

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

ESTUDIO COMPARADO DE LAS LEGISLACIONES Y SISTEMAS HACENDARIOS DE OTROS PAÍSES

INTRODUCCIÓN

El presente resumen condensa los aspectos más relevantes que, respecto de la recopilación legislativa se realizó, con relación a los sistemas hacendarios de diversos países, en la escala Constitucional de 5 países distintos, en los siguientes rubros: Bases Constitucionales de la Organización Hacendaria, Disposiciones Jurídicas en Materia de Reservas Legislativas y Cláusulas de Exclusión de Competencias, Fuentes de Ingreso y Potestades Tributarias por Niveles de Gobierno, Asignación de Competencias, Atribuciones y Responsabilidades de Gasto, Deuda y Patrimonio Público, y Sistemas de Coordinación Hacendaria.

Los países participantes¹, y de los cuales se incluye aquí la información, son: Alemania, Brasil, Canadá, México, Suiza y Argentina.

Asimismo, se incluye alguna información de otros países no federales, como el caso de España, la cual fue tomada del documento de trabajo denominado “La autonomía fiscal regional en España”, elaborado por José Antonio Salazar Andreu.

Como una prevención general, se debe señalar que el trabajo privilegia los aspectos constitucionales que para cada uno de los temas se analizaron.

Asimismo, es importante destacar que, en la medida de la disposición de la información fuente analizada, así como de las posibilidades de traducción e interpretación de las normas legales, (expresión de los sistemas jurídicos de los países comparados), en la mayoría de los casos se incluyen, en el trabajo preparatorio principal de este tema, los aspectos que en la legislación secundaria o particular se establecen para cada uno de los temas objeto del trabajo.

¹ Alguna información fue tomada del documento “*Orígenes, Estructura y Cambios Constitucionales en las Democracias Federales*” para participar en el programa Diálogo Global sobre Federalismo en el Siglo XXI

ALEMANIA

La República Federal Alemana es un estado federal, social y democrático. Está constituida por 16 Länder (estados) que incluyen a tres ciudades-estado (Berlín, Hamburgo, y Bremen). Alemania tiene un sistema integral de Federalismo cooperativo inspirado en modelos Norteamericanos, en el cual el gobierno federal financia parcialmente las tareas de los estados, y en el que existen impuestos comunes. Todos los estados tienen que cumplir las mismas tareas independientemente de su tamaño, número de habitantes y fortaleza económica y financiera, y también tienen los mismos derechos frente a la Federación. En Alemania no existe un sistema unicameral ni un sistema bicameral genuino. El parlamento, de hecho, sí tiene dos cámaras, la Asamblea Federal y el Consejo Federal; sin embargo, dichas cámaras no tienen los mismos derechos.

La constitución garantiza expresamente los derechos de los municipios de regular todos los asuntos locales bajo su propia responsabilidad. Esta garantía se extiende también hacia las bases de la autonomía financiera. Sin embargo, los municipios no están incorporados como un tercer orden de gobierno, más bien son parte de la administración estatal. El derecho financiero de los municipios al autogobierno solo incluye sus propios impuestos.

La Ley Básica [Constitución] sólo enumera las tareas y responsabilidades individuales de la Federación. Esto significa que todas las tareas y responsabilidades no mencionadas deben ser cumplidas por los *Länder* y los municipios. La responsabilidad residual recae solamente en los *Länder*, excepto algunas pocas responsabilidades exclusivas de la Federación

Sólo una pequeña sección de las tareas estatales es llevada a cabo exclusivamente por la Federación, mientras que gran parte recae sobre la esfera de la responsabilidad concurrente entre la Federación y los *Länder*.

Facultades tributarias y monetarias

Alemania tiene un complejo sistema de legislación tributaria principalmente conferido a la Federación, así como un sistema de distribución y asignación del ingreso que comparten la Federación y los *Länder* [estados], y de recaudación administrada por los *Länder*, así como un mecanismo muy desarrollado de equilibrio financiero entre la Federación y los *Länder*, así como entre los propios *Länder*.

La Ley Básica constituye un sistema para compartir la carga impositiva entre la Federación y los *Länder*; dicho sistema tiene dos principios y muchas excepciones. Los principios son: el de separación y el de conexión, ambos referidos al financiamiento.

