1.687	1.125
Total	136.729	106.035	14.247	16.684
Proporción	100	78	10	12

Fuente: OECD - Año 2012 - millones de euros

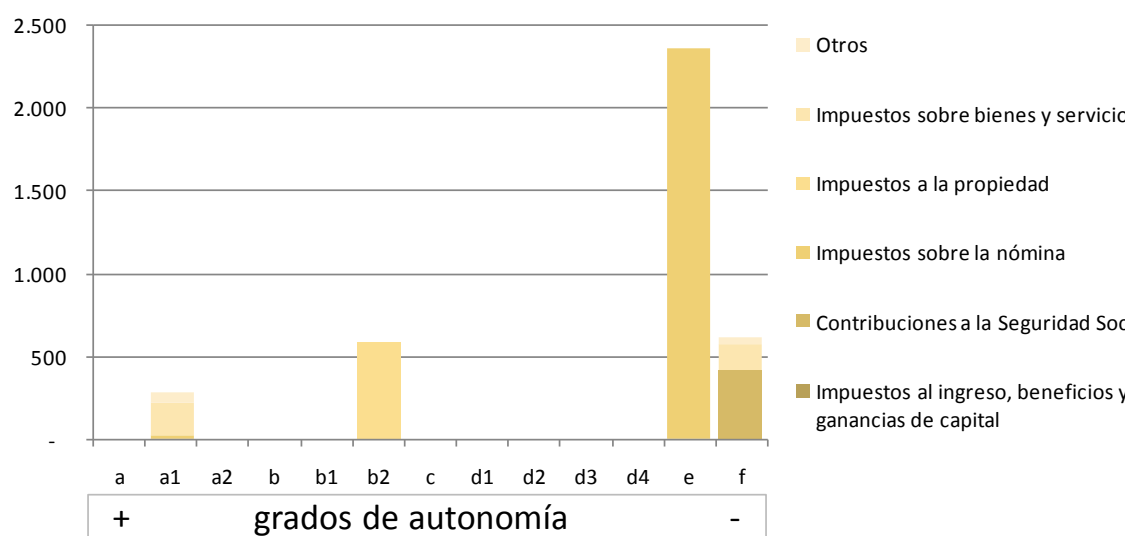
Lo anteriormente dicho debe reforzarse haciendo hincapié en la desigualdad que existe entre los ingresos percibidos entre los distintos niveles de gobierno. Aun eliminando el efecto de las contribuciones sociales –que aportan una gran parte de la recaudación, en particular al nivel central- la brecha entre el gobierno federal y el de los estados federados se mantiene alta, en 53 puntos porcentuales (cae a 68% la adm. central y aumenta a 15% el nivel estatal).

Austria: Autonomía tributaria

Nivel Estatal



Nivel Local



millones de euros

Fuente: OECD – Ver anexo

Finalmente, un análisis de los grados de autonomía en lo relativo a la determinación de los impuestos muestra que tanto el nivel estatal como el nivel municipal mantienen gran parte de su recaudación en la categoría e, que se corresponden con impuestos que son fijados autónomamente por el gobierno central.

Existen sin embargo algunas excepciones, como algunas porciones de los impuestos sobre los bienes y en particular para el caso de los estados el impuesto a los ingresos y para los gobiernos locales el correspondiente a la propiedad (típicamente municipal) que gozan de una relativa media a media-alta (categorías a1 y b)³⁴.

9.6 - Conclusiones

Austria ha tenido en las sucesivas décadas múltiples reformas en su esquema de federalismo fiscal, las últimas de las cuales han tendido hacia una mayor responsabilidad. Parte de estas reformas han estado motivadas no tanto por cuestiones de equidad sino de eficiencia.

Los déficits del gobierno central se han imputado a las transferencias –asignación vertical- hacia los niveles subnacionales de gobierno, por lo que las recomendaciones de reforma han intentado modificar el esquema que era caracterizado como opaco hacia uno más transparente en el que las potestades tributarias y de ejecución del gasto resulten más claras entre los distintos niveles de gobierno.

El nivel relativamente igualitario tanto en términos individuales –medido por el coeficiente de Gini- como regionales –medido por la disparidad de los PBGs per cápita- disminuye la necesidad de establecimiento de mecanismos compensatorios, hecho que se ve reflejado en la inexistencia de transferencias horizontales. Sin embargo, la reforma no ha surtido el efecto deseado en términos de eficiencia presupuestaria –reducción de los déficits subnacionales- por lo que se considera la posibilidad de nuevas reformas, que contemplen no sólo los mecanismos fiscales de nivelación vertical sino también cambios estructurales que permitan mejorar las capacidades tributarias de los estados subnacionales.

³⁴ Debe recordarse que este cálculo es realizado por la OECD cada varios años, por lo que se corresponde con una estructura no exactamente igual a la actual.

9.7-Bibliografia

Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

Blöchliger, H. et al. (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries” , OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing.

Bunderministerium der finanzen (2013) “The Federal Financial Equalisation System in Germany”

Conférence Suisse des impôts (2013), “Le système fiscal Suisse” , Berna

Conseille de L’ Europe, “Local and regional democracy in Austria” , 20 th Session, 3 March 2011

Federal Finance Administration (2013) “Strengthening federalism” , Berna

Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2004) : Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example, *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, No. 2004,24

Joumard, I. and C. Giorno (2002), “Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland” , OECD Economics Department Working Papers, No. 332, OECD Publishing.

Kozluk, T. (2011), “Greener Growth in the Belgian Federation” , OECD Economics Department Working Papers, No. 894, OECD Publishing.

Leibfritz, W. (2009), “Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform” , OECD Economics Department Working Papers, No. 743, OECD Publishing.

OECD (2003), “Fiscal Policy” , in *OECD Economic Surveys: Belgium*

OECD (2006), “Reforming Federal Fiscal Relations” , in OECD

OECD (2006), *Economic Surveys: Austria 2005*, OECD Publishing.

OECD (2007), “Linking Regions and Central Governments” , , OECD Publishing.

OECD (2009), “Improving fiscal federalism” , in *OECD Economic*

OECD (2009), “Medium-term fiscal policy challenges” , in *OECD*

OECD (2010), “The interface between subnational and national levels of government” , in Better Regulation in Europe: Germany 2010, OECD Publishing.

OECD (2010), Economic Surveys: Austria 2009, OECD Publishing.

OECD (2012), OECD Economic Surveys: Germany 2012, OECD Publishing.

OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Austria 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, OECD Publishing.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

OECD/Korea Institute of Public Finance (2013), Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

El caso de Bélgica

10.1- El Federalismo en un contexto de diversidades culturales

Bélgica, junto con Austria, es el país más igualitario –medido en términos de coeficiente de Gini- de los tratados en este trabajo. Su característica principal es la gran diversidad cultural que presenta –al igual que Suiza- con una variedad de idiomas oficiales y una división regional bidimensional (regiones y comunidades), que implica solo tres estados, uno de los cuales es la ciudad-estado capital (Bruselas). Por lo tanto, si bien es un país federal, como todos los analizados en este trabajo, la cantidad de regiones (3) hace que los conflictos relativos a las reglas de reparto de potestades y recursos sean diferentes..

El estado belga se ha sometido periódicamente a una serie de reformas integrales que son las que definen la forma de federalismo. La última de ellas se dio en llamar el “Acuerdo Lambert” y fue tratada en el año 2001. Actualmente se encuentra en proceso la sexta reforma del estado, cuyas tratativas se iniciaron en el año 2012.

10.2- Estructura general de gobierno

Bélgica es una monarquía constitucional, según su status definido en la Constitución. El jefe de Estado es el Rey. La Constitución establece el estatuto jurídico del Rey y la sucesión hereditaria. En el caso de una sucesión, la autoridad constitucional del Rey se transmite a la descendencia directa natural y legal. En el ámbito político, la función del Rey no implica el ejercicio de la autoridad personal. Sus funciones son sugerir, asesorar y advertir a los actores políticos con una perspectiva de largo plazo de los objetivos y los “grandes planes” para el país y el Estado.

El poder ejecutivo se compone de un Primer Ministro y su gabinete. El PM el Jefe de gobierno, es decir que preside el Consejo de Ministros y tiene por lo tanto autoridad efectiva por sobre el resto de los miembros del ejecutivo. Sin embargo, su status no está definido en la ley escrita de ningún modo. El gabinete se compone de los Ministros –12 en la actualidad - y Secretarios de Estado –seis en la actualidad-, quienes confirman las fuentes de consulta para el ejercicio del poder ejecutivo por parte del Primer Ministro.

Luego de la celebración de las elecciones legislativas, el Primer ministro presenta su renuncia al Rey. Durante los días siguientes, el Rey realiza una serie de audiencias para determinar las opciones de formación de un nuevo gobierno, que incluyen a los presidentes de las cámaras legislativas, los presidentes de los principales partidos en el país y otras personalidades de la vida política belga. El Rey designa luego directa o indirectamente un “formador” (*formateur*) que tiene por función elaborar un acuerdo entre los diversos partidos para la formación del

nuevo gobierno. Una vez definido, el nuevo gabinete –incluyendo al nuevo Primer Ministro- presta juramento ante el Rey, quedando establecido el nuevo gobierno.

Las diversas áreas de incumbencia del poder ejecutivo son atendidas por los Servicios Federales Públicos y Servicios Federales de Planeamiento, oficinas que cumplen la función análoga a los ministerios en otros países. Solo el Ministerio de Defensa mantiene su nomenclatura original. Existen 14 Servicios Federales Públicos y 2 Servicios Federales de Planeamiento.

El poder legislativo está conformado por dos cámaras. Los miembros de la Cámara de los Representantes son elegidos directamente por sufragio universal. El número de representantes se redujo de 212 miembros en el marco del sistema anterior a 150 miembros ahora. Por su parte, el Senado está compuesto por 71 miembros -en lugar de los anteriores 184-, de los cuales 40 senadores -25 de habla holandesa y 15 de habla francesa- son elegidos por la población, 21 son designados por las Comunidades (10 de la Comunidad Flamenca, 10 de la Comunidad Francesa y 1 de la comunidad de habla alemana) y 10 senadores co-elegidos (6 de habla holandesa y 4 francófonos). A estos se suman los senadores por derecho, que son algunos de los miembros de la familia real.

Algunas facultades legislativas son ejercidas exclusivamente por la Cámara de Representantes: el control general del gobierno federal, del presupuesto y de las cuentas del estado central. La Constitución belga estipula que la Cámara de Diputados tiene la facultad de pedir la dimisión al gobierno por mayoría absoluta. Se adopta entonces una moción de censura que propone al Rey el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro. Por su parte el Senado tiene poderes exclusivos para resolver los conflictos de intereses que puedan surgir entre el Parlamento Federal y los Parlamentos de las Comunidades y las Regiones.

Existen facultades legislativas –relacionadas con el poder judicial- que son ejercidas alternativamente entre la Cámara y el Senado: la introducción de los candidatos a la Corte de Arbitraje, el Tribunal de Casación y el Consejo de Estado (Tribunal Supremo Administrativo). Para las competencias más importantes, las dos cámaras actúan en igualdad de condiciones: revisiones constitucionales, la aprobación de determinadas leyes y la ratificación de las convenciones internacionales. Todas las demás funciones son ejercidas por ambas asambleas, pero es la Cámara de Representantes la que tiene la última palabra. El Senado es considerado un “foro de reflexión” y, por lo tanto, sólo se espera de él que se pronuncie sobre los proyectos o propuestas de ley si lo considera necesario. Ambas cámaras pueden tomar la iniciativa en la presentación de una propuesta de ley.

10.3- Descripción del régimen de descentralización

La división subnacional del territorio belga es multidimensional. Desde su independencia en 1830 hasta la actualidad, Bélgica ha modificado su estructura federal periódicamente a través de las llamadas "Reformas de Estado", la última de las cuales se produjo en el año 2001³⁵. Como producto de esas sucesivas reformas, Bélgica hoy se define como un Estado federal, compuesto por comunidades y regiones.

El poder de decisión no es del dominio exclusivo del gobierno federal o el parlamento federal, sino que se encuentra en las manos de varios socios que de forma independiente ejercen su autoridad al interior de sus respectivas jurisdicciones.

El Estado Federal. Como en muchos países federales, en términos generales los poderes del Estado Federal belga cubren todo lo relacionado con el interés público no delegado a los estados subnacionales. En nombre del interés general, maneja las finanzas públicas, el sistema judicial, el ejército, la policía federal, la seguridad social (leyes relativas al desempleo, pensiones, prestaciones por hijo, seguro de salud), la deuda pública, la política monetaria, la política de precios e ingresos, protección del ahorro, la energía nuclear, las empresas de propiedad del Estado (como los ferrocarriles belgas o la oficina de correos), las instituciones científicas y culturales federales. Estado Federal también es responsable de las obligaciones de Bélgica ante la Unión Europea o la OTAN.

Las comunidades. La redistribución del poder se produjo a lo largo de dos líneas. La primera línea se refiere a la lengua y, en un sentido más amplio, a todo lo relacionado con la cultura. El resultado fueron las *comunidades*. El concepto de "comunidad" hace referencia tanto al conjunto de individuos como al lazo que los une a través de su lengua y su cultura. Bélgica no se encuentra atravesada por la línea que separa las culturas alemanas y latinas del continente Europeo. Esto explica por qué el país tiene tres lenguas oficiales: holandés, francés y alemán. En este sentido Bélgica cuenta con tres comunidades: la Comunidad Flamenca, la Comunidad Francesa y la Comunidad de habla alemana. Estas comunidades se corresponden a su vez con tres grupos de habitantes.

Dado que las Comunidades se basan en el concepto de "lenguaje" y el lenguaje depende del individuo, una serie de competencias les están naturalmente. La Comunidad dispone de competencias en lo relativo a la cultura (teatro, bibliotecas, medios audiovisuales, etc.), la educación, el uso de las lenguas y cuestiones relacionadas con el individuo que referidas a la política de salud (la medicina curativa y preventiva) y a la asistencia (protección de la juventud, bienestar social, de ayuda a las familias, servicios de asistencia de inmigrantes, etc.) Al igual que las

³⁵ Las cinco reformas del Estado fueron en 1970, 1980, 1988-1989, 1993 y 2001.

regiones, también tienen competencias de investigación científica y relaciones internacionales relacionadas con sus áreas de incumbencia.

Las regiones. La segunda línea de la reforma del Estado encuentra sus bases históricas en intereses económicos, que abogaban por una mayor autonomía a nivel subnacional. El resultado fue el establecimiento de tres regiones: la región de Flandes , la región de Bruselas Capital y la Región Valona , que son comparables a los estados federados (provincias, estados o *Länder*) en otras organizaciones territoriales federales³⁶.

Las regiones tienen competencias en los campos que están relacionados con su región o territorio en el sentido más amplio del término: economía, empleo, agricultura, política vía hídricas, vivienda, obras públicas, energía, el transporte (excepto los Ferrocarriles Belgas), medio ambiente, la organización territorial, la conservación de la naturaleza, el crédito, algunos aspectos del comercio exterior, la supervisión de los niveles que de ella dependen (provincias y los municipios) y las empresas de servicios públicos intermunicipales. También tienen competencias en materia de investigación científica y de las relaciones internacionales en esos campos.

La organización interna, en cuanto a los poderes legislativo y ejecutivo regionales, son propias de cada una de las tres regiones. Para las regiones de Flandes y la región Valona, existe un nivel intermedio de organización territorial antes de las comunas (nivel local), las provincias, que conforman distritos administrativos. Son cinco en cada región.

Comunas. Se trata del nivel de la administración pública más cercana a los ciudadanos. Dado que preexisten al Estado belga, la autonomía comunal es un pilar del federalismo, por lo que gozan de un amplio margen de maniobra en el marco de las competencias que ejercen, bajo la supervisión de los niveles de gobierno superiores, ya que cada región ejerce el control sobre los municipios de su territorio. La supervisión de las comunas por otras autoridades, es decir, las comunidades y el Estado Federal, se limita a los campos para los que dichos niveles tienen competencias expresas.

En Bélgica hay actualmente 589 comunas: 308 ciudades y comunas flamencas, 262 ciudades y comunas valonas y 19 comunas para la Región de Bruselas Capital. Esta división de competencias y áreas de incumbencia entre los distintos niveles territoriales no es rígida. Por ejemplo, si bien los asuntos internacionales quedan en manos del estado federal, las comunidades y las regiones también tienen el poder de establecer y mantener las relaciones exteriores. Y aunque los poderes del Gobierno Central cubran los asuntos no expresamente delegados por las comunidades o regiones, tiene también facultades para excepciones y limitaciones

³⁶ Las sucesivas reformas de estado fueron ampliando los poderes y competencias de las regiones.

a los poderes de las Comunidades y las Regiones. Por ejemplo, si bien las comunidades son autónomas en el ámbito de la educación, los requisitos mínimos para la concesión de cualificaciones siguen siendo una cuestión concerniente el gobierno federal.

10.4- Análisis de la descentralización fiscal

El actual esquema de federalismo fiscal en Bélgica es el producto de la última de las cinco Reformas de Estado que atravesó el país desde su conformación en 1830-1831. Se trata del denominado “*Acuerdo de Lambert*” promulgado en 2001, que descentralizó competencias hacia las regiones y comunidades. En lo que respecta a las cuestiones fiscales, el Acuerdo dispuso una serie de medidas relacionadas con la financiación de las comunidades, la extensión de los poderes fiscales de las regiones y una asignación presupuestaria adicional del Gobierno Federal a la región flamenca y a la comunidad francófona. Para contrarrestar el efecto negativo que la cesión de potestades tributarias implicaría para el gobierno central, se dispuso un recorte en la proporción de los “impuestos compartidos” asignables a los niveles subnacionales.

De acuerdo con la Constitución belga, las regiones pueden imponer sus propios impuestos sobre cualquier actividad, siempre y cuando no haya sobre ellas un impuesto federal, aunque en algunos casos esta autonomía está restringida. Según el arreglo actual, las regiones establecen bases y tasas para los siguientes impuestos: la tasa inmobiliaria, sobre sucesiones y donaciones, sobre las transferencias de bienes inmuebles, sobre juegos de azar y apuestas, sobre la apertura de establecimientos de bebidas, sobre entretenimientos, derechos de licencias de radio y televisión, sobre automóviles –para fondo vial y tasas de matriculación-.

Con respecto a los impuestos sobre ingresos, las regiones tienen el derecho a añadir un porcentaje al impuesto sobre la renta personal que los contribuyentes tributan al gobierno federal, aunque esta posibilidad no se utiliza. Las regiones también pueden otorgar reducciones de impuestos sobre la renta personal (solo utilizada por la región flamenca). Los recargos o reducciones fiscales llevadas a cabo por las regiones no afectan al reparto de los impuestos compartidos por el gobierno federal. Los municipios recaudan un impuesto inmobiliario local a los propietarios de viviendas³⁷ -el impuesto pagado varía de acuerdo a la comuna (entre el 20% y el 50 % del valor de la renta presunta)-.

Como consecuencia del Acuerdo, los impuestos regionales han ganado importancia aunque la mayor parte de los ingresos fiscales continúa en la órbita federal. Una

³⁷ Es calculado sobre el valor del alquiler imputado atribuida por el gobierno federal a la propiedad

buena parte de los ingresos fiscales federales se transfiere automáticamente a las regiones y comunidades bajo la figura de los "impuestos compartidos". Los niveles subnacionales en conjunto (estatal y local combinados) tienen potestad tributaria total sobre aproximadamente una quinta parte de sus ingresos totales (un tercio en el caso de las regiones tomadas en forma separada) El resto del financiamiento proviene de la mencionada coparticipación.

Dentro de los "impuestos compartidos" se encuentran dos de los de mayor recaudación: el impuesto sobre la renta personal –que se distribuye a las regiones- y el impuesto al valor agregado (IVA) –que corresponde a las comunidades-.

Este acuerdo de reparto de impuestos en Bélgica difiere de los arreglos que existen en otros países de la OCDE donde los gobiernos sub-federales reciben un porcentaje fijo de los ingresos fiscales reales. En Bélgica, los llamados "impuestos compartidos" -que se distribuyen a las regiones y las comunidades- no dependen directamente de los ingresos fiscales efectivos del gobierno central. Por lo tanto, de acuerdo con los principios de tributación de la OCDE, no se trata en realidad de "impuestos compartidos", sino de transferencias no asignadas. Específicamente, la determinación del monto a transferirse -a los niveles subnacionales- de un determinado impuesto -recaudado de por el gobierno federal- se deriva de una cifra que se ha definido en 1989 y se actualiza principalmente mediante la inflación de los precios al consumidor y el PIB nacional en términos reales.

La asignación del impuesto a la renta personal entre las regiones y las comunidades es también independiente de las necesidades de gasto. Por ejemplo, el importe global del impuesto sobre la renta que se distribuye a las regiones se basa en la recaudación que cada región genera, de acuerdo con el principio de retribución a la fuente "*juste retour*". Esta asignación favorece a la región de Flandes, que tiene una base de impuesto a la renta personal relativamente grande y carece de efectos distributivos a nivel horizontal.