La Federación tiene la facultad exclusiva para legislar en materia de derechos de aduana y monopolios fiscales, y la facultad concurrente para legislar en materia de todos los demás impuestos. Los *Länder* tienen la facultad para legislar en materia de impuestos locales sobre producción y consumo de bienes, siempre y cuando no sean idénticos a los impuestos gravados de acuerdo con la legislación federal.

Ni la Ley Básica ni las constituciones estatales otorgan a ningún orden de gobierno la propiedad o la autoridad tributaria sobre los recursos naturales, dondequiera que se localicen. Sin embargo, en la parte norte de Alemania existen algunas excepciones con relación a la cuota de extracción de campos petroleros y de gas que son explotados por empresas privadas, la cual cuenta como un ingreso en el esquema de equidad fiscal horizontal.

La Ley Básica alemana garantiza el derecho individual a la propiedad y por lo tanto crea un límite inherente para la autoridad tributaria tanto de la Federación como de los *Länder*. La Ley Básica también establece los límites de la autoridad tributaria de los *Länder*, en la medida en que prohíbe la duplicación de impuestos en dos niveles de gobierno. La competencia legislativa de la Federación limita a los estados en cuanto a legislar en la misma materia tributaria.

La organización de las autoridades federales está regulada por la legislación federal. Los impuestos no reservados a la Federación son recaudados y administrados por las autoridades hacendarias estatales. La organización de dichas autoridades y la capacitación uniforme de sus servidores públicos está regulada por la legislación federal bajo la aprobación del Consejo Federal. La legislación Federal contempla la cooperación entre las autoridades hacendarias estatales y federales en materia de recaudación y administración de impuestos de reserva federal, para que los gobiernos estatales recauden y administren dichos impuestos, y en el caso de otros impuestos, para que las autoridades federales los recauden y los administren, siempre y cuando esto mejore o facilite considerablemente la implementación de la legislación fiscal. La recaudación y administración de los impuestos cuyo ingreso recaudado se acumula exclusivamente en los municipios son delegadas por las autoridades hacendarias estatales a los municipios.

El Gobierno Federal ha emitido normas administrativas generales, las cuales, en la medida en que la administración se delegue a las autoridades hacendarias estatales o municipales, requieren la aprobación del Consejo Federal. (Artículo 108 LB).

Distribución del Ingreso

En lo concerniente a la distribución y destino de los ingresos tributarios, la Ley Básica comprende normas detalladas. El rendimiento de los monopolios fiscales y el ingreso recaudado a través de diversos impuestos de carácter federal lo

acumula la Federación, mientras que el producto de otros de carácter estatal, que en su conjunto no ascienden a más del 25% del ingreso general de la Federación y los *Länder*, se acumula en los *Länder*.

El ingreso recaudado por los impuestos sobre la renta, sobre la actividad empresarial, y los impuestos a las ventas (que conforman el 75% del ingreso general) se acumula tanto para la Federación como para los *Länder* y los municipios (impuestos compartidos). Los impuestos sobre la renta y sobre las actividades empresariales son compartidos de manera equitativa entre la Federación y los *Länder* (42.5% para la Federación y 42.5% para los *Länder*, más 15% para los municipios que se distribuye por habitante). Las participaciones respectivas, tanto de la Federación como de los Estados, del ingreso recaudado por el impuesto sobre las ventas (IVA) están determinadas por una ley federal bajo la aprobación del Consejo Federal. Dicha determinación está basada en principios relacionados con la demanda igualitaria de ingresos, la planeación financiera multianual y el equilibrio redistributivo.

Mientras que la Federación recibe el 45% del IVA, los *Länder* reciben el 55%, distribuido per cápita, los municipios participan del ingreso recaudado por el impuesto sobre la renta, por el impuesto sobre las ventas, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y transacciones, así como de impuestos locales sobre gasto y consumo; además de los subsidios incondicionales de parte de los *Länder*.