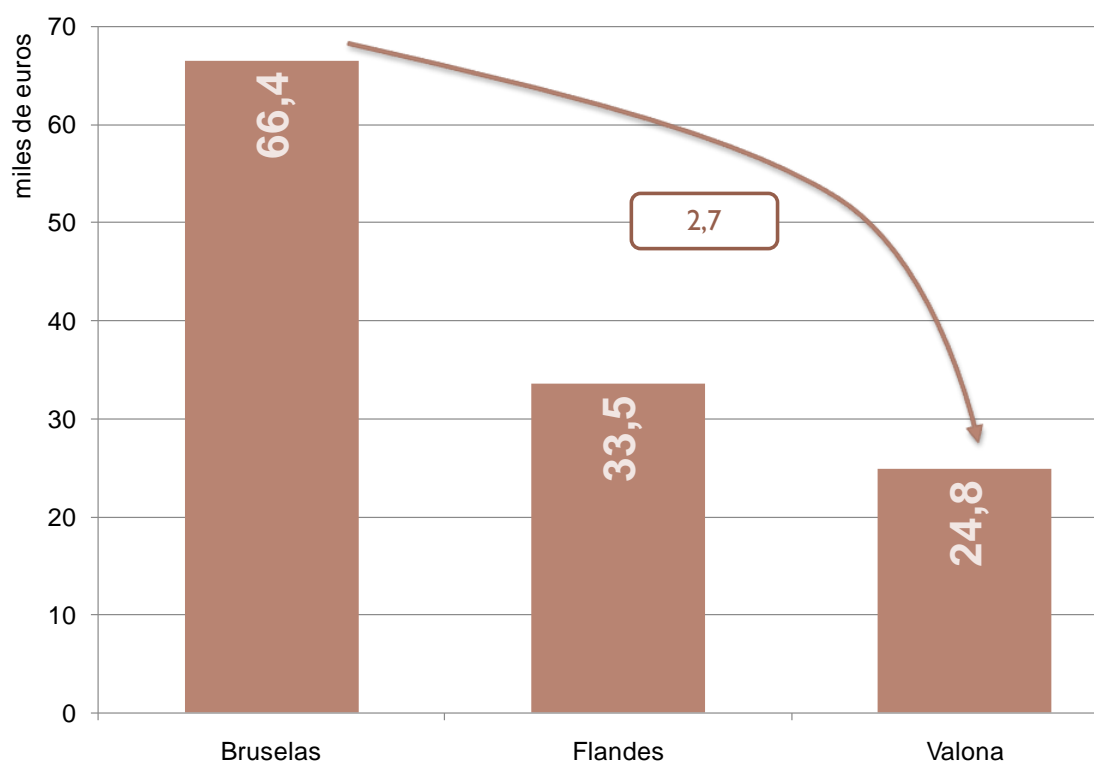
En cambio, el IVA -que se transfiere a las comunidades- se asigna en parte de acuerdo con la proporción de la población menor de 18 años y en parte a la proporción de alumnos. Por lo tanto, existe en este caso algún tipo de relación entre la transferencia recibida y las necesidades de gasto de educación que tienen las comunidades, aunque según la legislación este vínculo ya de por sí indirecto, tenderá a desaparecer –siendo reemplazado por un criterio de retribución a la fuente-, desvinculando la recaudación a las necesidades de gasto.

La región de Bruselas recibe transferencias federales especiales para compensar el hecho de que muchos belgas realizan sus actividades económicas en la ciudad pero habitan –y por lo tanto tributan impuesto a la renta- en las regiones de Flandes y Valona.

Otro mecanismo de compensación fiscal es la Medida de Solidaridad Nacional (NSM), que compensa a las regiones con una recaudación del impuesto a la renta personal por debajo de la media nacional. Actualmente las regiones de Valonia y Bruselas reciben transferencias del NSM.

10.5- El Federalismo Fiscal en cifras

Bélgica: Producto Geográfico per Cápita



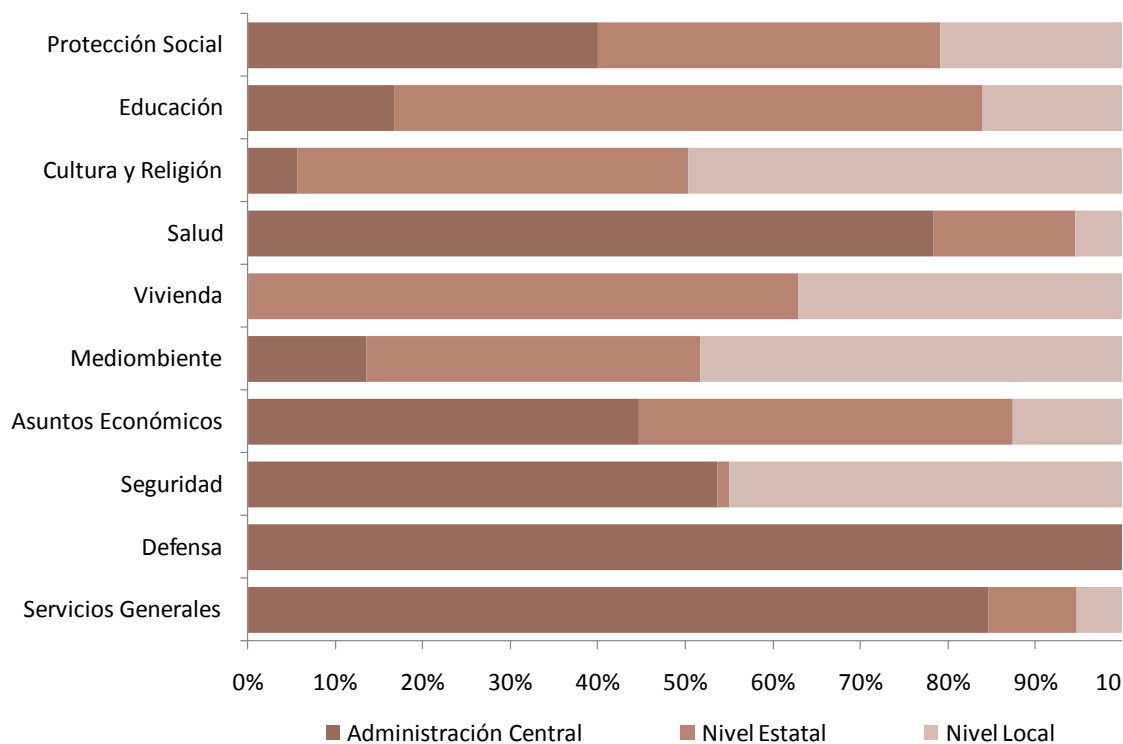
Año 2010 - Fuente: OECD

Si bien las cifras de producto bruto geográfico per cápita muestran para Bélgica una importante disparidad entre la región de Bruselas y las dos siguientes, no debe perderse de vista que al ser una ciudad – región, gran parte de la actividad económica realizada dentro de sus fronteras se corresponde con la administración central del país. A esto se añade que muchos de quienes realizan sus tareas dentro de la ciudad mantienen su residencia fuera de ella, disminuyendo la población sobre la que este índice se calcula.

Por otra parte, también puede verse en el gráfico la diferencia existente entre las dos regiones restantes, con una brecha de PBG per cápita del 35%.

Aún con estas salvedades, el cociente de ingresos en Bélgica no queda lejos de otros países analizados, como Alemania o Suiza.

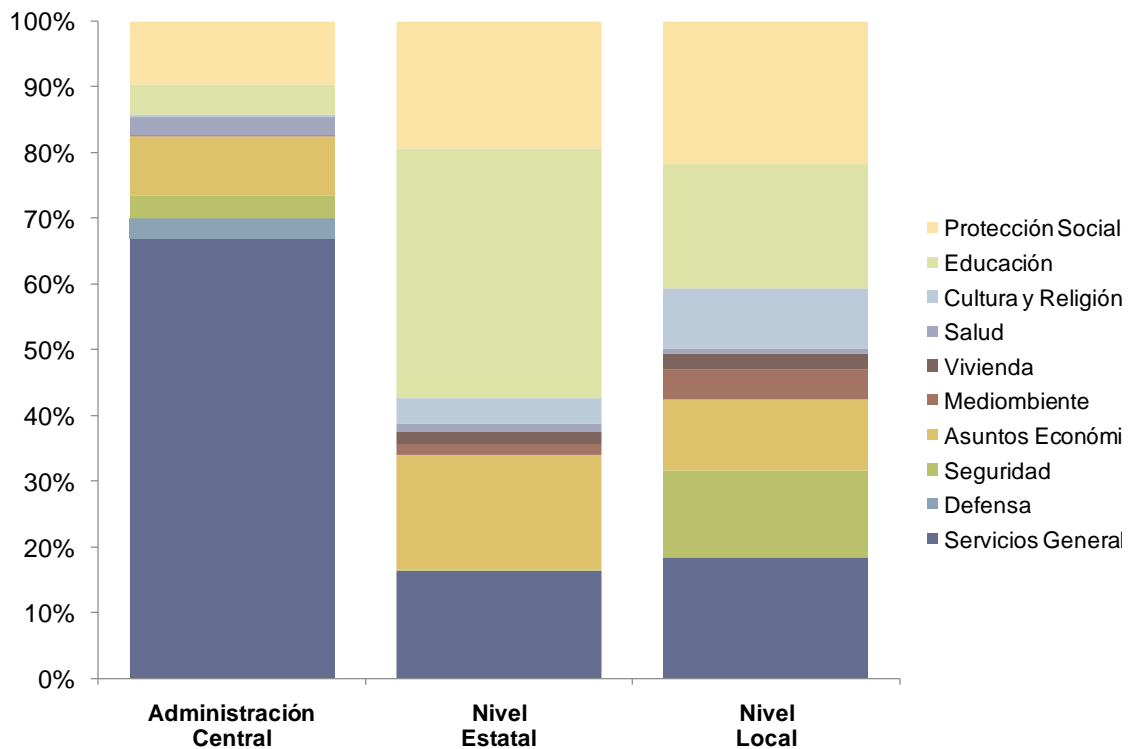
Bélgica: Nivel de Gobierno por Función del gasto



Año 2012 - Fuente: OECD

Los gastos en Bélgica se encuentran fuertemente centralizados, particularmente en los rubros de servicios generales, Defensa, Salud y asuntos económicos. El reparto entre los niveles estatal y municipal resulta más equitativo que otras economías analizadas.

Bélgica: Función de Gasto por Nivel de Gobierno



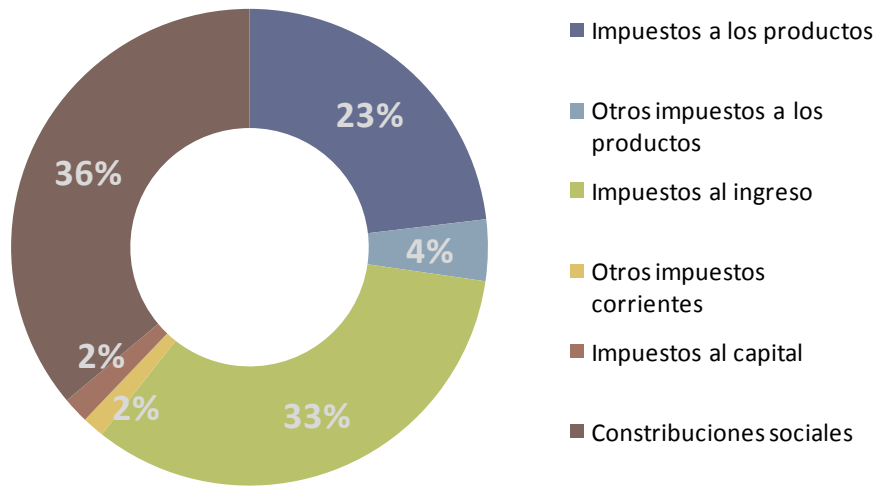
Año 2012 - Fuente: OECD

En este gráfico se refleja la composición del gasto por función para cada nivel de gobierno. Dentro de la administración central se destacan los gastos en servicios generales –por ejemplo los gastos en defensa, si bien tienen una participación casi exclusiva del nivel federal de gobierno, no resultan significativos vistos en esta descomposición-.

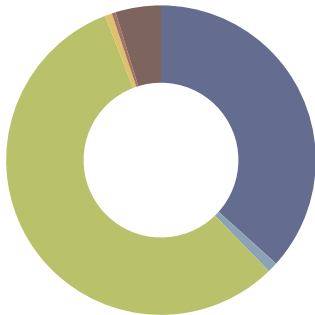
Se destacan también los gastos en educación –en particular para el nivel estatal- y los de seguridad en el caso de los municipios.

Bélgica:

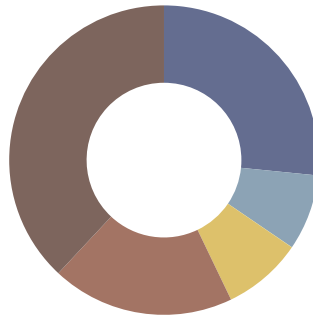
Ingresos tributarios por tipo de impuesto, según nivel de gobierno



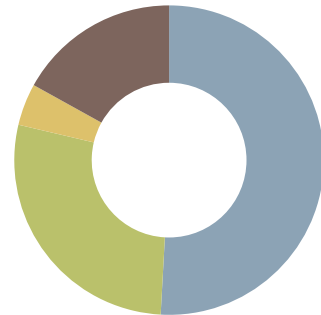
Nivel Central



Nivel Estatal



Nivel Local



Fuente: OECD –Año 2012

En cuanto a la recaudación por tipo de impuesto y nivel de gobierno, la particularidad que presenta Bélgica es la importante participación que tienen las contribuciones sociales a nivel estatal –generalmente se presentan en el nivel más alto de organización federal-

El nivel central basa su recaudación en los impuestos al ingreso y a bienes y servicios (recuérdese que aquí se encuentran los impuestos al comercio exterior).

Bélgica: Recaudación tributaria por nivel de gobierno y tipo de impuesto				
	Gobierno General	Administración Central	Nivel Estatal	Nivel Local
Impuestos a los productos	41.074	36.049	3.816	0
Otros impuestos a los productos	7.392	1.072	1.138	4.967
Impuestos al ingreso	59.252	55.459	0	2.715
Otros impuestos corrientes	2.647	708	1.196	428
Impuestos al capital	3.139	400	2.739	0
Contribuciones sociales	64.139	53.218	5.461	1.655
Total	177.643	146.907	14.349	9.764
Proporción	100	83	8	5

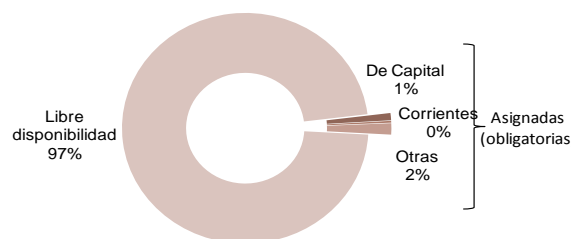
Fuente: OECD - Año 2012 - millones de euros

En este cuadro puede verse la importancia de la administración central en la recaudación total (se incluye en la administración central el total de contribuciones recaudadas por los entes de la seguridad social, fuera del gráfico anterior)

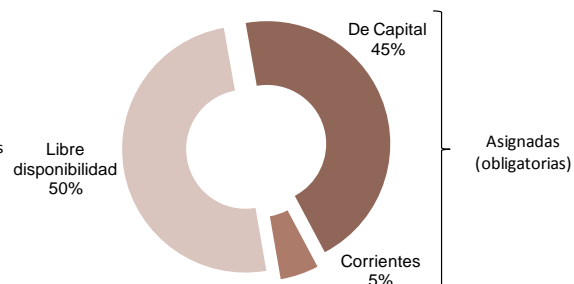
Un 83% del total de la recaudación corresponde a la administración a nivel central. Descartando las contribuciones sociales, esta proporción se mantiene aún en un 83%.

Bélgica: Tipo de transferencias por nivel de gobierno subnacional

Nivel Estatal



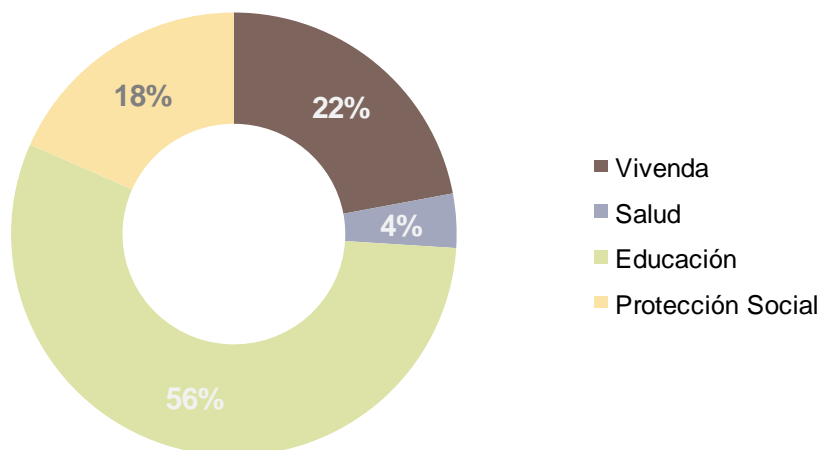
Nivel Local



Fuente: OECD – Año 2010

Las transferencias recibidas por el nivel estatal (a las regiones) son casi en su totalidad de libre disponibilidad. En cambio, en el caso del nivel local, la división entre asignadas a fines específicos y de libre disponibilidad es en partes iguales. Ambas son de tipo obligatorias (a diferencia de lo que podrían ser transferencias discrecionales, es decir, aquellas realizadas sin un esquema preexistente).

Bélgica: Tipo de transferencias por función

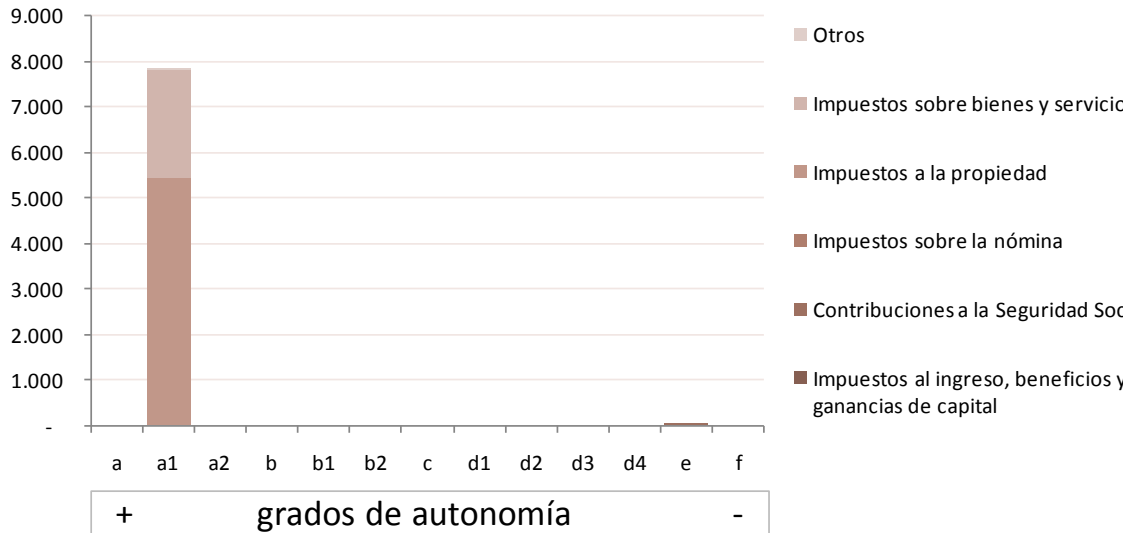


Fuente: OECD - Año 2006

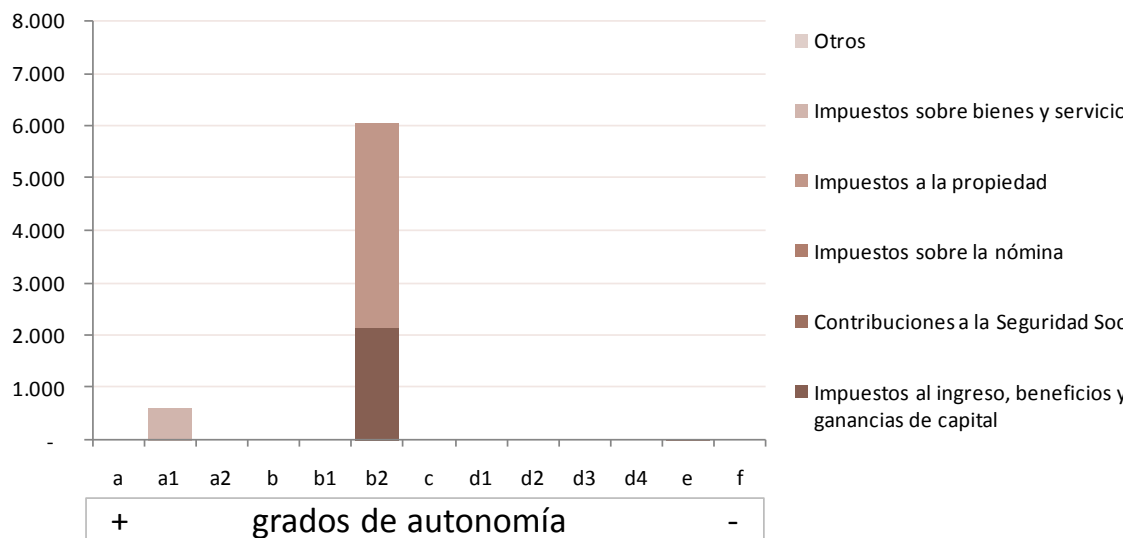
De las transferencias asignadas a los niveles subnacionales en conjunto, se destacan las destinadas a educación, seguidas de las de protección social, vivienda y, por último, salud.

Bélgica: Autonomía tributaria

Nivel Estatal



Nivel Local



millones de euros

Fuente: OECD – Ver anexo

Finalmente, el indicador de autonomía tributaria muestra a los gobiernos de los niveles subnacionales de Bélgica con un alto grado de maniobra a la hora de definir

sus impuestos, ya que todos se califican entre muy alto y alto nivel de autonomía, tanto en el caso del gobierno estatal como municipal.

10.6- Conclusiones

Al igual que en el caso austríaco –debido a cuestiones históricas y culturales, como así también al reducido tamaño del país y, en el caso de Bélgica, del número de estados subnacionales- Bélgica no presenta grandes disparidades a nivel regional ni en lo que respecta a la distribución del ingreso personal, reflejado en un bajo coeficiente de gini.

Esta estructura limita relativamente la demanda que se efectúa al sistema de reparto de recursos fiscales entre los niveles de gobierno, ya que las disparidades a atender son menores que en otros países. Las demandas de mayor descentralización responden principalmente a motivos político culturales, en un deseo de mayor autonomía de la región más rica –Flandes-.

Por otra parte, los esfuerzos de reforma como el que actualmente se está llevando a cabo -al igual que en el caso de Austria- entreveran cuestiones de autonomías y potestades de los niveles de gobierno con requisitos en materia de metas de déficit fiscal.

10.7- Bibliografía

Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

Blöchliger, H. et al. (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries” , OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing.

Bunderministerium der finanzen (2013) “The Federal Financial Equalisation System in Germany”

Conférence Suisse des impôts (2013), “Le système fiscal Suisse” , Berna

Conseille de L’ Europe, “Local and regional democracy in Austria” , 20 th Session, 3 March 2011

Federal Finance Administration (2013) “Strengthening federalism” , Berna

Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2004) : Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example, *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, No. 2004,24

Joumard, I. and C. Giorno (2002), “Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland” , OECD Economics Department Working Papers, No. 332, OECD Publishing.

Kozluk, T. (2011), “Greener Growth in the Belgian Federation” , OECD Economics Department Working Papers, No. 894, OECD Publishing.

Leibfritz, W. (2009), “Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform” , OECD Economics Department Working Papers, No. 743, OECD Publishing.

OECD (2003), “Fiscal Policy” , in *OECD Economic Surveys: Belgium*

OECD (2006), “Reforming Federal Fiscal Relations” , in OECD

OECD (2006), *Economic Surveys: Austria 2005*, OECD Publishing.

OECD (2007), “Linking Regions and Central Governments” , , OECD Publishing.

OECD (2009), “Improving fiscal federalism” , in *OECD Economic*

OECD (2009), “Medium-term fiscal policy challenges” , in *OECD*

OECD (2010), “The interface between subnational and national levels of government” , in Better Regulation in Europe: Germany 2010, OECD Publishing.

OECD (2010), Economic Surveys: Austria 2009, OECD Publishing.

OECD (2012), OECD Economic Surveys: Germany 2012, OECD Publishing.

OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Austria 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, OECD Publishing.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

OECD/Korea Institute of Public Finance (2013), Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

El caso Suizo

11.1- La participación ciudadana en el Federalismo Fiscal

Suiza es la vigésima economía mundial, con un nivel de desigualdad de ingresos – medido por el coeficiente de gini- menor al promedio de los países de la Unión Europea.

Una de las características principales de su organización política es la fuerte participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, mediante canales institucionalizados como plebiscitos y referéndums. Esta participación directa de la ciudadanía tiene su correlato en un importante grado de decisión de los niveles subnacionales de gobierno en lo relativo a su organización interna civil, política y también económica.

Es, como el resto de los países analizados en este trabajo, una nación federal - *Confoederatio Helvetica*- formada por la cesión de potestades de los cantones a la unión. Al igual que en Bélgica, la diversidad cultural existente en Suiza es amplia, hablándose en el territorio un total de cuatro lenguas oficiales. Suiza tiene además una política de recepción inmigratoria amplia, agregando otro elemento para la diversidad.

11.2- Estructura general de gobierno

La Confederación Suiza es una república parlamentaria federal. De acuerdo a la Constitución (1848) el Pueblo Suizo³⁸ es el soberano y autoridad política suprema en última instancia de la Confederación. Pocos países a nivel mundial tienen un mayor nivel de poder directo ejercido por los ciudadanos a la hora de la toma de decisiones. La larga tradición democrática y el tamaño relativamente pequeño de la población y el país, así como un alto nivel de alfabetización resultan cruciales para el buen funcionamiento de este sistema de gobierno. De esta manera, además del derecho a votar en elecciones, los ciudadanos suizos son convocados entre dos y cuatro veces al año para decidir sobre cuestiones de política pública sobre cuestiones relativas a enmiendas constitucionales –de participación obligatoria- o modificación de leyes o estatutos, etc. –participación voluntaria-. Esto también se aplica a las modificaciones en la política tributaria (tasas y alcance de los impuestos). Los ciudadanos suizos también tienen derecho a someter al voto popular propuestas propias.

El Parlamento suizo consta de dos cámaras que se conocen en conjunto como la Asamblea Federal. Es la autoridad legislativa del país y es elegida por voto directo

³⁸ El concepto incluye todos los adultos suizos elegibles para votar - unos 4,8 millones de ciudadanos, lo que equivale a alrededor del 60 por ciento de la población residente. Los menores de 18 y extranjeros nacionales no tienen derechos políticos a nivel federal

de los ciudadanos. Ambas cámaras son consideradas iguales en cuanto a sus poderes. Por un lado, El Consejo Nacional, a través de sus 200 miembros, representa la población del país en su conjunto - cada cantón está representado en proporción al número de sus habitantes-. Por otro existe el Consejo de los Estados que representa a los 26 cantones - 20 cantones son representados por dos miembros, mientras que los seis semi-cantones envían un representante cámara- que se compone así de 46 integrantes.

Ambas cámaras son elegidas directamente por el pueblo cada cuatro años: el Consejo Nacional es elegido de acuerdo con las normas federales y el Consejo de Estados del acuerdo a las distintas disposiciones que difieren de un cantón a otro. En ambos casos, los cantones forman los distritos electorales.

El poder ejecutivo en Suiza es ejercido por los siete miembros del Consejo Federal y el Canciller Federal. El Consejo es elegido por la Asamblea Federal por un mandato de cuatro años. El presidente de la Confederación Suiza es elegido cada año entre los miembros del Consejo Federal y es considerado un *primus inter pares* durante ese periodo. Preside las reuniones del Consejo Federal y lleva a cabo deberes ceremoniales especiales. El Canciller Federal es jefe de gabinete del Presidente de Consejo Federal. Las funciones ejecutivas a su cargo implican principalmente la administración central de la Confederación, para lo que se apoyan en siete ministerios. También se ocupa de los asuntos de política externa y la confección del presupuesto. Las decisiones son tomadas de forma colegiada, evitando el sometimiento a voto de las propuestas. Las diferencias al interior del Consejo no son públicas. Actualmente hay cinco partidos representados en el Consejo Federal.

La autoridad judicial de la Confederación es El Supremo Tribunal Federal, electo por el poder legislativo. Se compone de 38 jueces a tiempo completo y 19 jueces a tiempo parcial. La sede de la Corte se encuentra en Lausana, mientras que otras divisiones del derecho civil se encuentran en Lucerna. Los tribunales inferiores de la Corte Suprema Federal a nivel federal son el Tribunal Federal Administrativo y el Tribunal Federal de Patentes, ambos con sede en St. Gallen, y el Tribunal Penal Federal sito en Bellinzona El Tribunal Penal Federal se encarga de casos penales de la jurisdicción federal y las disputas internacionales que involucran la asistencia judicial en materia penal. En algunos casos, las decisiones del Tribunal Administrativo Federal y el Tribunal Penal Federal no pueden ser impugnadas ante el Tribunal Supremo Federal.

Suiza ha sido un estado federal desde 1848, año en el que se estableció la Confederación. La autoridad se comparte entre la Confederación (Estado Central), los 26 cantones (Estados federales) y las 2.395 comunidades (Municipios). Cada uno de estos tres niveles tiene facultades legislativas para elaborar leyes y reglamentos y los poderes ejecutivos para implementarlos. La Confederación y los

cantones también tienen sus respectivos poderes judiciales –tribunales- para asegurar el cumplimiento de las leyes de nivel estatal.

Las comunas son las unidades políticas más pequeñas de Suiza. Actualmente hay 2.396 municipios³⁹. Existe una amplia diversidad en las competencias y organización de las comunas. Aproximadamente una quinta parte tiene un parlamento municipal, especialmente las comunas urbanas, mientras las restantes todavía toman decisiones por vía de la democracia directa en la asamblea comunal, donde todos los habitantes con derecho a voto pueden participar. Además de las tareas que se les asigna la Confederación y su cantón, como la gestión del registro de residentes o la organización de la defensa civil, los municipios también tienen sus propias responsabilidades: las escuelas, los servicios sociales, los suministros de energía, la construcción de calles, la planificación local y determinadas potestades impositivas. Si bien los municipios se regulan en gran medida de forma independiente, el nivel de autonomía está determinado por los cantones y por lo tanto puede variar considerablemente entre ellos.

Las unidades políticas siguen en tamaño son los estados federales, conocidos como Cantones. Son los estados los que originalmente se unieron en 1848 para formar la Confederación Suiza, cediendo parcialmente su soberanía hacia la Confederación⁴⁰. En virtud de la Constitución Federal, todos los cantones tienen los mismos derechos, y en una comparación internacional, tienen un alto grado de independencia, en ámbitos como la política de salud, la educación y la cultura. Cada cantón tiene su propia Constitución y su propio Parlamento, poder ejecutivo - elegidos por el pueblo ⁴¹ - y sus tribunales.

Finalmente, a nivel central existe la Confederación Helvética.

11.3- Descripción del régimen de descentralización

En Suiza tanto la Confederación como los cantones e incluso las comunas recaudan impuestos. El derecho de las autoridades públicas para recaudar impuestos está determinado en la Constitución Federal, que divide las competencias fiscales entre las respectivas jurisdicciones para evitar que los distintos niveles de gobierno –y unidades dentro de cada uno- no interfieran entre sí o que los contribuyentes no se vean afectados innecesariamente. En este sentido, la Constitución da a la Confederación el derecho a cobrar ciertos impuestos y se los quita a los cantones. Al igual que en otros países "los cantones son soberanos en la medida en que su

³⁹ Su número está en declive ya que las comunas más pequeñas tienden a fusionarse con el fin de llevar a cabo sus tareas de manera más eficiente.

⁴⁰ Con la excepción de Jura, único cantón que fue creado en el siglo XX cuando en 1979 se separó del cantón de Berna.

⁴¹ Con la excepción de Appenzell Rodas Interiores y Glaris, en donde todavía se ejerce la democracia directa en forma de una Asamblea del Pueblo.

soberanía no sea limitada por la Constitución Federal y ejercen todos los derechos no delegados a la Confederación"⁴².

Particularmente el campo fiscal esta disposición significa que la Confederación puede establecer los impuestos que estén expresamente previstos en la Constitución, mientras que los cantones tienen en principio libertad para elegir sus impuestos⁴³. Debe aclararse que el hecho de que la Constitución otorgue a la jurisdicción federal la competencia de recolectar un determinado tipo de impuesto no excluye necesariamente el derecho de los cantones a percibir un impuesto del mismo tipo –sobre la misma base-. Como en materia de impuestos directos no existe prohibición en este sentido y a la vez se otorga a la Confederación la prerrogativa de recaudar impuestos de este tipo, tanto la Confederación como los cantones aplican impuestos directos, y por lo tanto, tienen competencias concurrentes ese campo impositivo.

El derecho a recaudar impuestos también se concede a los municipios. Además de las tareas que realizan en su condición de comunidades de tipo local, los municipios también realizan tareas que en otros países son el dominio exclusivo de niveles de gobierno superiores, como la escuela primaria, la asistencia social y la salud pública y deben contar con los fondos para hacerlo. En el nivel local se habla de una soberanía *derivada o delegada*. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que sigue siendo una soberanía fiscal real, que forma parte del sistema fiscal suizo como un tercer elemento importante junto a los poderes de la Confederación y los Cantones.

En Suiza se recaudan tanto impuestos directos - sobre la renta y la riqueza de personas físicas y sobre la renta y el capital de personas jurídicas- e impuestos indirectos -sobre el consumo, o específicos-. Los tres niveles de gobierno recaudan impuestos de ambos tipos.

En lo respectivo a la Confederación, los impuestos directos más importantes se detallan a continuación. El Impuesto Federal Directo (IFD) -sobre los ingresos de las personas y los beneficios de las compañías-, es recolectado por los cantones (quienes retienen un 17%) y derivado luego a la Confederación⁴⁴. El Impuesto federal anticipado, que es percibido en la fuente sobre los rendimientos del capital no inmobiliario (principalmente intereses y dividendos), las ganancias en especie del juego y sobre algunas prestaciones de los seguros. Es principalmente un medio para combatir el fraude fiscal y reembolsable bajo ciertas condiciones. El Impuesto sobre las casas de juego (que financia fondos de asistencia social) y la tasa de

⁴² Art.3 de la Constitución Suiza.

⁴³ A menos que la Constitución se los prohíba o los reserve para la Confederación expresamente.

⁴⁴ Desde la entrada en vigor el 1 de enero 2008 de la reforma de igualación y la división de tareas entre la Confederación y los cantones, la división se ha cambiado debido a la abolición del viejo método compensación financiera inter-cantonal. Hasta finales de 2007, la Confederación recibía de hecho el 70% de los ingresos, y el 30% de la participación de los Cantones del IFD era a su vez dividida: el 17% de los ingresos brutos de los impuestos permanecía en el Cantón y el 13% era asignados a la igualación financiera entre cantones. Es esta última parte que la que permanece en las arcas de los estados federales

excepción de la obligación de servicio, aplicable a quienes por alguna razón no cumplan personalmente con su obligación de hacer el servicio militar o civil⁴⁵.

El impuesto indirecto más relevante recaudado por la Confederación es el impuesto al valor agregado (IVA)⁴⁶ que fue introducido en Suiza en 1995⁴⁷. La tasa habitual es del 8%. Aunque existe una tasa especial del 3,8% para las prestaciones del sector de hotelería y una tasa reducida de 2,5% aplicable a categorías de consumo habitual⁴⁸. Le siguen en importancia impuestos específicos sobre el tabaco, bebidas alcohólicas, automóviles, etc. Finalmente, es potestad tributaria de la Confederación la recaudación de los impuestos al comercio exterior.

Como ya se ha mencionado, a los cantones les es permitido recaudar todos los impuestos que el gobierno federal no se reserve en forma exclusiva expresamente. Dada la autonomía que existe en Suiza, la situación es bastante diversa entre los cantones y comunas. En general, sus fuentes tributarias más importantes son los impuestos directos sobre la renta y la riqueza de las personas físicas y jurídicas. Otros impuestos directos cobrados por los Cantones son: sobre sucesiones y donaciones, lotería, ganancias de propiedad y bienes inmuebles.

Cabe señalar que en casi todos los cantones las parroquias de las Congregaciones nacionales (Iglesias Reformadas, católicos romanos y, católico cristiano) cobran una contribución eclesiástica a sus miembros y, en la mayoría de los casos, también las personas jurídicas del cantón.

En cuanto a las comunas, solo pueden recaudar impuestos dentro de los límites de la autorización otorgada a ellos por el cantón (*soberanía fiscal delegada*). Muy a menudo, los municipios recaudan impuestos que complementan a los impuestos cantonales. En algunos casos solo participan de los ingresos provenientes de la recaudación cantonal⁴⁹.

Si bien el número de impuestos parece abultado, en una comparación internacional Suiza se destaca, no por la multiplicidad de los impuestos sino por la falta de una

⁴⁵ La población en Suiza está obligada al servicio militar. Por la tarea de recolección los cantones reciben una comisión de 20% la percepción total.

⁴⁶ Según las disposiciones constitucionales vigentes, alrededor del 23% de los ingresos del IVA tienen afectación específica a fondos de asistencia social, la financiación de grandes proyectos ferroviarios y la reducción de las primas de seguro de salud, y por lo tanto, no entra en el fondo general de la Confederación

⁴⁷ La transición del antiguo impuesto sobre los consumos al actual IVA fue el resultado de la generalización del IVA introducido en todos los Estados miembros de la UE. La nueva Ley Federal de 12 de junio 2009 que rige el IVA entró en vigor el 1 de enero de 2010. Proporciona muchas simplificaciones en comparación con la antigua ley y su aplicación se centra más en las necesidades de los contribuyentes

⁴⁸ Alimentos y aditivos y materias primas alimentarios; ganado, aves, peces; semillas, plantas, flores; cereales; alimentos y fertilizantes para animales; medicamentos; diarios, revistas libros y otros materiales impresos; servicios de radio y tele difusión

⁴⁹ En algunos cantones los impuestos municipales se aplican sobre la base de las leyes cantonales, en otros sobre la base de las regulaciones municipales. En el municipio de UR, diferentes tasas de impuestos son fijos para los impuestos cantonales, municipales y de la iglesia. Además, estos tres casos establecen el tipo de gravamen anual. En el cantón de SZ, los distritos tienen su propio coeficiente anual.

regulación uniforme, válida para cada impuesto en todo el territorio suizo, en especial los impuestos directos. En cuanto a la carga tributaria, los impuestos directos representan alrededor del 70% de los ingresos totales del gobierno federal, los cantones y los municipios, mientras que los impuestos indirectos representan alrededor del 30%. En comparación con otros países, la proporción de los impuestos indirectos en Suiza es claramente inferior.

11.4 - Análisis de la descentralización fiscal

El sistema de nivelación fiscal nacional regula las relaciones financieras entre la Confederación y los cantones. Abarca la asignación de las competencias ejecutivas entre los niveles de gobierno, por un lado, y la redistribución de los fondos públicos necesarios para dichas tareas, por otro. Su diseño se basa en dos objetivos principales: reducir las diferencias entre los cantones en lo relativo a la capacidad financiera (equidad) y aumentar la eficiencia del gobierno-en sus diversos niveles-para el cumplimiento de sus tareas. El sistema de nivelación fiscal actual se encuentra en vigor desde 2008⁵⁰.

Las responsabilidades de la Confederación se rigen por la Constitución Federal. Las tareas se reparten entre la Confederación y los cantones de acuerdo con los principios de *subsidiariedad* (la autoridad regional superior en un estado federal – cantón- debe asumir una tarea sólo si es demostrablemente capaz de hacerlo de manera más eficaz que un nivel de gobierno más bajo) y de *correspondencia fiscal* (los beneficiarios de las políticas públicas deben corresponderse con quienes toman las decisiones y asumen de los costos de llevarlas a cabo). Estos dos principios fueron vinculantes para la nueva división de tareas que rige actualmente, luego de la reforma. Esta implicó un descenso considerable en el número de tareas realizadas conjuntamente por la Confederación y los cantones, denominadas “*tareas conjuntas*” y para que permanecieran compartidas se establecieron instrumentos de cooperación que delimitaron potestades. Finalmente, para algunas tareas para las que resultaba más apropiado, se estableció un marco con compensación de costos.

El federalismo fiscal suizo ha sido completamente rediseñado luego de la reforma. El foco fue reemplazar el otorgamiento de fondos con asignación específica con un sistema basado en recursos no asignados y contribuciones para compensar los diferenciales de costes entre los cantones. De esta manera, la independencia y la autonomía de los cantones se ven fortalecida y el uso de sus recursos se ajusta mejor a las necesidades de la población de cada región.

⁵⁰ Fue desarrollada conjuntamente por la Confederación y los cantones en un período de varios años y aprobada por el pueblo y los cantones el 28 de noviembre de 2004 por una mayoría del 64,4 por ciento mediante referéndum público.

Actualmente, la nivelación fiscal en el sentido más estricto cubre tres mecanismos de compensación.

El volumen total de los tres mecanismos de compensación asciende a 4.676 millones de francos suizos para el año de referencia 2012. Aproximadamente dos tercios de la financiación es proporcionada por la Confederación (2012: CHF 3.102 millones) y un tercio por los cantones (CHF 1.575 millones) más ricos; la nivelación fiscal en el sentido más estricto es, pues, no sólo una equiparación vertical (es decir, la redistribución de la Confederación a los cantones), sino una equiparación horizontal, así (es decir, la redistribución entre los cantones).