La Ley Básica también autoriza al gobierno federal a gastar recursos tributarios para propósitos de los *Länder* y de las comunidades (art. 104 LB) de dos maneras: mediante asistencia financiera para inversiones de particular importancia, y conforme a la Ley de Equidad Fiscal de la Federación, mediante el otorgamiento de subsidios federales a los *Länder* que sean financieramente débiles con el fin de complementar la cobertura de sus requerimientos financieros generales. Asimismo, contempla un esquema bastante desarrollado en el que se basa el procedimiento de distribución referido a la equidad fiscal, a partir de dos principios básicos: a) el principio de rendimiento local, y b) el principio de número de habitantes. De esta manera, de acuerdo con la Constitución, el procedimiento para la distribución equitativa sigue cuatro pasos: 1. Dividir la recaudación local; 2. Participaciones estatales complementarias del impuesto sobre las ventas; 3. Equidad entre los *Länder*; 4. Subsidios adicionales de parte de la Federación.

La política monetaria se asigna a ambos niveles de gobierno, la Federación y los *Länder*. En cuanto a la administración de su presupuesto, la Federación y los *Länder* son autónomos e independientes unos de otros; sin embargo, tienen que tomar en cuenta los requerimientos del equilibrio macroeconómico para un adecuado crecimiento, la estabilidad del tipo de cambio, un nivel alto de empleo, y un comercio exterior equilibrado.

BRASIL

La Federación Brasileña está compuesta actualmente por 26 estados más el Distrito Federal, así como por 5,561 municipios. Los gobiernos federal, estatales y locales tienen sus propias legislaturas e instituciones del poder ejecutivo, y los gobiernos federal y estatales tienen sus propios tribunales. Constitucionalmente, cada entidad constituyente tiene las mismas facultades.

La Constitución siempre ha enumerado las competencias de los tres órdenes de gobierno. La Federación conserva el mayor número de facultades exclusivas. Los poderes residuales los conservan los estados y existen facultades concurrentes que están expresas en la Constitución.

Los gobiernos locales participan de los impuestos federales, los municipios a su vez participan de los impuestos estatales, y existen algunas políticas sociales, en particular los servicios de salud y de educación básica, para los cuales el gobierno federal proporciona recursos de acuerdo con las normas determinadas por la legislación federal.

Aunque los estados disfrutaban de poco poder constitucional, ellos: a) determinan las tasas y gravan el impuesto más alto en términos absolutos; b) administran más recursos públicos que nunca antes; c) disfrutaban de mayor libertad administrativa.

Se considera que el federalismo en Brasil tiene una dimensión trilateral, esto es, porque los municipios nunca se consideraron creación de los estados, debido a que la Constitución de 1988, vigente, incorporó a los municipios como parte de la federación junto con los estados, reflejando así una tradición de autonomía municipal y de poco control estatal de los asuntos municipales.

Facultades Tributarias

La Constitución otorga facultades impositivas a los tres órdenes de gobierno. Algunos impuestos son exclusivos de un solo orden de gobierno, otros son recaudados por el gobierno federal, y los ordenes locales participan del ingreso obtenido de dicha recaudación; otros son recaudados por los estados, y los municipios participan del ingreso de dicha recaudación. La constitución no otorga a ninguno de los órdenes de gobierno la autonomía para introducir un impuesto nuevo sin una reforma a la Constitución Federal.

Es importante destacar dos principios tributarios constitucionales. Primero, el Artículo 150, fracción VI, prohíbe a cualquier orden de gobierno gravar en otro orden de gobierno la propiedad, el ingreso o los servicios, garantizando

inmunidad tributaria intergubernamental en lo que se refiere a estos impuestos. Segundo, el artículo 145 basa la tributación primordialmente en el principio de la capacidad de pago, y no en el principio del beneficio, señalando que el sistema tributario debe ser predominantemente redistributivo.

Actualmente, los gobiernos subnacionales recaudan el 32 por ciento de la recaudación total del país. Con las transferencias de los impuestos federales son ahora responsables del 43 por ciento de los ingresos tributarios. En términos de gasto, los gobiernos subnacionales son responsables del 62 por ciento de gasto corriente y del 78 por ciento de la inversión pública.

Distribución del Ingreso y Gasto

A pesar de los esfuerzos de quienes crearon la Constitución, el ingreso continuó concentrándose en el gobierno federal.