El primer mecanismo es la equiparación de recursos. Para su determinación se calcula un *valor imponible* para cada cantón que se compone de los ingresos y bienes de las personas físicas y los beneficios imponibles de las personas jurídicas sujetas a impuestos. De la comparación entre el *valor imponible per cápita* de cada cantón y la media suiza se obtiene el *índice de recursos*. Los cantones con un índice de recursos por encima de 100 se consideran financieramente fuertes y contribuyen a la equiparación de recursos en relación con sus recursos y población. Los cantones con un índice de recursos por debajo de 100 son financieramente débiles y son por tanto son los cantones receptores del esquema.

La equiparación de recursos es financiada conjuntamente por la Confederación (eigualización vertical) y por los cantones financieramente fuertes (igualación horizontal). Está establecido en la Constitución Federal que la equiparación de los recursos horizontal debe estar entre dos tercios y cuatro quintos de la igualación de los recursos vertical. Los pagos de compensación a los cantones financieramente débiles se calculan de una manera tal que los cantones más débiles reciban desproporcionadamente más ayuda. El objetivo es que todos los cantones alcancen un índice de recursos –después de la distribución- de por al menos 85 puntos de dicho índice.

El segundo mecanismo, la compensación de costos, alivia la carga de los estados céntricos y alpinos. Por un lado, las condiciones geográficas y climáticas de los Alpes acarrear mayores costos para la prestación de bienes y servicios públicos. Por otro lado, los cantones ubicados centralmente suelen tener mayor proporción de residentes ancianos, pobres y extranjeros, lo que implica una mayor demanda de servicios públicos, que dan lugar a un mayor gasto social y generan menos en términos de ingresos fiscales. Dado que los costos excesivos mencionados no necesariamente se reflejan en gasto per cápita superior al promedio⁵¹, las contribuciones de este mecanismo de compensación no se realizan con un criterio de costes medios en relación con la media suiza sino a través de dos mecanismos: la compensación geográfica / topográfica de costo (CCG) y la compensación de los

⁵¹ Esto se debe a que pueden deberse exclusivamente a diferentes preferencias de gasto de cada Cantón (lo que en el sistema suizo se denomina “necesidades vs. deseos”).

costes socio-demográfica (SCC). El cálculo de los costos excesivos se basa en indicadores claramente definidos y medibles, altitud media, inclinación del terreno, densidad de población para la CCG y pobreza, edad, integración de inmigrantes para la SCC. Ambos fondos son financiados por la Confederación en partes iguales

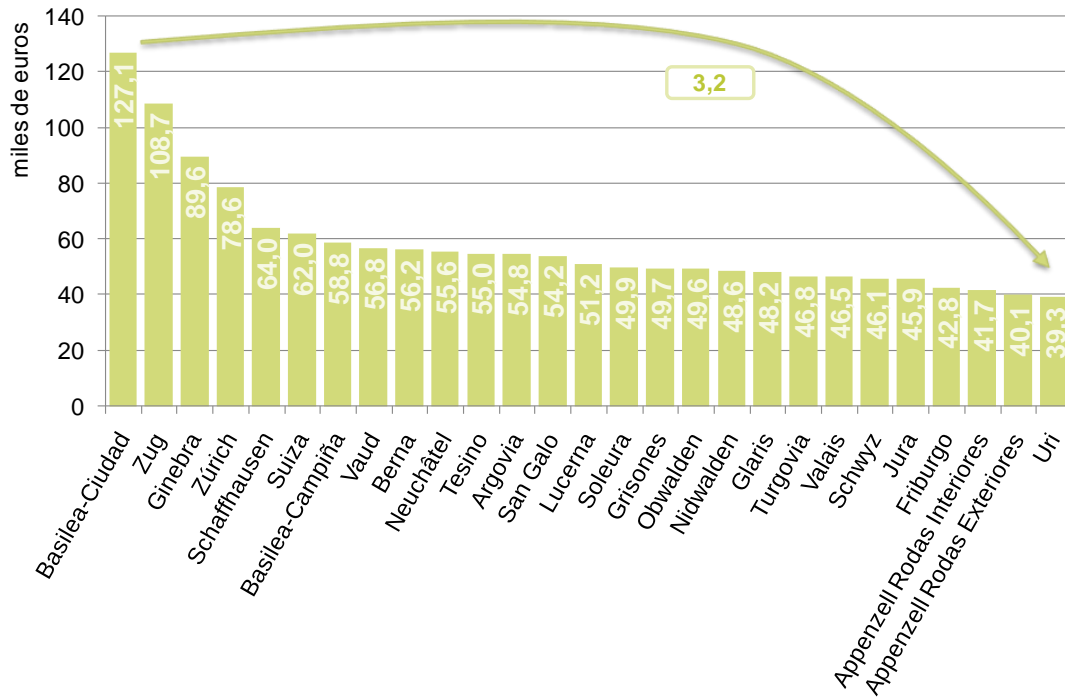
El tercer mecanismo de compensación es el fondo de cohesión, que amortigua las repercusiones de la introducción del nuevo sistema durante un período de transición y evita que determinados cantones financieramente débiles empeoren su situación debido a la implementación de la nueva regulación. La Confederación financia dos tercios y el tercio restante proviene de los cantones en función del número de habitantes. Se mantendrá constante hasta 2015, para posteriormente declinar en un 5% del importe de partida de cada año finalizando en 2036.

Cada cuatro años, teniendo en cuenta los resultados de un informe realizado para dicho propósito, el Parlamento define el monto de las contribuciones federales y cantonales para el período. Esta disposición asegura el control político del sistema de nivelación fiscal⁵².

⁵² El Parlamento define la distribución para el primer año y luego el Consejo Federal ajusta los montos de pago para cada uno de los tres años siguientes, basándose en la tendencia potencial de recursos y la inflación futura estimada.

11.5- El Federalismo Fiscal en Cifras

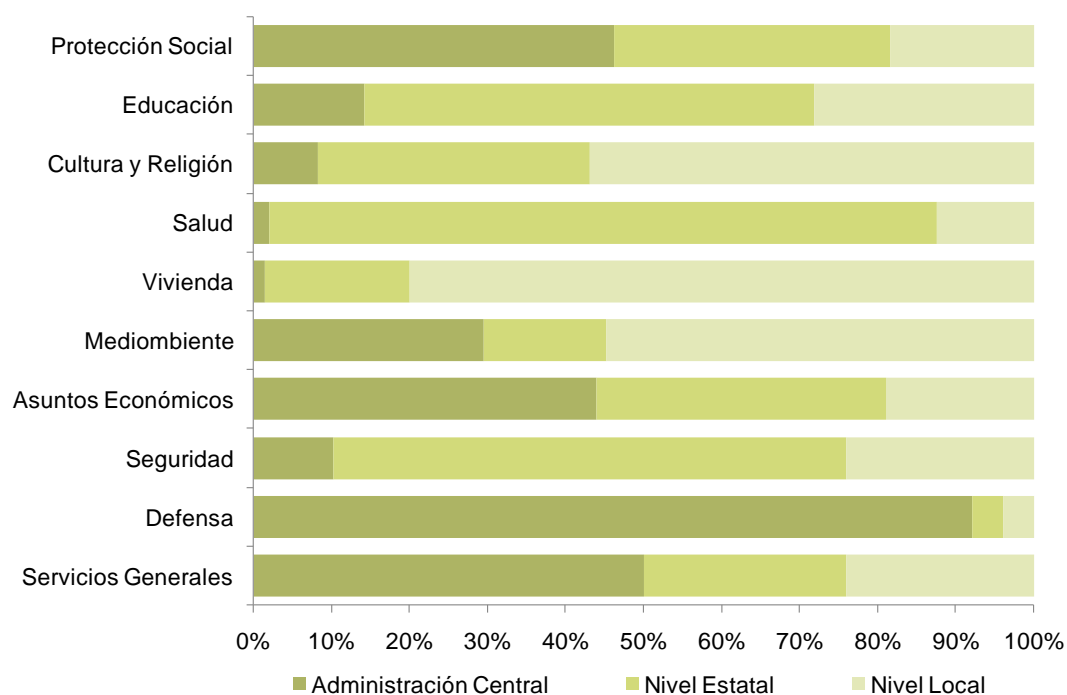
Suiza: Producto Geográfico per cápita



Año 2010 - Fuente: OECD

Las disparidades geográficas de Suiza son las más elevadas entre los países analizados en el presente trabajo. Como sucede en Bélgica, la ciudad capital muestra un PBG algo desproporcionado –su nivel de actividad responde a las tareas que mantiene como capital administrativa del país y además posee un reducido número de habitantes-. En el caso suizo existe un conjunto de regiones que también se apartan del resto en cuanto al nivel de PBG por habitante. Son las regiones de Basilea, Zug, Ginebra y Zúrich. Exceptuando a este conjunto –ciudades relevantes administrativa y financieramente- la brecha de PBG entre regiones se reduce a 1,64 veces (entre Schaffhausen y Uri).

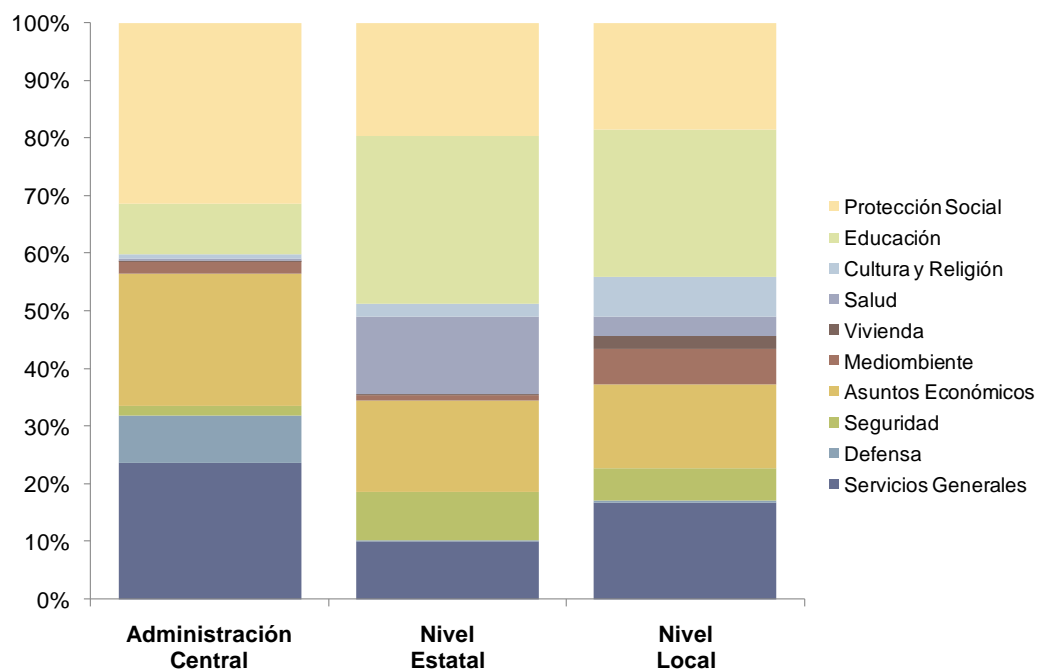
Suiza: Nivel de Gobierno por Función del gasto



Año 2012 - Fuente: OECD

Se destaca en el caso suizo la importancia de gastos a nivel subnacional de seguridad, salud y educación –competencia radicada principalmente en el ámbito de los estados- y vivienda y medioambiente, típico del nivel municipal. Incluso en el rubro defensa, generalmente cubierto casi en su totalidad por la administración central, Suiza cuenta con una proporción no despreciable de gasto en los niveles subnacionales.

Suiza: Función de Gasto por Nivel de Gobierno

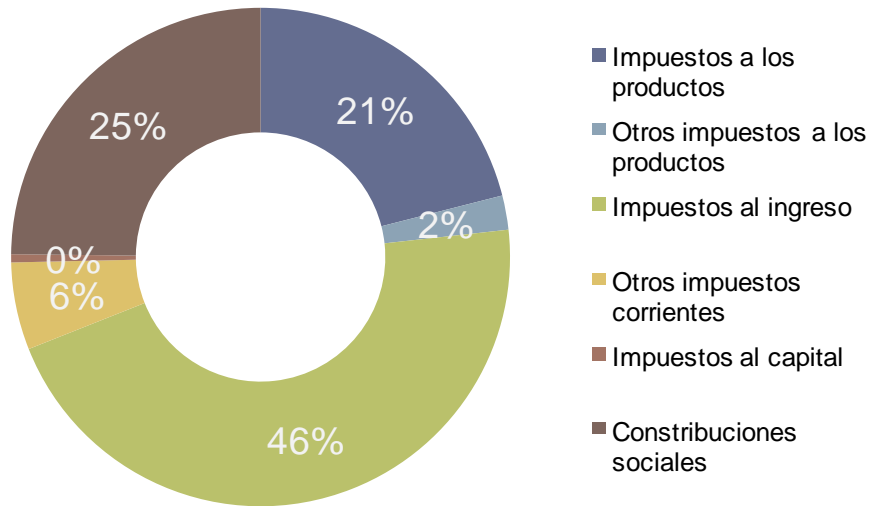


Año 2012 - Fuente: OECD

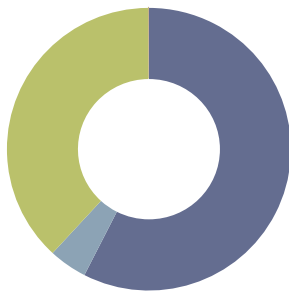
También en la desagregación cruzada puede verse una homogeneidad atípica entre los distintos niveles de gobierno. Los tres destinan porciones relevantes de su gasto a protección social, asuntos económicos y educación.

Suiza:

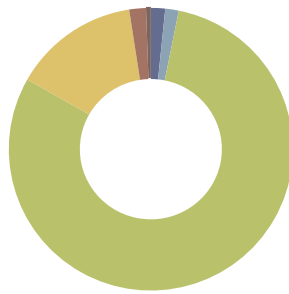
Ingresos tributarios por tipo de impuesto, según nivel de gobierno



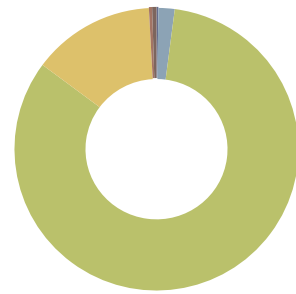
Nivel Central



Nivel Estatal



Nivel Local



Fuente: OECD –Año 2012

La relativa homogeneidad referida al esquema de distribución del gasto por funciones que se mostraba en el gráfico anterior no se refleja en el esquema de recaudación por tipo de tributo, en particular en lo referido al nivel central y ambos niveles subnacionales en conjunto. Si bien todos tienen potestades tributarias sobre bienes e ingresos, el nivel central recauda principalmente del

primer tipo de tributos –que incluyen aranceles aduaneros-, mientras que los subnacionales se basan principalmente en los impuestos directos. Las contribuciones sociales –que alcanzan un 25% del total- son recaudadas por los fondos de la seguridad social.

Suiza: Recaudación tributaria por nivel de gobierno y tipo de impuesto

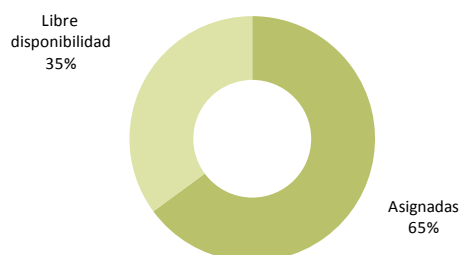
	Gobierno General	Administración Central	Nivel Estatal	Nivel Local
Impuestos a los productos	28.823	28.227	553	43
Otros impuestos a los productos	3.044	2.142	520	382
Impuestos al ingreso	62.680	18.623	27.033	17.025
Otros impuestos corrientes	7.773	37	4.862	2.875
Impuestos al capital	724	0	649	75
Contribuciones sociales	34.018	33.732	185	101
Total	137.062	82.760	33.801	20.501
Proporción	100	60	25	15

Fuente: OECD - Año 2012 - millones de euros

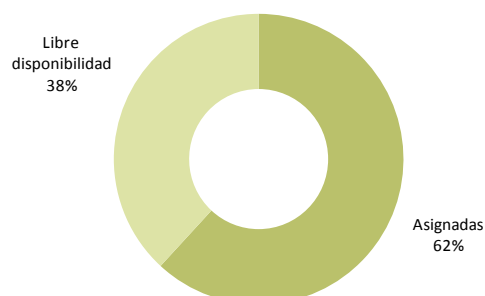
La proporción de gastos a nivel central –imputando los fondos de seguridad social- alcanza solo el 60% del total. Si se deducen estos gastos del total para los tres niveles de gobierno las proporciones se igualan sensiblemente: alcanza un 48% de recaudación para el nivel central, 32% para el nivel estatal y 20% para el municipal.

Suiza: Tipo de transferencias por nivel de gobierno subnacional

Nivel Estatal



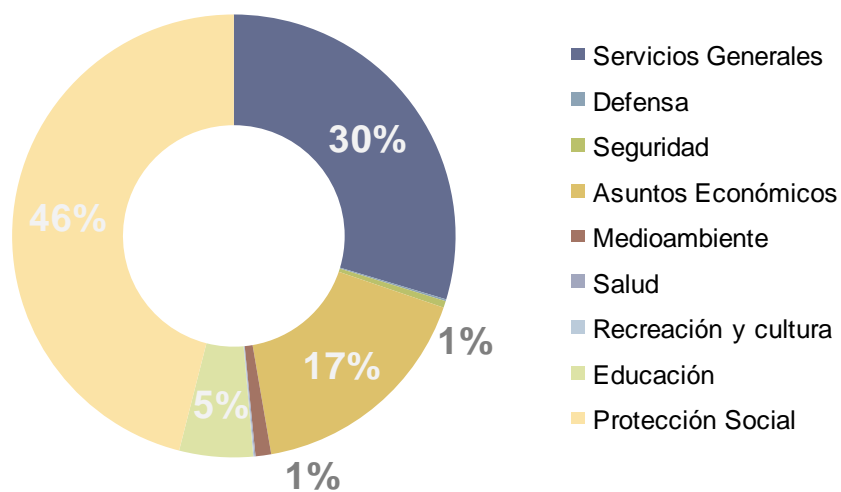
Nivel Local



Fuente: OECD – Año 2010

En cuanto al tipo de transferencias hacia los niveles subnacionales, se trata en todos los casos del tipo obligatorio, es decir reguladas previamente –a diferencia de las discrecionales-. Las proporciones entre asignadas y de libre disponibilidad resultan similares tanto para el nivel estatal como municipal, predominando aquellas otorgadas con fines específicos.

Suiza: Tipo de transferencias por función

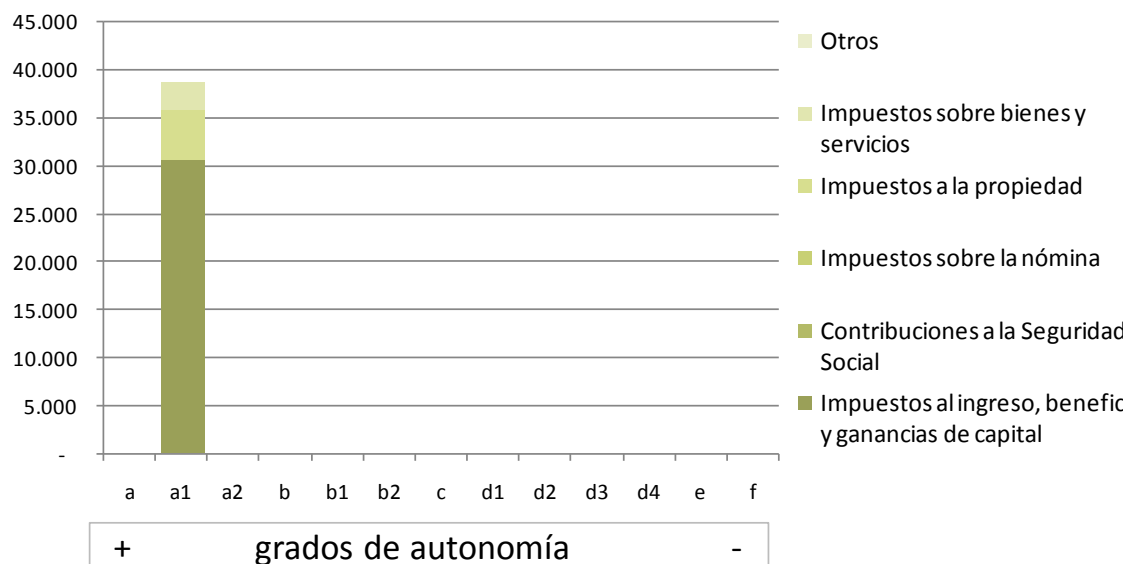


Fuente: OECD – Año 2010

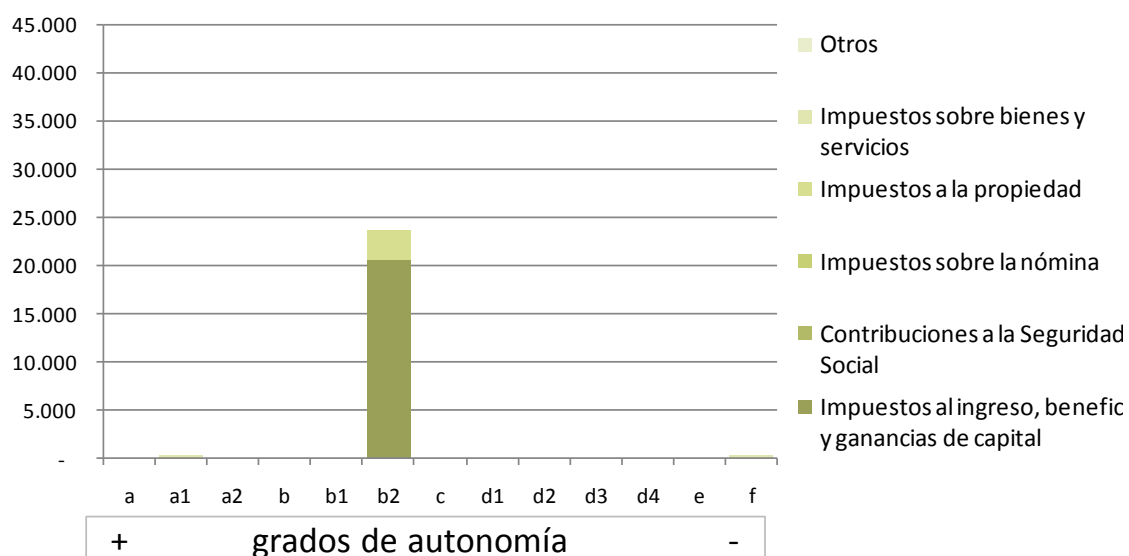
Dentro de los fines para los que se erogan las transferencias direccionadas, se destaca la protección social, los asuntos económicos y la educación –además del rubro general de servicios-.

Suiza: Autonomía tributaria

Nivel Estatal



Nivel Local



millones de francos suizos

Fuente: OECD – Ver anexo

En la clasificación de la OECD de impuestos por grado de autonomía de los gobiernos centrales, Suiza muestra un grado alto de independencia en el nivel estatal y medio-alto para el nivel municipal, lo que resulta coherente en función de lo analizado en este capítulo.

11.6 - Conclusiones

El federalismo fiscal suizo encuentra sus bases en la importante tradición histórica de los cantones. Esto se refleja en la multiplicidad de arreglos que existen entre los niveles subnacionales (cada estado federado con sus correspondientes municipios), área en la que la Confederación mantiene pocas potestades.

Dentro de este contexto de diversidad y autonomía, el sistema de federalismo fiscal muestra un fuerte sesgo de redistribución horizontal de los recursos con el objetivo de reducir las brechas de ingresos fiscales que existen entre los cantones, además de compensar los costos extraordinarios que la geografía y demografía imponen a algunos de ellos. Dentro de los trabajos analizados, se trata de uno de los sistemas más abarcativos y explícitos de transferencias y coparticipación de impuestos–junto con el Alemán- y en donde las prerrogativas para cada nivel de gobierno se encuentran mayormente explicitadas.

Su autonomía fiscal a nivel subnacional–medida según el análisis de la OECD–resulta la más elevada dentro de los países analizados.

11.7- Bibliografia

Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

Blöchliger, H. et al. (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries” , OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing.

Bunderministerium der finanzen (2013) “The Federal Financial Equalisation System in Germany”

Conférence Suisse des impôts (2013), “Le système fiscal Suisse” , Berna

Conseille de L’ Europe, “Local and regional democracy in Austria” , 20 th Session, 3 March 2011

Federal Finance Administration (2013) “Strengthening federalism” , Berna

Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2004) : Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example, *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, No. 2004,24

Joumard, I. and C. Giorno (2002), “Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland” , OECD Economics Department Working Papers, No. 332, OECD Publishing.

Kozluk, T. (2011), “Greener Growth in the Belgian Federation” , OECD Economics Department Working Papers, No. 894, OECD Publishing.

Leibfritz, W. (2009), “Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform” , OECD Economics Department Working Papers, No. 743, OECD Publishing.

OECD (2003), “Fiscal Policy” , in *OECD Economic Surveys: Belgium*

OECD (2006), “Reforming Federal Fiscal Relations” , in OECD

OECD (2006), *Economic Surveys: Austria 2005*, OECD Publishing.

OECD (2007), “Linking Regions and Central Governments” , , OECD Publishing.

OECD (2009), “Improving fiscal federalism” , in *OECD Economic*

OECD (2009), “Medium-term fiscal policy challenges” , in OECD

OECD (2010), “The interface between subnational and national levels of government” , in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing.

OECD (2010), *Economic Surveys: Austria 2009*, OECD Publishing.

OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Germany 2012*, OECD Publishing.

OECD (2013), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Austria 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Belgium 2013, OECD Publishing.

OECD (2013), OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, OECD Publishing.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

OECD/Korea Institute of Public Finance (2013), Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing

Federalismo Fiscal Comparado

Funcionamiento de los modelos aplicados en países seleccionados

12.1 - Caracterización de los países

En el proyecto se analizaron distintos esquemas de descentralización fiscal en países con gobiernos federales. Además de Argentina, se escogieron los siguientes países: México, Brasil, Canadá, Australia, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Bélgica y Austria. Si bien existe una gran heterogeneidad, pueden trazarse algunas similitudes entre ellos.

A continuación se presenta un cuadro con una selección de indicadores de las características socio-económicas principales de los países mencionados.

Cuadro 1. Indicadores socio-económicos. Año 2011.

Indicadores	Argentina	Australia	Austria	Bélgica	Brasil	Canadá	Alemania	México	Suiza	Estados Unidos
Población	40.728.738	22.323.900	8.423.635	11.047.744	196.935.134	34.483.975	81.797.673	119.361.233	7.912.398	311.587.816
Superficie (km ²)	2.736.690	7.682.300	82.409	30.280	8.459.420	9.093.510	348.570	1.943.950	40.000	9.147.420
PBI (mill. US\$ corrientes)	44.604	138.689	41.561	51.286	247.665	177.779	362.486	115.989	65.742	1.553.380
PBI per capita (US\$ corrientes)	10.952	62.126	49.339	46.422	12.576	51.554	44.315	9.717	83.087	49.854
Exportaciones (% PBI)	21,8	21,1	57,3	85,0	11,9	30,4	50,6	31,5	51,3	13,5
Importaciones (% PBI)	19,5	19,6	54,3	84,2	12,6	31,6	45,4	32,8	40,9	17,2
Gastos (% PBI)		26,1	38,7	44,8	26,3	18,0	29,5			25,2
Ingresos tributarios (% PBI)		20,5	18,5	24,7	15,7	11,6	11,7			9,7
Gasto público en salud (% gasto)	20,4	16,8	15,9	15,1	8,7		18,5	12,0	21,0	19,8
Expectativa de vida (años)	75,8	81,8	81,0	80,5	73,3	81,1	80,7	76,9	82,7	78,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000)	13,0	4,1	3,4	3,4	13,6	4,7	3,4	14,3	3,8	6,2

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Las disparidades entre los países analizados son notorias. Una primera diferencia, es que algunos de ellos pertenecen a la OECD (Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, México y Suiza) mientras que otros no (Argentina y Brasil). Canadá y Estados Unidos constituyen países de Norteamérica y, junto a Australia, se caracterizan por tener grandes extensiones territoriales y gran dotación de recursos naturales. Bélgica, Suiza y Austria, los tres países europeos, son, en cambio, bastante pequeños y albergan una reducida cantidad de habitantes en comparación a los otros siete países. Brasil, México y Argentina, tienen varias similitudes, como el hecho de ubicarse en América Latina, tener un territorio relativamente grande y contener una gran cantidad de población. Brasil es el país más grande, por lejos, de la región, en términos de superficie, población y también en cuanto al tamaño de su economía.

Pero los Estados Unidos es la economía más grande del mundo, ubicándose lejos de todos los otros países analizados. Alemania, por su parte, es la más importante de Europa, y su producto multiplica varias veces al de Bélgica, Austria y Suiza.

En cuanto a los indicadores de ingresos y sociales también existen marcadas diferencias entre los países seleccionados. Al respecto, se observa una amplia brecha entre los productos per cápita de los mismos. Suiza es el país con el PBI per cápita más alto del grupo. En orden de importancia le siguen Australia, Canadá, Estados Unidos y Austria. Muy cerca de ellos se encuentran Alemania y Bélgica. No sucede lo mismo con el PBI per cápita de Brasil, Argentina y México, los cuales se ubican bastante por debajo de aquéllos.

El indicador de esperanza de vida y el de mortalidad infantil dejan a los países latinoamericanos en una situación muy desfavorable en relación al resto. En función de

estos indicadores, pareciera que Suiza encabeza el grupo de los países con mayor grado de desarrollo socio-económico junto a Australia, Canadá, Alemania y Bélgica.

La amplitud y diversidad territorial es causal de la gran heterogeneidad regional en diversos países, lo que se verifica en la distribución geográfica de la población y en la contribución de los Estados/Cantones/Provincias al producto nacional. Estas diferencias configuran un panorama donde los gobiernos subnacionales cuentan con distintas capacidades para la generación de recursos propios. Tal es el caso de Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, Brasil y México. No ocurre lo mismo en Bélgica, Austria y Suiza.

Los países tienen, cada uno de ellos, su propia organización territorial. Difieren entre ellos en la cantidad de niveles gubernamentales, en la denominación de los mismos y en el número de estados/provincias en las que se encuentra dividido el país.

País	División geo-política
EEUU	50 estados
Canadá	10 provincias y 3 territorios
Australia	6 estados y 3 territorios
Alemania	16 estados federados (Länder)
Austria	9 estados (Länder)
Suiza	26 cantones (estados)
Bélgica	3 estados
Brasil	26 estados y el distrito federal
México	31 unidades federativas y el distrito federal
Argentina	24 jurisdicciones (23 provincias y la capital federal)

Estados Unidos, por ejemplo, es el que cuenta con un mayor número de gobiernos subnacionales, al existir un total de 50 estados. Australia está conformada por seis estados, tres territorios continentales (y otros territorios insulares menores) y 720 localidades. Canadá, en cambio, se divide en provincias (que son 10) y territorios (3). Los países europeos son también diferentes entre sí. Austria está integrada por nueve estados federados (*Länder*), 84 distritos (*Bezirkshauptmannschaften*) y 2.359 gobiernos municipales (*Gemeinden*) mientras que Alemania, tiene 16 estados federados (*Länder*). Suiza está dividida en 26 cantones (estados) con 2.395 comunidades (municipios) y, además, tiene comunas, que son las unidades políticas más pequeñas de Suiza. Bélgica, por su parte, tiene una división regional bidimensional (regiones y comunidades) y hay solo tres estados, uno de los cuales es la ciudad-estado capital (Bruselas). En los países de América Latina también hay divergencias de organización territorial. En Brasil, se distinguen 3 niveles de gobierno: la Unión, los Estados y los Municipios (actualmente son 26 estados, un Distrito Federal y más de 5.500 municipios). México se divide políticamente en 32 entidades federativas: 31 estados y el Distrito Federal (D.F.). Argentina, en cambio, se divide en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital federal).

12.2-Descripción del régimen de descentralización

El esquema de organización de funciones fiscales implica la determinación de las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno, por un lado, y la asignación de competencias tributarias para la obtención de ingresos, por el otro. Adicionalmente, el modelo de federalismo fiscal incorpora sistemas de transferencias intergubernamentales para la reasignación de recursos y reducir los desequilibrios horizontales y verticales.

La mayoría de los países cuenta con un marco normativo donde se explicitan las funciones y atribuciones de los distintos niveles de gobierno. Frecuentemente, el gobierno central es responsable de la ejecución de políticas relacionadas con el área de defensa, asuntos internacionales, inmigración, comercio internacional, seguridad social y emisión monetaria (entre otras políticas generales). El resto de las órbitas de intervención no especificadas en la legislación, recaerían sobre los gobiernos subnacionales, como aquéllas que conciernen a la provisión de servicios de desarrollo urbano, orden público, energía, transporte, salud y educación. Generalmente, los gobiernos subnacionales son también los responsables de definir las potestades y las obligaciones de los gobiernos locales.

Los ámbitos de la salud y educación, sin embargo, constituyen un capítulo aparte. Las características inherentes a los servicios sociales invitan a otorgarles un tratamiento especial dentro del federalismo fiscal, en vistas de la importancia de brindar una atención de calidad como requisito de los sistemas democráticos. En tal sentido, los gobiernos nacionales deben garantizar la igualdad de oportunidades entre los residentes de las diferentes jurisdicciones en el acceso a la atención sanitaria, en alcanzar un nivel básico de educación y otros servicios sociales considerados relevantes. Si bien este tipo de servicios cuentan con características que los ubican como competencias de los gobiernos subnacionales, la provisión completamente descentralizada de los mismos puede conllevar una excesiva atomización, además de perpetuar desigualdades territoriales existentes. Dado que el nivel y calidad del gasto social es un elemento decisivo en el marco de lograr una sociedad más equitativa y con mejores condiciones de vida, la provisión de estos servicios debe encontrarse bajo la órbita de actuación del gobierno nacional. En caso de optar por la descentralización de la provisión de servicios sociales para el diseño del federalismo fiscal, se deben contemplar políticas de coordinación para la atención ciudadana e impulsar la intervención de los gobiernos nacionales para garantizar estándares mínimos de calidad (Castells, 2001).

En la práctica, suele encontrarse que distintos niveles de gobierno intervienen en el área de salud y en educación. A veces se fragmenten los ámbitos de actuación, por lo cual cada nivel de gobierno asume la responsabilidad de brindar una sección de un servicio determinado. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales, pueden quedar a cargo de la educación básica, mientras que el gobierno central se ocupa de la educación superior.

Con respecto a distribución de competencias tributarias, existen diversos esquemas, destacándose al menos tres: 1) la separación de fuentes, donde cada nivel de gobierno dispone de potestades impositivas exclusivas; 2) la concurrencia de fuentes, donde los diferentes niveles de gobierno comparten potestades tributarias (con mecanismos de armonización para reducir problemas de “doble imposición”); 3) la coparticipación de

impuestos, que consiste en la centralización de la recaudación y la posterior distribución de lo producido entre dos o más niveles de gobierno, mecanismo que deja a los gobiernos subnacionales con menor autonomía tributaria que en los anteriores. Este es un esquema muy utilizado en una gran cantidad de países, con fórmulas para la definición de los porcentajes de distribución de recursos entre las jurisdicciones muy variadas. Generalmente, los coeficientes se determinan a partir de una combinación de parámetros tales como las necesidades de gastos de los gobiernos subnacionales, las capacidades contributivas, la desigualdad de ingresos entre las jurisdicciones, la cantidad de habitantes, la densidad poblacional, el grado de desarrollo económico, entre otros.

En forma complementaria, los esquemas incluyen sistemas de transferencias para cubrir las brechas entre recursos y gastos que se producen por asimetrías en la descentralización de las obligaciones y las competencias tributarias asignadas a los gobiernos subnacionales (desequilibrios verticales). Y, en la gran mayoría de los casos, también se introducen las transferencias con objetivos de nivelación horizontal. En otras palabras, a través de las transferencias de recursos se busca reducir la disparidad entre los gobiernos subnacionales en cuanto a las capacidades fiscales, las prestaciones de servicios o la potencialidad existente para generar ingresos.

Régimen de descentralización de impuestos y gastos

En la mayoría de los países ocurre que el gobierno nacional se encarga de la atención de necesidades de orden federal como la defensa y la seguridad y se observa que, en general, existe un gran nivel de descentralización del gasto. A partir de eso es que los gobiernos subnacionales son responsables de la provisión de servicios de educación y salud. Sin embargo, en países como Austria, Brasil, Argentina y México hay incidencia de ambos niveles de gobierno en estas esferas. De hecho, se observa que Brasil y Argentina, por ejemplo, presentan bastante superposición en las acciones de los diferentes niveles de gobierno, lo que contrasta con los casos de Bélgica y Suiza, donde la descentralización se lleva a cabo con criterios para evitar solapamientos.

Con respecto a la asignación de competencias tributarias, en varios países los gobiernos federales concentran los principales tributos y luego se distribuye lo recaudado entre los gobiernos subnacionales. Este es el caso, por ejemplo, de Alemania, Austria y Bélgica, como también de Brasil y Argentina. Sin embargo, los sistemas difieren ampliamente en cuanto los criterios de distribución.

Cuadro 2. Síntesis de los esquemas de distribución de funciones en países seleccionados.

Países	Responsabilidades de gasto		Competencias tributarias	
	Nacional	Subnacional	Nacional	Subnacional
EEUU	Defensa y los seguros de pensión y salud para la vejez	La mayoría de los servicios	Centraliza la mayoría de los impuestos	
Canadá	Incide mediante transferencias	Salud, educación y servicios sociales	Concurrencia de fuentes y acuerdos de armonización	
Australia	Defensa, seguridad y otros servicios de orden nacional	Servicios de desarrollo urbano, orden público, energía, transporte, salud y educación	Concentra los principales tributos (ej: sobre los ingresos)	Impuestos sobre los salarios, sobre la tierra, sobre ciertas transacciones y sobre los juegos de azar
Alemania	Servicios de orden nacional	Proveen el resto de los servicios	Coparticipación de impuestos (hay ciertos impuestos subnacionales) y luego se distribuye lo recaudado	
Austria	Educación superior, la formación profesional, la legislación laboral, la mayoría de las pensiones públicas, la salud (con excepción de los hospitales) y la asistencia familiar	Asistencia social, la educación primaria, hospitales, la infraestructura regional, el transporte	Coparticipación de impuestos (hay ciertos impuestos subnacionales) y luego se distribuye lo recaudado	
Bélgica	Altamente descentralizado		"Impuestos compartidos" (centralización y luego distribución)	
Suiza	Se reparten por los principios de subsidiariedad y correspondencia fiscal - Poca superposición		Separación de fuentes (cada nivel recauda impuestos)	
Brasil	Solapamiento de acciones entre los gobiernos (ej: medio ambiente, seguridad y algunas secciones de educación)		Separación de fuentes (cada nivel recauda impuestos) combinado con coparticipación	
México	Altamente descentralizado		Concentración de las principales fuentes en el gobierno central	
Argentina	Gastos de orden nacional	Intervienen en diversas áreas de salud y educación además de las típicas funciones provinciales	Coparticipación de impuestos (hay ciertos impuestos subnacionales) y luego se distribuye lo recaudado	

Fuente: elaboración propia.

En Estados Unidos, las principales áreas de prestación de servicios corresponden al nivel estatal y local, excepto por los asuntos relacionados con la defensa y los seguros de pensión y salud para la vejez y discapacidad, que se encuentran a cargo del gobierno federal, como resultado de un proceso de descentralización fiscal que ocurrió en la década del '90. Sin embargo, no fue acompañado en igual medida de la asignación de mayores potestades tributarias, por lo cual prevalecen fuertes desequilibrios verticales, los cuales terminan siendo compensados con mayores transferencias del gobierno central. Cabe señalar que el esquema reinante no contempla un mecanismo específico de nivelación fiscal horizontal.

Canadá se distingue por el alto grado de descentralización del gasto y de los ingresos. Las Provincias cuentan con atribuciones exclusivas en las áreas de salud, educación y servicios sociales, siendo el principal prestador de programas sociales (el gobierno federal solo puede incidir sobre aquéllas políticas que impliquen transferencias, como el seguro de

desempleo y la asistencia social para ancianos, niños y familias). En lo que concierne al gobierno federal, su principal atribución es aquella que no se encuentra explícitamente mencionada en la Constitución: “el poder de gasto”. A través de este mecanismo, el gobierno federal se encuentra habilitado para realiza cualquier tipo de transferencia, o que le permite incidir indirectamente sobre las políticas implementadas por las jurisdicciones provinciales (Blöchliger et al., 2012).

En cuanto a la política tributaria, la Constitución de Canadá establece que el gobierno federal dispone de amplias potestades, ya que puede decidir sobre cualquier tipo de impuesto. Por su parte, los gobiernos provinciales pueden fijar solo los tributos directos dentro de sus jurisdicciones además de todos aquéllos que sean aplicados sobre los recursos naturales. En la práctica, el sistema impositivo canadiense contempla la concurrencia de fuentes tributarias. En este marco, cobran especial relevancia los Acuerdos de Recaudación Tributaria (*Tax Collection Agreements*), que se celebran para concentrar la administración de la recaudación de impuestos en el gobierno nacional, quien luego se encarga de efectuar la distribución de lo producido. Estos acuerdos son voluntarios y se celebran entre cada una de las provincias y el gobierno federal (Guillemette, 2010).