La Constitución de 1988 estableció complejos mecanismos de transferencias tributarias intergubernamentales. Para las transferencias estatales, el gobierno federal deposita 21.5 por ciento de los ingresos recaudados por el Impuesto sobre la Renta (IR) y el impuesto sobre los Productos Industriales (IPI). Para determinar las participaciones estatales, el fondo aporta el 85 por ciento para la distribución a los estados del Norte, Noreste y Centro-oeste, y el 15 por ciento restante para las regiones Sur y Sureste. La fórmula considera el tamaño de la población y el ingreso per cápita. Para las transferencias locales, el gobierno federal deposita el 22.5 por ciento, siendo el 10 por ciento para las ciudades capitales de los estados, y el 90 por ciento restante también se calcula utilizando una fórmula que considera el tamaño de la población y el ingreso per cápita. Todas estas fórmulas y proporciones están establecidas en la Constitución.

También existen esquemas de transferencias federales a los gobiernos locales destinadas a la realización de políticas nacionales tales como el cuidado de la salud y la educación básica.

Aparte del esquema de participaciones mencionado anteriormente, la Constitución de 1988 también determina que el 3 por ciento de las transferencias federales del ingreso proveniente del IR y el IPI debe ser utilizado para financiar programas en las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste. Así mismo, el artículo 165 a la par del artículo 35 de las Medidas Constitucionales Transitorias, pretenden proveer una mejor y más transparente distribución de los recursos presupuestarios federales.

CANADÁ

Canadá es una monarquía constitucional y está representada en el ámbito federal por un gobernador general y por un vicegobernador en cada provincia. En la práctica, es un estado federal parlamentario, constituido por los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Canadá tiene 10 provincias y tres territorios. Si las provincias son el segundo orden de gobierno, existen dos contendientes para el estatus de tercer orden constitucional de gobierno: los municipios y las “Primeras Naciones” [comunidades indígenas]. Así, existen continuas llamadas para reconocer constitucionalmente a los municipios como tercer orden de gobierno en el sistema federal e incluso para establecer algunas ciudades-estado.

Los municipios siguen siendo creaciones legislativas de los gobiernos provinciales. La mayoría de sus funciones y responsabilidades pueden ser alteradas por los gobiernos provinciales, lo mismo que sus fronteras. Las facultades y la forma de operar de los municipios está gobernada por la legislación provincial. Generalmente, tienen facultades tributarias pero las provincias (y el gobierno federal, vía las provincias) realizan contribuciones directas a los presupuestos municipales, la mayoría de la veces en forma de subsidios destinados a propósitos específicos. Los municipios tienen control sobre su existencia legal y financiera dentro de los límites de la legislación provincial y federal. Administran un rango más o menos amplio de servicios públicos.

Distribución de Poderes:

Ottawa, constitucionalmente tiene el poder residual de legislar para la paz, el orden, y el buen gobierno de Canadá en relación con todas las materias no... asignadas exclusivamente a las provincias. Para evitar que dichas facultades provinciales sean interpretadas de manera demasiado amplia, dejando muy poca autoridad al gobierno federal, la sección constitucional que dispone lo anterior enumera 29 áreas de exclusiva competencia federal, entre ellas: deuda pública, recaudación de recursos a través de cualquier modelo o sistema tributario, solicitar financiamiento al crédito público, moneda, banca, pesos y medidas, etc. Asimismo, se establecieron 16 facultades exclusivas de las provincias, que incluyen: tributación directa, administración de justicia, propiedad, y en general todas las materias de naturaleza local o privada de las provincias. También tienen competencia exclusiva en educación, sujeta a la facultad federal de aplicar legislación remedial. En un número limitado de casos la Constitución contempla explícitamente facultades concurrentes.

Facultades Tributarias y Monetarias

Al gobierno federal se le otorgaron las facultades económicas más obvias, incluyendo la política bancaria y monetaria. Además, Ottawa tiene injerencia en áreas de jurisdicción provincial debido al “desequilibrio vertical” entre sus facultades tributarias y de gasto y aquellas de las provincias. A partir de la Confederación, la recaudación provincial ha crecido significativamente.

Las provincias también pueden gravar regalías sobre la explotación de recursos naturales dentro de sus fronteras. Además, ambos niveles de gobierno tienen la facultad de solicitar créditos sin restricción alguna, y no hay ninguna disposición constitucional que impida el financiamiento del déficit en cualquiera de los niveles de gobierno.

Las transferencias tributarias de Ottawa no solamente atienden al desequilibrio vertical entre la federación y las provincias, sino también el “desequilibrio horizontal” entre las provincias más ricas y las más pobres.

El principio de las transferencias federales a las provincias se estableció desde hace mucho, en la sección 118 de la Constitución de 1867, que contemplaba subsidios federales para los gobiernos provinciales. Esta disposición ha sido derogada desde entonces, pero la sección 36 de la Constitución de 1982 establece que el gobierno federal “está comprometido con el principio de realizar pagos compensatorios para asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para proporcionar servicios públicos con un nivel razonablemente comparable, así como con niveles de tributación igualmente comparables”. Así conforme a la frase anterior: “niveles razonablemente comparables” pues pareciera que se encuentra abierto a la interpretación.

MEXICO

Facultades Tributarias y Monetarias

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el ámbito federal y estatal existe un fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí las principales.

Si bien existe una concurrencia general, también existen limitaciones a los estados establecidas en la Constitución para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la banca, entre otras, mismas que a su vez implícita o expresamente según sea el caso se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal.

Por su parte, los recursos naturales se entienden como propiedad de la Nación y sólo pueden ser explotados mediante concesión o autorización federal. Sin embargo, una parte de los ingresos que producen los recursos naturales son compartidos con los gobiernos locales, en virtud del Sistema de Coordinación Fiscal.

Los tres órdenes de gobierno están limitados en su facultad tributaria a los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones y desde luego, al principio de legalidad, previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal. A su vez, dichas autoridades tienen el límite de que las contribuciones sean equivalentes para cubrir el gasto público, expresado en los presupuestos de egresos. La recaudación de las principales fuentes concurrentes la hace la Federación y luego participa de ésta a los estados y municipios conforme a una ley. Sin embargo, existen segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas que hacen los estados y los municipios y que los conservan para sí en su totalidad, y en algunos casos enteran un porcentaje a la Federación. Sin embargo, la parte principal es recaudada por la Federación. Por su parte, las contribuciones inmobiliarias están garantizadas para que su recaudación y rendimiento corresponda solamente a los municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no lo prevé la Constitución, sino que ha sido el resultado del fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese sentido, el Congreso de la Unión expidió una ley especial que se denomina Ley de Coordinación Fiscal, pero que no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales. De este modo, los gobiernos locales suspenden su capacidad de imponer ciertas contribuciones a cambio de fondos de participaciones más o menos equivalentes a los ingresos que obtendrían si existieran varios tributos sobre una misma fuente y es la propia Ley de Coordinación Fiscal la que asegura los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a estados y municipios.

En el ámbito municipal, la Carta Fundamental expresamente prevé que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Adquisición de Deuda.

Los tres órdenes de gobierno tienen facultad para adquirir deuda; sin embargo, dicha adquisición debe hacerse con procedimientos establecidos en la Ley Federal o Estatal según sea el caso, y con la aprobación de las legislaturas respectivas y, tratándose de municipios, el endeudamiento también lo aprueba la legislatura estatal. Todos los gobiernos a su vez están limitados por el principio de que sólo puede contraerse deuda pública para financiar lo que la Constitución denomina inversiones públicas productivas.

En México, los gobiernos locales tampoco pueden adquirir deuda con personas extranjeras ni en moneda extranjera, sino a través de la propia Federación.

Por su parte el gobierno federal ha venido construyendo una política pública de reducción de niveles de endeudamiento, en relación a no financiar más del 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto respecto del presupuesto de egresos federal, anual. En relación con los gobiernos locales no existe una pauta constitucional que limite su déficit presupuestario o establezca el punto de balance, pero algunas legislaciones locales sí lo hacen.

Distribución de los Ingresos Tributarios.