En Australia rige la regla de que el gobierno central es el encargado de la ejecución de políticas “más macro”. El resto de las áreas no especificadas en la legislación recae sobre los Estados: servicios de desarrollo urbano, orden público, energía, transporte, salud y educación. Sin embargo, el *Commonwealth* puede incidir indirectamente en estas áreas a través de la fijación de condiciones para las transferencias. Actualmente, los principales tributos, que son aquéllos que se aplican sobre los ingresos, se encuentran regulados por la legislación nacional mientras que los gobiernos estatales recaudan los impuestos sobre los salarios, sobre la tierra, sobre ciertas transacciones (ej: compra-venta de tierras y propiedades) y sobre los juegos de azar. Los gobiernos locales, por su parte, quedarían bajo la subordinación de los gobiernos estatales, a los cuales se asignan responsabilidades vinculadas con el mantenimiento de las rutas y caminos, la regulación de los estándares de construcción y la recolección de residuos. En cuanto a la generación de ingresos, los gobiernos locales suelen disponer de atribuciones para establecer impuestos sobre la propiedad además de utilizar algunas tasas y multas que se aplican dentro de su jurisdicción (Blöchliger et al., 2012; CGC, 2013)

En Alemania se establece un sistema de coparticipación de impuestos que se complementa con un complejo sistema de transferencias interjurisdiccionales. En primer lugar, todo el ingreso fiscal se distribuye entre el gobierno central y el conjunto de Estados federados (distribución primaria) y, posteriormente, se asigna entre los distintos estados federados (distribución secundaria). Luego, se realiza una compensación entre *Länder* pobres y ricos. Además, los *Länder* más pobres reciben fondos directamente de la Federación como subsidios federales complementarios (Blöchliger et al., 2012).

En Austria se destaca que los ingresos impositivos son manejados principalmente por el nivel federal de gobierno y que cada nivel de gobierno puede legislar sobre un determinado impuesto si tiene derechos sobre los ingresos fiscales que este genere. De la recaudación total federal, una porción corresponde a los impuestos coparticipables, principalmente: impuesto al valor agregado, impuesto a la renta (personas físicas y

jurídicas) impuesto a los combustibles fósiles, impuestos a la nómina salarial. Aproximadamente, el 95% de todos los ingresos que se recaudan son recolectados a nivel federal, mientras que los impuestos propios de los *Länder* representan menos del 1% de los ingresos del gobierno general. Al igual que en la mayoría de los países, la regla para la asignación de gasto es que todas las potestades no asignadas por la Constitución al gobierno central permanecen en los *Länder*. Entre otras cosas, el Gobierno Federal es responsable de la educación superior, la formación profesional, la legislación laboral, la mayoría de las pensiones públicas, la salud (con excepción de los hospitales) y la asistencia familiar. Las responsabilidades de los *Länder* incluyen: asistencia social, la educación primaria, hospitales, la infraestructura regional, el transporte y las pensiones de los funcionarios de los *Länder*, mientras que las responsabilidades municipales incluyen la policía local, la infraestructura local y diversos servicios sociales. En la práctica, sin embargo, las responsabilidades se superponen en la ejecución y financiamiento de salud, educación y seguridad social. No existe en Austria un sistema de equalización horizontal regulado por la Federación, como existe en otros países. Sin embargo, el sistema contiene algunos elementos con efectos horizontales de distribución (Conseille de L'Europe, 2011).

En Bélgica se produjeron una serie de acuerdos para la descentralización fiscal. A raíz de eso, los impuestos regionales han ganado importancia, aunque la mayor parte de los ingresos fiscales continúa en la órbita federal. Una buena parte de los ingresos fiscales federales se transfiere automáticamente a las regiones y comunidades bajo la figura de los "impuestos compartidos", que incluye a los de mayor recaudación: el impuesto sobre la renta personal –que se distribuye a las regiones- y el impuesto al valor agregado (IVA) – que corresponde a las comunidades-.

El acuerdo de reparto de impuestos en Bélgica difiere de los arreglos que existen en otros países de la OCDE donde los gobiernos sub-federales reciben un porcentaje fijo de los ingresos fiscales reales. En Bélgica, los llamados "impuestos compartidos" no dependen directamente de los ingresos fiscales efectivos del gobierno central, por lo cual resultan en la práctica transferencias no asignadas. La determinación del monto a transferirse del gobierno nacional a subnacional de un determinado impuesto se deriva de una cifra que se ha definido en 1989 y se actualiza principalmente mediante los precios al consumidor y el PIB (Leibfritz, 2009).

En Suiza tanto la Confederación como los cantones e incluso las comunas recaudan impuestos. El derecho de las autoridades públicas para recaudar impuestos está determinado en la Constitución Federal, que divide las competencias fiscales entre las respectivas jurisdicciones para evitar que los distintos niveles de gobierno –y unidades dentro de cada uno- no interfieran entre sí. El derecho a recaudar impuestos también se concede a los municipios. Además de las tareas que realizan en su condición de comunidades de tipo local, los municipios también realizan tareas que en otros países son el dominio exclusivo de niveles de gobierno superiores, como la escuela primaria, la asistencia social y la salud pública y deben contar con los fondos para hacerlo.

Las responsabilidades de la Confederación se rigen por la Constitución Federal. Las tareas se reparten entre la Confederación y los cantones de acuerdo con los principios de *subsidiariedad* (la autoridad regional superior en un estado federal –cantón- debe asumir una tarea sólo si es demostrablemente capaz de hacerlo de manera más eficaz que un nivel

de gobierno más bajo) y de *correspondencia fiscal* (los beneficiarios de las políticas públicas deben corresponderse con quienes toman las decisiones y asumen los costos de llevarlas a cabo) (Feld et al., 2004; Joumard y Giorno, 2002).

El federalismo fiscal brasileño es uno de los sistemas más descentralizados del mundo. El sistema tributario intenta evitar la superposición de fuentes. La Constitución vigente establece las competencias para cada uno de los tres niveles de gobierno con bastante precisión. El gobierno federal tiene a su cargo el Impuesto sobre la Renta (IR), sobre el comercio exterior, sobre los productos industrializados (IPI) y sobre operaciones financieras. Asimismo, se asignan de importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales: para los estados, el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), que es el de mayor relevancia, y el impuesto sobre la propiedad de vehículos (IPVA); y para los municipios, sobre los servicios en general. Cada nivel de gobierno, asimismo, establece diferentes tasas y contribuciones (Holanda Barbosa, 1998).

Sin embargo, no ocurre lo mismo en la definición de atribuciones, por lo cual se produce un solapamiento de acciones entre los gobiernos en algunas áreas como medio ambiente, mientras que en otras, como en seguridad, existen ciertas falencias de atención. De todos modos, cabe destacar que la mayor parte de los gastos subnacionales no corresponde a tareas delegadas por los niveles superiores del gobierno, sino que se originan en necesidades de la comunidad local (Rodrigues Afonso, 2004).

En México el esquema tributario se caracteriza por la concentración de las principales fuentes impositivas en el gobierno federal, que incide en la escasa disponibilidad de recursos propios de los gobiernos subnacionales. En vistas de las crecientes responsabilidades adquiridas desde la reforma fiscal, los desequilibrios verticales se fueron profundizando y los gobiernos subnacionales terminaron descansando significativamente en las remesas del gobierno central para el financiamiento de sus gastos. De allí la relevancia de las transferencias intergubernamentales para balancear el esquema fiscal. A pesar de ello, los desequilibrios horizontales y verticales siguen siendo una falencia del federalismo fiscal mexicano.

El esquema tributario vigente se caracteriza por la gran concentración de ingresos públicos en el gobierno federal, que tiene potestades sobre los principales impuestos, como el impuesto sobre la renta a las personas físicas (ISRPF), el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos asociados a la explotación de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre la producción y los servicios. También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN). En cambio, las competencias tributarias de los estados y de los municipios son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son pequeñas. Los estados cuentan con los ingresos del impuesto sobre la nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas; y los municipios, el impuesto predial y algunos derechos (Merino, 2003).

En Argentina el esquema tributario se basa, esencialmente, en la centralización de la función recaudatoria en el gobierno nacional y en la repartición de lo producido a través del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI). A diferencia de lo que

recomienda la teoría e incluso de lo que muestra la experiencia de diversos países, en la Argentina la determinación de los coeficientes de distribución primaria y secundaria de recursos no sigue ningún criterio explícito, los cuales se fijan en la Ley 23.548. Por su parte, la normativa estableció que la adhesión de las provincias al régimen debía efectuarse por medios legales, donde además éstas se deben comprometer a no aplicar impuestos, tasas o contribuciones análogos a los nacionales coparticipados. De esta prohibición se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, ingresos brutos, propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31 de diciembre de 1984 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen.

En cuanto a la distribución de las responsabilidades, la Constitución Nacional establece que el gobierno federal debe intervenir sobre las cuestiones referentes a las relaciones exteriores, la emisión monetaria, la regulación del comercio, la navegación y la defensa. Las provincias, por su parte, absorben todas aquéllas competencias que no hayan sido explícitamente atribuidas al gobierno federal además de tener a su cargo la definición de las funciones de los municipios. Otras obligaciones, como aquéllas relacionadas a brindar educación y a los servicios de seguridad social, son compartidas entre las provincias y la Nación, esquema que puede generar un solapamiento de la provisión de servicios entre los niveles de gobierno.

Los esquemas de transferencias intergubernamentales

Los sistemas de descentralización fiscal incluyen mecanismos de transferencias intergubernamentales. Las transferencias de recursos responden esencialmente al objetivo de reducir dos tipos de desequilibrios. Las transferencias para paliar los desequilibrios verticales, buscan la redistribución de ingresos entre diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial; provincial y municipal); en tanto, las remesas de recursos para atenuar los desequilibrios horizontales, se implementan para redistribuir ingresos entre jurisdicciones del mismo nivel (ej: entre los diferentes gobiernos provinciales o estatales).

Las transferencias pueden ser condicionadas y no condicionadas; pueden exigir contrapartida o no exigir contrapartida. Las transferencias no condicionadas se utilizan tanto para ajustar desequilibrios horizontales como verticales. Frecuentemente, este tipo de transferencias se implementa como un mecanismo complementario de ingresos en el marco de un sistema de coparticipación de impuestos poco eficiente. Por su parte, el condicionamiento parece ser especialmente adecuado cuando se requieren transferencias “mínimas” o en el caso de la efectuarse transferencias discrecionales. El condicionamiento puede relacionarse con la utilización selectiva de transferencias, la ejecución de una política especial, la participación en los gastos generales (“transferencias con contrapartida”).

Hay países que otorgan una gran importancia a los mecanismos de nivelación, como Canadá, Australia y los países europeos. En todos ellos, se establecen sistemas para reducir las diferencias de ingresos entre las provincias/estados/cantones, en base a criterios objetivos que consideran parámetros tales como la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos, la población, las necesidades de gasto, entre otros. Tanto en Australia como en Canadá, las transferencias de nivelación son de carácter no condicionado, las cuales se complementan con otras transferencias que sí son condicionadas a la consecución de fines específicos. En los países de América Latina los criterios son más difusos.

Cuadro 3. Síntesis de los esquemas de transferencias en países seleccionados.

Países	Desbalances verticales	Desbalances horizontales	Criterios de distribución	Condicionadas	No condicionadas
EEUU	La mayoría de las transferencias son por categoría. Algunas exigen contraprestación	No	Cumplimiento de metas, matrícula (educación) - algunas se asignan discrecionalmente	Tienen cierto grado de condicionalidad	
Canadá	Transferencias de Salud (CHT) y Transferencias Sociales (CST)	Transferencias de nivelación (Equalization) y el financiamiento territorial (TFF)	CHT y CST: según cantidad de habitantes - La nivelación contempla la capacidad fiscal de las provincias	CHT y CST	Las transferencias de nivelación y las TFF
Australia	Pagos con Propósito Específico (SPPs) y Pagos de Asociación Nacional (NPPs)	Transferencias generales	La nivelación contempla: los costos de proveer los servicios, los ingresos que pueden generar y el resultado fiscal anual.	SPPs y NPPs	Transferencias generales
Alemania	Distribución de los "Impuestos conjuntos" por el "Principio de Ingresos Locales"	Distribución de algunos impuestos conjuntos + mecanismo de compensación fiscal (recursos de landers ricos)+ transferencias suplementaria	Compensación entre estados ricos y pobres en base a la Capacidad financiera por habitante	Algunas transferencias federales suplementarias	La mayoría
Austria	Coparticipación	Transferencias generales	Coparticipación: devolutivos (lo que genera cada estado) y demográficos (cantidad de población) - Nivelación: ingreso per cápita	Transferencias específicas (nivelación)	Transferencias generales (nivelación)
Suiza	Transferencias de la Confederación	Se financia con recursos de los cantones ricos	Nivelación: considerada capacidad fiscal y costos de provisión de servicios / resto: criterio de eficiencia		La mayoría
Bélgica	Transferencias de la coparticipación en base a criterios devolutivos	Transferencias y mecanismo de solidaridad nacional	Transferencias: necesidad de educación / MSN: recaudación		La mayoría
Brasil	FPE y FPM + SUS y FUNDEB		FPE: superficie y renta per capita; FPM: población	FUNDEB y SUS	FPE y FPM
México	Participaciones y algunas Aportaciones	Algunas Aportaciones	Participaciones: población, generación de recursos/Aportaciones: necesidad de vivienda, nivel educativo, desarrollo	Aportaciones	Participaciones
Argentina	Coparticipación Federal de Impuestos	No hay mecanismo específico - Regímenes complementarios (educación, vivienda, infraestructura)	CFI: sin especificar / Resto: NBI, gasto en educación	Algunos regímenes complementarios	CFI

Fuente: elaboración propia.

Las transferencias del gobierno federal en el sistema norteamericano se aplican para cerrar los desbalances verticales. La mayoría son de carácter condicionado, lo que resta autonomía a los gobiernos subnacionales para la ejecución de programas públicos. Otro elemento distintivo es que las transferencias no se establecen en la Constitución; en cambio, son una derivación del poder de gasto del gobierno federal. Por otra parte, el

modelo de federalismo fiscal no cuenta con mecanismos específicos para disminuir los desequilibrios horizontales, propios de las desiguales capacidades de los gobiernos estatales para la generación de recursos propios. No obstante, las transferencias vigentes se aplican para la provisión de servicios públicos y, por tanto, contribuyen a reducir las asimetrías de desarrollo interregional.

La mayoría son transferencias “en bloque”, con categorías definidas y montos máximos para cada una de ellas. Actualmente, las transferencias federales se concentran en cuatro áreas (bloques): seguridad social, Salud, Educación y Transporte. Si bien todas estas transferencias son específicas, existen considerables diferencias entre los programas en la libertad que tienen los gobiernos receptores para la asignación de los recursos. Otras diferencias entre las transferencias consisten en si cuentan o no con un monto máximo o si son condicionadas o no condicionadas (o definidas por rubros) o si requieren una contraprestación de fondos (GAO, 2012).

En Canadá el gobierno nacional implementa un esquema de transferencias para atender los desbalances verticales y horizontales y, de esta manera, asistir a las provincias en la provisión de servicios públicos. Las transferencias efectuadas por el gobierno federal se agrupan en cuatro programas: Transferencias de Salud (Canada Health Transfer - CHT), Transferencias Sociales (Canada Social Transfer - CST), las transferencias de nivelación (Equalization) y el financiamiento territorial (Territorial Formula Financing - TFF). Mientras que los dos primeros programas constituyen transferencias condicionadas, las segundas son no condicionadas y se implementan con objetivos de nivelación horizontal (ver Recuadro 1).

Actualmente, buena parte de las transferencias de ingresos constituye el sistema de igualación horizontal para atenuar las diferencias de capacidad fiscal entre las provincias. La equalización es el programa de transferencias que implementa el gobierno de Canadá para atender las disparidades fiscales entre las provincias. El sistema de nivelación permite que las provincias menos prósperas presten servicios públicos comparables con los que brindan las provincias más ricas. Cabe señalar que los pagos de nivelación son de carácter no condicional, por lo cual las provincias son libres de aplicar los recursos recibidos en función de sus prioridades.

En Australia las transferencias efectuadas por el *Commonwealth* son, esencialmente, de dos tipos: i) las transferencias condicionadas, bajo la forma de Pagos con Propósito Específico (Specific Purpose Payments – SPPs) y Pagos de Asociación Nacional (National Partnership Payments - NPPs); y ii) las transferencias no condicionadas (o transferencias generales), que constituyen remesas cuyos recursos se utilizan en función de las decisiones de los propios gobiernos estatales. Mientras que las transferencias condicionadas se implementan para atacar las brechas fiscales originadas en los desbalances verticales, las no condicionadas responden a la aplicación del principio de igualdad horizontal.

Recuadro 1. “Canadá: transferencias para atender desbalances horizontales y verticales”

Las principales remesas efectuadas por el gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales se concentran en los programas de salud y en el sistema de nivelación horizontal. La información del último período fiscal, correspondiente al 2012/2013, constituye un indicador de la relevancia relativa de cada programa. En primer lugar, se sitúan las transferencias destinadas al sistema de salud (CHT), que representan el 49% del total de remesas del gobierno federal hacia las provincias. El segundo puesto lo ocupa el sistema de nivelación (Equalization), cuyo monto constituye el 26% del total. El tercer componente de las transferencias, en orden de importancia, son las que se destinan al financiamiento de programas sociales, que representan cerca del 20% del total. Por último, se ubican las transferencias efectuadas a los Territorios (5%) y otros pagos que se realizan en el marco de acuerdos específicos (ver Gráfico 3).

Las transferencias de nivelación horizontal

La “equiparación” es el programa de transferencias que implementa el gobierno de Canadá para atender las disparidades fiscales entre las provincias. El sistema de nivelación permite que las provincias menos prósperas presten servicios públicos comparables con los que brindan las provincias más ricas. Cabe señalar que los pagos de nivelación son de carácter no condicional, por lo cual las provincias son libres de aplicar los recursos recibidos en función de sus prioridades.

Las transferencias de nivelación son determinadas a partir de la medición de la habilidad de las provincias para aumentar sus ingresos (o su capacidad fiscal). El sistema considera que el pago per cápita de cada provincia debe compensar la diferencia entre su capacidad fiscal y la del promedio de las provincias (“estándar de 10 provincias”). Las provincias reciben el mayor monto entre las transferencias excluyendo la totalidad de los ingresos por recursos naturales o el 50% de los mismos. La equalización se ajusta para garantizar la equidad entre las provincias sin que dejen de percibir un beneficio fiscal neto equivalente a la mitad de sus ingresos de los recursos per cápita. Asimismo, se busca que la evolución de los pagos totales del programa se encuentre en línea con la actividad económica. Para ello, se considera un promedio móvil de tres años del crecimiento del PBI, para evitar oscilaciones bruscas. El programa, adicionalmente, mantiene los beneficios del Acuerdo del Atlántico para Nova Scotia y Terranova y Labrador. En 2007, las dos provincias tuvieron la opción de continuar bajo el sistema previo de nivelación o aceptar el nuevo esquema. Al aceptar el sistema nuevo, ambas provincias dejaron de calificar para recibir las transferencias.

Transferencias del sistema de nivelación.

Provincia	Transferencias (Mill. U\$S)	%
Terranova y Labrador	0	0,0%
Isla del Príncipe Eduardo	322	2,4%
Nova Scotia	1.495	11,1%
Nuevo Brunswick	1.584	11,7%
Quebec	8.028	59,5%
Ontario	0	0,0%
Manitoba	2.063	15,3%
Saskatchewan	0	0,0%
Alberta	0	0,0%
British Columbia	0	0,0%
TOTAL	13.492	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Statistics Canada. Última información disponible.

La política de igualación descansa en una metodología compleja que considera las diferencias en los Estados, evaluando tres aspectos: i) los costos de proveer los servicios medios en Australia; ii) los ingresos que pueden generar por cada impuesto si realizan un esfuerzo promedio; y iii) el resultado fiscal anual. Para el cálculo, adicionalmente, se contempla las “incapacidades” de cada Estado, que son los obstáculos cuya superación se encuentra fuera del alcance de los gobiernos y se asocian a características económicas, geográficas y demográficas de los mismos. La presencia de estas “incapacidades” en un Estado demanda una necesidad de gasto mayor para la provisión de un nivel promedio de servicios. El resultado de las evaluaciones culmina con el cálculo de las denominadas “relatividades”, que constituyen índices de las necesidades relativas de los Estados que cuando se ponderan por la población proveen la base para la distribución del GST (Blöchliger, 2012; CGC, 2013).

En Alemania se coparticipan los “impuestos conjuntos”, que son el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades y el IVA, que se asignan una porción a la Federación, al conjunto de los *Länder* y a los municipios. Los dos primeros impuestos se distribuyen entre los *Länder* de acuerdo a los ingresos fiscales que se recoge en su territorio (“principio de ingresos locales”). Por el contrario, el IVA no es distribuido según el “principio de los ingresos locales” (Bunderministerium der finanzen, 2013).

Hay otro mecanismo de nivelación horizontal en el cual los *Länder* más pobres reciben fondos de ajuste financiados por los estados ricos. El punto de partida para la compensación financiera entre los Estados federados es la capacidad financiera por habitante de los distintos *Länder*. En principio, el sistema de compensación financiera entre los *Länder* asume que las necesidades financieras por habitante son iguales para todos los Estados federados (pero se agrega un parámetro de corrección para las jurisdicciones con más población que la media y para los escasamente poblados). Por último, se encuentran las transferencias federales suplementarias que son aquellas que el gobierno federal –central- otorga a los *Länder* más desfavorecidos, como complemento a la distribución financiera horizontal entre los Estados federados (ver Recuadro 2).