El artículo 73, fracción XXIX Constitucional, establece que la Federación debe participar a las entidades federativas y éstas a los municipios en una proporción no estipulada sobre las *contribuciones especiales* que la propia Federación establezca sobre algunas de sus fuentes de contribución exclusivas, como lo son sobre la energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

La Ley de Coordinación Fiscal por su parte se aprobó en el año de 1978 y se encuentra en vigencia a partir de 1980. En este lapso han existido cambios fundamentalmente para incrementar los montos y conceptos de participación a estados y municipios de ingresos federales, así como el cambio de las fórmulas para determinar el coeficiente de participación de cada entidad y municipio. A la fecha, por el concepto de participaciones federales, estados y municipios en conjunto reciben alrededor del 26 por ciento de la Recaudación Federal Participable(RFP). La

Recaudación Federal Participable no representa la totalidad de los ingresos de la Federación, sino aproximadamente el 60 por ciento de su ingreso total por todos los conceptos.

Gasto.

La Constitución limita al Poder Ejecutivo Federal para gastar sus ingresos a lo estrictamente autorizado en el presupuesto de egresos de la Federación y ello se expresa en el mecanismo consistente en que la Cámara de Diputados autoriza el citado presupuesto de egresos, lo cual a la fecha ocurre con gran nivel de detalle.

Asimismo, ni el Ejecutivo ni la Cámara de Diputados pueden autorizar gasto federal que no tenga que ver con el cumplimiento de sus funciones sustantivas, puesto que de otro modo resultaría inconstitucional.

Respecto a los gobiernos locales, éstos tienen plena autonomía para gastar sus ingresos propios, limitados sólo a lo que establezcan las legislaturas estatales o los ayuntamientos municipales, según sea el caso y, desde luego, limitados al gasto relacionado con sus funciones sustantivas y competencias.

No obstante, advertimos que existen otro tipo de transferencias como lo son el caso de las denominadas *aportaciones federales*, mismas que representan montos superiores a las propias *participaciones*, es decir, 34 por ciento de la RFP vs. 26 por ciento de la RFP, respectivamente. Dichas “aportaciones” no están establecidas en la Constitución y son meramente un mecanismo legal, inserto recientemente en la Ley de Coordinación Fiscal, pero tienen naturaleza distinta a las “participaciones” originales.

Por último, existen mecanismos de transferencia denominados reasignación de gasto o programas de subsidios en donde la Federación transfiere a los gobiernos subnacionales recursos condicionados para fines específicos, los cuales se pactan a través de convenios.

SUIZA

Suiza es una pequeña Confederación formada por 26 cantones y 2,900 comunidades [gobiernos locales]. Los cantones son estados miembros que disponen de competencias y de una autonomía substanciales. Pero a pesar del término “soberano” utilizado en el artículo 3 de la Constitución Federal (CF), no son estados en el sentido que les da el derecho internacional, ya que no disponen de una “competencia de competencias”.

La Federación Suiza es una federación de tres niveles. Las Comunidades [municipios] no son “agentes de gobierno”, pero es claro que su estatus ha mejorado con el reconocimiento que obtuvieron en la Constitución de 1999.

En cuanto a la distribución de competencias, el artículo 3 de la CF dispone que los cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no esté limitada por la Constitución Federal.

Se pueden distinguir la distribución de competencias con base a su alcance y sus efectos, misma distribución que se podrá localizar con mas detalle en el documento completo de este tema.

Tributación

Los Cantones disponen de una competencia fiscal sorprendentemente extendida (se trata de una competencia paralela de la Confederación y de los Cantones).

Las facultades fiscales están repartidas entre la Confederación y los cantones y las comunidades [municipios], teniendo cada uno de esos niveles un acceso directo a diversas fuentes de recaudación (coordinación vertical). La repartición de las facultades tributarias y de los rendimientos de los impuestos entre las jurisdicciones del mismo nivel, cuando la base gravable abarca diversas jurisdicciones (coordinación horizontal), la efectúa el Tribunal Federal. La única disposición de la Constitución que se refiere a la coordinación horizontal es la prohibición de la doble imposición por parte de los cantones (art. 127 al. 3 CF).

El detalle de la composición de los impuestos que se recaudan, se analiza con más atingencia en el documento completo de este tema.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos de los cantones tienen la capacidad de solicitar crédito, aunque la deuda ante el banco central esté prohibida. Así, la Constitución no impone ningún límite a ese respecto (límite de deuda, o de equilibrio presupuestario) a las autoridades de los cantones.

Distribución del ingreso y del gasto

Los ingresos provenientes de los impuestos federales directos, del impuesto especial sobre producción y consumo y del impuesto anticipado son parcialmente repartidos entre los cantones, para aumentar su fuente de ingresos. Para la mayoría de los impuestos, la repartición es efectuada según la capacidad financiera de los cantones, porque la Confederación fomenta la compensación financiera entre estos (art. 135 al. 1 CF).

ESPAÑA

Después de 40 años de régimen dictatorial, en 1978 se aprobó en España una Constitución democrática. La nueva Constitución distribuye el poder político de forma *cuasi-federal*, con tres niveles de gobierno: central, regional y local. La administración pública local (provincias y municipios) ya existía antes de 1978, mientras que los gobiernos regionales fueron creación de la nueva Constitución.

El número de regiones o Comunidades Autónomas (CC.AA.) que se crearon no fueron determinadas por la Constitución. En la *Carta Magna* simplemente se determinaron dos procedimientos para que un conjunto pre-existente de provincias (o una sola provincia) pudieran convertirse en Comunidad Autónoma, mediante la aprobación de un Estatuto de Autonomía que debía aprobar el Congreso central.

El gobierno central tiene un sistema legislativo bicameral: el Congreso y el Senado. El Senado es una cámara de “segundo nivel” con poco poder efectivo. El poder legislativo de las regiones es unicameral.

El nivel local está conformado por 50 provincias y 8 077 municipios. Siete de las 50 provincias se convirtieron en CC.AA. monoprovinciales y sus instituciones gubernamentales se integraron en las noveles instituciones regionales. Cada una de las restantes 43 provincias pertenece a una CC.AA., pero tiene instituciones políticas separadas, con pocas competencias y un presupuesto independiente.

Los municipios varían mucho respecto a su tamaño. Aproximadamente el 46% de ellos tiene menos de 500 habitantes y 86% menos de 5 000. En algunas grandes ciudades existen acuerdos intermunicipales que generan instituciones metropolitanas.

En los Estatutos de Autonomía se definen las competencias de cada región, las cuales son heterogéneas porque difieren en materia de educación y salud, y en otras competencias; por ejemplo, el País Vasco y Cataluña tienen competencias policiales y penitenciarias y algunas CC.AA. tiene competencias en materia de recursos hidráulicos.

El gobierno central tiene poder exclusivo en defensa, relaciones exteriores y seguridad social (sistema de pensiones y seguro de desempleo, principalmente), mientras que tiene poder concurrente en las demás responsabilidades.

Los gobiernos municipales tienen la potestad para prestar servicios públicos de acuerdo con su población

Poder tributario y asignación de impuestos.

La Constitución de 1978 reserva todo el poder tributario al gobierno central, al mismo tiempo que establece que dicho poder puede ser transferido a las CC.AA., de tal manera que sus Congresos puedan regular los impuestos regionales transferidos dentro de los límites que establezca el Congreso Central. Los únicos tributos que la Constitución reserva exclusivamente al gobierno central son los relacionados con el comercio exterior. Asimismo, se establece que el sistema fiscal deberá atenerse a los principios de equidad, preservación del mercado interno y solidaridad.

El poder tributario transferido a las CC.AA. se establece y garantiza en los Estatutos de Autonomía, pero se regula por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.).

El marco legal de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno se completa con las leyes de transferencias de impuestos (1983 y 1996), del Fondo de Compensación Interterritorial (1982 y 1990) y de la transferencia niveladora (consta de acuerdos fiscales y presupuestarios quinquenales). El cuadro 2 muestra la asignación de impuestos entre los tres niveles de gobierno.

La ley básica de financiamiento (L.O.F.C.A.) de 1980 define una transferencia correspondiente a la participación en impuestos del nivel central cuyo objetivo es complementar los ingresos de los impuestos cedidos, para garantizar el ingreso total “necesitado” por cada CC.AA.. Durante el periodo de la transición (1987-86), las necesidades de gasto de cada CC.AA. se obtuvieron a partir de del llamado “costo efectivo” de las competencias de gastos transferidos.

ARGENTINA

La distribución entre la Nación Argentina, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectúa en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando los 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.

Se prevé que no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este por esta disposición, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad

Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Así, en la Federación Argentina las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación.

En ese sentido, no pueden celebrar tratados parciales de carácter político, ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado, ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrota, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.