En Austria la coparticipación de impuestos se basa en dos criterios principales. Por un lado, el de asignación de ingresos fiscales: la porción asignada de un determinado impuesto se basa en los ingresos generados por la región o la localidad. Por otro, el criterio demográfico: la asignación se basa en el número de habitantes de un *Land* o municipio. En un segundo momento, cada *Land* asigna su porción de los ingresos a los municipios individuales que de él dependen. Esto puede realizarse según diversos criterios tales como: las necesidades financieras de cada municipio, criterios demográficos generales o criterios demográficos especiales referidos como el “multiplicador de la población escalado”. Este índice multiplica el número de habitantes por un factor de escala, basado en diversas categorías de población, que favorecen a los municipios más grandes. La idea que subyace es que los municipios más grandes tienen necesidades financieras proporcionalmente mayores. También existen criterios de asignación particulares de cada *Land* a la hora de distribuir los ingresos entre los municipios.

Recuadro 2. “El minucioso sistema de descentralización fiscal en Alemania”

La alineación de los ingresos de los Länder se propone crear y mantener las condiciones de vida igualitarias para toda la población Alemania. La Constitución asigna de manera conjunta una serie de impuestos particularmente importantes para la Federación, los Länder y, hasta cierto punto, a los municipios. El impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades y el IVA son denominados “impuestos conjuntos”, dado que tienen derecho a lo percibido los tres niveles de gobierno.

En una segunda etapa, los ingresos fiscales que pertenecen a los estados federados en su conjunto se distribuyen entre los distintos Länder. Además del IVA, los distintos Länder tienen derecho, en principio, a los ingresos fiscales que se recoge por las autoridades fiscales en su territorio (“principio de ingresos locales”). En el caso del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades, el “principio de ingresos locales”. En lo que respecta al impuesto sobre la renta, esto significa que al final cada Land recibe aproximadamente los ingresos fiscales generados por sus habitantes, ya sea dentro o fuera de su propio territorio.

Por el contrario, el IVA no es distribuido según el “principio de los ingresos locales”. Hasta un 25% de la cuota de IVA de los Länder se utiliza para una asignación complementaria a los Estados federados, destinada a aquellos Länder cuyos ingresos por el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades –que sí se basa en el principio de los “ingresos locales”- y los impuestos a la tierra per cápita sean inferiores a la media por habitante de todos los Estados federados. El monto de esta asignación depende de cuán lejos de la media estén los ingresos fiscales per cápita de un determinado Land, mediante un esquema lineal progresivo. El resto de la cuota del IVA correspondiente a los Länder -al menos el 75%- se distribuye en función del número de habitantes de cada Estado.

Complementariamente, se implementa un sistema de distribución financiera entre los Estados federados que contribuye a la reducción de desbalances horizontales, según el cual los Länder más pobres reciben fondos de los estados ricos. El punto de partida para la compensación financiera entre los Estados federados es la capacidad financiera por habitante de los distintos Länder. La capacidad financiera de cada estado federado se estima con la suma de sus ingresos y un 64% de la suma de los ingresos de sus municipios. En principio el sistema de compensación financiera entre los Länder asume que las necesidades financieras por habitante son iguales para todos los Estados federados. Sin embargo, para las ciudades-estado, que tienen mayores gastos, se realiza un “ajuste”.

El monto exacto de los pagos de ajuste para un Land fiscalmente débil depende cuán inferior sea su capacidad financiera por habitante –con los ajustes mencionados- a la capacidad financiera media por habitante del total. Del mismo modo, el monto que los estados relativamente ricos deben aportar para realizar este ajuste depende de cuánto se aleje su capacidad de la media de los estados.

Asimismo, se encuentran las transferencias federales suplementarias que son aquellas que el gobierno federal –central- otorga a los Länder más desfavorecidos como complemento de la distribución financiera horizontal entre los Estados federados. Estas subvenciones son fondos no asignados. Los hay dos tipos: generales y para necesidades especiales. Las de tipo general sirven para reducir aún más la brecha entre la capacidad financiera media por habitante: se otorgan a aquellos Länder cuya capacidad financiera por habitante, después de la distribución financiera horizontal, permanezca inferior al 99,5% de la capacidad financiera media por habitante. El déficit se compensa proporcionalmente por el 77,5%. Las transferencias federales complementarias para necesidades especiales sirven para compensar a determinados Länder con cargas particulares –principalmente los estados de la ex RDA-. Estas transferencias son de libre disponibilidad, es decir, no se encuentran legalmente vinculadas a un propósito específico. El monto exacto de fondos federales complementarios para estas necesidades especiales se establece en la Ley de Equiparación Financiera (Finanzausgleichsgesetz).

Asimismo, existen en Austria una serie de transferencias intergubernamentales, que constituyen una segunda etapa de nivelación fiscal. Algunos ejemplos son las transferencias generales, sin asignación específica, para igualar ingresos per cápita entre los distintos *Länder* y los diversos municipios (si bien se encuentran financiados por el gobierno federal, el efecto final resulta de tipo horizontal) y las transferencias específicas para vivienda, con fines ambientales o de infraestructura (Blöchliger et al., 2012).

En Bélgica la distribución de los recursos tributarios sigue diferentes criterios. El importe global del impuesto sobre la renta que se distribuye a las regiones se basa en la recaudación que cada región genera, de acuerdo con el principio de retribución a la fuente "*juste retour*". En cambio, el IVA -que se transfiere a las comunidades- se asigna en parte de acuerdo con la proporción de la población menor de 18 años y en parte a la proporción de alumnos. Por lo tanto, existe en este caso algún tipo de relación entre la transferencia recibida y las necesidades de gasto de educación que tienen las comunidades. Otro mecanismo de compensación fiscal es la Medida de Solidaridad Nacional (NSM), que compensa a las regiones con una recaudación del impuesto a la renta personal por debajo de la media nacional, lo que constituye un elemento de nivelación horizontal.

En Suiza el sistema de nivelación fiscal nacional regula las relaciones financieras entre la Confederación y los cantones. Abarca la asignación de las competencias ejecutivas entre los niveles de gobierno, por un lado, y la redistribución de los fondos públicos necesarios para dichas tareas, por otro. Su diseño se basa en dos objetivos principales: reducir las diferencias entre los cantones en lo relativo a la capacidad financiera (equidad) y aumentar la eficiencia del gobierno-en sus diversos niveles- para el cumplimiento de sus tareas (Conférence Suisse des impôts, 2013).

Actualmente, la nivelación fiscal en el sentido más estricto incluye dos mecanismos de compensación principales. El primer mecanismo es la equiparación de recursos el cual se basa en criterios de capacidad de generación de recursos tributarios. La equiparación de recursos es financiada conjuntamente por la Confederación (ecualización vertical) y por los cantones financieramente fuertes (igualación horizontal). El segundo mecanismo, la compensación de costos, alivia la carga de los estados céntricos y alpinos. El objetivo es compensar los mayores costos para la prestación de bienes y servicios públicos que tienen determinadas jurisdicciones por cuestiones geográficas o sociodemográficas. Los valores se determinan por parámetros objetivos (ver Recuadro 3).

En Brasil las transferencias intergubernamentales constituyen un elemento imprescindible para el funcionamiento del federalismo fiscal brasileño. La mayoría de las mismas se efectúan indirectamente mediante las remesas desde fondos especiales, que se nutren de la recaudación de impuestos de los diferentes niveles de gobierno. La distribución se realiza siguiendo diversos criterios objetivos que buscan atenuar desequilibrios verticales y horizontales. Entre las principales transferencias, se destaca las del Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE) que se nutre de la recaudación del impuesto sobre la renta y productos industriales, y luego de las restituciones otorgadas a los Estados y al Distrito Federal, los recursos son distribuidos de forma directamente proporcional a la superficie e inversamente proporcional a la renta per cápita de la unidad federativa a partir de coeficientes individuales para cada Estado; y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM), cuya distribución es proporcional a la

población de cada unidad, con el objetivo beneficiar a los municipios menores. El 86,4% del total de recursos debe ser destinado a las comunidades menos pobladas, mientras que el 10% a las capitales de los estados y el 3,6% a aquellos con población superior a 156 mil personas.

Recuadro 3. “El sistema de nivelación fiscal en Suiza”

La nivelación fiscal en Suiza cubre tres mecanismos de compensación. El volumen total de los tres mecanismos de compensación asciende a 4.676 millones de francos suizos para el año de referencia 2012. Aproximadamente dos tercios de la financiación es proporcionada por la Confederación (2012: CHF 3.102 millones) y un tercio por los cantones (CHF 1.575 millones) más ricos; la nivelación fiscal en el sentido más estricto es, pues, no sólo una equiparación vertical (es decir, la redistribución de la Confederación a los cantones), sino una equiparación horizontal (es decir, la redistribución entre los cantones).

El primer mecanismo es la equiparación de recursos. Para su determinación se calcula un *valor imponible* para cada cantón que se compone de los ingresos y bienes de las personas físicas y los beneficios imponibles de las personas jurídicas sujetas a impuestos. De la comparación entre el *valor imponible per cápita* de cada cantón y la media suiza se obtiene el *índice de recursos*. Los cantones con un índice de recursos por encima de 100 se consideran financieramente fuertes y contribuyen a la equiparación de recursos en relación con sus recursos y población. Los cantones con un índice de recursos por debajo de 100 son financieramente débiles y son por tanto los cantones receptores del esquema. La equiparación de recursos es financiada conjuntamente por la Confederación (ecualización vertical) y por los cantones financieramente fuertes (igualación horizontal).

El segundo mecanismo tiene el objetivo de compensar a los cantones que tienen mayores costos de prestación de servicios (los céntricos y los alpinos). Las contribuciones de este mecanismo de compensación se determinan por dos mecanismos: la compensación geográfica / topográfica de costo (CCG) y la compensación de los costos socio-demográfica (SCC). El cálculo de los costos excesivos se basa en indicadores claramente definidos y medibles, altitud media, inclinación del terreno, densidad de población para la CCG y pobreza, edad, integración de inmigrantes para la SCC. Ambos fondos son financiados por la Confederación en partes iguales.

El tercer mecanismo de compensación es el fondo de cohesión, que amortigua las repercusiones de la introducción del nuevo sistema durante un período de transición y evita que determinados cantones financieramente débiles empeoren su situación debido a la implementación de la nueva regulación

La mayoría de las transferencias son de carácter general y sin exigencias de contraprestación, por lo que contribuyen a incrementar la autonomía de los gobiernos subnacionales. También son relevantes las transferencias de los fondos para la ejecución de políticas de educación (FUNDEB) y salud (SUS), las cuales tienen propósitos específicos, pero los gobiernos subnacionales cuentan con cierto grado de libertad para tomar decisiones respecto a la administración de estos recursos. En contraste, las remesas intergubernamentales que se efectúan por convenio, para la consecución de acciones especiales, son poco significativas. A pesar de los avances registrados, el federalismo fiscal de Brasil tiene aún diversos desafíos pendientes. Por un lado, el de mejorar la equidad

horizontal para atender a las múltiples disparidades entre los Estados y entre los Municipios

El federalismo fiscal mexicano es un sistema signado por la creciente descentralización del gasto que se combina con una gran centralización de la recaudación tributaria en el gobierno federal. La desigual asignación de competencias de ingresos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno consolida un esquema en el que predominan los desequilibrios fiscales verticales. En este marco, las transferencias constituyen una herramienta vital para el financiamiento de los gobiernos subnacionales.

El esquema incluye tres tipos de transferencias desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales: 1) las "Participaciones", que son transferencias no condicionadas que surgieron por la cesión de tributos de los gobiernos subnacionales; 2) las "Aportaciones", que son transferencias condicionadas, que se originaron para compensar a los gobiernos subnacionales por el traspaso de funciones, principalmente, aquellas vinculadas a la prestación de servicios de educación y salud; y 3) las transferencias que se definen por convenio. El Fondo General de Participaciones (FGP), el cual se conforma con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), que se distribuye siguiendo tres criterios: cantidad de habitantes, los impuestos asignables territorialmente y una porción que se asigna en función inversa a los dos criterios anteriores. Entre las Aportaciones, algunas son de monto fijo, que se establecieron para atender las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales por la descentralización de la educación (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos) y de la salud (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud). Otras transferencias, también de carácter condicionado, tienen como objetivo disminuir desequilibrios horizontales y mejorar las condiciones de vida y los servicios públicos en las jurisdicciones con menor desarrollo relativo (el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), destinado a mejorar los servicios públicos de agua potable, drenaje y electricidad en los estados y municipios más pobres, y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se aplica para otorgar ayudas alimentarias y sociales a la población en condiciones de pobreza extrema) (Cabrera Castellanos y Lozano Cortés, 2008).

En Argentina, el esquema tributario se basa, esencialmente, en la centralización de la función recaudatoria en el gobierno nacional y en la repartición de lo producido a través del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI). La determinación de los coeficientes de distribución primaria y secundaria de recursos no sigue ningún criterio explícito, los cuales se determinaron por ley (sancionada por un año y luego prorrogada). Asimismo, existen una serie de regímenes complementarios que tuvieron el efecto de sumar recursos para los gobiernos provinciales, aunque siguieron restando claridad a la política de redistribución de recursos. Los montos de los fondos especiales se determinaron en algunos casos como sumas fijas (y no fueron actualizados) mientras que otros constituyen un porcentaje de la recaudación de un impuesto específico (ej: ganancias o IVA). La asignación de los fondos entre las provincias, en algunos casos, se efectúa en forma automática, siguiendo los coeficientes de reparto de la CFI mientras que en otros se utilizan parámetros redistributivos (ej: las Necesidades Básicas Insatisfechas, la matrícula escolar) (ver Recuadro 4).

Recuadro 4. “El laberinto del sistema de reparto de recursos en Argentina”

El sistema de distribución de recursos de origen nacional responde, principalmente, al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), instaurado mediante la Ley 23.548 en 1988. Si bien el esquema fue establecido como un mecanismo de reparto de recursos de carácter transitorio, fue prorrogado desde entonces hasta la actualidad.

El nuevo marco legal, vigente en la actualidad, define las competencias tributarias de cada uno de los estratos gubernamentales, los impuestos que componen la masa de recursos coparticipable y los coeficientes de distribución primaria y secundaria. De acuerdo a la normativa, el monto de los fondos a distribuir estaría integrado por lo producido mediante la recaudación de la totalidad de los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepción de los derechos de exportación e importación.

A diferencia de lo que recomienda la teoría e incluso de lo que muestra la experiencia de diversos países, en la Argentina la determinación de los coeficientes de distribución primaria y secundaria de recursos no sigue ningún criterio explícito. La ausencia de una metodología objetiva para la asignación de ingresos, invita a preguntarse en qué medida este régimen considera la amplia disparidad de desarrollo económico y social que existe entre las provincias del país.

Además de los recursos de la CFI, las provincias reciben transferencias provenientes de múltiples regímenes complementarios que se fueron introduciendo posteriormente. La incorporación de nuevas leyes y decretos influyeron sobre los recursos efectivamente recibidos por las provincias y sobre sus participaciones relativas en el total de ingresos distribuidos. Cabe señalar que si bien la mayoría fueron remiendos al CFI introducidos como medida transitoria y que, al igual que la CFI, se fueron posponiendo y nunca fueron eliminaron.

Los regímenes complementarios son diversos. Algunos tienen propósitos específicos (ej: cubrir desequilibrios fiscales, financiar la seguridad social, mejorar el nivel educativo, financiar obras de infraestructura). En algunos casos, los montos de las transferencias son fijados anualmente por ley, sin ningún criterio especificado; en otros, se determina como proporción de la recaudación de un impuesto. También hay fondos que son de suma fija (ej: el Fondo del Conurbano Bonaerense) y luego de varios años de su implementación, sus montos nunca fueron actualizados ni incorporados al régimen de CFI.

En cuanto a la distribución de los recursos entre las provincias, en algunos casos estos fondos se reparten en base a los coeficientes que establece la Ley de CFI (por tanto, sin criterio específico) mientras que en otros se utilizan parámetros de gastos (ej: para las transferencias para el financiamiento de educación).

Entonces, las provincias financian su gasto esencialmente a través de las siguientes vías: 1) recursos tributarios propios (principalmente a través del impuesto a los ingresos brutos, automotores, sellos e inmuebles) y recursos no tributarios propios; 2) transferencias de los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, cuya distribución primaria y secundaria se determina por ley. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, entre otras; y 3) las transferencias presupuestarias que no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales (por eso se las denomina discrecionales o no automáticas).

El Federalismo Fiscal en Cifras

Una muestra de los principales indicadores

13.1- Comparación de los indicadores de la descentralización fiscal

No es sencillo encontrar un indicador para comparar el grado de descentralización fiscal que existe en cada país ni medir la autonomía relativa que tienen los gobiernos subnacionales. Algunos indicadores que pueden contribuir a tener un panorama del nivel de descentralización fiscal son, por ejemplo, la participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación tributaria y en los gastos totales, la importancia relativa de las transferencias recibidas en relación al total de ingresos, como también, el tipo de transferencias que se implementan (si son condicionadas o no condicionadas). En general, suele mencionarse que los países donde los gobiernos subnacionales tienen una mayor participación en la recaudación tributaria y en los gastos, y las transferencias que reciben tienen menor importancia en el total de sus ingresos, el esquema de federalismo fiscal se caracteriza por su mayor grado de descentralización.

No obstante, la información cuantitativa es solo una arista del análisis. Para estudiar los sistemas de descentralización fiscal es necesario considerar también la información cualitativa y el marco legal que hay detrás del esquema federal.

En esta sección, se presentan algunos indicadores para comparar los sistemas de descentralización fiscal en los países seleccionados.

Para empezar, se expone en el siguiente cuadro la importancia que tiene cada nivel de gobierno en la recaudación tributaria total.

Cuadro 4. Participación de los niveles de gobierno en la recaudación tributaria total. Año 2010⁵³.

	Federal/ central	Estatal/ regional	Local	Fondo Seg. Soc.	Total
Australia	80,4	16,2	3,5	0,0	100,0
Canadá	41,5	39,0	10,2	9,3	100,0
EEUU	37,3	20,5	16,4	25,8	100,0
Austria	66,2	1,6	3,3	28,6	100,0
Bélgica	56,5	5,1	5,1	32,4	100,0
Suiza	36,3	24,5	15,3	23,8	100,0
Alemania	31,3	21,1	7,9	39,2	100,0
México	81,1	2,4	1,2	15,4	100,0
Brasil	45,0	24,6	5,2	25,2	100,0
Argentina	64,6	14,2	0,0	21,2	100,0

Fuente: OCDE.

De una primera lectura de los indicadores, se desprende que Alemania, Suiza, Estados Unidos y Canadá son los países donde la recaudación tributaria se encuentra más descentralizada. En estos países el gobierno federal/central tiene una participación

⁵³ Los indicadores pueden no coincidir con lo analizado en trabajos anteriores, considerando que en este caso se utilizó como fuente de información para todos ellos los datos de la OCDE. En trabajos anteriores, generalmente, se utilizaron datos de los organismos oficiales de cada país.

relativamente inferior respecto a los gobiernos subnacionales en el total recaudado. En una situación intermedia se encuentran Brasil y Bélgica, donde los gobiernos centrales tienen una participación casi igual a la de los gobiernos subnacionales. Y en el otro extremo se encuentran Argentina, Austria, Australia⁵⁴ y México, países en los cuales el gobierno federal concentra la mayor parte de los ingresos tributarios.

También existen algunas diferencias entre los países en cuanto a la composición de la recaudación tributaria de cada nivel de gobierno. Al respecto, en Australia, Canadá y Estados Unidos, los ingresos tributarios del gobierno central se nutren, principalmente, de la recaudación de los impuestos sobre los ingresos personales (en Bélgica también, pero está repartido con los recursos que aportan los impuestos aplicados sobre transacciones de bienes y servicios). En los países europeos, en cambio, predomina lo generado por los impuestos aplicados sobre transacciones de bienes y servicios, al igual que en los países latinoamericanos. En estos países es también relevante lo producido por los derechos al comercio exterior, los cuales figuran en la categoría “otros”.

Cuadro 5. Composición de los ingresos tributarios del gobierno nacional. Año

	Australia	Canadá	EEUU	Austria	Bélgica	Alemania	Suiza	Brasil	México	Argentina
Total Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos a las personas	47,9	52,0	68,6	33,1	45,8	33,6	17,2	2,9		7,7
Ingresos a las empresas	22,8	15,6	23,0	6,8	10,7	3,4	13,7	22,8		16,2
Seg. Soc.	0,0	8,2	0,0	7,9	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bs. Y Ss.	29,1	21,4	7,2	41,4	39,7	63,0	56,6	42,8	64,6	63,6
Otros	0,2	2,8	1,1	10,9	1,0	0,0	12,5	31,5	35,4	12,5

Fuente: OCDE.

Con respecto a los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, el impuesto sobre las transacciones de bienes y servicios es predominante en Canadá y en Estados Unidos, aunque tiene también gran relevancia en Australia, Bélgica y Alemania. Los gobiernos subnacionales de Austria, Suiza y Alemania descansan, esencialmente, en la recaudación de los impuestos aplicados a los ingresos sobre las personas; y los de Bélgica, sobre la propiedad.

Cuadro 6. Composición de los ingresos tributarios del gobierno subnacional. Año 2010.

	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	Alemania	México	Suiza	EEUU
Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ing. A las personas		39,6	-2,0	34,1	45,6		62,6	33,7
Ing. Sobre empresas		6,2	0,0	10,5	5,6		13,6	5,3
Seg. Soc.	0,0	23,9	0,5	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Contrib. Laborales	31,3	8,6	0,0	5,4	0,0	63,1	0,0	0,0
Sobre la propiedad	35,8	2,0	70,8	4,1	5,1	22,5	13,8	2,6
Bs. Y Ss.	32,9	14,8	29,9	39,2	43,7	10,0	7,6	58,5
Otros	0,0	4,9	0,8	0,0	0,0	4,4	2,4	0,0

Fuente: OCDE.

⁵⁴ Hay que considerar que los datos de la OCDE no consideran Seguridad Social. Esto implica que el resultado mostrado para Australia puede estar sesgado.

Al analizar la descentralización del gasto, se observa que Suiza es, por lejos, el país donde el gobierno central tiene la menor participación en el total del gasto, por lo cual los niveles intermedios y locales de gobiernos son relevantes en la prestación de servicios. Alemania y Canadá muestran también un elevado grado de descentralización de las funciones de gasto. Le siguen en orden de importancia Australia, Bélgica y Argentina, con gastos federales que representan entre el 50 y el 60% del total ejecutado. Por último, Austria, Estados Unidos y Brasil, se ubican entre los países con menor grado de descentralización del gasto (solo considerando la participación del gobierno central en el total ejecutado).

Cuadro 7. Participación de los niveles de gobierno en el gasto total. Año 2010⁵⁵.

	% Federal / central	% Estatal / provincial	% Local	Total
Australia	54,6	39,2	6,2	100,0
Canadá*	40,8	59,2		100,0
EEUU*	63,0	37,0		100,0
Austria	60,3	21,6	18,1	100,0
Bélgica	57,5	29,0	13,5	100,0
Suiza	33,6	42,4	24,0	100,0
Alemania	43,6	35,1	21,3	100,0
Brasil**	68,7	31,3		100,0
Argentina**	59,3	40,7		100,0

Fuente: OCDE (Bélgica, Austria, Suiza y Alemania) y organismos oficiales (Argentina, Brasil, Canadá, Australia y Estados Unidos).

* El gasto estatal incluye el local; **no se consideran los gastos locales.

Por último, para contribuir al análisis comparativo de los esquemas de descentralización fiscal en los países seleccionados para el estudio, se indaga acerca de la relevancia de las transferencias en el total de ingresos de los gobiernos subnacionales. Los países donde éstas tienen una participación menor son Canadá y Alemania: las transferencias intergubernamentales representan solo el 20% del total de recursos de los gobiernos subnacionales. En consecuencia, podría decirse que los ingresos propios de los gobiernos subnacionales constituyen el 80% del total de sus recursos, por lo cual presentan una baja dependencia de las transferencias. En orden de importancia, le sigue Brasil, donde la participación de las transferencias en el total de ingresos subnacionales es también reducida (el 24%), y Estados Unidos (36%). En Argentina las transferencias por Coparticipación Federal de Impuestos representan el 35% de los recursos de las provincias. Pero si además se incluyen las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales por otros conceptos (régimenes complementarios o transferencias que se realizan en forma discrecional), se llega al 51%. El caso de México es paradigmático: las transferencias suman el 83% del total de recursos subnacionales (considerando las aportaciones y las participaciones).

⁵⁵ Los indicadores pueden no coincidir con lo analizado en trabajos anteriores debido a las diferentes fuentes utilizadas.

Cuadro 8. Importancia de las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales⁵⁶.

Países	% Transferencias / Ingresos Subnacionales
EEUU	36%
Canadá	20%
Australia	46%
Alemania	20%
Austria	50%
Brasil	24%
México	Aportaciones (51%) + participaciones (32%) = 83%
Argentina	CFI (35%), Transferencias (7%), otros RON (9%) = 51%

Fuente: OCDE (Austria y Alemania) y organismos oficiales (Argentina, Brasil, Canadá, Australia y Estados Unidos).

A partir de los indicadores mencionados, puede concluirse que Suiza⁵⁷, Canadá y Alemania comparten tres características: 1) el gobierno central presenta una baja participación en el total de recaudación; 2) el gasto del gobierno central es reducido, sugiriendo que los gobiernos subnacionales tienen amplias responsabilidades; y 3) las transferencias intergubernamentales no son muy significativas en el total de recursos disponibles de los gobiernos subnacionales, lo que constituiría un indicador de la posibilidad que cuentan para generar recursos propios. A partir de estos indicadores, podría decirse que estos países presentan un grado de descentralización mayor al resto. Sin embargo, esto no necesariamente implica que los gobiernos subnacionales cuenten con gran autonomía. Los gobiernos subnacionales pueden tener a cargo la prestación de diversos servicios sin contar con margen de decisión para la implementación de las políticas.

Asimismo, estos tres países – Canadá, Suiza y Alemania – se destacan por su modelo vigente para la determinación de transferencias intergubernamentales, los cuales comparten la relevancia otorgada a las transferencias de nivelación.

A pesar de los rasgos comunes que pueden encontrarse entre ellos, cada uno sobresale por diferentes elementos. El federalismo fiscal canadiense, por ejemplo, tiene la particularidad de contar con un sistema de nivelación bastante simple y que las transferencias para cubrir desbalances horizontales son las más importantes en términos de recursos.

El esquema fiscal de Alemania se distingue por combinar criterios “devolutivos” para la distribución de recursos tributarios con objetivos de igualación de ingresos. La reducción de desbalances horizontales, asimismo, se efectúa a través de otros dos mecanismos adicionales: 1) transferencias de los “estados ricos” a los “estados pobres”; y 2) transferencias suplementarias que se remiten del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En ambos casos, el criterio predominante para la igualación es la “capacidad fiscal por habitante”, mientras que no se otorga suficiente relevancia a las diferencias en las necesidades de financiamiento que pueden existir entre los estados federados.

⁵⁶ Última información disponible.

⁵⁷ No hay información sobre la relevancia de las transferencias.

El sistema de transferencias de Suiza, por su parte, se destaca por considerar en el esquema de nivelación no sólo las diferencias entre los gobiernos subnacionales en la capacidad fiscal sino también en los costos para la prestación de servicios.

Además de estos tres casos mencionados, también se distinguen otros esquemas de descentralización fiscal por sus mecanismos de transferencias de nivelación. Australia, por ejemplo, cuenta con un sistema que es, al igual que el de Suiza, de "igualación completa", contemplando las diferencias de ingresos y gastos entre los gobiernos subnacionales a la hora de determinar el monto de las transferencias. En Brasil es destacable la combinación entre las transferencias condicionadas y no condicionadas para atacar los problemas de desbalances horizontales y verticales y tratar las amplias heterogeneidades territoriales.

En conclusión, cada uno de los sistemas de federalismo fiscal estudiados en este trabajo cuenta con elementos específicos y brindan una serie de enseñanzas para tener en consideración para el análisis de otros esquemas.

Conclusiones

Síntesis de resultados y aprendizajes para la Argentina

A lo largo del segundo y tercer informe del Proyecto “*Luces y Sombras del Federalismo Fiscal. Argentina y el mundo*” se analizaron los esquemas de descentralización fiscal en nueve países: Brasil, México, Canadá, Australia, Estados Unidos, Alemania, Austria, Bélgica y Suiza. Las experiencias muestran que los sistemas federales presentan rasgos comunes como también elementos disímiles que hacen que cada uno de ellos sea único. Todos los sistemas de organización fiscal analizados cuentan con virtudes y falencias y dejan múltiples aprendizajes para repensar los esquemas vigentes en otros países.

Los modelos de reparto de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno incluyen, por un lado, un esquema de distribución de competencias tributarias y de responsabilidades de gasto y, por el otro, un sistema de transferencias intergubernamentales.

Las experiencias estudiadas han demostrado que existen diferentes maneras para la organización de las atribuciones impositiva entre los niveles de gobierno. Frecuentemente se define que la recaudación de ciertos impuestos debe recaer en el gobierno central mientras que otros deben corresponder a los gobiernos subnacionales. El sistema de coparticipación de impuestos, que implica que se concentra la recaudación de determinados impuestos y que luego se distribuye lo producido, es utilizado en la gran mayoría de países. Sin embargo, existen importantes diferencias en la forma de distribución de recursos entre los niveles de gobierno - nacional y subnacional - como también en los criterios utilizados para la asignación de los recursos entre los gobiernos subnacionales.

La asignación de las responsabilidades de gasto es menos misteriosa. Generalmente, las áreas que son típicamente de orden nacional son aquellas relativas a la defensa, la seguridad y el comercio exterior, las cuales se definen explícitamente en la Constitución. El resto de las órbitas de intervención no especificadas en la legislación, recaerían sobre los gobiernos subnacionales, como aquellas que conciernen a la provisión de servicios de desarrollo urbano, orden público, energía, transporte, salud y educación. Sin embargo, en muchos casos, los gobiernos centrales intervienen también en estas dos últimas áreas, a través de transferencias condicionadas o simplemente actuando en forma conjunta con los gobiernos subnacionales.

Las transferencias intergubernamentales implementadas en los sistemas de descentralización fiscal constituyen el componente de mayor heterogeneidad entre los países. Al menos, pueden destacarse tres grandes elementos que generan que un esquema sea diferente a otro.

Una primera diferencia que existe entre los países es la importancia otorgada a la reducción de desbalances verticales *vis a vis* los desbalances horizontales. La disminución de las brechas fiscales que ocurren por el propio sistema de descentralización fiscal es imprescindible y todos los gobiernos centrales se encargan de solucionar este problema. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las transferencias de nivelación. Es esperable que aquellos países con amplias divergencias regionales - en términos de dotación de recursos naturales, adversidades climáticas, características geográficas pero también respecto al desarrollo socio-económico - dispongan de mecanismos para disminuirlas. Si bien una

gran cantidad de países cuentan con mecanismos de nivelación, hay algunos que otorgan especial atención a este objetivo, como Canadá, Australia y los países europeos.

En relación a ello, se desprende una segunda diferencia entre los países: los criterios utilizados para la distribución de recursos entre los gobiernos subnacionales. Cada país elige los parámetros que rigen para la asignación de las transferencias de nivelación horizontal como para el reparto de recursos por coparticipación – los cuales también pueden incluir criterios de nivelación-. Resulta deseable que los parámetros de asignación de recursos sean objetivos y que la elección de la fórmula contemple las disparidades existentes en el país. En la mayoría de los países se utilizan parámetros tales como la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos, la cantidad de población, las necesidades de gasto, entre otros.

En tercer lugar, los sistemas de remesas intergubernamentales se diferencian por la utilización de transferencias condicionadas o transferencias no condicionadas. La experiencia muestra que es frecuente que los países diseñen un esquema que incluya ambos tipos de transferencias. Por ejemplo, tanto en Australia como en Canadá, las transferencias de nivelación son de carácter no condicionado, las cuales se complementan con otras transferencias que sí son condicionadas a la consecución de fines específicos. En Estados Unidos y en Australia, por su parte, hay una suerte de transferencias “semi-específicas”: se definen transferencias por grandes categorías (educación, salud, infraestructura, etc.).

De la revisión de los nueve casos, se destacan, particularmente los sistemas de transferencias que rigen en Canadá, Suiza, Alemania y Australia. El federalismo fiscal canadiense se distingue por contar con un sistema de nivelación bastante simple, pero efectivo, y además, porque las transferencias para cubrir desbalances horizontales son las de mayor magnitud. El esquema fiscal de Alemania sobresale por combinar criterios “devolutivos” para la distribución de recursos tributarios con objetivos de igualación de ingresos. También se destaca que la equiparación horizontal contempla, además, otros dos mecanismos: 1) transferencias de los “estados ricos” a los “estados pobres”; y 2) transferencias suplementarias que se efectúan del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En ambos casos, el criterio predominante para la igualación es la “capacidad fiscal por habitante”. Los sistemas de transferencias de nivelación de Suiza y de Australia se destacan por contemplar no sólo las diferencias entre los gobiernos subnacionales en cuanto a su capacidad fiscal sino también las diferencias de los costos para la prestación de servicios.

El federalismo fiscal en la Argentina se caracteriza por la concentración de la recaudación de la mayoría de los tributos en el gobierno nacional, quien luego se encarga de la distribución de lo producido entre las provincias. El reparto de recursos se efectúa de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, los cuales se fijaron según las distribuciones efectivas del período 1985-1987. Cabe señalar que, en ese momento, los recursos no se distribuían a partir de criterios racionales y objetivos, sino que se repartían según las necesidades de cada jurisdicción y también del poder de negociación de los gobiernos provinciales. Este régimen fue sancionado en 1988 por el lapso de un año, como un reglamento de reparto de recursos temporario y, sin embargo, fue prorrogado hasta la actualidad.

Posteriormente, se incorporaron una serie de regímenes especiales de transferencias de recursos. Algunos de estos fondos se crearon para compensar a las provincias por la adopción de nuevas responsabilidades de gasto, en el marco del proceso de descentralización de la prestación de servicios impulsado en la década del '90. Las reformas se focalizaron en la asignación de responsabilidades adicionales a las provincias en materia de educación y salud y en la introducción de transferencias específicas para el financiamiento de estas nuevas funciones⁵⁸. También se implementaron fondos para reducir desbalances fiscales, impulsar la realización de obras de infraestructura y mejorar las condiciones sociales generales de las provincias.

La mayoría de estos regímenes especiales fueron introducidos como medida transitoria pero, al igual que la CFI, se fueron prorrogando hasta la actualidad. Cabe señalar que algunos de estos fondos consistieron en la incorporación de remesas de suma fija para financiar gastos específicos, los cuales fueron definidos hace más de 20 años y, sin embargo, sus montos nunca fueron actualizados.

La revisión de los diferentes casos internacionales de organización de funciones fiscales abre la puerta para repensar el federalismo fiscal argentino. Si bien el esquema de distribución de responsabilidades y competencias entre niveles de gobierno debe diseñarse en función de las especificidades de cada país, es válido extraer elementos de las distintas experiencias del mundo para realizar una mirada crítica del sistema vigente en la Argentina y esbozar algunos lineamientos generales para introducir modificaciones que permitan mejorar la equidad interjurisdiccional y facilitar la sostenibilidad de las cuentas fiscales provinciales.

En primer lugar, no caben dudas de que resulta imprescindible revisar la metodología utilizada para el reparto de los recursos coparticipables. Para ello, es clave que los coeficientes de distribución sean definidos a partir de criterios objetivos. La selección de las variables para efectuar el cálculo de los porcentajes dependerá de cuál sea régimen integral de transferencias intergubernamentales. Una opción es que la asignación de los recursos de la coparticipación incluya una combinación de criterios devolutivos y de la capacidad fiscal de las jurisdicciones, siempre y cuando exista además un esquema de nivelación horizontal que permita reducir las desigualdades de desarrollo socio-económico entre las provincias⁵⁹. Esto no significa que cada provincia deba recibir exactamente lo que aporta al producto o a la recaudación, pero sí que deben considerarse las contribuciones de las mismas para la definición de los coeficientes de reparto⁶⁰.

En segundo lugar, sería deseable armonizar los fondos especiales que se introdujeron en la década del '90. Una primera cuestión es que la determinación de los montos de las transferencias deberían incluir algún método de actualización (ej: índice de precios o actividad, como sucede con las transferencias no asignadas en Bélgica y de los pagos específicos en Australia). De ninguna manera los montos deben establecerse como sumas

⁵⁸ El monto asignado por la delegación de servicios no ha sido actualizado, al menos, en los últimos 10 años.

⁵⁹ Esta metodología es la que aplica Alemania, Suiza, Bélgica y Austria.

⁶⁰ Actualmente, la provincia de Buenos Aires aporta cerca del 33% del PBI y recibe solo el 20% del total de recursos de origen nacional. Es la única provincia que contribuye más al producto nacional de lo que recibe por transferencias. Sin embargo, allí vive casi el 40% de la población total de la Argentina. Y ninguna otra provincia del país aporta tanto

fijas, como ha ocurrido con el Fondo del Conurbano Bonaerense, que se fijó en \$650 millones en 1997 y nunca se actualizó. Para regular el conjunto de transferencias complementarias a la CFI, se propone diseñar cuatro o cinco fondos con propósitos semi-específicos, como por ejemplo, educación, salud, infraestructura vial, inclusión social, entre otros⁶¹. En cuanto a la distribución del monto total entre las provincias, nuevamente, el criterio no debe ser subjetivo sino que debe considerar la amplia heterogeneidad territorial en términos de población, necesidades de gasto, adversidades climáticas, ventajas en la dotación de recursos naturales, costos de prestación de servicios, entre otros.

En tercera instancia, se propone una reducción de las transferencias corrientes que se determinan anualmente a través del presupuesto, debido al componente de discrecionalidad que podría existir a la hora de la definición de las mismas. En su lugar, podría conformarse un fondo para la realización de transferencias de nivelación horizontal para reducir las desigualdades de oportunidades entre las diferentes provincias. La distribución de estos recursos debería contemplar las capacidades recaudatorias y también las necesidades de gasto. Asimismo, deben considerarse las disparidades interjurisdiccionales en términos de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, disponibilidad de servicios públicos y el costo de prestación de los mismos.

La conclusión que se desprende de este proyecto es que hay un sinnúmero de alternativas para la incorporación de modificaciones al esquema de organización de funciones fiscales en la Argentina. El federalismo fiscal debe incluir las herramientas de redistribución objetivas que contemplen la disparidad en las capacidades fiscales entre las jurisdicciones y también las necesidades de gasto, con el fin de lograr atenuar efectivamente los desequilibrios verticales y horizontales.

⁶¹ Canadá y Estados Unidos tienen esquemas de transferencias “en bloque”. El sistema de transferencias específicas de Australia incluía una multiplicidad de partidas aunque recientemente fueron integradas en conjuntos más agreados.

14.1- Bibliografia

- ABS (Australian Bureau of Statistics). Datos varios.
- Blöchliger, Hansjörg and Camila Vammalle (2012), “Australia: The Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations”, in *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-4-en>
- Blöchliger, Hansjörg and Camila Vammalle (2012), “Canada: The equalisation reform”, in *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-7-en>
- Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.
- Blöchliger, H. et al. (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4, OECD Publishing.
- Bunderministerium der finanzen (2013). “The Federal Financial Equalisation System in Germany”.
- Bureau of Economic Analysis. Datos varios.
- Castells, A. (2001). “La descentralización de las políticas sociales en el Estado de Bienestar”, Documento de treball 2001/3, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona.
- Castro Rea, J. (1995). “Canadá: la federación más descentralizada del mundo”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XL, n°161, julio –septiembre, 1995, pp. 77-78.
- CEPAL (1993). “Descentralización fiscal: marco conceptual”, Serie política fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Commonwealth Grants Commission (2013). “Report on GST Revenue Sharing Relativities — 2013 Update”, Canberra.
- Conférence Suisse des impôts (2013), “Le système fiscal Suisse”, Berna.
- Conseil de L’Europe, “Local and regional democracy in Austria”, 20 th Session, 3 March 2011.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2004) : Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example, *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, No. 2004,24
- Guillemette, Y. (2010), “Fiscal-Consolidation Strategies for Canadian Governments”, OECD Economics Department Working Papers, No. 818, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km36j7nc2g4-en>
- Holanda Barbosa, F. (1998). *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária*, Editor Fundação Getúlio Vargas, Capítulo 1, pp. 2-19.
- INGE. Datos varios.

- Joumard, I. and C. Giorno (2002), “Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland”, OECD Economics Department Working Papers, No. 332, OECD Publishing.
- Leibfritz, W. (2009), “Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform”, OECD Economics Department Working Papers, No. 743, OECD Publishing.
- Merino Mañón, J. (2003). “Las haciendas públicas en el federalismo mexicano”, Gaceta de Economía, Año 9, número especial, ITAM, México.
- OCDE. Datos varios.
- OECD (2003), “Fiscal Policy”, in OECD Economic Surveys: Belgium
- OECD (2006), “Reforming Federal Fiscal Relations”, in OECD
- OECD (2006), “Fiscal Relations across Levels of Government”, in *OECD Economic Surveys: Australia 2006*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2006-5-en
- OECD (2006), “Adapting Fiscal Policy and Financial Arrangements in the Federation”, in OECD Economic Surveys: Canada 2006, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2006-6-en
- Otero, A.; Mongan, J. y Bordagaray, L. (2006). “Estimación de las necesidades de gasto de las provincias argentinas”, Cuadernos de economía N° 73, Mayo de 2006, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Piffano, H. (2005). “Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Universidad Nacional de La Plata.
- Rodrigues Afonso, J. (2004). “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”, Revista de la Cepal, Nro 84, Diciembre de 2004.
- Rufian, Dolores y Palma, E. (1991). “Las nociones de centralización y descentralización”, Santiago de Chile, ILPES.
- Statistics Canada. Datos varios.
- United States Government Accountability Office (2012). “Grants to state and local governments. An overview of federal funding levels and selected challenges”, Report to Congressional Requesters, Septiembre 2012.
- Tesoro Nacional de Brasil. Datos varios.